

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



FORORD

Denne masteroppgaven markerer finalen på mitt 2-årige studie i eiendomsutvikling ved Institutt for Landskapsplanlegging på Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Hele studiet og arbeidet med denne oppgaven har vært både en spennende og meget lærerik prosess!

Tusen takk til min kone som har vært både tålmodig og forståelsesfull i løpet av min studietid.

En stor takk rettes også til veileder August E. Røsnes som har vært en meget god støttespiller og rådgiver til denne oppgaven.

Christian A. Andvik

Tjøme, 12. desember 2013

SAMMENDRAG

En av de viktigste og mest omfattende formene for usikkerhet og risiko i eiendomsutviklingens tidligfase er reguleringsrisiko. Hovedformålet med denne oppgaven er å belyse hvilke former for reguleringsrisiko som oppstår ved initiering, utforming og vedtak av private reguleringsplaner. Videre blir det belyst hvor i reguleringsprosessen det er størst usikkerhet. I oppgaven drøftes det også hva tiltakshaver kan gjøre for å redusere de ulike formene for reguleringsrisiko. For å belyse hvorfor reguleringsrisiko er så viktig vil det i tillegg bli analysert og drøftet hvilke vekselvirkninger reguleringsrisiko har på de andre formene for usikkerhet / risiko i eiendomsutviklingens tidligfase.

Oppgavens del 1 og 2 er basert på tilgjengelig litteratur, og det er i tillegg utviklet egne modeller som viser hvordan de ulike formene for risiko samvirker med reguleringsrisiko. Del 3 av oppgaven er en casestudie som er basert på erfaringene fra reguleringsprosessen for Jarehagen Hauskau, en detaljert reguleringsplan i Larvik kommune. Formålet med prosjektet Jarehagen Hauskau har vært å legge til rette for frittliggende fritidsbebyggelse. Casestudien er basert på dybdeintervjuer, observasjoner og gjennomgang av alle offentlig tilgjengelige dokumenter i saken.

Funn i oppgaven viser at det er i tidsrommet fra idé til 1. gangs politisk behandling at det er størst usikkerhet rundt reguleringsplanens rammer. Det er i denne fasen at grunnlaget legges på forhold som hvilken utnyttelse man kan regne med å få, rekkefølgebestemmelser, innhold i utbyggingsavtale og hvor mange og hvilke typer innsigelser som kommer. Det er også denne fasen som i stor grad skiller seg ut med hensyn til hvor lang tid man bruker på de forskjellige trinnene i reguleringsprosessen. Videre indikerer funnene at det selvsagt er usikkerhet og risiko involvert ved enhver politisk behandling av plansaken frem til endelig vedtak i kommunestyret. Usikkerheten er i visse tilfeller vedvarende helt frem til høringsfristen har utløpt etter endelig vedtak.

De ulike former for risiko som blir identifisert i oppgaven er:

- Tid
- Utnyttelse
- Innspill, krav og innsigelser
- Rekkefølgebestemmelser
- Utbyggingsavtale
- Politikere og deres beslutninger
- To eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre
- Fem-års fristen for gjennomføring av private detaljplaner
- Arealformål

Tiltakshavere har flere fremgangsmåter for å redusere de ulike formene for reguleringsrisiko. Først og fremst bør tiltakshavere velge planfaglige konsulenter som er erfarne, effektive og planfaglig kompetente. Det er viktig å sørge for at alt materiale blir levert plansaksbehandler til rett tid, samt sørge for at det har forventet kvalitet. Tiltakshaver kan fremme egne innspill til vedtak forut for politisk behandling dersom det er avvik mellom tiltakshavers og plansaksbehandlers syn på en sak. Dialog, trinnvise avklaringer i prosessen og dyktighet i forhandlingsplanlegging er særdeles viktig.

Med hensyn til prosjektplanlegging i eiendomsutviklingens tidlige fase konkluderes det med at reguleringsrisiko også påvirker de følgende former for risiko: markedsrisiko, finansieringsrisiko, utbyggingsrisiko, institusjonell risiko, media- og pressgrupperisiko og prosjektintern risiko.

SUMMARY

One of the most important and extensive types of uncertainty and risk in the early phase of property development is regulatory risk.

The main purpose of this thesis is to highlight those types of regulatory risk that occur with initiation, formulation and determination of private regulatory plans. It will further be highlighted where there is the highest level of uncertainty in the regulatory process. The thesis will also examine what action can be taken by the developer to reduce the diverse forms of regulatory risk. In order to highlight the importance of regulatory risk, the interaction of regulatory risk with other forms of uncertainty/risk will also be analysed and discussed.

Parts 1 and 2 of the thesis are based on available literature, and dedicated models have also been developed that show the interplay between regulatory risk and the different types of risk. Part 3 of the thesis is a case study that is based on experience from the regulatory process for Jahrehagen Hauskau, a detailed regulatory plan in Larvik municipality.

The purpose of the Jahrehagen Hauskau project has been to facilitate free-standing residential construction for leisure use. The case study is based on in-depth interviews, observations and an examination of all available official documents in the case.

The findings of the thesis show that there is greatest uncertainty surrounding the framework of the regulatory plan in the period from idea to the initial political review. It is in this phase that the basis is laid for conditions such as what kind of utilisation one can reckon to receive, the order of the decision-making process, the contents of the development contract, and how many and what type of objections can be submitted. It is also this phase that to a great degree is distinctive with respect to how much time is consumed by the different stages in the regulatory process.

The findings further indicate that there is of course uncertainty and risk involved in each political review of the plan case through to final sanction by the municipality council. In certain instances, the uncertainty persists until the consultation deadline has expired after the final sanction.

The different types of risk identified in the thesis are:

- Time
- Utilisation
- Input, requirements and objections
- Sequence provisions
- Development contracts
- Politicians and their decisions
- Two or more regulatory plans that border each other
- Five-year deadline for expedition of private detailed plans
- Space purpose

Developers have several means at their disposal to reduce the different types of regulatory risk. Primarily, developers should select professional planning consultants who are highly experienced, efficient and competent in their profession. It is important to ensure that all material is delivered to the plan case officer on time, as well as ensure that its quality is as expected. Developers can put forward their own input towards an approval subject to political review in the event there is a discrepancy in the view of the case between the developer and plan case officer. Dialogue, step-wise clarifications in the process and expertise in the planning of negotiations are particularly important.

With respect to project planning within property development, it can be concluded that regulatory risk also affects the following types of risk: market risk, financing risk, development risk, institutional risk, media and pressure group risk, and internal project risk.

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	5
1.1 Aktualitet og bakgrunn for valg av emne.....	5
1.2 Problemstilling, hovedspørsmål og påstander	6
1.3 Eiendomsutvikling og tidligfasen	7
1.4 Usikkerhet og risiko	8
1.5 Ulike typer risiko i eiendomsutviklingens tidligfase	8
1.6 Reguleringsrisiko	9
1.6.1 Avgrensning fra andre typer risiko	9
1.7 Reguleringsrisiko og vekselvirkninger med andre former for risiko.....	10
1.7.1 Markedsrisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko	10
1.7.2 Finansieringsrisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko.....	11
1.7.3 Utbyggingsrisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko.....	11
1.7.4 Institusjonell risiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko.....	11
1.7.5 Media- og pressgrupperisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko	12
1.7.6 Prosjektintern risiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko.....	12
1.8 Metode	12
1.8.1 Kvalitativ undersøkelse	12
1.8.2 Valg av case.....	13
1.8.3 Intervjuer.....	14
1.8.4 Observasjoner	14
1.8.5 Dokumentstudie.....	15
1.8.6 Litteraturstudie.....	15
1.8.7 Tidligere masteroppgaver og fagfelleverdert artikkel	16
1.9 Oppbygning av oppgaven	16
1.9.1 Innledende del.....	16
1.9.2 Praktisk og teoretisk utgangspunkt.....	16
1.9.3 Gjennomgang av case	16
1.9.4 Analyse av funn	17
1.9.5 Konklusjon.....	17
2. BETRAKTNINGSPERSPEKTIV	18
2.1 Oppbygning av plansystemet	18
2.1.1 Statlig nivå	18
2.1.2 Regionalt nivå.....	18

2.1.2 Lokalt nivå	19
2.2 Typiske spenningsfelt innenfor plansystemet	20
2.3 Reguleringsplan	20
2.4 Arealformål	22
2.5 Reguleringsplanens dobbeltrolle	23
2.6 Forvaltningsrett ved utarbeidelse av planforslag	23
2.7 Reguleringsprosessen og dets aktører	24
2.8 Initierting, utarbeidelse og vedtak av detaljerte reguleringsplaner	26
2.8.1 Idé og forundersøkelser	26
2.8.2 Oppstartsmøte	27
2.8.3 Planprogram.....	27
2.8.4 Konsekvensutredninger	27
2.8.5 ROS-analyse	28
2.8.6 Varsling – oppstart av planarbeidet	28
2.8.7 Utarbeidelse av planforslag	28
2.8.8 Offentlig ettersyn og høring av planforslag.....	29
2.8.9 Innsigelse eller varsel om betinget innsigelse	29
2.8.10 Førstegangs politisk behandling	30
2.8.11 Klager og mekling	30
2.8.12 Andregangs politisk behandling	32
2.8.13 Kunngjøring av vedtatt plan	33
2.8.14 Endelig vedtak av kommunestyret.....	34
2.9 Faktorer som spiller inn i reguleringsprosessen.....	34
2.9.1 Tid.....	34
2.9.2 Kommunestyrets adgang til å omgjøre reguleringsplaner uten klage	34
2.9.3 To eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre.....	35
2.9.4 Fem-års fristen for private detaljplaner	35
2.9.5 Mindre endringer	36
2.9.6 Politikernes frykt for opinionen.....	37
2.9.7 Reguleringsbestemmelser	38
2.9.8 Utbyggingsavtaler.....	40
2.9.9 Faglig kompetanse og effektivitet	44
2.10 Påstander for videre undersøkelse.....	45
3. CASEGJENNOMGANG JAHREHAGEN HAUSKAU	46
3.1 Introduksjon til caset.....	46
3.2 Reguleringsprosessen og dannelsen av risiko	48

3.2.1	Idé og forundersøkelser	48
3.2.2	Oppstartsmøte	49
3.2.3	Tiltakshaver forbereder og utarbeider oppstartsannonse og varselbrev	51
3.2.4	Varsling – oppstart av planarbeidet	53
3.2.5	Utarbeidelse av planforslag	55
3.2.6	Uforutsett hendelse - Finanskrisen høsten 2008	56
3.2.7	Tiltakshaver fortsetter utarbeidelsen av komplett planforslag.....	56
3.2.8	Førstegangsbehandling i planutvalget	59
3.2.9	Arbeidet med å klargjøre utestående punkter før offentlig ettersyn	61
3.2.10	Offentlig ettersyn og høring.....	62
3.2.11	Justering av planforslaget og videre arbeid	63
3.2.12	Utbyggingsavtale	64
3.2.13	Annengangsbehandling i planutvalget.....	66
3.2.14	Politisk behandling i formannskapet	66
3.2.15	Politisk behandling i kommunestyret	66
3.2.16	Høring	66
3.2.17	Behandling av klagen fra Statens vegvesen.....	68
3.2.18	Nødvendig med mindre endring av reguleringsplan	69
3.2.19	Politisk behandling av mindre endringer	69
4.	PLANPROSESSEN SOM RISIKOGENERATOR.....	70
4.1	Reguleringsprosessens ulike faser	70
4.1.1	Tidsbruk i de ulike fasene av reguleringsprosessens	70
4.1.2	Faren for redusert utnyttelse i de ulike fasene i reguleringsprosessens	72
4.1.3	Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtale i de ulike faser.....	73
4.1.4	Innspill, krav og innsigelser i de ulike fasene i reguleringsprosessens.....	76
4.2	Ulike former for reguleringsrisiko, prioriteringer og beslutningsadferd	77
4.2.1	Tid.....	77
4.2.2	Utnyttelse	79
4.2.3	Rekkefølgebestemmelser	80
4.2.4	Utbyggingsavtale	83
4.2.6	Politikere og deres beslutninger.....	84
4.2.7	To eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre.....	86
4.2.8	Fem-års fristen for private detaljplaner	87
4.2.9	Arealformål.....	88
4.3	Tiltakshaver som initiativtaker og saksformidler.....	90

5. AVSLUTNING	94
5.1 Konklusjon	94
5.2 Forslag til videre studier	98
LITTERATURLISTE	99
Vedlegg 1: Kartskisse tomteinndeling og kloakkledninger alternativ A og B	105
Vedlegg 2: Deler av plankart til 1. gangsbehandling i planutvalget	106
Vedlegg 3: Hele plankartet til 1. gangsbehandling i planutvalget.....	107
Vedlegg 4: Deler av plankart til behandling i kommunestyret	108

1. INNLEDNING

1.1 Aktualitet og bakgrunn for valg av emne

Reguleringsrisiko er et tema som er meget viktig for både samfunnet og for eiendomsutviklingsbransjen. For samfunnet er det viktig at man for eksempel får bygget en passende mengde boliger i pressområder og at man får på plass nødvendig infrastruktur. I sin ytterste konsekvens vil ikke private utbyggingsprosjekter kunne realiseres dersom sektormyndigheter eller planmyndigheter gir for strenge rammebetingelser for private planforslag. Det er derfor avgjørende at både eiendomsutviklerne selv og de offentlige aktørene har gode kunnskaper om de ulike former for reguleringsrisiko og hvordan disse påvirker hverandre. I tillegg er det viktig å ha god forståelse av hvordan de ulike formene for reguleringsrisiko påvirker de andre formene for risiko i eiendomsutviklingens tidlige faser. Har aktørene en slik helhetlig oversikt vil det forhåpentligvis gi større muligheter til å komme til enighet når rammebetingelsene settes eller når nye lover, forskrifter og retningslinjer utarbeides.

Bakgrunnen for at jeg har valgt å skrive om reguleringsrisiko og samvirkningene med de andre former for risiko er fordi jeg ønsker å lære mest mulig om dette temaet. Årsaken til at jeg tatt interesse for disse emnene er at jeg i løpet av de siste tre årene har assistert fire grunneiere med å regulere et LNF-område om til et område for fritidsboliger. Området er på ca 206 dekar, og den detaljerte reguleringsplanen ble godkjent i Larvik kommunestyre 22. mai 2013. Det har vært under dette arbeidet at jeg har sett hvor stor usikkerhet og derav risiko som oppstår i forbindelse med reguleringsprosesser. Det var en tankevekker for meg hvor mange hensyn man må ta under arbeidet med detaljreguleringsplaner. I løpet av disse årene har det vært mye usikkerhet knyttet til om vi har gjort de riktige grepene, samt om konsekvensene av de valg vi har gjort også er de riktige når det gjelder senere gjennomføring av prosjektet.

Under arbeidet med omreguleringen så jeg tidlig hvor viktig det er å være faglig dyktig, blant annet i arbeidet med reguleringsprosesser. Dette er også den direkte årsaken til at jeg startet på masterstudiet i eiendomsutvikling på UMB. I løpet av studiene har jeg lært mye som har hjulpet oss i arbeidet med å få reguleringsplanen for Jahrehagen Hauskau endelig godkjent.

1.2 Problemstilling, hovedspørsmål og påstander

For å kunne få en dypere forståelse for hvilke former for reguleringsrisiko som møter private eiendomsutviklere i en reguleringsprosess har jeg formulert følgende hovedspørsmål:

Hvilke ulike former for reguleringsrisiko dannes under initiering, utforming og behandling av reguleringsplaner?

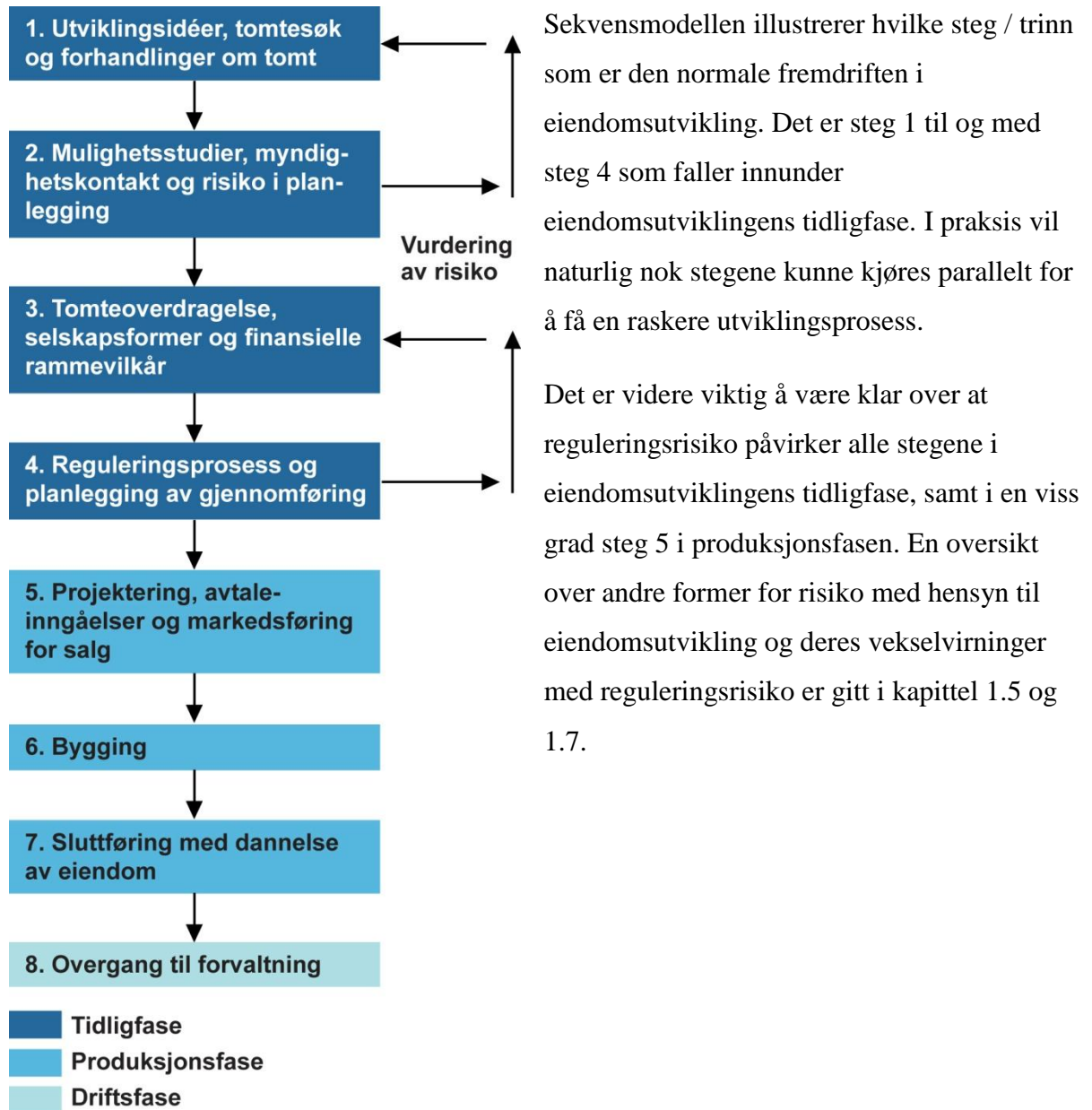
For å besvare hovedproblemstillingen har jeg utformet fire påstander. Når disse påstandene besvares vil jeg samtidig svare på hovedproblemstillingen i oppgaven.

De fire påstandene er:

1. Reguleringsrisiko oppstår i de ulike trinn i reguleringsprosessen og er avhenging av hva konflikten dreier seg om og tidsbruk.
2. Det er flere ulike former for reguleringsrisiko og årsaken til at de oppstår avhenger av blant annet politiske prioriteringer og hvilke aktører som er involvert, samt hvordan og hvem som behandler saken.
3. Tiltakshaver har muligheter for å påvirke reguleringsrisikoen.
4. Reguleringsrisikoen påvirker det totale risikobildet i prosjektet i forhold til de tre ovenstående påstander.

1.3 Eiendomsutvikling og tidligfasen

For å illustrere hva tidligfasen i eiendomsutvikling innebærer har jeg benyttet sekvensmodellen, se figur 1.



Sekvensmodellen illustrerer hvilke steg / trinn som er den normale fremdriften i eiendomsutvikling. Det er steg 1 til og med steg 4 som faller inn under eiendomsutviklingens tidligfase. I praksis vil naturlig nok stegene kunne kjøres parallelt for å få en raskere utviklingsprosess.

Det er videre viktig å være klar over at reguleringsrisiko påvirker alle stegene i eiendomsutviklingens tidligfase, samt i en viss grad steg 5 i produksjonsfasen. En oversikt over andre former for risiko med hensyn til eiendomsutvikling og deres vekselvirkninger med reguleringsrisiko er gitt i kapittel 1.5 og 1.7.

Figur 1: Gangen i eiendomsutvikling og trinn av ulike oppgaver, (Røsnes & Kristoffersen 2009a s. 21)

1.4 Usikkerhet og risiko

For å kunne definere hva risiko er og forklare hvorfor risiko oppstår vil jeg først definere usikkerhet. Usikkerhet kan defineres som differansen mellom den informasjonen man må ha for å kunne ta en sikker avgjørelse, og den informasjonen man faktisk har tilgang til (Kolltveit et al. 2009 s. 19).

Som en konsekvens av usikkerheten kan man få både et positivt eller et negativt avvik i forhold til de forventningene man har. Et godt eksempel innenfor eiendomsutvikling er at man aldri kan være 100 prosent sikker på hvilken kvadratmeterpris man kan oppnå i fremtiden. Selv om man utarbeider avanserte markedsanalyser vil det alltid være usikkerhet med hensyn til fremtidige kvadratmeterpriser. Hvis en utbygger forventer å oppnå en fremtidig kvadratmeterpris på 30 000,- løper man altså en risiko for både å oppnå en høyere eller en lavere kvadratmeterpris. Den kvadratmeterprisen man i realiteten til slutt oppnår kan trekkes fra de forventningene man opprinnelig hadde og man vil da finne avviket. Konsekvensen av dette er at der det finnes usikkerhet vil det også finnes risiko, siden risiko oppstår som følge av usikkerheten ved at man ikke vet, eller kan få nok informasjon. Det er dog viktig å merke seg at risiko kan slå ut negativt eller positivt.

1.5 Ulike typer risiko i eiendomsutviklingens tidligfase

Hvert av de ulike trinnene i figur 1 over er forbundet med risiko og derfor muligheter til å tjene eller tape penger. For en eiendomsutvikler er det svært viktig å være klar over hvilke typer risiko man er eksponert for, slik at man er i stand til å gjøre avbøtende tiltak der det er formålstjenlig. I dette kapittelet har jeg tatt utgangspunkt i syv hovedgrupper av risiko som er beskrevet i (Eriksen 2011 s. 21-31). Ifølge Eriksen består eiendomsutvikling i tidligfase hovedsakelig av følgende hovedgrupper av risiko:

1. Markedsrisiko
2. Finansieringsrisiko
3. Utbyggingsrisiko
4. Reguleringsrisiko
5. Institusjonell risiko
6. Media- og pressgrupperisiko
7. Prosjektintern risiko

1.6 Reguleringsrisiko

En reguleringsprosess handler om å få avklart hvilke rammer som skal gjelde for et utbyggingsprosjekt, samt alle betingelser reguleringsmyndighetene stiller for at utbyggeren skal kunne gjennomføre utbyggingsrettigheten som følger av et reguleringsvedtak.

Reguleringsrisiko inntreffer blant annet der hvor eiendomsutviklere har interesser og prioriteringer som blir påvirket positivt eller negativt ved offentlige reguleringsbeslutninger. For en utbygger handler reguleringsprosessen om å avklare hvilke rammer som skal gjelde for byggeprosjektet og hvilke andre betingelser kommunen vil stille for at utbygger skal kunne benytte den utbygningsrettigheten som følger av et reguleringsvedtak. I prosessen med å få godkjent en reguleringsplan er det ikke nok informasjon tilgjengelig til å kunne være sikker på utfallet (Nordahl 2009).

Før en eiendomsutvikler inngår kjøpsavtale for en utviklingstomt bør det foretas en rekke undersøkelser og analyser for risikofaktorer og potensial. Utfordringen er at tiden ofte er for knapp til å foreta grundige analyser når en kjøper skal gi bud på en utviklingstomt. Det vil uansett være en fare for at kjøper overestimerer potensialet for hvor mange kvm man kan få tillatelse til å bygge ut når man lager skisse til utnyttelse av tomten. Videre kan det være fare for at man underestimerer kostnadsfaktorene slik som myndighetenes krav om intern og ekstern infrastruktur, hvor stor andel av arealene som skal være grønnstruktur osv. Faktorer som disse vil det alltid være en større eller mindre usikkerhet heftet til. Det vil være avgjørende å minimere denne usikkerheten så mye som mulig og på et så tidlig stadium som mulig. En mulig måte å minimere risikoen på er å kun inngå opsjonsavtaler.

1.6.1 Avgrensning fra andre typer risiko

I denne oppgaven tar jeg kun for meg hvilke former for reguleringsrisiko som dannes under initiering, utforming og behandling av reguleringsplaner. Jeg har i hovedsak bare tatt med de ulike formene for reguleringsrisiko som har oppstått i forbindelse med caset i del 3. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kan oppstå andre former for reguleringsrisiko i andre prosjekter. I tillegg finnes det flere andre former for risiko innenfor eiendomsutvikling. Jeg forutsetter videre at alle andre typer risiko slik som: eiendomsforhold, hjemmel, heftelser, konsesjon og andre forhold som kan inntreffe i tidligfasen av eiendomsutvikling er endelig avklart og tar ikke hensyn til disse typer risiko i denne oppgaven.

1.7 Reguleringsrisiko og vekselvirkninger med andre former for risiko

Reguleringsrisiko er hovedtemaet i min oppgave, og jeg har derfor valgt å vinkle temaet litt annerledes enn (Eriksen 2011 s. 21-31) ved å beskrive hva slags vekselvirkning reguleringsrisiko har på de seks andre formene for risiko i eiendomsutviklingens tidlige fase. Dette kan illustreres på følgende måte:



Figur 2: Reguleringsrisiko og vekselvirkninger med andre typer risiko (Egen fremstilling)

1.7.1 Markedsrisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko

En viktig faktor innenfor reguleringsrisiko er tid, og tid spiller inn på alle de andre seks risikotypene. Markedet som blant annet kan defineres som tilbudet og etterspørselen av boliger er i kontinuerlig endring. Tilbudet består av antall boliger til salgs i markedet og prisen selgerne ønsker / er villige til å akseptere. Etterspørselen består på tilsvarende måte av et antall kjøpere i markedet og hvilket prisnivå disse kjøperne er villige og i stand til å betale for boligene som er tilgjengelige i markedet. I denne sammenhengen vil reguleringsrisikoen være at utbygger endelig får vedtatt det man mener er det rette markedskonseptet og til rett tid. En god illustrasjon på dette er Jahrehagen Hauskau prosjektet som er i ferd med å bli endelig vedtatt, men hvor markedet for fritidsboliger i mellomtiden har forverret seg. Dette har medført at tiltakshaverne vurderer om de bør forsøke å få prosjektet omregulert til helårsboliger i stedet.

1.7.2 Finansieringsrisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko

Tid er også et viktig moment med hensyn til finansieringsrisikoen. Det kan være både eksterne / interne investorer og banker som blir utålmodige når reguleringsprosessen haler ut i tid. Dette kan for eksempel være aktuelt hvor det er fremmet innsigelser som må til avklaring i Miljøverndepartementet. Videre kan investorer og banker bli nervøse hvis man ikke får den utnyttelsen av tomten man først hadde på idé stadiet eller ved mulighetsstudiene. Jo lengre tid man bruker på å få godkjent reguleringen, jo større er sannsynligheten for at det kan skje dramatiske ting i kredittmarkedet. Det finnes alltid en viss sannsynlighet for at banker kan gå konkurs og at tilgangen på kreditt i utlånsmarkedet strammes kraftig inn eller stopper helt opp. Vi må ikke lenger tilbake enn i 2008/2009 der man så eksempler på dette. Den norske økonomien ble mye mildere rammet enn utlandet, men også i Norge har det blitt innstramninger i bankenes utlånspraksis til både bedrifts- og privatmarkedet.

1.7.3 Utbyggingsrisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko

Dersom reguleringsprosessen tar flere år lenger enn man har kalkulert med, vil man også kunne være eksponert for økte byggekostnader. Det vil derfor være avgjørende at man kan ta ut minimum tilsvarende i salgspris. Videre vil det være av stor betydning å få kartlagt for eksempel byggegrunnen før eller samtidig med utarbeidelsen av reguleringsplanen. Dersom man tidlig undersøker forhold som lokalisering av kvikkleire og forurensning i grunnen, vil man i større grad slippe unødige overraskelser i selve byggeprosessen. Man vil dermed slippe å måtte gå gjennom en ny prosess med detaljert reguleringsplan for å få omplassert bygg og internveier dersom det for eksempel viser seg å være kvikkleire i en del av et område.

1.7.4 Institusjonell risiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko

Institusjonell risiko er faren for vedtak av nye lover, forskrifter og rundskriv. Denne type risiko kan slå både positivt og negativt ut med hensyn til behandling av planforslag og hva som kan tillates vedtatt i en reguleringsplan med bestemmelser. Et eksempel på en positiv endring sett fra utbyggers ståsted er ”Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler” (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Denne forskriften er nå for øvrig implementert og hjemlet på nytt i ”Forskrift om byggesak” §18-1 (Kommunal- og regionaldepartementet 2010). For en mer detaljert sondering rundt denne forskriften, se kapittel 2.9.8.

1.7.5 Media- og pressgrupperisiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko

Det vil alltid være en risiko med hensyn til hvordan media og ulike grupper i befolkningen vil oppfatte og agere på et planlagt utbyggingsprosjekt. For å få en oversikt er det viktig at utbygger så tidlig som mulig kartlegger de ulike syn og gjør vurderinger på hvilke utslag dette kan medføre. Utbygger bør sørge for informasjon for å hindre misforståelser og inngå dialog der det er formålstjenlig. Dersom avstanden er stor eller det stilles urimelige krav / ønsker til utbygger fra media eller ulike grupper kan det ofte være avgjørende å få både planadministrasjonen og politikerne på sin side. Betente saker vil ofte få en oppblussing hver gang kommunen legger saken ut til offentlig høring.

1.7.6 Prosjektintern risiko og vekselvirkning med reguleringsrisiko

Det er avgjørende for alle prosjekter at de interne ansatte og innleide konsulenter både er dyktige, utholdende og relativt raske. Med hensyn til reguleringsprosessen så foregår den som regel over flere år. Hvis man da har ansatte eller innleide konsulenter som ikke er dyktige nok eller mangler den nødvendige erfaringen vil man uten tvil møte på store mengder frustrasjon. Reguleringsrisikoen vil øke betydelig i slike tilfeller, med stor fare for å ikke oppnå et optimalt resultat med hensyn til utnyttelse og reguleringsbestemmelser. Dette sammen med unødvendig lang reguleringsprosess på grunn av ”feil” konsulenter vil være meget kostbart og frustrerende. Varsellampene bør begynne å blinke hvis den kommunale saksbehandleren stadig må purre på den private konsulenten.

1.8 Metode

For å besvare hovedspørsmålet og påstandene i denne oppgaven har jeg benyttet følgende metoder:

1.8.1 Kvalitativ undersøkelse

Målet mitt med denne oppgaven er å forstå hvilket omfang av detaljer og hvilke problemstillinger som oppstår ved initiering, behandling og vedtak av reguleringsplaner. Videre har jeg utviklet de fire påstander som jeg også ønsker å få analysert og drøftet. Jeg har derfor valgt å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse, fordi jeg ønsker å få frem kompleksiteten og detaljene med hensyn til det totale risikobildet som oppstår i forbindelse

med reguleringsrisiko. Dette i motsetning til å foreta en kvantitativ undersøkelse der svarene ville blitt mer overfladiske. Jeg kunne også ha samlet inn data fra et stort utvalg av respondenter, men disse ville ikke hatt mulighet til å kunne gi så detaljerte svar som jeg har søkt finne. Dette på grunn av at det ville tatt altfor lang tid for både studenten og respondentene.

1.8.2 Valg av case

Opprinnelig hadde jeg som mål å ta med to eller tre case i oppgaven for å kunne se om det er forskjellsbehandling fra myndighetenes side av de profesjonelle gjengangerne versus de private engangerne. Den opprinnelige planen gikk jeg bort fra siden det viste seg å bli et for omfattende arbeid innenfor den avsatte tidsrammen for masteroppgaven.

Jeg valgte derfor å foreta en mer detaljert gjennomgang av caset Jahrehagen Hauskau hvor tiltakshaverne kan klassifiseres som ”engangere” / små. Grunnen til at jeg valgte å bruke caset Jahrehagen Hauskau er at dette prosjektet har vært utfordrende på mange ulike vis sett fra tiltakshavernes side. Det er mange former for reguleringsrisiko som har oppstått ved dette prosjektet, og det illustrerer kompleksiteten ved reguleringsprosessen i alle dens forskjellige faser. I tillegg har jeg mer eller mindre fulgt dette caset siden idé stadiet. I de siste to årene har jeg fulgt det spesielt nøye etter at jeg ble valgt til styrets leder i Jahrehagen AS som er holdingselskapet til tiltakshaverne som eier Jahrehagen Hauskau. På en side kan det være fare for at jeg har skylapper på når jeg skal analysere reguleringsprosessen tiltakshaverne har vært gjennom. På en annen side har jeg fått et grundig og detaljert innblikk i absolutt alle aspekter, diskusjoner og beslutninger man må gå gjennom ved en slik prosess. Jeg er overbevist om at jeg ikke ville kommet i nærheten av alle de forskjellige lagene og dybdeforståelsen hvis jeg ikke hadde jobbet med dette på så nært hold. Det ville vært svært tidkrevende å få samme grad av innsikt i et annet og ukjent case. Jeg har derfor valgt å fokusere på Jahrehagen Hauskau for å komme så langt ned i detaljene som overhodet mulig.

Ifølge (Flyvbjerg 2006) kan man under gitte forutsetninger generalisere svarene på basis av et enkelt case. For å kunne generalisere svarene i denne oppgaven har jeg satt som forutsetning at reguleringsprosesser som er gjennomført på grunnlag av plan- og bygningsloven, samt tilhørende forskrifter og retningslinjer, blir praktisert slik de blir i Larvik kommune. Det er imidlertid viktig å være klar over at plan- og bygningsloven kan bli praktisert forskjellig i de ulike kommuner samt av de ulike plansaksbehandlere.

1.8.3 Intervjuer

Jeg har gjennomført flere dybdeintervjuer med tiltakshaverne. Det kan naturlig nok være en svakhet at de resultater som har kommet frem under dybdeintervjuene har vært tiltakshavernes subjektive mening. Misforståelser kan forekomme ved gjennomføring av dybdeintervjuer. For å minimere denne risikoen har respondentene fått tilsendt intervju spørsmålene i forkant slik at de på best mulig måte kan forberede seg. I tillegg har jeg fått supplerende opplysninger fortløpende når det har vært nødvendig med oppklarende informasjon. På den måten har jeg forsøkt å eliminere eventuelle misforståelser.

I denne oppgaven har jeg ikke intervjuet naboer eller personer som jobber i planavdelingen, regionale myndigheter eller sektormyndigheter som har vært involvert i planprosessen. Grunnen til det er at reguleringsprosessen ikke var avsluttet når jeg skrev denne oppgaven og tiltakshaverne ønsket ikke at jeg skulle uroe den pågående prosessen. Dette kan naturligvis være en svakhet for oppgaven, men på den annen side har jeg fått meget gode referater fra tiltakshaverne fortløpende etter at de selv har hatt møter eller annen kommunikasjon med de ovennevnte aktører. I tillegg har jeg benyttet all offentlig tilgjengelig dokumentasjon som er publisert i plandialogen i Larvik kommune.

Videre kan det potensielt være en svakhet at jeg selv er personlig involvert i det valgte caset med hensyn til tolkning. På en annen side har dette gjort at jeg har opparbeidet meg en meget detaljert innsikt i alle fasene av reguleringsprosessen for dette caset og fått et innblikk og en detaljkunnskap som det ville vært vanskeligere å tilegne seg ved å analysere et ukjent case.

1.8.4 Observasjoner

Det faktum at jeg har fulgt utviklingen av Jahrehagen Hauskau siden idé stadiet i 2005 har medført at jeg også har gjort observasjoner siden den gang. Observasjonene ble gjort ubevisst i starten men gikk over til å bli mer bevisste jo lenger ut i prosessen tiltakshaverne kom. Mine kvalitative observasjoner er blitt gjort på grunn av mitt ønske om å forstå helheten i reguleringsprosessen for Jahrehagen Hauskau. Målet mitt siden 2005 har vært å lære mer om reguleringsprosessen og hva tiltakshaverne kan gjøre for å oppnå et best mulig resultat. De observasjoner jeg har gjort har jeg ikke skrevet ned eller systematisert. For å kvalitetssikre min hukommelse har jeg derfor dobbeltsjekket denne med dokumentene i dokumentstudien og med tiltakshaverne når jeg har intervjuet disse.

1.8.5 Dokumentstudie

For å få en god forståelse av alle aspektene ved reguleringsprosessen var det helt nødvendig å foreta en studie av alle dokumentene som er offentliggjort i plandialogen til Larvik kommune. Der fikk jeg blant annet oversikt over:

- E-post korrespondanse fra alle aktører som har medvirket i reguleringsprosessen og vedlegg som viser hva disse ønsket eller krevde
- Møtereferater
- Kommuneplan for Larvik kommune
- Kommunedelplan for Stavern
- Forslag til reguleringsplan med tilhørende plankart og bestemmelser
- E-post korrespondanse mellom tiltakshaverne og plansaksbehandler
- E-post korrespondanse mellom plansaksbehandler og regionale myndigheter
- Utbyggingsavtale
- Saksdokumenter til 1. gangsbehandling i planutvalget
- Saksdokumenter til 2. gangsbehandling i planutvalget
- Saksdokumenter til behandlingen i formannskapet
- Saksdokumenter til behandlingen i kommunestyret
- Saksdokumenter til behandlingen angående mindre endringer til reguleringsplan i planutvalget

For øvrig har jeg så langt det er mulig anonymisert alle personer som har vært involvert i reguleringsprosessen for Jahrehagen Hauskau. Dette setter naturligvis også preg på enkelte punkter i litteraturlisten.

1.8.6 Litteraturstudie

I del 1 bruker jeg teori fra pensum og funn fra en tidligere skrevet masteroppgave på UMB. I del 2 har jeg benyttet gjeldende lovverk med tilhørende forarbeider og høringer samt ulike forskrifter. I tillegg har jeg benyttet faglitteratur som er pensum i dette studiet. Videre har jeg gått gjennom ulike retningslinjer og veiledere utgitt av både Miljødepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

1.8.7 Tidligere masteroppgaver og fagfellevurdert artikkel

Under følger et utvalg over noen tidligere masteroppgaver som er skrevet ved UMB som omhandler risiko i eiendomsutviklingens tidligfaser. I denne oversikten inngår også en fagfellevurdert artikkel som bygger på en tidligere masteroppgave her ved UMB.

- Risiko ved akkvisisjon av potensiell utviklingseiendom (Eriksen 2011).
- Utbyggers akkvirering av utviklingseiendom – fremgangsmåter og reguleringsrisiko (Biørn & Røsnes 2008).
- Politisk reguleringsrisiko ved utvikling av handelseiendom. En studie av seks eiendomsutviklere i Vestfold (Klyve & Svarstad 2011).
- Risikohåndtering i eiendomsutviklingsprosjekters tidlige fase (Weng 2012).

1.9 Oppbygning av oppgaven

1.9.1 Innledende del

Her går jeg gjennom temaets aktualitet og vekselvirkninger mellom reguleringsrisiko og andre typer risiko med hensyn til eiendomsutviklingens tidligfase. Problemstilling presenteres og det informeres om bruk av metode.

1.9.2 Praktisk og teoretisk utgangspunkt

I denne delen tar jeg et teoretisk utgangspunkt i oppbygningen av plansystemet. Videre gir jeg en beskrivelse av risiko generelt samt reguleringsrisiko. Deretter beskriver jeg de ulike stegene i en reguleringsprosess. Til slutt gjør jeg en teoretisk gjennomgang av andre former for reguleringsrisiko som kan oppstå parallelt eller uavhengig av de forskjellige stegene i reguleringsprosessen.

1.9.3 Gjennomgang av case

Her går jeg gjennom de ulike fasene i reguleringsprosessen for Jahrehagen Hauskau og identifiserer hvilke ulike former for reguleringsrisiko som har oppstått. Samtidig viser jeg til hvilke andre typer risiko og problemstillinger (vekselvirkninger) som har gjort seg gjeldene. Informasjonen i denne delen er hentet fra dokumentanalysen i kombinasjon med dybdeintervjuer av tiltakshaverne og studentens observasjoner siden 2005.

1.9.4 Analyse av funn

I denne delen analyserer jeg de funn jeg har gjort i caset og binder dette opp mot teorien og praksisen i del 2. Jeg fremstiller funnene og beskriver hvorfor de ulike formene for reguleringsrisiko har oppstått. Deretter analyserer jeg hvor i reguleringsprosessen det har oppstått mest usikkerhet. Som en forlengelse ser jeg på hva tiltakshaverne selv kan gjøre for å minke reguleringsrisikoen. Til slutt analyserer jeg vekselvirkningene som de forskjellige formene for reguleringsrisiko har på de andre formene av risiko som kan oppstå i eiendomsutviklingens tidlige fase.

1.9.5 Konklusjon

Her vil jeg gjenta oppgavens problemstilling og oppsummere de funn jeg har gjort med hensyn til mine fire påstander.

2. BETRAKTNINGSPERSPEKTIV

I del 2 vil jeg ta for meg oppbygningen av plansystemet i Norge samt si litt om sektormyndigheter og forvaltningsrett. Videre vil jeg gå inn på typiske spenningsfelt innenfor plansystemet, og si litt generelt om reguleringsplaner. Til slutt går jeg mer i dybden på risiko ved initiering, utarbeidelse og vedtak av reguleringsplaner.

2.1 Oppbygning av plansystemet

Ifølge plan- og bygningsloven (2008) pbl § 3-2 første ledd, foregår den politisk folkevalgte planleggingen på tre nivåer:

1. Statlig nivå med Regjeringen som øverste planmyndighet
2. Regionalt nivå med fylkestinget som øverste planmyndighet
3. Lokalt nivå med kommunestyret som øverste planmyndighet

2.1.1 Statlig nivå

Staten har hovedansvaret for planleggingen med å sikre at nasjonale og overordnede regionale hensyn blir fulgt opp i den kommunale og regionale planleggingen. Staten skal også utarbeide nasjonale forventninger til den regionale og kommunale planleggingen, og vedta statlige planretningslinjer og planbestemmelser. Staten kan selv vedta arealplaner for å ivareta viktige overordnede hensyn.

2.1.2 Regionalt nivå

Fylkestinget har ansvaret med å vedta regional planstrategi, regional plan og regionale planbestemmelser. Fylkestinget skal også initiere og utvikle interkommunalt plansamarbeid. Fylkesmannen og de statlige sektormyndighetene er statens forlengede arm som skal påse at de statlige hensyn blir fulgt opp på lokalt og regionalt nivå. Disse er gitt fullmakt til å komme med uttalelser, klager og innsigelser dersom lokal eller regional reguleringsplan strider mot regionale eller statlige bestemmelser. Eksempelvis kan spørsmål som angår kulturminner, miljø eller infrastruktur ofte være aktuelle.

2.1.2 Lokalt nivå

I løpet av hver valgperiode skal kommunene utarbeide en kommunal planstrategi. Dette er minimumskravet. I tillegg skal kommunene ha en kommuneplan med en arealdel. Det vedtas i planstrategien om eksisterende arealdelsplan skal helt eller delvis rulleres, eller om det skal utarbeides kommunedelplaner. Det skal være sammenheng mellom fremtidig samfunnsutvikling, og arealbruk i kommuneplanens arealdel skal vise sammenheng (jfr pbl. §11-5). En gjeldende arealplan er et juridisk dokument som legger bindinger på fremtidig arealbruk. Grunneierens utnyttelse av egen eiendom kan også bli påvirket av en slik arealplan. Videre kan det gis planbestemmelser til de forskjellige arealkategoriene som kan bestemme blant annet krav til bebyggelse, rekkefølgekrav, lokalisering med mer. Hjemmelen for planbestemmelsene finnes i pbl §§ 11-9, 11-10, 11-11.

Reguleringsplaner blir utarbeidet enten av planadministrasjonen i kommunen (områdeplan), eller ved at private og- / eller andre myndigheter enn kommunen sender inn forslag til områdeplan eller detaljplan. Det er kommunestyret som vedtar eller forkaster planene uansett hvem som fremmer disse.

Nivå	Retningslinjer - programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt	- Nasjonal politikk - forventningsdokument til kommunal og regional planlegging -Statlige planretningslinjer	-Statlig planbestemmelse	-Statlig arealplan
Regionalt	-Regionalplan planstrategi	-Regional planbestemmelse	
Lokalt	-Kommunal planstrategi -Kommuneplanens samfunnsdel	-(inngår i bindende planer)	-Kommuneplanens arealdel -Kommunedelplan -Områderegulering -Detaljregulering

Figur 3: Planredskapene i plan- og bygningsloven (Askjer et al. 2012 s.13)

De tre plannivåene er hierarkisk oppbygd, men på tross av dette er det ikke noe alminnelig overordningsforhold. Mål og retningslinjer for planleggingen gis ovenfra og nedover, i motsetning til arealplanvedtakene som vedtas i kommunene via kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Disse planene er bindende for organene oppover i systemet, og det er derfor fremhevet i pbl §1-1 annet ledd at planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. (Pedersen et al. 2010, s. 95).

2.2 Typiske spenningsfelt innenfor plansystemet

Det kan ofte være sprik mellom idealer og praksis selv om kommuneplanlegging som institusjon er veletablert i de fleste kommuner. Et spenningsfelt kan være mellom behovet for politisk fleksibilitet og arealplanlegging som styrende plan. Dette har blitt løst ved at dersom den nyeste reguleringsplanen er i konflikt med det som tidligere var vedtatt som kommuneplanens arealdel så er det den nyeste reguleringsplan som gjelder. På en annen side vil en ny arealplan overstyre en eldre reguleringsplan. En annen utfordring er at planleggingen tar utgangspunkt i lokale forhold, og samtidig skal man forsøke å gjennomføre statlige og regionale målsetninger. Størrelsen på det kommunale handlingsrommet ligger i dialogen mellom kommuner og stat, og mellom offentlig og privat sektor. Aktørenes handlingsrom er gitt via arealplanleggingens målsystem som er nasjonale mål og forventninger, og gjennom sanksjonssystem som er bruken av innsigelser til planer og klager på enkeltvedtak (Aarsæther et al. 2013 s. 93).

2.3 Reguleringsplan

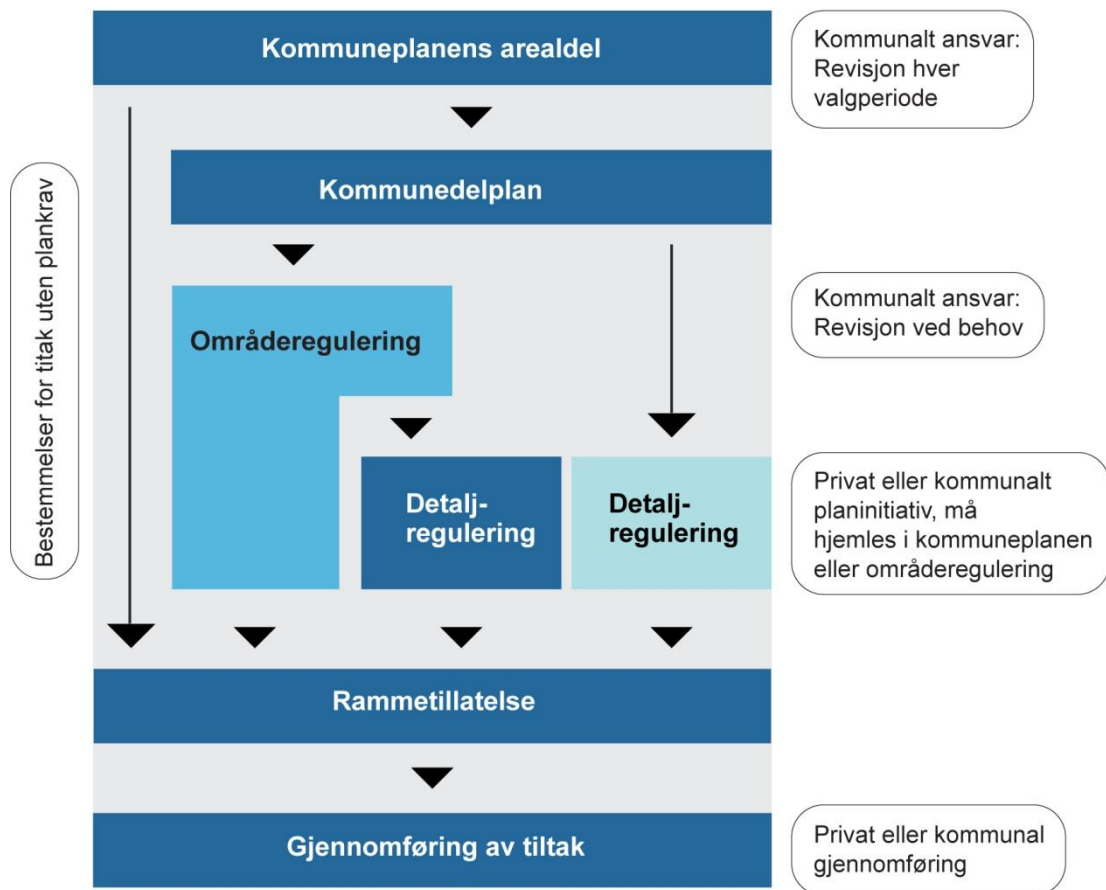
Ifølge pbl § 12-1 er en reguleringsplan *”et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”*. Det er hjemlet i pbl § 12-1 tredje ledd at det stilles krav til reguleringsplan *”for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*. Det fremgår ikke klart av verken lovbestemmelsen eller forarbeidene om det kreves områderegulering eller detaljregulering. Derfor må man gå ut i fra at dersom det ikke er krevd områderegulering i kommuneplanbestemmelsene etter pbl § 11-9 nr. 3 så vil det være krav om detaljregulering (Pedersen et al. 2010). Videre skriver Pedersen at det ikke er definert hva som er et større bygge- og anleggstiltak i plan- og bygningsloven. Det må foretas en skjønnsmessig beslutning ut fra tiltakets størrelse, samt hvor følsomt området vil være for tiltaket. Krav om reguleringsplan varierer mye etter stedets forhold i de enkelte kommuner. Høyesterett sier at det er et rettsanvendelsesskjønn om tiltaket må anses som et større bygge- og anleggsarbeid. På en annen siden må domstolene være meget tilbakeholdne med å overprøve planmyndighetenes skjønn med hensyn til om reguleringsplan er påkrevet eller ikke (Pedersen et al. 2010 s. 280-281).

Etter at et område er avsatt til fremtidig byggeområde i kommuneplanens arealdel er det flere formelle veier frem til at rammetillatelse kan gis:

1. Områderegulering kan utarbeides av kommunen. I følge pbl §12-2
”Områderegulering brukes av kommunen der det er et krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken”. I pbl §12-2 tredje ledd står det videre at ”For områderegulering som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan gjelder pbl §4-2 andre ledd.”
2. Forslag til områderegulering kan utarbeides av andre myndigheter eller av private, jfr. pbl §12-2 andre ledd.
3. Utarbeide og fremme detaljert reguleringsplan i henhold til pbl §12-3 første ledd som sier at *”Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering.”* Videre slås det fast i pbl §12-3 andre ledd at også private har rett til å *”fremme forslag til detaljregulering, herunder standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget.”* I tredje ledd står det at ved vesentlige avvik i forhold til kommuneplanens arealdel og gjeldene områderegulering, så gjelder kravene i pbl § 4-2 andre ledd og dens krav om konsekvensutredning.
4. En kombinasjon av at det først utarbeides en områderegulering av enten kommunen, andre myndigheter eller private. Deretter kan man utarbeide en detaljregulering på basis av den allerede utarbeidede områdereguleringen. En viktig grunn for en privat tiltakshaver å ønske en slik fremgangsmåte er fem-års fristen for gjennomføring av private detaljplaner, som for øvrig er beskrevet i kapittel 2.9.4.
5. For tiltak som kommunen ikke anser å være et større bygge- og anleggstiltak og som heller ikke anses å få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kan man i henhold til pbl. § 12-1 tredje ledd søke direkte om rammetillatelse. Forutsetningen er at tomten eller området er avsatt i kommuneplanens arealdel til fremtidig byggeområde.

En viktig bestemmelse er pbl § 12-11 som sier at ved private reguleringsforslag har den som har fremmet forslaget rett til å få behandlet planen i kommunestyret dersom planen er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områdeplan. På denne måten har private tiltakshavere en sikkerhetsventil dersom planadministrasjonen ikke ønsker å fremme planen eller der hvor planutvalget ikke godkjenner planen. Hvis kommunestyret ønsker å godkjenne planen kan kommunestyret kreve at planforslaget blir lagt ut til offentlig ettersyn.

Denne oppgaven vil videre hovedsakelig omhandle risiko som oppstår ved initiering, utforming og behandling av detaljerte reguleringsplaner som er fremmet av private forslagsstillere. Grunnen til dette er at casene i del 3 er i denne kategorien.



Figur 4: Formelle veier fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak (Askjer et al. 2012 s.13)

2.4 Arealformål

Arealformålet i et planområde bestemmer blant annet hva slags bebyggelse tiltakshaver har lov til å oppføre. Pbl § 12-5 angir seks forskjellige hovedformål med tilhørende underformål. Vanligvis vil underformålet også være angitt slik som for eksempel boligbebyggelse som er underformål for bebyggelse og anlegg. Underformålene kan også kombineres, slik som for eksempel boligbebyggelse og næringsbebyggelse. Verdien av en tomt vil i stor grad bestemmes av hva man kan få tillatelse til å bruke den til. Det er derfor avgjørende hva slags arealformål tomten får ved rullering av kommuneplanens arealdel eller for eksempel ved en områderegulering eller detaljregulering.

2.5 Reguleringsplanens dobbeltrolle

Det ideelle sett fra et planfaglig perspektiv er at reguleringsplanene utarbeides i henhold til overordnede planer slik som kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Tanken bak dette er at viktige beslutninger som utbyggingsmønster, infrastruktur og ressursforvaltning blir vedtatt i regionale planer og kommuneplanens arealdel via kommunedelplanen. Deretter blir detaljerte planer om fysisk utforming bestemt i reguleringsplanene. Reguleringsplanene blir så fulgt opp av konkrete byggesøknader for videreforedling av byggets form, fasader, vinduer, planløsning, teknisk utførelse også videre. Utviklingen siden 1980-tallet har derimot gått mer og mer mot at det er de private aktørene som i større grad eier tomter som de får omregulert og utviklet selv. Dette i motsetning til at det tidligere var kommunene som hadde rollen som de aktive i arealutviklingen ved å tilby byggeklare tomter. Fremgangsmåten for hvordan vedtak av den detaljerte reguleringsplanen foregår har derfor endret seg. I dag er det hovedsakelig de private aktørene som utformer forslag til reguleringsplaner. Disse blir dermed mer å anse som de private utviklernes prosjektidé. Dette fenomenet er kalt for den prosjektbaserte byutviklingen. Utgangspunktet om at den overordnede planen skal implementeres gjennom reguleringsplanleggingen er dermed forandret. Det er mye som heller mot at den moderne byplanleggingen i større grad enn tidligere nå foregår som en nedenfra-og-opp planlegging enn en ovenfra-og-ned-planlegging, sånn som plansystemets logikk har som utgangspunkt. Med to så ulike utgangspunkt får reguleringsplanen en dobbeltrolle. Den kan både forstås som en detaljering av en overordnet plan, og den kan også forstås som en byggesak som utløser et plankrav (Aarsæther et al. 2013 s. 96).

2.6 Forvaltningsrett ved utarbeidelse av planforslag

Ved utarbeidelse av planforslag er det noen forvaltningsrettslige regler og prinsipper man må påse blir oppfylt. Det dreier seg hovedsakelig om regler, men retningslinjer er også viktig, spesielt når det gjelder forvaltningens skjønnsutøvelse. Forvaltningsrettens formelle materielle garantier handler om kravene til korrekt regelanvendelse, bruk av riktig fakta og lovlig skjønn. Vi har også den personelle siden som vil si at rette instans og rett person/firma må opptre. Til sist kommer den prosessuelle siden som handler om at saksbehandlingen må være forsvarlig. Planadministrasjonen og konsulentene som utarbeider planmaterialet vil naturligvis ha et stort ansvar i denne sammenhengen (Boe 1993 s.576-577).

2.7 Reguleringsprosessen og dets aktører

Prosessen en aktør må gjennom for å få godkjent en område- eller en detaljplan er svært omfattende. Det finnes mange lover og regler som hjemler krav til tomt, utnyttelse og byggverk og så videre som ligger under det man kaller materielle bestemmelser. I tillegg er det regler som omhandler selve saksbehandlingen som går under begrepet prosessuelle bestemmelser. Både de materielle og de prosessuelle bestemmelsene må oppfylles i en reguleringsprosess.

I de første fasene av reguleringsprosessen besluttes mange av premissene for prosjektet. I denne fasen er kun utbygger / tiltakshaver og planadministrasjonen representert (Nordahl 2007 s. 122). Alle aktørene har imidlertid allerede hatt muligheten til å være representert tidligere i forbindelse med utarbeidelse og vedtak av kommunens arealplan. Forutsetningen er dog at utarbeidelsen av områdeplan eller detaljplan er i tråd med vedtatt arealplan.

Det er fem forskjellige hovedgrupper av aktører som er involvert i reguleringsprosessen:

1. Utbygger / tiltakshaver
2. Planadministrasjon
3. Statlige sektormyndigheter
4. Politikere
5. Innbyggere

Kilde: Nordahl 2007 s. 122

I en reguleringsprosess utfører tiltakshaver som hovedregel mange flere oppgaver av avklarende art før forslaget sendes til politisk 1. gangsbehandling enn etter. Dette illustreres i de følgende to tabeller.

Tabell 1: I fasen før 1. gangsbehandling har tiltakshaver normalt utført følgende oppgaver

- Gjennomført mulighetsanalyse av eiendommen med tanke på markedet, markedssvingninger og tiltakshavers egen kapasitet.
- Vurdert eiendommens muligheter i forhold til kommuneplaner og analysert det politiske mulighetsrommet relatert til det spesifikke utbyggingsprosjektet.
- Finansiert oppkjøp av eiendommen.
- Forhandlet frem kjøpsavtale / opsjonsavtale.
- Avklart om man ønsker å gjennomføre arkitektkonkurranse eller sette ut parallelloppdrag til arkitekter.
- Gjennomført arkitektkonkurranse der hvor utbygger ønsker det, og kåret en vinner(e).
- Kontrahert arkitektfirma for å vidreutvikle prosjektidéen (eventuelt den / de vinnende idéene) for å utforme et reguleringsforslag.
- Bearbeide forslag fra arkitektfirma og tilpasse dette til detaljer knyttet til alt fra topografi, grunnforhold etc. til sentrale politiske målsettinger i kommunen.
- Varslet naboer om planprosessen.
- Startet diskusjoner om betingelser for utbygging, herunder avgrensning av byggetrinn og rekkefølgebestemmelser i planen.
- Sendt ut foreløpige utkast med forespørsler om forhåndsuttalelser.
- Tilpasset planen til forhåndsuttalelsene.
- Gjennomført studier og utredninger om spesielle deltema (som ekstra undersøkelser av grunnforhold, støypromblematikk, luftpromblematikk etc.).
- Gått gjennom forutsetninger og betingelser for kostnadssetting av felles tiltak og fordelt kostnadene mellom kommune, utbygger(e) og eventuelt statlige sektormyndigheter.
- Revidert reguleringsforslaget iht. konklusjoner fra ekspertutredninger.
- Sendt inn et foreløpig utkast til kommunen for skriftlig uttalelse.
- Revidert forslaget iht. uttalelsen.
- Oversendt reguleringsforslaget for endelig behandlig.

Kilde: Nordahl 2007 s.120

Tabell 2: Gjøre mål etter at planen formelt er innsendt til politisk 1. gangsbehandling

- Utsending av reguleringsforslaget for offentlig ettersyn.
- Oppsummering av uttalelser og merknader til forslaget (oftest gjort av utbygger).
- Gjennomgang av uttalelser og merknader (utbygger i samhandling med kommunen) og avklaring av hvilke implikasjoner de skal få for forslaget.
- Forhandling med myndigheter som eventuelt har fremmet innsigelser og personer som har kommet med merknader.
- Revisjon av planforslaget iht. innsigelser, uttalelser, merknader etc.
- Avsluttende diskusjon om utbyggingsavtaler.
- Fremme revidert reguleringsforslag for politisk behandling.

Kilde: Nordahl 2007 s.121

Videre utover i denne oppgaven vil jeg se om dette også er tilfellet i caset Jahrehagen Hauskau.

2.8 Initiering, utarbeidelse og vedtak av detaljerte reguleringsplaner



Figur 5: Eksempel på prosess ved utarbeidelse og behandling av reguleringsplaner (Haugrønning et al. 2011 s. 35)

I dette kapitlet vil jeg beskrive selve prosessen som tiltakshaver må gjennom før man kan få en detaljplan endelig godkjent. I figur 5 er det listet opp hvilke hovedpunkter som inngår i reguleringsprosessen. Punktene er ment som et eksempel, og kommunene kan ha litt forskjellige fremgangsmåter. Jeg kommer også tilbake til de ulike punkter i figur 5 i case-gjennomgangen. Der skal jeg beskrive erfaringene for hvert punkt og gå gjennom dannelsen av risiko for hvert av disse punktene. Hvert av punktene i figur 5 er beskrevet utover i kapittel 2.8 og jeg har i beskrivelsen tatt utgangspunkt i (Haugrønning et al. 2011 s. 35-40).

2.8.1 Idé og forundersøkelser

Både kommunen, grunneier og utbygger kan komme opp med idéer om bruken av en tomt eller et område. Det kan for eksempel være et LNF-område som grenser inntil en by eller et tettsted som grunneier ønsker å få omregulert til et boligfelt. Grunneier kan ta kontakt med kommunens planadministrasjon og fremlegge sin idé sammen med en forundersøkelse som bør inneholde hvem som er planlegger og hvem som er grunneier(e). Man bør også lage et kart som viser planens avgrensning og gi opplysninger om tenkt formål og utnytting. Ofte tas det også kontakt direkte med politikere med en idé eller et forslag.

2.8.2 Oppstartsmøte

Oppstartsmøtet for planprosessen er et formelt møte mellom kommunens planadministrasjon og grunneier / utbygger med sin konsulent / planlegger. Grunneier / utbygger opplyser om visjoner og viser frem de foreløpige planskisser. På sin side vil kommunen gi informasjon over planforutsetninger, tilstøtende planer som berører området, oversikt over vei-, vann- og kloakksituasjonen og om det er utfordringer med hensyn til skole og barnehager i det aktuelle området. Kommunen har plikt til å gi opplysninger over alle kjente forhold som kan ha betydning for planen. Disse opplysningene bør man få diskutert så tidlig som mulig. Videre må kommunen opplyse om hvilke krav de vil ha til planmaterialet. Kommunen bør også gi informasjon om det er naturlig å stille krav til konsekvensutredning og om rekkefølgekravene vil være av en slik art at det vil være formålstjenlig med inngåelse av en utbyggingsavtale. Det vil være en klok strategi av utbygger å få i stand et formelt referat som er underskrevet av alle parter fra oppstartsmøtet. For å få mest mulig forutsigbarhet bør det fra kommunens side være med representanter fra ledernivå for å sikre forankring.

2.8.3 Planprogram

I pbl § 4-1 er det hjemlet krav om planprogram der kommuner og reguleringsplaner kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. *Ifølge pbl § 4-1 "Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger."*

2.8.4 Konsekvensutredninger

Konsekvensutredninger kan være en av utredningene som blir krevd i planprogrammet. I følge pbl § 4-2 er konsekvensutredninger å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Regionale planer, kommuneplaner og kommunedelplaner skal alltid konsekvensutredes hvis planen medfører endring av nåværende planer for arealbruk. Mindre omfattende reguleringsplaner skal også konsekvensutredes hvis de er lokalisert eller kommer i konflikt med angitte verdifulle natur- og kulturområder jfr. Forskrift om konsekvensutredninger § 4 (Miljøverndepartementet 2009).

2.8.5 ROS-analyse

I følge pbl § 4-3 er det planmyndighetene som har ansvaret for at risiko- og sårbarhetsanalyse blir gjennomført når det utarbeides planer for utbygging. Planmyndighetene kan selv utføre en slik analyse, eller de kan pålegge for eksempel tiltakshaver å bekoste samt kontrahere en ekstern konsulent til å utføre analysen. Formålet med en ROS-analyse er å påvise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om området er egnet til å bruke til utbygging. I tillegg skal ROS-analysen påvise eventuelle endringer i risiko- og sårbarhetsforhold som kan oppstå som følge av planlagt utbygging.

2.8.6 Varsling – oppstart av planarbeidet

Hvis forslagsstiller er en privat aktør skal denne alltid kunngjøre melding om oppstart av planarbeidet både i elektroniske medier som for eksempel på kommunens hjemmeside og i minimum en lokal papiravis, jf pbl § 12-8 annet ledd. Det er verdt å merke seg at ved varsel om oppstart og kunngjøring er man pliktig til å legge ved kart hvor man har tegnet inn avgrensningen av planområdet. Videre skal alle rettighetshavere i planområdet og planområdets naboer varsles om oppstart av planarbeidet på en hensiktsmessig måte.

2.8.7 Utarbeidelse av planforslag

Det er en meget omstendelig prosess å utarbeide et forslag til reguleringsplan. Det vil blant annet kreve planfaglige vurderinger som plassering av tomter og interne veier og annen infrastruktur. Videre bør man vurdere solforhold, innsyn, støy, sikkerhet for barn, rasfare, universell utforming og så videre. Man må også vurdere hvilke løsninger som gir den mest optimale økonomiske løsningen, for eksempel med hensyn til antall tomter og størrelsen på tomtene. Man må vurdere alle krav i lover og forskrifter og eventuelt søke dispensasjon der det kan være formålstjenlig. Listen er uendelig mye lenger, men jeg kommer nærmere tilbake til disse vurderingene i caset i del 3. Noen kommuner har en mal for hva et planforslag skal inneholde samt egne lister der man kan sjekke om man har tatt hensyn til absolutt alle de forskjellige forhold. De forskjellige kommunene har ikke alltid like krav til standard for når de aksepterer en reguleringsplan som komplett for politisk førstegangsbehandling.

2.8.8 Offentlig ettersyn og høring av planforslag

Kommunen skal annonsere at planforslaget ligger ute til offentlig ettersyn. Ifølge pbl §12-10 er høringsfristen 6 uker. Det er ikke krav om at man er part i saken for å komme med merknader eller innspill til endringer ved offentlig ettersyn. De eventuelle merknader, innspill og protester skal refereres til i saksgrunnlaget når planen skal opp til politisk behandling.

2.8.9 Innsigelse eller varsel om betinget innsigelse

Det er i pbl §5-4 åpnet for å fremme innsigelser til planforlaget. Myndigheten er begrenset til berørt statlig organ og regionalt organ der det er *”spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde”*. Statlig eller regionalt organ kan også varsle at de vil fremme innsigelse dersom gitte vilkår ikke blir oppfylt. Videre kan det ifølge pbl § 5-4 fjerde ledd fremmes innsigelse *”Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan.”*

Tabell 3: Oversikt over de 22 offentlige myndigheter som har innsigelsesrett

● Andre kommuner	● Kystverket
● Avinor	● Luftfartstilsynet
● Biskopene / bispedømmerådene	● Mattilsynet
● Direktoratet for mineralforvaltning	● Norges vassdrags- og energidirektorat
● Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	● Oljedirektoratet
● Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene	● Områdestyrene for reindriftssaker (fylkesmannen fra 01.01.14)
● Fiskeridirektoratets regionskontor	● Politidistriktene
● Forsvarsbygg	● Riksantikvaren
● Fylkesmennene	● Sametinget
● Fylkeskommunene	● Statens vegvesen, regionkontor
● Jernbaneverket	● Statsbygg

Kilde: Miljøverndepartementet, 2013

Begrensningene i adgangen til å fremme innsigelse finnes i pbl § 5-5 som sier at *”Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år.”*

Denne bestemmelsen har selvsagt en stor og viktig betydning for tiltakshavere som med dette får en god forutsigbarhet. Dersom tiltakshaver av en eller annen grunn skulle ønske å få gjort endringer på eksisterende reguleringsplan som er yngre enn ti år, så er det en trygghet i at andre aktører ikke kan fremme innsigelser på forhold som tidligere er avgjort. På denne måten kan tiltakshaver ta en omkamp på de forhold som han ikke er tilfreds med. Det kan for eksempel være at han er misfornøyd med reguleringsbestemmelsene og vil ha disse behandlet på nytt. Dersom bestemmelsene i pbl §5-5 ikke hadde eksistert ville det være en fare for at det ville blitt en omkamp også på andre områder som i verste fall kunne ha forsinket eller stoppet prosessen og endelig godkjenning.

2.8.10 Førstegangs politisk behandling

Først når både den private forslagsstiller og planadministrasjonen i kommunen hevder at forslaget til reguleringsplan er så godt som de kan klare å få til kan planen oversendes til politisk behandling. Forutsetningen er at planen oppfyller kravene til både lovverk og kommunens ønsker. Idet reguleringsplanen formelt er komplett og mottatt av kommunen, kan den legges frem for vedtak i kommunestyret innen tolv uker, jf pbl § 12-12 annet ledd. Kommunestyret / eventuelt det faste utvalg for plansaker kan da velge å enten vedta planen slik den fremstår, eller vedta planen dersom enkelte vilkår / endringer blir gjort og legge planen ut til offentlig ettersyn.

Planutvalget kan komme til den konklusjon at de ikke vil godkjenne planen av diverse grunner. I et slikt tilfelle har den som har fremmet forslaget rett til å få behandlet planen i kommunestyret dersom planen er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områdeplan. På denne måten har forslagsstiller en sikkerhetsventil dersom planutvalget ikke godkjenner planen. Hvis kommunestyret ønsker å godkjenne planen kan kommunestyret kreve at planforslaget blir lagt ut til offentlig ettersyn.

2.8.11 Klager og meklings

De 22 forskjellige offentlige myndigheter i tabell 3 som har innsigelsesrett har også rett til å klage på vedtatt reguleringsplan, gitt at visse forutsetninger er oppfylt (se kap. 2.8.9). Enkeltvedtak slik som reguleringsplaner kan også påklages av private interesser. Ifølge forvaltningsloven § 28 er forutsetningen at den som klager har vært part i saken eller at de har

rettslig klageinteresse. Et reguleringsvedtak kan påklages av grunneiere både utenfor og innenfor det regulerte området. Det er dog en forutsetning at klagerens eiendom blir direkte påvirket av tiltaket. Et klassisk eksempel er i tilfeller der de nye byggene vil ødelegge den eksisterende utsikten. Også organisasjoner og interessegrupper som det lokale jaktlaget kan ha klagerett ifølge Lov om behandling i forvaltningssaker av 1967 (forvaltingsloven) fvl §28. Disse vil ha klagerett også hvis de er mer indirekte berørte. Det er ikke noe krav at deres rettslige posisjon blir berørt, men saken må angå interesser som ligger innenfor foreningens formål. I tillegg må f.eks jaktlaget være representativt for de interesser som blir berørt. (Pedersen et al. 2010, s 297). Andre eksempler på organisasjoner kan være idrettslag, velforeninger og borettslag. De offentlige myndigheter har ikke klagerett i henhold til fvl §28, men det åpner derimot pbl §1-9 tredje ledd for.

Sametinget, regionalt organ og kommune kan påklage enkeltvedtak såfremt vedtaket direkte berører den vedkommende myndighets saksområde. Dersom det tidligere er gitt mulighet for å fremme innsigelse, kan ikke vedkommende myndighet påklage vedtaket. Det kan heller *”ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt.”* Grunnen til at de offentlige myndigheter har fått klagerett, er at de kan bruke klageretten til å koordinere de ulike organs særinteresser (Pedersen et al. 2010 s. 297).

Det kan i enkelte tilfeller også komme nye krav fra sektormyndighetene etter hvert som reguleringsarbeidet skrider fremover og andre krav kan frafalle. Det er derfor viktig å få skriftlige uttalelser fra sektormyndighetene som er undertegnet. I caset i del 3 vises det til et eksempel der Statens vegvesen først varslet innsigelse til reguleringsplan hvis det ikke ble bygget gangvei / kulvert under riksvei. Senere ble dette kravet frafalt, men deretter kom andre og nye krav fra Statens vegvesen forut for 2. gangsbehandling i planutvalget. De nye kravene var at man må flytte et buss-stopp og at buss stoppet må ha leskur.

For kommunale organ i den kommunen som har truffet reguleringsvedtaket finnes det ikke klagerett etter pbl eller fvl. Kommunale organ har derimot klagerett som følge av kommestyreloven § 59 som sier at tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan bringe vedtak som er truffet av folkevalgte organ og av kommuneadministrasjonen inn for departementet for lovlighetskontroll. I tillegg kan både Fylkesmannen og departementet ta opp en sådan avgjørelse til kontroll på eget initiativ (Pedersen et al. 2010 s. 298).

Det er Fylkesmannen som skal avgjøre klagen på tross av at det ikke er et alminnelig underordningsforhold mellom Fylkesmannen og kommunen. Fylkesmannen har som klageinstans i utgangspunktet full kompetanse. Det følger videre av Rundskriv T-8/86 at dersom Fylkesmannen konkluderer at reguleringsplanen bør endres og kommunen er uenig i den konklusjonen, skal departementet foreta en endelig avgjørelse av klagen. Fylkesmannen kan overprøve alle sider ved klagen, selv de skjønsmessige sidene. Det fremgår dog av fvl §34 annet ledd at Fylkesmannen skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyre når det frie skjønn vurderes (Pedersen et al. 2010 s. 299).

Kommunestyreloven § 59 kan benyttes ved mindretallsklage og er som klageinstans begrenset til om vedtaket er innholdsmessig lovlig truffet, samt om vedtaket er truffet av noen som har den rette kompetanse, og om det vedtaket er blitt til på lovlig måte. Et mindretall vil kunne fremme spørsmål inn for departementet om en reguleringsplan har et innhold som er i strid med pbl §§ 12-5, 12-6 og 12-7. Spørsmål vedrørende om en reguleringsplan er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil kan også bringes inn for departementet (Pedersen et al. 2010 s. 300).

2.8.12 Andregangs politisk behandling

Kommunens saksbehandler vil skrive opp de innkommende merknader, forslag og protester som har kommet inn i forbindelse med den offentlige høringsrunden. Forslagsstiller bør også få anledning til å kommentere de innkommende uttalelser og fremme forslag til endringer i reguleringsplan hvis dette er ønskelig. Kommunens saksbehandler skal fremlegge en faglig balansert presentasjon av planens fordeler og ulemper. På grunnlag av dette og saksbehandlers egne vurderinger vil kommunens saksbehandler slutføre alle dokumenter som skal følge med i saksfremlegget når planens skal opp til 2. gangsbehandling (enten planutvalget eller formannskapet).

Det vil i denne fasen kunne oppstå risiko for tiltakshaver av følgende grunner:

1. Det kan være fare for at saksbehandler ønsker å tilfredsstille alle parter "litt" i stedet for å ikke imøtekomme alle parter (Jahreagen og lekeplass).
2. Det er vanlig prosedyre at tiltakshaver ikke blir kjent med innstillingen fra saksbehandler tidligere enn en uke før saken skal opp til 2. gangsbehandling. Utbygger må derfor sørge for å komme med skriftlige innspill i god tid før innstillingen

ferdigstilles. Utbygger kan vurdere om det kan lønne seg å fremme alternative forslag til løsninger hvis man ikke er fornøyd med saksbehandlers innstilling.

Det er på dette stadiet planadministrasjonen formelt gjør endringer i planforslaget siden ansvaret for planforslaget nå er kommunalt. I praksis er det derimot som regel forslagsstilleren som utfører dette. Det bør hele tiden være en dialog mellom kommunen og forslagsstiller angående endringer som kommunen krever og hva forslagsstilleren kan akseptere av endringer eller ikke. Dette stadiet blir kalt for forhandlingsplanlegging. Det vil ofte være utarbeidet flere alternativer jf. ulike tidsaspekter angående rekkefølgebestemmelser eller totalt antall tomter innenfor et tomteområde. Disse alternativene skal også fremlegges kommunestyret slik at politikerne kan vurdere de ulike syn og foreta ordentlige vurderinger og komme til et endelig vedtak basert på dette (Haugrønning et al. 2011 s. 40). For å unngå omkamper er det å gå trinnvis fram og holde fast ved enighet underveis i prosessen av meget stor betydning for både fremdriften og forutsigbarheten til prosjektet (Nordahl 2009 s. 116). Referater og skriftlige uttalelser fra planadministrasjon og sektormyndigheter kan ofte være avgjørende.

2.8.13 Kunngjøring av vedtatt plan

Det følger av pbl § 12-12 femte ledd at når en reguleringsplan er vedtatt skal dette kunngjøres, og det skal opplyses om klageadgangen og frist for klage i samsvar med forvaltingsloven §29. Kommunens planadministrasjon vurderer eventuelle innkommende klager og presenterer deretter saken i de fleste tilfeller for planutvalget. Dersom planutvalget foreslår at klagen bør tas til følge skal saken sendes til kommunestyret for endelig vedtak. I motsatt fall skal kommunen sende saken over til Fylkesmannen som tar en endelig avgjørelse. Det er viktig å være oppmerksom på bestemmelsen i pbl §12-13 første ledd som sier at *”dersom klagen eller innsigelsen gjelder klart avgrensede deler av planen kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av reguleringsplanen skal ha rettsvirkning.”* Se for øvrig kapittel 2.9.5 angående detaljert beskrivelse av mindre endringer. I caset Jahrehagen Hauskau i del 3 kommer jeg også inn på problemstillingen vedrørende innsigelse til klart avgrensede deler av planen.

2.8.14 Endelig vedtak av kommunestyret

Det er kommunestyret som endelig vedtar en reguleringsplan. Kommunestyret kan forkaste hele eller deler av planen hvis de mener at for eksempel en boligblokk blir for høy. Dersom en slik avgjørelse baseres på skjønn må dette være basert med hjemmel i lov. Planvedtaket må også følge forvaltningsrettslige krav til saklighet og rimelighet.

2.9 Faktorer som spiller inn i reguleringsprosessen

2.9.1 Tid

Idet for eksempel en utbygger har kjøpt en tomt for videre utvikling begynner renten på investert kapital å løpe. Dersom utvikleren har en opsjonsavtale på kjøp av tomt, så er det normalt også å betale et mindre beløp ved signering, avhengig av hvor stort press det er i tomtemarkedet. Transaksjonskostnader er en annen faktor. Jo lenger tid det tar før utbygger får igangsettingstillatelse, jo større blir både renteutgiftene til eventuelt kjøp av tomt, pluss alle kostnadene som påløper med hensyn til å få reguleringen endelig godkjent.

Reguleringskostnader er typisk kostnader til reguleringsgebyr, diverse utredninger slik som geologiske undersøkelser, biologisk mangfold, konsulenter som utarbeider reguleringsforslaget med mer. I tillegg vil utbyggeren kunne "gå glipp av" nye investeringsmuligheter hvis man må vente i lengre tid på å få realisert gevinsten. Det kan for eksempel være at en sjønær industritomt blir lagt ut til salgs i markedet og at denne er attraktiv å konvertere til boligområde. Hvis en utbygger har for mye kapital bundet opp i et pågående prosjekt, så kan det tenkes at utbygger ikke vil ha nok kapital til å kjøpe industritomten, og denne vil gå til andre utbyggere. Sannsynligheten er stor for at jo lengre omløpshastighet utbygger har på prosjektene, jo mindre fortjeneste vil man sitte igjen med. Hovedfaktoren her vil være rentekostnader som påløper og at det tar lenger tid før man på ny får investert oppnådd fortjeneste i andre prosjekter.

2.9.2 Kommunestyrets adgang til å omgjøre reguleringsplaner uten klage

Ifølge fvl §35 kan kommunestyret omgjøre egne tiltak og også reguleringsvedtak etter nærmere begrensninger i fvl §35 første ledd bokstavene a), b) og c). Dersom kommunen ønsker å endre sitt vedtak, må den følge saksbehandlingsreglene som er hjemlet i pbl §12-14 første ledd. I tillegg kan ikke kommunen bruke omgjøringskompetansen til å endre til en

arealbruk som ikke har gjennomgått høring og offentlig ettersyn (Pedersen et al. 2010, s 300-301).

2.9.3 To eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre

Ting kan fort bli mer komplisert når det er to eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre, spesielt der hvor det er forskjellige forslagsstillere. Det kan være faktorer som krav om sammenhengende grøntområder som krysser eiendomsgrenser, infrastruktur som veier, ny gang- og sykkelvei, vann, kloakksystemer, pumpestasjoner, legging av elektriske- og fiberoptiske kabler. Utfordringen ligger i å få på plass disse tiltakene til rett tid i forhold til gjennomføringen av selve oppføringen av byggene og i forhold til de ulike byggetrinnene. Kommunen kan og bør ta et særlig ansvar i slike situasjoner med å koordinere både fremdriften og hjelpe til med fordelingen av kostnadene som påløper. Kommunen kan i slike tilfeller stille krav til samordnet regulering. Det kan også lett oppstå misforståelser hos sektormyndighetene i de innledende fasene om hvilke av reguleringsplanene som har ansvaret for bestemte ting. Et godt eksempel er at under reguleringsprosessen for Jahrehagen Hauskau fikk tiltakshaverne krav fra Statens vegvesen om opparbeidelse av bussholdeplass der hvor gang- og sykkelveien stoppet på reguleringskartet. Tiltakshaver måtte derfor påpeke at det allerede eksisterte et buss-stopp som Statens vegvesen har ansvaret for. Det som var spesielt i denne situasjonen var at Larvik kommune tidligere hadde engasjert et annet konsulentselskap til å bistå med reguleringsarbeidet for å videreføre gang- og sykkelveien fra den andre siden av buss-stoppet. Dette er bare et eksempel, men det illustrerer at konsulentene som utarbeider reguleringsforlagene sammen med tiltakshaverne bør passe ekstra nøye på der hvor det et reguleringskart stopper og et annet begynner.

2.9.4 Fem-års fristen for private detaljplaner

I plan- og bygningsloven av 2008 kom det med en bestemmelse om at private, detaljerte reguleringsplaner som er hjemlet i henhold til pbl § 12-11 kun skal gjelde for fem år. Det er tillatelse til gjennomføringen av den vedtatte reguleringsplanen som ikke kan iverksettes hvis tiltaket ikke er satt i gang og det er gått lenger tid enn fem år. Kommunen kan gi tillatelse til at planvedtaket forlenges med inntil to år av gangen etter søknad fra tiltakshaver. Uttrykket ”kan” må tolkes dit hen at kommunen ikke har en plikt til å gi forlengelse

(Pedersen et al. 2010 s. 293). Det er imidlertid flere metoder som tiltakshaver kan bruke for å forsøke å forlenge gjennomføringstiden for planvedtaket. Hvis tiltakshaver har anlagt store deler av infrastrukturen, så er det å anse som at utbyggingen er påbegynt, og man er da ifølge pbl § 12-4 femte ledd på den sikre siden. Dette siden det bør være umulig for kommunen å hevde at man ikke har satt i gang tiltaket når man faktisk har anlagt store deler av infrastrukturen. Det vil naturligvis være et visst skjønn om hvor mange prosent av infrastrukturen som må være anlagt før man er på den sikre siden. Tiltakshaver kan i noen tilfeller kunne planlegge strategisk og anlegge større deler av infrastrukturen enn det som strengt tatt er nødvendig for å gjennomføre for eksempel de første byggetrinnene dersom fem-års fristen nærmer seg. En annen måte for tiltakshaver å sikre seg lenger tid er å søke om rammetillatelse som i realiteten forlenger tillatelse til utbygging med tre år i henhold til pbl § 12-4 sjette ledd. Tiltakshaver må derfor søke om rammetillatelse for de tiltak som eventuelt ikke er påbegynt før fem-års fristen løper ut. I de tilfeller rammetillatelse er gitt før utløpet av fristen, kan det bygges ut i henhold til denne selv om fem-års fristen løper ut i mellomtiden.

Et viktig poeng er at i mange tilfeller ønsker tiltakshaver å benytte reguleringsplanen som grunnlag for pantesikkerhet ved låneopptak i banker. Dette for naturligvis å få tilgang på kapital for å kunne gjennomføre prosjektet. Det kan derfor være et problem at mange banker ikke aksepterer tidsbegrensede detaljreguleringsplaner som pantesikkerhet (Askjer et al. s. 24). På grunnlag av denne problemstillingen vil det i mange tilfeller være klok strategi å først få vedtatt en områderegulering og deretter foreta en detaljregulering, jf kapittel 2.3. Dette for å øke pantesikkerheten og i noen tilfeller verdien på eiendommen.

2.9.5 Mindre endringer

I følge pbl § 12-14 annet ledd kan kommunestyret delegerer ansvar til å treffe vedtak om ”mindre endringer” i reguleringsplan, i tillegg til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplan. Delegeringen må i disse tilfellene gjøres i samsvar med kommunelovens regler av 1992. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 238 gir departementet uttrykk for at mindre endringer kan behandles på en enklere måte (Miljøverndepartementet 2008). Med det så siktes det nok til at det i andre tilfeller vil være krav til samme behandling som ved utarbeidelse av ny reguleringsplan. Videre gis det uttrykk for at med mindre endringer menes ”endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser”. Departementet sier videre at ”vurderingen for hva som er ”mindre vesentlig endring” etter loven av 1985 ofte har

vært for vid. Det må gjøres en skjønnsmessing vurdering i hvert konkrete tilfelle for å avgjøre om endringen er ”mindre vesentlig”. Under pbl av 1985 har det vært et tvilsomt spørsmål om man kan endre reguleringsformålet uten at det fremmes ny regulerings sak. I forarbeidene til pbl av 1985 var uttalelsen at dersom en endring av reguleringsformålet skal kunne anses som en ”mindre endring”, så må det skje slik at forutsetningen for å gjennomføre planen for øvrig ikke forandres nevneverdig. Det ble tidligere fremhevet at endring av reguleringsformålet er et moment som trekker i retning av at endringen er vesentlig, med mindre formålene er nært beslektet (Pedersen et al. 2010 s. 293).

Endring av arealformål vil etter pbl av 2008 ikke være en ”mindre endring”. Mer spesifikt så sies det at *”en justering av grensene mellom to formål kan likevel i de fleste tilfeller anses som mindre vesentlig endring”* (Miljøverndepartementet 2008 s. 238).

I pbl §12-14 annet ledd står det i tillegg at ”små endringer” kan delegeres til administrasjonen”, mens i (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 238) blir dette uttalt som at ”mer bagatellmessige endringer delegeres til administrasjonen”. Videre må kommunen først avklare med alle aktører som direkte berøres av endringene slik at disse får anledning til å uttale seg. Hvis det skulle komme innvendinger kan ikke endringene anses som ”mindre” og saken må deretter behandles som en vanlig reguleringsendring (Miljøverndepartementet 2008 s. 238).

Det vil uten tvil være viktig for en utbygger å ha disse bestemmelsene i bakhodet i de tilfeller han vurderer å foreta endringer i eksisterende reguleringsplan. Som nevnt tidligere i kapittel 2.9.1 er tid i de aller fleste tilfeller svært viktig. Utbygger kan for eksempel vurdere om det lønner seg kun å gjøre endringer som går under kategorien ”små endringer” for på den måten få saken raskere avgjort i motsetning til å gå gjennom en helt ny runde og gjøre litt større endringer.

2.9.6 Politikernes frykt for opinionen

Politikerne som sitter i kommunestyret, byrådet, formannskapet og planutvalget er selvsagt alle folkevalgte. De aller fleste politikere ønsker som regel å bli gjenvalgt ved neste valg. Det bør derfor kunne hevdes at disse vil være opptatt av hva ”deres” velgere er opptatt av. Videre er det spesielt ved store utbyggingsplaner mye oppmerksomhet i media. Det kan i slike tilfeller være en fordel for de folkevalgte at vedtaket går gjennom flere instanser før det blir

endelig bestemt. Et eksempel er Larvik kommune der reguleringsplaner først går til planutvalget, deretter går avgjørelsen til formannskapet, og til slutt er det opp til kommunestyret å fatte endelig vedtak før det sendes videre på høring. En slik fordeling av beslutninger kan regnes som en fordel for enkelte politikere dersom de ikke ønsker for mye oppmerksomhet rundt hva hun / han er med på å avgjøre. Det kan være at politikere er representert i alle tre instanser, men det kan likevel sies å være lettere å kunne stå for en beslutning når man kan si at ”dette har allerede blitt vedtatt i planutvalget og formannskapet”.

2.9.7 Reguleringsbestemmelser

Reguleringsbestemmelser i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner begynner etter hvert å få lang tradisjon i Norge. Allerede under bygningsloven av 1965 § 22 første ledd kunne det gis ”tilhørende bestemmelser som regulerer utnyttning av grunn og bebyggelse” innenfor et regulert område. Dette gjaldt supplerende bestemmelser som ikke var formålstjenlig å tegne inn på plankartet. Den opprinnelige tanken var at en reguleringsbestemmelse skulle presisere den tillatte arealbruk. I bgl-1965 ble det også vedtatt at bruken av areal til annet enn bebyggelse var tiltak som falt inn under denne lov. Regulering til trafikkområder ble hjemlet i bgl-1965 § 25 nr. 3. Det kunne her også hjemles at en del av den regulerte gategrunnen skulle være til fortau. Dette spørsmålet kom opp i forbindelse med gatebruksplanen for Oslo som forutsatte at gater ble omgjort til gågater og sykkelgater som hadde adgang for vareleveranser til bestemte tider. Denne reguleringen måtte suppleres med trafikkskilt for at bruken skulle håndheves (Pedersen et al. 2010 s. 55-56).

I dag er det pbl av 2008 som hjemler bruken av reguleringsbestemmelser til å sette vilkår for bruk eller forby former for bruk. Hensikten i så måte er å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det er med andre ord en presisering av plankartet, siden man kan spesifisere for eksempel grad av utnyttelse. I tillegg kan de angi selvstendige styringsmål. På toppen av de juridisk bindende bestemmelsene kan planmyndighetene vedta supplerende retningslinjer til planen som gir politisk-administrative føringer for forvaltningen eller for realiseringen av planen (Røsnes 2009b s.193).

En reguleringsbestemmelse må være i tråd med de øvrige krav i plan- og bygningsloven. Man kan for eksempel ikke fravike byggeforskriftens regler om måling av bygningshøyde eller grad av utnyttning med mindre det uttrykkelig eller forutsetningsvis fremgår av

lovbestemmelsen. Reguleringsbestemmelsene må også ligge innenfor formålsparagrafen pbl § 3-1 som for øvrig er en vidtspennende bestemmelse (Pedersen et al. 2010, s. 309-310).

I en reguleringsplan kan det ifølge pbl §12-7 i utgangspunktet gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om fjorten forskjellige forhold. Forutsetningen for at det kan gis reguleringsbestemmelser er at disse utgjør en del av det vedtaket reguleringsplanen utgjør. Det kan godt hende at virkningene kan komme på et annet reguleringsformål, men forutsetningen er da at reguleringsbestemmelsen skal fremme et formål som er nedfelt i reguleringsplanen som helhet. Det bør heller ikke gis bestemmelser som gjør det vanskelig med en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt (Pedersen et al. 2010, s 311-312). Et eksempel som kan ha stor betydning for avkastningen i boligprosjekter er bestemmelsen i pbl § 12-7 nr. 5 som gir anledning til å bestemme antall boliger i et område, samt største og minste boligstørrelse. Hensikten med denne bestemmelsen er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk verktøy (Miljøverndepartementet 2008 s. 233).

Et annet eksempel er pbl § 12-7 nr. 10 som gir rett til å angi krav om en bestemt rekkefølge for gjennomføring av planen. Rekkefølgebestemmelsenes formål er å sikre at tiltakene innenfor planområdet gjennomføres på en koordinert og hensiktsmessig måte. Det er en forutsetning at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig, kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid og ikke fungerer som et skjult utbyggingsforbud (Pedersen et al. 2010 s 314-315).

Det er to ulike rettslige forhold som rekkefølgebestemmelser forholder seg til. Skillet gjøres mellom rekkefølgebestemmelser for interne og eksterne tiltak, det vil si mellom tiltak innenfor og utenfor planområdet. Rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet må oppfattes som et vilkår for gjennomføringen av planen. Det kan for eksempel stilles krav til at støyskjerming, gang- og sykkelvei (innenfor og / eller utenfor planområdet) blir krevd opparbeidet før byggetillatelse gis eller for eksempel før midlertidig brukstillatelse gis.

Dersom en rekkefølgebestemmelse ikke er oppfylt, så er konsekvensen at søknad om byggetillatelse må avslås, jf. § 12-4 annet ledd. Videre har rekkefølgebestemmelser en del til felles med bestemmelsen som pålegger byggherre å først bygge vei, vann- og avløpsanlegg før byggetillatelse gis i pbl §18-1 (Pedersen et al. 2010 s 315). Det er for øvrig viktig å huske på at en rekkefølgebestemmelse ikke gir noe pålegg til en privat utbygger om å gjennomføre tiltaket.

Rekkefølgebestemmelsene sier ikke noe om hvem som skal finansiere eller gjennomføre tiltakene. De forholder seg heller ikke til økonomiske realiteter i gjennomføringen av prosjekter. For at rekkefølgebestemmelsene skal bli gjennomført, bør de brukes sammen med utbyggingsavtaler eller andre gjennomføringsavtaler. Hvis ikke står man i fare for at planen / prosjektet ikke blir gjennomførbar. Det er derfor viktig å se på rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i sammenheng. Rekkefølgebestemmelser sier hva tiltaket skal gå ut på for å sikre kvalitet, mens utbyggingsavtalen sier noe om hvem som skal finansiere og gjennomføre tiltaket (Miljøverndepartementet 2001 s. 64-65). I følge undersøkelsen som er beskrevet i (Biørn & Røsnes 2008) er diskusjonen rundt rekkefølgebestemmelser det mest krevende med hensyn til de ulike typer reguleringsrisiko som utbyggere må forholde seg til.

2.9.8 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler utgjør bindeleddet mellom (rekkefølge)bestemmelsene i reguleringsplan og gjennomføringen av reguleringsplan. Selve formålet med en utbyggingsavtale er at den skal sikre gjennomføringen av tilstøtende reguleringsplan, da den absolutt bør angi hvem som er ansvarlig for opparbeidelsen/gjennomføringen av rekkefølgekravene, hvem som er ansvarlig for finansieringen og hvem som er ansvarlig for risikoen.

Det er kommuneplanens arealdel / kommunedelplan og reguleringsplan som danner grunnlaget for inngåelse av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler er ikke bindende før reguleringsplan for det området den skal gjelde er vedtatt (Miljøverndepartementet 2011 s.26).

Den juridiske definisjonen av utbyggingsavtaler finner man i pbl. § 17-1: *”Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om: utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunenes planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan”*.

Med andre ord faller man dermed utenfor begrepet utbyggingsavtale hvis for eksempel en privat utbygger inngår en gjennomføringsavtale med for eksempel Statens vegvesen når det gjelder bygging av en gang- og sykkelvei langs en fylkesvei. Siden det er en fylkesvei kan man ikke avtale gjennomføringen av denne utbyggingen med kommunen. Kommunen kan likevel sette som rekkefølgekrav at gang- og sykkelveien må være etablert før det gis igangsettingstillatelse til første bolig i et nytt boligområde.

Før kommunen lovlig kan inngå utbyggingsavtaler må kommunestyret i henhold til pbl § 17-2 først ha vedtatt et forutsigbarhetsvedtak der de angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er en forutsetning for utbygging og der de synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Et annet krav er at fellesinnretningenes kostnader som belaster prosjektet må være nødvendige for at disse skal kunne belastes prosjektet i medhold av pbl § 17-3 tredje ledd. Videre står det i pbl § 17-3 tredje ledd, tredje punktum at *”kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i rimelig forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen”*. Hvordan kan en privat utbygger eller grunneier være sikker på at kommunen gjør de rette skjønnsmessige vurderinger om et tiltak er nødvendig? Og hvordan unngår man myndighetsmisbruk og press når dette, samt krav om rekkefølgebestemmelser i stor grad er basert på skjønn? Jeg kommer tilbake til disse spørsmålene senere i oppgaven.

En kommune må ha vist i kommuneplanen at for å bygge et planlagt boligfelt må først en kommunal vei oppgraderes eller det må anlegges ny vei. Med hensyn til kravet om forholdsmessighet kan ikke kommunen kreve at et mindre boligfelt skal finansiere hele den kommunale veien hvis denne veien skal brukes av langt flere enn det aktuelle feltet. Problemet er dog at i mange tilfeller så prioriterer ikke kommunen eller fylket den aktuelle veien eller gang- og sykkelveien slik at denne blir realisert i overskuelig framtid. Som en konsekvens av dette vil ofte den eneste måten for en utbygger å få gjennomført prosjektet på være å finansiere ekstern infrastruktur på egenhånd (Haugrønning et al. 2011 s. 33).

Det er også viktig å merke seg at (Kommunal- og regionaldepartementet 2006) vedtok ”Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler”. Med denne forskriften ble det ulovlig å avtale at grunneier helt eller delvis skal bekoste sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem og lignende som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie. Denne forskriften er nå implementert og hjemlet på nytt i byggesakforskriften § 18-1 (Kommunal- og regionaldepartementet 2010). Mange vil nok hevde at forbudet var et skritt i riktig retning etter flere år der enkelte kommuner på Østlandet gikk for langt i å kreve bidrag til sosial infrastruktur når de forhandlet om innholdet i utbyggingsavtaler med private utbyggere. Problemet er dessverre ikke helt løst selv med denne forskriften og bestemmelsen i byggesakforskriften §18-1. Kommunene har fremdeles hjemmel til å sette rekkefølgekrav som sier at den samme sosiale infrastrukturen som en barneskole må være på plass før byggetillatelse kan gis når de utarbeider og vedtar

reguleringsplaner. Disse rekkefølgekravene vil i mange tilfeller være basert på skjønn, og det er derfor fremdeles fare for at myndighetsmisbruk kan forekomme.

Dersom det i rekkefølgekravene til et prosjekt er et vilkår om at en barnehage først må etableres, så er det minst to måter en privat utbygger kan fremskynde prosessen på. En mulighet er at utbygger forskutterer eller bygger barnehagen for egen regning og risiko, for deretter å leie den ut til kommunen. Forutsetningen er at dette skjer på forretningsmessige vilkår og at det ikke er en skjult økonomisk overføring til kommunen. En annen mulighet er at utbygger oppfører barnehagen som en privat barnehage, og dermed vil rekkefølgekravene være oppfylt. En slik fremgangsmåte vil heller ikke være med i noen utbyggingsavtale (Kommunal- og regionaldepartementet 2007).

Det er verdt å merke seg at kommunen som eier av kommunal eiendom og økonomisk aktør kan både inngå avtaler og danne interessefelleskap med andre aktører. I lys av dette stiller kommunen seg friere med hensyn til avtalens innhold, og kommunen er friere når det kommer til forutsetningene for fordelingen av kostnader. Som grunneier kan kommunen også forutsette inngåelse av gjennomføringsavtaler når den ønsker å selge areal. Kommunen kan på denne måten sikre at det kommende utbyggingsprosjektet vil bidra til oppføring av fellesinnretninger som kan gå lenger enn det man ellers har hjemmel for når det kommer til ”vanlig” bruk av utbyggingsavtaler (Røsnes 2009 s.175).

Tabell 4: Oversikt over hvilke momenter en utbyggingsavtale bør inneholde

- Hvem som er avtalens parter, er det for eksempel flere eiendommer som inngår i et samlet område?
- Ofte kan det bestemmes hva som skal skje hvis utnyttelsen av området / tomten blir redusert.
- Spesifikasjon av hvilken infrastruktur som skal opparbeides både innenfor og utenfor planområdet.
- Organisering av gjennomføringen og om det skal opprettes øremerket selskap til dette formål og /eller bruk av prosjektgruppe.
- Med hensyn til finansiering og kostnadsfordeling bør avtalen si noe om det er kommunen eller utbygger som finansierer / forskutterer, eller om det er grunneierne som betaler anleggsbidrag.
- Om alle grunneiere skal være med å finansiere tiltakene.
- Forfall og oppgjørstidspunkt, samt refusjon.
- Grunnavståelse, grunnerverv fra tredjemann og ekspropriasjon kan være nødvendig å ha med.
- Frist for gjennomføring kan være et sentralt punkt.
- Forhold som overtagelse, drift og vedlikehold av infrastrukturprosjekt samt transport av avtalen / salg av eiendom / salg av aksjene i selskapet som eier eiendommen.
- Tinglysning, sikkerhetsstillelse, forsikring og uforutsette forhold som forurensning, fortidsminner og reguleringsendringer.
- Tidsfaktor, konkurs, hva som skal skje ved mislighold og bestemmelser om tvister.
- Forbehold om godkjenning.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet 2007

Det er to hovedmodeller av utbyggingsavtaler som tradisjonelt har blitt brukt i Norge. Den ene er kontantbidrag hvor det er fremforhandlet at den private utbyggeren tar en gitt andel av totalkostnaden. Fordelingen kan for eksempel være at den private utbygger finansierer 40% mens kommunen finansierer 60% av de totale kostnadene. Når det er kommunen som står for opparbeidelsen kan den private utbygger betale inn for eksempel halvparten av sin andel ved igangsettelse. Resten av beløpet kan avtales innbetalt for eksempel ved midlertidig brukstillatelse. Som sikkerhet kan kommunen kreve bankgaranti eller pant i eiendom. Når det er kommunen som står som utbygger av infrastrukturen og det er kommunen selv som skal overta disse tiltakene, oppnår man fritak på merverdiavgift. Den private utbygger vil dermed oppnå at rekkefølgekravene blir gjennomført på en billigere måte enn om denne skulle stått for gjennomføringen selv.

Den andre hovedmodellen er realytelser hvor den private utbygger tar ansvaret for både gjennomføringen og ansvaret for finansieringen av hele eller enkelte deler av fellesinnretningene. Når disse så er ferdig oppført overfører utbygger disse til kommunen. I dette tilfellet vil det påløpe merverdiavgift på investeringen i motsetning til hva det gjør ved kontantbidragsmodellen.

2.9.9 Faglig kompetanse og effektivitet

En reguleringsprosess er en meget omfattende og krevende prosess. Det er en avansert miks av lover, forskrifter, retningslinjer og utallige hensyn man må ta. I tillegg er det et utall av arbeidsoppgaver man må gjøre før reguleringsforslaget kan gå til politisk 1. gangsbehandling. Det er derfor ikke så unaturlig at kompetansen og effektiviteten til tiltakshaver og tiltakshavers konsulenter kan være avgjørende i en reguleringsprosess. (Jacobsen 1965) hevder på sin side at det også finner sted en forskjellsbehandling av måten de profesjonelle gjengangerne blir mottatt på i forhold til de private engangerne i møte med offentlig saksbehandling. De profesjonelle er i Jacobsens analyse flinkere til å levere nødvendig informasjon til de offentlige saksbehandlerne. Dette kan igjen påvirke likebehandlingen av klientene.

Minimumskravet til tiltakshavers konsulenter må være at de utarbeider planforslaget inkludert plankart med tilhørende endringer innen rimelig tid og at de sørger for at de utredninger som plansaksbehandler etterspør faktisk blir utført. Dersom materialet har faglig dårlig kvalitet, eller at tiltakshaver ikke utreder det plansaksbehandler etterspør, så vil det naturlig nok virke negativt på fremdriften, og man kan i visse tilfeller også risikere at plansaksbehandler nedprioriterer plansaken.

En profesjonell aktør vil nødvendigvis ha mye erfaring også med forhandlingsplanlegging og kunsten å snakke med de rette menneskene i det politiske miljøet. I tillegg vil det også være vanskeligere for en førstegangs tiltakshaver å vite når og hvordan man skal overtale eller fremme egne forslag til politisk behandling som går imot planadministrasjonens innstilling, med hensyn til for eksempel endring av rekkefølgebestemmelser eller høyde på bygg. En førstegangs tiltakshaver vil kanskje også akseptere flere negative faktorer før han fremmer eget forslag til vedtak for politisk behandling.

Den faglige kompetansen og erfaringen til plansaksbehandler vil naturlig nok også kunne være avgjørende for sluttresultatet for en reguleringsplan. Det samme gjelder for eksempel saksbehandlere i fylkeskommunen, Fylkesmannen og sektormyndigheter som er involvert i reguleringsprosessen. For å oppnå likebehandling fra saksbehandlerne side er det avgjørende at ledelsen hos de forskjellige offentlige aktører opparbeider rutiner som kan forhindre eller avdekke eventuelle avvik.

2.10 Påstander for videre undersøkelse

På grunnlag av de funn jeg har gjort i del 1 og del 2 av oppgaven har jeg kommet frem til følgende påstander:

1. Reguleringsrisiko oppstår i de ulike trinn i reguleringsprosessen og er avhenging av hva konflikten dreier seg om, samt tidsbruk.
2. Det er flere ulike former for reguleringsrisiko, og årsaken til at de oppstår avhenger av blant annet politiske prioriteringer, hvilke aktører som er involvert, samt hvordan og hvem som behandler saken.
3. Tiltakshaver har muligheter for å påvirke reguleringsrisikoen.
4. Reguleringsrisikoen påvirker det totale risikobildet i prosjektet i forhold til de tre ovenstående påstander.

Videre utover i oppgaven vil jeg undersøke og belyse disse fire påstandene. Dette vil igjen føre til at hovedspørsmålsstillingen blir besvart.

3. CASEGJENNOMGANG JAHREHAGEN HAUSKAU



Figur 6: Jahrehagen Hauskau planområde sett fra nord (Intern konsulent, 2009)

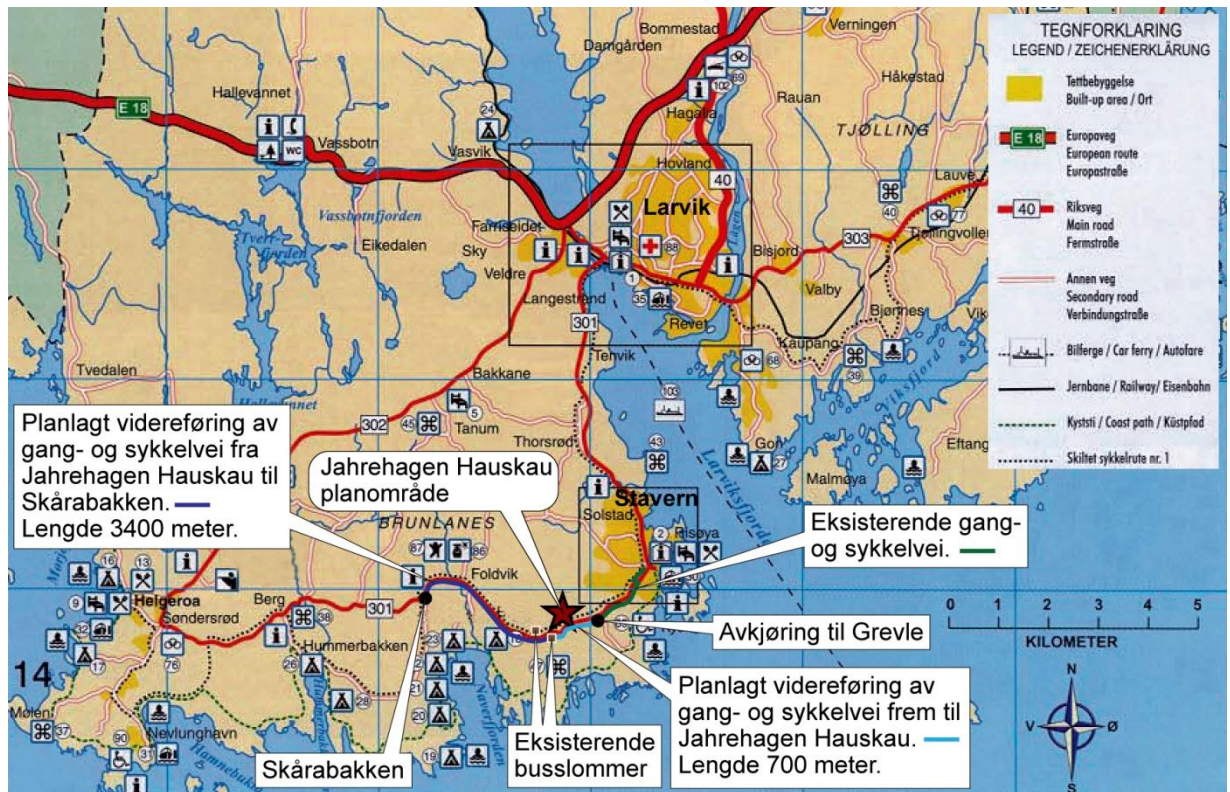
3.1 Introduksjon til caset

Jahrehagen Hauskau planområde ligger cirka 2 km vest for Stavern sentrum i Larvik kommune. Bakteppet er at fire gårdbrukere inngikk en samarbeidsavtale med hverandre om å få omregulert deler av deres tilgrensede LNF-eiendommer til et samlet område for fritidsboliger. Det samlede planområdet er på ca 206 dekar og er avsatt i kommunedelplan Stavern datert 14.06.2006 til fremtidig fritidsbebyggelse (Larvik kommune 2006a). I tillegg er det innenfor planområdet også planlagt et lite næringsbygg som skal være et service senter for de nye fritidsboligene. Det samlede planområdet består av selve tomteområdet, pluss en 700 meter lang trasé for ny gang- og sykkelvei som skal gå fra tomteområdet og i retning Stavern til avkjørselen til Grevle (se figur 7). Videre i oppgaven henviser jeg til avgrensningen i figur 6 når jeg skriver om planområdet. Den planlagte gang- og sykkelveien er også en del av planområdet, men for denne vil jeg henviser til gang- og sykkelveien.

Senere ble planområdet også avsatt i kommuneplanens arealdel for Larvik kommune vedtatt 17.06.2010 (Larvik kommune 2010a). Grunneierne formaliserte samarbeidsavtalen ved å stifte holdingselskapet Jahrehagen AS den 16.01.2012.

Videre i casegjennomgangen har jeg valgt å bruke begrepet ”tiltakshaverne” siden grunneierne per i dag både er aksjonærer i holdingselskapet Jahrehagen AS og fremdeles er grunneiere av teigene som planområdet består av. I tillegg er en av grunneierne også

arkitekten som hovedsakelig har utarbeidet forslaget til reguleringsplanen. I henhold til pbl § 12-3 fjerde ledd skal reguleringsplan utarbeides av fagkyndige. Den interne konsulenten oppfyller kravene til å være fagkyndig, men det er første gang konsulenten utarbeider forslag til detaljert reguleringsplan.



Figur 7: Kart som viser hvor planområdet er lokalisert, samt en oversikt over eksisterende og planlagte gang- og sykkelveier (Stavernguiden 2013, samt egen fremstilling)

I del 2 presenterte jeg et målediagram som viste de forskjellige stegene man må gå gjennom i en reguleringsprosess (figur 5), og jeg gav en beskrivelse av hva hvert av disse stegene innebærer. Casegjennomgangen tar utgangspunkt i dette målediagrammet, men jeg følger ikke diagrammet nødvendigvis slavisk. Det er de faktiske hendelser og de ulike stegene som ble fulgt i reguleringsprosessen for Jahrehagen Hauskau jeg forsøker å få fram på en mest mulig korrekt måte. I dette caset vil jeg vise hvor i reguleringsprosessen risiko oppstod, hvilke former for reguleringsrisiko som oppstod og hvorfor det oppstod. Videre viser jeg hvordan tiltakshaverne agerte for å avdekke og redusere reguleringsrisikoen. Jeg vil også komme inn på hva tiltakshaverne kunne / burde gjort annerledes for muligens å få et bedre resultat med hensyn til utnyttelse av tomteområdet og reguleringsbestemmelser. Jeg beskriver hendelsene kronologisk fra idé stadiet i 2005 til status per 12.11.2013.

3.2 Reguleringsprosessen og dannelsen av risiko

3.2.1 Idé og forundersøkelser

En av de fire tiltakshaverne fikk idéen om å omregulere det daværende LNF-området til et område for fritidsbebyggelse i 2005. Området bestod på den tiden hovedsaklig av krattskog. Tiltakshaveren som fikk idéen kontaktet de tre andre tiltakshaverne og foreslo at de skulle prøve å få omregulert dette området. Alle var interessert i å få til dette, og sammen gikk de i gang med prosessen. I den første skissen var tanken å få omregulert et område både på nordsiden og sydsiden av riksvei 301. Riksvei 301 ble for øvrig senere omgjort til fylkesvei 301 den 01.01.2010. De første anslagene var at man kunne prøve å få omregulert til ca 148 tomter.

Tiltakshaverne presenterte sitt forslag på et møte med innbyggerne og planadministrasjonen i Larvik kommune i forbindelse med innspill til innholdet i arealdelen for kommunedelplan Stavern i 2005. Tilbakemeldingene fra planadministrasjonen var at de synes idéen var god og at de ønsket å innlemme LNF-området i kommunedelplan Stavern. Området nord for riksvei 301 ble deretter vedtatt innlemmet i kommunedelplanen for Stavern i kommunestyremøtet den 14.06.2006.



Figur 8: Flyfoto som viser eksisterende planområde (gul strek) og foreslått areal syd for fylkesvei 301 (rød strek) som ble avslått (Larvik kommune 2006a s.45).

Planadministrasjonens begrunnelse for avslaget om å innlemme området på sydsiden av riksvei 301 var at det ville komme i konflikt med ”Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen”. På området syd for riksvei 301 var det opprinnelig skissert 20 tomter og disse måtte nå tas ut av det skisserte prosjektet. Det totale antallet tomter ble dermed redusert til 128 (se kartskisse i vedlegg 1).

3.2.2 Oppstartsmøte

Etter at planområdet ble avsatt til fritidsboligområde i kommunedelplan Stavern fremmet tiltakshaverne forespørsel om å få i stand et oppstartsmøte med planadministrasjonen i henhold til nåværende pbl § 12-8 første ledd, annet punktum. Av forskjellige grunner tok det nesten 12 måneder før oppstartsmøtet ble avholdt i Larvik kommunes lokaler den 06.06.2007. I tillegg til at alle tiltakshaverne stilte var møtedeltakerne fra Larvik kommune konstituert plansjef, leder av oppmålingsseksjonen, leder for kommunalteknikk, landbrukssjefen og en saksbehandler fra planavdelingen.

Under følger en oppsummering av de viktigste punktene fra oppstartsmøtet. Opplysningene er hentet fra møtereferatet (Larvik kommune 2006b) som er utarbeidet av plansaksbehandleren i Larvik kommune:

1. Tiltaket berøres av følgende rikspolitiske retningslinjer:

- Samordnet areal- og transportplanlegging T5/93
- Barn og planlegging T-1/95
- Riks- og fylkesveier T-1057

(Merknad: Ettersom arealet syd for riksvei 301 nå er tatt ut, vil det foreslåtte arealet ligge utenfor virkeområdet for de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden).

2. Lokale vedtekter og retningslinjer som gjelder for planområdet

- Bestemmelser og retningslinjer i kommunedelplanen for Stavern s.56.
- Se også §9 (e), kriterier som vil være retningsgivende for utarbeidelsen av reguleringsplanen for Jahrehagen Hauskau.

3. Antatt viktige planfaglige tema for planarbeidet – foreløpig vurdering

- En landskapsanalyse må ligge til grunn for den videre reguleringen.
- Det må reguleres inn en buffer på 30 meter mot landbruksarealene.

- Infrastrukturen internt i feltet skal være privat.
- Dersom infrastrukturen utenfor feltet er av kommunal interesse kan en delingsbrøk med tanke på kostnader drøftes. For øvrig ingen plikt for Larvik kommune å overta avløpspumpestasjoner.
- Gang- og sykkelvei mot Stavern (700 meter mangler).
- Behov for felles parkeringsarealer? Arealer for båthengere?
- Natur- og ressursgrunnlag, se kommunedelplanens retningslinjer §4.26. Vilttrekk? Sjelden flora/fauna?
- Et forslag til utbyggingsavtale skal være klar til 1. gangsbehandling.

4. Krav til planforslaget – innhold og materiale

- Tiltakshaverne får tilsendt et forslag til reguleringsbestemmelser for et område med ny fritidsbebyggelse.

5. Kommunaltekniske anlegg

- Tiltaket forutsetter utbygging / utbedring av kommunaltekniske anlegg. Må arbeides med / sjekkes underveis i planprosessen.
- Utbyggingsavtale vil sannsynligvis bli nødveding siden det må opparbeides nytt kryss mot riksvei 301. Det er ikke avklart om Larvik kommune skal overta deler av vann- / avløpsledningene.

6. Kommunens foreløpige vurderinger og føringer

- Foreløpige signaler om rekkefølgebestemmelser ble ikke drøftet i møtet. Det kan dog være naturlig å se for seg at kryssområdet mot riksvei 301 må være opparbeidet før anleggs- / byggearbeider på området kan igangsettes.

7. Framdrift

- Førstegangsvedtak antas å bli fattet 12 uker etter at komplett søknad er mottatt. Ref. overlevert tjenestebeskrivelse med brukergaranti.
- Vanskelig å si når endelig planvedtak antas å bli fattet etter at komplett søknad er mottatt, men gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 28 uker.

Videre skriver saksbehandler at utarbeidelse av planprogram ikke er aktuelt.

Som man ser av de overstående punktene og underpunktene, fikk grunneierne en hel rekke føringer fra dette møtet som gav dem en viss pekepinn på både utnyttelse og krav. I forhold til utnyttelse av tomteområdet er det føringen om å innarbeide 30 meter buffersone mot dyrket mark og hensynet til vilttrekket som var det viktigste. Jeg kommer tilbake til disse punktene senere i oppgaven.

3.2.3 Tiltakshaver forbereder og utarbeider oppstartsannonse og varselbrev

Grunneierne måtte foreta mange forskjellige vurderinger etter oppstartsmøtet. De viktigste punktene som måtte drøftes og tas stilling til var:

-Er det nok med 30 meter buffersone som består av skog / krattskog for å opprettholde et tilfredsstillende vilttrekk? Det er tross alt ikke trekkruiter til reinsdyr man har å forholde seg til. Grunneiernes konklusjon var at det burde være mer enn godt nok med tanke på at viltet som ferdes i området er så tamme at de ofte står inne i hagene og beiter på rosebuskene. Tiltakshaverne anså at problemet heller ville bli litt opprørte hytteeiere som fikk rosebuskene ødelagt av rådyr enn at rådyrene skulle lide noen nød når de ferdes over planområdet. I tillegg finnes det mange andre kjente og velbrukte vilttrekk både rett øst for og rett vest for planområdet. I planskissen ble det derfor tegnet inn en 30 meter buffersone som også vil fungere som vilttrekk. Problemstillingen er svært viktig siden det har direkte innvirkning på hvor mange tomter totalt man kan få plass til innenfor planområdet.

-Hvor mange og hvor store lekeplasser trenger man innenfor planområdet?

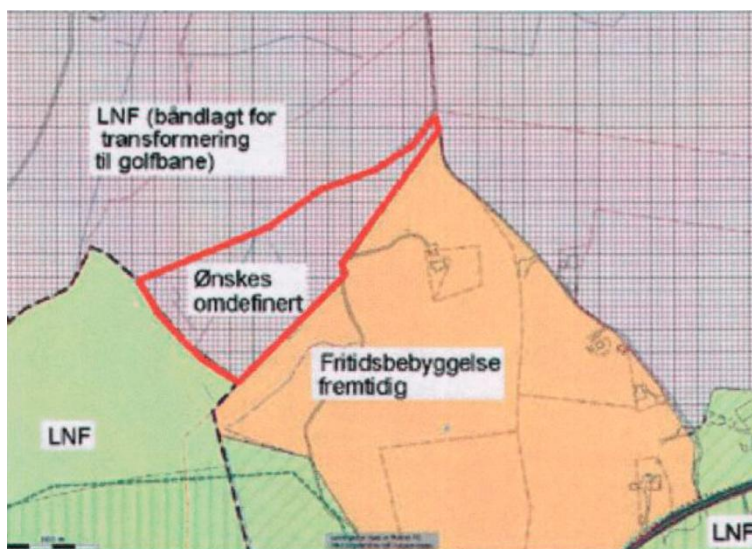
-Det ble diskutert hvor det var mest fornuftig å plassere pumpestasjonene for kloakk. Alternativ A var nord for riksvei 301 og 623 meter nord for planområdet. Alternativ B var 1208 meter øst for planområdet og syd for riksvei 301. I kartvedlegget til forslag for reguleringsplan ble begge alternativer tegnet inn (se vedlegg 1). Tiltakshaverne syntes også det var fornuftig å koble på eksisterende eiendommer til kloakkanlegget.

-Tiltakshaverne så det som svært sannsynlig at det ble stilt krav til at prosjektet skulle finansiere en stor andel av gang- og sykkelveien som mangler i retning Stavern by. Strekningen er på 700 meter og er sterkt trafikkert i sommerhalvåret.

-Sanering av 11 farlige avkjørsler til riksvei 301 syntes å være fornuftig, så det ble tegnet inn i planskissen.

-Rekkefølgebestemmelser ble ikke drøftet av tiltakshaverne, men de anså det som nødvendig at de måtte inngå utbyggingsavtale i forbindelse med kryssløsningen fra riksvei 301 og inn til planområdet. De anså det også som formålstjenlig at kryssløsningen burde stå ferdig før anleggsarbeidene startet.

Både parallelt og etter at tiltakshaverne har drøftet hvilke løsninger de burde satse på blir varselbrev med tilhørende vedlegg utarbeidet. Samtidig ønsket tiltakshaverne også å utvide planområdet. Inntil planområdet ligger et LNF-område som er båndlagt for transformering til golfbane. Tiltakshaverne ønsket å innlemme en liten trekant på 29 dekar av den planlagte golfbanen til tomteområde. Ønsket var å benytte trekanten som buffersone mot LNF-arealet samt til tomter. På den måten ville man få plass til flere tomter og man anså at det var verdt å vente på. Tiltakshaverne måtte først vente på landbrukssjefen som var på befaring 13.08.07, deretter måtte de vente på hans uttalelse etter befaringen og tilslutt måtte de vente på planseksjonens tilbakemeldinger. Tilbakemeldingene var positive og området som for øvrig ble omtalt som "golf-trekanten" av tiltakshaverne ble innlemmet i planområdet for fremtidig fritidsbebyggelse. Omdefineringen av trekanten var en sjanse å ta for tiltakshaverne. Sannsynligvis kunne de ha sendt ut varseling om oppstart av planarbeidet cirka 4 måneder tidligere hvis de ikke hadde søkt om å få arealet omdefinert.



Figur 9: Område som ønskes omdefinert fra fremtidig golfbane (Intern konsulent 2007a)

3.2.4 Varsling – oppstart av planarbeidet

Oppstartsannonse og varselbrev (Intern konsulent 2008a) ble først sendt ut 12.01.08. Det vil si 7 måneder etter oppstartsmøtet. Sammen med varselbrevet ble det sendt ut følgende vedlegg:

- Planskisse som viser plasseringen av tomtene i grove trekk, interne og eksterne veier samt kryssløsning (Intern konsulent 2008b).
- Kart som viser alternativ A og alternativ B for kloakkledninger og pumpestasjoner. I tillegg vises hvilken eksisterende bebyggelse på utsiden av planområdet som kan koble seg på det nye kloakknettet (Intern konsulent 2008c).
- Eget brev til Statens vegvesen der tiltakshaver varsler behov for møter tidlig i prosessen for å få avklaring med hensyn til kryssløsning, gang- og sykkelvei, avkjørselsanering og muligheter for fartsreduksjon ved krysset på riksvei 301 (Intern konsulent 2008d).

Høringsfristen ble satt til 30 dager, men Statens vegvesen svarte ikke før 15.04.2008. Totalt kom det inn 8 innspill i form av synspunkter, reservasjoner, foreløpige uttalelser og betinget varsel om innsigelse.

Under følger en oppsummering av de merknader som kom inn:

- En nabo ønsket ikke å bli koblet på ny kloakkledning og ønsket heller ikke avkjørselsanering (Nabo 2008a).
- En nabo ønsket mer informasjon om brøyting og vedlikehold i tillegg til om den nye avkjørselsveien ville bli dimensjonert for lastebiler og annen stor redskap (Nabo 2008b).
- En nabo ville ikke at de nye beboerne skulle benytte en ekstern grusvei for å komme ned til sjøen. Grusveien er for øvrig åpen for allmennheten i henhold til friluftslovens bestemmelser (Nabo 2008c).
- Norges vassdrags- og energidirektorat påpeker at tiltaket ligger under den marine grense og at det derfor først må dokumenteres at grunnen er stabil eller lar seg stabilisere (Norges vassdrags- og energidirektorat 2008).
- Fylkesmannen i Vestfold forventer at reguleringsplanen blir utarbeidet i samsvar med arealplankartet og utfyllende bestemmelser. Videre meddeler de at dersom man ønsker en omdisponering av golf-trekanten så må konsekvensene for naturmiljøet og

friluftslivet vurderes og eventuelt avbøtende tiltak tas inn i planen. Videre anbefaler de at fritidsboligene konsentreres og ikke spres i planområdet og at det beholdes skjermvegetasjon rundt området. Til slutt skriver de at det *bør* stilles krav i bestemmelsene om at det etableres gang- / sykkelvei og andre trafiksikkerhetstiltak langs riksvei 301 før fritidsboligene ferdigstilles (Fylkesmannen i Vestfold 2008).

-Vestfold fylkeskommune skriver at man bør unngå plassering av fritidsboliger på toppen av åskammer og utsiktspunkter for å unngå uheldige silhuettvirkninger. Videre må undersøkelsesplikten etter kulturminneloven §9 oppfylles, og tiltakshaver må dekke disse kostnadene i henhold til kulturminneloven §10. Det må foretas befarings på snø- og telefri mark, og fylkeskommunen har derfor en særlig uttalefrist på tre måneder etter kulturminneloven §9 annet ledd. Videre er fylkeskommunen negativ til at det anlegges kloakkledning med tilhørende pumpestasjon syd for riksvei 301, vist som alternativ B (se vedlegg 1). Grunnen er nærheten til Gumserød gård som ligger i et vakkert og bevaringsverdig historisk kulturlandskap. Konklusjonen er at dersom det blir gjort tiltak som endrer dette kulturmiljøet, så vil fylkeskommunen fremme innsigelse til å føre kloakkledning over dette området (Vestfold fylkeskommune 2008a).

-Vestfold fylkeskommune sender nytt brev som Larvik kommune mottar 28.03.08. I brevet opplyses det at for at tiltakshaverne skal kunne oppfylle undersøkelsesplikten etter kulturminneloven §9 må det foretas en arkeologisk registrering. Dette for å kartlegge bestanden av automatisk fredede kulturminner innenfor planområdet og om disse eventuelt kommer i konflikt med de fremlagte planer. Totale kostnader er beregnet til kr. 151.900. Kostnadene må dekkes av tiltakshaver. Undersøkelsen kan gjennomføres hvert år i perioden 15.04 til 01.11 (Vestfold fylkeskommune 2008b).

-Etter puring fra plansaksbehandler i Larvik kommune gir Statens vegvesen tilbakemelding først den 15.04.2008. Der opplyses de at de ikke er villige til å senke farten på riksvei 301 forbi innkjøringen / kryssløsningen til planområdet. De meddeler at det for fotgjengere og syklistene må anlegges enten en kryssing under veien i kulvert, eller over på en bru. Konklusjonen deres er at innsigelse varsles dersom en annen løsning for kryssing av riksvei 301 velges (Statens vegvesen 2008). Dette vil dermed medføre en økt kostnad for tiltakshaverne i motsetning til en løsning med vente-øy og fotgjengerovergang. I tillegg krever Statens vegvesen at det må anlegges gang- og

sykkelvei fra planområdet til Stavern før fritidsboligene kan tas i bruk. De varsler innsigelse dersom ikke denne bestemmelsen også tas inn i planen.

3.2.5 Utarbeidelse av planforslag

Parallelt med at tiltakshaverne utarbeidet planforslaget måtte de også vurdere og ta stilling til de innspill som hadde kommet i høringsrunden. Innspillene ble diskutert i flere møter med plansaksbehandler. Konklusjonen ble at naboen som ligger lengst vest i planområdet burde få beholde dagens avkjøring til riksvei 301. Grunnen til dette var at denne naboen har minst 80 meter siktelinjer i begge retninger i 60 km/t sone. Det ble videre konkludert med at grunneierne skal bestille geotekniske grunnundersøkelser innenfor planområdet og at rapport fra denne må foreligge før 1. gangsbehandling.

Fylkesmannens innspill om at det bør stilles krav i bestemmelsene om at gang- og sykkelvei må etableres før fritidsboligene ferdigstilles ble ikke diskutert eller tatt opp av tiltakshaverne i denne fasen. Tiltakshaverne utarbeidet heller ikke dokumentasjon på hvilke virkninger dette kunne få for økonomien i prosjektet, og de tok ikke opp problemstillingen med plansaksbehandler. Det er viktig å merke seg at Fylkesmannen skriver ”bør” og ikke ”må” i dette innspillet. Nå skal det også sies at tiltakshaverne fremdeles så for seg at det var mulig å få godkjent 120 tomter innenfor planområdet. Således ble det vurdert at prosjektøkonomien kunne tåle de ekstra rentekostnadene en tidlig etablering av gang- / sykkelveien ville medføre. Det var for tiltakshaverne også en betydelig usikkerhet om kommunestyret ville godkjenne prosjektet en gang i fremtiden, og man ønsket derfor ikke å ta denne diskusjonen på dette tidspunktet.

Vestfold fylkeskommunes innspill om at man bør unngå plassering av fritidsboliger på toppen av åskammer og utsiktspunkter gjorde at tiltakshaverne noe motvillig bestemte seg for å trekke tomtene litt innover og bort fra fjellkanten. På denne måten ville man fortsatt ha god utsikt, men fritidsboligene ville ikke få den samme fjernvirkningen. Videre ble tiltakshaverne mer sikker på at pumpestasjonen burde plasseres i henhold til alternativ A i den første planskissen. Kravet om å oppfylle undersøkelsesplikten etter kulturminneloven §9 var en kostnad og risiko man bare var nødt til å ta. Kostnaden var opplyst på forhånd av fylkeskommunens kulturminneavdeling til et fast beløp, men risikoen var naturligvis at det kunne bli gjort funn som ville medføre at deler eller store deler av planområdet ikke ville være mulig å bygge ut.

Den betingede innsigelsen fra Statens vegvesen gjorde at tiltakshaverne så for seg økte kostnader til bygging av enten kulvert under riksvei 301 eller bro som gikk over riksveien. Tiltakshaverne jobbet videre med denne problemstillingen senere i reguleringsprosessen, og den betingede innsigelsen ble senere frafalt. Dette er et godt eksempel på at det nytter å føre dialog med sektormyndighetene i samarbeid med plansaksbehandler. Derimot ble ikke kravet om at gang- og sykkelvei må være etablert før fritidsboligene tas i bruk frafalt.

Alle de ovenstående punkter var gjennomarbeidet etter utallige møter tiltakshaverne imellom og i møter mellom plansaksbehandler og tiltakshaverne. Tidsmessig befant man seg nå på sommeren 2008, og man hadde planer om å fortsette utarbeidelsen av komplett planforslag etter sommeren.

3.2.6 Uforutsett hendelse - Finanskrisen høsten 2008

Finanskrisen høsten 2008 gjorde at grunneierne bestemte seg for å midlertidig stanse planprosessen inntil man så hvilke konsekvenser krisen ville ha for makroøkonomien og eiendomsmarkedet og hvor langvarig denne ville bli. Ved å midlertidig stanse planprosessen unngikk tiltakshaverne å måtte betale saksbehandlingsgebyr, kostnader til arkeologisk- og geoteknisk undersøkelse. Disse utgiftene ville man naturligvis ikke få tilbakebetalt hvis det på grunn av finanskrisen skulle vise seg at det ikke lenger var lønnsomt å gjennomføre prosjektet.

3.2.7 Tiltakshaver fortsetter utarbeidelsen av komplett planforslag

I siste halvår av 2009 så man igjen lysere på situasjonen med hensyn til makroøkonomien og eiendomsmarkedet. Tiltakshaverne besluttet å fortsette arbeidet med reguleringsprosessen. Den 05.02.2010 sendte de ut en utvidet varslig til myndigheter og berørte naboer (Intern konsulent 2010). Der ble det igjen opplyst om planens formål, samt at tiltakshaverne ventet på å motta rapport om den gjennomførte arkeologiske undersøkelsen. I dette varselbrevet ble det også invitert til informasjonsmøte.

Den arkeologiske registreringen og undersøkelsen ble utført i tidsrommet 12.10.2009 til 15.12.09 og undersøkelsesplikten i henhold til kulturminneloven §9 ble dermed oppfylt. Rapporten (Vestfold fylkeskommune 2010) ble først mottatt den 12.02.2010. Det ble gjort to funn av steinalderboplasser i form av funn av flintstein. Disse funnene er i kategorien

automatisk fredede kulturminner med nasjonal verneverdi. De to funnstedene kan derfor i utgangspunktet ikke bebygges, og dette ble krevd inntatt i planbestemmelsene.

Tiltakshaverne ferdigstiller ROS-analysen den 01.09.2010 og etter en tid med mange møter og mye korrespondanse sender tiltakshaverne inn revidert forslag til reguleringsplan den 16.09.10 til planadministrasjonen (Intern konsulent 2010b). I planforslaget er antall tomter innenfor planområdet nå redusert til 100 i motsetning til den første skissen som inneholdt 128 tomter. Årsaken til reduksjonen på 28 tomter siden tiden rett før oppstartmøtet er at det ikke kan bygges på de to funnstedene til automatisk fredede kulturminner og at noen av de høyest beliggende tomtene måtte tas bort, jf Vestfold fylkeskommunes innspill. I tillegg kan det ikke bygges i buffersonen som er tegnet inn som et belte på 30 meter rundt hele området.

Den 14.10.2010 mottar tiltakshaverne et brev fra en ny plansaksbehandler og hans foreløpige vurderinger av det innsendte planforslaget (Larvik kommune 2010c). Innholdet i brevet beskriver mange faktorer som den nye plansaksbehandleren mener man bør se nærmere på og eventuelt suppleres / endres.

Nedenfor følger de viktigste punktene fra dette brevet:

- Plassering av lekeplass i buffersonen mot landbruksområdet er uheldig.
- Det er fremdeles tegnet inn tomter på noen høydedrag og det må vurderes på nytt om disse kan bestå.
- Det må etableres flere stier ut fra planområdet.
- Planområdet synes hardt utnyttet og kan fremstå som en hyttelandsby. Det må vurderes å redusere antall tomter og ha noe større felles grøntarealer mellom byggefeltene.

Plansjef, landbrukssjef og den nye plansaksbehandleren foretar deretter befaring i planområdet 25.10.2010. Dagen etter befaringen sender plansaksbehandleren et brev (Larvik kommune 2010d) med følgende momenter (jeg tar kun med det viktigste fra dette brevet):

- Enkelte av tomtene griper sterkt inn i kollelandskapet, og dette bør derfor endres. Saksbehandler mener at flere av tomtene skal fjernes og at andre tomter skal trekkes enda lenger inn på kollene.
- Plansaksbehandler mener at gamle steingjerder ikke må fjernes og i det minste bør det gjøres en nøyere vurdering av hvilke steingjerder som bør få stå og at tomteinndelingen for de enkelte fritidsboligene må ta hensyn til dette.

-Plansaksbehandler hevder at når man sammenligner grunnlagskart for eksisterende grøfter, stier og traktorveier ser man at plankartet bør justeres noe. Det bør innføres grøntkorridorer som følger utløpet / bekkefare. Dette for å unngå nedbygging og at allmenheten kan ferdes til fots langs bekken.

-Som tidligere nevnt i brev datert 14.10.2010 mener plansaksbehandler at der er en underdekning av felles parkeringsplasser innenfor planområdet. Dette vil i noen grad redusere antallet tomter.

Hvis tiltakshaverne skulle tatt alle innpillingene fra plansaksbehandler til følge ville antall tomter synke dramatisk. Utover høsten fulgte flere harde møter der grunneierne ga sitt syn til kjenne. Tiltakshaverne ble hørt på en del punkter, men de måtte gjøre store endringer på plankartet og ta ut flere tomter og i tillegg forskyve flere tomter.

På toppen av det ovenstående leverer plansaksbehandler personlig et papirkart som viser hvor eksisterende vilttrekk går over plankartet til en representant for det lokale jaktlaget. Jaktlaget tar deretter naturlig nok kontakt med tiltakshaverne og er bekymret for viltets muligheter til å krysse fylkesvei 301 samt om buffersonen er bred nok. Etter en del møter og diskusjoner må tiltakshaverne lage nok et nytt forslag til plankart der buffersonen nå er utvidet til 45 meter, pluss at det må være en avstand på 5 meter fra denne igjen til byggelinjen. Tiltakshaverne etterlyser deretter en skriftlig bekreftelse fra det lokale jaktlagets leder som sier at hvis buffersonen økes til 45 + 5 meter i planområdets vestre side, så vil det være en akseptabel løsning. Denne bekreftelsen ble mottatt 22.12.2010 (Jaktlaget 2010). Bekreftelsen var ønsket fra tiltakshavernes side for å hindre at jaktlaget senere kunne hevde at viltet hadde behov for en enda bredere bufferson. Bekreftelsen var også et middel mot at andre aktører senere kunne hevde at 45 + 5 meter ikke var nok. Dette er et godt eksempel på trinnvis avklaring, selv om avklaringen ideelt sett skulle ha vært foretatt tidligere i reguleringsprosessen.

Tiltakshaverne må tegne om plankartet nok en gang og sitter igjen med enda færre tomter.

Den 25.05.2011 mottar tiltakshaverne og planseksjonen en fem siders uttalelse fra den nærmeste hyttenaboen til felt F15 (Nabo 2011). Det er tydelig at formålet med brevet primært er å få tatt bort tre av de nærmeste tomtene til denne naboen. Sekundært er det også tydelig at naboen ønsker å stoppe hele prosjektet ved å gjøre det ulønnsomt. For å prøve å overbevise plansaksbehandler opplyser naboen bevisst eller ubevisst om flere faktafeil.

Under følger kun hovedpunktene i brevet med hensyn til forhold som naboen påpeker:

- Terrengtilpasning av ny bebyggelse
- Tre av de nærmeste tomtene må tas ut av planen
- Området i forhold til rekreasjon, grøntbelter, turstier, og ønske om mer parkering
- Bekymret over adkomst til sjøen og båtplasser
- Hevder at det blir 1000 daglige krysninger av fylkesvei 301, og kulvert vil derfor være den beste løsningen
- For mange tomter innenfor planområdet som ligger for tett
- Næringsbebyggelsen bør tas ut av planen og erstattes med de tre av tomtene i felt F15
- Det bør gjøres en konsekvensutredning selv om det ikke er lovpålagt i dette tilfellet¹
- Eiendomsgrenser og arealangivelse for min tomt er feil på reguleringskartet

Plansaksbehandler tar ingen av disse innspillene til følge på dette stadiet siden det allerede er vurdert og tatt hensyn til i behandlingen av planen. Det ble for øvrig foretatt en oppmålingsforretning i etterkant som konkluderte med at eiendomsgrensene ikke var der naboen trodde de var.

3.2.8 Førstegangsbehandling i planutvalget

Etter en lang prosess sender plansaksbehandler reguleringsplanen over til 1. gangsbehandling i planutvalget som ble avholdt 13.09.2011 (Larvik kommune 2011a). På plankartet er nå totalt antall tomter redusert til 90. Reduksjonen på 10 tomter kommer som følger av den nye planbehandlers innspill og krav i brev datert 14.10.2010 og brev etter befarings datert 25.10.2010, samt utvidet buffersone vest i planområdet. Man har nå brukt 11 måneder på å forhandle med plansaksbehandler og plansjef (forhandlingsplanlegging) i tillegg til å justere og ferdigstille planforslaget til førstegangsbehandling. Selv om tiltakshaverne mistet 10 tomter kunne de i alle fall glede seg over at reguleringsplanen ble enstemmig vedtatt i planutvalget. Reguleringsplanen kunne imidlertid ikke sendes ut på høring i etterkant.

I Rådmannens forslag til vedtak var det tatt inn en bestemmelse som sa at før forslaget kan legges ut til offentlig ettersyn må følgende dokumentasjon være innkommet:

- Varmeplan, utredning av nærvarmeanlegg og eventuelle forslag til løsning.

¹ I dette tilfellet er planområdet allerede avsatt til fremtidig fritidsbebyggelse i kommunedelplan for Stavern 14.06.06 og derfor var det ikke lovpålagt å først utføre konsekvensutredning.

- Forslag til utbyggingsavtale med Statens vegvesen (gang- og sykkelveien samt adkomstkrysset).
- Forslag til utbyggingsavtale med Larvik kommune (interne veier, vann og avløp).
- Revidert reguleringskart der 3 tomter tas ut (felt 13), og dette arealet skal være vist som friområde, naturområde FN.
- Rapport om biologisk mangfold utarbeidet av fagkyndig.
- Rapport om geologiske forhold / grunnforhold utarbeidet av fagkyndig.

Plansaksbehandler hadde faktisk purret på tiltakshaverne med hensyn til varmeplan, revidert reguleringskart, rapport biologisk mangfold, og rapport for geologiske forhold. De aller fleste av de ovenstående punktene burde strengt tatt vært ferdig utredet og allerede ligget ved planforslaget. Grunnen til at dette ikke var ferdig var sommel fra tiltakshaverne som ikke hadde fått bestilt rapportene og heller ikke utredet / vurdert varmeplan. Når det gjelder punktet med utbyggingsavtale med Statens vegvesen så var det ikke mulig å oppfylle. En utbyggingsavtale kan ifølge pbl. § 17-1 kun inngås av grunneier / utbygger og kommunen. I dette tilfellet ville det derimot være snakk om en ren gjennomføringsavtale som må inngås mellom tiltakshaverne og Statens vegvesen. Når det gjelder punktet om å ta ut 3 tomter fra felt F13 så motsatte tiltakshaverne seg dette i forkant av planutvalgets møte og sendte inn plankartet der de tre tomtene fremdeles var tegnet inn. Plansaksbehandler på sin side tok med dette punktet i teksten sammen med Rådmannens forslag til vedtak. Dermed ble antall tomter redusert til 87.

I reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser hadde plansaksbehandler også lagt til følgende:

- Før det gis midlertidig brukstillatelse / ferdigtillatelse for første fritidsbolig skal godkjent veikryss for områdets avkjørsel fra hovedveien og gang- / sykkelvei langs hovedvei være etablert.

Siden tiltakshaverne fikk se forslag til vedtak med tilhørende underpunkter bare 1 uke før planutvalgets møte var tiden knapp til å fremme et alternativt forslag til rekkefølgebestemmelsene. I referatet fra oppstartsmøtet er det ikke nevnt at gang- og sykkelvei må være etablert innen gitte tidsrammer eller i hvilken rekkefølge dette må gjøres. Imidlertid står det i referatet at ”det er naturlig å se for seg at kryssområdet mot riksveien må være opparbeidet før anleggs- / byggearbeider på området kan igangsettes.” Derimot er rekkefølgekrav i forbindelse med gang- og sykkelveien nevnt i brev fra Fylkesmannen i

Vestfold datert 11.02.2008. Der skriver de at *”det bør stilles krav i bestemmelsene om at det etableres g/s vei og andre trafiksikkerhetstiltak langs riksvei før hyttene ferdigstilles”*.

Det kan tenkes at tiltakshaverne faktisk burde ha fremmet et eget alternativt forslag til vedtak slik at planutvalget med de tilhørende politisk valgte medlemmer selv måtte ta en avgjørelse om de tre tomtene var nødvendig / hensiktsmessig å ta ut eller ikke. Samtidig kunne politikerne tatt en avgjørelse angående tidshorizonten på rekkefølgebestemmelsene som omhandler gang- og sykkelveien. På denne måten kunne man hatt en viss sjanse til å få beholde de tre tomtene, og risikoen ville vært liten for at planutvalgets medlemmer skulle bli negative til prosjektet som helhet av den grunn. Sannsynligheten for innsigelse fra regionale myndigheter ville nok økt hvis rekkefølgebestemmelsene med hensyn til gang- og sykkelveien ble endret. Man kunne muligens fått gehør for at gang- og sykkelveien måtte være etablert før igangsettingstillatelse til fritidsbolig nummer 31 ble gitt. Samtidig kunne tiltakshaverne ha lagt ved et budsjett som viste hvilken finansiell belastning det ville medført for prosjektet å måtte ferdigstille gang- og sykkelveien i henhold til rådmannens forslag til rekkefølgebestemmelser.

3.2.9 Arbeidet med å klargjøre utestående punkter før offentlig ettersyn

Dette arbeidet skulle vise seg å ta svært lang tid. Grunnen til uthalingen var hovedsakelig på grunn av tiltakshavernes sommel. Først i februar 2012 mottok tiltakshaverne rapport om biologisk mangfold (Cowi 2012). Rapporten inneholdt ingen negative ting i forhold til å bygge ut planområdet. Tiltakshaverne fikk først sendt over revidert plankart og varmeplan til plansaksbehandler den 22.08.12 (Intern konsulent 2012a). Dette var 11 måneder etter at saken ble behandlet i planutvalget.

Planutvalgets krav om at tiltakshaver først må ha inngått utbyggingsavtale med Statens vegvesen med hensyn til utbyggingen av gang- og sykkelveien ble senere frafalt. Grunnen var at Statens vegvesen bekreftet overfor plansaksbehandler at i forhold til Statens vegvesen sine rutiner, så må det først foreligge en godkjent bebyggelsesplan før de kan / vil inngå en gjennomføringsavtale med tiltakshaver.

3.2.10 Offentlig ettersyn og høring

Reguleringsplanen lagt ut til offentlig ettersyn den 28.08.12. Frist for innsendelse av merknader ble satt til 12.10.2012.

Under følger en oppsummering av de merknader som kom inn:

-Skagerak Energi sender et brev den 03.09.2012 der de vedlegger et kart som viser hvor luftlinjen til en høyspentline går over planområdet. De skriver i sin merknad at det er tiltakshaver som må dekke alle kostnader med å flytte eller grave ned denne høyspentlinjen. I tillegg minner de på regler som gjelder for bruk av anleggsmaskiner i nærheten av høyspentlinjer (Skagerak Energi 2012). Tiltakshaverne var allerede kjent med alle merknadene som kom fra Skagerak Energi, så det var derfor ingen overraskelser som dukket opp.

-Statens vegvesen sender brev den 31.09.2012 der de kommer med en uttalelse og en betinget innsigelse (Statens vegvesen 2012). De anser det som vesentlig at den regulerte gang- og sykkelveien opparbeides før fritidsboligene tas i bruk. Videre blir det påpekt muligheter / ønsker om å sanere to ekstra avkjørsler og at det bør tegnes frisisiktstrekanten for alle veier og avkjørsler som målsettes. Siktstrekanten bør avsettes som Hensynssone – frisisikt. Statens vegvesen ønsker også at det skal tegnes inn 50 meters byggegrense til fylkesveien også for eksisterende boliger for å unngå senere misforståelser. En gledelig nyhet for tiltakshaverne var at Statens vegvesen i dette brevet frafalt kravet om at det måtte bygges undergang for myke trafikanter fra planområdet og under fylkesveien til gang- og sykkelveien. De er tilfredse med at det anlegges trafikkøy i forbindelse med fotgjengerovergangen. Det overlates til kommunen å vurdere om det vil være fornuftig eller ikke å kreve krysset ferdig utbygget før anleggsarbeidet innenfor planområdet starter. Til slutt i brevet anser Statens vegvesen det som en mangel at det ikke er planlagt busslommer innenfor planområdet.

-Den 01.10.2012 sender hyttenaboen til felt F15 igjen et langt brev med en rekke tilleggsbemerkinger av ymse sort (Nabo 2012). Brevet ble i alle fall av noen av tiltakshaverne oppfattet som en blanding av overdrivelser, usannheter og livlig fantasi men har også noen få gode poenger. Hovedformålet med brevet synes igjen å være å få fjernet de tre nærmeste tomtene.

-Fylkesmannen i Vestfold skriver i brev datert 11.10.2012 i hovedsak at det bør etableres minimum to nærlekeplasser i planområdet og at dette tas inn i rekkefølgebestemmelsene (Fylkesmannen i Vestfold 2012). De skriver også at det under befaring i området ble registrert mye rådyrtråkk, i tillegg til spor av elg og hjort. Her må Fylkesmannens saksbehandler ha misforstått siden det ikke finnes hjort i området. Rundt området finnes derimot rådyr og elg som går under kategorien hjortevilt, men arten hjort finnes ikke i området. Videre skriver Fylkesmannen at det ser ut til at planen ivaretar landskapshensynet gjennom kun å tillate en stor grad av hytter i en etasje. De landskapsmessige virkningene utad er imidlertid avhengig av at buffersonen ikke hugges ned eller tynnes for mye. Det kommenteres også at buffersonen er viktig for vilttrekket. Til slutt minnes det om at også fritidsboliger som brukes i sommerhalvåret har behov for litt oppvarming også i vinterhalvåret.

-Vestfold fylkeskommune svarte først den 22.10.2012, det vil si 10 dager etter at høringsfristen gikk ut. Hovedsakelig gir de tilbakemelding om at deres tidligere råd er tatt til etterretning, som for eksempel landskapsmessige tilpasninger i byggeområdet, ivaretagelse av turstier, grøntdrag og kulturminner (Vestfold fylkeskommune 2012a). Videre ser Vestfold fylkeskommune positivt på at området er planlagt med høy utnyttelse. Eksisterende steingjerder skal bevares og tillates ikke fjernet eller endret. Områdene BK1 og BK2 inneholder funn fra steinalderen, og Vestfold fylkeskommune foreslår en endring i bestemmelsene om at ”det er bra at vegetasjonen holdes nede, men eventuell lett overflatebehandling med påfølgende tilsåing må kun gjøres i samarbeid med regional kulturminneforvaltning”

3.2.11 Justering av planforslaget og videre arbeid

Tiltakshaverne må igjen foreta noen justeringer av plankartet, men i mindre omfang enn tidligere justeringer.

Hovedsakelig foretas følgende justeringer:

-Plansaksbehandler krever at man tar vekk en tomt på felt F15, det vil si den tomten som ligger nærmest hyttenaboen som kom med merknader /innspill i brev datert

25.05.2011 og 01.10.2012. Tiltakshaverne etterkommer kravet fra plansaksbehandler og tar denne tomten ut av plankartet. Antall tomter er nå redusert til 86.

I møte med plansaksbehandler konkluderes det for øvrig med at de to eksisterende busslommene som grenser inntil planområdet vil være tilstrekkelig. Dette siden beboerne vil bare få ca 80 meter lenger å gå enn om busslommene flyttes til hovedadkomsten til planområdet. At Statens vegvesen anser det som en mangel (brev datert 31.09.12) at eksisterende busslommer ligger ca 80 meter fra hovedadkomsten sees på av tiltakshaverne som ubegripelig da busslommene også vil være tilgjengelig via den nye gang- og sykkelveien. I tillegg må man også ta hensyn til nåværende befolkning i helårsboliger og fritidsboliger som benytter eksisterende busslommer. Disse beboerne ville fått 80 meter lenger å gå hvis man flyttet busslommene til hovedadkomsten til planområdet. En mulig forklaring til brevet kan være at saksbehandler i Statens vegvesen ikke visste om de to eksisterende busslommene. Statens vegvesen sitt ønske om at det bør tegnes inn sikttrakter med tilhørende hensynssoner for friskt blir derimot ikke tatt med.

3.2.12 Utbyggingsavtale

Parallelt med møter og korrespondanse med plansaksbehandler angående innhold og endringer i plankartet med bestemmelser, har tiltakshaverne også møter med kommunen der man forhandler innholdet i utbyggingsavtalen (tiltakshaverne 2012). I utbyggingsavtalen med Larvik kommune forhandles det ikke om forhold som har med gang- og sykkelveien eller kryssløsningen å gjøre. Grunnen til det er at ifølge planadministrasjonen må dette forhandles med Statens vegvesen, siden det er en fylkesvei og ikke en kommunal vei.

Den ferdigforhandlede utbyggingsavtalen inneholder følgende hovedmomenter:

- Utgangspunktet for utbyggingsavtalen er at utbyggingen skal skje i samsvar med reguleringsplanen og reguleringsbestemmelsene. Rekkefølgebestemmelsene går foran utbyggingsavtalen hvis det er avvik.
- Kommunen skal overta følgende anlegg vederlagsfritt for fremtidig drift og vedlikehold:
 - Felles- /samleledninger for vann og spillvann
 - Pumpestasjon for spillvann

-Pumpeledning for spillvann fra pumpestasjon til tilkobling til eksisterende kommunal spillvannsledning

-Alle anlegg som interne veier, vann og avløp, veikryss, lekeplasser og friområder skal utføres i henhold til de gjeldende normer fastsatt av kommunestyret. Disse normene skal dog ikke være strengere enn det som er forutsatt i lov og forskrifter med tilhørende normkrav.

-Bidragsmodellen legges til grunn for dette prosjektet så langt det er praktisk og teknisk mulig. Egen avtale om bidragsmodellen må utarbeides og det tas forbehold om at skattemyndighetene ikke forandrer nåværende regler.

Tiltakshavernes vurdering var at det må helt klart være en fordel at kommunen overtar så mye som loven gir tilgang til med hensyn til intern og ekstern infrastruktur. På den måten slipper tiltakshaverne / fremtidige beboere disse vedlikeholdskostnadene. Hvis man også benytter bidragsmodellen så vil tiltakshaverne spare utgifter til merverdiavgift på de respektive anleggene (se kapittel 2.9.8).

Siden planområdet blir regulert til område for fritidsboliger ønsker ikke Larvik kommune å overta eiendomsrett eller vedlikeholdsansvar for det interne veinettet. Det betyr at tiltakshaverne ikke kan benytte bidragsmodellen med hensyn til det interne veinettet, og de får dermed heller ikke fradrag på merverdiavgift på disse investeringene. Derimot fant tiltakshaverne ut at det er mulig å lage en kostnadsfordeling med hensyn til interne veier og vann- og avløpsledninger. Siden begge disse anleggene i stor grad legges i samme trasé kan man lage en fordelingsnøkkel slik at man får igjen merverdiavgift på den delen av kostnaden man har til vann- og avløpsledningene. I samme trasé legges også store deler av det elektriske nettet og fibernetet.

Utbyggingsavtalen ble undertegnet av tiltakshaverne forut for 2. gangsbehandling i planutvalget. Leder for Kommunalteknikk i Larvik kommune undertegnet avtalen i etterkant av kommunestyrets endelige vedtak den 11.06.2013.

3.2.13 Annengangsbehandling i planutvalget

Etter at de fleste av justeringene som ble pålagt under førstegangsbehandlingen var blitt utført, fremmet Rådmannen saken til annengangsbehandling i planutvalget. Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt i planutvalget den 16.04.13 (Larvik kommune 2013a).

3.2.14 Politisk behandling i formannskapet

Det var ingen rettelser som måtte gjøres fra vedtaket den 16.04.2013 før planen skulle opp til behandling i formannskapet (Larvik kommune 2013b). Under møtebehandlingen i formannskapet fremmer en av de politiske representanter følgende forslag til tillegg i rekkefølgebestemmelsene:

” Undergang for kryssing av fylkesvei 301 skal også være etablert før det gis brukstillatelse for første fritidsbolig”. Dette på tross av at Statens vegvesen faktisk hadde frafalt kravet om undergang / kulvert i brev datert 31.09.12.

Tilleggsforslaget falt mot 2 stemmer. Planutvalgets innstilling ble vedtatt mot 1 stemme.

3.2.15 Politisk behandling i kommunestyret

Reguleringsplanen ble endelig godkjent og vedtatt i kommunestyret den 22.05.13 (Larvik kommune 2013c). To medlemmer stemte imot. En av de som stemte imot bor selv mellom planområdet og korteste vei til sjøen.

3.2.16 Høring

Reguleringsplanen sendes ut på høring fra kommunen 16.06.13. Det er uvisst hvorfor det tok såpass lang tid før kommunens saksbehandler fikk sendt saken på høring.

Det kom inn 1 klage på den vedtatte reguleringsplanen, og den kom fra Statens vegvesen (Statens vegvesen 2013a).

Statens vegvesen svarer den 18.06.13 i hovedsak følgende:

-Byggetegninger skal godkjennes på forhånd av Statens vegvesen for alle tiltak og byggearbeider som utføres på eller langs en fylkesvei. Dette punktet mangler i

reguleringsplanens bestemmelser selv om kommunens plansaksbehandler sier dette er rettet opp.

-Det mangler et eget punkt i reguleringsbestemmelsene under Hensynssone – friskt om høyder innenfor sonen.

-Den inntegnede busslommen har en uheldig plassering. På grunn av svingen vil bussen ha dårlig sikt bakover. En plassering nærmere hovedadkomsten vil sannsynligvis være bedre.

-Det er bare tegnet inn busslomme på den ene siden av veien og ikke begrunnet hva som er årsaken til det.

-En busslomme skal være 54 meter lang (17+20+17) og det bør settes av plass til lehus.

-Statens vegvesen ”beklager at ikke kommunen har ansett det som nødvendig å sanere utkjørselen fra B1”.

Busslommen som saksbehandler i Statens vegvesen nå mener har en uheldig plassering ble oppført for minst 30 år siden og er altså en eksisterende busslomme. Det er noe underlig å se at saksbehandler i Statens vegvesen ikke vet dette før hun uttaler seg. Ved hjelp av kart på internett kan man finne ut dette i løpet av fem minutter. Siden saksbehandler i Statens vegvesen også påpeker at hun lurte på hva som er årsaken til at det ikke er tegnet inn busslomme på motsatt side av veien er det en enda større grunn til at hun burde ha reagert og sjekket ut eksisterende forhold på andre kart. Faktum er at det også på motsatt side av veien er en busslomme som har eksistert i minst 30 år. Gang- og sykkelveien som er tatt med i planens rekkefølgebestemmelser er vedtatt å slutte der den eksisterende busslommen begynner. Opprinnelig var rettferdighetsoppfatningen til tiltakshaverne at de umulig kunne bli pålagt å bygge gang- og sykkelveien forbi hovedadkomsten til planområdet. Ved nærmere vurderinger anså alle parter at det mest fornuftige og sikreste ville være å strekke gang- og sykkelveien ca 70 meter lenger for å lede de myke trafikkantene inn på denne busslommen. Planens avgrensning stopper derfor naturlig nok der hvor gang- og sykkelveien skal slutte. På plankartet vises ikke den eksisterende busslommen, noe det burde ha gjort nettopp for å unngå misforståelser. I tillegg burde det også vært lagt til en vurdering og konklusjon som beskrev at tiltakshaverne og Larvik kommune anser de eksisterende busslommene som tilstrekkelig som tilsvar på Statens vegvesen sitt brev datert 21.09.2012. Larvik kommune har også utarbeidet sin egen reguleringsplan i området hvor de har benyttet et annet konsulentselskap. Her har kommunen planlagt ny gang- og sykkelvei videre vestover til Skårabakken, og helt ut til

Helgeroa. Det er for øvrig meget uvisst når gang- og sykkelveien ut mot Skårabakken og Helgeroa kan gjennomføres (se kapittel 4.2.3).

Det at Statens vegvesen mener at man bør sanere utkjørselen fra B1 syntes tiltakshaverne og plansaksbehandler var unødvendig. B1 har minst 120 meter frisikt til høyre og minst 80 meter frisikt til venstre i 60 km/t sone. B1 ligger på nordsiden av fylkesvei 301 og eksisterende utkjørsel vil således ikke krysse fremtidig gang- og sykkelvei som vil ligge syd for veien.

3.2.17 Behandling av klagen fra Statens vegvesen

Plansaksbehandler i Larvik kommune begynte ikke å behandle klagen fra Statens vegvesen før i midten av september 2013. Tiltakshaverne begynte å bli utålmodige og purret på plansaksbehandler og plansjefen når de ikke hadde hørt noe i midten av august.

Plansaksbehandler hadde reist på 5 ukers ferie i august / september og hadde ikke forsøkt å løse klagen før han dro på ferie. I midten av september forlangte tiltakshaver møte med planavdelingen. Deretter sendte plansaksbehandler e-post den 07.10.13 til Statens vegvesen som redgjorde for de faktiske forhold, samt opplyste om hvilke endringer som ville bli gjort.

Under følger hovedpunktene fra denne e-posten:

- Krav om at Statens vegvesen skal forhåndsgodkjenne alle tiltak som skal utføres på eller langs fylkesvei blir tatt med i reguleringsbestemmelsene.
- Krav om maksimalt 0,5 meter høyde på sikthindre innenfor de anviste frisiktsonetrekanter tas med i reguleringsbestemmelsene.
- Eksisterende busslomme på nordsiden av fylkesveien utvides 15 meter vestover slik at total lengde blir 57 meter i tråd med Statens vegvesen sitt krav. Videre er det ”plass til leskur ved siden av regulert bygg for vann- og avløpsnett (KA 5)”. Eksisterende busslomme på sydsiden av fylkesveien er utenfor planområdet til Jahrehagen Hauskau, men vil i stedet bli behandlet i forslag til reguleringsplan for opparbeidelse av gang- og sykkelvei på strekningen Jahrehagen-Skårabakken (se figur 7).
Reguleringsplankartet vil bli justert tilsvarende.
- Angående avkjørsel til B1, så er bebyggelsen plassert slik at det vil bli både vanskelig og kostbart å legge adkomsten til internt veinett i planområdet fra nordsiden av huset. Kommunen har vurdert siktforhold og stedets beskaffenhet slik at det kan forsvares å beholde nåværende inn- / utkjørsel.

Den 07.10.13 sender Statens vegvesen et brev der de opplyser om at dersom plan og bestemmelser rettes opp som beskrevet i e-post fra kommunens plansaksbehandler, så trekker de klagen sendt i brev datert 18.06.2013. Videre opplyser Statens vegvesen at dersom hele eller deler av planen senere ønskes omregulert, vil de kreve at busslommene flyttes til hovedadkomsten til planområdet (Statens vegvesen 2013b).

3.2.18 Nødvendig med mindre endring av reguleringsplan

To av tiltakshaverne hadde møte med plansaksbehandler den 20.10.2013. I møtet ble det diskutert hvem som har myndighet til å vedta de endringer som plansaksbehandler nevnte i e-post datert 07.10.2013. Det ble til slutt enighet om at endringene går under kategorien ”mindre endringer” i henhold til pbl § 12-14 (se kapittel 2.9.5). I henhold til lovens bestemmelser kan kommunestyret delegerer myndigheten til å vedta mindre endringer i reguleringsplan til enten formannskapet eller planutvalget. Videre i pbl § 12-14 står det at ”Små endringer kan delegeres til administrasjonen.” Etter å ha konferert også med planadministrasjonens avdelingsleder ble det klart at kompetansen til å kunne vedta mindre endringer i Larvik kommune er delegert til planutvalget. Plansaksbehandler og tiltakshaverne startet deretter med å forberede dokumentene som skulle ligge ved saken i planutvalgets møte den 12.11.2013.

3.2.19 Politisk behandling av mindre endringer

I rådmannens innstilling til planutvalget var punktene som plansaksbehandler skrev i e-post til Statens vegvesen den 07.10.2013 tatt med i saksdokumentene (Larvik kommune 2013d). Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt 12.11.2013.

4. PLANPROSESSEN SOM RISIKOGENERATOR

I dette kapittelet vil jeg analysere og drøfte de fire påstandene jeg presenterte i kapittel 2.10. Analysen og drøftelsene blir gjort på grunnlag av del 1 og del 2, samt de funn jeg har gjort i oppgavens case. Ved å besvare de fire påstandene vil jeg samtidig svare på hovedproblemstillingen i oppgaven som er som følger:

Hvilke ulike former for reguleringsrisiko dannes under initiering, utforming og behandling av reguleringsplaner?

De fire påstandene er:

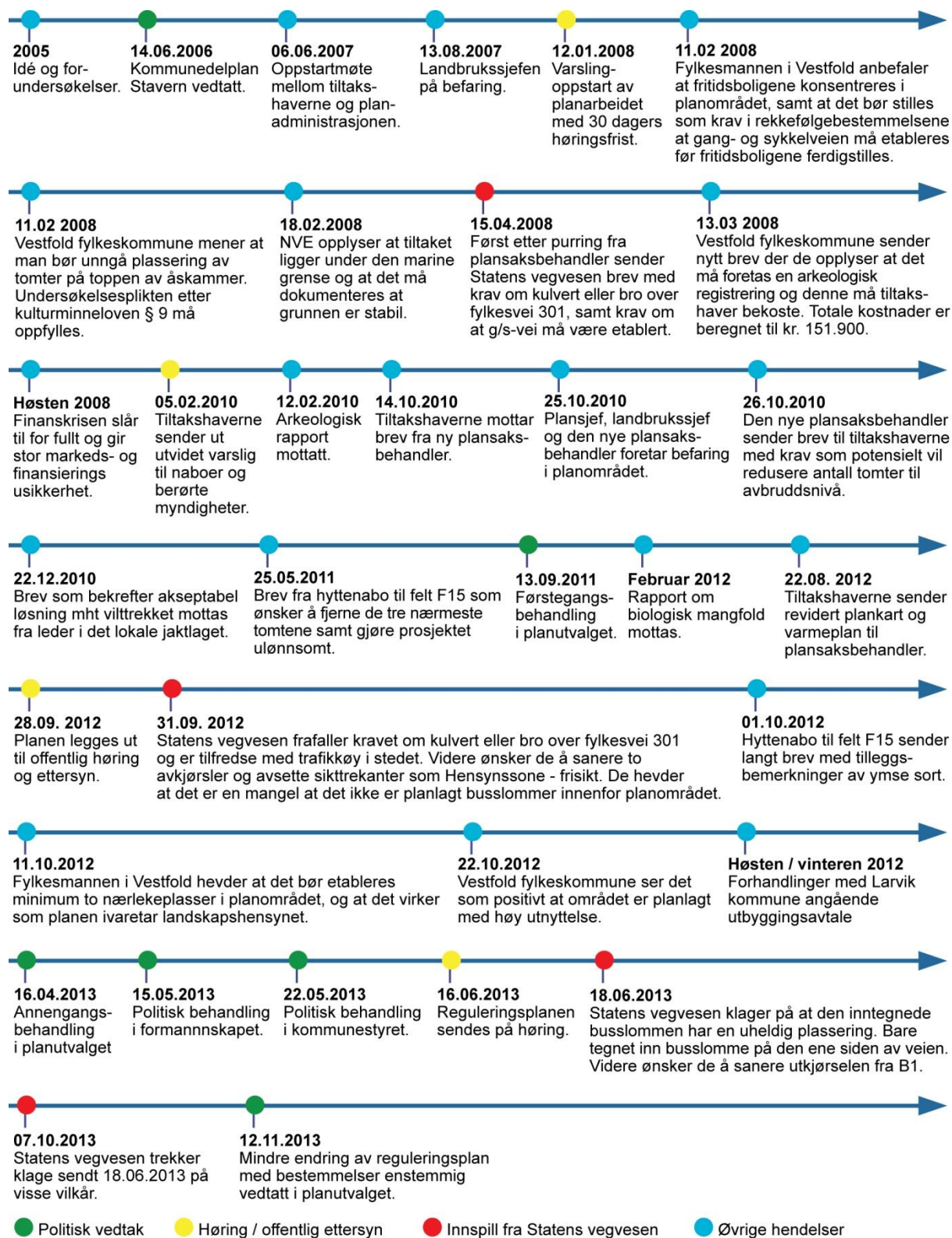
1. Reguleringsrisiko oppstår i de ulike trinn i reguleringsprosessen og er avhengig av hva konflikten dreier seg om og tidsbruk.
2. Det er flere ulike former for reguleringsrisiko og årsaken til at de oppstår avhenger av blant annet politiske prioriteringer og hvilke aktører som er involvert, samt hvordan og hvem som behandler saken.
3. Tiltakshaver har muligheter for å påvirke reguleringsrisikoen.
4. Reguleringsrisikoen påvirker det totale risikobildet i prosjektet i forhold til de tre ovenstående påstander.

Påstand nummer 1, 2 og 3 vil behandles i kapitlene 4.1, 4.2 og 4.3. Påstand nummer 4 har virkninger på hver av de tre første påstandene og vil derfor bli behandlet i sammenheng med disse.

4.1 Reguleringsprosessens ulike faser

4.1.1 Tidsbruk i de ulike fasene av reguleringsprosessen

Fra planområdet Jahrehagen Hauskau ble vedtatt innlemmet i kommunedelplan Stavern den 14.06.2006 tok det 7 år og fem måneder før detaljert reguleringsplan ble endelig godkjent den 12.11.2013. Det er betydelig lengre tid enn tiltakshaverne så for seg i starten av prosjektet. I referat fra oppstartsmøtet (Larvik kommune 2006b) med kommunens planadministrasjon ble det opplyst at ”*endelig planvedtak antas å bli fattet etter at komplett søknad er mottatt, men gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 28 uker.*” Det er derfor underlig å se hvor lang tid denne prosessen tok i virkeligheten. Se for øvrig tidslinjen figur 10 på neste side.



Figur10: Tidslinjer som viser rekkefølgen på de forskjellige hendelser og dertil tidsbruk fra og med idé-stadiet og frem til 12. november 2013. (Egen fremstilling)

I hvilke faser av reguleringsprosessen har det medgått mest tid?

Tabell 5: Tidsbruk i de ulike faser av reguleringsprosessen

- Fra idé og forundersøkelsene til vedtak av kommunedelplan Stavern tok det cirka 12 måneder. Hvor lang tid det tar før tiltakshaver eventuelt får innlemmet et areal i en kommunedelplan avhenger hovedsakelig av hvor lenge det er til neste rullering når man får idéen.
- Fra vedtak av kommunedelplan Stavern til gjennomføring av oppstartsmøte tok det også cirka 12 måneder. Dette skyltes hovedsakelig sommel fra tiltakshavernes side.
- Fra oppstartsmøtet til første utkast av planforslag var ferdig utarbeidet av tiltakshaverne tok det **39 måneder**.
- Fra første utkast av planforslag var ferdig utarbeidet av tiltakshaverne til 1. gangsbehandling i planutvalget tok det 12 måneder.
- Fra 1. gangsbehandling i Planutvalget til tiltakshaverne har utarbeidet alle endringene som ble pålagt i dette møtet tok det 11 måneder. Deretter tok det 1 måned før planen ble lagt ut til offentlig høring og ettersyn.
- Fra planen ble lagt ut til offentlig høring og ettersyn til den kom opp til 2. gangsbehandling i planutvalget tok det 7 måneder.
- Fra planen ble vedtatt under 2. gangsbehandling i planutvalget til den kommer opp til behandling i formannskapet tok det 1 måned.
- Fra planen ble vedtatt i formannskapet til den kommer opp til behandling i kommunestyret tok det cirka 1 måned.
- Fra planen ble vedtatt i kommunestyret til mindre endring behandles i planutvalget tok det 6 måneder.

Kilde: Egen fremstilling

Som man ser er det definitivt prosessen fra oppstartsmøtet til planen kan legges ut til offentlig høring i etterkant av 1. gangsbehandling i planutvalget som har tatt lengst tid. Under denne prosessen ble det brukt 63 måneder. Det skal dog sies at tiltakshaverne selv stoppet prosessen i cirka 12 måneder under finanskrisen som startet høsten 2008. Derfor blir det mer riktig å si at selve arbeidet med reguleringsprosessen på dette stadiet tok 51 måneder. 51 måneder er likevel formidabel lang tid i forhold til de prosessene som fulgte etter 1. gangsbehandling i planutvalget.

Den neste prosessen som foregikk i tiden før planen kom opp til 2. gangsbehandling i planutvalget tok 7 måneder. Deretter tok det kun 2 måneder før planen ble endelig godkjent i kommunestyret. Ganske overraskende var den lange behandlingstiden av klagen fra Statens vegvesen. At en så minimalt omfattende klage skal ta 7 måneder å behandle virker på meg som urimelig lang saksbehandlingstid.

4.1.2 Faren for redusert utnyttelse i de ulike fasene i reguleringsprosessen

Antall tomter i planområdet Jahrehagen Hauskau ble redusert fra 148 tomter på idé-stadiet til 86 tomter i endelig vedtatt reguleringsplan. Dette er en reduksjon på 62 tomter, og viser at i

dette caset har det oppstått en betydelig konsekvens med hensyn til risikoen for reduksjon i utnyttelse.

I hvilke faser av reguleringsprosessen oppsto det størst reduksjon i antall tomter?

Tabell 6: Oversikt som viser hvor i reguleringsprosessen reduksjonen i antall tomter oppstod

Tidspunkt i prosessen	Reduksjon antall tomter	Totalt antall tomter
Idé-stadiet og opprinnelig skisse:		148
Fra idé og forundersøkelsene til vedtak av Kdp Stavern:	-20	128
Fra vedtak av Kdp Stavern til første utkast av planforslag:	-28	100
Fra første utkast av planforslag til vedtak i planutvalget (1. gangsbehandling):	-13	87
Sum frem til vedtak i planutvalget (1. gangsbehandling)	-61	87
Fra 1. gangsbehandling i planutvalget til 2. gangsbehandling i planutvalget:	-1	86
Endelig vedtatt i kommunestyret:		86

Kilde: Egen fremstilling

Som man ser av tabell 6 så er det i perioden frem til 1. gangsbehandling i planutvalget som den store reduksjonen i antall tomter oppstod. Etter dette ble det kun krevd å ta ut en tomt fra planområdet. Dette resultatet samsvarer også godt med oppstillingen i tabell 1 som viser hvor mange arbeidsoppgaver som må utføres i tiden før 1. gangsbehandling. Det er ikke underlig at reduksjonen i antall tomter i caset Jahrehagen Hauskau oppsto i dette tidsintervallet. I arbeidet med så omfattende prosesser som dette vil det være helt i begynnelsen av prosessene at kartleggingen av mulighetene vil foregå.

4.1.3 Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtale i de ulike faser

Tiltakshaverne rettet ingen oppmerksomhet på eventuelle rekkefølgebestemmelser i de tidlige fasene av reguleringsprosessen. Det var først når plansaksbehandler la saksdokumentene ut på kommunens nettsider, en uke før saken skulle opp til 1. gangsbehandling i planutvalget at det ble diskusjon angående planens rekkefølgebestemmelser. Plansaksbehandler hadde lagt til at ”gang- og sykkelvei langs hovedvei også skal være etablert før midlertidig brukstillatelse / ferdigtillatelse for første fritidsbolig gis”. Dette ble gjort uten at alle tiltakshaverne ble informert. Tiltakshaverne informerte plansaksbehandler at det ville være svært mer sannsynlig at prosjektet blir realisert dersom man kan få ferdigtillatelse på for eksempel 30 fritidsboliger

før gang- og sykkelveien må være etablert. Plansaksbehandleren var ikke lydhør for å endre dette punktet på nytt slik tiltakshaverne ønsket.

Et annet viktig punkt i rekkefølgebestemmelsene var at veikryss til planområdets avkjørsel også må være etablert før det gis brukstillatelse / ferdigtillatelse for første fritidsbolig.

En mulig grunn til at tiltakshaverne ikke brukte tid og ressurser på rekkefølgebestemmelsene var at tidlig i reguleringsprosessen var det tegnet inn 100 tomter på plankartet og man anså at prosjektet ville få en god nok økonomi til også å finansiere gang- og sykkelveien. Imidlertid viste det seg etter hvert at antallet tomter ble kraftig redusert. Konsekvensen av dette er at det er slett ikke sikkert at prosjektet blir igangsatt før fem-års fristen går ut. En sikkerhetsventil er imidlertid å få endret rekkefølgebestemmelsene på ny ved å foreta en mindre endring jf kapittel 2.9.5.

En positiv ting for tiltakshaverne var at Statens vegvesen frafalt kravet om at kulvert måtte etableres ved hovedadkomsten til planområdet. Jeg anser det som overhengende sannsynlig at dersom Statens vegvesen ikke frafalt kravet til kulvert, så ville man også fått krav i rekkefølgebestemmelsene om at kulverten måtte være etablert før ferdigtillatelse for første fritidsbolig kunne gis.

De øvrige rekkefølgebestemmelsene som fulgte med saken til 1. gangsbehandling i planforslaget var hovedsakelig i tråd med den malen som arkitekten fikk utdelt i etterkant av oppstartsmøtet. På selve oppstartsmøtet ble det ikke informert eller diskutert noe mer angående rekkefølgebestemmelsene enn det som står i punkt 3 og 6 i referatet (Larvik kommune 2006b). Etter min mening ville det vært naturlig å avklare i hvilke faser i reguleringsprosessen man skal ta opp spørsmål som rekkefølgebestemmelser og liknende.

I tiden mellom 1. gangs- og 2. gangsbehandling i planutvalget la plansaksbehandler til to nye punkter under rekkefølgebestemmelsene. Det ene punktet var *"utbygging av de regulerte hyttefelt skal skje felt for felt, det tillates ikke igangsatt samtidig bygging spredt over hele planområdet"*. Tiltakshaverne hadde opprinnelig planlagt å bygge ut området felt for felt slik at den nye bestemmelsen ikke fikk noen negativ virkning sett fra tiltakshavernes side. Det andre punktet sier at *"før det gis igangsettingstillatelse skal det være utført en feltundersøkelse i løpet av vekstsesongen vedrørende biologisk mangfold, og rapport fra feltundersøkelsen må foreligge"*. Det siste punktet la plansaksbehandleren til etter å ha mottatt rapporten om biologisk mangfold i februar 2012. Dette siden rapporten kun var basert på

tilgjengelig litteratur og databaser. I rapporten står det at det bør utføres en feltundersøkelse i vekstsesongen, og det er sannsynlig at det var dette punktet som gjorde at plansaksbehandler la dette til i rekkefølgebestemmelsene.

I prosessen etter 2.gangsbehandling i planutvalget fulgte det ingen flere endringer i rekkefølgebestemmelsene frem til behandlingen i kommunestyret. Statens vegvesen krevde imidlertid i etterkant av kommunestyremøtet at følgende setning måtte tas inn i rekkefølgebestemmelsene. *"Før det tillates igangsatt anleggs-/byggearbeid på eller langs fylkesvei 301/Helgeroaaveien skal anleggs-/byggetegninger være forhåndsgodkjent av Statens vegvesen"*. Etter mitt syn er det litt underlig at saksbehandler i Statens vegvesen krever at dette må tas med i rekkefølgebestemmelsene. Det begrunner jeg med at ifølge pbl § 20-1 vil det uten tvil kreves byggesøknad og tillatelse fra Larvik kommune før tiltakshaverne kan gjennomføre tiltakene som er godkjent i reguleringsplanen for Jahrehagen Hauskau. Videre er det hjemlet i pbl § 21-5 at kommunen har plikt til å samordne byggesøknad og tillatelser med myndigheter som er nevnt i byggesaksforskriften § 6-2. *"Vegmyndighet"* er listet opp i byggesaksforskriften § 6-2 bokstav d. Dersom Larvik kommune gir igangsettingstillatelse til anleggs- / byggearbeid på eller langs fylkesvei 301 uten å samordne / koordinere tillatelsen med Statens vegvesen, vil de automatisk være i brudd med pbl § 21-5 og byggesaksforskriften § 6-2 bokstav d. Det burde derfor ikke være nødvendig at Statens vegvesen krever at dette tas med i rekkefølgebestemmelsene.

Med hensyn til utbyggingsavtale med Larvik kommune ble forhandlingene om innholdet gjennomført forut for 2. gangsbehandling, og det ble ikke gjort noen endringer etter dette.

Etter at reguleringsplanen er endelig vedtatt gjenstår det fremdeles å inngå en gjennomføringsavtale med Statens vegvesen angående byggingen av gang- og sykkelveien. Parallelt vil tiltakshaverne sannsynligvis også forhandle med Vestfold fylkeskommune angående muligheter for å dele finansieringen mellom tiltakshaverne og Vestfold fylkeskommune.

4.1.4 Innspill, krav og innsigelser i de ulike fasene i reguleringsprosessen

Hvor i reguleringsprosessen kom innsigelsene og / eller nye krav fra myndighetene?

I opptellingen har jeg kun tatt hensyn til hvor mange aktører som har kommet med tilbakemeldinger. En aktør kan naturligvis ha kommet med kun et innspill eller flere forskjellige innspill i samme brev eller e-post.

Tabell 7: Oversikt over hvor i prosessen de ulike innspill, krav og innsigelser oppstod

- I tiden fra "varsling – oppstart av planarbeidet" til 1. gangsbehandling i planutvalget kom det inn totalt **9 innspill**. 4 innspill fra private naboer og 5 innspill fra myndighetene (Norges Vassdrags- og Energidirektorat, Fylkesmannen i Vestfold, Vestfold fylkeskommune kommer med to innspill og ett fra Statens vegvesen).
- I høringsrunden etter 1. gangsbehandling i planutvalget kom det inn totalt 5 innspill. 1 innspill fra privat hyttenabo og 4 innspill fra myndighetene (Skagerak Energi, Statens vegvesen, Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold fylkeskommune).
- I høringsrunden etter at reguleringsplanen ble endelig godkjent og vedtatt i kommunestyret kom det kun 1 klage. Den kom fra Statens vegvesen.

Kilde: Egen fremstilling

Som vist i tabell 7 er det i den første fasen at det har oppstått flest innspill og krav. Det er Statens vegvesen som har vært minst forutsigbare på godt og vondt. De kom først med et krav om kulvert under fylkesvei 301 som de heldigvis senere frafalt. Deretter kom det krav om å sanere avkjørselen til B1 som de også senere frafalt. Etter 1. gangsbehandling i planutvalget kommer de også med nye krav om frisisiktoner og hevder det er en mangel at det ikke er planlagt busslommer innenfor planområdet. Dette til tross for at den planlagte løsningen er meget sikker for både myke og harde trafikkantene. De myke trafikkantene får kun 70 meter lenger å gå med den planlagte løsningen. I løpet av forhandlingene med planadministrasjonen holder Statens vegvesen fast ved at den ene eksisterende busslommen må utvides, mens krav om å flytte busslommene til hovedadkomsten til planområdet frafalles. Samtidig varsler de krav om at busslommene må flyttes dersom det senere blir aktuelt å omregulere hele eller deler av planen. Etter hva jeg kan se så er dette kravet urimelig. Dette begrunner jeg med at grensene for planområdet Jahrehagen Hauskau ikke kommer i konflikt med de eksisterende busslommene. Det er med andre ord ikke derfor man "må" flytte busslommene. Det er selvfølgelig heller ikke de fremtidige beboerne på Jahrehagen Hauskau som utløser så mye ekstra trafikk at det vil være mer utrygt for bussene å bruke busslommene enn det er i dag.

Det er mulig at noe av grunnen til uforutsigbarheten kan tilskrives den lange reguleringsprosessen. I tillegg har det i dette caset vært to forskjellige plansaksbehandlere. Tilbakemeldingene fra Statens vegvesen har kommet fra to forskjellige saksbehandlere under

ansvar av to forskjellige seksjonsledere. I tillegg har hovedveien forbi planområdet skiftet fra å være en riksvei til å bli en fylkesvei.

4.2 Ulike former for reguleringsrisiko, prioriteringer og beslutningsadferd

4.2.1 Tid

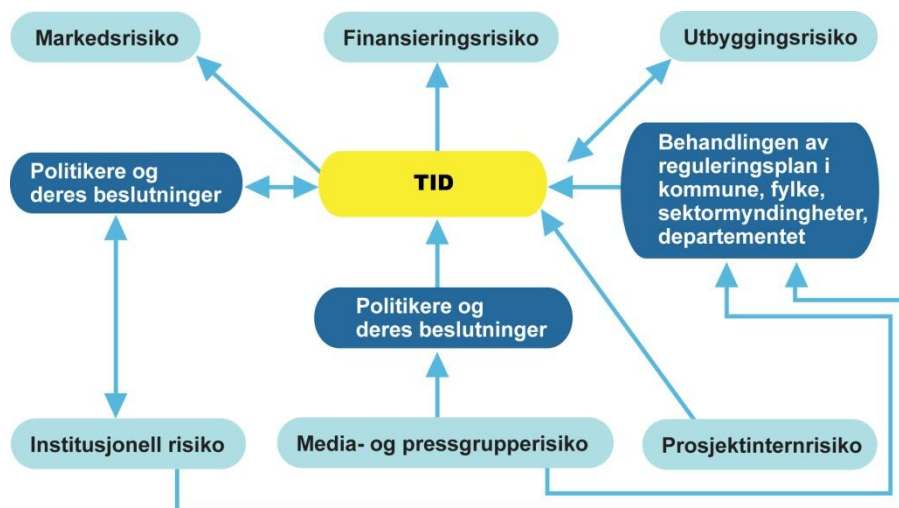
Hvorfor har reguleringsprosessen tatt så lang tid?

Det er en rekke årsaker til at reguleringsprosessen tok såpass lang tid som den gjorde. Tiltakshaverne brukte lang tid før de tok kontakt med kommunen og ba om et oppstartsmøte. Kommunen på sin side måtte også få en viss oversikt og foreta sine undersøkelser før de kunne innkalle til oppstartsmøte. Etter oppstartsmøtet ønsket tiltakshaverne å innlemme ”golf-trekanten” i planområdet og landbrukssjefen måtte på befaring, og deretter måtte tiltakshaverne vente på hans konklusjon. En betydelig faktor var også at tiltakshaverne selv brukte lang tid på å klargjøre eller endre plankart og planforslag, samt å bestille de forskjellige utredninger som de ble pålagt å gjøre.

Plansaksbehandleren har i dette caset kommet med nye krav i flere omganger. Tiltakshaverne har på grunn av dette derfor ikke kunnet hevde at søknaden har vært komplett. I kapittel 3.2.7 har jeg beskrevet hva som skjedde første gang tiltakshaverne sendte inn forslag til komplett søknad. Det å få en ny plansaksbehandler i perioden før 1. gangsbehandling i planutvalget var meget tidkrevende. Den nye plansaksbehandleren kom med en rekke nye krav og store deler av plankartet måtte tegnes om. Det at reguleringsprosessen tok såpass lang tid førte på den annen side til at tiltakshaverne fikk god tid til å forhandle om innholdet og betingelsene i utbyggingsavtalen. Utbyggingsavtalen ble forhandlet parallelt med behandlingen av reguleringsplanen. Generelt var Statens vegvesen den myndighet som brukte lengst tid med å komme med tilbakemeldinger. Tilbakemeldingene var også lite forutsigbare og endret seg underveis i prosessen. I tillegg kom det også opp en del andre og uforutsigbare faktorer slik som krav om utvidet buffersone på grunn av vilttrekket, og finanskrisen.

Saksbehandler i kommunen og andre offentlige instanser bør følge prinsippet om å holde seg innenfor grensene for rimelig saksbehandlingstid, selv i saker der de private engangere ikke er like raske og nøyaktige som de mer profesjonelle tiltakshaverne. De offentlige saksbehandlerne kan selvsagt ikke bebreides for at tiltakshaverne selv bruker lang tid på sine arbeidsprosesser eller at de ikke leverer alt materiale de må levere. På den annen side bør ikke

saksbehandlere bruke det som unnskyldning at tiltakshaverne i de tidligere prosessene selv har vært unøyaktige eller brukt lang tid. Videre anser jeg det som tvilsomt at plansaksbehandler ville brukt like lang tid på å behandle en tilsvarende klage som den siste fra Statens vegvesen dersom tiltakshaverne hadde vært profesjonelle flergangere.



Figur 11: Tid som reguleringsrisiko og vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Som figuren over viser er tid en viktig form for reguleringsrisiko. Jo lengre tid en reguleringsprosess tar, jo større risiko er det for at andre former for risiko slår inn. Det kan for eksempel være institusjonell risiko hvor politikerne vedtar nye lover, forskrifter osv. Dersom de nye forskriftene slår negativt ut vil det igjen kunne påvirke andre former for risiko. Et eksempel kan være bestemmelsen om 5-års gjennomføringsfrist for detaljerte reguleringsplaner. En 5-års gjennomføringsfrist kan igjen medføre både økt finansieringsrisiko og markedsrisiko. En annen faktor er at medie- og pressgrupper kan forsøke å påvirke politikere og for eksempel planadministrasjonen i kommunen. Dette kan medføre at det tar ekstra lang tid å få vedtatt reguleringsplaner, og planene kan også bli stoppet. En annen konsekvens kan være at det kreves nye utredninger som vil medføre ytterligere tid og kostnader.

Dersom det tar uvanlig lang tid å få godkjent en reguleringsplan kan markedet ha endret seg i mellomtiden. Et eksempel er caset Jahrehagen Hauskau der markedet for fritidsboliger har endret seg i mer negativ retning sammenlignet med boligmarkedet i samme område. Dersom markedet for fritidsboliger forverres ytterligere kan det bli utfordrende å skaffe finansiering til prosjektet. Konsekvensen for tiltakshaverne kan bli at prosjektet blir lagt på is inntil videre.

Konsekvensen for samfunnet blir at gang- og sykkelveien ikke blir etablert, med større risiko for ulykker. Alternativt må Vestfold fylke og Larvik kommune gå sammen om å finansiere gang- og sykkelveien.

Den prosjektinterne risikoen er også meget viktig når det kommer til tid. Jo lengre tid tiltakshaverne og deres konsulenter bruker, jo lengre tid går det før reguleringsplanen blir godkjent. Det er også ekstremt viktig at tiltakshaverne sørger for å utrede alt de blir bedt om å utrede av plansaksbehandler. Konsekvensen av å ikke gjøre dette kan være at plansaksbehandler ikke blir så ivrig etter å få ferdig planforslaget, og det vil igjen kunne føre til at prosessen tar lengre tid enn den ellers ville gjort.

4.2.2 Utnyttelse

Hvorfor oppstod reduksjonen i antall tomter?

Det er flere grunner til at reduksjonen i antall tomter oppstod. Først måtte man ta bort de 20 tomtene som tiltakshaverne hadde tenkt plassert syd for fylkesvei 301, siden disse ville komme i konflikt med ”Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst og sjøområder i Oslofjorden”. Derneft måtte tiltakshaverne ta bort ytterligere 28 tomter på grunn av funn av automatisk fredede kulturminner, og de høyest beliggende tomtene måtte tas ut. I tillegg ble buffersonen utvidet til totalt 50 meter på vestsiden av planområdet på grunn av hensyn til vilttrekket. Plansaksbehandler ønsket videre et større grøntområde i midten av planområdet og krevde at ytterligere tre tomter skulle tas ut. Årsaken til at den siste tomten (felt F15) ble tatt ut var at bygget på denne tomten ville ha kommet nærmere enn 18 meter fra naboens eksisterende fritidsbolig. I Larvik kommunes utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel § 3-7 punkt 8, bokstav b, heter det at ”*Ny hytte skal ikke lokaliseres nærmere eksisterende hytte / hytter enn 18 meter*” (Larvik kommune 2010). Dette er ikke en juridisk bindende bestemmelse men snarere en retningslinje (se kapittel 2.6). Plansaksbehandler valgte å følge retningslinjen og tok dermed ut den tomten som lå nærmest naboen til felt F15. For øvrig har ikke hytteeiere noe ekstra rettsvern i forhold til de fastboende i kommunen.



Figur 12: Utnyttelse som reguleringsrisiko og vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Hvilken utnyttelse tiltakshaver får avhenger av mange forskjellige faktorer. Av institusjonelle faktorer vil gjeldende og fremtidig lovverk og forskrifter slik som for eksempel byggesaksforskriften av 2010 være avgjørende. Bestemmelser om parkeringsarealer og lekeplasser er andre eksempler på faktorer som reduserer utnyttelsen. Det vil alltid være en fare for at fremtidig lovverk og bestemmelser vil være strengere enn det som er gjeldende. Derfor vil tid, som er en egen form for reguleringsrisiko, også kunne være avgjørende.

En annen vekselvirkning er den risikoen media og ulike pressgrupper potensielt kan utøve. Presset fra disse aktørene kan bli så stort at politikerne (som også er en egen form for reguleringsrisiko) velger å redusere utnyttelsen når de vedtar reguleringsplaner. Videre kan graden av utnyttelse man oppnår være avgjørende for om man får finansiering til gjennomføringen av prosjektet. Får man en lav utnyttelse der det kan være usikkert om prosjektet vil gå i overskudd vil det være vanskeligere å få finansiering i bankene. På den andre siden kan en for høy utnyttelse føre til markedsrisiko ved at potensielle kjøpere synes tomtene ligger for tett eller at leilighetene for eksempel ikke får nok sol eller utsikt.

4.2.3 Rekkefølgebestemmelser

Hvorfor ble det gjort endringer i rekkefølgebestemmelsene?

Ifølge plansaksbehandler hadde Larvik kommune en tidligere dårlig erfaring med en privat utbygger som ble slått konkurs etter først å ha solgt alle sine tomter. Ifølge rekkefølgekravene i dette tilfellet skulle han finansiere gang- og sykkelvei etter at boligene hadde fått ferdigattest. Siden utbygger gikk konkurs kunne han følgelig heller ikke finansiere gang- og

sykkelveien. Plansaksbehandler ønsket ikke at kommunen skulle komme i en slik situasjon igjen.

Helt siden idé-fasen anså tiltakshaverne det som en risiko at de kom til å være nødt til å finansiere gang- og sykkelveien på egenhånd. De antok dette på bakgrunn av hva de observerte ble pålagt i andre prosjekter, samtidig som at de anså det som lite sannsynlig at Larvik kommune ville sette av penger til finansiering eller delfinansiering av gang- og sykkelveien på grunn av en altfor trang kommuneøkonomi. Derimot har det i senere tid vist seg at det kan være en mulighet for at Vestfold fylkeskommune senere vil bevilge penger til deler av finansieringen på strekningen Grevle-Jahreagen Hauskau. Fylkestinget vedtok den 13.12.2012 blant annet at Vestfold fylkeskommune kan inngå spleiselag med Larvik kommune på strekningen fra Grevle-Skårabakken (se figur 7). Forslag om at Vestfold fylkeskommune skulle fullfinansiere strekningen ble nedstemt. Videre ble det vedtatt at Fylkesrådmannen gis fullmakt til å fullføre og undertegne avtalene for spleiselagsprosjektene i handlingsprogram 2014-2017 (Vestfold fylkeskommune 2012b).

De første 700 meterne av strekningen Grevle-Skårabakken består av strekningen Grevle-Jahreagen Hauskau. Etter mine vurderinger bør prosjektet Jahreagen Hauskau derfor kunne inngå et spleiselag med Vestfold fylkeskommune med hensyn til finansieringen av gang- og sykkelveien på de første 700 meterne. Dette på bakgrunn av at fylkestinget allerede har vedtatt at fylket kan inngå spleiselag med Larvik kommune på strekningen fra Grevle-Skårabakken.

Dersom ovenstående argumentasjon ikke er gjennomførbart vil tiltakshaverne sannsynligvis være nødt til å finansiere hele kostnaden selv før de kan få brukstillatelse på første fritidsbolig. De kan selvfølgelig ikke pålegges å bygge gang- og sykkelveien, men da får de heller ikke brukstillatelse på fritidsboligene, og prosjektet vil ikke kunne gjennomføres. Dersom tiltakshaverne må finansiere hele gang- og sykkelveien selv er det derfor ekstra uheldig at man ikke kan få full betaling for en eneste fritidsbolig før gang- og sykkelveien må være ferdig bygget. Spørsmålet om hvem som skal finansiere gang- og sykkelveien vil komme opp igjen før eller samtidig med forhandlinger angående gjennomføringsavtalen med Statens vegvesen.

Det kan ikke argumenteres for at det er prosjektet Jahreagen Hauskau som utløser behov for å etablere gang- og sykkelveien. Behovet har vært der i mange år. I tillegg kan ikke kommunen pålegge tiltakshaverne å bygge gang- og sykkelveien. Dette er altså et klassisk

eksempel på at tiltakshaver må bekoste infrastruktur hvor behovet for denne ikke er utløst av prosjektet. Se kapitlene 2.9.7 og 2.9.8 angående rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.



Figur 13: Rekkefølgebestemmelser og vekselvirkninger på andre former for risiko (Egen fremstilling)

Det kan godt være at lovens bestemmelser angående hva kommunene kan kreve av rekkefølgebestemmelser vil endres over tid, og derfor vil det alltid være en institusjonell risiko som kan påvirke rekkefølgebestemmelser. Rekkefølgebestemmelser kan føre til at prosjekter blir utsatt og at det kan bli vanskeligere å finansiere gjennomføringen. I Jahrehagen Hauskau sitt tilfelle var det Statens vegvesen som varslet innsigelse dersom ikke gang- og sykkelveien var ferdig anlagt før fritidsboligene ble tatt i bruk. Det var denne betingede innsigelsen som gjorde at den kommunale saksbehandleren og politikere satte som krav i rekkefølgebestemmelsene at tiltakshaver ikke får midlertidig brukstillatelse på en eneste enhet i prosjektet før gang- og sykkelveien er ferdig opparbeidet. I dette tilfellet burde det vært mulig å endre dette til for eksempel at gang- og sykkelveien må være ferdig opparbeidet før den 31. fritidsboligen får midlertidig brukstillatelse, uten at det får nevneverdig negative konsekvenser for samfunnet. I verste fall kan dette kravet føre til at prosjektet ikke får plass finansiering, og følgene blir at gang- og sykkelveien ikke blir bygget. Dette ville i så fall være verre for samfunnet enn om man fikk utsatt byggingen av gang- og sykkelveien til etter at fritidsbolig nummer 30 fikk midlertidig brukstillatelse.

Dersom et prosjekt blir utsatt over ett eller flere år vil det nødvendigvis føre til markedsrisiko. Det er dog verdt å merke seg at markedet også kan forbedre seg, og slik sett kan markedsusikkerhet også gi positive utslag.

Prosjektintern risiko er en vekselvirkning som kan få konsekvenser for hvilke rekkefølgebestemmelser som blir vedtatt sammen med reguleringsplanen. Det er viktig at tiltakshaverne innehar den nødvendige kompetansen slik at de kan påvirke både planavdelingen og politikerne på best mulig måte. Dersom tiltakshaver ut i fra sine egne vurderinger får uheldige rekkefølgebestemmelser til reguleringsplanen, så er det ikke alltid det hjelper å være dyktig på å forhandle utbyggingsavtalen.

4.2.4 Utbyggingsavtale

Helt siden oppstartsmøtet og frem til 2010 var tiltakshaverne av Jahrehagen Hauskau overbevist om at de kun måtte inngå utbyggingsavtale med Larvik kommune. Dette endret seg den 01.01.2010 da riksvei 301 ble endret til fylkesvei 301. Dette medførte at eiendomsretten til denne veien ble overført til Vestfold fylkeskommune og vedlikeholdsansvaret ble overført til Statens vegvesen. Statens vegvesen har også bekreftet at de og tiltakshaverne må inngå en gjennomføringsavtale når det gjelder finansieringen og byggingen både av kryssløsningen og gang- og sykkelveien. Siden det er Statens vegvesen og ikke Larvik kommune som vil komme til å være motpart i avtalen angående kryssløsningen og gang- og sykkelveien, vil myndighetene i dette tilfellet ikke være bundet av pbl kapittel 17 om Utbyggingsavtaler. Som nevnt i kap 2.9.8. kan utbyggingsavtaler kun inngås mellom kommuner og grunneier / utbygger i henhold til pbl § 17-1. Statens vegvesen vil derfor ikke være bundet av pbl § 17-3 tredje ledds krav om forholdsmessighet.

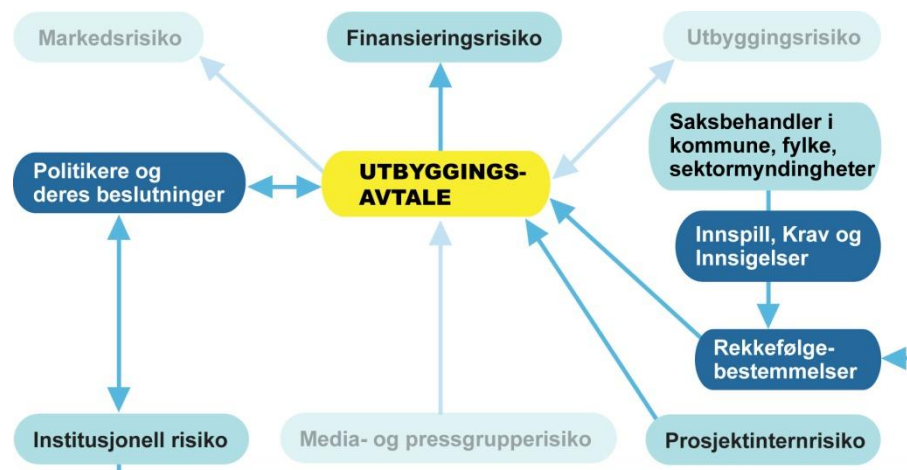
Med hensyn til utbyggingsavtalen var derfor den største usikkerheten sett fra tiltakshavernes side hvilken infrastruktur man fikk overtalt kommunen til å overta fremtidig drifts- og vedlikeholdsansvar for.

Til slutt ble partene enige om at Larvik kommune vederlagsfritt skal overta:

- Felles- / samleledninger for vann og spillvann
- Pumpestasjon for spillvann
- Pumpeledning for spillvann fra pumpestasjon til tilkobling til eksisterende kommunal spillvannsledning

Det var også viktig for tiltakshaverne at de fikk på plass enighet om at bidragsmodellen skal benyttes så langt det er praktisk og teknisk mulig. Bidragsmodellen er forklart i kapittel 2.9.8

og medfører blant annet at tiltakshaver sparer kostnader til merverdiavgift på de investeringer som bygger på bidragsmodellen.



Figur 14: Utbyggingsavtaler og vekselvirkninger på andre former for risiko (Egen fremstilling)

For utbyggingsavtaler er det stort sett samme vekselvirkninger som ved rekkefølgebestemmelser. Som vist i caset i del 3, så stilte Statens vegvesen krav om at gang- og sykkelveien må være på plass før fritidsboligene tas i bruk. I slike tilfeller vil det ofte være vanskelig å overtale sektormyndighet til å revurdere deres beslutning. I Jahrehagen Hauskau sitt tilfelle fikk derimot tiltakshaverne overbevist Statens vegvesen om at det ikke var nødvendig med kulvert eller bro i forbindelse med kryssing av fylkesvei 301. Tiltakshaver kan ikke senere forhandle seg unna rekkefølgekravene i forbindelse med innholdet i utbyggingsavtalen. Da må man i så fall prøve å få til en reguleringsendring. Det som det derimot er åpent for i forbindelse med forhandlinger om utbyggingsavtaler er hvem som skal stå for gjennomføringen og finansieringen for oppfyllelsen av rekkefølgekravene. Forhandlingsevnen til tiltakshaverne vil i denne forbindelse kunne spille en viktig rolle.

4.2.6 Politikere og deres beslutninger

Tiltakshaverne har selvsagt følt en viss usikkerhet hver gang planforslaget skulle opp til politisk behandling. Siden tiltakshaverne ikke har kommunisert med politikerne direkte kunne de ikke vite hundre prosent sikkert hvordan avstemningen ville gå. Det kan tenkes at de var for beskjedene til selv å forsøke å påvirke politikerne. På en annen side har de alle en sterk lokal tilknytning og kjenner dermed de fleste aspekter med hensyn til demografi,

flyttemønster, lokale samfunnsmessige behov og så videre. Tiltakshaverne har hele tiden vært nokså sikre på at reguleringsplanen ville bli vedtatt siden planområdet var avsatt i kommuneplanen og på grunn av at planadministrasjonen hele tiden har vært veldig positive. Ingen fastboende i Larvik kommune har vært imot at området skal bygges ut, i alle fall ikke offentlig. Det at tiltakshaverne finansielt skal bidra med å videreføre gang- og sykkelveien fra Grevle kan i noen grad også ha styrket deres tro på at politikerne vil ønske å godkjenne reguleringsplanen.



Figur 15: Politikerne og deres beslutninger samt vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Politikerne som skal ta avgjørelser angående vedtak av reguleringsplaner kan bli påvirket av mange forskjellige faktorer. Først blir de påvirket av den faglige vurderingen og eventuelt skjønnet som er foretatt av saksbehandlerne i kommune, fylke, sektormyndigheter og i enkelte tilfeller Miljødepartementet. Velgere samt media og andre pressgrupper spiller ofte en viktig rolle med innspill og krav. Politikerne kan vegre seg for å ta upopulære beslutninger i frykt for ikke å bli gjenvalgt. Sektormyndigheter kan ofte komme med innsigelser eller betinget innsigelse. Private tiltakshavere kan enkelte ganger prøve å påvirke politikernes beslutninger direkte. Siden det er politikerne som fatter det endelige vedtaket angående reguleringsplaner har deres beslutninger stor påvirkning på både tid, utnyttelse, innholdet i utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser. Som vi har sett tidligere i del 4 av oppgaven så vil disse faktorene igjen kunne påvirke både markedsrisiko og finansieringsrisiko.

4.2.7 To eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre

På plankartet for Jahrehagen Hauskau er det ikke tegnet inn eksisterende busslomme som ligger i enden av gang- og sykkelveien. Busslommen burde helt klart ha vært vist på dette plankartet, selv om busslommen er på utsiden av grensene for planområdet. En mulig grunn til at eksisterende busslomme ikke er tegnet inn kan være at en annen reguleringsplan viderefører gang- og sykkelstien vestover. Denne reguleringsplanen er utarbeidet av et annet konsulentfirma på oppdrag fra Larvik kommune, men heller ikke i denne planen er busslommen tegnet inn.



Figur 16: To eller flere reguleringsplaner som grenser mot hverandre og vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Det at busslommen ikke var tegnet inn på plankartet for Jahrehagen Hauskau kan være årsaken til at Statens vegvesen reagerte og kom med innsigelse. Konsekvensen av at innsigelse ble fremmet er utsettelse av gjennomføringen av prosjektet. Generelt i andre regulerings saker kan det være enda mer kompliserte forhold i grensen mellom to reguleringsplaner og med forskjellige grunneiere. I slike tilfeller kan det ta svært lang tid før alle aktører klarer å bli enige. Dette kan også gjelde der hvor kommunen opptrer som koordinator og / eller stiller krav til samordnet regulering (se kapittel 2.9.3). Det er i slike tilfeller fare for at kommunen eller sektormyndigheter stiller rekkefølgekrav som hindrer igangsettelse av prosjekt A inntil prosjekt B har blitt gjennomført. Utnyttelsen av tomten eller tomteområdet kan også bli redusert. Alle disse faktorene vil selvsagt øke både markedsrisikoen og finansieringsrisikoen. Jo mer erfaring og jo bedre kompetanse en tiltakshaver har, jo større sannsynlighet vil det være for at han klarer å forhandle frem den beste løsningen, dette i motsetning til en tiltakshaver som har mindre erfaring og kompetanse.

Det samme vil trolig gjelde for en plansaksbehandler som må forhandle med for eksempel Statens vegvesen.

4.2.8 Fem-års fristen for private detaljplaner

I mange tilfeller kan det ta mer enn fem år å gjennomføre et byggeprosjekt. For Jahrehagen Hauskau sin del så er det for tidlig å spå om man rekker å få bygget ut planområdet før gjennomføringsfristen går ut. Tiltakshaverne må selvsagt også vurdere markedet før de setter i gang gjennomføringen. Dersom de anser markedet for fritidsboliger som for risikabelt kan de vurdere om de vil forsøke å få området omregulert til boliger i stedet. Da ville det sannsynligvis være mest strategisk å foreta en områderegulering, siden man da vil unngå en tidsfrist for gjennomføring. På en annen side er det betydelig risiko med å forsøke å få til en omregulering til boliger. Den største faren er at omreguleringen vil ta flere år og med en potensiell negativ beslutning fra planadministrasjon / politikere. I mellomtiden kan fem-års fristen for gjennomføring av den eksisterende detaljreguleringen nærme seg eller overskrides. Skulle kommunen si nei til en omregulering til helårsboliger vil man i Jahrehagen Hauskau sitt tilfelle stå i fare for at planområdet blir omdefinert tilbake til LNF-område. Dette ville i så fall føre til en dramatisk verdireduksjon av området.

Tiltakshaverne kan også velge å føre en strategisk tilnærming ved at de sørger for at de får anlagt akkurat så mye infrastruktur at tiltaket må regnes som igangsatt i henhold til pbl §12-4 femte ledd. På den måten unngår man faren ved at fem-års fristen går ut. Parallelt med at infrastrukturen bygges kan tiltakshaver forsøke å få til en omregulering til boliger. Skulle kommunen si nei til en omregulering til boliger vil man i Jahrehagen Hauskau sitt tilfelle ikke stå i fare for at planområdet blir omdefinert til LNF-område. Dersom tiltakshaverne velger en slik strategi må minimumskravet være at de anser det som sannsynlig at de får en akseptabel avkastning, selv om de kun får tillatelse til å bygge fritidsboliger. Det finnes imidlertid også andre måter å løse dette på som er beskrevet i kapittel 2.9.4. Som man ser er det liten tvil om at fem-års fristen som ble hjemlet i pbl § 12-4 femte ledd er en ekstra risiko for private tiltakshavere.

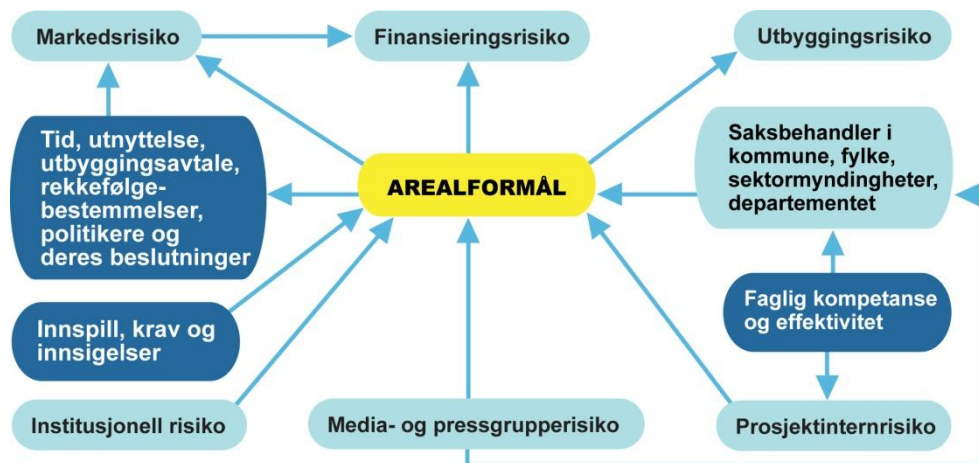


Figur 17: Fem-års fristen som reguleringsrisiko og vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Med tanke på vekselvirkninger illustrerer figur 17 at det er den institusjonelle risikoen som har ført til at krav om fem-års gjennomføringsfrist for private detaljplaner. Videre har dette kravet ført til at det potensielt kan være vanskeligere for tiltakshavere å få finansiering til sine prosjekter. Dette på grunn av at en del banker ikke godkjenner tomter med denne formen for regulering som pantesikkerhet. Dersom man ikke får finansieringen på plass vil automatisk også den prosjektinterne risikoen øke.

4.2.9 Arealformål

I caset Jahrehagen Hauskau har det oppstått en samvirkende risiko med hensyn til arealformålet. Opprinnelig ønsket tiltakshaverne at planområdet skulle omreguleres fra LNF-område til område for fritidsboliger. Markedet for fritidsboliger har i mellomtiden endret seg, og tiltakshaverne vurderer om det vil være bedre for dem å forsøke å få området omregulert til helårs boliger i stedet. En mulig måte å få til dette på vil være å forsøke å først få området avsatt til helårsboliger ved neste rullering av kommuneplanen. Deretter kan de forsøke å få til en områderegulering med formål helårsboliger. En slik metode vil ta flere år, og det er ikke sikkert at de får gjennomslag for dette.



Figur 18: Arealformål og vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Det er naturligvis svært viktig for private tiltakshavere å oppnå det arealformålet de ønsker. Dersom planadministrasjonen, ulike pressgrupper eller politikere ønsker et annet arealformål enn tiltakshaverne vil det kunne føre direkte til markedsrisiko og finansieringsrisiko for tiltakshaverne. Dersom man forsøker å få omregulert arealformålet vil det igjen være økt fare for nye innspill, krav og innsigelser. Et godt eksempel er at Statens vegvesen allerede har krevd at bussholdeplassene må bli flyttet til hovedadkomsten til Jahrehagen Hauskau dersom planområdet får et annet arealformål. I mange tilfeller vil den private tiltakshavers kompetanse og evne til å fremme sitt syn til både planadministrasjon og politikere være avgjørende.

4.3 Tiltakshaver som initiativtaker og saksformidler

Kunne tiltakshaverne agert annerledes for å få kortet ned tiden på reguleringsprosessen?

Først og fremst burde tiltakshaverne selv ha vært mer raske og effektive. Tiltakshaverne burde også ha bestilt og klargjort de utredninger som plansaksbehandler mente at tiltakshaverne burde ha på plass, og gjort det til rett tid i reguleringsprosessen. Videre kan man i ettertid si at tiltakshaverne ikke burde ha stoppet reguleringsprosessen under finanskrisen i 2008 / 2009. I tillegg kunne tiltakshaverne vært mer proaktive og hatt mer dialog med plansaksbehandleren samt Statens vegvesen for på denne måten å få trinnvise avklaringer underveis i prosessen.

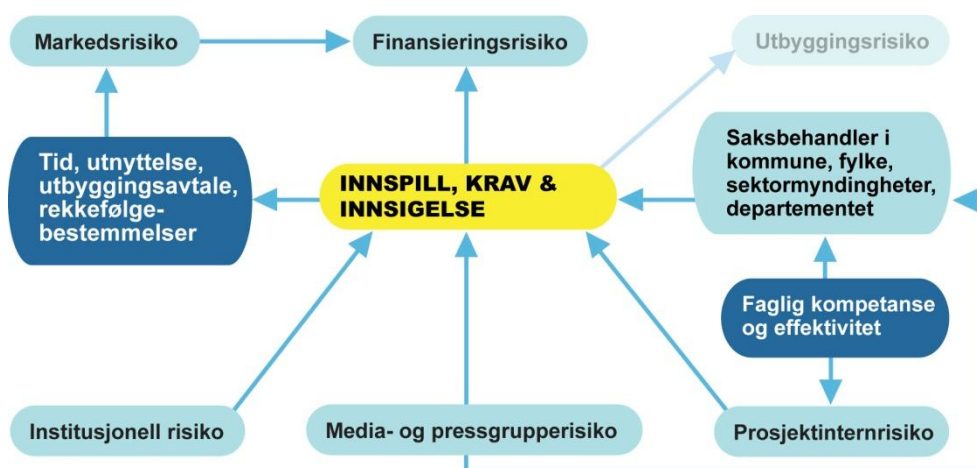
Kunne tiltakshaverne gjort noe for å unngått en så omfattende reduksjon i antall tomter?

Tiltakshaverne kunne sannsynligvis ikke gjort noe for få innlemmet arealet syd for fylkesvei 301. Når det gjelder de fredede kulturminnene kunne man naturligvis foretatt en full utgraving og således fått området fristilt i henhold til gjeldende lovverk. Tiltakshaverne vurderte en slik løsning som for kostbar i forhold til det man ville kunne få i inntekter for disse tomtene. De høyest beliggende tomtene kunne tiltakshaverne muligens fått beholde dersom de hadde fremmet et eget forslag til politikerne. Det ville imidlertid medført en større sannsynlighet for innsigelse fra regionale myndigheter. Faren for innsigelser ville også økt dersom tiltakshaverne gikk imot utvidelse av buffersonen vest for planområdet.

Hva kan tiltakshaver gjøre for å redusere risikoen for å få innsigelser eller nye krav?

Først og fremst må tiltakshaver sørge for at alle fakta er belyst på en grundig måte. Samtidig er det viktig at de sørger for å utarbeide eller bestille absolutt alle utredninger og så videre som plansaksbehandler etterspør. Det må også gjøres til rett tid. Valg av planfaglig konsulent er også en viktig faktor, og tiltakshavere bør undersøke referanser nøye selv om konsulenter oppfyller kravet som "fagkynding" i henhold til pbl § 12-4 fjerde ledd. Dernest er det ekstremt viktig å starte dialog dersom for eksempel Statens vegvesen varsler innsigelse eller stiller nye krav. Igjen må alle fakta på bordet og tiltakshaver og plansaksbehandler bør fysisk møte de aktørene det gjelder, slik at alle kan illustrere og forklare sine synspunkter. En trinnvis og skriftlig avklaring er også essensielt for å unngå omkamper.

Det samme gjelder selvfølgelig for private naboer som kan komme med gode og riktige opplysninger. Samtidig har man de naboer som er mer vanskelige og som bevisst eller ubevisst kommer med uriktige faktaopplysninger. I slike tilfeller er det helt avgjørende at tiltakshaver fremskaffer bevis på at den andre parts opplysninger er uriktige. Et eksempel kan være å finne frem til hull i fjell eller stein der grensebolter før har stått.



Figur 19: Innspill, krav og innsigelser – vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Den faglige kompetansen til alle offentlige aktører og de private tiltakshavere som utarbeider reguleringsplaner er viktig for å unngå negative innspill, krav eller innsigelser. Media- og pressgrupper spiller selvsagt en stor rolle i denne sammenheng. Endring av lovverket spiller inn på hvem som kan komme med innsigelse, hva det kan reises innsigelse imot og hvordan innsigelser skal behandles. Krav og innsigelser kan påvirke både tid, utnyttelse, innhold i utbyggingsavtale og rekkefølgebestemmelser. Dette har igjen påvirkning på både markedsrisiko og finansieringsrisiko.

Betydningen av tiltakshavers faglige kompetanse og effektivitet

Effektiviteten til tiltakshavere kan forsinke endelig godkjenning av reguleringsplan betydelig. I Jahrehagen Hauskau sitt tilfelle burde det vært mulig for tiltakshaverne selv å bidra på en slik måte at reguleringsplanen kunne blitt endelig godkjent på et tidligere stadium. Et godt eksempel på dette er at tiltakshaverne brukte 11 måneder på å utarbeide endringene som ble vedtatt pålagt i 1. gangs behandlingen i planutvalget. Tiltakshaverne stoppet også reguleringsprosessen når finanskrisen startet høsten 2008.

Med hensyn til den faglige kompetansen utredet ikke tiltakshaverne alt som plansaksbehandler etterspurte til rett tid i reguleringsprosessen. Rekkefølgebestemmelsene ble også forsøkt påvirket på et for sent stadium. Det er derfor sannsynlig at dersom tiltakshaverne hadde hatt mer erfaring og selv vært mer aktive så ville sluttresultatet kunne blitt bedre, og det på et tidligere stadium.



Figur 20: Faglig kompetanse og effektivitet – vekselvirkninger med andre former for risiko (Egen fremstilling)

Som man ser ut av figuren er det avgjørende at både private tiltakshavere og saksbehandlere i kommune, fylke, sektormyndigheter og departement har en tilfredsstillende faglig kompetanse og effektivitet. Menneskelige faktorer kan naturlig nok også spille inn hos alle ovennevnte parter. Dersom den faglige kompetansen ikke er tilfredsstillende vil for eksempel reguleringsplanen kunne få for strenge reguleringsbestemmelser, eller det kan utvises et for strengt skjønn med hensyn til hvilken utnyttelse som tillates. Politikerne som senere skal vurdere reguleringsplanen når den skal opp til politisk behandling støtter i mange tilfeller Rådmannens innstilling uten å ha mulighet til å vurdere om det er et fornuftig skjønn med hensyn til utnyttelse av et tomteområde. Det kan også være fare for en for streng eller for mild bedømming fra fylkeskommune, Fylkesmann eller sektormyndigheter. I disse tilfeller kan en sviktende kompetanse eller en stressende arbeidssituasjon være utslagsgivende. Den private tiltakshavers faglige kompetanse og effektivitet er også svært viktig. Konsekvensen av sviktende kompetanse eller effektivitet vil kunne medføre at man må bruke flere år ekstra før man får en endelig godkjenning av reguleringsplanen. Det kan også medføre at innholdet i utbyggingsavtalen eller rekkefølgebestemmelsene ikke er så optimale for tiltakshaver som de kunne vært. Dersom enkelte deler av innholdet i reguleringsplanen ikke blir beskrevet eller utredet godt nok vil det også kunne oppstå krav eller innsigelser som vil ta ekstra tid. Min oppfatning er at jo mindre kompetanse aktørene har, jo større fare er det for at det kan oppstå innsigelser. Konsekvensen av alt dette samlet er at det kan føre til økt markedsrisiko som

igjen kan føre til økt finansieringsrisiko. Det kan også føre til økt finansieringsrisiko direkte, som for eksempel på grunn av strengere krav i reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser. I tillegg kan det være fare for at ikke alle forhold med hensyn til tomten blir tilstrekkelig utredet. Det vil igjen kunne føre til økt utbyggingsrisiko.

Der hvor tiltakshaver ikke er fornøyd med enkelte mindre detaljer i reguleringsplanen kan bestemmelsen om mindre endringer i henhold til pbl § 12-14 annet ledd i visse tilfeller benyttes. I tillegg kan man foreta mindre endringer der hvor det kommer inn innsigelser på et sent stadium i reguleringsprosessen. Det kan for eksempel være sektormyndigheter som kommer med innsigelse etter at reguleringsplanen er endelig vedtatt i kommunestyret slik som i caset Jahrehagen Hauskau.

5. AVSLUTNING

5.1 Konklusjon

Formålet med denne oppgaven har først og fremst vært å belyse de ulike fasene i en reguleringsprosess og hvilke former for reguleringsrisiko som oppstår i de ulike fasene. Målet med oppgaven har i tillegg vært å finne ut hvorfor de ulike formene for reguleringsrisiko oppstår og hva tiltakshaver kan gjøre for å redusere denne risikoen. Som en forlengelse av denne problemstillingen har målet også vært å finne ut hvilken betydning reguleringsrisiko har for den samlede usikkerheten i eiendomsutviklingens ulike faser. I det følgende trekkes konklusjoner på de funn som er gjort.

Reguleringsprosessen er en svært omfattende prosess som kan generere mange ulike former for risiko eller usikkerhet. Først og fremst er det viktig å være klar over de ulike formene for reguleringsrisiko som genereres gjennom selve planprosessen. Det er ikke lett å avgjøre rekkefølgen på hvilke av de ulike formene for reguleringsrisiko som er mest uforutsigbar, har størst økonomisk konsekvens eller er den risikoen som det er vanskeligst for tiltakshaver å påvirke. En slik rangering vil variere fra prosjekt til prosjekt.

I oppgaven har jeg kommet frem til at det ikke uventet er i tiden fra idé-fasen og frem til reguleringsplanen eventuelt er vedtatt i 1. gangsbehandling i planutvalget at risikoen og usikkerheten definitivt er størst. Dette er gjeldende for de fleste av de ulike formene for reguleringsrisiko. Det er i denne perioden at rammene for reguleringsplanen med bestemmelser i størst grad blir gitt og følgende faktorer er i stor grad avgjort: hvilken utnyttelse man kan regne med å få, innspill fra ulike aktører, hvilke krav til rekkefølgebestemmelser ulike myndigheter stiller og hva innholdet i utbyggingsavtalen blir. Caset jeg har analysert i denne oppgaven er et godt eksempel på dette. Normalt vil man også bruke vesentlig lenger tid på reguleringsprosessen i perioden frem til 1. gangsbehandling enn i de følgende trinn. Etter 1. gangsbehandling vil det også være usikkerhet og risiko involvert, men i mye mindre grad enn før. På en annen side hjelper det ikke å få vedtatt en høy utnyttelse i 1. gangsbehandlingen dersom kommunestyret senere ikke godkjenner dette. Det er derfor viktig å ha i bakhodet at ved hver politiske behandling kan man risikere å få dårligere rammebetingelser, og man kan også risikere at reguleringsplanen blir stoppet.

Hvilken utnyttelse tiltakshaver får på tomten i form av antall tomter eller hvor mange etasjer man får lov til å bygge vil være en meget viktig reguleringsrisiko ut i fra et økonomisk

perspektiv. Hvor lang tid selve reguleringsprosessen tar vil selvsagt også være viktig for tiltakshaver. Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler er definitivt et stort usikkerhetsmoment. Både økonomisk og med hensyn til i hvor stor grad tiltakshaver kan påvirke disse to usikkerhetsmomentene. Innspill, krav og innsigelser vil i enkelte reguleringsaker kunne medføre at utnyttelsen blir kraftig redusert. Videre vil krav og innsigelser kunne medføre at tiltakshaver blir pålagt å gjennomføre flere utredninger med dertil økte kostnader. Innsigelser kan også føre til at reguleringsprosessen blir kraftig forsinket eller at den stopper helt opp. En god håndtering av media, pressgrupper, sektormyndigheter og politikere kan være avgjørende for hvilket utfall man får. Fem-års fristen for gjennomføring av private detaljplaner kan også medføre stor risiko. Det er flere banker som ikke innvilger lån til prosjekter når det kun kan stilles pant i områder / tomter som er regulert som tidsavgrensede detaljplaner. Dersom tiltakshaver får finansiering kan han sette i gang tiltaket og dermed gjelder ikke lenger fem-års fristen. Nøyaktig hvor mye av infrastrukturen som må være anlagt osv sier loven ikke noe om. Ellers kan tiltakshaver søke om rammetillatelse dersom fem-års fristen nærmer seg, for på den måten å få tre nye år på å sette i gang tiltaket. En annen metode tiltakshaver kan benytte er å først sørge for at man får på plass en områderegulering slik at tomten på den måten får en viss sikkerhet, i motsetning til at tomten for eksempel er et LNF-område. På grunnlag av områdereguleringen kan man deretter forsøke å få vedtatt en detaljregulering. Dermed vil man ha en større sikkerhet overfor bankene. I de tilfeller hvor to eller flere reguleringsplaner grenser inntil hverandre vil det kunne oppstå misforståelser eller interessemotsetninger dersom det er ulike tiltakshavere. Det er viktig at både tiltakshaver, dens konsulent og planadministrasjonen passer ekstra nøye på i slike tilfeller. Et godt eksempel på dette er caset Jahrehagen Hauskau og mysteriet om den manglende busslommen. Generelt kan tilfeller der flere reguleringsplaner grenser inntil hverandre medføre reduksjon i utnyttelse, økte kostnader til infrastruktur og lengre tidsbruk før man kan igangsette prosjektet. Politikere og deres beslutninger kan bli påvirket av mange forskjellige faktorer. De kan også bli påvirket av den faglige vurderingen og eventuelt skjønnnet som er foretatt av saksbehandlerne i kommune, fylke og hos offentlige sektormyndigheter. Media og andre pressgrupper spiller ofte en viktig rolle med innspill og krav. Sektormyndigheter kommer ofte med innsigelser eller betinget innsigelse.

Private tiltakshavere kan enkelte ganger prøve å påvirke politikernes beslutninger direkte. Siden det er politikerne som fatter det endelige vedtaket angående reguleringsplaner har deres beslutninger stor påvirkning på både tid, utnyttelse, innholdet i utbyggingsavtaler og

rekkefølgebestemmelser. Hvilket arealformål en tomt har er også vesentlig for dens verdi. Dersom tiltakshaver og planadministrasjonen er uenige om hvilket arealformål tomten bør ha kan man forsøke å få spørsmålet avgjort av politikerne. Faglig kompetanse og effektivitet vil være avgjørende i mange tilfeller. Jo mer profesjonell og dyktig tiltakshaverne er, jo større vil sannsynligheten være for at reguleringsprosessen går fortere enn om tiltakshaver er en enganger. Dette kan skyldes både at de profesjonelle tiltakshaverne har mer erfaring og at de sannsynligvis er flinkere til å fremskaffe all informasjon og produsere alt materiale som kreves og gjøre det til rett tid. I tillegg vil det være større sannsynlighet for at en profesjonell tiltakshaver vil kunne klare å presse frem for eksempel en høyere utnyttelse på tomten enn en enganger. Grunnen til det er at den profesjonelle tiltakshaver har mer erfaring med forhandlingsplanlegging og det å påvirke politikerne. Dette kan selvsagt også gjelde under forhandlinger om utbyggingsavtale der den profesjonelle tiltakshaver bedre kjenner til hva som gjelder av lover og regler. Samtidig skal plansaksbehandler, planadministrasjonen og andre offentlige myndigheter i utgangspunktet behandle alle private aktører likt. I praksis er det derimot fare for at det kan oppstå forskjellsbehandling. Årsaker til det kan være at engangerne ikke utarbeider nødvendig materiale til rett tid på riktig stadium i prosessen. Dersom dette gjentas kan det tenkes at for eksempel plansaksbehandler ikke prioriterer denne saken like høyt som saken til en profesjonell tiltakshaver som gjør alt riktig. For å redusere usikkerhet og reguleringsrisiko bør private tiltakshavere først og fremst sørge for at absolutt alle deres samarbeidspartnere er meget erfarne, effektive og planfaglig kompetente. I tillegg bør de sørge for at all informasjon og materiale som kreves av plansaksbehandler blir produsert med tilstrekkelig kvalitet og levert til rett tid i planprosessen. Videre bør tiltakshavere ha tilstrekkelig dialog og møter med planavdelingen og andre offentlige myndigheter, og spesielt der hvor behovsavklaringer er nødvendig og hvor det er differanse med hensyn til faktiske opplysninger. Det kan være strategisk lurt å foreta feltundersøkelser angående arkeologi, biologisk mangfold og grunnforhold så tidlig som mulig i prosessen. På den måten unngår man å måtte tegne om planen senere. I tillegg bør tiltakshaver under hele reguleringsprosessen sørge for å fremskaffe alle faktaopplysninger som motbevis dersom naboer, politikere eller andre aktører forsøker å bløffe eller vri på sannheten. Dialog og forhandlingsplanlegging er også meget viktig der hvor det er åpent for skjønnsmessige beslutninger. I tillegg må tiltakshaver sørge for å få trinnvise avklaringer underveis i prosessen slik at omkamper unngås. De trinnvise avklaringene bør være skriftlige og underskrevet for å unngå eventuelle senere misforståelser. Det er viktig å huske på at private tiltakshavere også har anledning til å fremme egne forslag til politikere som eventuelt skal

vedta reguleringsplanen. I tillegg kan det i noen tilfeller også være formålstjenlig å kommunisere direkte med politikere på egenhånd for å få en bedre forståelse av hverandres syn på saken.

Som vi har sett tidligere i oppgaven har de ulike formene for reguleringsrisiko også samhandlende virkninger / vekselvirkninger med de andre formene for risiko i eiendomsutviklingens tidligfase. De formene for risiko som kan bli påvirket av reguleringsrisiko er markedsrisiko, finansieringsrisiko, utbyggingsrisiko, institusjonell risiko, media- og pressgrupperisiko samt prosjektintern risiko.

Funnene viser at reguleringsrisiko har mange ulike virkninger på de andre formene for risiko i eiendomsutviklingens tidligfase. Det vil derfor være avgjørende å ha oversikt over det totale risikobildet når man foretar prosjektplanlegging i eiendomsutviklingsbransjen.

5.2 Forslag til videre studier

Arbeidet med denne oppgaven har vært interessant og lærerik. For å komme enda dypere i forståelsen over de forskjellige problemstillingene kunne man analysert et eller flere case hvor alle aktørene i en reguleringsprosess ble intervjuet. Dermed ville man også fått ulike vinklinger på hvorfor de offentlige- og private aktørene agerer som de gjør.

LITTERATURLISTE

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R.** (2013). Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap – bærekraft - demokrati. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Askjer, T. O., Evensen, J. E., Gussgard, G., Holt, J., Jensen, R. H., Joys, C., Meel, B., Salvesen, F. (red.) & Wøhni, A.** (2012). Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner. Hefte 2. Oslo: Norsk Eiendom
- Biørn, J. & Røsnes, A. E.** (2008). Utbyggers akkvisering av utviklingseiendom – fremgangsmåter og reguleringsrisiko. Kart og Plan, Vol 68. 2008.
- Boe, E.** (1993). Innføring i juss. Bind 2. Statsrett og forvaltningsrett. Oslo: Tano
- Eriksen, H. B.** (2011). Risiko ved akkvisisjon av potensiell utviklingseiendom. Masteroppgave. Ås: Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging. 73 s.
- Flyvbjerg, B.** (2006). Five misunderstandings about case-study research. Qualitative Inquiry, vol. 12, no. 2, pp. 219-245. Tilgjengelig fra: <http://ssrn.com/abstract=2230464> (lest 02.09.2013)
- Forvaltningsloven.** (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10 februar 1967. Norges Lover: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Haugrønning, B., Holt, J., Jensen, R. H., Kulseng, G. S., Langen, M., Meel, B., Medalen, T., Rommen, K. I., Salvesen, F. & Wøhni, A.** (2011). Planlegging, vern og utbygging. En introduksjon til plan- og bygningsloven. Hefte 1. Utgave 2. Oslo: Foreningen Næringseiendom
- Intern konsulent.** (2009). Flyfoto tatt av intern konsulent.
- Jacobsen, K. D.** (1965) (2). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. Tidsskrift for samfunnsforskning, s. 147-160.
- Klyve, M. F. & Svarstad, C.** (2011). Politisk reguleringsrisiko ved utvikling av handelseiendom – En studie av seks eiendomsutviklere i Vestfold. Ås: Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging. 64 s.
- Kolltveit, B. J., Lereim, J., Reve, T.** (2009). Prosjekt –strategi, organisering, ledelse og gjennomføring. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Kommunal- og regionaldepartementet** (2006). Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. FOR-2006-04-20-453. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-20-453> (lest 30.08.2013)
- Kommunal- og regionaldepartementet** (2007). Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/vedlegg_2_til_veileder_om_utbyggingsavtaler_juni_2007.pdf (lest 20.09.2013)

Kommunal- og regionaldepartementet (2010). Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften). FOR-2010-03-26-488. Tilgjengelig fra: http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488?q=byggesaksforskriften* (lest 30.08.2013)

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25 september 1992 nr. 107. Norges Lover: Kommunal- og regionaldepartementet.

Larvik kommune (2006a). Kommunedelplan Stavern 2006-2018. Tilgjengelig fra: http://85.19.179.26/planarkiv/0709/02.2006/dokumenter/kdp_stavern_plandok.pdf (lest 20.10.2013)

Larvik kommune (2010a). Planbeskrivelsen til kommuneplanens arealdel 2010-2022. Tilgjengelig fra: <http://85.19.179.26/planarkiv/0709/201001/Dokumenter/Stafestet%20planbeskrivelse%20til%20kommuneplanens%20arealdel%202010-2022.pdf> (lest 20.10.2013)

Larvik kommune (2010b). Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010-2022. Tilgjengelig fra: <http://85.19.179.26/planarkiv/0709/201001/Dokumenter/Stadfestede%20utfyllende%20bestemmelser%20og%20retningslinjer.pdf> (lest 05.12.2013)

Miljøverndepartementet (2001). T-1355 Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. 4.3 Utbyggingsavtale som virkemiddel for gjennomføring. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/en/dep/md/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/t-1355-virkemidler-for-bedre-arealutnytt.html?id=105599 (lest 15.09.2013)

Miljøverndepartementet (2008). Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2007-2008/Otprp-nr-32-2007-2008-.html?id=500508> (lest 11.09.2013)

Miljøverndepartementet (2009). Forskrift om konsekvensutredninger. FOR-2009-06-26-855. Tilgjengelig fra: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-855> (lest 05.09.2013)

Miljøverndepartementet (2011). T-1490 Veileder reguleringsplan. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder.html?id=613879> (lest 15.09.2013)

Miljøverndepartementet (2013). Rundskriv T-2/13. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/2013/t-2-13-innsigelse-pbl.html?id=733666#> (lest 06.09.2013)

Nordahl, B. (2009). Reguleringsrisiko og risikoprofil. I: Kristoffersen, Ø. R. & Røsnes, A. E. Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling, s. 108-128. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). Plan- og bygningsrett. 2. utgave. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon. Oslo: Universitetsforlaget

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71. Norges Lover: Miljøverndepartementet

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009a). Innledning. Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling, s. 11-30. Oslo: Senter for eiendomsfag

Røsnes, A. E. (2009b). Plansystemet & Overordnet planlegging som offentlig regulering. I: Kristoffersen, Ø. R. & Røsnes, A. E. Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling, s. 160-195. Oslo: Senter for eiendomsfag

Stavernguiden (2013). Kart over Stavern, Brunlanes og Larvik. Tilgjengelig fra: <http://www.stavernguiden.no/kart.htm> (lest 11.10.2013)

Vestfold fylkeskommune (2012b). Handlingsprogram for fylkesvegnettet 2014-2017. Tilgjengelig fra: http://sak.vfk.no/PolitiskAgendaDocs/Fylkestinget/2012_12/293797_1_1.PDF (lest 25.11.2013)

Weng, J. (2012). Risikohåndtering i eiendomsutviklingsprosjekters tidlige fase. Masteroppgave. Ås: Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging. 62 s.

DOKUMENTER HENTET FRA PLANDIALOGEN (plan id 200930)

Cowi (2012). Vurdering av biologisk mangfold basert på tilgjengelig litteratur. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012018304&dokid=572656&versjon=1&variant=P& (lest 30.10.2013)

Fylkesmannen i Vestfold (2008). Brev. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008011642&dokid=122959&versjon=1&variant=P& (lest 16.09.2013)

Fylkesmannen i Vestfold (2012a). Uttalelse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012067158&dokid=643529&versjon=1&variant=A& (lest 30.10.2013)

Intern konsulent (2007a). Planforespørsel angående ønske om å utvide planområdet. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2007045443&dokid=78338&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Intern konsulent (2008a). Oppstartsannonse og varselbrev. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008004350&dokid=113926&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Intern konsulent (2008b). Planskisse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008004350&dokid=113927&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Intern konsulent (2008c). Kart som viser alternativ A og alternativ B for kloakkledninger og pumpestasjoner. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008004350&dokid=113924&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Intern konsulent (2008d). Følgebrev til Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008004350&dokid=113925&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Intern konsulent (2010). Utvidet varsling. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010010608&dokid=333957&versjon=1&variant=A& (25.10.2013)

Intern konsulent (2010b). Oversendelse av forslag til reguleringsplan. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010059188&dokid=401914&versjon=1&variant=A& (lest 26.10.2013)

Intern konsulent (2012a). Oversendelse av varmeplan. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012054978&dokid=626356&versjon=1&variant=P& (lest 30.10.2013)

Jaktlaget (2010). Uttalelse fra jaktlaget angående viltkorridor. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2011022616&dokid=462843&versjon=1&variant=A& (lest 26.10.2013)

Larvik kommune (2006b). Referat fra oppstartmøtet. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2007030745&dokid=59357&versjon=1&variant=A& (lest 15.09.2013)

Larvik kommune (2010c). Brev fra ny plansaksbehandler. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010063644&dokid=407970&versjon=1&variant=A& (lest 25.10.2013)

Larvik kommune (2010d). Notat etter befarings. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010066211&dokid=411379&versjon=1&variant=A& (lest 20.10.2013)

Nabo (2008a). Brev. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008009284&dokid=120015&versjon=1&variant=P& (lest 16.09.2013)

Nabo (2008b). Brev. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008011653&dokid=122972&versjon=1&variant=A& (lest 16.09.2013)

Nabo (2008c). Brev. Tilgjengelig fra : http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008010938&dokid=122060&versjon=1&variant=P& (lest 16.09.2013)

Nabo (2011). Uttalelse fra nabo til felt F15. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2011037290&dokid=483999&versjon=1&variant=A& (lest 26.10.2013)

Nabo (2012). Tilleggsopplysninger fra nabo til felt F15. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012064784&dokid=640107&versjon=1&variant=A& (lest 30.10.2013)

Norges vassdrags- og energidirektorat (2008). Brev. Tilgjengelig fra : http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008012849&dokid=124598&versjon=1&variant=P& (lest 16.09.2013)

Skagerak Energi (2012). Uttalelse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012058308&dokid=631073&versjon=1&variant=A& (lest 30.10.2013)

Statens vegvesen (2008). Betinget innsigelse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008023849&dokid=139637&versjon=1&variant=A& (lest 16.09.2013)

Statens vegvesen (2012). Uttalelse og betinget innsigelse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012062901&dokid=637408&versjon=1&variant=A& (lest 30.10.2013)

Statens vegvesen (2013a). Klage på vedtatt reguleringsplan. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2013042486&dokid=730556&versjon=1&variant=A& (lest 02.11.2013)

Statens vegvesen (2013b). Betinget trekking av klage. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2013066337&dokid=766195&versjon=1&variant=A& (lest 02.11.2013)

Tiltakshaverne (2012). Utbyggingsavtale. Tilgjengelig fra: <http://85.19.179.26/planarkiv/0709/200930/dokumenter/Utbyggingsavtale.pdf> (lest 22.10.2013)

Vestfold fylkeskommune (2008a). Foreløpig uttalelse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008012331&dokid=123884&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Vestfold Fylkeskommune (2008b). Varsel om. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2008020575&dokid=135353&versjon=1&variant=P& (lest 15.09.2013)

Vestfold Fylkeskommune (2010). Oversendelse av rapport fra arkeologisk registrering. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010010557&dokid=333896&versjon=1&variant=A& (lest 25.10.2013)

Vestfold Fylkeskommune (2012a). Uttalelse. Tilgjengelig fra: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2012069450&dokid=647168&versjon=1&variant=P& (lest 30.10.2013)

DOKUMENTER TIL POLITISK BEHANDLING

Larvik kommune (2011a). Saksdokumenter til politisk 1. gangs behandling. Tilgjengelig fra: https://ssl.larvik.kommune.no/soknad/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2011038249&scripturi=/soknad/innsyn.aspx&skin=infoLink&Mid1=2315& (lest 26.10.2013)

Larvik kommune (2013a). Saksdokumenter til politisk 2. gangs behandling. Tilgjengelig fra: https://ssl.larvik.kommune.no/soknad/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2013001739&scripturi=/soknad/innsyn.aspx&skin=infoLink&Mid1=2315& (lest 26.10.2013)

Larvik kommune (2013b). Saksdokumenter til politisk behandling i Formannskapet. Tilgjengelig fra: https://ssl.larvik.kommune.no/soknad/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2013001739&scripturi=/soknad/innsyn.aspx&skin=infoLink&Mid1=2315& (lest 26.10.2013)

Larvik kommune (2013c). Dokumenter som er endelig vedtatt av kommunestyret:

-Plankart tilgjengelig fra:

<http://85.19.179.26/planarkiv/0709/200930/dokumenter/Plankart.pdf>

-Vedtak tilgjengelig fra:

<http://85.19.179.26/planarkiv/0709/200930/dokumenter/Vedtak.pdf>

-Bestemmelser tilgjengelig fra:

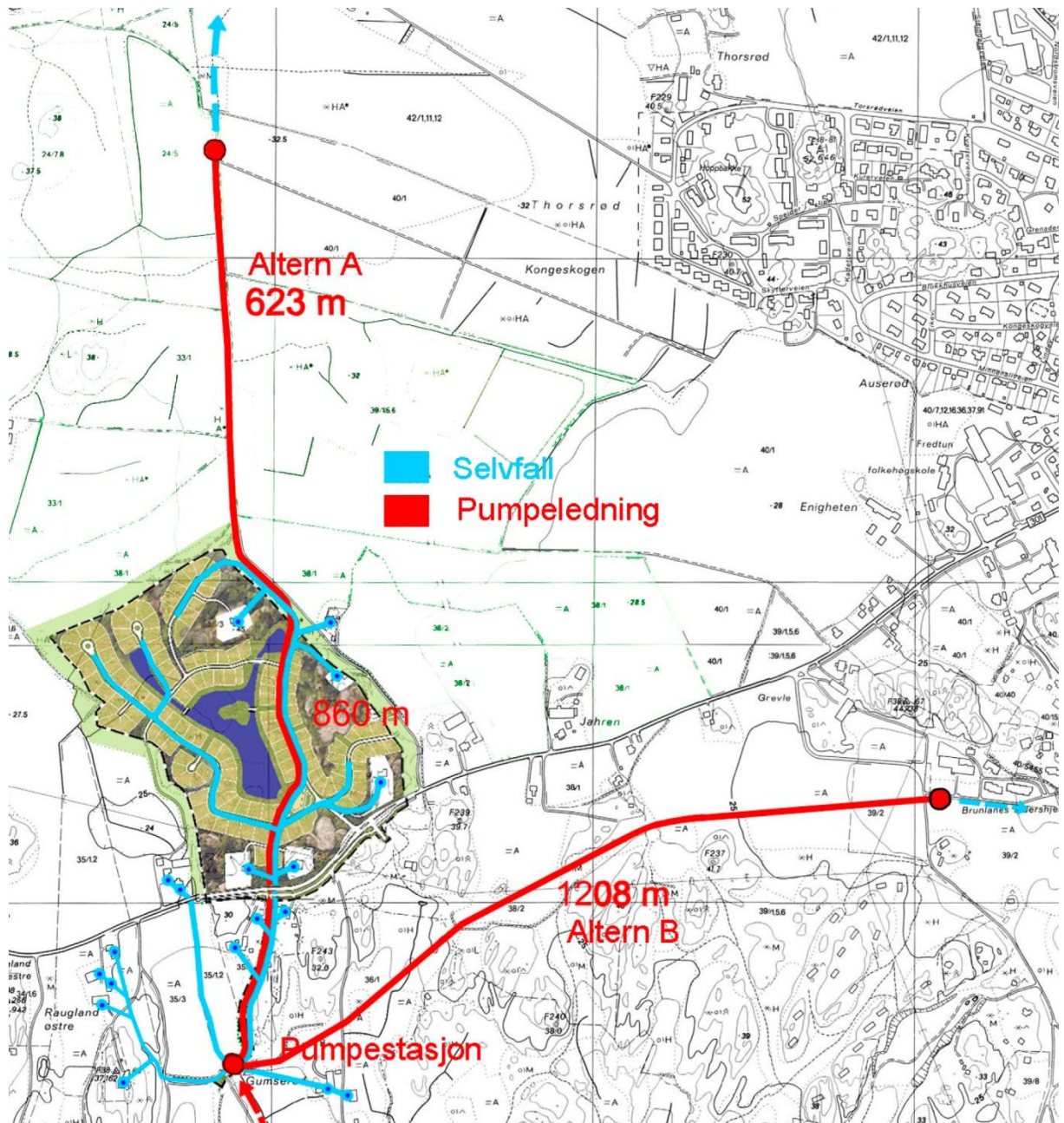
http://85.19.179.26/planarkiv/0709/200930/dokumenter/Mindre_endring_best.pdf

-Utbyggingsavtale tilgjengelig fra:

<http://85.19.179.26/planarkiv/0709/200930/dokumenter/Utbyggingsavtale.pdf>

Larvik kommune (2013d). Saksdokumenter til behandling av mindre endringer i planutvalget. Tilgjengelig fra: https://ssl.larvik.kommune.no/soknad/innsyn.aspx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2013068567&scripturi=/soknad/innsyn.aspx&skin=infoLink&Mid1=2315& (lest 05.11.2013)

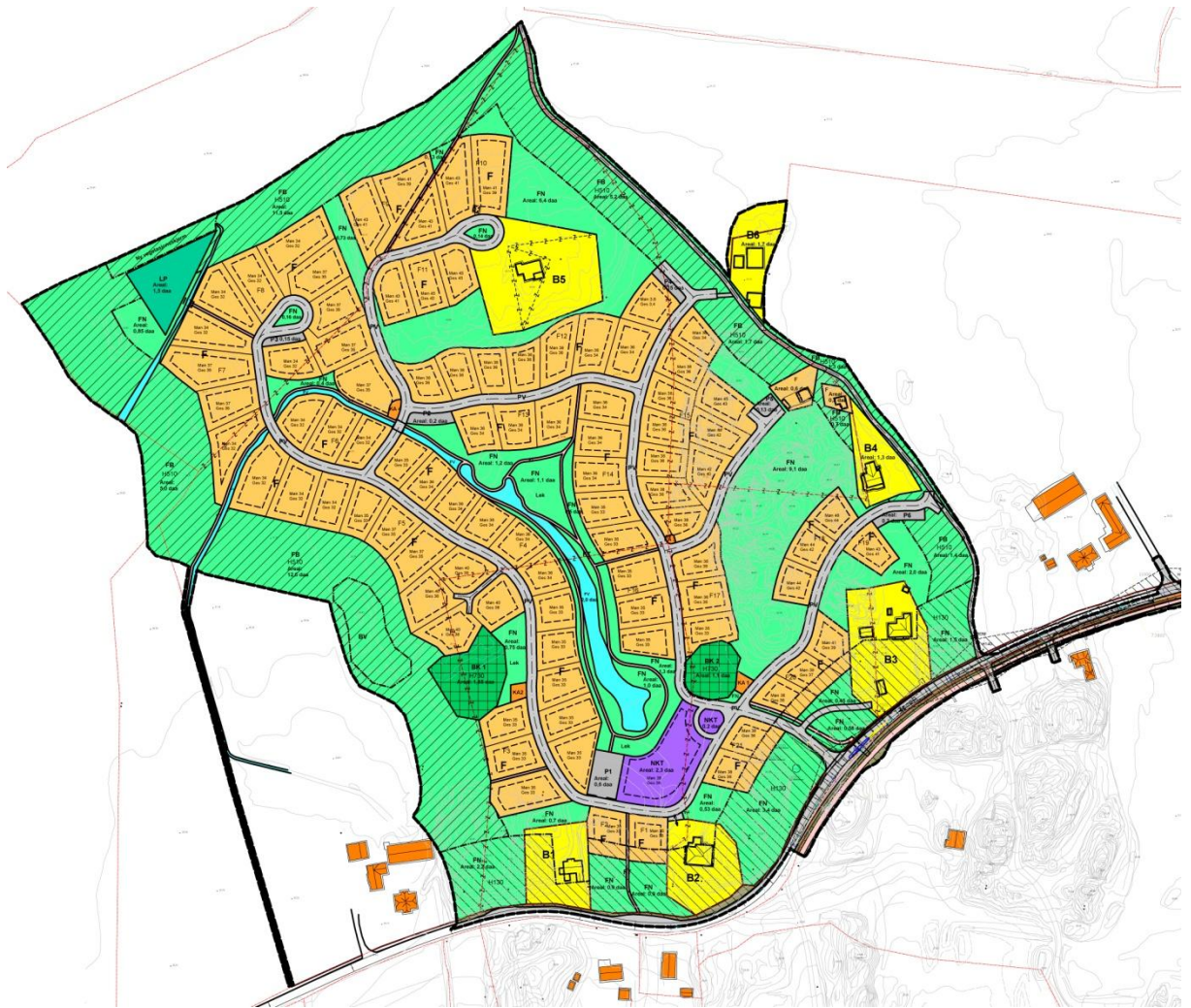
Vedlegg 1: Kartskisse tomteinndeling og kloakkledninger alternativ A og B



Kilde: Intern konsulent 2007

I vedlegg 1 ser man en av de aller første skissene som viser inndelingen av de individuelle tomte innenfor planområdet. Totalt antall tomter tegnet inn er 120 tomter. Legg også merke til størrelsen på vannspeilet. Vannspeilet ble kraftig redusert på plankartet til førstegangsbehandlingen i planutvalget. Hovedgrunnen var at plansaksbehandler og noen av tiltakshaverne syntes det var mer ønskelig med mer grøntareal. Vedlikeholdskostnadene til det store vannspeilet var også en bekymring internt hos tiltakshaverne så vel som utenforstående.

Vedlegg 2: Deler av plankart til 1. gangsbehandling i planutvalget



Kilde: Larvik kommune, 2011a

I vedlegg 2 ser man at totalt antall tomter tegnet inn er redusert til 90 stykker. Vannspeilet ble kraftig redusert på plankartet til førstegangsbehandlingen i planutvalget. Hovedgrunnen var at plansaksbehandler og noen av tiltakshaverne syntes det var mer ønskelig med mer grøntareal. Vedlikeholdskostnadene til det store vannspeilet var også en bekymring hos noen av tiltakshaverne.

