



Forord

Etter fire år i arbeidslivet bestemte jeg meg for å søke på høyere utdanning. Valget falt på det toårige masterstudiet i Eiendomsutvikling på Norges miljø- og biovitenskaplige universitet. Som avslutning på studiet skriver jeg denne masteroppgaven med et omfang på 30 studiepoeng.

Gjennom studiet har jeg fått interesse for arealplanlegging og valgte av den grunn å skrive master om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner. Temaet til oppgaven kom jeg frem til i samråd med veileder på bakgrunn av det jeg syntes har vært mest interessant i løpet av studiet. Dette har vært en lærerik prosess. Kunnskapen tar jeg med meg videre.

Jeg ønsker å takke min veileder Fredrik Holth som har gitt meg konstruktive tilbakemeldinger, gode råd og vært positiv.

Sammendrag

Det vedtas i dag reguleringsplaner både til offentlige og private barnehager i Norge, og et av hovedformålene med Barnehageforliket som ble inngått i 2003 var utbygging av sektoren. Denne oppgaven har som hensikt å sammenligne innhold og bruk av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til offentlige og private barnehager i et utvalg kommuner etter Barnehageforliket fra 2003. Hovedproblemstillingen er:

Er rekkefølgebestemmelser ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager?

Til å svare på problemstillingen har jeg følgende underproblemstillinger:

- 1. Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?*
- 2. Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt – kommunen eller andre?*
- 3. Er det et skille mellom planer som inneholder rekkefølgekrav forutsatt realisert i privat regi, og planer forutsatt realisert i offentlig regi?*

Det interessante med disse problemstillingene er å finne frem til hvordan kommunene praktiserer bruken av rekkefølgebestemmelser i planene. Både innholdsmessig og hvilke planer de vedtar rekkefølgebestemmelser til. Det er interessant å se hvordan de utnytter lovens ordlyd: *"i nødvendig utstrekning"* og handlingsrommet det gir.

Oppgaven er besvart som følge av teori, empiri og drøftelse. Dokumentanalyse av innhentet empiri og drøftelse har gitt svar på hovedproblemstillingen og underproblemstillingene. Empirien har vært i form av saksfremlegg og reguleringsplaner med kart og bestemmelser. Fire reguleringsplaner fra to kommuner har blitt grundigere belyst, og resterende planer er redegjort for i en skjematisk oversikt med tabeller. Drøftelsen diskuterer utfallet av empirien opp mot gjeldene teori.

Kommunene har ulik praksis. Både rekkefølgebestemmelsenes innhold og hvilke reguleringsplaner det er vedtatt krav til er forskjellig. Men innenfor hver kommune har det vært praktisert på lik måte i de vedtatte planene.

Abstract

The purpose of this thesis is to compare the content and use of order provisions in zoning plans for public and privately owned kindergartens, in a selection of municipalities.

The research question is answered as a result of theory, empiricism and discussion. Document analysis of gathered empirical data and the discussion have provided the answers to the main and secondary research questions.

The municipalities have varying practices. Both the content of the order provisions and to which zoning plans requirements have been imposed, are differing. But within each municipality the practice is in conformity with the adopted plans.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Tema	1
1.2	Aktualitet	2
1.3	Problemstilling	3
1.4	Avgrensning	4
1.5	Metode	4
1.6	Oppgavens oppbygging	5
2	Teori	7
2.1	Innledning	7
2.2	Plan- og bygningsloven	8
2.3	Reguleringsplan	9
2.3.1	Om reguleringsplan	10
2.3.2	Rammer for kommunens skjønn	10
2.3.3	Rettsvirkning av reguleringsplan	12
2.3.4	Arealformål i en reguleringsplan	13
2.3.5	Detaljregulering	14
2.3.6	Reguleringsbestemmelser	15
2.3.7	Innsigelse	15
2.4	Rekkefølgebestemmelser	16
2.4.1	Rekkefølgebestemmelser i arealplan	17
2.4.2	Omfang og tolkning av bestemmelsene	19
2.4.3	Virkning av rekkefølgebestemmelser	21
2.4.4	Lovpålagt krav til opparbeidelse	22
2.4.5	Barnehageforliket	23
3	Empiri	26
3.1	Innledning	26
3.2	Domkirken barnehage - Fredrikstad kommune	27
3.2.1	Innledning	27
3.2.2	Oversikt	27
3.2.3	Plankart	28
3.2.4	Beskrivelse av planforslaget	28
3.2.5	Innhold	29
3.2.6	Rekkefølgebestemmelser	29
3.2.7	Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?	30

3.2.8	Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?.....	31
3.3	Fotspor barnehage – Fredrikstad kommune.....	31
3.3.1	Innledning	31
3.3.2	Oversikt	32
3.3.3	Plankart	32
3.3.4	Beskrivelse av planforslaget.....	32
3.3.5	Innhold.....	33
3.3.6	Rekkefølgebestemmelser.....	33
3.3.7	Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?.....	34
3.3.8	Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?.....	34
3.4	Sandbakken barnehage – Sarpsborg kommune.....	35
3.4.1	Innledning	35
3.4.2	Oversikt	36
3.4.3	Plankart	37
3.4.4	Beskrivelse av planforslaget.....	38
3.4.5	Innhold.....	38
3.4.6	Rekkefølgebestemmelser.....	39
3.4.7	Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?.....	41
3.4.8	Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt – kommunen eller andre?	41
3.5	Tindlund barnehage – Sarpsborg kommune.....	42
3.5.1	Innledning	42
3.5.2	Oversikt	42
3.5.3	Plankart	43
3.5.4	Beskrivelse av planforslaget.....	44
3.5.5	Innhold.....	44
3.5.6	Rekkefølgebestemmelser.....	45
3.5.7	Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?.....	46
3.5.8	Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt – kommunen eller andre?	46
3.6	Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner som er innhentet	47
3.6.1	Fredrikstad kommune:	47
3.6.2	Sarpsborg kommune:	49
3.6.3	Moss kommune:.....	50
4	Drøfting.....	52
4.1	Innledning.....	52
4.2	Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?.....	52
4.3	Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?.....	55

4.4 Er det et skille mellom planer som inneholder rekkefølgekrav forutsatt realisert i privat regi, og planer forutsatt realisert i offentlig regi?	57
5 Konklusjon	60
Litteraturliste	62

Figurliste

Figur 1: Reguleringskart Domkirken barnehage (Fredrikstad kommune 2007b)	28
Figur 2: Reguleringskart Fotspor barnehage (Fredrikstad kommune 2007a).....	32
Figur 3: Reguleringskart Sandbakken barnehage (Sarpsborg kommune 2013c).....	37
Figur 4: Reguleringskart for Tindlund barnehage (Sarpsborg kommune 2013b).....	43

Tabelliste

Tabell 1: Reguleringsplaner, Fredrikstad kommune	47
Tabell 2: Omfang og innhold, Fredrikstad kommune	48
Tabell 3: Rekkefølgebestemmelser, Fredrikstad kommune	48
Tabell 4: Reguleringsplaner, Sarpsborg kommune	49
Tabell 5: Omfang og innhold, Sarpsborg kommune	49
Tabell 6: Rekkefølgebestemmelser, Sarpsborg kommune	49
Tabell 7: Reguleringsplaner, Moss kommune	50
Tabell 8: Omfang og innhold, Moss kommune.....	50
Tabell 9: Rekkefølgebestemmelser, Moss kommune.....	51

1 Innledning

1.1 Tema

Tema for denne oppgaven er rekkefølgebestemmelser. Jeg skal sammenligne innholdet og bruken av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til private og offentlige barnehager, i et utvalg kommuner. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 lyder som følger:

"I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold: krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert."

Hensikten med rekkefølgebestemmelser er at nye tiltak skal skje i riktig rekkefølge for å ivareta alle interesser. Ved å tilføre reguleringsplanen slike bestemmelser setter man krav til utbygger som må utarbeides før, eller i takt med formålet med planen. Ofte avhenger bruksretten til det nye bygget av at bestemmelsene er utarbeidet før det kan gis bruksrett.

I denne oppgaven vil jeg se nærmere på hvordan et utvalg kommuner i Østfold fylke velger å benytte seg av denne lovbestemmelsen, og pålegge utbyggere av private og offentlige barnehager eventuelle krav. Jeg vil også se på prosessen mot endelig vedtatt reguleringsplan og eventuelle innvendinger i saksfremleggene. Underveis i en slik prosess kan det alltid forekomme endringer før endelig vedtatt plan. Uansett hvem som er utbygger, privat eller offentlig, må rekkefølgekrav oppfylles og hensyntas i kostnadskalkyler. Det kan gå utover avkastningen.

Det er en del begreper som i utgangspunktet er entydige, men som gjennom oppgaven brukes om hverandre:

- rekkefølgebestemmelser – rekkefølgekrav
- offentlige barnehager – kommunale barnehager
- planområdet – området
- reguleringsplan - plan
- plan- og bygningsloven → forkortes med pbl.

1.2 Aktualitet

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner er det kommunen som har myndighet til å vedta planer med endelig rettsvirkning. Private aktører kan utarbeide planer, noe som er en utbredt metode for å lette kommunens arbeid, men det er kommunen som avgjør om vilkårene i planen er innenfor lovverket, arealplanen og det kommunen ønsker. Det vil også si at ønsker kommunen å sette vilkår i form av rekkefølgebestemmelser er de berettiget til å kunne gjøre dette i *"nødvendig utstrekning"* jfr. pbl. § 12-7 nr. 10.

11. juni 2002 ble barnehageavtalen inngått med flertall på Stortinget. Regjeringen har ut i fra dette drøftet nye mål, finansieringsmodeller og hvordan sektoren best kan styres. Ansvar for sektoren mener regjeringen skal ligge hos kommunene. Dette for å styrke deres posisjon i lokalmiljøet og det helhetlige ansvaret. Målet er full behovsdekning, foreldrebetalingen skal være på et akseptabelt nivå, økonomisk likebehandling av private og offentlige aktører og midlene kommunen tilegner barnehagene skal være i samsvar med tilskudd som blir fordelt til andre tjenestetilbud i kommunen. Utfallet ble et bredt politisk forlik, og St.meld kalles i dag for *"Barnehageforliket"*. Loven ble endret og trådte i kraft i 2005 (Det Kongelige barne- og famildepartement 2002-2003).

Etter forslag om lovendring har kommunene ansvar for det offentlige tilskuddet som skal tildeles de private barnehagene. De er pliktige til å behandle disse barnehagene på en lik linje med de offentlige så lenge de private har søkt om godkjenning (Det Kongelige barne- og famildepartement 2002-2003).

Som nevnt tidligere i teksten er det kommunen som fatter vedtak av reguleringsplaner. Hvordan blir de offentlige og private aktørene behandlet i denne prosessen er et interessant spørsmål. Ut i fra loven skal de i dag behandles likt ved utdeling av statlige midler, men bestemmelser i en reguleringsplan kan gi store økonomiske forskjeller for aktørene ved utbygging av nye barnehager. Praktiseringen kan variere fra kommune til kommune.

1.3 Problemstilling

I Norge har vi både offentlige og privateide barnehager. Andel offentlige barnehager på landsbasis per 31.12.2013 var 47% (SSB 2013). Kravet om full barnehagedekning, som følger av barnehageforliket gjorde at mange kommuner måtte utvide sektoren og flere barnehager ble bygget. De blir ofte bygget i tilknytning til skoler eller boligfelt. Og som følge av utbygging vil også områdene rundt ha behov for utbedringer. Hvordan oppgavene angående dette blir fordelt er opp til kommunene. Ved å analysere reguleringsplaner og krav som er satt i form av rekkefølgebestemmelser vil man kunne se hvordan kommunene praktiserer bruk av bestemmelsen på de private og offentlige barnehagene som bygges. Hovedproblemstillingen min er derfor:

Er rekkefølgebestemmelser ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager?

For å kunne svare på denne problemstillingen har jeg snevret inn omfanget og vil sammenligne praksis i enkelte kommuner. Jeg har kommet frem til følgende underproblemstillinger:

1. Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?

2. Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?

3. Er det et skille mellom planer som inneholder rekkefølgekrav forutsatt realisert i privat regi, og planer forutsatt realisert i offentlig regi?

1.4 Avgrensning

Oppgaven dreier seg om å finne frem til om rekkefølgebestemmelser er ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager. Teorien vil av den grunn inneholde de aktuelle bestemmelsene i plan- og bygningsloven som omhandler reguleringsplaner og rekkefølgebestemmelser. De lovpålagte bestemmelsene som angår opparbeidelsesplikten vil også bli redegjort for i teoridelen. Dette fordi kommunene ofte tar inn disse bestemmelsene som en del av rekkefølgebestemmelsene.

I hovedsak forholder jeg meg til plan- og bygningsloven, men jeg vil også ta for meg forvaltningsloven og tolkning av kompetansegrunnlaget. Utbyggingsavtaler hvor partene kan avtalefeste rekkefølgebestemmelser utover loven vil jeg ikke utdype videre, da det kun er rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan som er tema for oppgaven. Det samme gjelder for alternativer til gjennomføring av plan som heller ikke er et tema i denne oppgaven.

Aktuelle reguleringsplanene for oppgaven er planer som ble vedtatt etter Barnehageforliket. Barnehageforliket ble vedtatt på Stortinget i 2003. Da ble det et krav at alle kommuner i Norge skulle tilby full barnehagedekning. Dette ville kreve mer utbygging og mer kostnader for kommunene.

1.5 Metode

Utgangspunktet for mine undersøkelser er å belyse rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til barnehager i et utvalg kommuner i Østfold fylke. For å kunne gjennomføre denne form for undersøkelse må jeg ha tilgang til de aktuelle reguleringsplanene og foreta en *dokumentanalyse*. Tilgang til reguleringsplanene fikk jeg gjennom kommunene sine kartportaler. Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse, som igjen ligger innenfor samfunnsvitenskapelig metode. Det går ut på å gjennomføre empiriske undersøkelser (Lynggard 2012).

I min oppgave er analysen basert på et bestemt sett med dokumenter. Dokumentene er i denne sammenhengen reguleringsplaner, som igjen er sekundære dokumenter. De har ikke offentligheten som målgruppe, men er offentlig tilgjengelig gjennom kanaler

som internett eller henvendelse i kommunen. Det er hensiktsmessig å samle inn dokumenter fra en bestemt tidsperiode (Lynggard 2012).

I prosessen med analysen av de utvalgte dokumentene har jeg hatt som utgangspunkt å avdekke hvordan kommunene praktiserer bruken av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til private og offentlige barnehager. Jeg valgte å forholde meg til tre ulike kommuner. Underveis i innsamlingsprosessen, og i begynnelsen på analysen, oppstod det utfordringer ved at jeg hadde et bredt utvalg av planer innenfor tidsrammen. Å redegjøre for alle planene ville vise seg å ta mye plass. Utfordringen ble derfor å foreta et godt utvalg for å kunne belyse de mest relevante planene. Kriteriene for denne utvelgelsen var først og fremst at planene måtte inneholde rekkefølgebestemmelser. Dette kriteriet snevret inn utvalget, og tilslutt satt jeg igjen med fire planer som utgangspunkt for analyse og redegjørelse.

Presentasjonen av materialet har jeg redegjort for gjennom en innholdsanalyse, ved å legge opp til en tilrettelagt analysemetode for på best mulig måte å kunne avdekke forskjeller. Materialet har jeg satt opp i en egen oversikt for de utvalgte planene, og videre en skjematisk oversikt med tabeller over hele innsamlingsgrunnlaget. Teorien jeg har redegjort for forfølges i analysen. Reguleringsplanene er fullkommende. Det vil ikke være gjenstand for rekkefølgebestemmelser som kommer frem av andre dokumenter.

1.6 Oppgavens oppbygging

Jeg har valgt å strukturere oppgaven ved først å ha en innledning hvor hovedproblemstilling og underproblemstillingene blir presentert. Tema til oppgaven og hvorfor dette tema er aktuelt er også i denne delen. Det samme er en beskrivelse av metoden jeg har brukt for å komme frem til konklusjonen. Videre i andre del har jeg beskrevet teorien hvor jeg går inn på aktuelle bestemmelser i loven og andre nødvendige relasjoner til oppgaven. I del tre blir empirien presentert i form av dokumentanalyse hvor de aktuelle planene er redegjort for. Underproblemstillingene er brukt som utgangspunkt. Disse er også brukt som utgangspunkt for drøftingen i del 4. Her blir aktuelle problemstillinger som kom frem i dokumentanalysen drøftet opp mot teori. Materialet fra empirien blir også sammenlignet for å dra frem likheter og

forskjeller samt drøfte fordeler og ulemper. Til slutt blir konklusjonen presentert i del fem.

2 Teori

2.1 Innledning

Offentlige myndigheters regulering av fast eiendom og kontroll med byggevirkksomheten, er det plan- og bygningsloven handler om. Planer som blir vedtatt i form av arealplaner eller reguleringsplaner er bindende for eiers råderett over grunnen. Det betyr at en grunneier må forholde seg til planer som blir vedtatt på hans grunn, da hovedregelen er at dette er planmyndighetens uvedkommende slik at reguleringene kan være i strid med private rettigheter i eiendommen. Planleggingen av arealene treffer vedtak på tre nivåer (Pedersen et al. 2010):

- Statlig nivå: Vedtar nasjonale forventninger
- Regionalt nivå: Fylke skal utarbeide regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse.
- Kommunalt nivå: Kommunene skal utarbeide kommuneplaner og reguleringsplaner.

Kompetansefordelingen reguleres av plan- og bygningsloven. Det er ikke slik at det er overordningsforhold mellom disse tre, men hvilken kompetanse som utøves spiller en rolle. Kommunestyret kan treffe vedtak, men departementet kan komme inn i enkelte bestemte tilfeller og forandre vedtaket og derav treffe bindende vedtak for kommunens planlegging. Hovedformålet med den statlige plankompetanse er å gi retningslinjer og rammer for videre planlegging ellers i landet. Her kommer igjen departementets rolle inn, da de skal arbeide for at statlige vedtak blir overholdt. Statens representant i fylket er fylkesmann. Det følger ikke av plan- og bygningsloven at fylkesmann har myndighet, men han kan få denne myndigheten delegert fra departementet. En sentral målsetting for plan- og bygningsloven er å være et virkemiddel til at sektortenkningen innenfor planlegging, ressursforvaltning, miljøvern og utbygging ikke blir for snever (Pedersen et al. 2010).

Kommunen får sin viktige rolle som planmyndighet gjennom plan- og bygningsloven. Planene som vedtas i kommunen skal legges til grunn, da kommunen skal drive en sektorovergripende samfunns- og arealplanlegging gjennom kommuneplan,

reguleringsplan og bebyggelsesplan. Regionale organ kan fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, men kommuneplanens arealdel kan ikke påklages etter vedtak er truffet jf. plan- og bygningsloven § 11-15 tredje ledd. Her gjelder det motsatte for reguleringsplan jf. pbl § 12-12 tredje ledd. Kommunestyret er kommunens øverste organ, og det er de som styrer og har lederrollen. Det er også de som organiserer arbeidet innenfor saksbehandlingsreglene (Pedersen et al. 2010).

På det regionale planleggingsnivå er det fylkestinget som er øverste politiske planmyndighet. Dette planleggingsnivået er preget av sektorisering, og det foreligger et forbud iht. loven og forarbeider hvor kompetansen til å vedta planer ikke kan delegeres. Berørte offentlige myndigheter og organisasjoner skal samarbeide på det regionale nivå ved utarbeidelse av planstrategi og regional plan. Statlige sektororganer og kommuner skal også delta i planene der de blir berørt (Pedersen et al. 2010).

2.2 Plan- og bygningsloven

I 2008 fikk vi en ny plan- og bygningslov. Denne erstattet den tidligere plan- og bygningsloven av 1985. 1. juni 2009 trådte plandelen i kraft, og 1. juli 2010 trådte byggesaksdelen i kraft. Generelt har den nye loven en litt annen oppbygning enn den forrige. Den gamle lovens bestemmelser vil bli trukket frem i teorien der det ansees som nødvendig. Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) kommer til anvendelse ved arealplanlegging både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå (Innjord 2010). Formålsparagrafen i § 1-1 *Loves formål* lyder som følger:

"Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner."

Med bærekraftig utvikling menes det at den utvikling som skjer i dag, ikke skal ødelegge for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine behov. Dette kommer frem i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling av 1987. Etter at begrepet ble belyst i denne rapporten har det fått et enda sterkere fotfeste, både nasjonalt og internasjonalt (Innjord 2010).

Loven er bygget opp slik at planleggingen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale interesser. Kapittel 12 handler om reguleringsplaner, og går inn under den kommunale planleggingen. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 om rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplan, er en videreføring fra 1985-loven. Den er tatt inn som et punkt under opplistede forhold det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om i en reguleringsplan (Innjord 2010).

Videre i den teoretiske biten vil jeg i hovedsak ta for meg bestemmelser om reguleringsplan, og bestemmelsen om rekkefølgebestemmelser. Dette fordi oppgavens problemstilling handler om rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanene ved bygging av barnehager. Bestemmelser om kommuneplan, og andre bestemmelser som er av betydning vi bli nevnt der det anses som nødvendig.

Barnehageforliket som fikk gjennomslag i 2003 vil jeg også skrive om i teoribiten da jeg anser det som vesentlig iht. utvalgte vedtatte reguleringsplaner ved bygging eller utvidelse av nye barnehager.

2.3 Reguleringsplan

Plan- og bygningslovens kapittel 12 under kommunal planlegging dreier seg om reguleringsplan, og vi har to typer av slike planer. Det er områderegulering jf. pbl. § 12-2, og detaljregulering jf. pbl. § 12-3. Kommunen kan i følge pbl. § 11-9 nr. 1 vedta i kommuneplanens arealdel at det skal foreligge reguleringsplan for valgte arealer. Og at det kan stilles krav om områderegulering før detaljregulering kan vedtas (Miljøverndepartementet 2007-2008).

En områderegulering utarbeides i hovedsak, og i de fleste tilfeller av kommunen, men kan også utarbeides av andre myndigheter og private aktører innenfor rammene som er fastsatt av kommunen. Planen gjelder for et større område der det er nødvendig å gi mer detaljerte avklaringer. Områderegulering vedtas ofte i sammenheng med kommuneplanens arealdel. Detaljregulering gjelder for et mindre område og danner grunnlag for gjennomføring av konkrete bygg- og vernetiltak. Detaljreguleringer kan også utarbeides av private aktører og brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel.

Det endelige vedtaket om godkjenning ligger hos kommunestyret (Miljøverndepartementet 2007-2008).

2.3.1 Om reguleringsplan

En reguleringsplan inneholder to deler. Det er et plankart og reguleringsbestemmelser. Plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd lyder:

”Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.”

Plankartet viser arealbruken med ulike fargekoder, og reguleringsbestemmelsene angir en mer presis beskrivelse av hvordan områdene i planen skal utnyttes. Dette gjelder blant annet utforming, villkår for bruk og funksjon- og kvalitetskrav til bygninger jf. plan- og bygningsloven § 12-7. Behovet for reguleringsplan er opp til kommunens skjønn å avgjøre. Begge beskrivelsene er i utgangspunktet likeverdige, men skulle det oppstå motstrid går plankartet foran bestemmelsene (Innjord 2010).

Reguleringsplan skal foreligge der det er bestemt i kommuneplanens arealdel jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Videre følger det også etter loven at en slik plan skal foreligge ved bygging av større bygge- og anleggstiltak. Samt andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Definisjonen av større bygge- og anleggstiltak er noe omstridt, og departementet har trukket vide rammer for hva som kan defineres under begrepet. Hva som ligger inn under begrepet må i stor grad være opp til hver enkelt kommune å vurdere da mindre bygging i sårbare områder også kan være å anse som større bygge- og anleggstiltak (Innjord 2010). Viser her til saken om Kvinnherad Energi som var oppe til Høyesterett i 2009. Saken gjaldt definisjonen av begrepet *”større bygg- og anleggstiltak”*.

2.3.2 Rammer for kommunens skjønn

Politiske myndigheter har som oppgave å etablere organer som skal bidra til å styre samfunnet. For å kunne etablere disse organene, bestemme hva de skal gjøre og hvordan de skal utføre jobben kommer forvaltningsloven til anvendelse. Denne loven gir

rettsgrunnlag til å *"utøve offentlig myndighet"* (Eckhoff & Smith 2006). Lov av 10. feb. 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 1 (*lovens generelle virkeområde*) lyder som følger:

"Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift."

Forvaltningsloven gir retningslinjer som forvaltningen må følge for å nå sine mål. Man kan da stille spørsmål om hvor langt forvaltningens kompetanse rekker. Går forvaltningen utenfor grensene av sin materielle kompetanse kalles det for *"myndighetsoverskridelse"*. Når forvaltningen skal sette i gang tiltak gjelder det å være klar over hvilket rettsgrunnlag som blir påberopt, og om dette grunnlaget strekker til. Målet er å finne ut om forvaltningen har rom for handlefrihet innenfor kompetansegrunnlagets rammer. Omfang og grense er her to sider av samme sak. For å komme frem til om det finnes eventuell handlefrihet, må gjeldende lov, forskrift, avtale og andre elementer tolkes. Lovens ordlyd er et viktig utgangspunkt, men lovteksten kan ikke stå alene. Gir tolkningen et positivt svar kan avgjørelsene baseres på forvaltningens skjønn, men det foreligger fortsatt begrensninger og man står ikke helt fritt til å bestemme. Denne friheten kalles for *"frihet fra domstolskontroll"*, men det er ikke grunnlag for å ta dette helt for bokstavelig (Eckhoff & Smith 2006).

Hva forvaltningen har kompetanse til å avgjøre i saker kan bero på lovtolkning. Det kan være at rammene er fastsatte slik at det ikke finnes noe spillerom eller det kan være at en lov inneholder hensyn som må tillegges vekt. Da kan det tenkes å være både hensyn som *"ikke"* kan trekkes inn, og hensyn som *"kan"* trekkes inn. Et annet tilfelle kan være der loven legger opp til enkelte faste betingelser, men de tvinger ikke frem noen fast løsning (Eckhoff & Smith 2006).

Når den aktuelle problemstillingen skal tolkes, er ikke alltid nødvendig med hjemmel i formell lov. Det vil alltid være grenser for hvor langt kompetansen strekker seg, og det viktige er da at disse grensene kommer frem i lys av de rettsregler som foreligger på

området. Det er enkelte spørsmål hvor lovgivningen lar utfallet i saken være opp til forvaltningens eget skjønn. Ofte oppstår dette der lovgivningen bruker vage eller skjønnsmessige ord. Dette kan for eksempel være begrepet "*nødvendig utstrekning*" som er en sentral del i denne oppgaven. Det er denne bruken av ord som gir handlingsrommet, men det betyr ikke at skjønnsutøvelsen er unndratt fra rettslig styring. Det kan også være tilfeller der det foreligger rettsregler på området, og det gis en viss frihet til skjønn innenfor grensene. Et eksempel på dette er ordet "*kan*". Her kan man tenke seg at forvaltningen selv må ta stilling til om et vedtak skal treffes eller ikke. Det må tolkes ut fra det aktuelle kompetansegrunnlaget om hvor grensen går mellom skjønn som ikke like fullt er "*rettslig*" styrt og "*lovbundet*" skjønn. Lovens ordlyd bestemmer grad av tolkning (Eckhoff & Smith 2006).

Skjønn som kan utøves i den enkelte sak vil som nevnt ikke være så fritt at det enkelte organ ikke har visse grenser i form av rettskilder å forholde seg til. Grensene for skjønnsmessig kompetanse har i norsk forvaltningsrett en egen "*lære*" som kalles for "*misbruk av forvaltningsmyndighet*". Med denne læren menes det at forvaltningen ikke skal drive usaklig forskjellsbehandling og ta utenforliggende hensyn. For å finne frem til disse grensene må det aktuelle kompetansegrunnlaget tolkes (Eckhoff & Smith 2006).

2.3.3 Rettsvirkning av reguleringsplan

En reguleringsplan er bindende for både private aktører, kommuner, regionale og statlige organer. Planen gjelder fremover i tid og er kun bindende for nye, og endring av eksisterende tiltak. Det følger av plan- og bygningsloven § 12-4 første ledd, og gjelder både for områdereguleringer og detaljreguleringer. Tiltak som var igangsatt da ny plan ble vedtatt rammes derfor ikke av den nye planen. Dette gjelder også for bruken av eksisterende byggverk, men bruken i seg selv der den ansees som tiltak etter loven kan ikke endres uten at det blir lovstridig iht. til den nye planen (Innjord 2010).

Plan- og bygningsloven § 1-6 definerer begrepet "*tiltak*", og det er denne definisjonen det henvises til ved bruk av begrepet senere i loven. Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med pbl. § 12-4 og kapittel 20, hvor det er listet opp ulike tiltak som krever søknad og tillatelse. Det er også listet opp tiltak som ikke krevet dette. Utgangspunktet er at det ikke kan iverksettes tiltak etter pbl. § 1-6 første ledd som

strider i mot en reguleringsplan jf. pbl. § 12-4 andre ledd. Planen er bindende for alle tiltak som dekkes av pbl. § 20-1 første ledd a-m, og det følger en søknadsplikt etter denne bestemmelsen (Innjord 2010).

Plan- og bygningsloven kapittel 19 åpner for at man kan søke dispensasjon fra planen hvis vilkårene tillater det. For en grunneier, uavhengig om det er kommunen eller en privatperson medfører ikke en vedtatt reguleringsplan en plikt til å gjennomføre planen. Ønsker likevel kommunen at planen skal gjennomføres mot grunneiers vilje, må de ekspropriere iht. pbl. kapittel 16 (Innjord 2010).

I de tilfellene hvor reguleringsplan er fremmet på bakgrunn av et privat forslag etter plan- og bygningsloven § 12-11, er fristen fem år for å igangsette bygg- og anleggstiltak jf. pbl. § 12-4 femte ledd. Når denne fristen er utløpt kan ikke tillatelse gis før det foreligger nytt planvedtak. Det må da settes i gang en ny planprosess etter reglene i pbl. §§ 12-9 til 12-11 jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Tiltakshaver kan søke om forlengelse av planvedtaket med inntil to år av gangen. Formålet med denne regelen er at det ikke skal igangsettes byggetiltak på bakgrunn av foreldete planer. Det er derfor grunn til å tolke denne bestemmelsen dit at den også gjelder for tiltak som er unntatt søknadsplikt etter pbl. §§ 20-3 og 20-4 (Innjord 2010).

2.3.4 Arealformål i en reguleringsplan

Plan- og bygningsloven § 12-5 regulerer arealformålene i reguleringsplan, og inneholder både hovedformål og underformål som skal angis for hele planområdet. Fra den gamle plan- og bygningsloven av 1985 avviker den nye bestemmelsen en del. Som relevans til denne oppgaven trekker jeg frem punkt 1, som i den gamle loven har egne formål under byggeområder til offentlig tjenesteyting. Denne inndelingen eksisterer ikke i den nye loven. Der gjelder alle underformålene i punkt 1 både til offentlig og privat tjenesteyting (Innjord 2010).

Den nye loven er regulert på den måten at nå er arealformålene de samme i kommuneplan som i reguleringsplan, den eneste forskjellen er i hovedformål nr. 5. Her kan det i reguleringsplan angis *"samlet eller hver for seg"*. Det er også i en reguleringsplan adgang til å fastsette underformål som strekker seg utover det som

kommer av lovteksten og som er fastsatt i forskrift. Dette er fordi en reguleringsplan skal brukes som et redskap til å detaljregulere, og ikke kun være på et overordnet nivå. Arealformålene skal fremkomme av plankartet jf. pbl. § 12-1 første ledd. Loven sier at det skal minst være et hovedformål. Underformål er ikke et krav etter loven, her må det vurderes i hvert enkelt tilfelle. I en reguleringsplan kan også hovedformål kombineres, og formålene kan også kombineres med hensynssoner iht. pbl. § 12-6 (Innjord 2010).

2.3.5 Detaljregulering

Metoden i oppgaven vil være dokumentanalyse, og da av detaljreguleringsplaner for barnehager. Plan- og bygningsloven § 12-3 regulerer denne form for planer, og paragrafen angir funksjonene som denne type plan skal fylle. Hovedforskjellen mellom en områderegulering og detaljregulering er at sistnevnte gjelder for et mindre avgrenset område. En detaljregulering vil i de fleste tilfeller være utarbeidet av private aktører, og gjelde konkrete bygg- eller vernetiltak. Planen skal være i trå med kommuneplanens arealdel og følge opp hovedtrekkene jf. første punktum. Det samme vil gjelde hvis det foreligger en områderegulering. Detaljreguleringen må også følge opp det som er bestemt her jf. pbl. §12-7 nr. 11. Men kommunen kan vedta forslag som avviker fra områdereguleringen jf. pbl. § 12-3 tredje ledd som sier at ved slike avvik gjelder kravet i pbl. § 4-2 andre ledd om konsekvensutredning uavhengig av om planen kan få *"vesentlige virkninger for miljø og samfunn"*. Dette gjelder kun ved private forslag iht. ordlyden, men må tolkes slik at regelen også gjelder der kommunen kommer med forslag til planer som avviker fra overordnet plan. Dette fordi det samme gjelder for områderegulering jf. pbl. § 12-2 tredje ledd. Detaljregulering vil da gå foran områdereguleringen jf. pbl. § 1-5 andre ledd, som sier at ny plan går foran eldre plan (Innjord 2010).

Alle tiltak som iverksettes uten at det foreligger detaljreguleringsplan der det er krav om det, er lovstridig jf. plan- og bygningsloven §§ 11-6 andre ledd og 12-4 andre ledd. Når det gjelder større bygg- og anleggstiltak vil en detaljregulering oppfylle kravet jf. pbl. § 12-1 tredje ledd, første og andre punktum. Men det vil være opp til kommunen om å bestemme hvilken form for plan som skal benyttes. Pbl. § 12-3 fjerde ledd har som formål å sikre at planene som blir utarbeidet inneholder det nødvendige planfaglige

grunnlaget. De skal derfor utarbeides av fagkyndige. Det er opp til kommunen å vurdere om de aktuelle personene er fagkyndige eller ikke (Innjord 2010).

2.3.6 Reguleringsbestemmelser

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1-14 presiserer og setter rammer for hvilke bestemmelser som kan tildeles arealformål og hensynssoner som er satt i en reguleringsplan jf. pbl. §§ 12-5 og 12-6. Pbl. § 12-7 nr. 1-14 er en videreføring av den gamle loven. Men den avviker fra den tidligere bestemmelsen i pbl. (1985) § 26, ved at den har en uttømmende liste med hva det kan gis bestemmelser om. Disse bestemmelsene gir adgang til å sette detaljerte vilkår for arealbruken og bestemme rekkefølgen tiltakene skal utarbeides i jf. pbl. § 12-7 nr. 10. Bestemmelsene er meget presise, og derfor uttømmende i forhold til hva det kan gis bestemmelser om. Overskriften i bestemmelsen inneholder fellesbegrepet "reguleringsplan", og gjelder derfor både for områderegulering og detaljregulering (Innjord 2010).

Utgangspunktet er at bestemmelsene skal angis til arealformål og hensynssoner i planen, altså innenfor planområdet. Men det kan være tilfeller hvor tiltaket vil skape for eksempel støy og forurensning også utenfor planområdet. Da kan det gis bestemmelser i planen for å regulerer dette slik at skadeomfanget blir minst mulig. Dette kommer frem i pbl. § 12-7 nr. 2 og 3 (Innjord 2010).

2.3.7 Innsigelse

Innsigelse mot et planforslag reguleres av Plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6. Bestemmelsene må sees i sammenheng, men jeg vil kun redegjøre for pbl. § 5-4, og i hovedsak første ledd, da pbl. §§ 5-5 til 5-6 ikke vil bli berørt i denne oppgaven. Pbl. § 5-4 har som formål å klargjøre for hvordan innsigelsesordningen skal praktiseres og trekke opp rammer for adgangen til å fremme innsigelse jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191 (Innjord 2010). Pbl. § 5-4 første ledd lyder som følger:

"Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional

betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.”

Kommunene sitter med myndigheten til å vedta sine arealplaner med rettsvirkning. Derfor har statlige og regionale organer med kompetanse innenfor området planen gjelder mulighet til å fremme innsigelse. Rettsvirkningen ved eventuell innsigelse er at kommunestyret ikke kan vedta planen. Formålet med denne ordningen er å ivareta nasjonale, regionale og andre overordnede interesser, ved at dette følges opp i den kommunale planleggingen. Tar kommunen innsigelsen til følge, flyttes vedtakskompetansen opp til Miljøverndepartementet. Forskjellen mellom en innsigelse og en klage er at en klage først kan gjøres gjeldende når det er gjort bindende planvedtak i saken. (Innjord 2010).

Første ledd avgrensner innsigelsesadgangen til *”kommuneplanens arealdel og reguleringsplan”*. Det som faller utenfor er statlig arealplan, regional plan og regional planbestemmelse. Videre følger det også av første ledd at innsigelsene skal begrenses til de viktige sakene. Dette er av hensynet til det lokale selvstyret, da innsigelsesadgangen setter en begrensning i kommunens adgang til å vedta planer. Viktigheten av en eventuell sak, og derav om saken berører spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional interesse er opp til vedkommende statlige eller regionale myndighet å vurdere. For å gjøre dette mest mulig ryddig følger det av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191-192, at det er ønskelig med retningslinjer innenfor hver sektor for når innsigelse skal gjøres gjeldende. Første ledd suppleres av fjerde ledd ved at innsigelse alltid kan fremmes mot planforslag som ikke er i tråd med gjeldende lov, forskrift, statlig planretningslinje, statlige eller regionale planbestemmelser eller overordnet plan (Innjord 2010).

2.4 Rekkefølgebestemmelser

Utgangspunktet for rekkefølgebestemmelser er å kunne hindre at utbyggingstiltak iverksettes før visse vilkår er oppfylt. Det er mange kommuner med stort utbyggingspress som finner det vanskelig å holde tritt med utbygging for å kunne ta i mot nye innbyggere. Loven åpner av den grunn for at kommunen kan sikre kvaliteten av planområdet ved å sette krav om at området blir bygget ut i en bestemt rekkefølge.

Hensikten med rekkefølgebestemmelser er at bestemmelsene skal bidra til at sammenhengen mellom utbygging og infrastruktur er i takt med hverandre. Å bygge ut for eksempel skoler og barnehager er kommunen sitt ansvar, det følger av forskrift som supplerer loven. Men kommunen kan også pålegge en privat utbygger å utarbeide rekkefølgekrav. Rekkefølgebestemmelsene kommunen vedtar å ha med i en reguleringsplan trenger ikke nødvendigvis å være innenfor planområdet. Men rettspraksis viser til at det er to kriterier som må være på plass for å kunne pålegge utbygger et slikt krav. Det ene er at kostnaden på bestemmelsen ikke skal være en for stor andel av den totale byggekostnaden. Det andre kriteriet er at bestemmelsen har en viss sammenheng med utbyggingen i den forstand at det er nødvendig for den fremtidige bruken (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

I utgangspunktet følger virkemidlene kommune bruker til å gjennomføre byggeprosjekter direkte av plan- og bygningsloven. Men i mange tilfeller er det behov for å tilpasse kommunens utbyggingspolitikk med det spillerommet de har til å utforme utbyggingen selv. Dette gjøres ved å etablere forutsigbare gjennomføringsprosesser slik at kommunens intensjoner oppfylles. Et av virkemidlene kommunene kan ta i bruk er utbyggingsavtaler. Dette er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger. En slik avtale omfatter teknisk infrastruktur, grøntområder og ellers tiltak som er nødvendig for å gjennomføre planen. Det er ikke tillatt å inngå avtale om sosial infrastruktur som skoler og barnehager i en slik avtale jf. *"Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler"*. Bindende utbyggingsavtale kan inngås etter at arealplan for det aktuelle området er vedtatt. Reglene om utbyggingsavtaler er hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 17 (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Jeg kommer ikke til å gå nærmere inn på slike avtaler da oppgaven er avgrenset mot dette.

2.4.1 Rekkefølgebestemmelser i arealplan

Reglene om rekkefølgebestemmelser er hjemlet i Plan- og bygningsloven. For kommuneplan følger dette av pbl. § 11-9 nr. 4:

"rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen"

Kommunen har også anledning til å sette krav om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Dette er hjemlet i pbl. § 12-7 nr. 10:

”krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert”

Disse to bestemmelsene åpner for at kommunen kan pålegge rekkefølgebestemmelser utover det som er lovbestemt i plan- og bygningsloven § 18-1 (Innjord 2010). Utdyping av denne paragrafen kommer jeg tilbake til i punkt 2.4.4.

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4 gjelder rekkefølgebestemmelser i kommuneplan. Denne bestemmelsen er særlig aktuell i områder som er avsatt til bebyggelse og anlegg jf. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1, men kan i utgangspunktet brukes uavhengig av arealformål i planen. Paragrafen åpner for at kommunen kan innta bestemmelser i planen om at utbygging ikke kan finne sted før teknisk infrastruktur, samfunnstjenester og grønnstruktur er etablert. Hensikten er at områder som direkte og indirekte betjener det nye anlegget også skal ferdigstilles før bygninger og anlegg tas i bruk. Videre kan også rekkefølgebestemmelsene sette krav til den tidsmessige rekkefølgen av utbyggingen. Pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav b skal følges ved at områder det er gitt rekkefølgebestemmelser til etter pbl. § 11-9 nr. 4 skal angis som hensynssoner i planen (Innjord 2010).

Rekkefølgebestemmelser tas inn i kommuneplanens arealdel med den hensikt at nødvendig infrastruktur blir etablert for å kunne betjene vedkommende område i fremtiden. Dette gjelder både sosial og teknisk infrastruktur. Men rekkefølgekrav kan også inneholde bestemmelser om tidspunkt for når områder kan tas i bruk, og tidsrekkefølge for utbygging innenfor området. Tilfelle her kan være at område deles inn i soner merket med A, B og C, hvor rekkefølgebestemmelsene sier at område A må være ferdigstilt før utbygging av område B og C kan finne sted (Innjord 2010).

Først og fremst kan man si at plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 kan sees i sammenheng med pbl. § 12-7 nr. 2 som sier at det i en reguleringsplan kan i nødvendig utstrekning gis vilkår for bruk av arealene, bygningene og anleggene i planområdet. Denne bestemmelsen viderefører den tidligere bestemmelsen i pbl. (1985) § 26 første ledd, tredje punktum om rekkefølgebestemmelser (Innjord 2010).

Målet er å sikre eller fremme formålet med planen, og å ivareta hensyn og interesser utenfor planområdet iht. denne paragrafen. Pbl. § 12-7 nr. 10 svarer til samme bestemmelse i kommuneplan som er beskrevet over jf. pbl. § 11-9 nr. 4. Paragrafen er delt i to, og første punktum gjelder rekkefølgebestemmelser for gjennomføring av tiltak innenfor planområdet. Andre punktum åpner for at planen kan inneholde rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet, for tiltak som skal være ferdig etablert før utbygging innenfor planområdet kan settes i gang. Det kan være rekkefølgebestemmelser som teknisk infrastruktur, grøntområder og samfunnstjenester. Dette kan for eksempel være skolekapasiteten i kommunen. Et nytt boligfelt kan ikke bygges ut før ny skole står klart, slik at økningen i antall elever blir møtt på en tilfredsstillende måte. Ordlyden i lovbestemmelsen sier at rekkefølgebestemmelsene og den bruk som skal sikres gjennom planen, må ha sammenheng (Innjord 2010).

2.4.2 Omfang og tolkning av bestemmelsene

I mange tilfeller kan en tolkning for å fastslå innholdet av rekkefølgebestemmelser by på problemer mellom kommune og utbygger. I hjemlene står det beskrevet hva rekkefølgebestemmelser kan omfatte, men det er ikke nærmere regler for utformingen eller detaljeringen av bestemmelsene. Er ikke bestemmelsene godt nok utarbeidet med hvilke krav som stilles kan konfliktene oppstå. Kommunen kan nekte utbygger byggetillatelse som kan bli tilfelle hvis kommunen mener utbygger ikke oppfyller bestemmelsenes forutsetninger. Rekkefølgebestemmelsene i en reguleringsplan må da tolkes, og utgangspunktet for denne tolkningsprosessen er to forutsetninger (Kommunal- og regionaldepartementet 2002):

- Rekkefølgebestemmelser er vedtatte juridiske rammer for utbygging. I de tilfellene de legger begrensning for utbygger må de beskrives på den måten at de gir et klart definert, og ut fra dette uttømmende innhold som klart forteller hvilke begrensninger som gjelder.
- Den andre forutsetningen er de politiske og økonomiske rammene rekkefølgebestemmelsene angir. Hvilken kapasitet på for eksempel skoler og veier oppfyller planbestemmelsene. Hva bestemmelsene angir vil være utslagsgivende for den videre utviklingen i området, og det er derfor viktig å tolke reguleringsplan og rekkefølgebestemmelsene på den måten at kommunens forutsetninger ligger til grunn.

Ved vedtagelse av reguleringsplan er detaljeringsnivået mellom de juridiske, politiske og økonomiske rammene viktig. Utfallet av bestemmelsene vil gi videre veiledning til hva som er planen i området, og forutsetning for utnyttelsen. I og med at det er kommunen som er ansvarlig for utformingen bør ikke uklarheter som kan oppstå være til fordel for kommunen (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

En forutsetning for rekkefølgebestemmelser er at de skal oppfylles før utbygging kan skje. I mange tilfeller omfatter bestemmelsene et større området enn det aktuelle byggeområdet. Byggeområdet er da en del av det som totalt utløser kravet til rekkefølgebestemmelser i planen. En utbygger kan ikke hevde å få starte sine arbeider før kravene i sin helhet er oppfylt, selv om han bidrar med sin andel (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

Rekkefølgebestemmelser kan deles inn i to hovedkategorier:

- Sosial infrastruktur
- Teknisk infrastruktur

Sosial infrastruktur er for eksempel barnehager, skoler, gamlehjem mv. Til denne typen bestemmelser er det ikke noe regelverk som regulerer kostnadsfordelingen, men det er kommunen som er pålagt å komme med tilbud til dette. Kommunen kan ikke pålegge utbygger å bekoste sosial infrastruktur som vilkår for byggetillatelse. Er det vedtatt slike

rekkefølgebestemmelser i planen kan ikke kommunen gi byggetillatelse uten at bestemmelsene er oppfylt. Utbygger må i slike tilfeller søke dispensasjon fra kravene, eller vente til kommunen har oppfylt for eksempel den skoledekning utbygging av et nytt boligfelt vil kreve (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

Teknisk infrastruktur er veier, samferdsel, grøntområder, vann og avløp. Her er både kostnadsfordeling og krav regulert gjennom plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven § 18-1 stiller krav til byggetomta som gjelder blant annet opparbeiding av vann, avløp, vei og fellesarealer (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

2.4.3 Virkning av rekkefølgebestemmelser

I utgangspunktet er byggesaksbestemmelsene i Plan- og bygningsloven en "ja-lov". Den som søker om byggetillatelse skal få det, med mindre kommunen har rettslig grunn til å nekte. I dette ligger det at når loven betegnes som en "ja-lov" er det i de tilfellene hvor den som søker holder seg innenfor lovens bestemmelser, og det som er bestemt i plan. Avgjørelsen baserer seg på et lovtolkningsskjønn, og skal det nektes byggetillatelse må det forankres i plan- og bygningsloven, forskrifter, kommune-, regulerings- eller bebyggelsesplan eller vedtekter. Det kommunen kan gjøre før det gis byggetillatelse er å kreve at et område reguleres eller omreguleres. Det kan følge av kommuneplan at det kreves regulering for et området. Og de kan da også legge føringer i form av rekkefølgebestemmelser som utbygger må forholde seg til. (Kommunal- og regionaldepartementet 2002)

Sosial infrastruktur ligger utenfor virkeområdet av plan- og bygningsloven § 18-1, og ved en eventuell godkjenning av byggesøknad stiller saken seg her annerledes enn ved utarbeidelse av teknisk infrastruktur. Kommunen kan bruke vedtatte rekkefølgebestemmelser i en plan som gjelder sosial infrastruktur som begrunnelse for å nekte byggetillatelse. Men kommunen kan ikke bruke slike tiltak som vilkår for å gi byggetillatelse på den måten at utbygger må betale det. Hvis en utbygger får avslag på bakgrunn av rekkefølgebestemmelsene til å gjennomføre tiltaket sitt har han tre alternativer. Det ene er å ikke gjennomføre prosjektet. Han kan også vente til kommunen har gjennomført tiltakene eller han kan gjennomføre dem selv. Ønsker utbygger å gjennomføre dem selv må det baseres på frivillighet gjennom avtale. Men å

skulle inngå utbyggingsavtale vil reise flere spørsmål. Blant annet om kommunen fortsatt kan nekte å gi byggetillatelse når en utbygger tar på seg oppdraget å utføre tiltakene angående den sosiale infrastrukturen. At en utbygger tar på seg slike oppdrag vil til en viss grad være med på å legge føringer for kommunens fremdrift og økonomi. I og med at sosial infrastruktur i mange tilfeller er kostbare tiltak, vil det også reise spørsmål om utbygger kan bindes gjennom en slik avtale til å bekoste mer enn kommunen kan pålegge. Det er departementets mening om situasjonen som avgjør hvor grensene går for hva en utbygger kan bekoste. (Kommunal- og regionaldepartementet 2002) Jeg kommer ikke til å gå videre inn på slike avtaler og situasjoner, da dette ligger utenfor mitt tema i oppgaven.

Ved rekkefølgebestemmelser som angår teknisk infrastruktur vil saken stille seg annerledes. Her kan ikke kommunen nekte utbygger byggetillatelse. Avslag på byggesøknad skal være saklig begrunnet, og skulle det være tilfeller hvor kommunen ikke ønsker å gi byggetillatelse kan utbygger påklage vedtaket til fylkesmannen som da må vurdere kommunens avgjørelse. Det vil da være om kommunens fremtidige situasjon blir endret til det negative som er avgjørende for om beslutningen står, eller om utbygger får tillatelse. (Kommunal- og regionaldepartementet 2002)

2.4.4 Lovpålagt krav til opparbeidelse

Det følger av plan- og bygningsloven § 18-1 en opparbeidelsesplikt av vei, vann og avløp til tomta. Bestemmelsen viderefører i all hovedsak pbl. (1985) § 67 med unntak av noen mindre endringer og presiseringer. Denne bestemmelsen pålegger utbygger å oppfylle disse kravene der det ikke er etablert fra før. Vilkår om opparbeidning følger direkte av loven. Opparbeidelsesplikten er begrunnet med hensynet til forurensning, helseproblemer og at ressursene blir utnyttet på en best mulig måte. Om ikke utbygger ønsker å oppfylle kravet til opparbeidelsesplikten selv må han vente til området er klart før utbygging (Innjord 2010).

Kravet om vei, vann og avløp ville også kunne inngå som rekkefølgekrav i planen etter plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 4 eller 12-7 nr. 10. Reguleringsplan er en forutsetning for at kravet skal inntre, og de kan da settes som en del av reguleringsbestemmelsene. Ved å sette dem som rekkefølgekrav vil kommunen ha

kontroll over rekkefølgen tiltakene gjennomføres i. En reguleringsplan hvor kravene i pbl. § 18-1 er tatt inn som en del av rekkefølgebestemmelsene, vil være et tilstrekkelig grunnlag til nekte deling og utbygging til anleggene er på plass. Selv om kravene blir en del av planen i form av rekkefølgebestemmelser betyr ikke det at bestemmelsene gir hjemmel for opparbeiding, men utbygger påtar seg i disse tilfellene og oppfylle kravene slik at tiltaket kan realiseres. Dette gjelder kun regulerte områder (Innjord 2010).

Plan- og bygningsloven kapittel 27 gjelder for uregulerte områder. Bestemmelsene her er mindre strenge. Men det er tilfeller hvor pbl. § 18-1 må suppleres av kapittel 27. Pbl. § 18-1 hjemler krav til opparbeidelse av hovedledning for vann og avløp, men ikke krav om tilknytning. Her kommer pbl. kapittel 27 til anvendelse. Det som er bestemt i kapittel 27 gjelder også for regulerte strøk, der det ikke kommer frem av pbl. § 18-1 (Innjord 2010).

Reglene i plan- og bygningsloven § 18-1 er absolutt. Skal man unngå opparbeidingsplikten kreves det dispensasjon etter reglene i kapittel 19. I en eventuell situasjon hvor reglene etter pbl. § 18-1 ikke blir oppfylt følger det tre konsekvenser (Innjord 2010):

- Ferdigattest blir ikke utstedt. Dette er departementets oppfatning (Bolig- og bygningsavdelingen 2006).
- Opparbeiding tvinges gjennom ved forelegg jf. pbl. § 32-6.
- Er bebyggelsen tatt i bruk uten at anlegget er ferdig, kan kommunen kreve at bebyggelsen blir revet om ikke vilkåret om opparbeiding er ferdig.

2.4.5 Barnehageforliket

I 2003 la Regjeringen frem sine mål for barnehagesektoren. Dette inneholdt også forslag til hvordan sektoren kan finansieres og styres. Målene ble drøftet opp mot barnehageavtalen som ble inngått 11. juni 2002 av et flertall på Stortinget. Andre modeller for finansiering og styring var også aktuelle i drøftingen. Regjeringens mål for barnehagepolitikken var (Det Kongelige barne- og famildepartement 2002-2003):

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet.

Alle målene henger sammen, men kravet om full behovsdekning er viktigst å nå først. Det er fordi foreldrene skal ha valgfrihet i omsorgsløsning for barna sine. Foreldrebetalingen ble endret i barnehageavtalen ved innføring av statlig regulert maksimalpris på foreldrebetalingen. Avtalen legger også føringer for utforming av økonomiske og juridiske virkemidler for styring av barnehagesektoren. I statsbudsjettet for 2003 la Regjeringen til rette for å følge opp barnehageavtalen, og ved å foreslå nødvendige endringer i barnehageloven. Dette var med på å gjøre statsbudsjettet for 2003 til den største satsningen på barnehager noensinne (Det Kongelige barne- og famildepartement 2002-2003).

Barnehagepolitikken og målet om barnehager med god og høy kvalitet er en del av Regjeringens oppvekstpolitikk. Som en følge av dette er Regjeringen opptatt av at midlene i sektoren bidrar til å sikre målene og da spesielt full utbygging og god kvalitet. For å ivareta foreldrenes interesser, og å sikre at de skal ha et reelt valg i omsorgsløsning for sine barn, er det viktig med en akseptabel foreldrebetaling og ivaretagelse av mangfoldet i barnehagene. Likebehandling av private og kommunale barnehager er derfor viktig (Det Kongelige barne- og famildepartement 2002-2003).

Kommunene spiller en viktig rolle, og Regjeringens ønske var å forsterke kommunenes helhetlige ansvar for utviklingen i lokalsamfunnet. For at kommunene skal kunne være en brikke til gjennomføringen av Regjeringens mål ble handlingsrommet til kommunene økt. Regjeringen har tillitt til kommunens gjennomføringsevne ved større frihet, og at dette er den mest treffsikre løsningen for innbyggerne og brukerne av barnehagene. Målet til Regjeringen og Stortinget var full behovsdekning innen 2005, noe som var et ambisiøst mål sett i forhold utbyggingstakten som hadde vært årene før. I overgangsfasen skulle staten bidra med tilskudd til drift av nye barnehageplasser. To av hovedpunktene til Regjeringens forslag har vært å endre loven. De ønsket å lovfeste en plikt for kommunene til å sørge for full behovsdekning. De ønsket også å lovfeste den

økonomiske likebehandlingen mellom private og offentlige barnehager (Det Kongelige barne- og famildepartement 2002-2003).

3 Empiri

3.1 Innledning

Empirien jeg har samlet inn er i form av reguleringsplaner og saksfremlegg. Hensikten er å sammenligne innholdet og bruken av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til offentlige og private barnehager i et utvalg kommuner. Kommunene jeg har valgt å konsentrere oppgaven om har både offentlige og private barnehager. Det er kommunene som har rettslig forankring til å fatte endelig vedtak om en reguleringsplan, dette gjelder også i de tilfellene hvor forslaget til plan er utarbeidet fra en privat aktør. Det knytter seg derfor mye usikkerhet til planene og hva det endelige økonomiske utfallet kan bli for den aktuelle aktør.

Som tidligere nevnt i oppgaven har jeg tatt for meg barnehager med vedtatte reguleringsplaner etter "Barnehageforliket" som ble vedtatt i 2003. Hver plan jeg redegjør for blir sett i sammenheng med saksfremlegget, og testet opp mot de gitte underproblemstillingene. I og med at planene er vedtatt etter 2003, kan det være planer som er vedtatt etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. Jeg har valgt følgende hovedproblemstilling:

Er rekkefølgebestemmelser ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager?

Underproblemstillingene er satt opp for å kunne svare på hovedproblemstillingen. De er som følger:

- 1. Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?*
- 2. Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?*
- 3. Er det et skille mellom planer som inneholder rekkefølgekrav forutsatt realisert i privat regi, og planer forutsatt realisert i offentlig regi?*

Underproblemstilling 1 og 2 blir testet opp mot de reguleringsplanene det blir redegjort for. Underproblemstilling 3 blir testet opp mot kommunene som helhet.

Underproblemstilling 1 er for å se hvorvidt kommunen holder seg innenfor lovens rammer. For å finne svaret på dette har jeg satt reguleringsbestemmelsene opp mot gjeldende rett. Reguleringsplaner med bestemmelser og tilhørende saksfremlegg har jeg hentet fra kommunens hjemmesider.

Underproblemstilling 2 vil jeg også redegjøre for i hver enkelt reguleringsplan som blir belyst. Dette for å finne ut om det er kommunen som initierer rekkefølgebestemmelsene, eller om det er andre som kommer med forslag. Eventuelt om kommunen har mottatt innsigelser til planene.

Underproblemstilling 3 vil bli testet opp mot de fire belyste reguleringsplanene og resterende reguleringsplaner til barnehager i kommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Moss. Alle vedtatt etter 2003. I denne delen kommer jeg til å lage en skjematisk oversikt med tabeller som gir en god oversikt over planene.

3.2 Domkirken barnehage - Fredrikstad kommune

3.2.1 Innledning

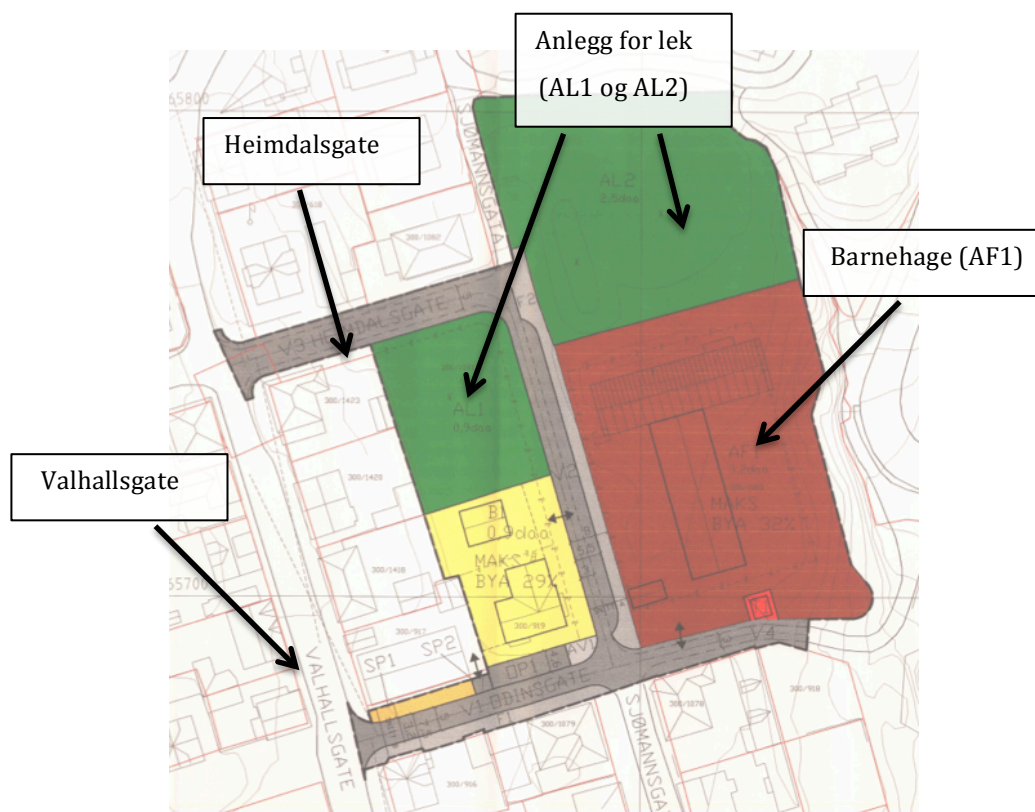
Den første reguleringsplanen jeg skal redegjøre for er Domkirken barnehage. Den ligger i Fredrikstad kommune i Østfold fylke. Domkirken barnehage er privateid av Domkirken diakonat, med beliggenhet på St.Hansfjellet. Det er en barnehage bygget på kristne verdier og den har et nært samarbeid med Domkirken menighet (Domkirken barnehage 2008).

3.2.2 Oversikt

Reguleringsbestemmelser datert:	13.12.06
Siste revidering av bestemmelsene:	07.03.07
Kommunestyrets godkjenning:	20.09.07

Forslagstiller: Per André Hansen, Landskapsarkitekter AS, på vegne av Domkirken barnehage (Fredrikstad kommune 2007c).

3.2.3 Plankart



Figur 1: Reguleringskart Domkirken barnehage (Fredrikstad kommune 2007b)

3.2.4 Beskrivelse av planforslaget

Hensikten med reguleringen er å imøtekomme behovet for flere barnehageplasser. Det er derfor nødvendig å utvide Domkirken barnehage. I forbindelse med utvidelsen er en arealstripe på 6 meter mot nord omregulert fra friareal til barnehageformål. Grunnflaten på tilbygget skal være 360 m². Krav som følger av tidligere plan om at lekeplasser skal ferdigstilles er fulgt opp i reguleringsbestemmelsene (Fredrikstad kommune 2007e).

Med utgangspunkt i et tidligere vedtak i denne saken har det vært fokus på utbedringer av trafikk- og parkeringssituasjonen. Det har blitt gjort beregninger og tatt betraktninger på eksisterende og kommende trafikkforhold, slik at tiltakene vil sikre en trygg og funksjonell trafikkavvikling (Fredrikstad kommune 2007e).

3.2.5 Innhold

Innholdet i denne planen er vedtatt etter plan- og bygningsloven av 1985. Utbyggingen gjelder tilbygg til eksisterende barnehage. Reguleringsformålene i planen er inndelt i seks forskjellige områder som inkluderer byggeområder, offentlige trafikkområder, friområder, fareområder og spesialområder iht. plan- og bygningsloven § 25 første ledd. Den allmennyttige barnehagen går under byggeområder og har fått betegnelsen AF1. Under hvert av reguleringsformålene er det videre i planen utformet bestemmelser iht. pbl. § 26.

Av offentlige trafikkområder er det kjøreveg (V1-V4), fortau (F1-F2), annen veggrunn som er nødvendig for å sikre areal til veggen (AV1) og offentlig parkering (OP1). Under friområder er det anlegg for lek (AL1-2) som skal opparbeides iht. planen.

Fellesbestemmelsene i reguleringsplanen er utformet iht. plan- og bygningsloven § 26 første ledd, som åpner for å gi bestemmelser til reguleringsformålene. Fellesbestemmelsene sørger derfor for at planen holder seg innenfor andre allerede vedtatte planer som at parkering skal beregnes etter gjeldende kommunale vedtekter, alle bygninger skal tilstrebes universell utforming og støynivået skal ikke overstige Miljøverndepartementets retningslinjer for behandling av støy i arealplaner. Videre i fellesbestemmelsene er material- og fargevalg av betydning som skal godkjennes i kommunen. Utenomhusområdene skal være tilstrekkelig opparbeidet og inneholde fellesfunksjoner, samt være godkjent av kommunen.

3.2.6 Rekkefølgebestemmelser

Plan- og bygningsloven § 26 første ledd, tredje punktum åpner for at det påbys rekkefølgebestemmelser. Denne reguleringsplanen inneholder rekkefølgebestemmelser og de lyder som følger:

”§3.1 Områdene AL1 og AL2 skal være opparbeidet før tilbygg til eksisterende barnehage i felt AF1 gis brukstillatelse.

§3.2 Krysset Valhallsgate/Heimdalsgate skal utbedres med tilfredsstillende linjeføring og oppfylle krav til frisisikt 0,5 meter over tilstøtende veiens planum, før tilbygg til eksisterende barnehage i felt AF1 gis brukstillatelse.

§3.3 Alle offentlige trafikkområder innenfor planområdet skal opparbeides som vist i reguleringsplanen før tilbygg til eksisterende barnehage i felt AF1 gis brukstillatelse.”

(Fredrikstad kommune 2007c)

Utbygger av tilbygget til denne barnehagen er en privat aktør. Det vil si at her er det et privat firma som må bekoste offentlige områder som ikke tilhører selve barnehagen, men som bidrar til å ferdigstille området som helhet og ivareta sikkerheten til området.

Disse rekkefølgebestemmelsene er innenfor den tekniske infrastrukturen. Utbygger må i dette tilfellet sørge for at disse kravene er oppfylt, som vil si at det offentlige friområdet som skal utformes til *”anlegg for lek”* jf. § 3.1, veikryss utbedres jf. § 3.2 og at innenfor planområdet skal alle trafikkområder være opparbeidet jf. §3.3. Brukstillatelse til det nye bygget blir ikke utstedt av kommunen før ferdigstillelse av disse kravene er endelig.

3.2.7 Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?

Rekkefølgebestemmelsene i denne reguleringsplanen er teknisk infrastruktur. Alle tre kravene er med på å danne offentlige områder som også gir en sikkerhetsmessig helhet i planområdet.

Alle tre kravene er vedtatte rekkefølgebestemmelser etter pbl. § 26 førsteledd, tredje punktum i reguleringsplanen. § 3.2 gjelder krysset Valhallsgate/Heimdalsgate. Kravet følger også av opparbeidingsplikten iht. pbl. § 67 første ledd, første punktum, da dette gjelder vei som har sin adkomst på tomte. Men ut i fra kartet kan man se at Heimdalsgate er en del av området innenfor reguleringsplanen, og at Valhallsgate går utenfor.

3.2.8 Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?

Forslaget til reguleringsplan er utarbeidet av landskapsarkitekt Jon André Hansen, og oppdraget er utført på vegne av Domkirken barnehage. Det har ikke blitt fremmet noen innsigelser fra statlige eller fylkeskommunale myndigheter til dette forslaget.

Forslaget til landskapsarkitekt Jon André Hansen baserer seg på, og er utarbeidet i tråd med et tidligere forslag utarbeidet av planutvalget i Fredrikstad kommune. Rekkefølgebestemmelsene er derfor i utgangspunktet formulert av kommunen, og videreført av Jon André Hansen på vegne av Domkirkens barnehage i ny utarbeidet reguleringsplan.

Det har kommet innvendinger til planforslaget fra ni beboere i området som mener den kommende trafikksituasjonen ikke er godt nok gjennomtenkt. Likeledes har det også kommet innvendinger om dette fra St.Hansfjellet Vel som mener at den økende trafikken i området vil minske sikkerheten og bidra til sterkt økt trafikkfare. Statens Vegvesen er positive til den nye planen og har ingen kommentarer.

Slik det kommer frem av saksfremlegget er det ingen som har direkte kommentarer til at reguleringsbestemmelsene inneholder rekkefølgebestemmelser. Fredrikstad kommune og landskapsarkitekt Jon André Hansen har tatt hensyn til trafikksituasjonen i området, og ved utbyggingen er det utbygger som må gjennomføre jobben.

3.3 Fotspor barnehage – Fredrikstad kommune

3.3.1 Innledning

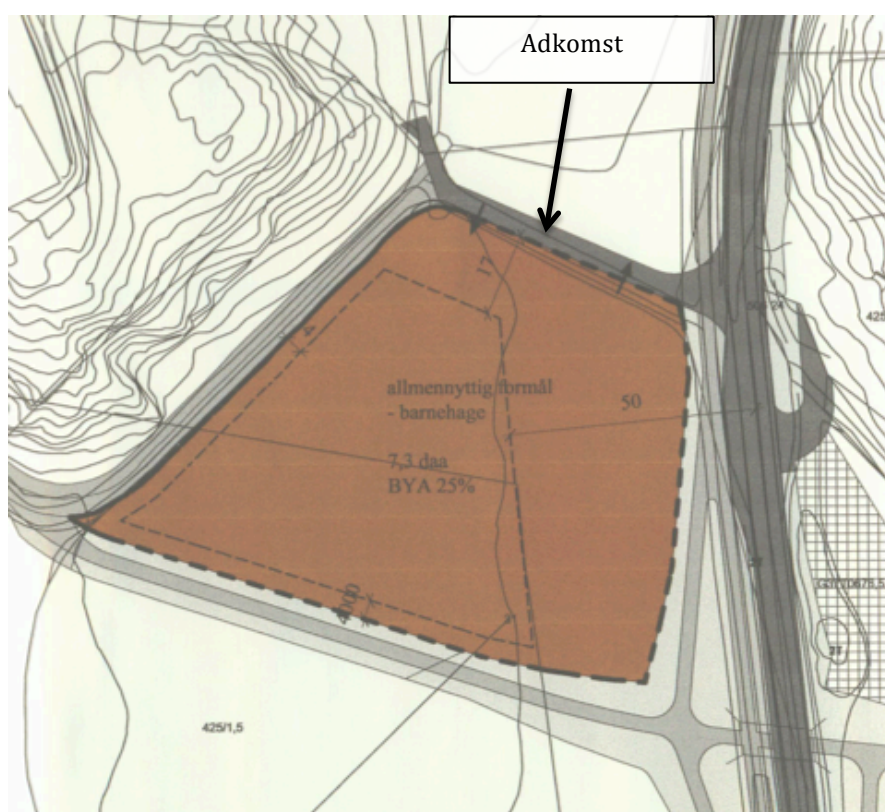
Ved Rød på Kråkerøy i Fredrikstad kommune ligger Fotspor barnehage. Dette er en privat barnehage som åpnet for første gang sommeren 2003. Reguleringsplanen jeg tar for meg gjelder barnehagens nye lokaler som åpnet våren 2008 (Fotspor barnehage 2014).

3.3.2 Oversikt

Reguleringsbestemmelser datert:	08.03.06
Siste revidering av bestemmelsene:	08.02.07
Kommunestyrets godkjenning:	29.03.07

Forslagstiller: Arkitektfirmaet Knut Kolstø AS, på vegne av Barnebygg AS (Fredrikstad kommune 2007d).

3.3.3 Plankart



Figur 2: Reguleringskart Fotspor barnehage (Fredrikstad kommune 2007a)

3.3.4 Beskrivelse av planforslaget

Barnehagen skal bygges i to etasjer, og ha plass til ca. 110 barn og 24 ansatte. Planområdet det skal bygges på er 7,3 daa og regulert til allmenntilgjengelig formål; barnehage. I kommuneplanens arealdel er område vist som område for offentlig formål barnehage. Utgangspunktet for tomten var en regulering om offentlig barnehage som kommunen ønsket å bygge selv. Men da kommunen hadde behov for barnehageplasser

ble tomten omregulert til privat formål, og kommunen fikk disponere en annen tomt til sitt formål (Fredrikstad kommune 2007f).

Med bakgrunn i nylig godkjent plan for RV 108 mot Hvaler forutsettes det at eksisterende adkomst til Rød skole stenges, og samkjøres med ny felles adkomst til skolen og Fotspor barnehage nord for området. Gjennomføringen av ny RV 108 ligger fremover i tid, og ønsket er derfor at det skal anlegges midlertidig adkomst inn på eiendommen (Fredrikstad kommune 2007f).

3.3.5 Innhold

Denne planen gjelder kun utbygging av Fotspor barnehage. Plankartet i Figur 2 viser avgrensingen av området. Planområdet er inndelt i reguleringsformål etter plan- og bygningsloven fra 1985 *"byggeområder, allmennyttig formål, barnehage"*, jf. pbl. § 25 nr. 1.

Videre i planen er de estetiske forholdene angående barnehagen og det tilhørende området rundt beskrevet. Dette er blant annet type bebyggelse, BYA, plassering, utforming, parkering og utomhusarealer jf. pbl. § 26 første ledd.

Fellesbestemmelsene er også utarbeidet iht. plan- og bygningsloven § 26 første ledd, og her er det lagt vekt på miljøforhold. Det skal gjøres tiltak for å redusere radonkonsentrasjon. Skulle det dukke opp automatisk fredede kulturminner underveis i arbeidet skal arbeidet straks stanses iht. kulturminneloven. Midlertidig adkomst skal godkjennes av vegmyndighetene i påvente av ny regulering for RV 108. Den permanente adkomsten skal etableres når RV 108 er på plass. Rekkefølgebestemmelser er satt som punkt under fellesbestemmelsene. Disse blir beskrevet i neste avsnitt.

3.3.6 Rekkefølgebestemmelser

Reguleringsplanen for Fotspor barnehage inneholder rekkefølgebestemmelser utbygger må forholde seg til. I planen er disse bestemmelsene utformet på følgende måte:

"4.4 Bygninger og anlegg kan ikke tas i bruk før midlertidig eller regulert adkomst er opparbeidet. Når ny RV 108 med tilstøtende veger / gangveger er ferdigstilt skal inn- og utkjørsel opparbeides i hht reguleringsplanen.

4.5 Bygninger og anlegg kan ikke tas i bruk før utearealer og parkeringsplass er ferdig opparbeidet. Dersom bygninger eller anlegg tas i bruk vinterstid, skal utearealene opparbeides/ ferdigstilles så snart som mulig påfølgende vår."

(Fredrikstad kommune 2007d)

Rekkefølgebestemmelsene legger opp til i punkt 4.4 at den midlertidige adkomsten til barnehagen, som beskrevet under fellesbestemmelsene, må være opparbeidet før bygningene og anlegget kan tas i bruk. Når RV 108 er ferdigstilt skal den permanente adkomsten opparbeides iht. reguleringsplan. Punkt 4.5 krever at utearealene og parkeringsplassen er ferdig opparbeidet før bygningene tas i bruk. Ferdigstillelsen skal skje førstkommende vår dersom bygningene tas i bruk på vinteren. Utbygger står for ferdigstillelsen av kravene.

3.3.7 Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?

Både adkomst, utearealer og parkeringsplass er teknisk infrastruktur. Alle kravene er med på å danne helheten i området, og høyst nødvendig for å kunne anvende den tiltenkte bruken av barnehagen.

Alle kravene er inntatt i reguleringsplan som rekkefølgebestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26 første ledd, tredje punktum.

Adkomsten følger også av opparbeidingsplikten iht. pbl. § 67 første ledd, første punktum og er i første omgang forutsatt opparbeidet til en midlertidig løsning, og senere utarbeidet i sin permanente helhet. Ut i fra plankartet og det stipla linjesymbolet som viser planens begrensning, kan man se at adkomsten ligger utenfor planområdet.

3.3.8 Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?

Utbygger av denne barnehagen har vært Barnebygg AS, og det er Arkitektfirmaet Knut Kolstø AS som har utarbeidet reguleringsplanen.

Statens Vegvesen fremmet innsigelse til planen, og kommunen mottok flere bemerkninger. Saksfremlegget viser at det i løpet av perioden med utarbeidelsen var innvendinger til den midlertidige adkomsten. Statens Vegvesen fremmet innsigelse grunnet at gangfeltet hadde blitt liggende midt i adkomsten. Dette kom ikke frem av plankartet. Innsigelsen ble senere trukket etter møte med forslagsstiller og utbygger, der de ble enige om utformingen av den midlertidige adkomsten.

Rød skole og Rød lokalsamfunnsutvalg hadde også innvendinger til den fremtidige trafikksituasjonen, da innkjøringen til skolen ville bli stengt. Argumentet var at det i løpet av en fem års periode ville bli et betydelig økt antall elever på Rød skole. De bemerker at skille mellom sykkel/gangsti og innkjøring til barnehagen ikke kommer godt nok frem. De ønsker en avlastningsvei til Langøyveien som barne- og ungdomsskoleelever bruker som skolevei. Kommunen og Statens Vegvesen ble enige om at den nåværende adkomsten blir værende til felles permanent adkomst for skole og barnehage blir opparbeidet. Den nye adkomsten er regulert i planen til ny RV 108. Rådmannens anbefaling er dette tillegget til reguleringsplanen i punkt. 4.3:

”Permanent adkomst med inn- og utkjøring som vist i reguleringsplanen skal etableres så snart ny RV 108 med sideveier er opparbeidet.”

(Fredrikstad kommune 2007f)

Punkt 4.3 er en del av fellesbestemmelsene i planen, men punktet er også tatt inn i rekkefølgebestemmelsene punkt 4.4. Punkt 4.5 er ikke videre kommentert og er derfor initiert av forslagsstiller.

3.4 Sandbakken barnehage – Sarpsborg kommune

3.4.1 Innledning

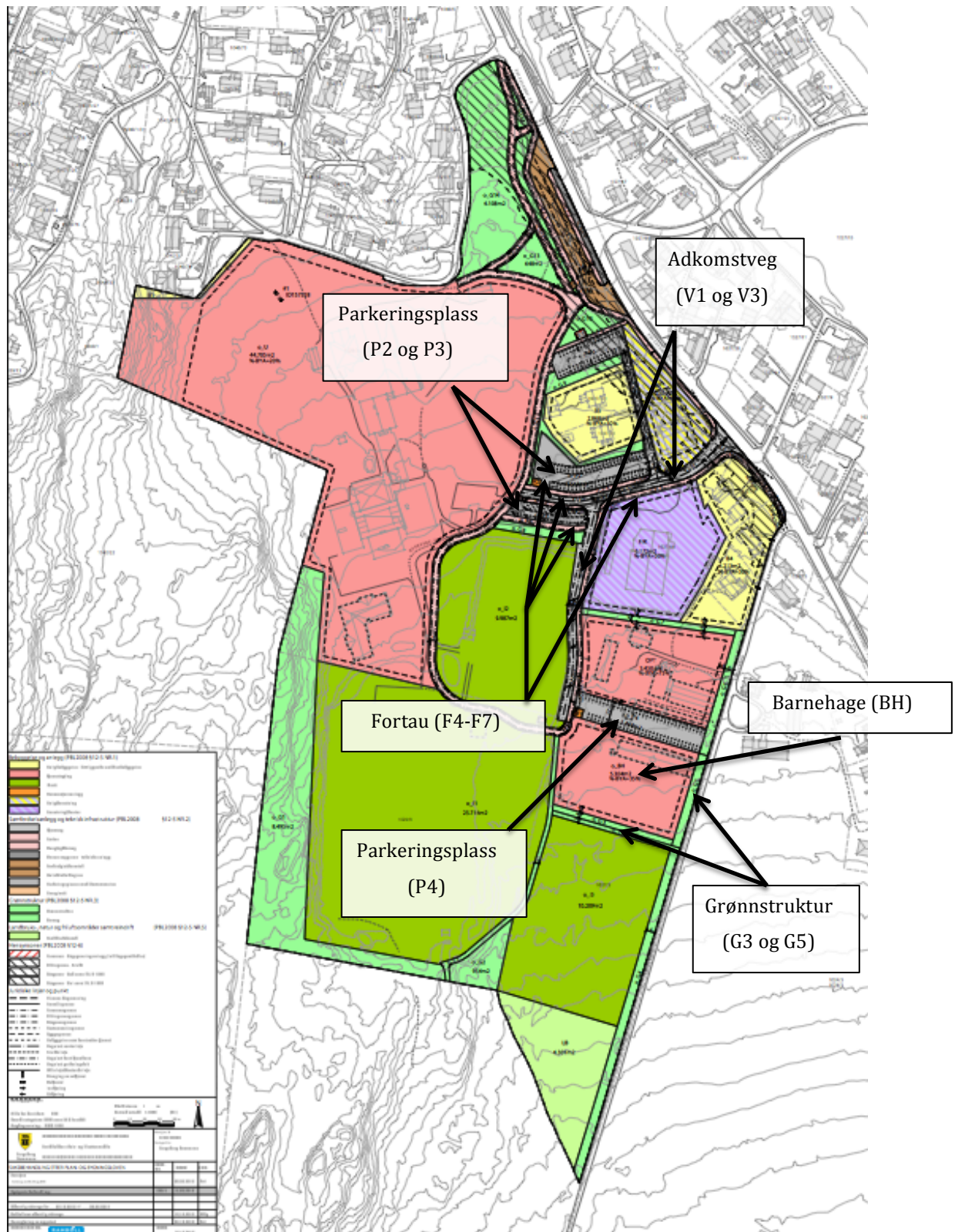
Sandbakken barnehage er en kommunal barnehage som i dag fungerer med en midlertidig løsning. Det bygges i disse dager ny barnehage som skal stå klar til oppstart av nytt barnehageår august 2014. Den nye barnehagen blir plassert i det samme området hvor den midlertidige ligger i dag (Sandbakken barnehage 2014).

3.4.2 Oversikt

Reguleringsbestemmelser datert:	14.12.12
Siste revidering av bestemmelsene:	12.03.13
Kommunestyrets godkjenning:	13.06.13

Forslagstiller: Rambøll AS, på vegne av Sarpsborg kommune (Sarpsborg kommune 2013a).

3.4.3 Plankart



Figur 3: Reguleringskart Sandbakken barnehage (Sarpsborg kommune 2013c)

3.4.4 Beskrivelse av planforslaget

Sarpsborg kommune har behov for barnehage og en flerbrukshall på Østsiden av Glomma. Formålet med planen er å tilrettelegge for utvikling av skole- og idrettsområdet. Parkeringsbehovet er dekket og det skal utarbeides sikre trafikkløsninger (Sarpsborg kommune 2013e).

Det har i dette planforslaget vært behov for konsekvensutredning da deler av det avsatte arealet er regulert til LNF-område i kommuneplanens arealdel, og ligger innenfor fylkesplanens tettstedsgrense. En slik konsekvensutredning er utført på overordnet plannivå. Endringer av bruken vil også føre med seg en omdisponering av høybonitets dyrket/dyrbar jord (Sarpsborg kommune 2013e).

Det er i planforslaget lagt stor vekt på å tilrettelegge slik at de ulike funksjonene er organisert i soner. Det skal være et tydelig skille mellom harde og myke trafikanter. Boligfelt eller næringsfeltene utvides ikke. Plasseringen av flerbrukshallen og barnehagen i forhold til hverandre har vært vurdert, og det ble konkludert med at det mest hensiktsmessige er å plassere flerbrukshallen nord for barnehagen. Om flerbrukshallen skal bygges i offentlig eller privat regi er ikke vedtatt enda. Barnehagen dekker i dag et behov opptil 98 barn, dette skal utvides til 126 (Sarpsborg kommune 2013e).

All trafikken i området ønskes organisert på en mer lettlest måte. Ønske er å samle alt i et veikryss. Krysset dette gjelder vil ha behov for utbedringer og en utvidelse med trafikkøy for å bedre avkjørlene. Videre skal det også utbedres egne soner for busstrafikk hvor elever skal hentes og bringes uten at det kjører andre biler inn i samme sone. Det blir felles parkeringsplass for skole, barnehage og flerbrukshall for å utnytte sambrukseffekter (Sarpsborg kommune 2013e).

3.4.5 Innhold

Reguleringsplanen gjelder for Sandbakken skole- og idrettsområde, og er en omfattende reguleringsplan. Planen er delt inn i ni deler. Plankartet i Figur 3 viser hele område og

inndelingen. Denne reguleringsplanen er vedtatt i 2013 og derav vedtatt etter den nye loven av 2008.

§ 1 i planen beskriver formålet som er å sikre et godt skole- og idrettsområde. Fokuset er på trygge trafikkløsninger og uteoppholdsarealer for barn og unge. Det estetiske uttrykket på bygningene er av betydning.

§ 2 tar for seg arealformålene etter plan- og bygningsloven § 12-5. Bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstruktur, landbruk-, natur- og friluftsområde og hensynssoner jf. pbl. § 12-6 er representert i planen. Barnehagen er merket med betegnelsen BH og går under bebyggelse og anlegg jf. § 2 bokstav a i planen. På området avsatt til offentlig eller privat tjenesteyting med betegnelsen OPT er det planlagt flerbrukshall.

Rekkefølgebestemmelsene i § 3 er utarbeidet etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 og inneholder rekkefølge for utarbeidelse av trafikkområdene, støyskjerming og grønnstruktur/utomhusarealer. Fellesbestemmelsene i § 4 er iht. pbl. § 12-7. Disse er omfattende beskrevet. Estetikk, energi, miljø og kulturminner er i fokus. Området inneholder et forhistorisk kokegropfelt, og det kan være fare for at anleggsarbeiderne treffer på fredede kulturminner underveis i arbeidet.

Planens §§ 5-9 inneholder en mer utfyllende forklaring til de regulerte områdene innenfor pbl. §§ 12-5 og 12-6.

3.4.6 Rekkefølgebestemmelser

Planen inneholder rekkefølgebestemmelser for hele området, og ikke bare barnehagen. I og med at planen gjelder hele Sandbakkens nye idrettsområdet tar jeg med alle bestemmelsene. Støyskjerming og de trafikale- og grønnstruktur områdene er med på å danne helheten til hele idrettsområdet som er i offentlig regi. Bestemmelsene er utformet som følger:

”§ 3.1 Trafikkområder

a) Adkomstveg V1 og V3, fortau F4-7, parkeringsplass P2, P3 og nødvendig del av P4, skal være opparbeidet som vist i planen før det gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest for ny bebyggelse eller idrettsanlegg innenfor OPT, BH eller I3.

b) GS3 mellom U og OPT skal være opparbeidet før det gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest for ny bebyggelse innenfor OPT.

§ 3.2 Grønnstruktur / Utomhusarealer

a) Grønnstruktur G3 og G5 skal være opparbeidet før det gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest for ny bebyggelse innenfor BH.

b) Turveg T1 og grønnstruktur G4 skal være opparbeidet før idrettsanlegg innenfor I3 tas i bruk.

c) G6-7 skal være opparbeidet før det gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest i område OPT.

d) G8 skal opparbeides samtidig med parkeringsplass P3. Tilgrensende del av G9 skal opparbeides samtidig med parkeringsplass P2. Tilgrensende del av G9 og G10 skal opparbeides samtidig med P1.

e) Uteomhusarealer skal være ferdig opparbeidet iht. Godkjent utomhusplan før det gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest for bebyggelse innenfor BH eller OPT, eller i løpet av første vårsesong etter innflytting hvis innflytting skjer i vinterhalvåret.

§ 3.3 Støyskjerming

a) Før det gis igangsettingstillatelse for tiltak innenfor gul støysone skal det dokumenteres at støyretningslinje T-1442/2012 er overholdt. Eventuelle avbøtende tiltak skal være utført før brukstillatelse gis.”

(Sarpsborg kommune 2013a)

Deler av adkomstvegen, fortauet og parkeringsplassene skal være klart iht. planen før barnehagen, idrettsanlegget eller området for offentlig eller privat tjenesteyting gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest. Dette er for å dekke det aller største behovet når bygningene tas i bruk. Informasjonen kommer frem av saksfremlegget. Også deler av området til grønnstruktur skal være klart. Grønnstrukturuområdet er delt inn i 15 områder og det er to av disse som skal være klare før barnehagen gis midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Resten av grøntområdene skal ferdigstilles samtidig med parkeringsplassene før resten av bygningene på området kan benyttes. Før

barnehagen og området for offentlig eller privat tjenesteyting gis midlertidig brukstillatelse/ferdigattest skal også utomhusarealene være ferdigstilt. Er barnehagen klar til bruk i vinterhalvåret skal arbeidet fullføres første vårsesong.

3.4.7 Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?

Trafikkområder, grønnstruktur/utomhusarealer og støyskjerming er teknisk infrastruktur. Også for dette området er det sikkerhet, nødvendig plass, offentlige områder og i tillegg støyskjerming som står sentralt ved utbygging og forming av området som helhet. Det er kommunen selv som står for utbyggingen i og med at dette er en kommunal barnehage.

Iht. plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd, første punktum og tredje ledd, første punktum er det bestemt i planen at adkomstveg, parkeringsplass og fortau skal være ferdig opparbeidet før barnehagen gis brukstillatelse. De er derfor tatt inn i planen som rekkefølgebestemmelser. Pbl. § 18-3 tredje ledd, første punktum hjemler at kommunen kan gi slik tillatelse til tiltak som er nevnt i pbl. § 20-1 bokstav a.

Resten av rekkefølgebestemmelsene er tatt inn i planen etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 første punktum.

3.4.8 Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt – kommunen eller andre?

Sandbakken barnehage er en kommunal barnehage, og det er Sarpsborg kommune som er utbygger av hele området. Det kommer frem av saksfremlegget at ingen har kommet med innsigelser eller bemerkninger til rekkefølgebestemmelsene. I denne reguleringsplanen pålegger kommunen kun seg selv å utføre den fullstendige opparbeidningen av området før det utstedes midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Kostnadene for rekkefølgebestemmelene ligger på ca. 7 mill. i følge saksfremlegget.

3.5 Tindlund barnehage – Sarpsborg kommune

3.5.1 Innledning

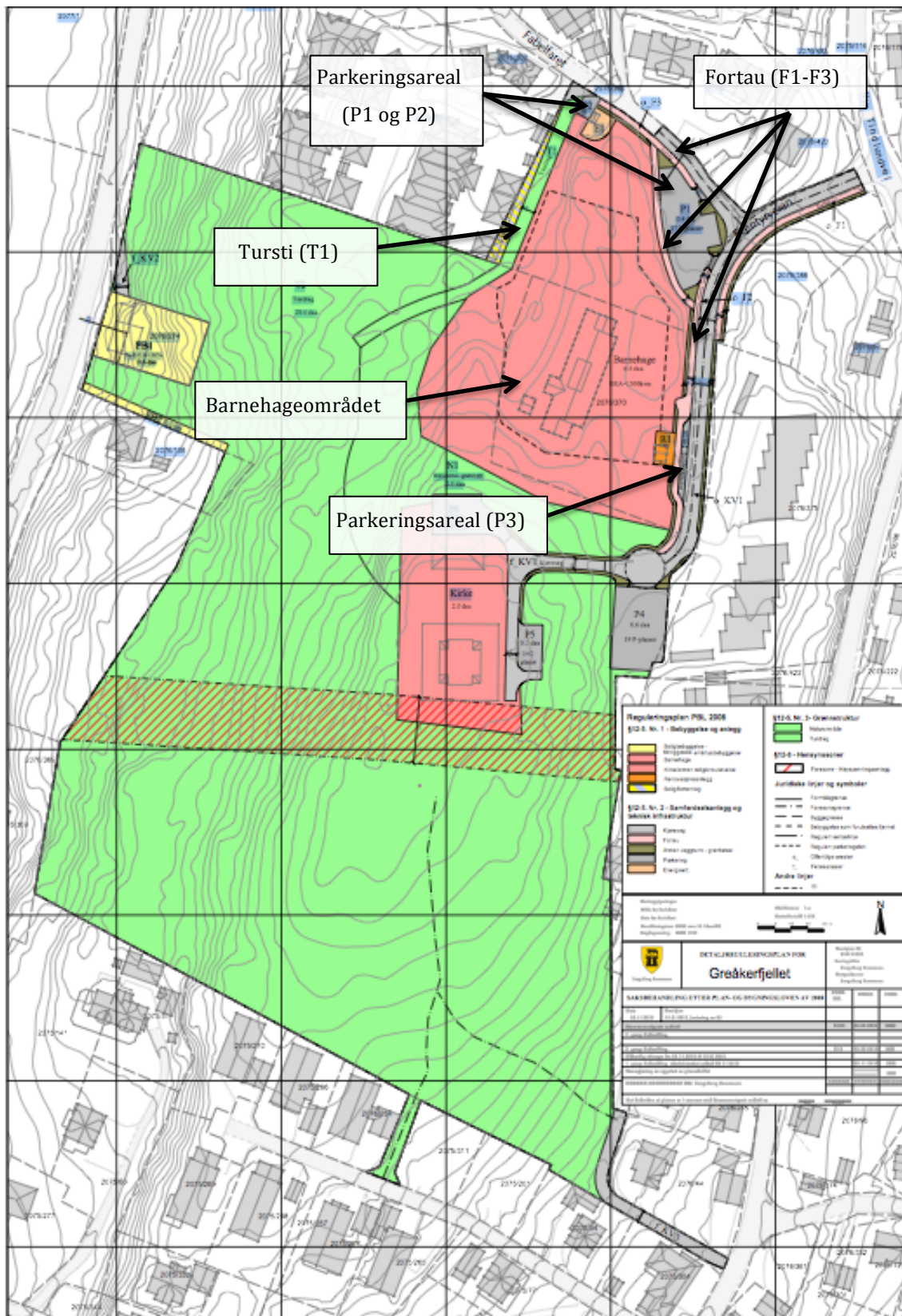
Tindlund barnehage er en kommunal barnehage og holder i dag til i midlertidige lokaler ved Tindlund barneskole. Nye lokaler skal stå klare august 2014 i Eventyrveien. Den nye barnehagen ligger ved flotte utearealer med kupert terreng. Barnehagen er en del av "Enhet barnehager Tune". Den ble bygget i 1972 og utbedret i 2004 (Sarpsborg kommune 2014).

3.5.2 Oversikt

Reguleringsbestemmelser datert:	20.11.12
Siste revidering av bestemmelsene:	16.01.13
Kommunestyrets godkjenning:	28.02.13

Forslagstiller: Sarpsborg kommune (Sarpsborg kommune 2013d).

3.5.3 Plankart



Figur 4: Reguleringskart for Tindlund barnehage (Sarpsborg kommune 2013b)

3.5.4 Beskrivelse av planforslaget

Tindlund barnehage har behov for å utvide. Målet er derfor å utvide fra 36 til 105 barn. Deler av området hvor utvidelsen vil skje er i dag regulert til friområder. Hovedhensikten med planarbeidet i tillegg til utvidelsen er at det ikke skal gå ut over friluftinteressene i området. Dette er løst ved at utearealene til barnehagen blir flyttet til en mindre attraktiv del av friområdet. Disse områdene ligger vanskelig til mellom barnehagen, boligene og veiene (Sarpsborg kommune 2013f).

Dagens barnehage skal rives og den nye vil bli plassert på samme sted. Den nye vil bli betydelig større, og dette gjøres blant annet ved å bygge inn en underetasje. Angående parkering vil det bli samkjørt og utvidet parkering i fellesskap med menighetshuset og Greåker kirke. Her ansees det at parkeringsplassene vil bli brukt på ulike tidspunkter. Rekreasjonsområdene vil få økt verdi da en privatisert gangforbindelse fra Fabeltårnet og ut i turområdet skal opparbeides iht. planen (Sarpsborg kommune 2013f).

3.5.5 Innhold

Reguleringsplanen til Tindlund barnehage gjelder for et område som heter "Greåkerfjellet". Planen er inndelt i fire hoveddeler etter plan- og bygningsloven §§ 12-5 og 12-6, arealformål og hensynssoner. Det er en omfattende plan vedtatt i 2013. Den er derfor utformet etter den nye plan- og bygningsloven av 2008.

Formålparagrafen i punkt 1 legger opp til at planen i hovedsak tilrettelegger for en utvidelse av Tindlund barnehage, og en sambruk med parkeringsarealene til Greåker kirke.

Punkt 2 deler området inn i fire hoveddeler etter plan- og bygningsloven §§ 12-5 og 12-6. Disse er bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstruktur og hensynssoner. Denne inndelingen gjelder for hele området "Greåkerfjellet". Planen har også lagt opp til småhusbebyggelse, religionsutøvelse, renovasjonsanlegg, kjøreveg fortau, parkering, energianlegg og forretning og kontor. Av grønnstruktur skal det ferdigstilles turdrag, naturområde/vegetasjonsskjerm og høyspenningsanlegg som er regulert under hensynssoner. Alle disse punktene er mer

utfyllende beskrevet i punkt 5-8 i planen med blant annet estetiske forhold og utomhusplan.

Planene inneholder også fellesbestemmelser i punkt 4 etter plan- og bygningsloven § 12-7. Her er det kulturminner, universell utforming og klimatilpassing som er trukket frem. Det er lagt vekt på å tilstrebe gode løsninger med tanke på klimatilpasninger, lavt energiforbruk og bruk av miljøsertifiserte materialer.

3.5.6 Rekkefølgebestemmelser

Sarpsborg kommune har i denne planen satt opp rekkefølgebestemmelser de selv må forholde seg til for å kunne ta den nye barnehagen i bruk. Det er satt opp fire bestemmelser under punkt 3 i planen:

"3.1 Innenfor barnehageområdet må inngjerding av tomt og opparbeidelse av utearealer og tekniske anlegg være ferdigstilt før brukstillatelse for ny barnehage gis. Beplantning, tilsåing og evt. andre arbeider på uteområdene som er årstidsavhengig skal være gjennomført senest første vekstsesong etter at barnehagen er tatt i bruk.

3.2 Fortau skal være ferdigstilt før brukstillatelse til ny barnehage gis.

3.3 Parkeringsarealene P1 – P3 skal være ferdigstilt før brukstillatelse til ny barnehage gis.

3.4 Tursti fra Fabelfareet, inn i naturområde T1, skal være ferdigstilt før brukstillatelse til ny barnehage gis."

(Sarpsborg kommune 2013d)

Disse punktene bestemmer at det meste av arbeid utvendig skal være ferdigstilt før det utstedes brukstillatelse. Punkt 3.1 legger opp til ferdigstilling av inngjerding, opparbeidelse av utearealer og teknisk anlegg. Beplantning og andre arbeider på uteområdene er mer sesongavhengig og skal opparbeides de første kommende årstidene. Punkt 3.2 og 3.3 gjelder fortau og parkeringsarealer som også skal være ferdigstilt. Og til sist skal det ferdigstilles en tursti fra Fabeltårnet og inn i naturområdet, dette står beskrevet i punkt 3.4

3.5.7 Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?

Rekkefølgebestemmelsene er vedtatt i planen etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 første punktum. Fortau, parkeringsplass og tursti er en del av opparbeidingsplikten i pbl. § 18-1 første ledd, første punktum. De er vedtatt i planen som rekkefølgebestemmelser, og de er vedtatt etter pbl. § 18-1 tredje ledd, første punktum da de kun trenger å være på plass før brukstillatelse utstedes av kommunen. Pbl. § 18-3 tredje ledd, første punktum hjemler at kommunen kan gi slik tillatelse til tiltak som er nevnt i pbl. § 20-1 bokstav a.

Resten av bestemmelsene som gjelder inngjerding av tomt, opparbeidelse av utearealer, og tekniske anlegg er også teknisk infrastruktur og vedtatt etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 første punktum. Alle bestemmelsene ligger innenfor planområdet.

3.5.8 Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt – kommunen eller andre?

Reguleringsplanen til Tindlund barnehage er det Sarpsborg kommune selv som har utarbeidet. Deler av utvidelsen vil bygges på områder som er regulert til friområder. Det er ikke mottatt innsigelser til planforslaget.

Kommunen mottok merknad av en grunneier vedrørende utvidelse av parkeringsplassen. Deler av denne var lagt inn på hans tomt. Dette skyldtes en feil i kartdatabasen og feilen ble endret. Utfallet endte med at det ikke var plass til en utvidelse, men området ble endret til "turdrag". Det ble også mottatt merknad vedrørende adkomsten til kirken, og at denne ikke var universelt utformet. Dette ble også imøtekommet, men ikke inntatt som rekkefølgebestemmelse. Planen tillater en gangsti om ønskelig, men planen dekker deler av behovet ved at det er lagt inn HC-plasser og en vendehammer ved kirkebygget. Det var også merknader som ikke ble imøtekommet. Disse gjaldt turstiene, og at de skulle tilrettelegges for mennesker med nedsatt funksjonsevne. De ville også ha tilrettelagt for flere HC-plasser.

Rekkefølgebestemmelsene er utarbeidet av kommunen basert på ønske fra kommunen selv.

3.6 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner som er innhentet

I tillegg til de fire reguleringsplanene det er redegjort for fra kommunene Fredrikstad og Sarpsborg, er det også flere barnehager fra de samme byene med vedtatte reguleringsplaner etter 2003. I tillegg har jeg også tatt for meg reguleringsplaner vedtatt etter samme år i Moss kommune. Disse har jeg systematisert i en skjematisk oversikt. Kommunene blir separert i hver sin tabell for og enklest kunne skille dem fra hverandre og se sammenhengene. Hensikten med å vise de resterende reguleringsplanene med denne fremstillingen er å gi svar på underproblemstilling 3. For å kunne svare på siste problemstilling må helheten komme frem, derfor er også de fire første reguleringsplanene tatt med. Tabellene er delt opp og kommentert underveis for å få et ryddig oppsett. De resterende barnehagene utover de fire vil ikke bli grundigere analysert. Om en plan inneholder rekkefølgebestemmelsene avhenger av om de har betydning for bygging av barnehage i denne oversikten. Underproblemstilling 3 lyder som følger:

"Er det et skille mellom planer som inneholder rekkefølgekrav forutsatt realisert i privat regi, og planer forutsatt realisert i offentlig regi?"

3.6.1 Fredrikstad kommune:

Tabell 1: Reguleringsplaner, Fredrikstad kommune

Barnehage:	Vedtaksdato	Tiltakshaver	Privat/offentlig
Bjørneklova	09.11.04	Fredrikstad kommune	Offentlig
Kråkeby	16.02.06	Fredrikstad samvirkebarnehager	Privat
Fotspor	29.03.07	Barnebygg AS	Privat
Domkirken	20.09.07	Domkirken Barnehage	Privat
Glombo	04.12.08	Barnebygg AS	Privat

Det er til sammen fem barnehager i Fredrikstad som har vedtatte reguleringsplaner etter 2003. To av barnehagene har samme eier. I 2004 ble det vedtatt plan til en offentlig barnehage. De resterende barnehagene er i privat regi, alle vedtatt etter 2006.

Tabell 2: Omfang og innhold, Fredrikstad kommune

Barnehage	Nytt bygg	Tilbygg	Inneholder rekkefølgebest.
Bjørneklova	X		-
Kråkeby	X		-
Fotspor	X		X
Domkirken		X	X
Glombo	X		X

Det er kun en av de fem barnehagene i Fredrikstad som er tilbygg til eksisterende barnehage. De fire andre er nye bygg. Reguleringsplanen til tilbygget inneholder rekkefølgebestemmelser, og det samme gjør to av de andre planene. Alle planene med rekkefølgebestemmelser er private barnehager, og det er de tre siste vedtatte planene etter 2003.

Tabell 3: Rekkefølgebestemmelser, Fredrikstad kommune

Barnehage	Kommentarer til rekkefølgebest.	Rekkefølgebest. utenfor planomr.
Bjørneklova	-	-
Kråkeby	-	-
Fotspor	X	X
Domkirken	-	X
Glombo	-	-

Rekkefølgebestemmelsene ble kun kommentert på en barnehage. Den samme planen inneholder også bestemmelser som ligger utenfor planområdet.

Analysen av Domkirken og Fotspor barnehage viste at kravene gjelder områder som er i direkte tilknytning til barnehagene. Utearealer og områder med anlegg for lek, av veier var det adkomst, et kryss og offentlige trafikkområder som skulle utbedres. Kravet var at områdene måtte være ferdigstilt før brukstillatelse til barnehagen utstedes. Det er derfor ingen av rekkefølgebestemmelsene som utløser rettslig grunn for kommunen til å nekte byggetillatelse. Det kom også frem at begge reguleringsplanene inneholdt krav som lå utenfor planområdet.

Fredrikstad kommune har i perioden etter 2003 kun vedtatt rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til private barnehager. De har totalt vedtatt fem planer, kun en i offentlig regi.

3.6.2 Sarpsborg kommune:

Tabell 4: Reguleringsplaner, Sarpsborg kommune

Barnehage:	Vedtaksdato	Tiltakshaver	Privat/offentlig
Storeper	12.02.04	COOP Øst Eiendom AS	Privat
Hinkenhopp	15.04.04	Fam. Andersen	Privat
Hannestad	20.10.05	Gnolda Gartneri	Privat
Tindlund	28.02.13	Sarpsborg kommune	Offentlig
Sandbakken	13.06.13	Sarpsborg kommune	Offentlig

I Sarpsborg kommune ble det vedtatt tre reguleringsplaner til private barnehager ganske tett i 2004 og 2005, mens det i 2013 ble vedtatt to offentlige barnehager.

Tabell 5: Omfang og innhold, Sarpsborg kommune

Barnehage	Nytt bygg	Tilbygg	Inneholder rekkefølgebest.
Storeper	X		-
Hinkenhopp	X		-
Hannestad	X		-
Tindlund	X		X
Sandbakken	X		X

Alle de vedtatte planene i Sarpsborg er til nye bygg. Kun to av fem planer med rekkefølgebestemmelser. Bestemmelsene er lagt til de offentlige barnehagene som først ble vedtatt ca. 7,5 år etter forrige plan.

Tabell 6: Rekkefølgebestemmelser, Sarpsborg kommune

Barnehage	Kommentarer til rekkefølgebest.	Rekkefølgebest. utenfor planomr.
Storeper	-	-
Hinkenhopp	-	-
Hannestad	-	-
Tindlund	-	-
Sandbakken	-	-

Det ble ikke bemerket, eller fremmet innsigelse mot rekkefølgebestemmelsene.

Rekkefølgekravene i planene til Sandbakken og Tindlund barnehage lå alle innenfor planområdet. Grønnstruktur, inngjerding av tomt, og annen teknisk infrastruktur som adkomster og fortau var noen av kravene. Alle rekkefølgebestemmelsene skulle være ferdigstilt før barnehagene fikk midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest. Rekkefølgebestemmelsene i disse planene utløser ikke rettslig adgang for kommunen til å nekte byggetillatelse. Ingen av bestemmelsene inneholder krav som skal være ferdigstilt før byggetillatelse utstedes.

I perioden etter 2003 vedtok kommunen til sammen fem reguleringsplaner, to av disse i offentlig regi. Det var også kun de offentlige planene som inneholdt rekkefølgebestemmelser.

3.6.3 Moss kommune:

Tabell 7: Reguleringsplaner, Moss kommune

Barnehage:	Vedtaksdato	Tiltakshaver	Privat/offentlig
Glassverket	29.04.03	Moss kommune	Offentlig
Sjøhagen	20.09.05	Wankel, Kambo Gård	Privat
Søly	24.10.06	K. O. Wølner og G. Svinshøy	Privat
Bellevue	06.03.07	SW Eiendom AS	Privat
Reier	26.06.07	Moss kommune	Offentlig
Bellevue (utvidelse)	22.09.13	SW Eiendom AS	Privat

I Moss kommune har det blitt vedtatt dobbelt så mange planer til private som offentlige barnehager i løpet av en ti års periode. Ny privat barnehage på Bellevue ble vedtatt i 2007, og tilbygg til samme barnehage ble vedtatt seks år senere i 2013.

Tabell 8: Omfang og innhold, Moss kommune

Barnehage	Nytt bygg	Tilbygg	Inneholder rekkefølgebest.
Glassverket	X		-
Sjøhagen	X		-
Søly	X		-
Bellevue	X		X
Reier	X		-
Bellevue (utvidelse)		X	X

Bellevue barnehage ble vedtatt i 2007, og i 2013 ble det vedtatt å utvide. Det er kun disse planene som inneholder rekkefølgebestemmelser. Bellevue er den eneste barnehagen i Moss som er utvidet etter 2003. De andre er nye bygg.

Tabell 9: Rekkefølgebestemmelser, Moss kommune

Barnehage	Kommentarer til rekkefølgebest.	Rekkefølgebest. utenfor planomr.
Glassverket	-	-
Sjøhagen	-	-
Søly	-	-
Bellevue	-	-
Reier	-	-
Bellevue (utvidelse)	X	-

Ingen av planene inneholder rekkefølgebestemmelser utenfor planområdet. Og det er kun utvidelsen til Bellevue barnehage som mottok kommentarer til bestemmelsene.

4 Drøfting

4.1 Innledning

Til nå i oppgaven har jeg skrevet teori og redegjort for empiri. I teoridelen kommer det frem hva loven og dens forarbeider mener kan inngå som rekkefølgekrav. Videre i empirien har jeg redegjort for fire reguleringsplaner til barnehager i to ulike kommuner. Jeg har også lagd en skjematisk oversikt med tabeller over alle vedtatte planer til barnehager etter 2003 i Fredrikstad, Sarpsborg og Moss. Under redegjørelsen i empirien har jeg aktivt brukt underproblemstillingene.

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte det som har kommet frem av redegjørelsen og underproblemstillingene. Deretter vil jeg sammenligne og kommentere likheter og forskjeller i det innsamlede materialet. Dette vil videre i oppgaven gi svar på hovedproblemstillingen; *"Er rekkefølgebestemmelser ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager?"* Underproblemstillingene vil bli brukt som overskrifter, samtidig som underproblemstilling 2 og 3 vil gli litt over i hverandre. Det er i hovedsak de fire reguleringsplanene som ble gjennomgått i empirien som også blir gjenstand for drøfting når det gjelder underproblemstilling 1 og 2. De resterende reguleringsplanene som er kommentert i den skjematiske oversikten i punkt 3.6 blir i hovedsak drøftet i henhold til underproblemstilling 3.

4.2 Går planmyndigheten for langt, og pålegger ulovlige rekkefølgekrav?

Domkirken barnehage i Fredrikstad kommune er en privat barnehage med en vedtatt reguleringsplan som inneholder rekkefølgebestemmelser. Kravet som stod oppført i § 3-2 i planen gjaldt krysset Valhallsgate/Heimdalsgate. Dette krysset skulle utbedres før barnehagen fikk utstedt brukstillatelse. Plankartet viser at Heimdalsgate er en del av planområdet, og at Valhallsgate går utenfor. Det er et skjæringspunkt i planen som utløser tvil om dette kan sees på som et krav utløst av plan- og bygningsloven § 67 første ledd, første punktum siden krysset omfatter begge disse veiene. Det som må ligge til grunn for at pbl. § 67 første ledd, første punktum utløser opparbeidelsesplikten er at kravet ligger innenfor planområdet jf. første ledd. Dette krysset er et tvilstilfelle, og jeg

tolker det dit at bestemmelsen ikke er utløst av pbl. § 67 første ledd, første punktum. Så da er spørsmålet om dette er et urimelig eller ulovlig rekkefølgekrav.

Det er viktig at en plan er godt utformet slik at det ikke oppstår tvil om hva hensikten med rekkefølgebestemmelsene er fra kommunens side. De vedtatte juridiske rammene om opparbeiding av dette krysset kommer godt frem i form av både reguleringsbestemmelser og plankartet selv om det har antydning til å ligge utenfor planområdet.

Fotspor barnehage ligger også i Fredrikstad kommune, og er en barnehage i privat regi. Punkt 4.4 under rekkefølgebestemmelser pålegger at permanent adkomst i henhold til planen skal opparbeides så snart ny RV 108 med tilstøtende veier / gangveier er ferdigstilt. Ny RV 108 er vedtatt i egen reguleringsplan. Av Rådmannen ble Planutvalget anbefalt å ta dette punktet inn i planen før innstilling til Kommunestyret.

Adkomst, eller inn- og utkjørsel som det vises til i planen, er en del av opparbeidingsplikten som utløses av plan- og bygningsloven § 67 første ledd, første punktum. Plankartet viser at adkomsten ligger utenfor linjen som rammer inn planområdet. I og med at krav som utløses av pbl. § 67 første ledd, første punktum må ligge innenfor planområdet, og denne adkomsten ligger utenfor kan dette være et urimelig eller ulovlig rekkefølgekrav.

Både plan- og bygningsloven (1985) § 26 og pbl. (2008) § 12-7 legger opp til at det "*i nødvendig utstrekning*" kan gis bestemmelser til plan om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak. Det er dette som er rettsgrunnlaget. I reguleringsplanene til både Domkirken og Fotspor barnehage har det dukket opp samme problemstilling; om rekkefølgekravene er lovlig vedtatt i planene da de går utenfor planområdet.

Om begrepet "*i nødvendig utstrekning*" gir kommunen et større handlingsrom må bero på lovtolkning. Forarbeidene poengterer at rekkefølgekrav skal sikre at utbygging skjer på en fornuftig måte, og at området blir bygget ut i hensiktsmessig rekkefølge. Begrepet tilsier derfor at rekkefølgekrav skal fastsettes i nødvendig utstrekning, sett i forhold til

hvert enkelt reguleringstiltak. Loven er tolket positivt og det er opp til kommunens skjønn å fastsette krav de finner nødvendige.

Begge rekkefølgekravene som tas opp her befinner seg utenfor planområdet. Har kommunen utnyttet handlingsrommet hjemmelen gir innenfor kompetansens rammer av *"i nødvendig utstrekning"*? Selv om begrepet tolkes positivt foreligger det fortsatt begrensninger, og kommunen står ikke helt fritt til å bestemme innholdet i rekkefølgekravene. Skulle det vise seg at kommunen går utenfor grensene av sin materielle kompetanse kan det være snakk om *"myndighetsoverskridelse"*. Her kan det tenkes at kommunen utnytter skjønnen og de handlingsrommene de har negativt, og legger urimelige krav på private utbyggere slik at de selv slipper unna utbedring av offentlige områder som ikke er i direkte tilknytning til planområdet. Kravene det er snakk om gjelder utbedring av veikryss og adkomst. Slik jeg ser det er begge kravene nødvendige i forhold til de trafikale forholdene en barnehage fører med seg.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 er en videreføring av pbl. (1985) § 26 første ledd tredje punktum. En videre tolkning av lovteksten viser at det åpnes for at utbygging ikke kan finne sted før grønnstruktur, samfunnstjenester og teknisk infrastruktur også utenfor planområdet er etablert. Både utbedringen av krysset i Valhallsgate/Heimdalsgate og adkomsten gjelder veinettet. De er derfor i tråd med pbl. § 26 første ledd, tredje punktum. På bakgrunn av lovteksten og drøftelsen i forhold til handlingsrommet hjemmelen åpner for innledningsvis kan ikke kravene tolkes som urimelig eller ulovlig.

Sandbakken barnehage i Sarpsborg kommune er en offentlig barnehage. Rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen har et eget punkt merket med *"§ 3 REKKEFØLGEBESTEMMELSER (Pbl. §12-7 nr. 14)"*. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 14 hjemler at det kan bestemmes i en reguleringsplan hvilke arealer som skal være til offentlig formål eller fellesareal. Ut i fra bestemmelsene under dette punktet kommer det ikke klart frem hvordan arealene er fordelt slik det legges opp til i § 12-7 nr. 14. Jeg tolker det dit at dette er en skrivefeil, og det riktige skulle vært *"§ 3 REKKEFØLGEBESTEMMELSER (Pbl. §12-7 nr. 10)"*.

Det er kun Fredrikstad kommune som har hatt rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene som vært gjenstand for diskusjon i henhold til underproblemstilling 1. Sarpsborg kommune hadde kun et tvilstilfelle i overskriften hvor det var spørsmål om de hadde tolket loven feil.

4.3 Hvem initierer at rekkefølgekrav blir inntatt - kommunen eller andre?

Reguleringsplanen til Domkirken barnehage er en ny plan utarbeidet av en uavhengig aktør på oppdrag fra utbygger. Forslaget var basert på en tidligere plan for samme område utarbeidet av Fredrikstad kommune. Rekkefølgebestemmelsene er derfor i utgangspunktet formet etter ønske fra kommunen.

Det er kun i planen til Fotspor barnehage at Rådmannen kom med forslag til innstilling om tilføyning av krav etter innsigelse fra Statens Vegvesen og bemerkninger fra Rød skole og Rød lokalsamfunn. Rådmannens innstilling var som tillegg til punkt 4.3 i fellesbestemmelsene:

"Permanent adkomst med inn- og utkjøring som vist i reguleringsplanen skal etableres så snart ny RV 108 med sideveier er opparbeidet."

(Fredrikstad kommune 2007f)

Dette kravet er også en del av rekkefølgebestemmelsen i punkt 4.4. Punkt 4.4 inneholder derfor to krav til utbygger angående adkomsten. Den skal i første omgang opparbeides til en midlertidig løsning, og senere som permanent løsning. Kravet om at adkomsten skal utarbeides med permanent løsning etter at RV 108 er klar er et følgekrav av den midlertidige adkomsten. Reguleringsplan for ny RV 108 er en nylig godkjent plan i følge saksfremlegget til Fotspor barnehage. Utbygger må derfor tilbake og oppfylle dette kravet når ny RV 108 er ferdigstilt.

Sarpsborg kommune har selv fremmet forslagene til rekkefølgebestemmelser til både Sandbakken og Tindlund barnehage. Uten innsigelser eller bemerkninger. De er selv også utbyggere til begge de offentlige barnehagene.

At Fredrikstad kommune i begge planene initierer og vedtar rekkefølgebestemmelser som ikke er en del av plan- og bygningsloven (1985) § 67 første ledd, første punktum og i tillegg ligger utenfor planområdet, kan i dette tilfellet sees på som en fordel for kommunen. Tolkning av lovbestemmelsen og begrepet "*i nødvendig utstrekning*" gir kommunen handlingsrommet til å vedta slike bestemmelser. Men det kommer frem av begge reguleringsplanene at det er kommunen som initierer kravene.

Hvordan sikrer kommunen at praksisen og utviklingen i kommunen blir lik? I de fleste tilfeller når det bygges nye barnehager, eller utvides eksisterende bygg, vil det få ringvirkninger. Og jeg tenker da særlig på trafikksituasjonen i området. Både for selve driften av barnehagen, og for de som bor i området. Trafikkområder som vil bli rammet på grunn av økt trafikk vil være nærområdene i tilknytning til barnehagen. Dette er ringvirkninger av nye tiltak kommunen alltid må ta i betraktning både når det bygges offentlige og private barnehager. Vil kommunen da legge tilsvarende rekkefølgekrav på de offentlige barnehagene som følge av økt trafikk? I rekkefølgebestemmelsene til Fotspor barnehage har kommunen valgt å legge ferdigstillelsen av den permanente adkomsten på utbygger selv om adkomsten ikke kan ferdigstilles før ny RV 180 er klar. Noe som vil si at utbygger må tilbake å ferdigstille jobben kanskje flere år etter barnehagen har startet sin drift.

Det er også et spørsmål om hvem som setter føringer for den videre utviklingen i kommunen. Hvis private fremmer rekkefølgekrav vil de absolutt bidra til dette. Det kan jo tenkes at enkelte har veldig interesse for kommunen de skal bygge i, og vil være med å bidra til utviklingen. Om dette utarter seg til noe positivt eller negativt mener jeg kan gå i begge retninger. Uansett vil det uavhengig av interesser være et kostnadsspørsmål. Rekkefølgekrav skal i utgangspunktet være hensiktsmessig for barnehagen og området rundt. Men utnytter kommunen handlingsrommet på en slik måte at tiltakene blir for kostbare for utbygger, og det lar seg vanskelig gjøre å bygge barnehagen må kommunen holde tilbake selv om de er innenfor rammene av hva som er lov. Da kan det igjen være snakk om myndighetsoverskridelse.

Reguleringsplanene er bindende. Krysset Valhallsgate/Heimdalsgate ved Domkirken barnehage må derfor ferdigstilles av utbygger hvis de ønsker å bygge barnehage og få

brukstillatelse til denne. Men selv om dette medfører en kostnadsøkning for utbygger vil en forbedring og økning av trafikksikkerheten være en fordel for de som skal drive barnehagen. Et mål med barnehageforliket var at foreldre selv skal få velge omsorgsløsning for sine barn. At trafikksikkerheten i området rundt barnehagen er forsvarlig kan være positivt for mange i valget av barnehage.

Sarpsborg kommune har ikke vedtatt rekkefølgebestemmelser som ligger utenfor planområdet i reguleringsplanene til Sandbakken og Tindlund barnehage. Ikke alle kravene er kun iht. plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd, men det er også krav utover disse iht. pbl. § 12-7 nr. 10. Sikkerheten spiller en rolle i disse planene. Det er ikke rom til å utsette for eksempel inngjerding av tomt som er et rekkefølgekrav i planene til Tindlund barnehage. Dette skal være klart før utbygger får brukstillatelse.

Begge kommunene initierer rekkefølgebestemmelser. De bruker bestemmelsene til å få ferdigstilt områdene både utseendemessig og sikkerhetsmessig før det utstedes brukstillatelse slik at barnehagene kan tas i bruk.

4.4 Er det et skille mellom planer som inneholder rekkefølgekrav forutsatt realisert i privat regi, og planer forutsatt realisert i offentlig regi?

Fredrikstad kommune har kun vedtatt fem reguleringsplaner etter 2003, fire private og en offentlig plan. Det er kun tre av de private planene som inneholder rekkefølgebestemmelser. De belyste planene i Fredrikstad viser at kravene er teknisk infrastruktur.

Begge de private planene det er redegjort for inneholder krav utenfor planområdet, men kravene er ikke lovstridige. Men Fredrikstad kommune har kun har lagt rekkefølgekrav til de private barnehagene. Er det her snakk om usaklig forskjellsbehandling av de private? Så lenge kravene er innenfor lovens rammer og det ikke er et rettslig spørsmål, kan det være et økonomisk spørsmål. At private utbyggere må ta kostnaden også for tiltak utenfor planområdet kan bidra til å lette kommunens press på økonomien. Men hva betyr dette for utbyggerne? Store firmaer som bygger barnehager over hele landet velger selv i hvilke kommuner de vil søke om å få bygge. At en kommune kun initierer

rekkefølgebestemmelser til de private vil ikke virke positivt, og hvilken betydning får det for den fremtidige utviklingen av private barnehager i kommunen? Kommunen kan bidra negativt til utviklingen.

Etter lovens ordlyd kan kommunen pålegge krav *"i nødvendig utstrekning"*. Det kan for eksempel være slik at kravene er vedtatt i de private planene grunnet behovet for utbedringer. Det er slik det fremstår i de belyste planene i empirien. Da er det ikke snakk om usaklig forskjellsbehandling, men at kommunen bruker handlingsrommet de har til å pålegge krav som ikke er usaklige eller urimelige, de er kun et faktum.

En av forskjellene mellom planene til Fotspor og Domkirken, er at i planen til sistnevnte var det et mer direkte krav fra kommunen at utbygger måtte ferdigstille krysset i Valhallsgate/Heimdalsgate for å få utstedt brukstillatelse til barnehagen. I planen til Fotspor barnehage var det en oppfordring fra Rådmannen å ta dette inn. Planen til Domkirken barnehage gir derfor et større inntrykk av at kommunen tar inn bestemmelser som pålegger utbygger mer enn det som kun utspringer fra utvidelsen av barnehagen.

Sarpsborg kommune hadde ingen vedtatte planer etter oktober 2005 før i februar 2013. Før oktober 2005 vedtok kommunen tre private reguleringsplaner uten rekkefølgebestemmelser. De belyste planene i empirien fra Sarpsborg kommune er to vedtatte planer til offentlige barnehager, begge fra 2013. Disse planene inneholder rekkefølgebestemmelser.

Det er ikke noe bemerkelsesverdig med bestemmelsene da de er tekniske krav som bidrar til å utgjøre helheten, slik at området er ferdigstilt uten gjenstående arbeider når barnehagen skal tas i bruk. Kommunen ikke har vedtatt slike krav i de private planene tidligere. Med forbehold om begrenset empiri vitner dette om et merkelig system. Innledningsvis nevnte jeg at de offentlige planene med bestemmelser ble vedtatt ca. åtte år etter de private planene. I tiden mellom disse planene ble det vedtatt ny plan- og bygningslov som kan ha bidratt til ønske om et mer ryddig system i reguleringsplanene. Rekkefølgekravene er kun krav innenfor området og ikke krav som medfører høye

ekstra kostnader. For den videre utviklingen i Sarpsborg kommune virker dette positivt da de også gir seg selv som utbygger rekkefølgekrav.

I Moss kommune kan vi se det samme tilfellet som i Fredrikstad kommune. Rekkefølgekrav er kun lagt til private barnehager. Etter 2003 har de vedtatt to offentlige planer, og fire private planer. To av de private planene er til samme barnehage på Bellevue, både nybygg og utvidelse. Det er disse to planene som inneholder rekkefølgebestemmelser.

Den største forskjellen mellom Fredrikstad og Sarpsborg er hvilke reguleringsplaner de legger rekkefølgebestemmelser til. Fredrikstad har lagt bestemmelser til de private planene og Sarpsborg til de offentlige planene. Samtidig som Fredrikstad har lagt bestemmelser til de private planene har de vedtatt krav som i denne oppgaven har vært oppe til diskusjon. Sarpsborg har holdt alle sine krav innenfor planområdet, noe Fredrikstad ikke har gjort. Selv om de diskuterte bestemmelsene til planene i Fredrikstad er i tråd med loven og et klart behov til å ferdigstille området som helhet har de lagt denne kostnaden på de private utbyggerne.

I likhet med Fredrikstad kommune har også Moss kommune kun private reguleringsplaner med rekkefølgebestemmelser. Men Moss har også vedtatt private planer uten bestemmelser. Reguleringsplanen til Bellevue barnehage inneholdt bestemmelser da barnehagen var et nybygg i mars 2007, og også til tilbygget i september 2013.

5 Konklusjon

Innledningsvis i oppgaven presenterte jeg en hovedproblemstilling og tre underproblemstillinger. Underproblemstillingene har jeg brukt gjennom oppgaven for å legge grunnlaget til å svare på hovedproblemstillingen som er:

Er rekkefølgebestemmelser ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager?

For legge grunnlaget til å svare på dette har jeg redegjort for om kommunene har pålagt utbyggere ulovlige rekkefølgekrav. Jeg har også belyst hvem det er som tar initiativ til de ulike kravene, og til sist om det er noe skille mellom planene som er realisert i offentlig eller privat regi.

Reglene om rekkefølgebestemmelser i plan- og bygningsloven forteller hva bestemmelsene kan omfatte, men ikke detaljert hva de skal inneholde eller utformingen av dem. Det er derfor viktig at det kommer klart frem hva som er ment med bestemmelsene. Dette har ikke vært noe problem i planene jeg har redegjort for. Gjennom redegjørelsen av reguleringsplanene i Fredrikstad kommune var det tvilstilfelle på om et av kravene i hver plan var ulovlige eller urimelige. Begge planene var til private barnehager, og begge kravene viste seg å være lovlige. Sarpsborg kommune hadde kun vedtatte reguleringsbestemmelser det kom klart frem at var lovlige i tråd med plan- og bygningsloven.

Det har hovedsakelig vært kommunene som har initiert rekkefølgebestemmelser. I planen til Fotspor barnehage ble det fremmet innsigelse fra Statens Vegvesen, og Rød skole og Rød lokalsamfunn hadde bemerkninger. Begge gjaldt den fremtidige trafikksituasjonen angående adkomsten. Statens Vegvesen og kommunen ble enige om en ny løsning, og Rådmannen anbefalte planutvalget et nytt punkt til planen.

Noe av det mest spennende som har vært å rette fokus på i oppgaven var hvilke reguleringsplaner kommunene har vedtatt rekkefølgebestemmelser til. Og om det var noen merkbar stor forskjell på bestemmelsene. Her har det vist seg å være et klart skille mellom kommunene. Fredrikstad og Moss har kun vedtatt rekkefølgebestemmelser i planene til de private barnehagene. Sarpsborg har gjort det motsatte og kun vedtatt

bestemmelser i planene til de offentlige. Det har også fremkommet et skille i rekkefølgekravene ved at Fredrikstad har vedtatt to krav i sine planer som ligger utenfor planområdet. Sarpsborg har kun vedtatt rekkefølgekrav for utbyggingen innenfor planområdet.

Rekkefølgebestemmelser er ulikt formulert i reguleringsplaner for barnehager. Men gjennom redegjørelsen av empirien og drøftingen kommer det frem at mønsteret for praktiseringen er lik innenfor hver av kommunene. Da i forhold til hvilke planer de vedtar bestemmelser til, og hva bestemmelsene inneholder. Ulikhetene er størst mellom kommunene.

Litteraturliste

- Bolig- og bygningsavdelingen. (2006). Rundskriv H-1/06. Oslo.
- Det Kongelige barne- og famildepartement. (2002-2003). St.meld. nr. 24 Barnehagetilbud til alle- økonomi, mangfold og valgfrihet. Oslo.
- Domkirken barnehage. (2008). *Domkirken barnehage*. Tilgjengelig fra: <http://domkirkenbarnehage.no/?ItemID=1083> (lest 4.3.2014).
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2006). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fotspor barnehage. (2014). *Om oss*. Tilgjengelig fra: <http://www.fotsporbarnehage.no/omoss.html> (lest 18.3.2014).
- Fredrikstad kommune. (2007a). *Plankart, barnehage syd for Rød skole, plan nr. 562*. Fredrikstad.
- Fredrikstad kommune. (2007b). *Plankart, Domkirkens barnehage, plan nr. 567*. Fredrikstad.
- Fredrikstad kommune. (2007c). Reguleringsbestemmelser til reguleringsplan for Domkirkens barnehage, St.Hansfjellet Fredrikstad kommune, plan nr. 567. Fredrikstad.
- Fredrikstad kommune. (2007d). Reguleringsbestemmelser, reguleringsplan for privat barnehage syd for Rød skole, plan nr. 562. Fredrikstad.
- Fredrikstad kommune. (2007e). Saksfremlegg, Forslag til reguleringsplan for Domkirkens barnehage, St.Hansfjellet - Sentrum, plan nr. 567. Fredrikstad.
- Fredrikstad kommune. (2007f). Saksfremlegg, Privat forslag til reguleringsplan for barnehage syd for Rød skole - Kråkerøy, plan nr. 562. Fredrikstad.
- Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). Rundskriv H-5/02 Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v. Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). Veileder utbyggingsavtaler. Oslo.
- Lynggard, K. (2012). *Kvalitative metoder Empiri og teoriutvikling*. Dokumentanalyse. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Miljøverndepartementet. (2007-2008). Ot.prp. nr. 32 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Oslo.

- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett, 2. utgave, Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandbakken barnehage. (2014). *Nye Sandbakken barnehage*. Tilgjengelig fra: <http://www.sarpsborg.com/sandbakkenbarnehage/Nyheter/Nye-Sandbakken-Barnehage/> (lest 27.3.2014).
- Sarpsborg kommune. (2013a). Detaljregulering for Sandbakken skole- og idrettsområde, planident. 27028. Sarpsborg.
- Sarpsborg kommune. (2013b). *Plankart, Greåkerfjellet, planident. 21057*. Sarpsborg.
- Sarpsborg kommune. (2013c). *Plankart, Sandbakken skole- og idrettsområde, planident. 27028*. Sarpsborg.
- Sarpsborg kommune. (2013d). Reguleringsbestemmelser til detaljregulering for Greåkerfjellet, planident. 21057. Sarpsborg.
- Sarpsborg kommune. (2013e). Saksutskrift, Detaljregulering for Sandbakken skole- og idrettsområde - sluttbehandling, planident. 27028. Sarpsborg.
- Sarpsborg kommune. (2013f). Saksutskrift, Forslag til detaljregulering for Greåkerfjellet. Sluttbehandling, planident. 21057. Sarpsborg.
- Sarpsborg kommune. (2014). *Om Tindlund barnehage*. Tilgjengelig fra: <http://www.sarpsborg.com/Serviceorget/Tjenester-alfabetisk/Barn-og-familie/Barnehage/Barnepark/Barnehager-i-Sarpsborg/Kommunale-barnehager/tindlundbarnehage/Om-Tindlund-barnehage/> (lest 27.3.2014).
- SSB. (2013). *Barnehager. 2013, endelige tall*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/barnehager/> (lest 3.5.2014).



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no