



Forord

Masteroppgaven representerer slutten på det femårige profesjonsstudiet by- og regionplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Etter fem år ser jeg nå på meg selv som en planlegger og gleder meg til å kunne påta meg denne rollen med mer kompetanse og økt bevissthet rundt det norske plansystemet. Gjennom arbeidet med oppgaven har jeg tilegnet meg ny kunnskap, men også en bedre forståelse av det norske plansystemet og hvordan det fungerer i praksis ved å sette meg inn i ulike og komplekse case som tar for seg ulike deler av plan- og byggesaksprosessene.

Oppgaven forsøker å belyse prosessene og konfliktene som omfavner planleggingen i Norge og hva som egentlig ligger bak og bidrar til ineffektivitet og trege prosesser.

Jeg vil rette en stor takk til min hovedveileder August E. Røsnes, som har bidratt med forståelse og kunnskap, og ikke minst vært en god støttespiller gjennom hele perioden.

Jeg ønsker også å takke alle som har stilt opp og tatt seg tid til intervjuene i forbindelse med prosjektene, uten disse intervjuene hadde det vært vanskelig å få et riktig og dypgående innblikk i prosessene for plan- og byggesak.

I forbindelse med skriving av masteroppgaven har jeg vært så heldig å få sitte hos Hjellnes Consult. De har bidratt med innsyn i deres hverdag som rådgivere, svar på mine mange spørsmål, samt nyttig informasjon som forslagsstiller og ansvarlig søker vedrørende ett av casene i oppgaven.

Jeg ønsker å dedikere denne masteroppgaven til min pappa, Asbjørn Gundersen, som dessverre gikk bort julen 2014 og ikke fikk muligheten til å bevitne dette.

Oslo, mai 2015

Julie Elina Biørn

Sammendrag

Ansvar for at byutviklingsprosjekter kan gjennomføres deles mellom tre instanser. Disse instansene er stat, kommune og utbygger, hvorav ikke alle har samme syn. Staten legger de overordnede rammene for samfunnet gjennom lover og regler. Kommunen bestemmer arealbruken på bakgrunn av overordnede føringer og statlige planretningslinjer, samt planbestemmelser. De avgjør hvor man kan bygge, hva som kan bygges og i hvor stor grad det er rom for å bygge. Til slutt er det utbyggerne som står for detaljregulering og gjennomføringen gjennom den faktiske byggingen.

De siste årene har det blitt mer og mer vanlig og mer akseptert at de private fremmer detaljreguleringer som er deres nøkkel til styring av markedet etter deres behov. I dag er andelen privat initierte reguleringsplaner dominerende i forhold til planer fremmet av stat og kommune.

Denne oppgaven tar for seg både tidligfase fra utarbeiding av planforslag til gjennomføringen av utbyggingsprosjekter. Prosessene inkluderer offentlig planmyndighet, private utbyggere og berørte i utviklingsprosessene. Tidligfasen tar for seg de første møtene mellom de to første aktørene og danner grunnlaget for kommunikasjon og samhandling mellom partene. Studien omfatter tre ulike byutviklingsprosjekter i Oslo og Lørenskog kommune, to som tydelig reflekterer både myndighetenes mål med prosjektene og utbyggers ambisjoner om å oppnå et ønsket resultat i for av overskudd eller lønnsomhet. Det tredje prosjektet, planen for en veiforbindelse, er initiert offentlig ut fra et mål om å imøtekomme behov for sikker atkomst for gående og syklende i et vernesensitivt område.

Det er høy tidsbruk blant de undersøkte prosjektene i tillegg til flere utfordringer basert på valg og koordinering.

Abstract

Responsibility for urban development can be conducted divided among three instances. These are state, municipal and developer, of which not all have the same view. State places the general framework for society through laws and regulations. The municipality determines land use based on general guidelines and government planning guidelines, and plan provisions. They decide where to build, what can be built and to what extent there is room to build. Finally, the developers stand for detailed regulation and implementation through the actual construction.

In recent years, it has become more common and more accepted that the private promotes detailed regulation, which is their key to controlling the market for their needs. Today, the proportion of privately initiated zoning plans are dominant in relation to plans promoted by state and municipality.

This paper deals with both early stages in preparing plan proposals to the implementation of development projects. Processes include both public and municipal planning authorities and private developers. Early phase covers the first meetings between these players and forms the basis for communication and interaction between the parties. The study includes three different urban development projects in Oslo and Lørenskog, two that clearly reflects the government's goal with the projects and the developer's ambitions to achieve a desired result in for the profits or profitability. The third project, the plan for a road, initiated public from an objective to meet the need for safe access for pedestrians and cyclists in a protection-sensitive way.

It is high time use among the surveyed projects in addition to several challenges based on choice and coordination.

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Sammendrag	V
Abstract	VI
DEL 1	- 13 -
1. Innledning	- 13 -
1.1 Bakgrunn og aktualitet	- 13 -
1.1.2 Holt-utvalget.....	- 14 -
1.1.3 Regjeringens forslag til forenkling og effektivisering.....	- 15 -
1.1.4 Osломodellen	- 16 -
1.1.5 Tidligere studier/rapporter	- 18 -
1.1.6 Privatisering av den kommunale planleggingen	- 20 -
1.2 Begrepet «effektivitet»	- 21 -
1.3 Avgrensning av tema- problemstilling	- 22 -
1.4 Metode.....	- 23 -
1.5 Fremgangsmåten i bruken av metoden.....	- 24 -
1.6 Validitet og reliabilitet	- 24 -
1.7 Etikk.....	- 25 -
1.8 Fremstilling.....	- 25 -
DEL 2	- 27 -
2 Betraktningperspektiv	- 27 -
2.1 Valg av perspektiver for studien.....	- 27 -
2.2 Reguleringsrisiko og annen risiko	- 28 -
2.3 Forutberegnelighet, innsigelser og andre typer innspill til utbyggingsprosjektet.....	- 30 -
2.4 Plansystemets plan- og utviklingskontroll	- 32 -
2.4.1 Reguleringsprosessen.....	- 33 -
2.4.2 Byggesak.....	- 36 -
2.5 Forholdet mellom plansystem og eiendomsdannelse	- 38 -
2.6 Aktørenes kompetanse og koordinering	- 40 -
DEL 3	- 45 -
3 Casene	- 45 -
3.1 Casene	- 45 -
3.2 Youngstorget 3	- 46 -
3.3 Dronning Blancas vei/ Bygdøy	- 51 -
3.4 «Lørenskog stasjonsby»	- 58 -
DEL 4- Analysen.....	- 67 -

4 Analyse av casene	- 67 -
4.1 Youngstorget 3	- 67 -
4.2 Dronning Blancas vei/Bygdøy	- 68 -
4.3 Lørenskog stasjonsby	- 75 -
DEL 5	- 77 -
5. Diskusjon av funn og avsluttende kommentarer	- 77 -
5.1 Prosedyrer for saksbehandling - samlet tidsbruk og transaksjonsomfang.	- 77 -
5.2 Innspill fra andre myndigheter og berørte (naboer etc.) påvirker uansett saksgangen.....	- 78 -
5.3 Usikkerhet omkring eiendomsdannelsen - matrikuleringsystemet.....	- 79 -
5.4 Intern koordinering og kompetanse - konsulentens oppfølging.....	- 80 -
5.5 Avsluttende kommentarer	- 81 -
Kilder	- 83 -
Vedlegg.....	- 86 -

Figurliste

Figur 1: Viser gammel og ny prosess. Kilde: (PBE 2013a: 3)	- 17 -
Figur 2: Ny prosess- RIPP med forklaring. Kilde: (PBE 2013a: 5).....	- 18 -
Figur 3: Tidsbruk for Utvalg 25, angitt i måneder. Viser sprik i oppfattelse av tidsbruk mellom utbygger og kommune for samme plan. Kilde: Boligprodusentene 2014: 6	- 19 -
Figur 4: Viser rammene for problemstillingen. Kilde: Egenprodusert	- 22 -
Figur 5: Risikonivå for utbygger. Kilde: (Biørn & Røsnes 2008: 155).....	- 28 -
Figur 6: Oversikt over myndigheter med innsigelsesrett. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014,Rundskriv H-2/14.....	- 31 -
Figur 7: Hovedelementer i planprosessen for reguleringsforslag. Kilde: Egenprodusert	- 34 -
Figur 8: Planområdet i dag (eksisterende situasjon) sett fra Møllergata, hjørnebygget på bildets høyre side. Kilde: Forslagsstillers planbeskrivelse	- 46 -
Figur 9: Reguleringsforslaget for Youngstorget 3, mulig løsning. Kilde: Forslagsstillers planbeskrivelse.-	47 -
Figur 10: Illustrasjon av ny gang- og sykkelvei på Bygdøy. Kilde: Hjellnes Consult (tidligere Hjellnes Cowi)	- 51 -
Figur 11: Skisse av mulig fremtidig situasjon for gang- og sykkelvei i reguleringsplan for Dronning Blancas vei. Kilde: Forslagsstillers planbeskrivelse, Hjellnes Consult	- 52 -
Figur 12: Planlagt prosjektområde basert på reguleringsplanen for utbygging. Kilde: Selvaag Bolig .-	59 -
Figur 13: Utsnitt av reguleringsplankartet i yttergrense mot vei. Kilde: SPOR Arkitekter	- 63 -
Figur 14: Eiendomsplan for felt B1-1. Kilde: Selvaag Bolig v/ Eivind Ramsjord.....	- 64 -
Figur 15: Eiendomsplan for felt B1-1. Kilde: Selvaag Bolig v/Eivind Ramsjord.....	- 64 -

Figur 16: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge. Kilde: Hjellnes Consult.- 71 -
Figur 17: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge. Kilde: Hjellnes Consult.- 72 -
Figur 18: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge. Kilde: Hjellnes Consult.- 73 -
Figur 19: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge, her hentet ut fra visualiseringsmodell. Kilde: Hjellnes Consult.- 74 -

Tabelliste

Tabell 1: Fremdriften i saksgangen for Youngstorget. De viktigste punktene i planprosessen

Tabell 2: Fremdriften i saksgangen for Dronning Blancas vei.

Tabell 3: Ny fase i fremdriften av saksgangen for Dronning Blancas vei.

Tabell 4: Fremdriften i saksgangen for Lørenskog stasjonsby.

Vedlegg:

1. Reguleringskart Youngstorget 3
2. Dronning Blancas vei- Foreløpig skisse av hele strekningen i forbindelse med kontroll mot reguleringsplan for Bygdøy kongsgård og folkepark
3. Reguleringskart Bygdøy kongsgård og folkepark
4. Reguleringskart Lørenskog Stasjonsby
5. Kommunedelplan for Ødegården

« Public administration is the worst
administration» (Soria y Puig & Serratosa 1999 :
371)

DEL 1

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Denne masteroppgaven behandler temaet rundt konflikter, tidsbruk og effektivitet i plan- og byggesakprosessene i det norske plansystemet. Interessen for valg av temaet kom under deltakelse på seminaret PLAN2013- «Effektive og komplekse planprosesser» - (arrangert av Tekna) hvor jeg fikk øynene opp for prosessene som ligger bak og hvorfor det tilsynelatende tar så lang tid å gjennomføre reguleringsplaner. Det er også interessant å se hvordan plan og byggesak spiller sammen, og hvorvidt valg i planprosessen hindrer videre gjennomføring.

De siste årene har effektivisering av planprosesser og offentlig byråkrati aktualisert seg i samfunnsdebatten. Argumenter som at planleggingen ikke er effektiv nok og at plan- og byggesaksprosessene er for tid- og kostnadskrevede har vært noen av hovedmomentene i debatten.

Bak disse utfordringene lurer spørsmål om planene virkelig holder faglige mål og om de personene som utarbeider planer og om de personene som har ansvaret for den offentlige behandlingen av plan- og byggesaker virkelig har den kunnskap og kompetanse som er nødvendig for å utføre disse oppgavene? Er det plan- og bygningsloven (heretter PBL) som hemmer mulighetene for en mer effektiv og kompetansebasert planlegging eller er det organiseringen av planprosessene som i seg selv bidrar til dette? Politikerne ønsker ofte raskere og mer effektive planprosesser, de ønsker generelt å effektivisere og forenkle. Fra ulike hold ser det ut til at samfunnsdebatten reiser spørsmål om plansystemet er for omfattende og tungrodd.

En begynnelse til å adressere disse spørsmålene ligger i å undersøke tidligere studier som bidrar til en større forståelse og bakgrunn for bekymringen rundt plansystemet. Regjeringer av vekslende politisk tilhørighet har over et forholdsvis langt tidsrom tatt initiativ til forenkling av plan- og byggesaksprosessene ut fra den underliggende begrunnelse om å effektivisere planleggingen. Noen av de mest sentrale blir presentert nedenfor.

1.1.2 Holt-utvalget

Effektivisering og forenkling av plan- og byggesakssystemet er termer som har vært grunnlag for flere diskusjoner de siste tiårene. PBL gjennomgikk en større lovrevisjon, en reform, som endte med at plan- og bygningsloven av 1985 ble vedtatt, altså den loven som ble avløst av gjeldende plan- og bygningslov av 2008. Det ble gjennomført flere store og små endringer av PBL i perioden fra 1965-1985, på bakgrunn av reaksjoner som kom på 1970- og 1980-tallet fordi byggesaksbehandlingen var for «tungvint», regelverket for «uoversiktlig» og at beslutningsprosessene ikke gav utbyggingsaktørene tilstrekkelig «forutsigbarhet» (Regjeringen 2007: 18).

Utredninger gjort av Forenklingsutvalget og Byggesaksutvalget førte ikke til vesentlige endringer. Dermed ble et nytt utvalg nedsatt, Holt-utvalget, som fikk i oppgave å vurdere saksbehandlingssystemet, hvor utgangspunktet var behovet for effektivisering og forenkling. Innstillingen til Holt-utvalget (1987), kom med et nytt hovedgrep på lovgivningen. Hovedgrepene skulle bidra til ny lovstruktur, nye saksbehandlingsregler, innføring av nye tidsfrister, bedre samordning, i store trekk et nytt plansystem.

Hovedformålet var å innføre et tidsmessig regelverk som skulle ivareta en forsvarlig, effektiv og rask saksbehandling. Innen offentlig forvaltning har en vanlig oppfatning vært at effektivitet står i motsetning til kvalitet og medvirkning. Etter utvalgets oppfatning vil ikke nødvendigvis effektivitet antyde at behandlingen ble overfladisk, men derimot at kvaliteten ville øke dersom man gjennom rask saksbehandling lykkes med å håndtere aktuelle problemstillinger på en «forutberegnelig» måte. Termen «forutberegnelighet» ble først omtalt i forbindelse med Holt-utvalgets vurdering av dagjeldende plan- og byggesaksprosesser og dets utredning av muligheter for å innføre mer effektive og altså avklarende fremgangsmåter. Saksbehandling skal innebære forutberegnelighet, med dette menes at saksbehandling og vurdering av prosjekt skal følge visse retningslinjer som aktøren eller andre berørte parter skal kunne stole på og ha mulighet til å forholde seg til på forhånd. Retningslinjene skal være tilgjengelige og klare slik at mulige parter vet hvilke kriterier prosjektet blir vurdert etter, i tillegg til en anelse om prosjektet er gjennomførbart. Er retningslinjer uklare eller det oppstår spørsmål vedrørende prosjektets tilfredsstillelse i henhold til disse, må dette avklares (Holt 1987: 24). Tidsfrister for saksbehandling er en hovedbetingelse for forutberegnelighet, når det stilles større krav til den offentlige behandlingen gjennom effektivisering og forenkling er krav om tidsfrister avgjørende for om den offentlige behandlingen kan avsluttes på en slik måte at prosjektet lar seg gjennomføre.

Siden en ny plan- og bygningslov alt var vedtatt et par år i forveien, ble forslaget om et nytt plansystem sett på som kontroversielt og dermed ikke tatt opp til realitetsdrøfting. Men utvalgets idéer og forslag ble trukket ut og dannet grunnlag for senere lovendringer. Disse idéene dreide i hovedsak seg om innføring av tidsfrister, bruk av forhåndskonferanser, trinnvis og systematisk saksbehandling og en mer integrert plan- og byggesaksbehandling.

1.1.3 Regjeringens forslag til forenkling og effektivisering

Det politiske utgangspunktet er at Regjeringen ønsker å forenkle og effektivisere plan- og byggeprosessen for å kunne legge bedre til rette for boligbygging, nærings- og samfunnsutvikling og mulighet for å gi et større rom for lokalt selvstyre. Gjennom deltakelse på «Tekna- forum» om forenkling og effektivisering av PBL arrangert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 30.10.2014, fikk jeg innblikk i Regjeringens nye forslag og lovendringer.

Fjerning av fem-års fristen- iverksatt 1. januar 2015

Med PBL av 2008 kom bestemmelsen om tillatelse til gjennomføring av vedtatt privat reguleringsplan ikke kunne iverksettes om igangsetting ikke har funnet sted og mer enn fem år hadde gått. Tiltakshaver kunne søke kommunen om forlengelse av planvedtak med inntil to år av gangen av kommunen, jfr. § 12-4 femte ledd. Ved at femårsfristen oversettes vil kommunen i utgangspunktet ikke kunne gi tillatelse til tiltaket uten at et nytt planvedtak blir fattet, med dette menes at ny planprosess må gjennomføres (Innjord 2010).

Fem-årsregelen har bidratt til å skape usikkerhet og merarbeid for utbyggere gjennom de siste årene. I gjennomsnitt har tiden for realiseringen av reguleringsplaner vært økende de siste årene og ligger på 7-8 år regnet fra behandlingsdato i kommunen (Onarheim 2015). Etter forslag fra Regjeringen har Stortinget fjernet 5-års fristen for detaljregulering (privat planforslag). Bestemmelsen er erstattet med et generelt krav for planer som er 10 år eller eldre, om vurdering og oppdatering jfr. § 12-4 femte ledd.

Nye statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging trådte i kraft 26.09.2014. De erstattet rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Revideringen av retningslinjene kom på bakgrunn av forsøket med nye prosedyrer for bruk av innsigelser. De nye planretningslinjene har blitt kortere og enklere og skal tilpasses regionale og lokale utfordringer. Større fokus på samarbeid mellom ulike aktører er vektlagt og verdiskapning og næringsutvikling blir nevnt eksplisitt som mål for planlegging. Retningslinjene gjelder for by- og tettstedsplanlegging og åpner dermed opp for en større frihet. I tillegg har disse planretningslinjene blitt innsigelsesgrunnlag etter PBL, samtidig som det er klare politiske signaler om å begrense innsigelsesbruken (Regjeringen 2014b).

Innsigelsesprosjekt – samordning gjennom Fylkesmann

Forsøket begynte med seks fylker der fylkesmannen samordnet alle statlige innsigelser, i tillegg til mulighet for å avskjære innsigelser.

Det er fylkesmannen som da har ansvar for å samordne innsigelser mot kommunale planer. Ønsket ligger i at denne samordningen skal gi større forutsigbarhet om hvilke innsigelser kommunene bør

håndtere og hvilke hensyn som gjør seg gjeldene ut ifra statlige interesser- som igjen påvirker den kommunale planleggingen. For å styrke ordningen har § 5-6 andre ledd fått ny utforming som gjelder tidsfrister for oversendelse av innsigelsessaker. Frist for kommunen til å oversende saken til fylkesmannen er nå to uker, gjeldene for kommuneplaner og reguleringsplaner. Fylkesmannen har frist på fire uker å sende over saken til departementet med utvidelse på seks uker (KMD 2014).

Ordningen er ønsket utvidet i løpet av 2015 gjennom seks nye fylker.

Endringer om planprogram og Konsekvensutredning (KU)

En mulig ny bestemmelse skal kunne gi muligheter for unntak fra krav om planprogram for nærmere bestemte kategorier av reguleringsplaner herunder mindre reguleringsplaner som for eksempel campingplasser og mindre veiutbygginger, men kravet om KU-plikten faller ikke bort. Dette skal bidra til mindre saksbehandlingstid og ressursbruk.

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter PBL fremmet av KMD trådte i kraft 01.01.2015, samtidig trådte forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover fremmet av Klima- og miljødepartementet. Bestemmelsene om KU sikrer at alle får nødvendig informasjon om virkninger tiltaket og planer kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn (Regjeringen 2014a).

1.1.4 Osloomodellen

Vinteren 2012 gjennomførte Plan- og bygningsetaten (PBE) prosjektet «Osloomodellen» med bakgrunn i internt tildelingsbrev og Boligutvalgets innstilling. Målsetningen var:

«Utarbeide en Oslo-modell for effektiv og forenklet bruk av plansystemet etter ny plan- og bygningslov, tilpasset Oslos særegenheter. Beskrive, teste ut og evaluere ulike plan- og byggesaksmodeller som enklest mulig kan sikre gjennomføring av tiltak i fra ulike oppgavetyper» (PBE 2013b: 4).

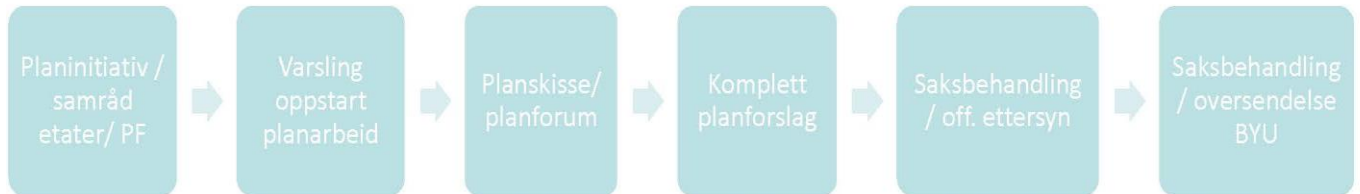
Fokuset gjennom prosjektet har vært muligheten til fleksibilitet i bruk av ulike plantyper. Med dette menes overgang mellom plantypene i tillegg til forenkling av rutiner som skal bidra til forenkling og effektivisering. Forslag som drøftes dreier seg om mulighet for å «hoppe» over opptil to plannivåer, hvor de mest aktuelle vil være fra kommuneplan til detaljregulering og til rammetillatelse og fra områderegulering til rammetillatelse. I tillegg kommer spørsmål hvorvidt innhold og detaljeringsgrad i planer i forbindelse med effektivisering av produksjon og muligheten planprogram kan ha som grunnlag for detaljregulering. Modellen er som nevnt tilpasset Oslos særegenheter, men det vil være mulig for andre kommuner implementere modellen i deres planlegging (PBE 2013b).

Som et resultat av arbeidet med denne modellen utarbeidet PBE en ny prosess for innsendt plan- Redesignet Innsendt Plan Prosess (RIPP) hvor planinitiativ erstattes av forenklet oppstartsmøte, samråd mellom offentlige og private aktører er slått sammen med varsel om oppstart av planarbeid og planskisse er avskaffet, jfr. figur 1.

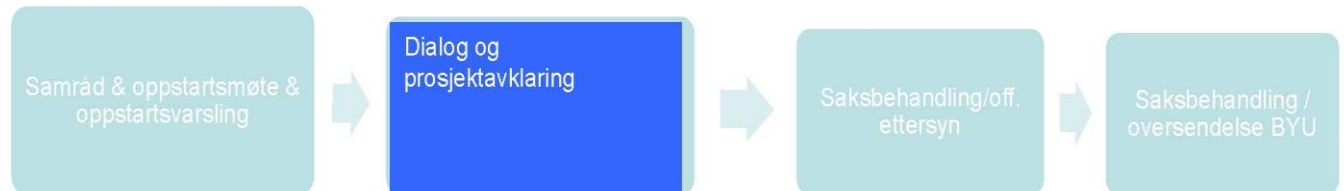
RIPP: Redesignet Innsendt Plan

(Status i prosjektet 30.01.2013) **Prosess**

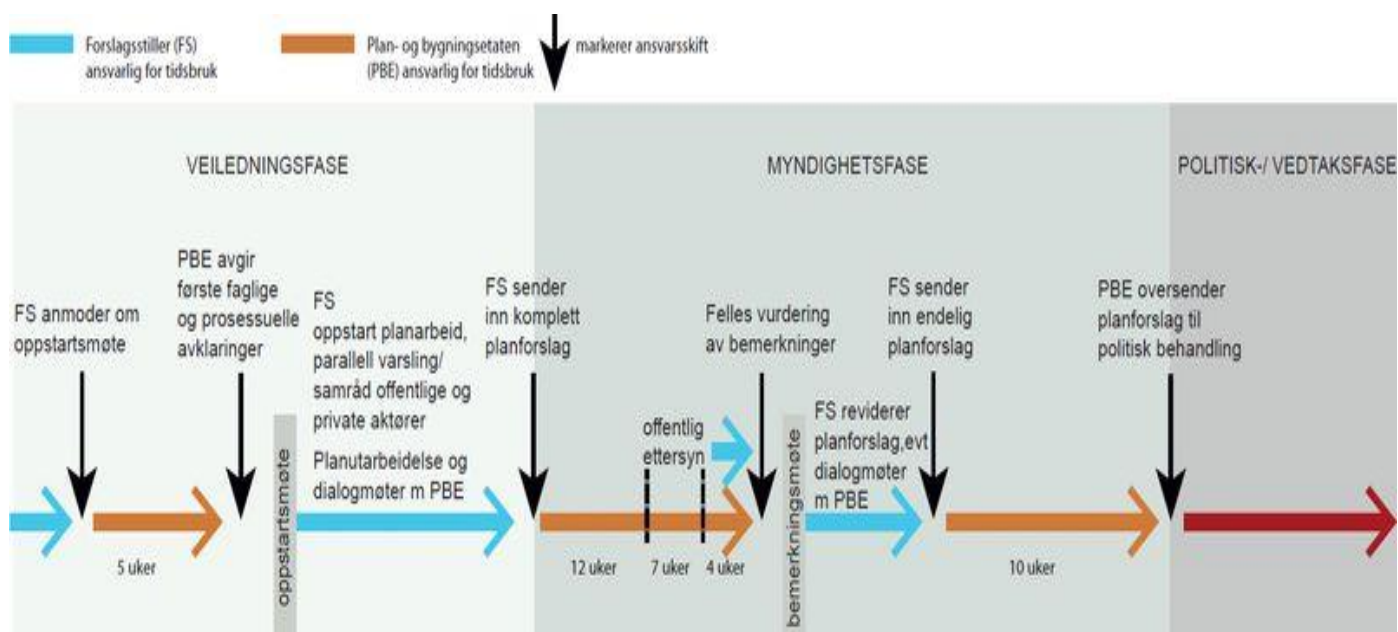
Dagens prosess



Ny prosess



Figur 1: Viser gammel og ny prosess. Kilde: (PBE 2013a: 3)



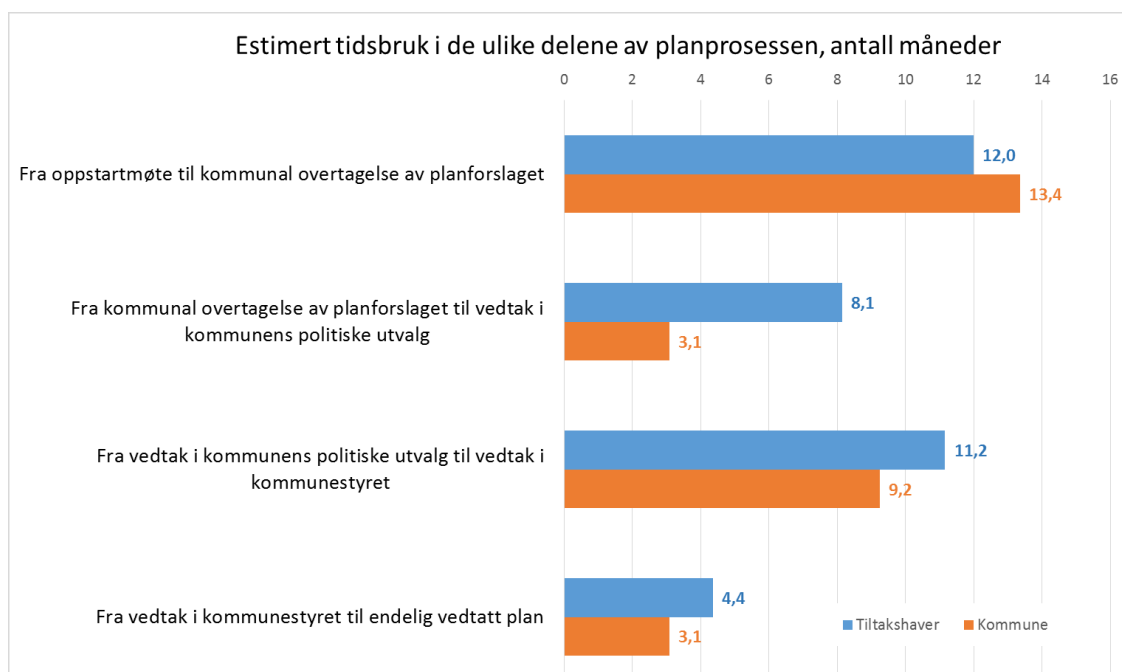
Figur 2: Ny prosess- RIPP med forklaring. Kilde: (PBE 2013a: 5)

1.1.5 Tidligere studier/rapporter

«Boligprodusentenes planstudie»

Boligprodusentenes Forening sammen med et flertall bedrifter har gjennomført en planstudie om tidsbruk i planprosessen for planforslag fra private forslagsstillere (Boligprodusentene 2014). Flere nye boliger trengs for å besvare etterspørselen i og rundt byene for tilgang til boligtomter. Studien har kartlagt tidsbruk for planforslag fra private forslagsstillere gjennom spørreundersøkelse av både private forslagsstillere og kommunal planmyndighet, samt dybdeintervjuer av private forslagsstillere. Planene har en spredning fra 2001-2013 og undersøkelsen er delt opp i to utvalg; «Utvalg 57» hvor 57 tiltakshavere har gitt sitt svar og brukes for beregning av tidsbruk og årsaker til utilfredshet ved fremdriften. «Utvalg 25» tar for seg 25 planer med svar fra både forslagsstiller og kommune til samme plan, som omfatter karakteristikk av planprosessen og tidsbruk.

I «Utvalg 57» der gjelder tema tidsbruk, har forslagsstillere estimert tidsbruken fra oppstartsmøte til endelig vedtatt plan, til 44 måneder sammenlagt. I forhold til «Utvalg 25» for samme tema gjelder henholdsvis 35 måneder for forslagsstiller og 28 måneder for kommunen, se figur 3. Her er det altså en forskjell på gjennomsnittlig ni måneder mellom forslagsstillere i hvert utvalg. Dette kan forklares med gjennomsnittlig ulik andel av kompliserte og tidskrevende planer sett opp mot forholdsvis små og enkle planer. For differansen mellom kommunen og forslagsstiller er gapet størst for fasen mellom kommunal overtagelse av planforslag til behandling i politisk utvalg. Her skiller det fem måneder mellom forslagsstillernes og kommunenes forståelse og oppfattelse av tidsbruken. En forklaring på dette kan være at kommunen regner netto tid som brukes ved saksbehandling og stopper sitt syn på beregnet tidsbruk når planen sendes forslagsstiller for supplering til planforslag. Forslagsstiller vil i hovedsak ikke beregne suppleringer som anvendt tid ført på forslagsstillers «side» (Boligprodusentene 2014: 6-7).



Figur 3: Tidsbruk for Utvalg 25, angitt i måneder. Viser sprik i oppfattelse av tidsbruk mellom utbygger og kommune for samme plan. Kilde: Boligprodusentene 2014: 6

Når det kommer til årsaksforhold som bidrar til forsinkelser i planprosessen har studien kartlagt fem bidrag som gir de største utsettelsene; manglende saksbehandlingskapasitet i kommunen, dårlig kommunikasjon mellom kommunen og forslagsstiller, klager fra berørte naboer, uavklarte merknader fra statlige eller regionale myndigheter og innsigelser fra offentlige myndigheter (rangert etter viktigste årsak) (Boligprodusentene 2014: 17-19).

Nordregio rapport

Miljødepartementet oppfordret Nordregio (2013) å gjennomføre en studie våren 2013 vedrørende planleggingspraksis i Norge i forhold til andre europeiske land og drøfte effektiviteten mellom de ulike planleggingssystemer. Studien har fokusert på prosessen fra initiering til ferdigstillelse av reguleringsplaner for de største byene, med hovedfokus på Norge.

I forhold til Boligprodusentenes planstudie(2014) hvor offentlig saksbehandling tar 32 måneder, rapporterer Nordregio en gjennomsnittlig verdi for den kommunale behandlingstiden, basert på SSB 2012, på 11 måneder. Dette er et stort sprik mellom rapportene (Nordregio 2013).

1.1.6 Privatisering av den kommunale planleggingen

Kommunen planlegger i langt mindre grad i dag enn før, det er ofte kapasitetsmangel på saksbehandlersiden og i flere tilfeller konflikt med utbygger. Kravene som kommunen skal oppfylle gjennom saksbehandlingen av private planforslag er i mange tilfeller utfordrende og håndheve. Det er en klar interessekonflikt mellom de private eiendomsutviklerne og de statlige og kommunale kravene. Bakgrunnen for dette er at bolig og næringsutvikling i dag er drevet av økonomiske intensiver og ikke statlige og kommunale ønsker til gode for befolkningen. Offentlige sektormyndigheter og andre fylkeskommunale myndigheter er opptatt av eget fagfelt og interesseområde og ser i mindre grad helheten ved gjennomføring av et transformasjons- eller byggeprosjekt. Her er utfordringen at kommunen, Statens vegvesen og aktører som Jernbaneverket benytter mulighetene rekkefølgebestemmelser og innsigelsesinstituttet gir ved å stille krav til utbygger om å påta seg kostnader til teknisk infrastruktur som i utgangspunktet burde vært båret av samfunnet.

Det er tydelig overlapp mellom regulering- og eiendomsregimet. Arealplanlegging er i stor grad rettet mot en eller annen form for utbygging. I utbyggingsprosessen inngår da normalt transaksjoner med eiendomsretter, og planleggingen vil legge rammer og føringer for disse transaksjonene. Særlig gjelder dette arealene (eiendommene) sitt utbyggingspotensial og verdi.

Noe av selve rasjonaliteten i offentlig planlegging, spesielt reguleringslovgivningen, er nettopp det å få aktører til å handle annerledes enn de muligens ellers ville gjort, ut fra synet til det felles beste. Likevel har de siste årene, etter ny plan- og bygningslov, medført en enorm privatisering i forbindelse med private initierte reguleringsplaner. Dette har vært med på å tilsidesette deler av kommunens makt til å styre samfunnet «til det felles beste». Bolig- og næringsutviklingen er som sagt drevet av økonomiske intensjoner. Kommunen trenger finansiering til teknisk og sosial infrastruktur for å kunne tillate ny utbygging og dermed være rustet til økt befolkningsvekst.

Politikk og byråkrati står sterkt i den norske planleggingen. Offentlig administrasjon legger vekt på styring gjennom faste rutiner og regler oppbygd gjennom et hierarkisk styringssystem. Her vil administrasjonen følge opp og forbedre politiske beslutninger, i dette tilfellet kan planleggeren betraktes som en byråkrat. Byråkratiet anvender regelverk ved behandling og gjennomføring av planer. Ved behandling av planforslag er PBL det viktigste rammeverket for sikring av oppfylte krav og kriterier, i tillegg til tilhørende og relevante forskrifter (Falleth & Saglie 2012: 89).

1.2 Begrepet «effektivitet»

Hva ligger egentlig bak uttrykket effektivitet? Det er viktig å få frem at begrepet tillegges ulike tolkninger og vekt for ulike aktører og myndigheter.

Organisatorisk/økonomisk effektivitet kan forstås som mål på forholdet mellom mål, og det man gjør for å realisere målene i gjennomføring. Dette perspektivet passer på kommunen/myndighetene, men ikke på utbygger. For plan- og byggesaksbyråkratiet kan denne forståelsen av effektivitet måles ved for eksempel i tidsbruk og arbeidsinnsats fra plan- og byggesaksbyråkratene for å oppfylle egne mål med planleggingen (input-mål effektivitet). Som sagt passer ikke dette for utbygger. Effektiviteten i å få utviklet, planlagt og gjennomført et utbyggingsprosjekt blir for utbygger et spørsmål om forholdet mellom ressursinnsats (input) og det som oppnås i form av salgbare produkter(resultat) (output) (input-resultat effektivitet). Dette er på engelsk "economic efficiency" (Wikipedia 2015). Utbyggers input for å få offentlig godkjenning på sitt planforslag, sin byggesøknad og for registrering av dannelsen av ny eiendom for salg eller er i denne sammenheng med referanse til (North 1990: 28), "transaksjonskostnader". Det er altså arbeidsinnsats for fremskaffelse av informasjon og utarbeidelse av saker som myndighetene skal behandle for godkjenning eller innvilgning, eller for eiendomsdannelse, å påse at det foreligger tilstrekkelige opplysninger for registrering.

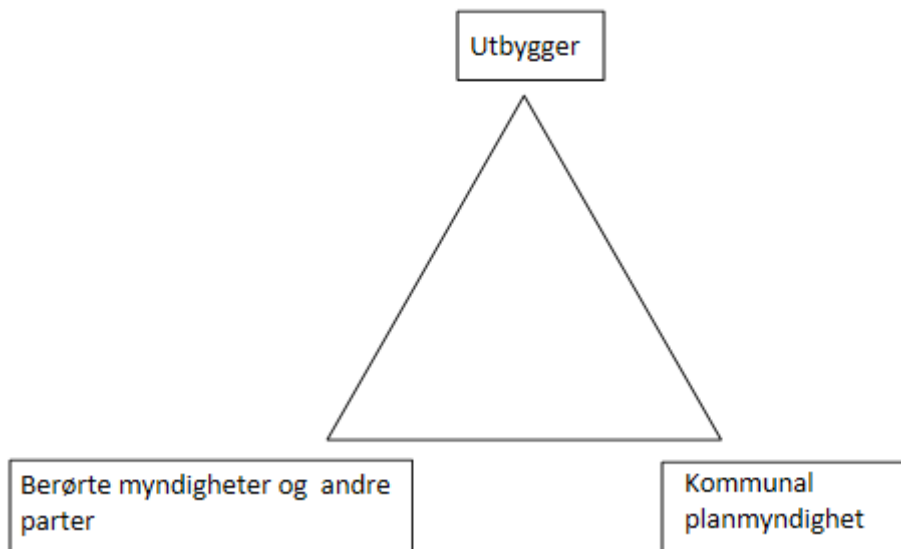
Også denne siste type arbeidsinnsats som input påvirker den økonomiske effektiviteten for utbygger. Effektivitet for brukerne, det vil si for dem som skal bygge, avhenger både av transaksjoner, tidsbruk og forutberegnelighet. Disse termene vil ha en helt annen betydning, hvis de ikke er ikke-eksisterende, for myndigheter og kommunal planmyndighet. For utbygger handler dette om usikkerhet og risiko i ethvert byggeprosjekt (Røsnes 2014).

Kommunen og utbygger vil som sagt se tidsperspektivet ulikt jfr. kapittel 1.1.5, det vil påvirke partenes syn på effektiviteten i prosjektet.

1.3 Avgrensning av tema- problemstilling

Omfanget av tema er stort og det er nødvendig med en rasjonell avgrensning for best å kunne besvare problemstillingen og undersøke påstandene.

Arbeidet med studien er forsøkt belyst ved å kritisk vurdere og reflektere over hva som hemmer fremgangen av ulike prosjekter i plan- og byggesaksbehandlingen. Problemstillingen bygger opp under trekanten mellom utbygger, kommunen og andre myndigheter, berørte parter. Hvor det er konflikter som står i midten og er med på å bidra til forsinkelser og stopp i prosessene.



Figur 4: Viser rammene for problemstillingen. Kilde: Egenprodusert

Følgende problemstilling er valgt for oppgaven:

«Hvordan påvirker prosedyrer for oppnåelse av offentlige vedtak effektiviteten og tidsbruken i gjennomføringen av byutviklingsprosjekter?»

Denne problemstillingen er imidlertid for romslig til å kunne belyse hvordan formelle prosedyrer og planmyndigheters og utbyggingsaktørers praksis vil kunne påvirke plan- og byggesaksbehandlingen. For å kunne operasjonalisere studien har jeg valgt å bruke mitt teoretiske betraktningsspektiv til å utvikle mer presise påstander for hva jeg vil undersøke nærmere for å kunne besvare problemstillingen.

1.4 Metode

Studier av ulike former for effektivitet i plan- og byggesaksprosesser forutsetter detaljstudier av enkelttilfeller hvor man av metodiske årsaker vil måtte studere betydelig flere «variable» faktorer enn det antallet tilfeller man har kapasitet til å undersøke. Den metoden jeg har valgt å bruke blir derfor en casestudie (Flyvbjerg 2004; Yin 1994). Casestudier er et godt egnet verktøy og fremgangsmåte for å danne seg et godt bilde av planlegging i praksis. Metodisk er det mulig å generalisere svar på bakgrunn av ett enkelt case. Men min hensikt i denne sammenheng er først og fremst å belyse forhold eller årsaker som bidrar til å øke tidsbruken og ressursinnsatsen i plan og byggesaksbehandlingen. En ambisjon om å «generere» ny teori eller nye angrepsmåter for å planlegge eller å behandle saker ligger utenfor min rekkevidde i denne omgang.

Datainnsamlingen i denne oppgaven vil i hovedsak basere seg på en kvalitativ metodetilnærming som bidrar til å undersøke detaljer og kompleksiteten som ligger i gjennomføringen av prosjektene. Det empiriske grunnlaget danner basis for de ulike påstandene som blir fremstilt.

Plan- og byggesaker berører et utall situasjoner. I virkeligheten kan hver enkelt sak betraktes som unik i den forstand at situasjonen ett sted vil være forskjellig fra andre steder. Det er derfor viktig å velge case som både er «representative» for det man ønsker å studere, og som samtidig reflekterer noe av spennvidden i variasjonen i det man ønsker å studere (Johansson, 2000).

Jeg har lagt vekt på at casene må dekke ordinære utbyggingssituasjoner. De må både omfatte den «tette» bybebyggelsen hvor andre myndigheter enn planmyndigheten vil kunne gjøre sine merknader eller innsigelser mot prosjektet gjeldende. For å belyse motsatsen ønsker jeg også å inkludere et utbyggingsprosjekt i et ubebygget område. Begge disse casene vil omhandle både myndighetenes input-mål effektivitet og utbyggers input-resultat effektivitet. Myndighetene har her samfunns mål eller en «offentlig interesse» å ivareta, mens utbygger må oppnå et visst minimumsresultat for at prosjektet skal kunne la seg gjennomføre. I tillegg ønsker jeg å få med et prosjekt som ikke er underlagt dette markedsbestemte kravet til lønnsomhet. Det vil si et prosjekt hvor det foreligger et eller annet samfunnsbehov for å få det gjennomført, men hvor prosjektet i seg selv ikke skal oppfylle noe bestemt avkastningskrav ved salg eller utleie. Dette kan være et infrastrukturprosjekt av type vei eller bane, eller en annen type fellesinnretning.

I tillegg har jeg også ønsket få belyst andre egenskaper ved valg av studieobjekter. Det gjelder:

- Tilgangen til opplysninger om den offentlige behandlingen, samt annen relevant informasjon bør være tilgjengelig for undersøkelse.
- Ønsket om å undersøke prosjekter som har hatt forsinkelser og problemer for tydeligere å forstå flaskehalsene og bakgrunn for konflikter i plan- og byggesaksprosessene som kan oppstå. Dette vil ikke være mulig ved valg av prosjekter som følger PBL til «punkt og prikke» ved at man ikke kan undersøke de underliggende faktorene og forståelsen av plansystemets svakheter.
- Prosjektene bør variere i den forstand at de tar for seg ulike aspekter ved prosessene, både plan og byggesak, for å gi et dekkende bilde av hva som bidrar til at prosjekter er ineffektive.
- Prosjektene bør i tillegg være fra flere enn en kommune og kommunene bør derfor ha noe forskjellig kapasitet når det gjelder behandling av reguleringsforslag og byggesøknader.

Ut ifra disse kriteriene bør det være mulig å gjennomføre studien og trekke slutninger med tre ulike prosjekter.

1.5 Fremgangsmåten i bruken av metoden

Fremgangsmåten min har vært å tilegne seg så mye kunnskap som mulig gjennom dokumentanalyse av hvert case for å danne et bilde av prosessen og problemer som har oppstått. Dette har vært den innledende fasen for å danne et godt utgangspunkt mot dybdeintervjuene. For å muliggjøre en bred forståelse av alle aspektene ved plan- og byggesakprosessene har det vært nødvendig å foreta en analyse av dokumentene som er offentliggjort i forbindelse med hvert av casene, herunder Oslo og Lørenskog kommune, i tillegg til interne dokumenter fra forslagsstillere. Informasjonen spenner seg fra innledende fase helt til slutførelse av prosjekt.

Ved bruk av semistrukturert dybdeintervju som metode gir større frihet for diskusjon, bedre flyt og mer sammenhengende samtale. Temaene for intervjuene fremgår av vedlegg.

Intervjuene har blitt gjennomført av parter på hver sin side av prosjektet, både utbygger og kommunen. Det har vært viktig at begge parter har blitt inkludert og hatt mulighet til å forklare sitt ståsted og bakgrunn for valg av avgjørelser, og ikke minst deres syn på konflikter eller problemer som har oppstått underveis.

Bakgrunnen for valg av intervjuobjekter ligger i deres kunnskap og informasjon om prosjektet. Grunnet valg av å studere flere case har det derfor ikke vært mulig å intervjuer mer enn to ansvarlige personer per case. Utvalget har bestått av saksbehandlere fra kommunen og prosjektledere fra utbyggers side.

Det ble totalt sendt ut seks forespørslers, hvor flere av forespørslene gjaldt for flere personer innad i organisasjonen. Alle hadde mulighet til å stille og intervjuene ble gjennomført i lokalene til selskapene og kommunene som ble representert.

1.6 Validitet og reliabilitet

Med dataens validitet menes graden av gyldighet for dataene, relasjonen mellom det som formelt skal undersøkes i oppgaven og de konkrete dataene. Validiteten blir ikke målt som noe absolutt, men det er et målingsfenomen, med dette menes at det skal være en form for sammenheng mellom det som formelt undersøkes og operasjonaliseringen (Johannessen et al. 2011). For denne oppgaven er validiteten (gyldigheten) i det jeg undersøker gjennomført ved spørsmål og undersøkelser av prosessene som er lovregulert. Dermed får jeg en indikasjon og test på gyldigheten ved å se på om lover og regler er overholdt i de aktuelle casene.

Reliabilitet forklarer hvorvidt oppgavens data og de resultater som fremkommer er pålitelige eller ikke. Reliabilitet forholder seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data jeg velger å bruke, måten jeg samler inn data på og hvordan jeg bearbeider dataene (Johannessen et al. 2011).

Reliabiliteten i denne oppgaven blir sjekket gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer om vedrørende samme saksforhold for alle casene.

1.7 Etikk

Alle forskningsprosjekt vil inneha etiske avveininger, spesielt hvor personopplysninger blir behandlet. Arbeidet med denne masteroppgaven reiser en del etiske problemstillinger som må tas hensyn til. En del av disse problemstillingene relateres til at oppgaven kan inneholde sensitive opplysninger som kan skade enkeltpersoner eller foretak. Ved å sikre informantenes anonymitet medvirker til økt trygghet gjennom hele prosessen.

Gjennom faget «MAST300» og «AOS340» har vi gått gjennom hvordan etiske avveininger skal håndteres og det er en viktig del av arbeidet med forskning. I tillegg er prosjektet meldt inn for Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Dette prosjektet er en kvalitativ undersøkelse med dybdeintervju, det er derfor viktig at informantene jeg skal intervjuer blir informert godt om selve prosjektet og at lydopptak vil bli benyttet. Informasjonsskriv ble sendt ut via epost på forhånd, som informerte kort om prosjektet og hvordan intervjuet ville bli gjennomført. Dette ble igjen tatt opp før intervjuet startet.

1.8 Fremstilling

Oppgavens disposisjon er delt opp i fem hoveddeler.

Del 1- tar for seg innledningen og bakgrunn for valg av tema.

Del 2- redegjør for relevant teori knyttet til problemstillingen og påstandene og forklarer betrakningsperspektivet

Del 3- presenterer case-studiene

Del 4-analyserer casene

Del 5- diskuterer og gir avsluttende kommentarer for oppgaven.

DEL 2

2 Betraktningperspektiv

2.1 Valg av perspektiver for studien

Det teoretiske rammeverket

Formålet med dette punktet er å reflektere teoretisk over de formelle prosedyrene i plan- og byggesaksbehandlingen og eiendomsdannelsen i utbygging for derigjennom å konkretisere påstander som jeg vil undersøke i gjennomgangen av casene. De funnene jeg gjør i registreringen og analysen av casene kan understøtte påstandene, bidra til at de må modifieres, eventuelt forkastes. På forhånd er det imidlertid lite trolig at noen av de formulerte påstandene vil kunne forkastes på bakgrunn av de resultatene jeg kommer frem til. Det er betraktelig større sannsynlighet for at resultatene vil vise at påstandene har «indre sammenhenger» som tilsier at det som kan observeres som f.eks. avvikende praksis eller feiltakelser i forhold til en påstand, vil lede til modifikasjoner av en annen.

Hvordan plansystemet er utformet som «idealmodell» for hvordan planleggingen bør foregå vil nødvendigvis påvirke både hvordan man planlegger og hvordan myndighetene forholder seg til planleggingen. I tillegg når planleggingen er brakt til endes og prosjektet skal bygges og det må søkes om byggetillatelse vil berørte naboer (grunneiere, naboer og andre interessenter) kunne gjøre sine synspunkter og interesser i prosjektet gjeldende.

Det er ikke mulig å gjennomføre utbyggingsprosjekter uten at det dannes ny eiendom, dvs. at eksisterende eiendomsforhold omformes slik at det blir mulig å selge, leie ut eller på annen måte forvalte de nye eiendommene som blir produsert under gjennomføringen av prosjektet.

Hvordan disse oppgavene utføres fra myndigheters eller utbyggers side er avhengig av kunnskap og ferdigheter som samlet sett kan forstås som kompetanse til å utføre nødvendige oppgaver slik at vedtak blir tatt med minst mulig ressursinnsats eller med hensiktsmessig løsning av oppgaver for å oppnå mål.

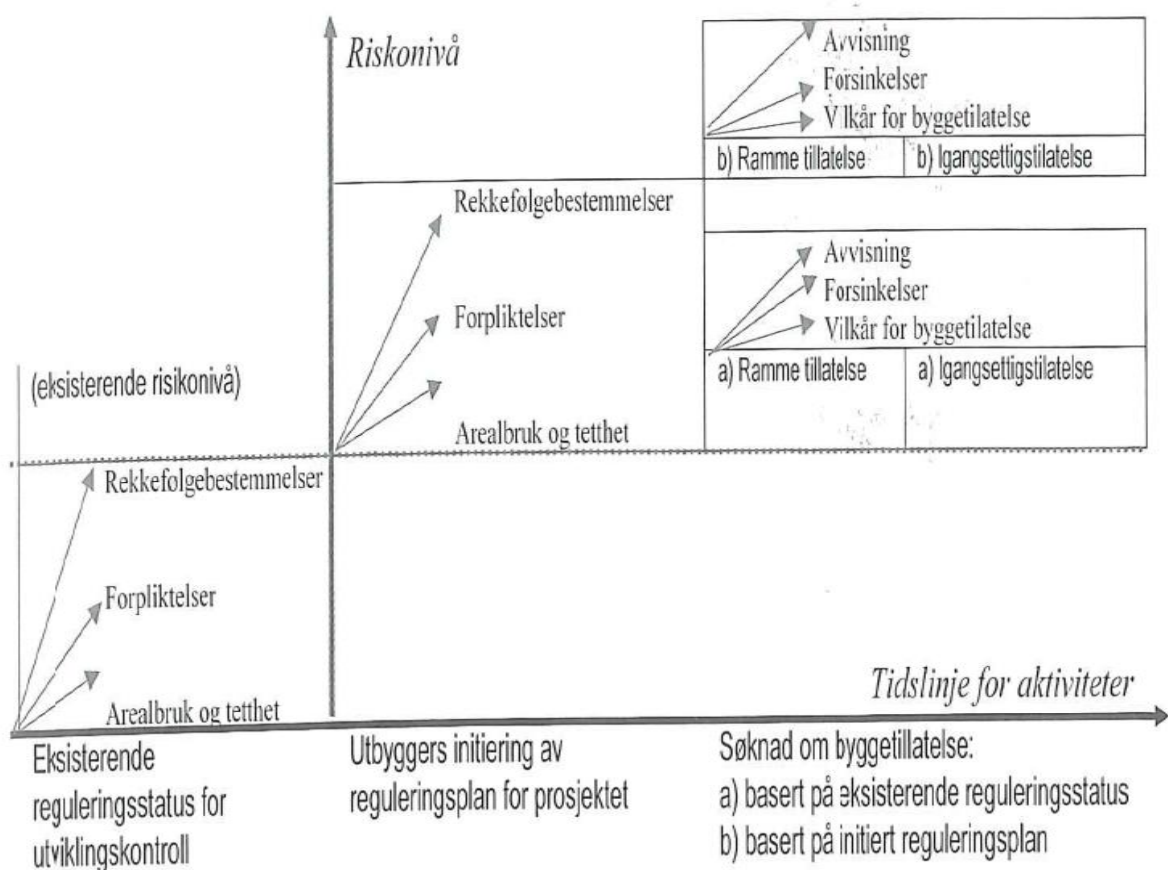
Samlet utgjør disse tre momentene mitt teoretiske perspektiv på studien. Disse omtales som egne punkter hver for seg med formulering av nærmere påstander for studien. Som begrunnelse for

hvorfor disse tre momentene er viktige i studien, blir jeg nødt til komme litt nærmere inn på hvorfor spørsmålet om forutberegnelighet og effektivitet er viktig for tiltakshaverne i utbyggingsprosjekter.

2.2 Reguleringsrisiko og annen risiko

«Risiko blir gjerne oppfattet som en forventet verdi bestemt av nivået på usikkerheten, for eksempel uttrykt som statistisk frekvens, og konsekvensen av at den inntreffer» (Røsnes 05.02.2013).

For utbygger ligger den største risikoen i plansystemet ved to ulike måter. Den ene er ved planmyndighetens direkte virksomhet ved deres planlegging av overordnede planer (til dels reguleringsplaner), og den andre ved utøvelse av bygningsmyndigheten ved godkjenning av byggesøknader. I figur 5 inneholder «eksisterende reguleringsstatus for utviklingskontroll» bestemmelser for arealutnyttelsen. I noen tilfeller vil den også inneholde bestemmelser spesielt tilknyttet reguleringsplan, rekkefølgebestemmelser og krav om forpliktelser fra utbygger. Dette er det laveste nivået for risiko i figuren, og scenariet går på at det foreligger en eksisterende reguleringsplan. Her vil bare utformingen av byggesøknaden være utformet av utbygger. (Biørn & Røsnes 2008: 154)



Figur 5: Risikonivå for utbygger. Kilde: (Biørn & Røsnes 2008: 155)

Ved «utbyggers initiering av reguleringsplan» er det utbygger som fremmer planen (detaljregulering) til offentlig beslutning. Etter § 12-3 andre ledd kan private fremme forslag til detaljregulering for offentlig behandling. Videre i § 12-11 har planmyndigheten plikt til å vurdere forslaget. Er forslaget i tråd med overordnede planer og ikke medfører ulemper vil forslaget bli godkjent, eller godkjent med endringer. Dette vil medføre en høyere risiko for utbygger da det er muligheter for at planmyndighet ikke godkjenner planen hvis de mener den spriker fra eksisterende reguleringsplaner eller gjelder uregulerte områder. Det vil alltid være en viss usikkerhet og risiko i gjennomføringen uansett hvordan planen er tilpasset prosjektet (Biørn & Røsnes 2008).

Det er viktig å være oppmerksom og skaffe seg forståelse av de ulike risikofaktorene som vil kunne påvirke ulike usikkerhetsmomenter som oppstår på forskjellige områder. Ved å ha en viss forståelse av det mulige risikobildet, vil dette kunne medvirke til hva som er reelt og vil kunne realiseres i større grad. Det er likevel innenfor planlegging og utvikling av eiendom mange aspekter som er vanskelig å forutse og beregne.

En del av risikoen som figurerer gjennom markedene vil blant annet være påvirket av usikkerhet knyttet til regulering og politiske vedtak.

I dag oppfattes gjerne reguleringsprosesser som en stor og uforutsigbar risiko, med parter som ikke er tilfreds eller stolt av ferdig resultat. Byggearbeider kan ikke starte før utbygger har skaffet seg tilgang og har rett til å bygge på den aktuelle tomten, samt byggetillatelse.

Reguleringsrisikoen er også noe differensiert ettersom kommunens administrasjon representerer en del av reguleringsrisikoen og lokalpolitikere representerer den andre delen. Sammen med innsigelsesinstituttet forvaltet av offentlige sektormyndigheter, utgjør disse tre hovedfaktorene i risikoen og den delen av planprosessen som til dels ligger utenfor utbyggers kontroll i plansaker.

For utbygger er risiko knyttet til myndighetenes regulering relatert til andre typer risiko for utbygger. Dels er den påvirket av prosjektets «omdømme» som myndighetene også vil legge vekt på i sine avgjørelser. Dels påvirker reguleringsrisikoen hvordan den risiko som følger byggemarkedene vil kunne påvirke prosjektet, bl.a. som følge av at tidsbruken i de offentlige beslutningsprosessene er med å avgjøre hvordan utbygger kan planlegge i forhold til markedssvigninger (Røsnes 2014: 285).

Finansielle forutsetninger og lønnsomheten i utbyggingsprosjekter er del av dette risikobildet. Finansieringen av bolig og næringsutbygging gjennomføres primært med låneopptak og utbygging i flere trinn. Utbygging av boliger skiller seg noe fra utbyggingen av næringseiendom. I boligutbygging starter utbyggingen når en viss prosentandel av planlagt bebyggelse er solgt (et gitt antall leiligheter), inntektene fra rent salg i kombinasjon med lån fra bank- og finansinstitusjoner gir utbygger anledning til å igangsette utbyggingen. Såfremt ikke prosjektet er veldig lite er det få utbyggere som bygger først og selger etterpå på grunnlag av en stor finansiell risiko. Prosjekter der en liten andel av enhetene er solgt kan like vel bli igangsatt dersom utbygger velger å ferdigstille og fungere som utleier i en kortere eller lengre periode.

Næringseiendom prosjekteres og byggesøkes utbyggingsprosjektene parallelt med kontraktsforhandlinger med aktuelle leietakere.

I næringseiendom er det normalt med 5-10 og 15 års kontrakter. Når utbygger har kontrakt på hele eller en stor nok del av ny bebyggelse igangsettes prosjektet. Risikoen ligger i å sitte med ferdigstilte prosjekter uten leietakere der eiendomsutvikleren blir nødt til å dumpe leien for å få inn leietaker i den nye bebyggelsen. Næringsmarkedet i Oslo er relativt stabilt med makspriser pr. meter på rundt 3500 - 4000 NOK pr. kvm.

Finansinstitusjonene som gir byggelån til eiendomsutviklere løper også en risiko ved store svingninger i eiendomsmarkedet dersom de har en høy eksponering mot næringseiendom. Konjunkturer i andre bransjer (eksempelvis oljebransjen) kan gi ringvirkninger på etterspørselen etter nyoppført næringseiendom noe som igjen kan påvirke finansnæringen som har gitt lån til utvikling av ny eiendom.

2.3 Forutberegnelighet, innsigelser og andre typer innspill til utbyggingsprosjektet

Forutberegnelighet

Uttrykket forutberegnelighet brukes her for å forklare hvilken sikkerhet en saksanmelder eller initiativtaker har for at en tilfredsstillende fremstilt sak blir tatt stilling til av myndighetene innenfor en på forhånd beregnet tid. Uttrykket kan derfor sees som en parallell til det engelske «certainty» slik det bl.a. blir brukt av Booth (1995). I den norske plan- og bygningsloven med forskrift kommer ønsket om forutberegnelighet for initiativtakere til detaljreguleringer og til anmeldere av byggesaker til uttrykk gjennom tidsfrister for behandling av henholdsvis reguleringsforslag og byggesøknader. Forhold som er med å påvirke forutberegneligheten er i plan- og byggesak i første rekke knyttet til trusler om innsigelser som andre myndigheter kan reise mot planforslag eller merknader som andre myndigheter, naboer etc. kan rette mot byggesøknader. Men også den kommunale praksis og saksbehandlers personlige vurderinger kan her spille inn.

Innsigelser

PBL § 5-4 gir adgang for å fremme innsigelser mot planforslag. Innføring av innsigelsesinstituttet kom med innføringen til PBL av 1985, da alle kommuner kunne vedta sine egne arealplaner med endelig virkning uten at planene ble sendt opp til departementet for endelig avgjørelse. Bakgrunnen med innsigelsesordningen er derfor at nasjonale, regionale og overordnede interesser blir ivaretatt og at kommunen følger opp disse i den kommunale planleggingen. Etter at den ordinære medvirkningen er over, har de aktuelle myndighetene adgang til å fremme innsigelse. Dette skal bare omfatte viktige konfliktsaker som en del av planprosessen. Det er ønsket at innsigelsessaker blir forsøkt løst lokalt hvis mulig.

§ 5-4 gir berørte statlige eller regionale myndigheter mulighet til å fremme innsigelse til forslag om kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner som berører deres saksområde i forbindelse med nasjonal eller regional betydning eller av andre grunner som har vesentlig betydning. Gjennom § 5-4 gis rammene for innsigelsesadgangen og forklarer hvordan ordningen skal praktiseres. Paragrafen skal også sees i sammenheng med §§ 5-5 og 5-6 om begrensning i adgang for å fremme innsigelse og mekling og avgjørelse av departementet. Supplerende regler om innsigelser er i bestemmelser for den enkelte plantype (Innjord 2010).

Rettsvirkningen ved at en plan får innsigelse er at kommunestyret ikke kan vedta planforslaget med endelig og rettslig virkning. Blir ikke partene enige overføres vedtakskompetansen til departementet, herunder Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Innsigelsesordningen må ikke forveksles med den ordinære klageordningen som først kan benyttes ved bindende planvedtak i saken. Klageordningen gjelder bare for reguleringsplaner (KMD H-2/14).

§ 5-4 andre ledd gir berørte nabokommuner adgang til å fremme innsigelse mot de samme kommunale arealplanene som statlige og regionale myndigheter. Men innsigelsesretten er begrenset til å gjelde «spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging» (PBL § 5-4 andre ledd). Dette gjelder planforslag som i vesentlig grad påvirker viktige forhold i nabokommunen.

§ 5-4 femte ledd første punktum sier at innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen frist for høringsuttalelse til planforslaget. Denne bestemmelsen kan man se i sammenheng med det generelle prinsippet om at motforestillinger og innvendinger skal sies fra så tidlig som mulig i planprosessen, jfr. § 3-2 tredje ledd og § 4-1 tredje ledd.

Nedenfor vises oversikt over de 21 offentlige myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker.

- Andre kommuner
- Avinor AS
- Biskopene/bispedømmerådene
- Direktoratet for mineralforvaltning
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene
- Fiskeridirektoratets regionkontor
- Forsvarsbygg
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunene
- Jernbaneverket
- Kystverket
- Luftfartstilsynet
- Mattilsynet
- Norges vassdrag- og energidirektoratet (NVE)
- Oljedirektoratet
- Politidistriktene
- Riksantikvaren
- Sametinget
- Statens vegvesen, regionkontor
- Statsbygg

Figur 6: Oversikt over myndigheter med innsigelsesrett. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, Rundskriv H-2/14

Andre innspill til utbyggingsprosjektet

Berørte naboer og grunneiere kan gi merknader til planforslaget ved varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid, ved offentlig ettersyn og i klagesaken i etterkant av kommunestyret/bystyrets vedtak i saken. Kapittel 5 i Plan- og bygningsloven «Medvirkning i planlegging» legger opp til bred medvirkning i planprosessen der offentlige myndigheter og aktører, organisasjoner og innbyggere

skal ha mulighet til delta og komme med innspill, klage og innsigelser. Under planprosessen er det flere muligheter til medvirkning, både før kunngjøring av omstart av plan, men også etter behandling i politisk utvalg. Høring og offentlig ettersyn vil dermed spille en stor rolle innenfor prosjektet.

Organisasjoner som blir berørt av et utbyggingsprosjekt gir også merknader til plansaker når deres interessefelt berøres. Det er normalt å involvere Norges Handikapforbund, Norges Blindforbund, ulike miljøorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner avhengig av hvilken type planforslag som skal gjennomføres og hvor i landet det ligger.

Når det kommer til medvirkning og høring kan man tenke seg at sivilsamfunnet med allmennheten (lekfolk) og interesseorganisasjoner står på en side, mens de profesjonelle interesser (involverte parter) står på den andre siden. Det er stor forskjell på hvordan medvirkning utspiller seg for hver av disse. Sivilsamfunnet er i og for seg informert, det vil si at du kan yte dine meninger og synspunkter, men har ingen garanti for at disse blir tatt hensyn til eller gjennomført.

Interesseorganisasjoner vil nok muligens stå sterkere og har større utslagskraft enn allmennheten, men vil likevel ikke være en premissgiver slik som de involverte partene kan sees på. Det er derfor av betydelig karakter at medvirkning kommer sterkt inn i bildet. Partene over kan påvirke fremdriften og øker usikkerheten for oppnåelse av plan- og byggesaksvedtak.

Kravet om «høring» /medvirkning i PBL gir naboere, naboer eller «hvem som helst» mulighet til å komme med merknader til byggesøknader.

2.4 Plansystemets plan- og utviklingskontroll

Dagens planleggingssituasjon er i de større byene er dominert av ønsket om fortetting i byggesonen som kan ses på som en fragmentert prosjektvis planlegging. Denne planleggingen er i stor grad preget og initiert av private interesser knyttet til eiendomsutvikling, fokuset blir dermed flyttet ned på detaljeringsnivået i stedet for en oversiktsplanlegging. Dette resulterer i at lovverket ikke fungerer optimalt og i tråd med virkeligheten, da virkeligheten ikke lenger går ut på at det bare er kommunen eller de overordnede instansene som er med og planlegger, men også private aktører med økende engasjement for planlegging (Holsen 2007: 3).

Dagens privatiserte planlegging skiller seg fra PBLs idealtilstand. Dels skyldes dette at en privat forslagsstiller ikke har det samme samordnings- og medvirkningsansvaret etter loven som kommunen har, og at det ikke eksisterer noen formelle plikter til å involvere de offentlige myndighetene før reguleringsforslaget blir innsendt. Plikten til å involvere befolkningen er begrenset til å varsle oppstart av planarbeidet i aviser og så langt det går å informere grunneiere og rettighetshavere som blir direkte berørt (Holsen 2007: 14).

Planleggingens institusjonelle forankring altså rammebetingelsene, er det først og fremst PBL som er det viktigste verktøyet for å styre og gi ulike føringer på ulike nivåer; kommunalt, regionalt og statlig. Når det gjelder lokal utviklingsplanlegging er målet å dra i gang lokale utviklingsprosesser, få til et samarbeid mellom ulike aktører og skape bedre betingelser for utvikling, både innen privat og

offentlig sektor. Denne prosessen vil først og fremst konsentrere seg om nedenfra og opp planlegging.

I den «prosjektbaserte byutvikling» blir prosjektet plassert på motsatt side av den planstyrte byutviklingen, hvor planleggingen forgår ovenfra og ned til detaljeringsnivået. Private reguleringsforslag blir mer og mer initiert og viser en konkret eiendomsutvikling innenfor den allerede tette byen, og således er med å styre planleggingen nedenfra og opp. Prosjektene blir initiert uavhengig av offentlig planberedskap. Det vises at dagens prosjektbaserte byutvikling har snudd den hierarkiske beslutningsmodellen opp ned ved at det ikke lenger er planen som definerer de ytre rammene for prosjektet, men det er selve prosjektet som legger føringer og mer eller mindre styrer planleggingen (Børrud 2008).

2.4.1 Reguleringsprosessen

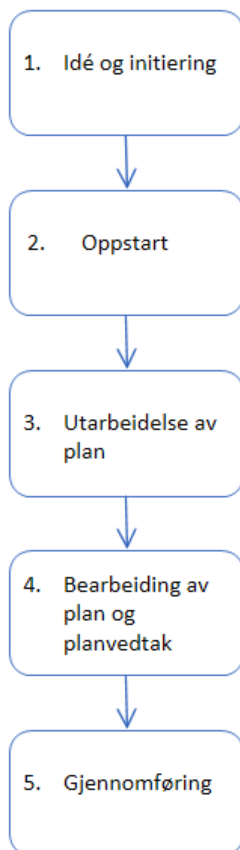
Tar man utgangspunkt i hvordan reguleringsforslag blir presentert for planmyndighetene vil prosjektutviklingen knyttet til hvor, når og delvis hvordan utbygger ønsker å bygge i stor grad foregå utenfor planmyndighetenes direkte påvirkning. Det er først når utviklingsidéen er konkretisert såpass at den egner seg for formell annonsering og planoppstart at myndighetene kommer inn for fullt. Alt da vil utbygger internt ha startet diskusjonen om hvordan en realiserbar plan vil kunne utformes for at prosjektet skal kunne bli interessant for gjennomføring. Med referanse til figuren nedenfor vil altså planmyndigheten som påvirkningsinstans først komme inn for fullt en gang i overgangen mellom blokk 3 og 4 i figuren nedenfor.

I blokk 2 etableres den første dialogen med planmyndigheten ved at forslagsstiller anmoder begjæring om oppstartsmøte med kommunen. Målet med oppstartsmøtet er å etablere en tidlig dialog med kommunen og forslagsstiller. Det skal da diskuteres forutsetninger for å fortsette planarbeidet og eventuelle utfordringer knyttet til arbeidet.

Under blokk 3 vil forslagsstiller begynne utarbeidelsen av et mer detaljert planforslag og eventuelle utredninger som behøves. Når planen er komplett leveres forslaget til kommunen for saksbehandling (1.gangsbehandling). Kommunen tar over ansvaret for planleggingen og begynner behandling av planen. Hvis planen ikke oppfyller de formelle kravene stoppes tidsfristen og forslaget blir sendt tilbake til forslagsstiller for omgjøring. Behandling av private reguleringsplaner er 12 uker, dette gjelder fra komplett forslag er innsendt til vedtak om offentlig ettersyn (PBE 2015). Når planforslaget er riktig utarbeidet blir det sendt til politisk behandling. Kommunestyret vedtar om reguleringsplanen avvises eller sendes på offentlig høring. Denne fasen skal sikre det demokratiske innsynet, allmenhetens rett til innflytelse i planprosessen og berørte parters rett til uttalelse.

Blokk 4 tar for seg bearbeiding og av plan og planvedtak. Når fristen for høring og offentlig ettersyn har gått ut, vil forslagsstiller bli orientert om innkomne bemerkninger til planen. Disse vurderes av forslagsstiller og kommunen og det tas stilling til hvorvidt bemerkninger skal tas til følge (PBE 2015). Leder bemerkninger til større endringer må planen igjen sendes ut på høring og offentlig ettersyn. Når det kommer til innsigelser blir disse forsøkt løst før planen går videre til politisk behandling, kommunen kan gå videre selv om innsigelsen ikke er løst, men reguleringsplanen blir ikke rettslig bindende før innsigelsene er avklart.

Blokk 5 gjelder gjennomføringen av reguleringsplanen ved byggesak og blir derfor ikke utdypet under dette punktet.



Figur 7: Hovedelementer i planprosessen for reguleringsforslag. Kilde: Egenprodusert

Forholdet til overordnede policyer og planer

Det norske plansystemet ved PBL bygger på en hierarkisk modell som forutsetter at overordnede planer og policyer gir rammer og retningslinjer for planer på lavere nivå.

«Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging»

Dette er det første dokumentet utarbeidet av regjeringen som legger frem hva som forventes å tas hensyn til av fylkeskommuner, kommuner og statlige myndigheter i henhold til planlegging. Det er ulike forventninger til de forskjellige nivåene som krever ulik tilnærming. Dokumentet tar for seg klima og energi, by- og tettstedsutvikling, samferdsel og infrastruktur, verdiskaping og næringsutvikling, natur, kulturmiljø og landskap samt helse og oppvekstmiljø (Regjeringen 2011).

Forventningene skal legges til grunn i arbeidet med planstrategier og de videre planprosessene. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging skal utarbeides hvert fjerde år av Kongen etter bestemmelser i Plan- og bygningsloven av 2008, dette for å sikre en mer bærekraftig utvikling. Dette skal fremme en bedre og helhetlig planlegging mellom fylker og kommuner, slik at viktige utfordringer i samfunnsutviklingen blir tatt opp. Disse forventningene er hva regjeringen mener er viktig å belyse i planleggingen fremover. Forventningene er retningsgivende, men ikke bestemmende ved utarbeidelse av planer. Disse er og ment å være mer generelle enn statlige

planretningslinjer og bestemmelser. Forventningene skal videre følges opp av statlige organer i deres medvirkning og vil bidra til økt forutsigbarhet for deres medvirkning. Nasjonale forventninger er ett av flere virkemidler PBL som tar sikte på å formidle og bevare nasjonale interesser og nasjonal politikk i planarbeidet (Regjeringen 2011).

Statlige planretningslinjer (SPR)

SPR skal konkretisere nasjonale forventninger til planlegging (etter § 6-1) og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. Retningslinjene skal være mer «avgrenset og konkrete» enn de nasjonale forventningene. Disse skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunalplanlegging etter loven. SPR viderefører den tidligere bestemmelsen om rikspolitiske retningslinjer fra PBL 1985. I henhold til overgangsbestemmelsen i § 34-2 tredje ledd skal rikspolitiske retningslinjer fortsatt gjelde inntil de eventuelt blir endret etter de nye reglene i kapittel 6 (PBL 2008).

Regionalplan som grunnlag for innsigelser

Fylkeskommunen har myndighet til å vedta regionale planer etter PBL.” Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.” Jfr. PBL § 8-2. Regional planmyndighet forsøker å stimulere til ønsket utvikling, men driver i mindre direkte grad overordnet arealplanlegging. Regional plan skal ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging.

Kommuneplanens arealdel, reguleringsforslag i strid med plan må som hovedregel underlegges KU i medhold av PBL § 4-2 (dette gjelder også for områderegulering)

I PBL gis kommunene plikt til å bære ansvaret og utforme kommuneplanen. Kommuneplanens areal skal dekke hele kommunes areal og juridisk binde alle aktørene som opererer innenfor kommunens territorium. Kommuneplanens arealdel skal inkludere og samordne alle overordnede hensyn og interesser. Kommuneplanens arealdel er verktøyet som primært skal føre til integrert og helhetlig fysisk utvikling av kommunens areal i tråd med politisk ønsker for samfunnsutviklingen.

Hovedregel sier at sist vedtatte plan gjelder uansett nivå forutsatt at de overordnet plan og reguleringsforslag regulerer samme forhold med samme grad av detaljering, jf. PBL § 1-5 andre ledd.

Bestemmelsen er ny i den forstand at det nå er en generell bestemmelse om at ny plan eller planbestemmelse går foran eldre plan eller planbestemmelse når disse gjelder for samme areal, unntaket er hvis noe annet er fastsatt i den nye planen eller planbestemmelsen. Denne bestemmelsen gir motstrid når det kommer til det hierarkiske plansystemet mellom ulike nivåer av planer eller planbestemmelser. Med dette menes at ved ny reguleringsplan vedtatt av den kommunale planmyndigheten vil kunne gå foran tidligere statlig reguleringsplan eller planbestemmelse hvis ikke annet fremgår av reguleringsplanen. Dette «problemet» er løst gjennom innsigelsesretten og KMDs rett for å oppheve kommunale vedtatte planer eller endre planene. Løsningen gir dermed ikke kommunen adgang til å vedta planer i strid med overordnede planer uten statlig eller regional enighet i praksis (Innjord 2010: 19-20).

2.4.2 Byggesak

Fremstillingen nedenfor vil i hovedsak fokusere på den delen av byggesaksbehandlingen som omhandler søknadsfasen frem til byggesøknaden blir innvilget og byggearbeidet kan starte.

I henhold til PBL § 20-1 er det flere tiltak som krever full søknad og ansvarlige foretak, og er underlagt bestemmelser om ansvar og kontroll.

Ved initiering av reguleringsforslag er kravet at det gjennomføres av en fagperson, når det gjelder å fremme byggesøknad for behandling er dette underlagt betydelig regulering. Den som leder gitt tiltak skal være godkjent som ansvarlig søker. I tillegg er det også krav om offentlig godkjenning av utførende (den som detaljutfører prosjektet), ansvarlig for bygging og kontrollerende under byggingen. Formålet med bestemmelsen om ansvar i byggesaker er at alle ledd under prosjektering og utførelse skal ha kompetanse til å ivareta kravene i loven. Firmaer som står for prosjektering, utførelse og kontroll er ansvarlig for sin del av arbeidet (Kristoffersen & Røsnes 2014). PBL tillater at reguleringsplan og byggesak kan behandles parallellt, som kan bidra til å spare tid.

Forskrifter

PBL har tre tilhørende forskrifter;

Byggteknisk forskrift (TEK10) inneholder materielle krav til tiltaket, slik som hvordan man skal bygge, funksjonskrav og ytelseskrav

Forskrift om byggesak (SAK10) utfyller PBLs regler vedrørende byggesak, ansvarsrett, kontroll og kvalitetssikring.

Forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK) erstatter kapittel 3 i TEK10

Forhåndskonferanse

Før man utarbeider søknader og byggesaksbehandlingen starter kan tiltakshaver be om forhåndskonferanse med kommunen som bygningsmyndighet. Forhåndskonferanse er et frivillig møte mellom tiltakshaver og kommunen. Møtet skal avklare tiltakets formelle og tekniske forutsetninger, samt avklare rammer for den videre saksbehandlingen.

Kommunen må gjennomføre forhåndskonferansen innen to uker etter at tiltakshaver har anmodet det. Planene for tiltaket bør være kommet så langt at informasjonsutvekslingen med kommunen blir konkret og reell. Problemstillingene som skal legges frem for kommunen bør tiltakshaver kunne identifisere. Forhåndskonferansen er som nevnt frivillig og er dermed ikke en del av saksbehandlingen, det blir derfor ikke fattet vedtak i konferansen, men et referat. Referatet danner videre grunnlag for behandling av saken.

Dispensasjon

Det er mulighet for å søke om dispensasjon fra bestemmelser i forskrifter, PBL og blant annet reguleringsplaner med mer. Dispensasjonsmyndigheten tilligger kommunen. Det må foreligge en begrunnet søknad for å få dispensasjon i tillegg til at den ikke skal bryte vesentlig med hensikten til bestemmelsen det dispenseres fra. Det er kapittel 19 i PBL som adresserer denne problematikken. Selv om det kreves en begrunnet søknad, er det fortsatt mulighet for å søke om byggetillatelse og dispensasjon i samme dokument jfr. § 19-1 første punktum.

Det er mulighet for å gi varig eller midlertidig dispensasjon. Ved søk om rammetillatelse med dispensasjon er det ingen frist for kommunens saksbehandling.

Søknadspliktige tiltak vil i utgangspunktet bli behandlet i to trinn som omfatter søknad om rammetillatelse og søknad og igangsettingstillatelse. Det er likevel mulighet for å søke om dette under ett. Dette kan gi en raskere saksbehandling, men det kan være en risiko ved at deler av prosjekteringsarbeidet blir bortkastet hvis kommunen krever en grunnleggende endring av tiltaket. For både ett- og tottrinnsøknad er kravene de samme. Ettrinnsøknad vil være mest aktuelt ved prosjekter der politiske forhold, arealplaner eller annet lovverk er avklart (Innjord 2010).

Nabovarsling

Før tiltakshaver søker om rammetillatelse skal berørte naboer og gjenboere (grunneier eller eventuelt fester på andre siden av tilstøtende areal) varsles. I dette varselet skal alle opplysninger fra rammesøknaden som berører naboenes og gjenboernes interesser gjøres rede for. Formålet med varslingen er at tiltakshaver skal kunne imøtekomme naboer og gjenboers innvendinger før søknad om rammetillatelse sendes til kommunen. Blir søknad om rammetillatelse sendt til kommunen etter mer enn ett år fra nabovarselet blir sendt, skal nytt nabovarsel sendes. Krever tiltaket dispensasjon fra bestemmelser i for eksempel reguleringsplaner skal dette fremgå av nabovarselet hvilke bestemmelser det gjelder og begrunnelse for dispensasjonssøknad.

Rammetillatelse

Søknad om rammetillatelse skal vise hvorledes de ytre rammevilkårene som blir stilt til tiltaket oppfylles. Ytre rammevilkår omfatter bygningens størrelse, framtoning og forhold som ligger utenfor selvet bygget. Deretter skal kommunen vurdere og eventuelt akseptere hvis kravene til de ytre rammene er oppfylt i søknaden. Søknad om rammetillatelse skal kommunen behandle innen 12 uker etter at fullstendig søknad er mottatt. Kommunen kan utsette denne fristen hvis tiltaket strider med overordnet plan, er svært komplisert, krever politisk avklaring eller krever samtykke fra andre myndigheter. Gjelder det samtykke fra andre myndigheter har disse frist på fire uker for å uttale seg. Rammetillatelse kan også inneholde vilkår for videre prosjektering og utførelse.

Igangsettingstillatelse

I de tilfeller det er todelt byggesøknad søkes det om egen igangsettingstillatelse. Den vi i så falle bygge på rammetillatelsen og fremstiller de «teknisk, funksjonelle, og miljømessige forutsetningene for utformingen av bygget.

Søknad om igangsettingstillatelse krever at søknad om rammetillatelse er gitt i tillegg til godkjent reguleringsplan. Ansvar for å oppfylle PBL sine krav er gitt de ansvarlige foretakene. Samsvarserklæringer fra ansvarlige foretak for prosjektering og utførelse og kontrollerklæringer fra kontrollerende for prosjektering og utførelse skal vise at disse kravene er oppfylt. Disse erklæringene danner grunnlaget for gjennomføringsplan som er et vesentlig dokument i kommunikasjonen med kommunen. Denne planen skal være oppdatert og skal være en del av søknad om rammetillatelse, igangsettingstillatelse og ferdigattest. Det søkes om igangsettingstillatelse for hele eller deler av tiltaket når hele eller deler av prosjektet er tilstrekkelig prosjektert. Søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen tre uker hvis svar fra andre myndigheter er mottatt.

Midlertidig brukstillatelse og ferdigattest

Kommunen har en frist på tre uker på å gi eller avslå tiltakshavers ferdigattest. Godkjent ferdigattest innebærer at kommunen har mottatt nødvendige erklæringer og vurderer byggesaken som avsluttet fra deres side. Før ferdigattest er utstedt kan ikke tiltaket tas i bruk. I de tilfeller det ikke gis ferdigattest direkte før bygget/deler av bygget tas i bruk kan det utstedes midlertidig brukstillatelse. Midlertidig brukstillatelse er tidsbegrenset, og skal etterfølges av søknad om ferdigattest.

PÅSTAND 1: «Plansystemets prosedyrer for behandling av planforslag og byggesøknad påvirker samlet tidsbruk og transaksjonsomfang.»

PÅSTAND 2: «Plan- og byggesaksbehandlingens opplegg for håndtering av innspill fra andre myndigheter og berørte (naboer etc.) påvirker saksgangen, tidsbruken og ressursinnsatsen uansett om det som skal gjennomføres er i tråd med policyer, overordnede planer og reguleringer i den aktuelle plan, jfr. berørtes rett til å klage uansett om byggesøknaden er i tråd med reguleringen eller reguleringsplanen er i tråd med overordnet plan.»

2.5 Forholdet mellom plansystem og eiendomsdannelse

Eiendomsutviklingen har mer å si for dagens planlegging enn tidligere da utviklingen av eiendom var mindre profesjonalisert og mindre kapitalintensiv, og mer håndverksbasert (Guy & Henneberry 2002). Eiendomsutviklingen legger premisser for prosjektdiskusjonen da det er de som avgjør innholdet og program. De handler også i et langsiktig perspektiv. Det er lett for at prosjektene utvikler en innadrettet form, og søker dermed struktur innenfor den aktuelle tomten enn å henvende seg til den eksisterende bystrukturen for å lage nye koblinger. Dette skjer da det er markedet, og således eiendomsutviklerens verdi- og risikovurderinger som styrer beslutningene for de arkitektoniske løsningene. Prosjektene har da lett for å resultere i innadrettede celler (Børrud 2008).

Det er i disse «cellene» eksisterende eiendomsforhold må omformes til nye for overhodet å få gjennomført utbyggingen. Det gjelder enten utbyggingen foregår i den tette byen eller den foregår på ubebygde grunn. Først må det for utbyggingen etableres en byggetomt som siden nå den er utbygd skal gi muligheter som etablering av nye eiendomsenheter for salg eller utleie eller annen form for forvaltning.

Ved eiendomsdannelse er myndighetenes vedtak regelstyrt med vesentlige fullmaktstilpasninger. «Eiendomsdannelse er fellesbetegnelse på ulike typer tiltak som enten skaper ny fast eiendom som fysiske eiendomsenheter eller retter relatert til slik eiendom. Den foregår ved å endre rettstilstanden, privat-, og normalt i forbindelse med utbygging, også offentligrettslig.» (Røsnes 2014 : 32). Dokumentasjonen på den eiendommen som skal etableres må oppfylle bestemte kriterier for at den skal kunne registreres som eiendom og dermed oppnå det rettsvern som sikrer eiere, kjøpere og rettighetshavere ved overdragelser. Et sentralt kriterium for etablering av ny eiendom er den romlige avgrensingen av eiendommen, altså eiendoms grensene horisontalt og vertikalt som følger av reguleringene (formåls- og feltgrenser) i plan og de prosjekterte grensene som de nye eiendommene som følger av byggesaken. Det offentlige administrative systemet støtter seg på regelverk og består av mange lover, hvor de viktigste i denne sammenheng er PBL, matrikkelloven, tinglysningsloven, eierseksjonsloven etc. jordskifte bør også inkluderes i denne sammenheng, herunder jordskifteloven, som er et alternativ til det kommunale systemet for omforming av eksisterende eiendomsforhold og matrikulering og registrering. Andre lover som gjør seg gjeldene her og som opererer under samme lovgrunnlag er avtale- og kontraktsrett og forvaltningsrett. Ved fordeling av ansvar, plikter og retter i utførelse av oppgaver innenfor eiendomsdannelse, representerer oppsplitting av lovgrunnlaget utfordringer (Røsnes 2014: 235).

Kommunen kan få vanskeligheter med å ta avgjørelser på bakgrunn av at lovregulering av eiendomsdannelse ikke gir myndigheter muligheter for å skille mellom positiv, hensiktsmessig eller tilrådelig rett.

Myndighetenes avgjørelser består derfor i stor grad av skjønnsutøvelse (diskresjon). Innenfor de administrative systemene blir avgjørelser truffet på grunnlag av faste regler. I forbindelse med administrasjon er behovet for skjønnsutøvelse en mulig konsekvens av utilstrekkelighet, som ikke henviser til feil ved regelverket og nevnte lov. Skjønnsutøvelse i planlegging er ifølge Booth (1995) svært synlig i det britiske systemet for planlegging. Mangler ved lovgrunnlaget innbefattet prosedyrene for beslutningstaking, må avgjørelser uansett tas selv om reglene gir begrensninger. Dette medfører at myndighetene ikke er rustet for å treffe slike avgjørelser. Beslutningstakere vil dermed måtte ta avgjørelser eller tvinges til ufordelaktige løsninger for eiendomsdannelse (Røsnes 2014: 235).

Regulative plansystemer er basert på behovet for å etablere rettigheter og skape sikkerhet, systemer for skjønnsutøvelse (diskresjon) er formet etter behovet om å oppnå fleksibilitet på svaret om fremtidig utbygging. I alle planleggingssystemer som involverer offentlig kontroll av offentlig sektorutvikling har spenninger mellom bruk for å maksimere sikkerhet/forutsigbarhet og ønsket om å gi maksimal fleksibilitet. I praksis løses disse spenningene på to ulike måter. På den ene siden har det resultert til planlegging etter det amerikanske planleggingssystemet, hvor det er lik beslutningstaking for private utbyggingsforslag til en serie med forutbestemte reguleringer. På den andre siden leder det til planleggingssystemer hvor det endelige valget for utbyggingsforslag er delvis hemmet av tidligere reguleringer.

Anskaffelse av eiendom samt omforming og etablering av ny eiendom (eiendomsdannelse) forutsetter offentlige registreringer for å gi sikkerhet til eiendomsdannelsen. For utbygger skal denne sikkerheten trygge tilgangen på kapital til utbyggingen (lån, pant etc.) for den som kjøper eller leier definerer det identiteten og egenskapen ved kjøps- eller leieobjektet.

PÅSTAND 3: «Usikkerhet omkring avgrensning og utnyttelse av eiendomsobjekter i forbindelse med gjennomføringen, kan være årsak til konflikter mellom utbygger og kommunens plan- og matrikuleringsmyndigheter.»

2.6 Aktørenes kompetanse og koordinering

Et hopehav av aktører kan være involvert i plan- og byggesaksprosessene fra prosjektutviklingen starter til de nyproduserte eiendommene ligger klare for overdragelse til nye eiere eller klargjort for utleie. Maktforholdet mellom involverte myndigheter er som det ble diskutert overfor ikke alltid avklart. Følgelig vil det oppstå spørsmål om koordinering mellom myndigheter, hvem som har ansvar for at slik initiativ til koordinering blir tatt og hvilke kompetanse myndighetene har til å treffe avgjørelser separat på vegne av andre involverte som har reell kompetanse i saken.

Forholdet mellom utbygger, kommune og konsulent er i mange henseende en spesiell balanse. Konsulentselskapene, rådgivende ingeniører og arkitekter jobber for begge sider av bordet, offentlig og privat, i en rekke sammenhenger. Når konsulenten representerer eiendomsutvikler/utbygger (grunneier) i en plansak og utarbeider område eller detaljreguleringsplaner kan tillitten utfordres og den faglige tålmodigheten settes på prøve. Konsulenten skal ta hensyn til nasjonale og regionale retningslinjer, kommunens retningslinjer og en rekke andre normer og veiledere som sammen med Plan- og bygningsloven utgjør rammeverket konsulenten forholder seg til. Samtidig som faglig integritet og forholdet til oppdragsgiveren skal ivaretas.

Utbyggeren er avhengig av en fortjenestemargin for å kunne gjennomføre utbygging av bolig og næringsseiendom, diskusjonen om utnyttelse, høyder og krav til etablering av områdetilknyttet og områdeintern infrastruktur er punkter som normalt sett utløser diskusjon og konflikt. De siste 10 årene har det blitt mindre marginer på grunn av høye byggekostnader og reguleringsrisiko.

I denne sammenheng spiller sektormyndighetenes tolkning og krav inn i tillegg til planavdelingens faglige vurdering og den lokalpolitiske viljen. Utbyggingen av infrastruktur på grunn av eksempelvis ny boligbygging legges i mange tilfeller på eiendomsutvikleren. Krav til oppgradering av avkjøringer, kryss, rundkjøringer, ny gang- og sykkelvei er ofte utløst av at boligbebyggelsen skaper ny trafikk og

eksisterende veisystem ikke er dimensjonert for den nye trafikkveksten. Slike krav er normalt sett både ventelig og tilregnelig og ansees normalt sett ikke urimelig så lenge argumentasjonen fra Statens vegvesen eller kommunen er godt begrunnet. Debatten om det er rimelig at utbygger skal bygge fellesskapets infrastruktur tas ikke her, men det er et faktum at over 90 % av alle reguleringsplaner i de større byene initieres av private aktører og ikke det offentlige. (Planlovutvalget 2001). Det til tross, infrastrukturbyggingen har siden finanskrisen i 2008 fått økt fokus og prioriteres langt høyere nå enn på 1970-, 1980- og 1990-tallet.

Kommunen og konsulenten

Dialogen og samarbeidet mellom kommunene og konsulentene er på generelt grunnlag godt. Her er det store variasjoner mellom Norges 428 kommuner, men noen generelle trekk kan fremføres. Kommunen skal som planmyndighet sørge for at innsendte planforslag opprettholder en standard som gir tilfredsstillende kvalitet på detaljreguleringsplanen. Både i forhold til nasjonale, regionale og kommunale retningslinjer. Er ikke et planforslag komplett, sendes det i retur og 12 – ukers fristen ihht. PBL løper ikke før kommunens saksbehandler er tilfreds med det faglige innholdet. Dette benyttes som pressmiddel både for å sørge for at innsendt plankart, bestemmelser, beskrivelse og tilhørende analyser er gode nok, men også i noen sammenhenger for å endre deler av planen der kommunen og konsulenten er uenige.

Her er det klassiske eksempelet utnyttelse, avvik fra overordnet plan, uenighet om formulering av planbestemmelser eller uenighet om krav til parkering og krav til endring eller inkludering av omkringliggende infrastruktur.

Kommunene rapporterer blant annet saksbehandlingstiden i hver plan- og byggesak gjennom KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) og må forholde seg til fristene angitt i PBL. «KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet»(Regjeringen 2009).

Gjennomsnittstiden per reguleringsplan i Norge ligger på om lag 5 år, i så måte måles de på saksbehandlingstiden per plansak. Dette er imidlertid for alle typer reguleringsplaner og gjelder ikke det store antall planer med omfattende utbygginger i fortettings- og transformasjonsprosjekter. Det er en mangefasettert årsak til at behandlingen av reguleringsplaner kan ta lengre tid enn nødvendig. Kommunens vurdering av behovet for gjennomføringen av planen (hvor positivt innstilt de er til tiltaket), eventuelle innsigelser fra offentlige sektormyndigheter, planens konfliktnivå, berørte grunneiere/naboer og deres forhold til politikere, samt relasjonen mellom konsulenten og saksbehandleren i kommunen spiller inn. Variasjonen mellom kommunene er stor og sammensetningen av den politiske ledelsen har også en betydning i behandlingen av planforslaget, altså, hvor utbyggingsvennlige kommunen er til privat initierte planer om bolig og næring.

Forhold som skifte av saksbehandler med et litt ulikt syn enn sin kollega kan gi utfordringer. Bransjen er på generelt basis liten, men relasjonen mellom planfremmer og saksbehandler er også en faktor som kan spille inn.

Konsulentene kan komme i skvis

Konsulentene kan komme i en vanskelig situasjon hvis oppdragsgiver ønsker å omgå krav eller utfordrer tilbakemeldingen fra kommunen som vil gi et økonomisk mindre gunstig prosjekt. Konsulenter og arkitekter er opptatt av å ivareta sin faglige integritet, følge lover og retningslinjer og opptre etisk og faglig korrekt. Konsulentene kan havne mellom barken og veden, når vedkommende skal svare til oppdragsgiver som betaler regningene og samtidig ivareta høy kvalitet og korrekt bruk av regelverket ved utforming av planer og i mange tilfeller er enig med den kommunale vurderingen.

Konsulentene om effektivisering av planprosessene

Det er fortsatt et stort potensiale for effektivisering av planprosessene. Mange kommuner har problemer med å tiltrekke seg saksbehandlere med god fagkompetanse. Det til tross, det er også mange kommuner som holder høy kvalitet på saksbehandlingen og har sterke fagmiljøer. En litt forenklet generalisering i denne sammenheng er at det er større og sterkere fagmiljøer i de store kommunene enn det er i de mindre og mer rurale kommunene.

Internt hos ulike konsultantselskaper legges det også vekt på effektivisering, både ved utarbeidelse av planer for oppdragsgiver, men også prosessen frem til ferdig produkt internt i firmaet.

Kommunens saksbehandling

Uenighet gir på generelt grunnlag lengre saksbehandling. Innsigelser og eventuelle konflikter mellom kommunen eller planfremmer og offentlige sektormyndigheter kan i like stor grad gi en fastlåst konflikt mellom partene som mellom kommunen og planfremmer.

Utbyggerrollen i endring

Eiendomsutviklere er i større grad mer beviste på sin rolle som samfunnsaktør og byutvikler. Dette er særlig tilstede blant de store utbyggerne som har et langsiktig perspektiv og en robust finansiell situasjon. Her kan det virke som det er et stort samhandlingspotensiale mellom kommunen og utbyggeren. Konsulentene kan bidra til å tilrettelegge og fasilitere, men en åpen og ærlig dialog mellom partene er viktig. Mange kommunebudsjetter har ikke tilstrekkelig spillerom for å etablere nødvendig teknisk infrastruktur uten et sterkt utbyggerbidrag. Utbygningsavtaler og rekkefølgekrav benyttes i denne sammenheng for å stille krav til infrastrukturbidrag.

Kommunene kan tolke regelverket ulikt

Retningslinjene, veilederne og loven blir tolket ulikt, her spiller lokale forhold inn og i mange saker, lokalpolitikken. Dette bidrar til tilfeller hvor konflikter og ineffektivitet kan oppstå. Det er spesielt viktig for lokaldemokratiet at det blir gitt lik behandling og riktig tolkning for utbyggingsprosjekter. Ved mistillit til kommunen som plan- og bygningsmyndighet ved manglede eller for dårlig kompetanse skaper dårlig utgangspunkt og i verste fall dårlige planer.

PÅSTAND 4: «Kommunens interne koordinering og kompetanse, konsulentens oppfølging, men også systemet for eiendomsdannelse påvirker saksgang og ressursinnsatsen i omforming og etablering av eiendom under gjennomføringen.»

DEL 3

3 Casene

3.1 Casene

I dette kapitlet blir de tre ulike case beskrevet.

Youngstorget 3 er det første av disse tre utbyggingsprosjektene som blir beskrevet, et ombyggingsprosjekt i Oslo sentrum. Tiltakshaver kan bare gjennomføre med et kommersielt lønnsomt prosjekt, planmyndigheten og andre myndigheter har derimot andre mål for byen og bybebyggelsen å ivareta. Dronning Blancas vei er case nummer to og er et myndighetsinitiert veiprojekt (gang- og sykkel felt) på Bygdøy som skal ivareta behov for ikke-motorisert og trygg ferdsel i denne delen av byen. Lørenskog stasjonsby er det siste caset. Dette prosjektet er en utbygging på i hovedsak ubebygd grunn basert på forutsetning at gjennomføringen er lønnsom for utbygger samtidig som det er et mål for kommunens planmyndighet å få produsert flere boliger med variasjon i boligtyper innen kommunen, og helst i nærheten av banegående transport.

Under presentasjonen for casene blir også forslagsstillers organisering og (markeds)profil forklart. Grunnen til at jeg velger å ta med utbyggerens (markeds)profil og organisering ligger i viktigheten av å få et godt bilde av de ulike selskapene som initierer og utarbeider reguleringsplaner for å kunne si noe om utbyggerens kompetanse i plan- og byggespørsmål, samt utfallet av plan- og byggesaksprosessene. Det er både offentlige etater og private firmaer som i de tre prosjektene har utarbeidet reguleringsplanene, noe som gjør at det er mulig å se eventuelle forskjeller mellom planene.

Alle plankart ligger som vedlegg til oppgaven.

3.2 Youngstorget 3

Opprinnelig gjaldt prosjektet både for Youngstorget 3 og Pløens gate 1, men siden Pløens gate 1 ble fjernet underveis i planprosessen har jeg derfor valgt å bare kalle caset for «Youngstorget 3».

Lokalisering

Youngstorget 3 er lokalisert i Oslo kommune midt i sentrum ved Youngstorget og Pløens gate. Planområdet omfatter hjørnetomten til murgård oppført i 1870 og tilhører et større sentrumskvartal, utgjør en del av Folketeaterkvartalet.



Figur 8: Planområdet i dag (eksisterende situasjon) sett fra Møllergata, hjørnebygget på bildets høyre side. Kilde: Forslagsstillers planbeskrivelse

Forslagsstiller: OBOS Forretningsbygg og Olav Thon Gruppen ved Thongård AS. Innleide firmaer/konsulenter for gjennomføring: Civitas AS og Hille Melbye Arkitekter AS

Organisering og markedsprofil:

OBOS Forretningsbygg driver med utvikling og utleie av næringsseiendommer og er et av Norges største eiendomsselskap. OBOS Forretningsbygg er datterselskapet til OBOS. OBOS har som visjon å være landets største og ledende boligselskap og har bl.a. som forretningside at de skal skaffe medlemmene best mulige tilbud ved å kombinere flere forretningsområder, blant annet drift og utvikling av næringsseiendommer.

OBOS Forretningsbyggs satsing på eiendomsmarkedet er en del av den langsiktige kapitalforvaltningen, og OBOS Forretningsbygg eier flere datterselskaper. Blant annet OBOS Eiendomsdrift, Gårdpass samt en rekke eiendomsaksjeselskaper.

Jeg kommer bare til å se på organisering og markedsprofil for Civitas AS og ikke Hille Melbye Arkitekter siden forslagsstiller i Civitas ble valgt som intervjuobjekt for studien.

Civitas er en uavhengig gruppe konsulenter i Oslo som arbeider med samfunnsplanlegging. Civitas AS ble etablert i 1990 og er et aksjeselskap. Selskapet består av 16 selvstendige rådgivere, hvor hver enkelt har sitt eget selskap med frihet og ansvar for egen virksomhet og inntjening. Civitas arbeider med planlegging etter PBL, men bidrar også i mange andre og mer uformelle planleggings- og samarbeidsprosesser.

Prosjektet

Kjernen i diskusjonene mellom forslagsstiller og myndigheter er hensynet til Youngstorget som byrom og miljø. Det er denne byplan- og bygningshistoriske konteksten vernemyndighetene mener det bør tas hensyn til utviklingen av bebyggelsen.



Figur 9: Reguleringsforslaget for Youngstorget 3, mulig løsning. Kilde: Forslagsstillers planbeskrivelse.

Bakgrunnen for detaljreguleringsplanen var ønsket om å bygge hotell på eiendommene eid av OBOS Forretningsbygg og Olav Thon Gruppen ved Thongård AS. Utbyggerne ønsket å bygge hotell og andre

servicefunksjoner på begge eiendommene. Utbygger mente at dette kunne erstatte uhensiktsmessig bebyggelse i dårlig stand, og bidra til å aktivisere området mot Youngstorget.

Begge bygningene står på Byantikvarens «gule liste» som bevaringsverdig bebyggelse fra slutten av 1800-tallet. Youngstorget 3 er imidlertid vesentlig ombygget og platekledd i 1970. Det ble senere på 1990-tallet gitt rivetillatelse for bygningen. Bygningen ble likevel ikke revet, da det samme år ble nedlagt bygge- og deleforbud i området i forbindelse med vurdering av alternative tomter for ny opera. I 2002 ble det gitt tillatelse til påbygg i to etasjer, som ikke ble realisert. Pløens gate 1 er også i svært dårlig stand (Plan- og bygningsetaten, forslagsstillers planbeskrivelse).

Den opprinnelige detaljreguleringsplanen som ble fremmet i 2008 inkluderte også Pløens gate 1. Pløens gate 1 ble som nevnt senere tatt bort, litt på grunn av at det var det lagt inn ganske høy bebyggelse. Det var en diskusjon som endte med at OBOS Forretningsbygg som stod bak så at prosjektet kom til å bli vanskelig å få vedtatt, og det å ta med det lille bygget bare for å komme opp i samme etasjetall som på Youngstorget, det var ikke noe poeng å rive og deretter reise opp et bygg som var like høyt. Det ble tatt under før saken ble lagt ut til offentlig ettersyn.

Stor uenighet mellom vernemyndighetene og forslagsstiller, hvor forslagsstiller fra 2008-2012 ønsket 10 etasjer i Pløens gate i tillegg til at de ønsket å rive bygget mot Youngstorget. Det ble mindre konfliktfylt da Pløens gate ble trukket fra planen og regulert til bevaring i stedet. I tillegg til forslagstillers planforslag (alternativ 1) ble det utarbeidet forslag fra Byantikvaren (alternativ 2) og PBE (alternativ 3).

Tabell 1: Fremdriften i saksgangen for Youngstorget. De viktigste punktene i planprosessen

PLANPROSESSEN		
Tidsløp -/ dato	Vedtak og aktivitet i planfasen	Virkninger for fremdrift
2008	Oppstart av planarbeid	Forslagsstiller ved Civitas AS og Hille Melbye Arkitekter AS setter i gang planarbeid for oppdragsgiver
2008	PBE mottar planinitiativ fra forslagsstiller gjeldene Youngstorget 3 og Pløens gate 1. 12.12.2008	PBEs vurdering av reguleringsforslag starter
2009	Planinitiativ til samråd (prøveprosjekt, enkelte etater kan gi innspill til forslagsstiller) 06.01.2009	Gir grunnlag for område- og prosessavklaring ved å avdekke problemstillinger og utfordringer på forhånd
2009	Uttalelse fra Byantikvaren 27.01.2009	Byantikvaren fraråder riving og oppføring av nybygg for eiendommene. Anbefaler regulert til hensynssone spesialområde for bevaring og

		tilbakeføring til opprinnelig fasade. Vurderer å fremme alternativt planforslag viss overnevnte ikke overholdes. Planforslag oversendes til Riksantikvaren (RA) for vurdering av innsigelse
2009	Område- og prosessavklaring 17.06.2009	Vurdering av planforslag
2009	Oppstartsmøte 22.06.2009	Dialog med PBE
2009	Tilstandsrapport lagt frem	Tilstandsrapport utarbeidet av Norconsult 19.08.2009
2009	Forslag til planprogram 27.08.2009	Utarbeidelse av planprogram grunnet krav om KU for planen
2010	Planprogram fastsatt 23.03.2010	Planprogram med KU fastsatt
2010	Planskisse oversendt PBE 22.04.2010	
	Unntatt offentlighet- 2 år mangler i prosessen - Sak til rådet for byarkitektur - Planforum	Planforum; detaljreguleringsplanen endret kategori til kompleks
2012	Avklaringsmøte 09.03.2012	PBE kan ikke anbefale planforslag, hvis føringer ikke følges vil PBE utarbeide alternativ plan. Frarådes rive Pløens gate 1.
2012	Planforslag mottatt av PBE 29.05.2012	Pløens gate 1 fjernet fra planområdet
2012	Forslag til alternativ plan 07.06.2012	Byantikvaren utarbeider alternativ 2 til reguleringsplanen
2012	Vedtak om plansak til offentlig ettersyn 14.09.2012. Lagt ut 21.09.2012	Merknader til reguleringsforslaget. Reguleringsforslag inneholder 3 alternativer for Youngstorget 3
2012	Innsigelse fremmet av RA 12.11.2012 til alternativ 1 og 3	
2013	Plan til politisk behandling	
2013	Meklingsmøte 23.08.2013	Mekling hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus
2014	Innsigelse fra RA 12.09.2014	Ingen enighet ved mekling
2014	Reguleringsplan ved alternativ 3 tas til følge, innsigelse frafalles for alternativ 3	Innsigelse for alternativ 1 opprettholdes

2014	Reguleringsplan stadfestet av KMD ved alternativ 3 17.09.2014	PBE sitt alternativ vedtatt
------	---	-----------------------------

PBE ga tidlig melding om at de ønsket å fremme alternativ. Det som ble et poeng for PBE når de skulle lande sitt alternativ gikk jo også på autensiteten ved at en slik fasade, selv om det er elementer av murgården igjen under platene, så vil man jo måtte gjenskape fasaden og da vil man ha en fasade uten autensitet. En slik bevaring som kanskje mange ikke ville sett forskjell på, men som har en annen verdi enn å bevare et objekt som er intakt. Det vil være helt andre detaljer og materialbruk, man skal ha et godt dokumentert bygg hvis man skal gjenskape historiske detaljer.

Men det som var spesielt med denne saken her var at dette er et bygg som er platekledd og delvis ødelagt innvendig. Det ble utarbeidet en tilstandsvurdering av Norconsult, som sier at hvis platene rives så kan det hende at hele bygget raser sammen. Og at da både Byantikvaren og etterpå RA mente at dette likevel ville gå bra, og selv etter at innsigelse fra RA kom og det ble framlagt en ny tilstandsrapport som konkluderte med at det var stor sannsynlighet for at dette bygge ville rase. Likevel mente RA at det ikke ble fremlagt nye opplysninger i saken som er veldig spesielt. I dette tilfellet ble RA overprøvet av departementet som da vedtok planen.

Veldig spesiell situasjon at Byantikvaren ville ha det regulert til hensynssone for bevaring samtidig som at man ikke kan kreve at utbygger skal pusse opp. Platene i seg selv, sånn de er i dag, har ikke noe bevaringsverdig ved seg.

En annen faktor som kanskje er litt lett å overse i denne saken er at murgården på den andre siden av folketeateret den var også under omregulering i en periode i løpet av disse årene. Da var det og snakk om å heve det bygget, men så gikk de tilbake til at det bygget også skulle reguleres til spesialområde bevaring. Den plansaken stoppet opp og gikk noen runder den også, på grunn av det samme som denne saken, verneverdien. I dette kvartalet på hjørnet ned mot Storgata så ligger det en 3-etasjers murgård som Byantikvaren anser som Oslos første murgård. Dette bidro til å gjøre saken komplisert, men det har også innvirkning på hva man har forventet å se for seg på hva som kunne gjøres på dette hjørnet når det gjelder samspill mellom byggene.

3.3 Dronning Blancas vei/ Bygdøy



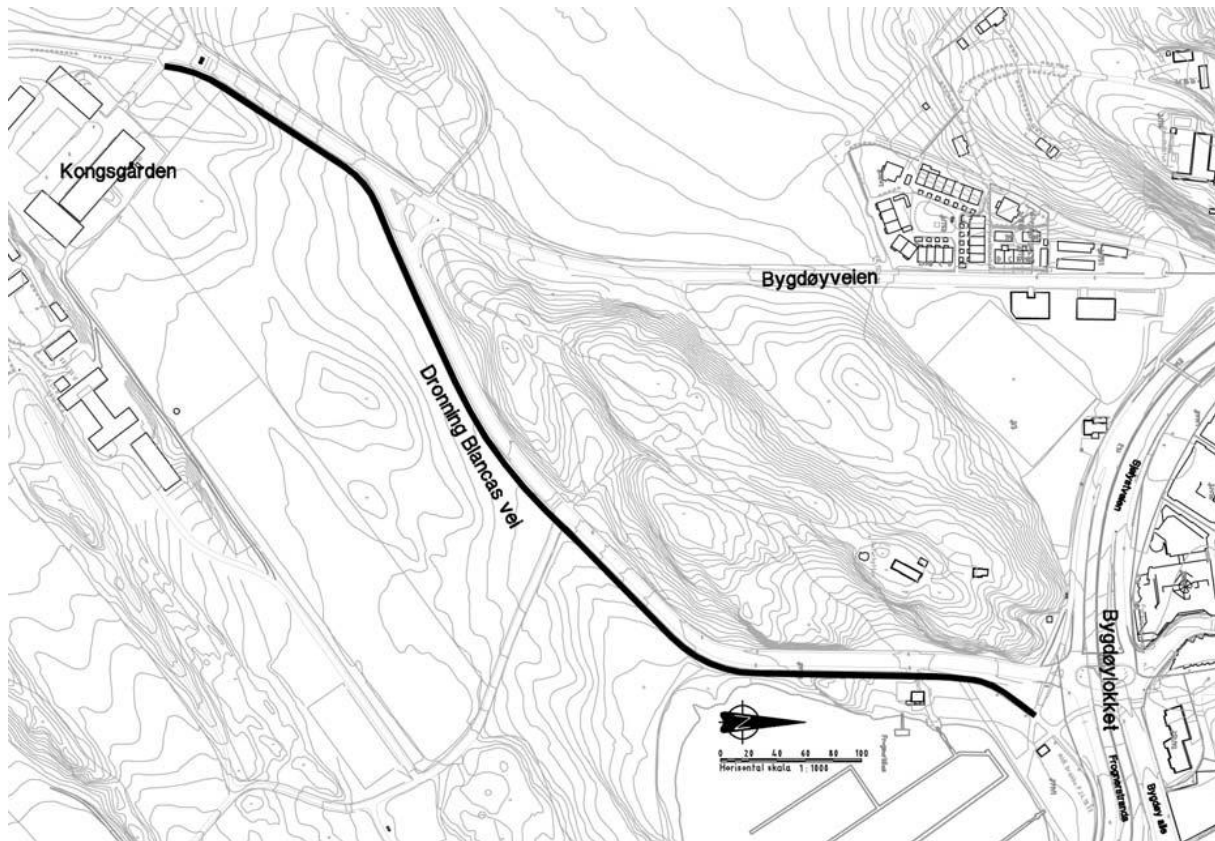
Figur 10: Illustrasjon av ny gang- og sykkelvei på Bygdøy. Kilde: Hjellnes Consult (tidligere Hjellnes Cowi)

Lokalisering

Planområdet ligger på østsiden av Dronning Blancas vei mellom Frognerkilen og krysset ved Bygdøyveien. Dette er et prosjekt som myndighetene selv har foreslått på grunnlag av samfunnsbehov og sikker ferdsel ut fra mange ferdselsformål, ikke minst rekreasjon. Planen omfatter også Bygdøyveien som krysser Dronning Blancas vei og Christian Fredriks vei. Området er på ca. 12 dekar og ligger i bydel Frogner i Oslo kommune. Omkringliggende områder er Kongsgården og Frognerkilen. Gang- og sykkelveien starter ved inngangsporten til Bygdøy.

Caset Dronning Blancas vei innebærer flere planer; detaljregulering for Dronning Blancas vei, områderegulering for Bygdøy kongsgård og folkepark, samt verneplan av kulturmiljøfredning av Bygdøy. Hovedtyngden vil være på detaljregulering for Dronning Blancas vei og oppstart av byggesak, men grunnet inkorporering i ny og større reguleringsplan av Bygdøy og innvirkning av verneplan for Bygdøy må disse også sees i sammenheng med den videre prosessen.

Figur 11 viser forslag av mulig fremtidig gang- og sykkelvei på Dronning Blancas vei fra Frognerkilen til Kongsgården.



Figur 11: Skisse av mulig fremtidig situasjon for gang- og sykkelvei i reguleringsplan for Dronning Blancas vei. Kilde: Forslagsstillers planbeskrivelse, Hjellnes Consult

Oppdragsgiver: (Samferdselsetaten)/ Bymiljøetaten (BYM) Innleid konsulent for gjennomføring/Oslo kommune: Hjellnes Consult AS for BYM og Plan- og bygningsetaten (PBE) for områderegulering for Bygdøy Kongsgård og folkepark.

Organisering og markedsprofil for Hjellnes Consult:

Hjellnes Consult AS er i dag et ledende tverrfaglig rådgivende ingeniørfirma, og jobber innen markedsområdene bygg, eiendom, anlegg, industri, infrastruktur, energi og miljø. Hovedområdet for Hjellnes sin virksomhet er Østlandet og Osloregionen, men gjennomfører også oppdrag i resten av Norge. Oppdragsgiverne til Hjellnes er både offentlige og private aktører.

Hjellnes jobber med alle faser i et prosjekt, fra ideer via forundersøkelser, konsekvensanalyser, tilstandsanalyser, planlegging og prosjektering til drift og vedlikehold av anleggene. Hjellnes Consult utfører utredninger og analyser av ulike samfunnsspørsmål innen miljø, avfall, samferdsel med videre.

Prosjektet

«Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo» ble vedtatt i Oslo Bystyre i september 1999, og Dronning Blancas vei utgjør en del av rutene i planen. Samferdselsetaten utarbeidet «Handlingsplan 2002-2005» for gang- og sykkeltrafikk som Dronning Blancas vei var en del av, og dannet derfor bakteppet for reguleringsplanen. Planforslaget er derfor videre oppfølging av politisk vedtak og handlingsplan og følger dermed overordnede føringer og planer.

Det ble valgt å legge traseen på østsiden av Dronning Blancas vei/Bygdøyveien for å minimalisere terrenginngrep. Planen omfattet separert sykkelvei med fortau i stedet for sykkelfelt for å tilpasse planen i de landlege omgivelsene.

I tabell nedenfor vises de viktigste punktene i planprosessen for alle de tre planene for en enkel og oversiktlig fremstilling. Dette inkluderer også grunneier ved Statsbygg, for involvering og dialog med parter.

Tabell 2: Fremdriften i saksgangen for Dronning Blancas vei.

PLANPROSESSEN			
Tidsløp/-dato	Dronning Blancas vei- reguleringsplan	Bygdøy kongsgård og folkepark-reguleringsplan	Kulturmiljøfredning av Bygdøy Kulturmiljø- Kulturminneloven § 20
Forslagsstiller	Samferdselsetaten (SAM) / i dag del av Bymiljøetaten (BYM) Hjellnes Cowi AS / i dag Hjellnes Consult AS - innleid konsulent	Plan- og bygningsetaten (PBE)	Riksantikvaren (RA)
2003	Utarbeidelse av reguleringsplan settes i gang av Hjellnes for SAM	-	-
2004	Arkeologiske undersøkelser gjennomføres på bakgrunn av Byantikvarens innspill	Friluftsetaten (FRI)/- i dag del av BYM og Fylkesmannen starter prosess for vern av Bygdøy.	-
2005	Planutkast oversendes PBE i mars	Oppstart av reguleringsplanarbeid	-

	<p>og planforslag i juni (PBL 1985)</p> <p>Behov for tilleggsdokumentasjon</p> <p>Vedtak om offentlig ettersyn juni 2005 Lagt ut til høring/offentlig ettersyn juli 2005</p> <p>Bemerkningsmøte oktober 2005</p>	<p>i september. Arbeidsgruppe: PBE, Statsbygg, Norsk Folkemuseum, Det Kongelige Hoff, FRI, Byantikvaren, SAM, Fylkesmannen.</p>	
2006	<p>Oppdatert planforslag januar 2006</p> <p>Planforslag til politisk behandling. Byrådsavdeling for byutvikling juni 2006</p>	<p>RA deltar i arbeidsgruppen fra februar</p>	<p>RA sender informasjon om intensjon om oppstart av fredning av Bygdøy kulturmiljø etter KLM august 2006</p>
2007	<p>Byutviklingskomitéen sender planforslag tilbake til Byrådsavdeling i april 2007</p> <p>Trasebefaringer med konklusjon at 3 hovedtraséer skal vurderes.</p> <p>Rapport «Sykkelanlegg Bygdøy, Alternativer for strekningen E18/ Bygdøylokket-Kongsgården» utarbeides av Hjellnes for SAM i september 2007- ingen av traseene ble valgt.</p>	<p>Planarbeidet stilles i bero i påvente av RAs fredningsplan for «Bygdøy Kulturmiljø» desember 2006- april 2007. Planlagt offentlig ettersyn januar 2007</p>	<p>Fredningsvarsel sendt ut april 2007</p>
2008	<p>Reguleringsplan inngår fra april 2008 i planarbeidet for «Bygdøy Kongsgård og folkepark».</p>	<p>Offentlig ettersyn juli 2008.</p>	<p>Offentlig ettersyn i november 2008</p>
2009	-	<p>Politisk behandling av planforslag:</p>	

		Byrådsavdelingen for byutvikling april 2009.	
2010	-	Reguleringsforslaget vedtas av Bystyret februar 2010 Meklingsmøte hos Fylkesmannen juni 2010, avsluttes september 2010	Oversendes Miljøverndepartementet (MD) i mai 2010
2011	-		
2012	-	Reguleringsplanvedtak i MD 17.02.2012	Fredningsvedtak fastsatt ved kongelig resolusjon av 17.02.2012-MD
2012-2013	-	-	-

Videre utdyping av planprosessen

Samferdselsetaten la frem rapport, utarbeidet av Hjellnes Consult, for alternative valg for gang- og sykkelveien i 2007, da det ble påpekt at reguleringsplanen medførte store terrenginngrep og ble bedt om å se på ulike alternativer. Rapporten viste forskjellige traseer, ulike varianter og løsninger. Det var ingen av disse alternativene som ble valgt, men det var en start for å se hvordan de kunne få til en løsning som var mindre arealkrevende enn som de i utgangspunktet gikk for. Opprinnelig reguleringsplan for Dronning Blancas vei var en gang- og sykkelvei som gikk fra Frognerkilen til kongsgården og stoppet der. Etter flere bemerkninger fra PBE vedrørende lengden trakk PBE områdereguleringen av sykkelveien videre til Folkemuseet slik at sykkelveien ble dobbelt så lang som opprinnelig.

«Planforslaget medfører bedre tilrettelegging for gående og syklende slik at viktige målpunkt nås på en trafiksikker måte. Opprettholdelse og utbedring av eksisterende turveier sikrer viktige sykkel- og gangforbindelser, og tilrettelegging for nye fergeanløp gir ytterligere økt tilgjengelighet til området» (PBE-Planforslag Bystyret). Dette blir sagt i planforslaget fra PBE og viser at det er ønsket at reguleringsplanen for gang- og sykkelveien skal gi god tilrettelegging for dette.

Den første delen av gang- og sykkelveien fra Frognerkilen til Kongsgården ble detaljprosjektert av Hjellnes Consult, som er normal prosess i reguleringssaker. Hensikten er å avklare nødvendige arealer for å kunne fullføre tiltaket, her gang- og sykkelvei. Da denne planen ble innlemmet i den større områdereguleringen og deretter forlenget var det fortsatt bare første del av strekningen som var detaljprosjektert. Reguleringsplanen for Bygdøy kongsgård og folkepark er en stor og omfattende reguleringsplan og ifølge saksbehandleren fra PBE har man innsett at det burde vært gjort detaljprosjektering for hele strekningen. Dette med tanke på at man visste at gang- og sykkelvei ville komme i forbindelse med implementeringen av reguleringsplanen for Dronning Blancas vei.

Slik saken står i dag er den videre prosessen for bygging ikke kommet lenger enn det tabell 3 under viser.

Tabell 3: Ny fase i fremdriften av saksgangen for Dronning Blancas vei.

BYGGEPROSESSEN- Dronning Blancas vei (veier blir ikke byggesøkt)		
Tidsløp/-dato	Vedtak og aktivitet i gjennomføringsfasen	Virkninger for fremdrift
Desember 2013	Utarbeide prosjektskisser for videre analyser	Må konstatere hvor mye avvik det er mellom reguleringsplan og det areal som behøves til utarbeidelse av gang- og sykkeltrase
Januar 2014	Igangsetting av byggesak, Hjellnes Consult Ansvarlig søker for BYM	Oppstart for gjennomføringsfasen, gjenopptakelse av reguleringsplan for videre undersøkelse
Mars 2014	Hjellnes Consult retter anmodning om forhåndskonferanse til PBE	Ønsker å starte dialog med kommunen for å få en fortgang i byggeplan
Mai 2014	Forhåndskonferanse	Dialog med PBE om videre fremdrift etter mer enn 2 uker- for lang tid
2015	Dialog med alle parter starter opp	Flere parter som skal inkluderes og komme til enighet
2015	Videre dialoger med parter	

Byggingen

Etter at planprosessen var ferdig i 2012 startet byggeprosessen opp i slutten av 2013 og begynnelsen av januar 2014 med interne møter mellom oppdragsgiver og forslagsstiller. Involvering og dialog med ulike aktører og berørte ble gjort fortløpende underveis, for å få en forand av nødvendige avklaringer. Intensjonen bak oppstart av dialog med partene har vært å inkludere alle parter og få en enighet om prosjektet slik at problemer og innvendinger til prosessen allerede er løst på et tidlig tidspunkt som vil medvirke til en fortgang i prosessen.

I følge saksbehandler BYM har prosessen gått relativt trådt i starten grunnet utfordringer knyttet til byggesaken. Første del av arbeidet med byggeplan bestod i å kontrollere grunnlaget. Dette innebærer en sjekk i forbindelse til om tiltaket lar seg bygge innenfor områderegulering til formålet.

Det ble fort avdekket at det var flere avvik, og det ble derfor søkt om å komme i dialog med PBE. Ut fra tabellen ovenfor tok dette lengre tid enn normal saksbehandlingstid på 2 uker. Dette kan ifølge saksbehandler BYM ha sammenheng med at mange av de som jobbet med denne reguleringsplanen ikke lenger jobbet hos PBE, slik at ingen satt med kjennskap til saken.

Det er nå knyttet usikkerhet til når bygging vil kunne skje siden prosjektet nå avhenger av dispensasjoner eller omregulering for å kunne gjennomføre tiltaket. BYM og forslagsstiller jobber nå med å se på muligheten for dispensasjon fra gjeldene regulering for slik kanskje å få saker raskere gjennom. Dette er høyst usikker prosess da det ikke er knyttet frister til behandlingen slik det er ved utarbeiding av reguleringsplaner.

Saksbehandler BYM oppfatter den prosessen som er nå som veldig konstruktiv og nyttig. Det BYM har valgt å gjøre er at istedenfor at de selv sitter og utarbeider planforslag for så å sende til behandling og søke om alle dispensasjonene er først å gå i dialog med PBE å få avklart utfordringer før saken blir sendes inn og byggesøkes. Dette for å få fortgang i prosessen. Da vet Kommunen også bakgrunn for valgene og hvorfor det har blitt som det har blitt. PBE vil også være mer positivt innstilt til planen. Så lenge de er med i prosessen er det lettere å akseptere utfallet.

Håpet har vært at man for gjort en del av avklaringene på forhånd og at når man så sender inn dispensasjonen vil få innvilget denne ved at de kjenner bakgrunnen for dispensasjonene. PBE er nå med på prosessen hele veien, og er godt kjent med utfordringene som oppstod siden de utarbeidet reguleringsplanen og er godt kjent med problemstillingene som har oppstått på bakgrunn av valg gjort i reguleringsprosessen.

Som nevnt er ønsket sagt at denne prosessen både skal være effektivt med tanke på tidsbruk fordi søker man om dispensasjoner og får avslag så må man bearbeide og sende inn på nytt, det medvirker til mye omprosjektering som koster tid og penger.

3.4 «Lørenskog stasjonsby»

Lokalisering

Lørenskog stasjonsby ligger i Lørenskog kommune med gangavstand til Lørenskog stasjon på forstadsbanen mellom Oslo S. og Lillestrøm. Lørenskog kommune er nabokommunen til Oslo kommune.

Prosjektområdet er på ca. 365 daa og grenser til eksisterende bebyggelse, men er i det alt vesentlig ubebygget. Prosjektutviklingen konkluderte med at det var mulig å bygge ca. 200 000 m² gulvareal på utviklingsarealet og anslagsvis opptil 1200 boliger med nødvendige nærservicefunksjoner. Med normal markedsutvikling har selskapet lagt opp til utbygging over flere trinn med sikte på slutføring 2022/-24.

Forslagsstiller: Selvaag Bolig ASA. Innleide firmaer/konsulenter for gjennomføring: SPOR Arkitekter AS, TAG Arkitekter AS, Sweco AS, Asplan Viak AS

Organisering og markedsprofil:

«Lørenskog stasjonsby» er et prosjekt av Selvaag Bolig i Lørenskog kommune. Selvaag Bolig ASA er boligutviklingselskap i Selvaag Gruppen som er et familieeid eiendoms- og investeringskonsern. Selvaag Bolig styrer Selvaag Gruppens verdikjede i boligproduksjon, fra kjøp av tomt til salg av ferdigproduserte boliger. I tillegg til Selvaag Bolig inngår flere andre selskaper i konsernet.

Markedsprofilen til Selvaag Bolig ligger i boligutvikling, det vil si utvikling av boligprosjekter med formål å gjennomføre prosjektene for salg. På boligmarkedet er selskapet over lang tid vært en av landets største og mest profilerte markedsaktører. Konsernets mange selskaper har allsidig kompetanse innen byutvikling, spesielt boligbygging, forvaltning og investering i eiendom. Denne kompetansen vil normalt komme utviklingselskapet til gode i den grad det viser seg nødvendig for prosjektutviklingen og gjennomføringen.



Figur 12: Planlagt prosjektområde basert på reguleringsplanen for utbygging. Kilde: Selvaag Bolig

Utviklingen av Lørenskog Stasjonsby startet i år 2000, da Selvaag Bolig kjøpte tomten med planer om byutvikling. Daværende kommuneplan for Lørenskog hadde imidlertid rekkefølgebestemmelser som uttrykte at tomten ikke kunne utvikles før andre nærområder (Metro- og Triaden-området) var ferdig utviklet. Selvaag så seg derfor nødt til å legge utviklingen i bero i påvente av mulighet for avvikling av rekkefølgebestemmelser ved neste rullering av kommuneplanen. Rekkefølgebestemmelsene ble deretter opphevet grunnet konjunktur nedgang, en treg utvikling av Lørenskog sentrum ble ikke forutsett, i tillegg til vedtatt kjøpesenterstopp bidro til dårlig utvikling. Kommunen var redd for at alle disse tre områdene skulle utvikles parallelt, det ble dermed lagt ned rekkefølgebestemmelser for området. På bakgrunn av kjøpesenterstoppen og konjunkturrene skjedde det derimot ingen utvikling, og kommunen opphevet rekkefølgekravet i den nye kommuneplanen. Dette ga Selvaag Bolig mulighet for å kunne igangsette planleggingen av Ødegården.

Etter samtale og enighet med kommunens ledelse ble prosjektet utviklet gjennom et samarbeidsprosjekt mellom Lørenskog kommune og Selvaag Bolig med utarbeidelse av plan etter PBL fra 1985. Valget falt på utarbeidelse av kommunedelplan for hele utviklingsområdet. Bakgrunn for valg av slik plantype er at den bygger på de samme legale forutsetningene som kommuneplanens arealdel. Dette gir muligheter for blant annet å foreta revisjoner og tidsmessig oppgradering av planen på tilsvarende måte som kommuneplanen slik at det ikke er nødvendig med utarbeidelse av ny plan eller følge detaljprosedyrene for behandling av endringsforslag for reguleringsplaner. En slik grov plan vil så kunne følges opp med ordinære reguleringsplaner for det enkelte felt eller byggetrinn. Hele kommunedelplanen heter Ødegården, Skårer- Ødegården er tomteområdet Selvaag kjøpte, men kommunen valgte å kalle det hele for Ødegården. Selvaag har døpt det om markedsmessig til å hete Lørenskog Stasjonsby som er mer dekkende. Reguleringsplanen ble

detaljert for skoletomten (O1), barnehage-/grendehustomten, kjøreveier og deler av boligområdet (B1), og ligger til grunn for byggesøknader da planen ble vedtatt. Boligområdet består av 8 delfelt hvor B1-1, B1-2 og B1-3 har kommet

Utviklingen av prosjektet går dermed over to planfaser: en for utarbeidelsen og behandlingen av kommunedelplanen og en tilsvarende for detaljplanene.

Kommunedelplanen forklares i grove trekk, men det er reguleringsplan, byggesak og eiendomsdannelse for felt B1-1, B1-2 og delvis B1-3 som i hovedsak gir grunnlag for videre analyse. Grunnet lite tilgjengelig saksinnsyn hos Lørenskog kommune forekommer det «hull» i fremstillingen for plan- og byggesaksprosessen.

Tabell 4: Fremdriften i saksgangen for Lørenskog stasjonsby.

PLANPROSESSEN		
Tidsløp/-dato	Vedtak og aktivitet i planfasen	Virkninger for fremdrift
2000	Kjøp av tomt	Muligheter for stedsutvikling av området i nær fremtid
2000	Selvaag B satt på sidelinjen i påvente av rullering av kommuneplan	Rekkefølgebestemmelser hindrer ønsket utvikling av tomt
2001/2002	Oppstart av kommunedelplan ved forslagsstiller SPOR arkitekter	
2003/2004	Rullering av kommuneplan for Lørenskog.	
2005	Kommuneplan for Lørenskog kommune klar	Rekkefølgebestemmelser oppheves, mulighet for planlegging av Ødegården igangsettes
2008	Igangsetting av planarbeid for kommunedelplan kunngjort 24.11.08 og 15.12.08	Ferdigstillelse av kommunedelplan og oppstart av reguleringsplan skjer parallelt
2010	Kommunedelplan vedtatt høsten 2010	Planlegging og utarbeiding av detaljregulering kan igangsettes
2012	Offentlig ettersyn av detaljreguleringsplan 10.04-24.05.2012	Merknader til reguleringsforslaget
2012	3 innsigelser fremmet til planen	Strid i planen
2012	Detaljregulering vedtatt	Byggesak kan settes i gang
BYGGESAKPROSESSEN		

	Vedtak og aktivitet i gjennomføringsfasen	Virkninger for fremdrift
2012	Forhåndskonferanse for B1-1 og B1-2 16.10.2012	Dialog med kommunen
2013	Rammesøknad 06.02.2013 for B1-1, B1-2 og park og tekniske anlegg	
2013	Rammetillatelse 09.10.2013 for B1-1, B1-2 og park og tekniske anlegg	
2014	Siste igangsettingstillatelse for B1-1 godkjent 29.04.2014	
2014	Siste igangsettingstillatelse for B1-2 godkjent 11.08.2014	
2014	Midlertidig brukstillatelse for B1-1 godkjent 08.12.2014	Parallele søknader sendes
2015	Midlertidig brukstillatelse for B1-2 godkjent 09.02.2015	

Et viktig tema for utbygger var parkering og parkeringsdekning i reguleringsplanen. Selvaag fremmet forslag om minimumskrav i forhold til antall boliger og kvm næringsarealer som kommunen etterspurte. Fylkesmannen kom deretter med innsigelse som gjaldt en maksimumsnorm for parkeringsdekning, dermed ønsket kommunen minimumsnorm og fylkesmannen maksimumsnorm. Dette medførte at Selvaag ikke hadde slingringsmonn, men ved dialog med partene fikk Selvaag til slutt et slingringsmonn på 10% nedover og tillegg fikk de også fleksibilitet ved tillatelse for å se på parkeringsdekningen for hele feltet under ett og ikke under hvert delfelt. Forhold vedrørende parkering er viktig både praktisk og økonomisk. Det meste av parkeringen skal ligge under bakken, slik at de da ville bli tvunget til å bygge mer enn det markedet etterspør som ikke er gunstig. Diskusjonene mellom utbygger, kommune og fylkesmannens representanter skapte usikkerhet om løsningene, også kapasiteten på atkomsten til området, og trakk saksbehandlingen ut i tid.

Det har vært mange klager fra ressurssterke naboer som har skapt mye merarbeid gjennom plan- og byggesaksprosess. Det kom til sammen 12 bemerkninger til reguleringsplanen, hvorav 3 inneholdt innsigelse fra Fylkesmannen-parkering, NVE- mangelfull utredning av de berørte vassdragene- måtte simulere flom - og Statens vegvesen- som gjaldt kapasitet på vegsystemet vedrørende boliger. De løsningene som ble lagt opp til i reguleringsplanen var i hovedtrekkene en oppfølging av kommunedelplanen for området. I dette tilfellet fungerte altså ikke kommunedelplanen avklarende i forhold til disse konfliktene med verken andre myndigheter eller berørte.

Det har vært flere problemer ved prosjektet. I forbindelse med brukstillatelse på det første feltet- B1-1, kom denne et døgn for sent når familiene skulle flytte inn. Det skyldtes da rekkefølgen ved at Selvaag måtte ha brukstillatelse på veien for å kunne få brukstillatelse på boligene som gjorde at prosessen tok mye lenger tid enn antatt. Det var vanskelig å få brukstillatelse på veien. Boligene måtte ha brukstillatelse før disse kunne tas i bruk, men tillatelsen var avhengig av brukstillatelse på

veien, og byggesak for å gi brukstillatelse var avhengig av en godkjenning fra kommunens egen tekniske avdeling som ikke var fornøyd med utarbeidelse av ny vei inn til felt B1-1 og B1-2. Det ble dermed en rekkefølgesak som var svært vanskelig.

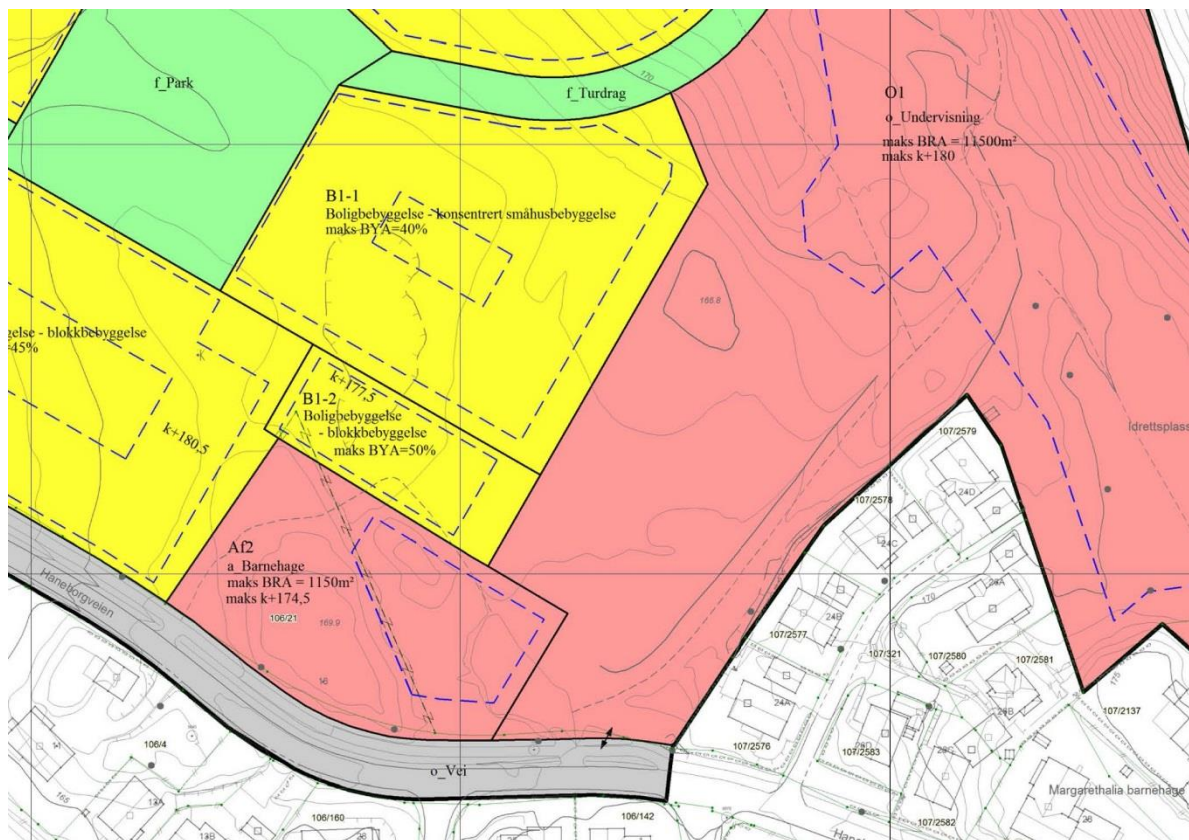
Rekkefølgekrav til skole- O1- var et annet problem i byggesaken. Som rekkefølgekrav i reguleringsplanens bestemmelser skulle skolen være etablert og i drift før brukstillatelse til boligene kunne bli gitt.

Det var en lang prosess for kommunen å komme i gang med skoleprosjektet av forskjellige grunner. Skolen skal stå ferdig i august 2017, men i 2011 var planen at skolen skulle stå ferdig i august 2014. Selvaag sitter på en dyr eiendom og kunne ikke sette hele prosjektet på is til skolen faktisk stod ferdig når det stadig var forsinkelser. Selvaag fremmet dispensasjon fra reguleringsplan for å få brukstillatelse til boligene, dette ble gjort på de fire første delfeltene for bolig.

Det kommunen gjorde var at de vedtok dispensasjonen på de to første feltene som Selvaag trengte deretter avventet kommunen de to neste til de hadde en større sikkerhet til skoleplanene sine. Selvaag fremmet dispensasjon på nytt og håper at den kommer opp i teknisk utvalg. Dette er en bekymring som ligger der for Selvaag ved at de ikke skal få den dispensasjonen. Det er en stor risiko som ligger i prosjektet, høy konsekvens men lav sannsynlighet.

Lørenskog caset danner grunnlag for innsyn til eiendomsdannelsen og forholdet til regulering og byggesak.

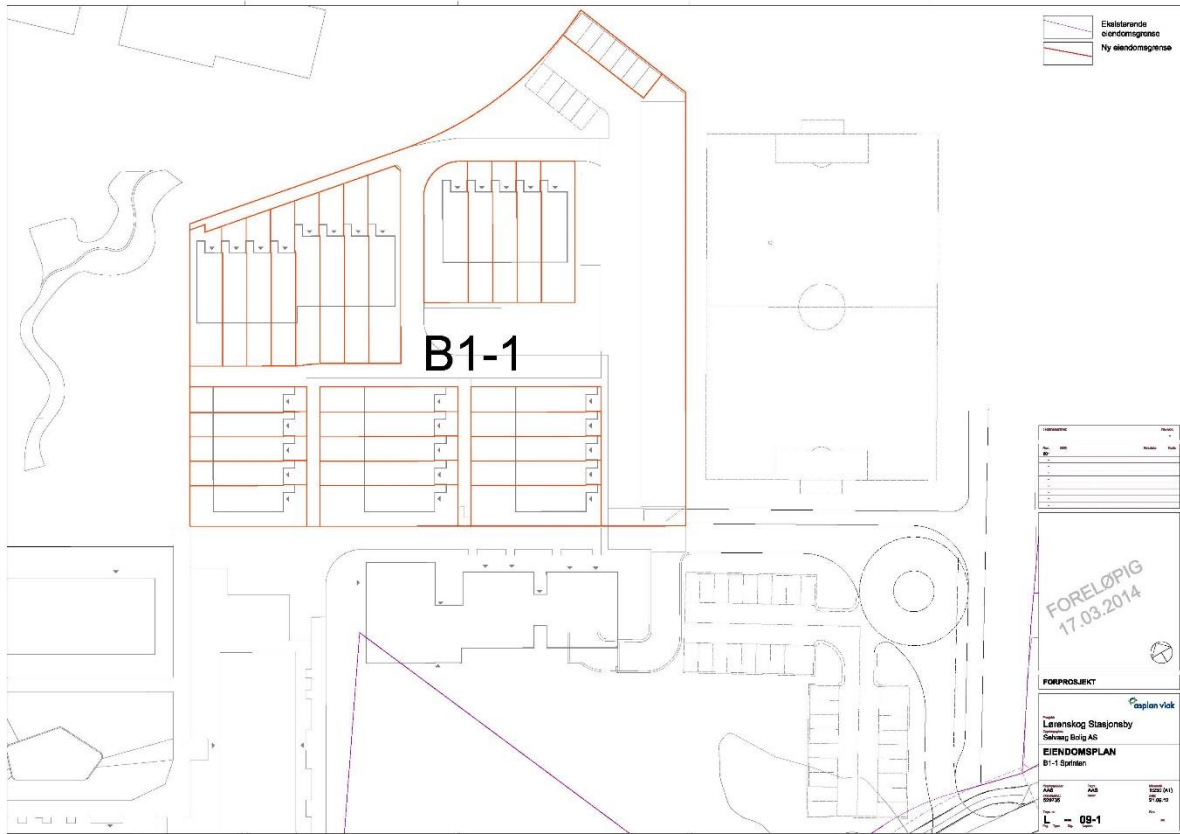
Atkomst til eiendommene som søkes fradelt skjer via felt O1, gnr. 106 bnr. 21 i reguleringsplanen, på ny atkomstvei. «Felt B1-1 og B1-2 tillates å ha adkomst over felt O1» jfr. reguleringsbestemmelse § 7. Yttergrenser til vei i reguleringskartet fremgår av figur 13 med utsnitt av reguleringsplanen. Veien er ikke detaljert og prosjektert, formåls grensen går kant i kant med veiformålet som omfatter både gang- og sykkelvei og Haneborgveien. Planforslaget fremstår med detaljeringsgrad i større grad som en områderegulering og ikke en detaljregulering. Byggutstikk lagt inn under byggesaksbehandlingen resulterer i at yttergrensene for fellesarealene mot vei må justeres med trussel om dispensasjonssøknad.



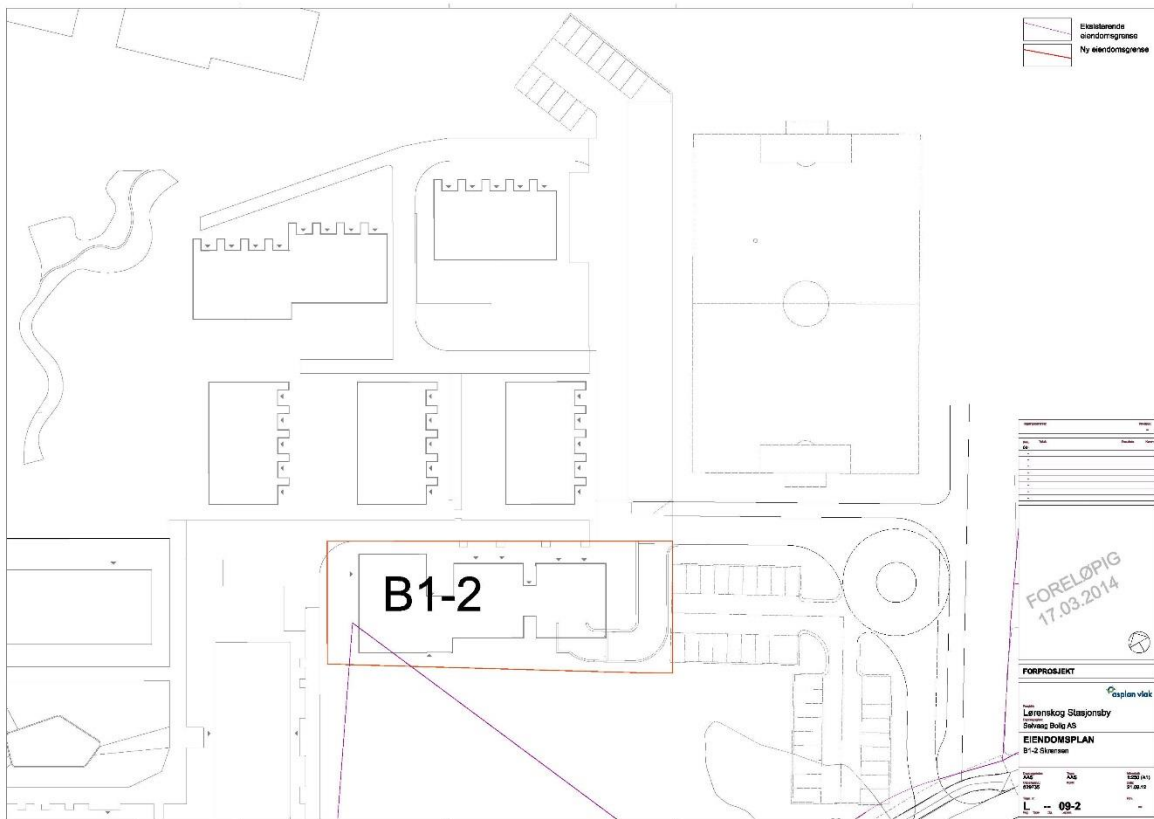
Figur 13: Utsnitt av reguleringsplankartet i yttergrense mot vei. Kilde: SPOR Arkitekter

Eiendomsdannelsen som omhandles her gjelder for felt B1-1 og B1-2 og vises i figur 13 og 14.

I forbindelse med realisering av reguleringsplan for Ødegården felt B1-1 er det behov for å dele fra grunneiendom til tomter og fellesareal for rekkehus under oppføring. Felt B1-1 og B1-2 er regulert til boligformål – konsentrert småhusbebyggelse. Rammetillatelse for felt B1-1 og B1-2 ble innvilget 09.10.2013. Fradelingene skjer i tråd med overnevnte planer og vedtak. For B1-1 ble det søkt om fradeling av 30 nye eiendommer fra gnr. 106 bnr. 196. Det vil si at fradeling skjer ved 28 tomter til prosjekterte rekkehusenheter, én eiendom til parkeringsareal og én til fellesareal.



Figur 14: Eiendomsplan for felt B1-1. Kilde: Selvaag Bolig v/ Eivind Ramsjord



Figur 15: Eiendomsplan for felt B1-1. Kilde: Selvaag Bolig v/ Eivind Ramsjord

I felt B1-2 ønskes det fradelt én grunneiendom. Denne skal videre seksjoneres til 18 leiligheter. Parkering i underjordisk parkeringskjeller organiseres som tilleggsdeler til den enkelte seksjon.

For felt B1-1 som er rekkehus, tok Selvaag etter anbefaling fra deres egen markedsavdelingen, beslutning om at hver rekkehusenhet skulle få sitt egen gnr og bnr. Problemer oppstod da kommunen begynte å se på utnyttelsesgrad på hver deltomt for de enkelte rekkehusenhetene. Mens Selvaag hevdet at man måtte kunne se på hele delfeltet under ett. Endte opp med at Selvaag klarte å regne seg frem til at utnyttelsesgraden var i orden. Kommunen mente at man ikke kunne bygge på hver og en av de enkelte tomtene og fikk dermed ikke lov til å dele, i og med at Selvaag overskred utnyttelsesgraden på de fradelte eiendommene. I tillegg oppstod det usikkerhet om deling av eiendom som fellesareal for parkering, om denne delingen var i tråd med PBL § 26-1 og kravet om at avdelte tomter bør i utforming og størrelse egne seg til byggetomt.

DEL 4- Analysen

4 Analyse av casene

Med utgangspunkt i analysegrunnlaget som er saksdokumenter og dybdeintervjuer vil jeg kunne bekrefte eller avkrefte de fire påstandene.

4.1 Youngstorget 3

Det som var spesielt med denne saken her var at dette er et bygg som er platekledd og delvis ødelagt innvendig. Det er en tilstandsvurdering som sier at hvis disse platene rives så kan det hende at hele bygget raser sammen. Siden Byantikvaren og etterpå RA mente at dette går fint likevel, og selv etter at innsigelse fra RA kom og det ble framlagt en ny tilstandsrapport som konkluderte med at det var stor sannsynlighet for at dette bygge ville rase, så sier RA at det ikke er noen nye opplysninger i saken. Denne usikkerheten omkring byggets tekniske tilstand kunne ut fra tilgjengelig kompetanse ha vært avklart tidligere i saken. Det indikerte svikt i koordineringen mellom kompetanseenheter internt hos myndighetene og bidrar i seg selv til å redusere forutberegnligheten for utbygger. I dette tilfellet ble RA overprøvet av departementet som da vedtok planen.

3 alternativer ble så utarbeidet, men økt ressursinnsats og tidsbruk som konsekvens.

Det som ofte er problemet for en utbygger er det at de lager et planforslag for et område og så er ikke PBE enig i alt, så tar de det forslaget og kutter litt på forslagene noen steder og legger til noe. Og så ender de opp med et forslag som utbygger er livredd for skal bli vedtatt, for da er det ikke lenger økonomi i prosjektet. I dette tilfellet var det egentlig greit for utbygger siden Alt fra PBE ikke utgjorde så stor forskjell.

Situasjonen ble etter hvert veldig spesiell siden Byantikvaren ville ha det regulert inn en hensynssone for bevaring, samtidig som at man ikke kunne kreve at utbygger skulle pusse opp. Platene i seg selv, sånn de er i dag, har ikke noe bevaringsverdig ved seg.

2 års dødtid eller som mangler fra 2010-2012. Det skjer ved at planene blir «liggende stille». Saken ble liggende hos PBE som gjorde om på planen og la nye løp for prosessen.

Før krevde PBE at forslagsstiller sendte inn planinitiativ som deretter ble gjennomgått gjennom område- og prosessavklaring. Planinitiativet ble sendt til alle kommunale etater slik at kommunen gjennom avklaringen gav en samlet tilbakemelding. Siden forslaget falt innenfor kravene om KU skulle det utarbeides planprogram og KU.

Neste steg i prosessen var en planskisse som medførte et detaljeringsnivå på lik linje som et planforslag, og planskissen hadde en tendens til å bli liggende hos PBE en god stund ifølge saksbehandler PBE. Alt materiell ble sendt inn, dette krevde en grundig gjennomgang. Det var ikke noe lovpålagt tidsfrist, så det hadde en tendens til å bli en treneringspost, opp mot annet saksbehandling som hadde frister og hastet.

Nå har PBE lagt om rutinene. De har fremdeles planinitiativ etter anmodning om bestilling av oppstartsmøte, men forslagsstiller blir nå bedt om å utarbeide et mer grafisk materiale i tillegg til en stedsanalyse. PBE sender det bare til bydelene og til Byantikvaren før de uttaler seg, og PBE har som mål å gjennomføre dette på 8 uker. I stedet for et veldig stort bearbeidet prosjekt hvor det har blitt gjort mye, så avtaler de dialog om enkelttemaer som PBE mener er viktig. Ifølge saksbehandler PBE gir dette en mer dynamisk prosess hvor man har et samspill mellom utbygger, arkitekt og PBE, hvor PBE kan eventuelt dra inn andre etater og avgjøre enkeltpunkter f.eks. parkering, utforming, utearealer osv. Forslagsstiller kommer ikke med noe helt ferdig før PBE sier noe på det igjen, slik at de kan få fortløpende tilbakemeldinger, enkeltavklaringer og justere underveis slik at de kan komme videre.

I den gamle prosessen, som er i dette prosjektet, så tror saksbehandler PBE at det nok har vært et poeng for utbygger at de sikkert har sittet å vurdert om de skal gå videre med prosjektet i tillegg til å bli offer for treneringsposten.

4.2 Dronning Blancas vei/Bygdøy

Det som er tydelig i dette caset er forsøket på en teknisk «snarvei» i planprosessen for å komme videre. Utfordringer som ikke blir løst i tidligere faser forskyver seg og skaper utfordringer på et senere tidspunkt i prosessen, byggesak. Dette påvirke utbygger og forslagsstiller ved at de må ta stilling til problemene før den videre prosessen kan fortsette. Fra kommunens side kan det virke som det har blitt gjort et forsøk på effektivisering, men dessverre med tilbakevirkende negativ kraft.

Det er viktig med tilstrekkelig detaljprosjektering i reguleringsfasen for å unngå forsinkelser og omprosjektering på et senere stadie. Dette ser man tydelig i konsekvensene av dette caset.

Figur 16,17,18 og 19 nedenfor viser konsekvensen ved å ikke detaljprosjektere og virkningene det får. Det er viktig å bemerke at disse figurene bare er foreløpig, og er brukt for å vise hvor store avvik det faktisk gjelder.

I følge saksbehandler PBE har de ikke hatt mulighet eller tenkt at de forskyver problemene fremover ved å ikke detaljprosjektere, siden reguleringsplanen for hele Bygdøy var stor og omfattende. De har etter hvert sett baksiden ved at dette ikke ble gjort. De er fullt klar over utfordringene som nå har oppstått og som hindrer den videre saksgangen.

Basert på dybdeintervjuene og dokumentanalysen er det kommunen selv, PBE, som har valgt å utarbeide områderegulering for Bygdøy. Dette betyr at det er PBE som er ansvarlig for planen og de konsekvenser som følger av utarbeidelsen.

I følge saksbehandler plan (PBE) har begrunnelsen for ikke å detaljprosjekttere begrenset seg av planens omfang og størrelse. Reguleringsplanen er en kommunal egenplan som PBE har utarbeidet og de har som sagt dermed ansvar for denne.

Plan- og bygningsetaten har god kompetanse på planarbeid, byutvikling på strategisk og overordnet nivå så vel som detaljnivået. Det spesielle med forslag til detaljregulering for Dronning Blancas vei er at PBE normalt sett ikke initierer detaljplaner som omfatter samferdselsanlegg. Dette gjøres normalt sett av vei-eier Statens vegvesen eller Bymiljøetaten. Forslag til område- og detaljreguleringsplan må normalt sett detaljprosjekteres for at ikke den etterfølgende byggeprosessen skal avdekke feil og mangler ved planprosessen dersom det for eksempel ikke er avsatt nok areal til kjørefelt eller annet veiareal, eller kryss og avkjørslser er underdimensjonert. Å utarbeide reguleringsplan uten nødvendig grunnlag (detaljplan) er helt utenkelig og feil, så sann sett mangler kommunen kompetanse som medfører at planen blir et dårlig utgangspunkt i byggeprosessen og medfører flere dispensasjoner i et sensitivt område for kultur og vern.

Dispensasjon har også vært inne i bildet. Det er ingen automatikk at man får dispensasjon, men det er heller ikke uvanlig. Det er flytende grenser på hvor store avvik man kan ha fra en reguleringsplan som kan godkjennes som dispensasjoner før man må regulere på nytt. Avvikene man søker dispensasjon fra må kunne vise at er i tråd med intensjonen i reguleringsplanen. Det er kommunal bygningsmyndighet, PBE, som har ansvar for godkjenning av dispensasjon og dermed hvor mye avvik som kan tillates. Det kan ses som interessekonflikter når PBE som har utarbeidet planen og så behandler dispensasjonen. I tillegg kan man tenke seg at PBE bør godkjenne søknaden siden den er utarbeidet av planmyndigheten selv. Likevel stopper planen opp når det er andre i organisasjonen, herunder byggesak som skal avgjøre dispensasjonen og ikke plan. Dette tyder på manglende samordning, men også mangelfull plan når avvikene er så store som her. Det som også må tas med i betraktning er sensitiviteten ved området og forskrift om fredning av kulturmiljøet, dette får stor innvirkning når det søkes om dispensasjon ved at større deler av området nå må benyttes til nødvendig tilleggsareal for tiltaket (g/s-vei).

Detaljering i reguleringsplanen er et poeng, for selv om man utarbeider reguleringsplan selv, så søker man dispensasjon veldig ofte. Noe som medfører at det tar lang tid fra vedtatt plan til utbygging. I forbindelse med tiltaket kan mye skje fra regulering til byggesak. Eksempelvis kan kravene ha blitt skjærpet mellom disse årene hvor da dispensasjonen blir en konsekvens.

I utbyggingsplaner har det vært veldig tydelig at det tar for lang tid, og at man etter hvert tenker på en annen måte når det går flere år. Bredden på sykkelfelt endres, busslinjer, andre måter å løse kryss på, detaljer rett og slett. Når det tar så mange år må man ofte omprosjekttere. Sykkelfelt har de siste årene hatt en bredde på 1,5 meter som har vært standardløsning i by, men nå har den nye sykkelhåndboka endret standardbredden til 1,8 meter. Dette medfører at det er mange planer som påvirkes ved at disse er utarbeidet etter gammel standard. Må ofte gjennom nye grunnverv og dispensasjoner for å bygge anleggene siden det trengs mer areal. Da har man ikke hjemmel for å få kjøpt de ekstra 60 cm som man da eventuelt trenger og må da bygge etter gammel standard mest sannsynlig. Det blir et dilemma, skal man gå videre å gjøre denne investeringen etter gammel standard eller skal man starte på nytt. Starter man på nytt og det tar 3 år før nytt vedtak, faren er da at standarden kan bli endret.

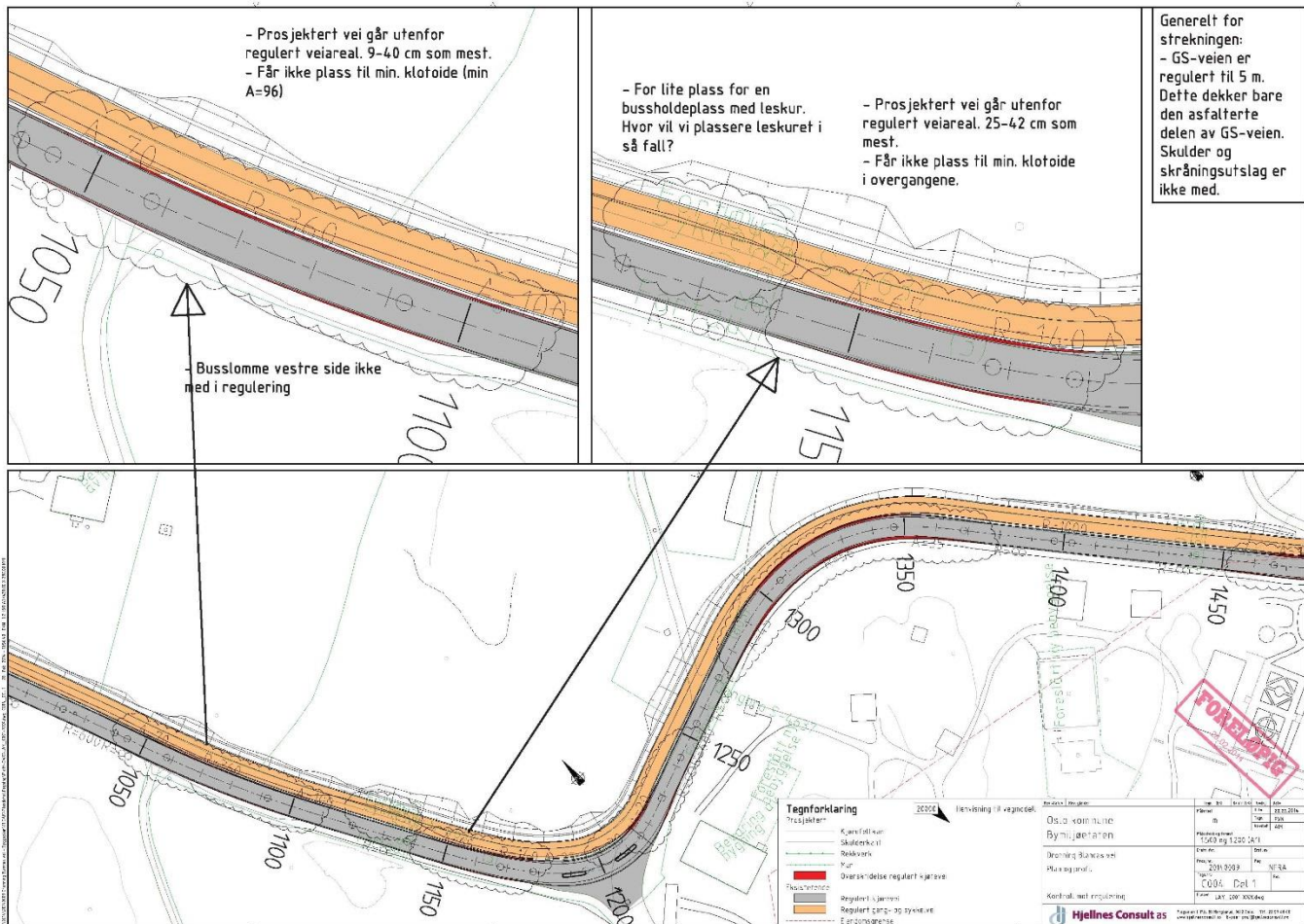
Kml- Forskriften om fredning har en paragraf som sier at alle tiltak i området og de som er i tråd med gjeldene reguleringsplan de skal det søkes dispensasjon om til RA, sånn at det ville egentlig ikke helt være nok om reguleringsplanen hadde vært feilfri, når man likevel må søke dispensasjon fra verneplanen. Fredningen har stor betydning for behandling av byggesak uavhengig av behovet for dispensasjon fra reguleringsplanen. Alle dispensasjoner sendes samtidig til PBE, da søker man om rammetillatelse (dvs. byggesøknad) med dispensasjon fra gjeldene reguleringsplan og dispensasjon fra fredningen. PBE sender saken videre til fredningsmyndighetene, som da vil vurdere tiltaket opp mot fredningsplanen. PBE vurderer dispensasjonene ut ifra reguleringsplanen. Dette kan virke som «alle myndigheters krig mot alle myndigheter», og et hinder for videre utvikling.

Det er per i dag mye usikkerhet i byggesaksfasen noe som gir grobunn for økt risiko og transaksjonskostnader. I tillegg bidrar usikkerhet til forvirring mellom partene, noe som vanskeliggjør prosessen. Dette kan forårsake unødvendige konflikter som hemmer videre prosesser og effektiviteten. Med prosesser som drar ut i tid opplever man at personer som nå er involvert, var andre enn de som først var med på reguleringsplanen. Personer er skiftet ut, man starter med helt nye folk. Folk har subjektive oppfatninger og kjenner ikke til saken fra før. Dette vil kunne bidra til mer usikkerhet og misforståelser. PBE er en stor etat, og det blir nesten for lite med bare en kontakt med kommunen. Det bidrar også til at det vil ta lenger tid og dårlig samordning. Det virker ikke som om det har blitt gjort noe aktivt for å samordne mellom planavdelingen og byggesaksavdelingen innad i etaten.

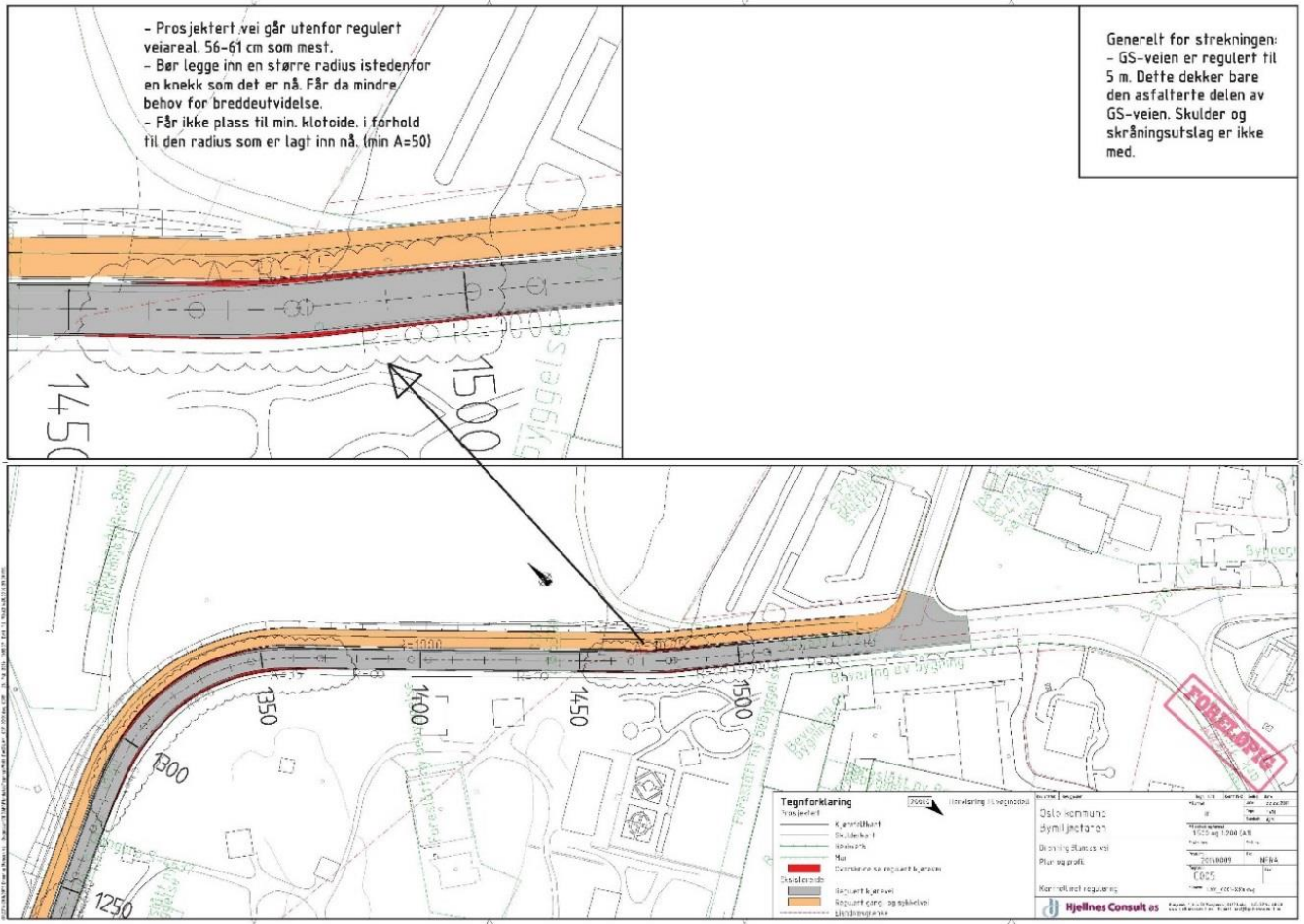
Alle disse momentene bidrar til liten fleksibilitet for byggingen, i tillegg slår forholdet til verneplanen ut. Både reguleringsplanen og verneplanen favner mye større enn akkurat sykkeltiltaket/ gang- og sykkelveien. Det som er interessant med verneplanen/fredningen er at man trenger dispensasjon på et tiltak som er i tråd med gjeldende reguleringen.

Gjennom utarbeidelse av reguleringsplanen for Bygdøy kongsgård og folkepark har det det blitt foretatt svakt funderte valg fra involverte myndigheters side, også etter at de forsøkte å omdefinere og effektivisere prosessen.

Figurene under viser strekningen med tydeligst sprik mellom reguleringsplan og areal man må ha for å foreta bygging. Kartene viser ikke endelig løsning, men hvor store sprik det faktisk er fra reguleringsplanen ved at det ikke ble detaljprosjektert og dermed inkludert riktig areal for bygging av samferdselsanlegg. De røde områdene viser manglende areal for veiområdet.



Figur 17: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge. Kilde: Hjellnes Consult.



Figur 18: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge. Kilde: Hjeltnes Consult.



Figur 19: Foreløpig skisse av detaljløsning. Viser avvik mellom utarbeidet reguleringsplan og det som behøves av areal for å ivareta det man faktisk har som intensjon å bygge, her hentet ut fra visualiseringsmodell. Kilde: Hjeltnes Consult.

4.3 Lørenskog stasjonsby

«En dårlig plan får en dårlig behandling» ifølge saksbehandlerne for plan og byggesak. Dette viser tydelig hva kommunen mener om reguleringsplanen og hvordan den er utarbeidet. Bakgrunnen for at dette sies må ligge i dårlig kommunikasjon og samhandling mellom Selvaag Bolig og Lørenskog kommune. Når kommunen antar en plan for offentlig behandling betyr det også at det er en offentlig plan som oppfyller formelle krav til å kunne behandles. Og når kommunen først har godkjent planen innebærer det også at de går god for kvaliteten på planen ut fra de mål kommunen selv stiller seg for utviklingen i planområdet.

Gjennom intervjuet kom det tydelig frem at kommunen ikke var fornøyd med reguleringsplanen og mente det skyldes for dårlig kompetanse på utbyggerens og konsulentens side. Likevel godkjente kommunen planen.

En annen sak som var tung å få igjennom var byggesaken på veiltaket og atkomsten til utbyggingsområdet. Det var en veldig lang runde med teknisk avdeling, men man kom til slutt frem til enighet. Etter det sendte saken over til byggesak hadde denne enheten egne meninger som var motstridene til sin egen teknisk avdeling. Tok lang tid for avklaring med teknisk avdeling. Det var altså innad i kommunen dårlig samhandling som dermed førte til en veldig lang prosess.

Byggesaksbehandleren var svært misfornøyd med byggesaken, som eller var i tråd med reguleringsplanen. I og med at den var i tråd med planen ble den til slutt godkjent, men med betydelige negative konsekvenser for samarbeidet mellom partene. Det har fra utbyggers side ikke kommet frem at selve reguleringsplan var dårlig utarbeidet, ved at de ikke ble gjort oppmerksom på dette av kommunen. Det kan også trekkes frem at motivene bak har vært for dårlig slik at resultatet blir deretter.

I reguleringsplanen er det ikke avsatt annet veiareal, veiarealet er ikke prosjektert, kun stadfestet med yttergrenser mot arealformål avsatt til bebyggelse. Det er ikke gjennomført en veiprosjektering, ser ikke ut som planfremmer har tatt høyde for prosjektering og dimensjonering av nye kryss, innkjøringer og adkomst boligfelt. Adkomst til nye arealformål er kun vist med adkomstpil til eksisterende og nye arealformål. Reguleringsplanen er flateregulert uten særlig detaljering noe som kan medføre behov for dispensasjonssøknad og endringer i etterkant av vedtatt regulering. Dette kan være en av årsakene til at det har kommet mange dispensasjoner og endringer i etterkant av vedtatt regulering. Planforslaget viser ikke interne kjøreveier, noe som skaper usikkerhet og behov for endring i etterfølgende prosess, dette burde vært avklart når planforslaget fremmes som en detaljreguleringsplan. På generelt grunnlag så er ikke planforslaget detaljert i stor nok grad i forhold til hva som skal etableres av ny bebyggelse.

Lørenskog kommune på sin side mener at Selvaag Bolig og andre utbyggere ikke har forståelse for samfunnsutvikling/byutvikling, men heller fokuserer på sitt eget prosjekt og ikke hvordan tomten kan få konsekvenser for nærliggende områder. Selvaag på sin side mener spesielt at utarbeidelsen av kommunedelplanen for Ødegården har bidratt til god samfunnsutvikling og dermed lagt et godt grunnlag for reguleringsplanen. Dette har også vært et stort fokus fra Selvaags side at kunne bidra til kommunens utvikling.

Manglede forutberegnelighet illustrerer også forholdene omkring eiendomsdannelsen. Også dette har bidratt til økt tidsbruk for slutføringen av prosjektet.

DEL 5

5. Diskusjon av funn og avsluttende kommentarer

5.1 Prosedyrer for saksbehandling - samlet tidsbruk og transaksjonsomfang.

I alle disse tre casene har tidsbruken i saksbehandlingen og følgelig transaksjonsomfanget for utbygger/forslagsstiller blitt mer omfattende enn det som ville ha vært forventet ut fra en «normalprosedyre» i medhold av plan- og bygningsloven. Det kan selvsagt bety at casenes prosjekter slik det er utformet fra forslagstillers side ikke oppfyller de krav som regelverket stiller og heller ikke de (samfunns-)mål som kommunen eller andre myndigheter krever at prosjektene bør oppfylle. Det er mange oppgitte utbyggere rundt omkring, og det er veldig synd at det er slik. Alle aksepterer jo at kommunene skal legge de overordnede rammene som man skal forholde seg til og gi klare føringer, men når du ikke får de føringene og samtidig med diskusjon om detaljer som egentlig ikke er noe allment. Et eventuelt avvik fra overordnet plan (kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller vedtatt områderegulering) vil f.eks. gi utbygger en vanskeligere argumentasjon. En situasjon der administrasjonen er imot og lokalpolitikere ønsker innsendt planforslag vil dog kunne medføre at planen allikevel blir vedtatt mot administrasjonens vilje, selv om Rådmannens innstilling i saksfremlegget er negativt. Ved gjennomføring av offentlig ettersyn vil Fylkesmannen kunne fremme innsigelse til planforslag som avviker fra overordnet plan dersom det ikke foreligger særlige forhold og argumenter som taler for at en slik arealdisponering vil være mer fornuftig og et mer naturlig bruk av området.

Denne situasjonen er mest typisk for Youngstorget 3, jf. motstand fra plan- og antikvarmyndighetene, men slett ikke for de to andre prosjektene. Dronning Blancas vei burde være et kjærkomment gang- og sykkelveiprojekt for en gruppe trafikanter som ellers er underprioritert i Oslo, og det i et område av byen hvor denne type trafikanter etterspør både vei til fremkommelighet og rekreasjon. Lørenskog stasjonsby er et ordinært «greenfieldprosjekt» som kommunene i Oslo-regionen har lang tradisjon på å planlegge for og å gjennomføre. Men både kommunens og regionens befolkningsvekst og utvikling av boligmarkedet burde dette være et ønsket prosjekt fra alle myndigheters side. Det burde også tilsi at de kunne ha opptrådt koordinert i vurderingen og behandlingen av prosjektet. Forklaringen på manglende forutberegnelighet og økt tidsbruk bør derfor søkes andre steder.

Mangel på fleksibilitet på bakgrunn av mye usikkerhet i byggesaksfasen gir grobunn for økt risiko og transaksjonskostnader, i tillegg bidrar usikkerhet til forvirring og det kan lett skje at parter snakker forbi hverandre. Dette kan forårsake unødvendige konflikter som hemmer effektiviteten og skaper usikkerhet om forutberegnligheten. Det er avgjørende for forslagsstiller at planer har en viss fleksibilitet. Siden behandlingen av reguleringsplaner tar tid, blir det desto viktigere at det finnes mekanismer som danner tilpasningsmuligheter ved endrede rammebetingelser. I tillegg til fleksibilitet for regelverk ved at planer tar lang tid, er det viktig at det er fleksibilitet for innholdet, slik at punkter i planer og bestemmelser som skal følges opp i byggesaken er entydige. Når Lørenskog kommune og utbygger i sin tid ble enige om å utarbeide en kommunedelplan for dette prosjektet var det av hensyn til at denne plantypen som ramme for senere reguleringsplanen kan revurderes og oppdateres fleksibelt etter behov.

I praktiseringen av regelverket vil utbytte av saksbehandlere normalt kunne bidra til å øke omfanget av skjønnsvurderinger. Skjønnsvurderinger vil i mange tilfeller ikke være forankret i kommunens, herunder PBE, offisielle grunnlag for behandling av planer, reglement etc. Dette skaper en tilleggsrisiko og som hindrer en fleksibel og forutberegnelig behandling. Saksbehandlere vil ha personlige preferanser og ulik erfaring som påvirker og setter rammer for plan- og byggesaksprosessen, deriblant vil også samhandlingen bli preget av dette.

5.2 Innspill fra andre myndigheter og berørte (naboer etc.) påvirker uansett saksgangen

Et viktig moment i tidsbruken danner de innspillene som kommer fra andre myndigheter, og spesielt i form av trusler om innsigelser og trusler om innsigelser. Det skal jo være forankret i nasjonale overordnede interesser, men behøver selvsagt i praksis ikke å ha et tydelig definert grunnlag. Det er opp til etaten som selv har innsigelsesrett til å definere hva den dreier seg om. I tillegg er det mange instanser med innsigelsesrett. Innsigelser er veldig ofte en flaskehals, og ikke alltid at den burde ha vært det. Store utfordringer ved bruk av innsigelser er knyttet til koordineringen mellom kommunen som planmyndighet og innsigelsesmyndigheten. Hvis inne disse instansene samordnet med hva de vil kunne godkjenne eller ikke vil det alltid bli tolket som manglende forutberegnlighet fra utbyggers side som i tilfelle Lørenskog stasjonsby.

Kommunen legger PBLs tidsfrister til grunn i sin plan- og byggesaksbehandling. I tillegg har kommuneadministrasjonen interne frister i forkant av politisk behandling av planforslag, som må overholdes for å gi nødvendig tid til saksbehandlingen. Dette i seg selv indikerer at regelverket er av avgjørende betydning både for hvem som kan levere innspill til saker, når de kan levere innspill og om de kan levere innspill til samme sak uansett når den kommer til behandling og således gjenta sine merknader og eventuelle misnøye.

I praksis er det kommunens saksbehandler og administrasjon som avgjør om innsendt planforslag kan ansees komplett etter førstegangs innsendelse av detaljreguleringsplan. Mangler kan være tekniske feil i plankart, manglende utredninger i planbeskrivelsen, mangler i planbestemmelser eller en generell ulik oppfatning mellom administrasjonen og planfremmer om det foreslåtte plangrepet

som er fremmet i detaljreguleringen. Diskusjonen mellom kommunen og utbygger kan i verste fall pågå i årevis dersom partene står langt fra hverandre. Det er særlig diskusjoner om høyder, utnyttelse eller krav om etablering av områdeintern og områdeekstern infrastruktur som kan medføre diskusjon. Men også uenighet om formålet eller plassering av ny bebyggelse i planen. Dette er ikke noe spesielt kjennetegn ved noen av casene, med visse unntak av Dronning Blancas vei etter at forholdet til berørte og verneplanen kom på dagsordenen.

Det som av og til skjer er at kommunen har jo interne frister på behandlingen, men det som skjer er at den fristen defineres etter at de mottatt det de kaller komplett forslag, og sender man inn noe man tror er komplett, så kan de finne en eller annen mangel som gjør at det ikke fullt ut aksepterer fremlegget skyver da på sine egne frister. De kan komme med ting som de ikke er enig i, men det har jo ikke noe med å gjøre om det er komplett eller ikke.

Med unntak av Lørenskog stasjonsby i forbindelse med behandlingen av byggesaken utmerker ikke de øvrige casene seg med denne type kjennetegn når det gjelder bygging. Men heller ikke her var de innledende standpunktene som ble tatt i forbindelse med byggesaken i kommunen i tråd ned normalprosedyrene og regelverket. Dronning Blancas vei gir trolig den klareste indikasjon på at involverte myndigheter reagerte på den formelle fremstillingen av planforslaget, og dels som resultat av innspill fra berørte. Siden dette var en egeninitiert plan fra myndighetenes side kan denne situasjonen ikke uten videre sammenlignes med et utbyggerinitiert. Her burde involverte myndigheter har sterkere kvalitetssikring av egne planforslag.

5.3 Usikkerhet omkring eiendomsdannelsen - matrikuleringsystemet

I utbygging vil alltid måtte dannes eiendom ved at utbygger må skaffes seg tomter å bygge på, omforme eiendomsforholdene (rettigheter etc.) på tomtene slik at de kan bygges på for så til slutt å etablere nye eiendommer og øvrige eiendomsforhold slik at de skal kunne omsettes, utleies og brukes på en hensiktsmessig måte. Systemet for eiendomsdannelse vil således kunne påvirke saksgang og ressursinnsatsen i omforming og etablering av eiendom under gjennomføringen. Bare ett av casene er fullført så langt at eiendomsdannelsen er blitt belyst i studien. Til gjengjeld åpner Lørenskog caset for svært så prinsipielle betraktninger omkring offentligrettslige vedtak for eiendomsdannelsen. Noe av problemet i dette tilfellet er kommunen ikke skiller mellom det som de mener å gjøre i henhold til loven og det faktisk loven sier. Loven forutsetter en helt annen form for koordinering mellom plan- og byggesaks- og eiendomssiden.

Siden plan- og byggesaken er bestemmende for avgrensingen og etableringen av nye eiendommer kreves det koordinering mellom alle disse tre enhetene innad i kommunen. Det kan ofte bli rot når ingen koordinerer og har oversikt over eiendomsdannelsen. Men i Lørenskog stasjonsby viser undersøkelsen at eiendomsdannelsen, både med utgangspunkt i plan, i byggesaken og i forbindelse med etablering av egen eiendomsenhet som fellesareal har vært heftet med usikkerhet og utfordringer for både utbygger og kommune. Mest trolig kan denne usikkerheten føres tilbake til mangler ved eiendomsinformasjon slik den fremkommer for kommunal eiendomsmyndighet, usikkerhet knyttet til lovforståelsen og koordineringen innad i kommunen, mellom plan-, byggesaks- samt oppmålings- og matrikkelenheter.

5.4 Intern koordinering og kompetanse - konsulentens oppfølging

Det virker som det er til dels for dårlig kompetanse hos kommunene, men også små kommuner sliter mye, dette kan forsvares ved at de har få personer som jobber med dette. Hos PBE virker det som etaten har slitt litt med at flinke folk har sluttet og kan medføre at mange nyutdannede derfor mottar for dårlig opplæring. Uavhengig av kompetanse, særlig i Oslo, i PBE så kan det være et problem at saksbehandlere risikerer å bli overprøvd på høyere hold, de har etablert noe som de kaller planforum hvor de tar opp saker underveis og det betyr at mange saksbehandlere er redde for å mene noe, de tør ikke si noe før planen kommer opp. Det gjør det veldig vanskelig siden planforum har som formål å diskutere pågående prosjekter og for at planforum skal fungere etter sin hensikt må de få lov til å uttale seg, og ha meninger om detaljer ved sakene. Hvis du står frem så risikerer man dermed å bli overprøvd.

I de to eksternt initierte casene Youngstorget 3 og Lørenskog stasjonsby er det brukt velrennomerte plankonsulenter og arkitektfirma. Det må derfor kunne forutsettes at de har benyttet tilstrekkelig fagkompetanse i arbeidet for utbygger. Utbyggerne i de to casene er dessuten «gjengangere» i norsk boligutbygging, by- og eiendomsutvikling. Det virker derfor lite sannsynlig at de skulle mangle forståelse for at planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjekter i den skala som gjelder disse to prosjektene ikke skulle kreve prosjektrelevant kompetanse i møtet med kommunens planmyndigheter og øvrige myndigheter.

I samtlige tre case ser det ut til at noe av den manglende forutberegnelighet og effektivitet for utbygger som fremkommer i saksbehandlingen skyldes både sviktende kompetanse og koordinering fra involverte myndigheters side. Sviktende kompetanse bør her mer forstås som ikke tilstrekkelig «praktisk dømmekraft og usikkerhet i lovforståelse» enn direkte ukyndighet i de oppgavene som skal utføres. Mest innlysende fremkommer dette i caset Dronning Blancas vei. I Youngstorget 3 søkte man ikke byggeteknisk kompetanse i tide, og i Lørenskog stasjonsby tyder mye på at det kommunalt forelå betydelig usikkerhet omkring lovforståelsen (matrikkelloven) kombinert med mangler ved den eiendomsinformasjonen man skulle støtte seg på ved avgrensingen av nye eiendommer.

Likeledes utmerker Lørenskog caset seg med utfordringer knyttet til koordineringen, først og fremst innad i kommunene, men også i forhold til innsigelsesmyndigheter (fylkesmannen). En slik svikt i koordineringen ser man også i caset Dronning Blancas vei, men her i forhold til alt vedtatte planer.

Sluttvurdert ser konflikter ut til å svekke partenes anerkjennelse av hverandres kompetanse. Dermed vil også god koordinering mellom myndigheter og internt i den enkelte myndighet bidra til å styrke anerkjennelsen av myndigheten som et kompetent organ.

5.5 Avsluttende kommentarer

Ut ifra påstandene er det nå mulig å besvare problemstillingen:

«Hvordan påvirker prosedyrer for oppnåelse av offentlige vedtak effektiviteten og tidsbruken i gjennomføringen av byutviklingsprosjekter?»

Det viser seg at formelle prosedyrer påvirker vedtakene som blir gjort i stor grad. Dette utspiller seg gjennom forutberegnelighet og tidsbruk for prosjekter, for innspill og innsigelser fra berørte og myndigheter, gjennom usikkerhet ved lovforståelse og koordinering ved eiendomsdannelsen og ved intern koordinering og kompetanse hos kommunal planmyndighet.

For utbygger er det viktig hvor lang tid regulerings- og byggesaksprosessen tar før bygging kan starte i forbindelse med økonomiske aspekter ved prosjektet. For kommunal planmyndighet har tidsbruken ved utbyggingsprosjekter innvirkning på bolig- og næringsutviklingen. Både utbygger og kommune har ulikt syn på tidsbruk, både gjennom prosessen, men også for utfallet av prosjekter. Dette medfører en dårlig forutberegnelighet for prosjektene

Innsigelser/innspill fra andre myndigheter knyttet til reguleringsforslag bygger på begrunnelser som både omfatter vedkommende myndighets ansvarsområde og argumenter fra andre myndigheters ansvarsområder. Byggesaksbehandlingen, også i de tilfeller søknaden er i tråd med planen, tillater innspill fra naboer som dermed kan bidra til å skape usikkerhet om godkjenningen av saken. Dette påvirker

Dispensasjoner fra reguleringsplan bidrar til økt tidsbruk ved at det ikke er behandlingsfrist for kommunen i tillegg til økt usikkerhet ved videre fremgang av prosjektet.

Mangel på kompetanse har flere underliggende faktorer. Dette være seg organisasjonen i seg selv, hvordan den fungerer innad, men også økonomiske aspekter som påvirker utfallet PBE er en stor organisasjon med mange avdelinger. Det er vanskelig eller umulig at alle avdelingene har oversikt over hverandres prosjekter. Poenget er at den generelle koordineringen mellom plan og byggesak bør bli bedre og ikke gi forsinkelser til prosjektet. Konsekvensen ved manglende kompetanse og koordinering vil medføre til lengre og dårligere plan- og byggesaksprosesser. Dette kan bli utslagsgivende ved at innholdet og utforming av reguleringsplan er for dårlig slik at det kan oppstå nye krav eller innsigelser mot planen som medfører at prosessen tar lenger tid.

Hensiktsmessig arbeidsdeling i den offentlige behandlingen er helt avgjørende for at plan og byggesak kan vokse tettere sammen og bidra til en effektivisering av prosessene. Hvis det tas snarveier i planprosessen er det viktig å bemerke seg at dette vil få følgekonskvenser videre i prosessen, dette vil medvirke til en trenering og ikke en forenkling eller effektivisering som egentlig er målet.

Matrikuleringen i forbindelse med eiendomsdannelsen foregår uavhengig av byggesaksbehandlingen/planleggingen slik at registreringen av tomteavgrensingen kan føre til at det reises spørsmål om planendring. Arealplanlegging er i stor grad rettet mot en eller annen form for utbygging. I utbyggingsprosessen inngår da normalt transaksjoner med eiendomsretter, og planleggingen vil legge rammer og føringer for disse transaksjonene. Særlig gjelder dette arealene (eiendommene) sitt utbyggingspotensial og verdi. Som nevnt tidligere overlapper eiendoms- og reguleringsregimet hverandre, sett ut ifra problemstillingen vil dette muligens være en god ting.

Dette vil bidra til å skape mer tetthet og hjelpe å få en parallellitet mellom plan- og byggesakprosessene og eiendomsdannelsen.

Formålet med dette studiet har først og fremst vært å undersøke og forstå hva som bidrar til trege regulerings- og byggesaksprosesser. Med utgangspunkt i teorigrunnlaget, dokumentanalysen og dybdeintervjuene av hvert av casene har oppgaven forsøkt å belyse hindringer og tidsbruk ved de formelle prosedyrene ved prosessene. Usikkerhet og risiko ved prosjekter manifesterer seg ved reguleringsprosessen, og tilfeller ved byggesak. Ulike prosjekter vil ha ulike former for usikkerhet som man ser for casene som er valgt i denne oppgaven. Ønsket med denne studien har nettopp vært å undersøke case som har hatt flere problemer og brukt lang tid på prosessene. Formålet bak dette har vært å hente ut alle problemene og bakgrunn for dannelsen av problemene og konfliktene som har oppstått. Hadde studien hatt større fokus på prosjekter som var vellykket ville det ikke være like mye å hente, i tillegg mindre å diskutere.

Disse temaene og problemstillingene som har blitt adressert i denne oppgaven trengs det videre studier og undersøkelser om, som jeg selv gjerne skulle likt å undersøke. Dessverre strekker ikke tiden til for å favne over ett så stort område. Jeg skulle også ønske jeg hadde hatt mulighet til å grave enda dypere i casene, og anledning til flere dybdeintervjuer med flere parter innenfor prosjektene. Dette kunne bidratt til å kaste lys over flere «bugs» og synspunkter ved hvert av prosjektene. Det hadde også vært verdifullt å undersøke flere case for å få en bedre forståelse problemstillingen.

Dette er viktige og aktuelle spørsmål som kommer til å bli viktig fremover. Resultatene fra denne oppgaven bør sees på som et steg mot å forstå tidsbruk og effektivitet i gjennomføring av utbyggingsprosjekter.

Kilder

- Biørn, J. & Røsnes, A. E. (2008). Utbyggers akkvirering av utviklingseiendom- fremgangsmåter og reguleringsrisiko. *Kart og Plan*, 68 (3): 146-159.
- Boligprodusentene. (2014). Byggetid er penger- Boligprodusentenes planstudie. I: Jæger, P. (red.): Boligprodusentenes Forening & Prognosesenteret AS. 28 s.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl. 334 s.
- Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research. *Sosiologisk tidsskrift* (2004): 117-142.
- Holt, J. (1987). *NOU 1987: 33 Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen: utredning*. Oslo: Universitetsforlaget. 160 s.
- Innjord, F. A. (2010). *Plan- og bygningsloven med kommentarer- Plandelen*, b. B. 1. Oslo: Gyldendal akademisk. 544 s.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl. 490 s.
- KMD. (2014). *Tekna- forum- Forenkling og effektivisering av PBL*.
- Kristoffersen, Ø. R. & Røsnes, A. E. (2014). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. 2 utg. Oslo: Senter for eiendomsfag. 303 s.
- Nordregio. (2013). En gransking av Norges planeringssystem- skandinavisk detaljplanering i ett internasjonelt perspektiv. 82 s.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*: Cambridge University Press.
- Onarheim, S. (2015) Norsk eiendom, foredrag, Eiendomsbransjens forskningsdag, Oslo: Senter for eiendomsfag.
- PBE. (2013a). Innsendt plan 2013- Skisse til ny prosess. 13 s.
- PBE. (2013b). Oslomodellen- Oslos kommunes bruk av plansystemet i plan- og bygningsloven. 18 s.
- PBE. (2015). *Send inn reguleringsplan*. <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/send-inn-reguleringsplan/> (lest 10.03.2015).

Plan-og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71. Norges lover: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Regjeringen. (2007). *Ot.prp. nr. 45 (2007–2008)- Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce5f1be372ad4586a53b314bfc4dc2c8/no/pdfs/ot200720080045000dddpdfs.pdf> (lest 20.01.2015).

Regjeringen. (2009). *KOSTRA- Kommune-Stat-Rapportering*.
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/> (lest 25.04.2015).

Regjeringen. (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nasjonale-forventninger-til-regional-og-/id650039/> (lest 15.03.2015).

Regjeringen. (2014a). *Forskrift om konsekvensutredninger for planer*.
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/konsekvensutredninger1/ny-forskrift-om-konsekvensutredninger/id570337/> (lest 20.03.2015).

Regjeringen. (2014b). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (lest 23.01.2015).

Røsnes, A. E. (05.02.2013). *Forelesning i faget APL350*.

Røsnes, A. E. (2014). *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget. 351 s.

Soria y Puig, A. & Serratoso, A. (1999). *Cerdà: the five bases of the general theory of urbanization*. Madrid: Electa. 447 s.

Wikipedia. (2015). *Economic efficiency*. http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_efficiency (lest 13.02.2015).

Yin, R. (1994). *Case Study Research*. 2 utg. London: Sage.

Dokumenter hentet fra plandialog blir henvist til saksinnsyn ved saksnummer der det finnes, grunnet dokumenter unntatt offentlighet og innsyn på kommunens pc ved oppmøte hos Plan- og bygningsetaten. Resten av dokumentene er tildelt på oppfordring til offentlige etater og utbyggere.

Lørenskog kommune

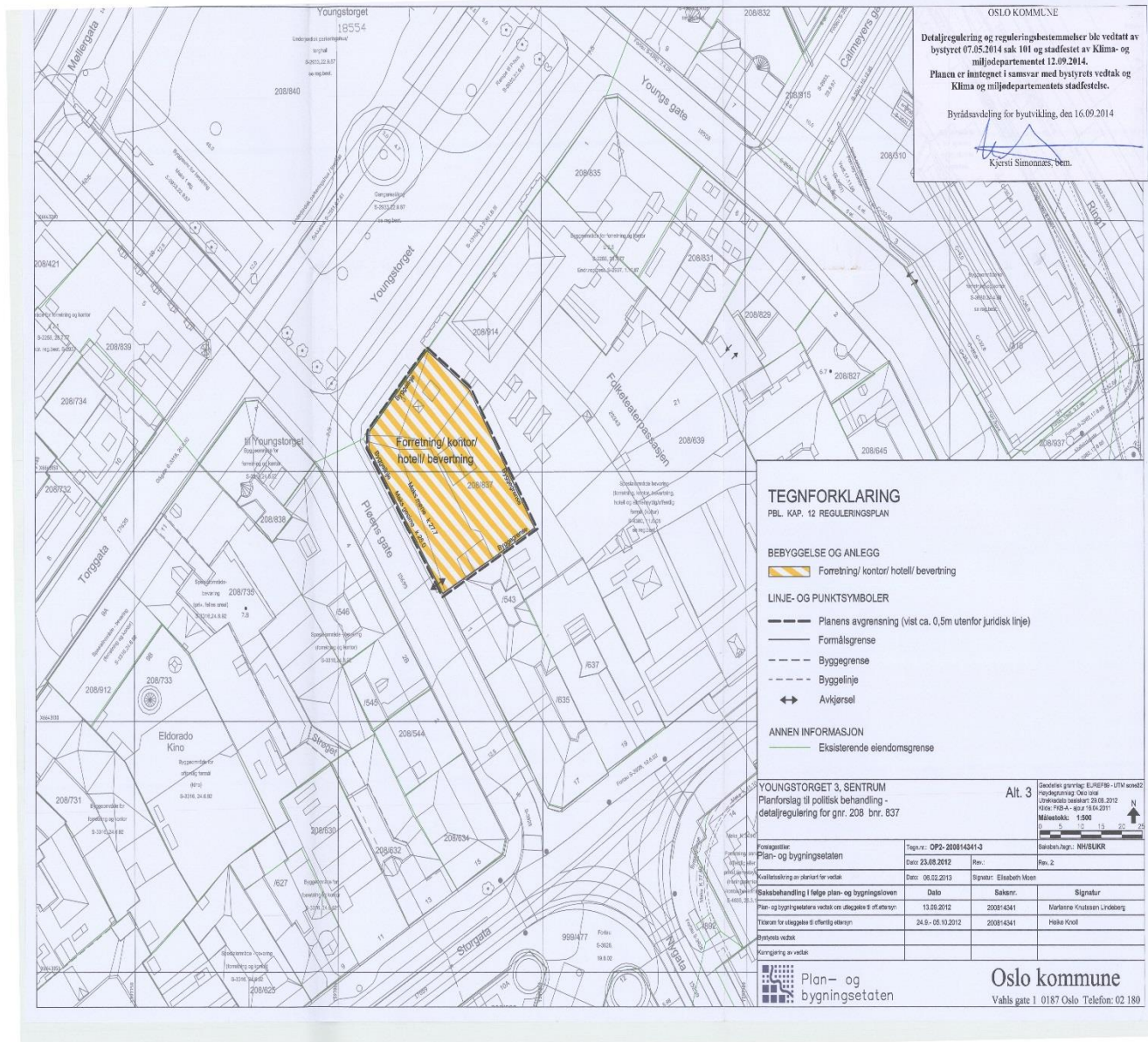
Plan- og bygningsetaten. Dronning Blancas vei. Saksnummer 200503275

Plan- og bygningsetaten. Bygdøy kongsgård og folkepark. Saksnummer 200501732

Plan- og bygningsetaten. Youngstorget 3. Saksnummer 200814341

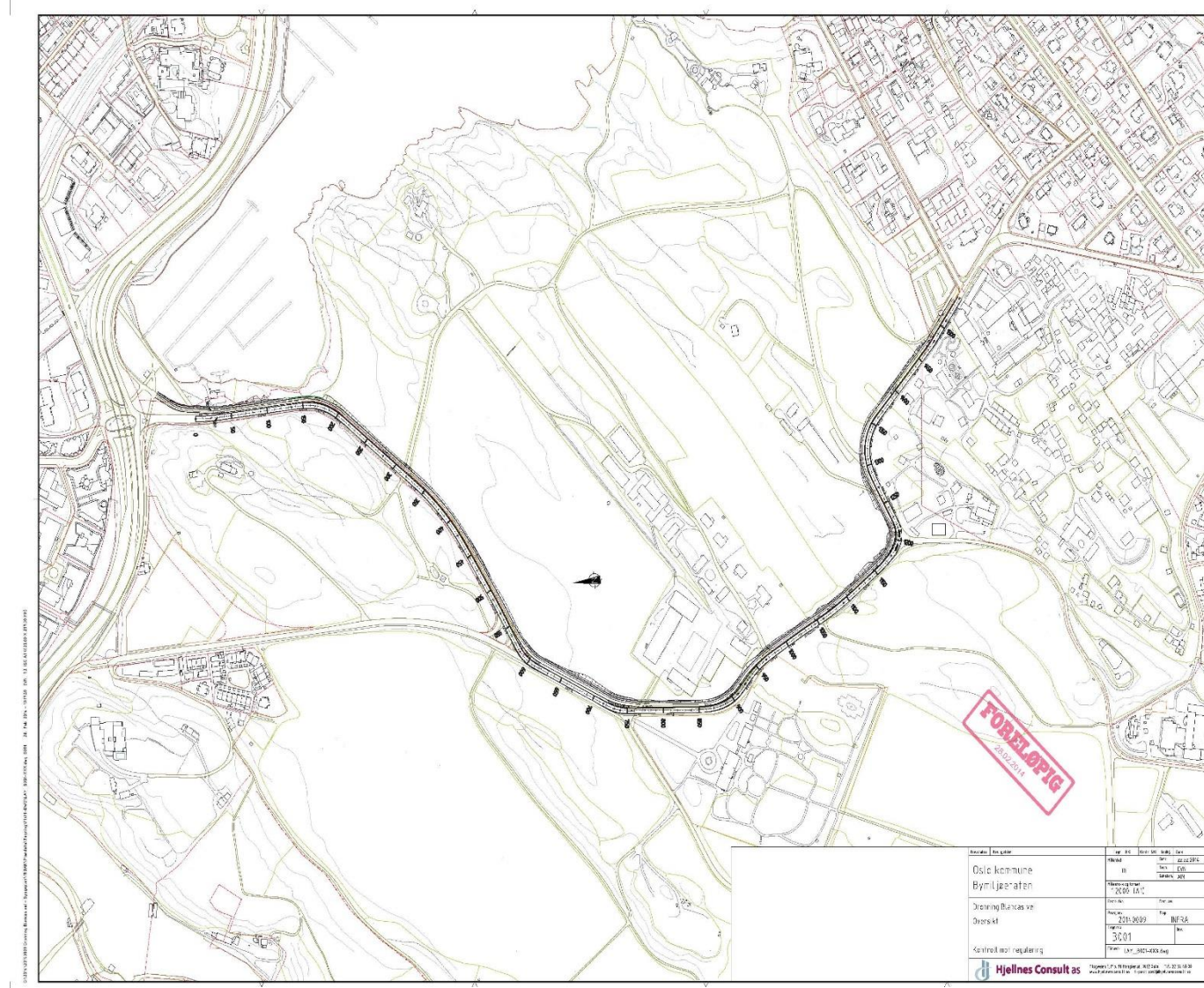
Vedlegg

Vedlegg 1: Reguleringskart Youngstorget 3



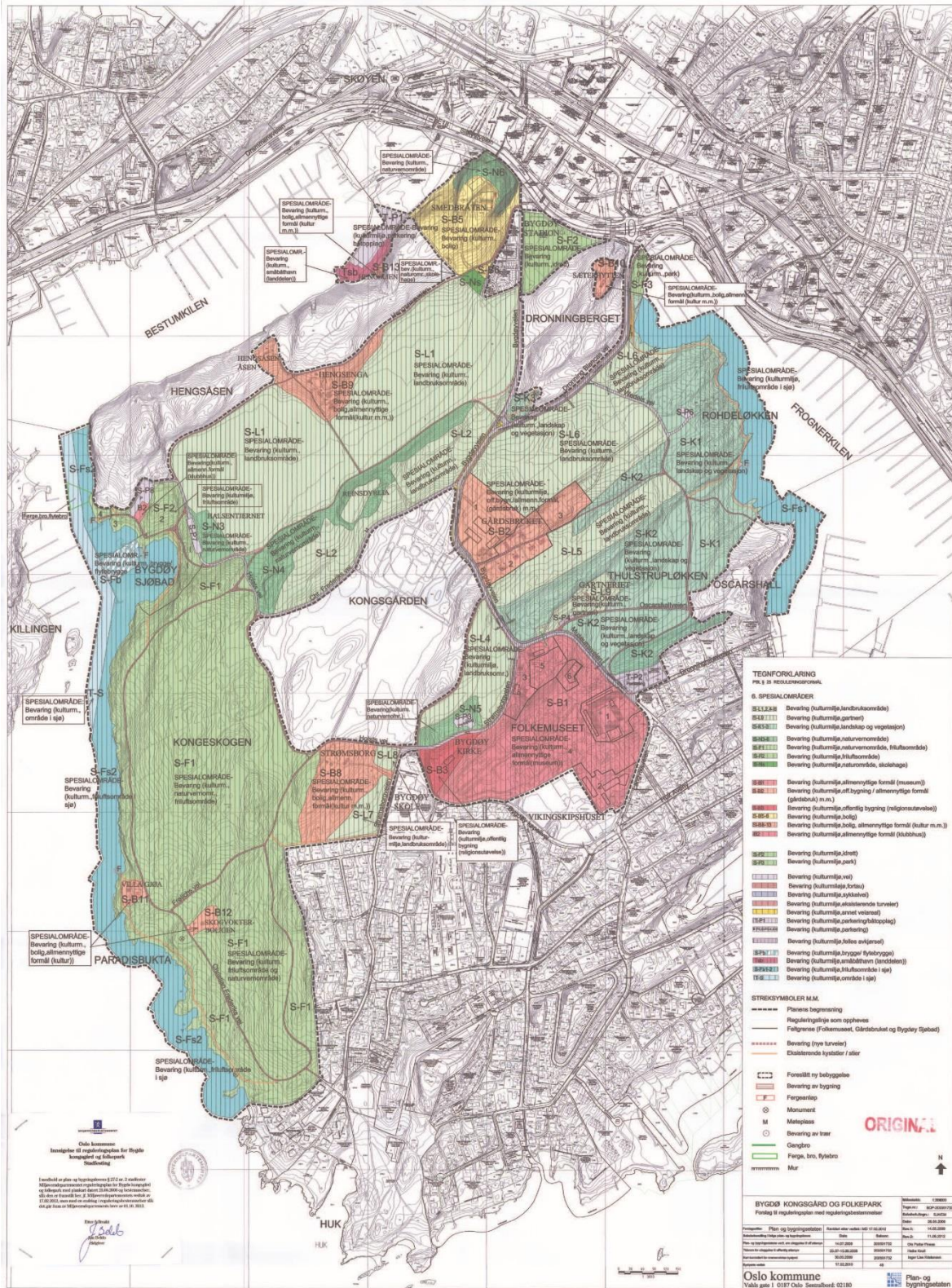
Kilde: Oslo kommune

Vedlegg 2: Dronning Blancas vei- Foreløpig skisse av hele strekningen i forbindelse med kontroll mot reguleringsplan for Bygdøy kongsgård og folkepark



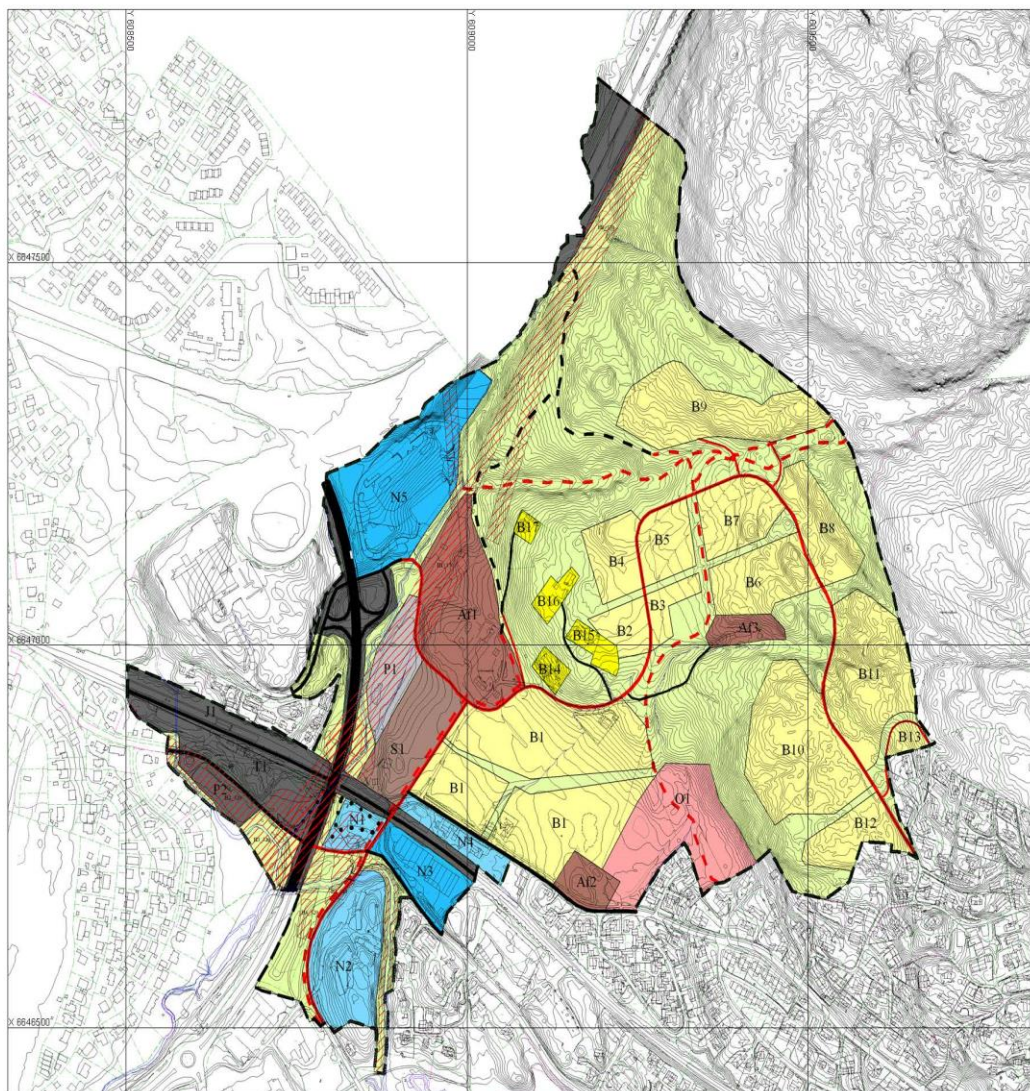
Kilde: Hjellnes Consult AS

Vedlegg 3: Reguleringskart Bygdøy kongsgård og folkepark



Kilde: Oslo kommune

Vedlegg 5. Kommunedelplan for Ødegården



TEGNFORKLARING

BYGGEOMRÅDER

Nivående	Planstilig	
[Yellow]	[Yellow]	Boligområde
[Brown]	[Brown]	Sæterområde
[Blue]	[Blue]	Erverv
[Red]	[Red]	Offentlige bygninger
[Dark Red]	[Dark Red]	Bygninger med særskilt angitt almennyttig formål
[Green]	[Green]	Friområde

VIKTIGE LEDD I KOMMUNIKASJONSSYSTEMET

Nivående	Planstilig	
[Grey]	[Grey]	Veiarcal
[Grey]	[Grey]	Parkering
[Grey]	[Grey]	Jernbancarcal
[Grey]	[Grey]	Terminal
[Thick Black]	[Thick Black]	Hovedvei
[Thick Black]	[Red]	Samlevi
[Thick Black]	[Red]	Lokalvei
[Dashed Black]	[Dashed Black]	Gang- og sykkelvei
[Dashed Black]	[Dashed Red]	Hovedturvei
[Thick Black]	[Thick Black]	Jernbane
[Dashed Black]	[Dashed Black]	Jernbane på bro

RESTRIKSJONER

[Red Box]	[Red Box]	Farconråde - høyspenningсанlegg
[Red Box]	[Red Box]	Farconråde - flom
[Dashed Line]	[Dashed Line]	Vernesone

LINESYMBOLER

[Dashed Line]	[Dashed Line]	Planens begrensning
[Solid Line]	[Solid Line]	Formålsgrensne



Målestokk 1:5000 Tegnet dato: 13.09.2010

KOMMUNEDELPLAN MED BESTEMMELSER FOR: Ødegården		
REVISJONER:	DATE:	SGN:
SAKSBEHANDLING I FØLGE PLAN- OG BYGNINGSLOVEN:		
1. PLAN OG OPPDRAG:	20.11.2005	
2. PLAN OG OPPDRAG:	13.06.2006	
3. PLAN OG OPPDRAG:	13.07.06.10.2006	
4. PLAN OG OPPDRAG:	29.09.2010	

LØRENSKOG KOMMUNE
UTBYGGINGSTJENESTEN

PLANNR.:
11-2-01

Kilde: Lørenskog kommune



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

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