

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



To nabokonflikter.

Hvilken rolle spiller den kommunale planleggingen?

Anders Kinn Vidste

Masteroppgave

By- og regionalplanlegging

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Ås, august 2013

Veileder

Professor Erling Berge

Institutt for landskapsplanlegging

Universitetet for miljø- og biovitenskap

Forord

Denne masteroppgaven er en avslutning på studieprogrammet By- og regionalplanlegging, ved Institutt for landskapsplanlegging, UMB.

Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng.

Oppgaven er knyttet til temaet kommunal planlegging, hvor man ut i fra to case av nabokonflikter skal se på bakenforliggende årsaker som kan knyttes til planmyndigheten.

Jeg vil takke de som har bidratt til oppgaven i form av intervju og veiledning. Det har vært en stor utfordring å sette seg inn i casene, og teorien rundt kommunal planlegging.

Studieprosessen har vært svært lærerik.

Anders Kinn Vidste

Ås, 15. august 2013

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg bakenforliggende årsaker til nabokonflikter som kan knyttes til den kommunale planleggingen. Kommunen har som planmyndighet ansvaret for at plan- og bygningsloven blir fulgt.

Studiet tar for seg to case av nabokonflikter, hvor det blir kartlagt faktorer som kan knyttes opp til den kommunale planleggingen. Dette gjøres for å se om kommunen følger opp sakene etter forutsetningene som ligger til grunn i plan- og bygningsloven, samt føringer fra departementet i planarbeidet.

Masteroppgaven tar utgangspunkt i litteratur innenfor kommunalplanlegging, og dens arbeidsmetoder og lovverk. Teorien viser svakheter ved de ulike metodene som blir brukt i måten kommunal forvaltning som planmyndigheten arbeider på, samt svakheter ved reguleringsarbeid. Studiet skal teste disse faktorene.

Studiet bekrefter faktorer og mangler ved planarbeidet som kan være bakenforliggende årsaker til at nabokonfliktene har oppstått. Dette skyldes tilsynssvikt fra planmyndigheten i å kontrollere at utbygger bygger i henhold til reguleringsplan, mangler ved oppfølging av utbygger ved reguleringsarbeid i forhold til det kommunen må ta stilling til, samt mangler i saksbehandlingen av en geoteknisk rapport.

Studiet er viktig for å belyse den kommunale planmyndighetens ansvar i forhold til planlegging, og hvilke faktorer som kan svekke dens funksjon.

Summary

This thesis is dealing with the underlying causes of neighboring conflicts that may arise from the municipal planning process. The municipality's planning authority is responsible for the Planning and Building Act is followed.

The study is dealing with two cases of neighboring conflicts, where factors are identified that may be linked to the municipal planning process. This is done to see if the municipality follows up cases according to the assumptions underlying the Planning and Building Act and the guidelines of the Ministry in the planning process.

The thesis is based on literature in municipal planning and its working methods and legislation. The theory shows the weaknesses of the different methods used in the way that local government planning authority is working on, as well as weaknesses in the planning process. The study will test these factors.

The study confirms the factors and the deficiencies in the planning process that may be underlying causes that neighboring conflicts have arisen. This is due to oversight failure of the planning authority to ensure that the developer builds according to zoning, lack of supervision by the developer at the planning process in relation to what the local authority must consider, as well as deficiencies in the proceedings by a geotechnical report.

The study is important to explain the municipal planning authority's responsibility for planning, and the factors that may weaken its function.

Innhold

1	Introduksjon.....	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Forsknings spørsmål.....	2
1.3	Oppgavens oppbygning.....	3
2	Teorikapittel	4
2.1	Stat og kommune	4
2.2	Hvorfor skal vi planlegge?	6
2.3	Utviklingstrekk.....	7
2.4	Planleggeren.....	9
2.5	Svakheter ved kommuneplanlegging	10
2.6	Arbeidsmetoder.....	11
2.7	Offentlig administrasjon.....	14
2.8	Planer.....	17
2.9	Veiledere	19
2.10	Lovgrunnlag	21
3	Metode	24
3.2	Casestudie	24
3.3	Valg av case	24
3.4	Alle data.....	25
3.5	Fremgangsmåte.....	27
3.6	Refleksjoner.....	27
3.6.1	Begrensninger og feilkilder.....	27
3.6.2	Studere nabokonflikter.....	28
3.6.3	Personvern.....	28
4	Case studiene	29
4.2	Fet kommune	29
4.3	Casehistoriene	38
4.3.1	Nabokonflikt – tomtegrenser	38
4.3.2	Nabokonflikt – utglidning av tomt.....	43
5	Analyse / diskusjon.....	53
5.1	Tilsynsfunksjonen	53
5.2	Reguleringsprosessen.....	58
5.3	Saksbehandlingen.....	64

6	Konklusjon	68
	Kilder.....	70

1 Introduksjon

1.1 Tema

Nabokonflikter har i den siste tiden vært svært omtalt i avisene, hvor media blant annet hevder at Norge ligger på verdenstoppen i nabokrangling. Nabokonfliktene som det blir referert til i avisene fokuserer ofte på personer ved det mellommenneskelige, og ikke på det bakenforliggende som kan skyldes svakheter i planleggingen, eller svakheter ved norsk eiendomsregistrering. Dette bidrar til uklarheter ved grenser og rettigheter, som det blir beskrevet i artikkelen «Norge i nabokrig og grensetvist» av NJKF, som er en faglig gruppe av TEKNA. Artikkelen tar opp forholdene mellom Norge og nabolandene med hensyn til landmålings profesjoner, systemer og kvalifikasjoner for å utføre dette arbeidet. I nabolandene er det strenge krav til yrket som landmåler, mens i Norge er ansvaret for dette arbeidet lagt til kommunene. Det er kommunene som utfører etableringer av festegrunn eller eiendomsdelinger ved hjelp av en landmåler. Det stilles ingen særskilte krav til kvalifikasjoner for stillingen i kommunen som landmåler i henhold til matrikeloven (TEKNA 2013).

Denne oppgaven skal bygge videre på dette temaet rundt bakenforliggende årsaker til nabokonflikter, men denne oppgaven skal se det fra kommuneplanleggingens rolle. Oppgaven skal kartlegge to case av nabokonflikter for å se om det er bakenforliggende årsaker som kan knyttes den kommunale planleggingen.

Kommunen har plikt til å drive planlegging i henhold til kommuneloven, og de detaljerte reglene for kommunens planmyndighet er forankret i plan- og bygningsloven.

Kommuneloven gir kommunen store friheter i hvordan den kan organisere sitt arbeide og selvstyre (Bukve 1997:179). Det stilles heller ingen særskilte krav til den som arbeider som «planlegger» i kommunen, siden den kommunale planleggingen har et ønske om å være samordnet og sektororientert mellom etatene i kommunen (Edvardsen 1986:70).

1.2 Forskningsspørsmål

Fokuset for oppgaven er å se på bakenforliggende årsaker til to konkrete nabokonflikter. Dette skal gjøres for å se om det er årsaker som kan knyttes til kommunens planlegging og formålene i plan- og bygningsloven. Kommunen har som planmyndighet ansvaret for å påse at bestemmelsene i pbl. blir fulgt. Målet med dette er å avdekke hvilken rolle den kommunale planleggingen har for at konfliktene har oppstått. Når det gjelder begrepet «bakenforliggende årsaker», så siktes det til det ansvaret kommunen er forpliktet til å ta hensyn til i arbeidet som faller under plan- og bygningsloven.

Begrensningene for oppgaven vil derfor være å fokusere på hvordan kommunen er organisert og arbeider. Hva årsaken til konfliktene er, og knytte dette opp mot teorien som finnes på området. Oppgaven vil ikke fokusere på eventuelle personkonflikter mellom naboene.

Hovedproblemstillingen lyder som følger:

To nabokonflikter. Hvilken rolle spiller den kommunale planleggingen?

Forholdene rundt hvordan en kommune er organisert og arbeider med planlegging, kan være bakenforliggende faktorer, som man kan anta har medvirkning til nabokonflikter. For å kunne analysere dette i forhold til casene, så trengs det teori på området innenfor kommunal planlegging. I studiet av den kommunale planleggingens rolle, er det viktig å få en avklaring på følgende spørsmål i oppgaven:

- Hvordan er forholdet mellom kommune og stat?
- Hva er kommunal planlegging?
- Hvorfor planlegger vi?
- Hvem har ansvaret for planleggingen?
- Hvordan fordeles ansvaret, og hvordan er saksbehandlingen?
- Hvordan arbeider offentlig administrasjon?
- Lovgrunnlag i forhold til casene?

Disse spørsmålene legger en føring for tilnærmingen til studiet. Spørsmålene gir også en begrensning i teorien som skal innhentes for å besvare problemstillingen.

1.3 Oppgavens oppbygning

Kapittel 2: Teoretisk bakgrunn

I dette kapittelet vil den teoretiske bakgrunnen for oppgaven bli lagt fram. Kapittelet er selve grunnlaget for studien. Hensikten med kapitelet er å gi en oversikt over hva loven sier om kommunal organisasjon, og hvordan kommunen skal håndtere planlegging. Kapittelet vil ta for seg teori om kommunen som institusjon, hvorfor den har blitt gitt planmyndighet, og hvordan de organiserer dette arbeidet. Det vil bli også tatt opp teorier om den kollektive hukommelsen og arbeidsmetoder i kommunen, og hvordan byråkrater arbeider. Samt hva lovene og veiledere sier.

Kapittel 3: Metode

I metodekapittelet blir det gitt en redegjørelse for forskningsmetoden som denne oppgaven bygger på, som er en casestudie. Det blir også gitt en beskrivelse av hvordan innsamlingen av data har blitt foretatt. Kapittelet tar også for seg begrensingene som ligger til grunn for forskningsstudie, med mulige feilkilder, og refleksjoner rundt dette.

Kapittel 4: Casestudiene

Introduksjonen til dette kapittelet vil ta for seg hvordan Fet kommune har organisert seg for å ivareta sin rolle som planmyndighet. Her vil informasjon om hvordan kommunen er oppbygd og hvordan den er organisert bli avdekket. Videre vil det bli gitt en casehistorie for hver nabokonflikt, hvor det vil bli gitt en beskrivelse av utviklingen, og årsaken til konfliktene.

Kapittel 5: Analysen

I analysen så vil casestudiene bli analysert opp mot teorikapittelet. Analysearbeidet vil bli gjort med hensyn til forskningsspørsmålet, for å kartlegge hvilken rolle kommuneplanleggingen har i disse nabokonfliktene. Analysene skal prøve å kartlegge ulike faktorer og svakheter i kommuneplanleggingen som kan ha medvirket til nabokonfliktene. Faktorene her innebærer prosessene til planleggingsarbeidet.

Kapittel 6: Konklusjon

Kapittelet tar for seg de forholdene som man kan konkludere med ut ifra forskningsspørsmålet, casestudiene og teorien som er lagt fram. Deretter vil disse faktorene bli presentert konkret.

2 Teorikapittel

Teorikapittelet legger føringer for hvordan studiet skal angripes, samt avklaringer i forhold til begreper og ansvarsforhold i forhold til kommunal planlegging. Teorien skal belyse hva som ligger bak begrepet «kommuneplanlegging». Hvordan forholdet er mellom staten og kommunen, å gi en begrunnelse for at kommunen driver planleggingsarbeid. Hva en planlegger er, og hvilke metoder som brukes i arbeidet. Hva kommunen skal påse at blir gjort i forhold til veiledere og lover.

2.1 Stat og kommune

Dette delkapittelet skal ta for seg forholdene mellom stat og kommune. Hvordan ansvaret er fordelt mellom disse, og hvilken rolle departementene har for kommunen ved planlegging. Kapittelet er viktig for forståelse av kommunens friheter i forhold til organisering, og hvem som har ansvaret for planleggingen.

Stat og kommune

Forholdet mellom stat og kommune endret seg etter 1980-tallet. Det kom en ny kommunelov i 1993 og kommunene fikk nye inntektssystemer gjennom to store reformer. Dette gjorde at kommunene fikk endringer i forvaltningen, og mere selvstyre enn tidligere. Bakgrunnen for dette var for å styrke kommunen som styringsorgan og samordningsorgan.

Den nye loven gjorde at styringen av kommunene ble mye friere enn tidligere. Kommunene kunne da selv velge hvilken organisasjonsform de skulle bruke, ut ifra hensynet til styring og lokaldemokrati (Bukve 1997:179).

Kommunens frihet til å organisere arbeidet, gir kommunen også et større ansvar for måten de forvalter sine oppgaver på.

Selvstyre for kommunale sektorer

Noen av de kommunale sektorene har store friheter, som f.eks kultursektoren, mens andre sektorer har store statlige føringer som begrenser den kommunale makten, som f. eks. landbrukspolitikken hvor det er detaljstyring i lovverket og føringer fra staten. Ved

reguleringsplan så kan det gis en hvis avveining i forhold til jordbruket, hvis andre grunner taler for det (Bukve 1997:181).

Pålagte oppgaver fra staten og normer kan bli satt til side hvis økonomien er et hinder i gjennomføringen (Bukve 1997:181).

I sektoren som arbeider med planlegging i kommunen, så er det plan- og bygningsloven som er det styrende verktøyet som brukes for å løse arbeidsoppgavene, samt matrikkel lov og jordlov blir mye brukt. Kommuneloven forplikter kommunene å arbeide med planlegging. Lovgrunnlaget for planleggingen blir omtalt nærmere under kapittel 2.2.

Statens organisering av kommunepolitikk

Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er samordningsdepartement som styrer statens kommunepolitikk. Departementene har ansvar for planlegging, kommunalforvaltning, ressursforvaltning og økonomi.

Retningslinjer for planleggingen i fylkeskommuner og kommuner blir gitt av Miljøverndepartementet, fra avdelingen for *regionalplanlegging og ressursforvaltning*. Departementet godkjenner også planer for staten (Bukve 1997:184).

Retningslinjene for planlegging fra departementene blir ofte gitt ved veiledningshefter, som kommunen kan bruke aktivt i planleggingsarbeidet. Dette for å hjelpe kommunene i vurderingene som må tas i forhold til planarbeidet, og forståelsen av loven.

Miljøverndepartementet

Det er miljøverndepartementet som har det overordna ansvaret i forhold til planleggingen i kommuner og fylkeskommuner, dette er forankret i plan- og bygningsloven. Departementet gir vedtak og retningslinjer som kommunene må følge i planleggingsarbeidet.

Departementet følger opp planleggingen til kommunene, og gir føringer på arbeidet som blir gjort i kommunene. Departementet kan også godkjenne planer, men hovedregelen er at nivået som vedtar planen skal gjøres ved egengodkjenning (Bukve 1997:283).

2.2 Hvorfor skal vi planlegge?

Delkapittelet har som mål å definere hva kommunal planlegging er, hvorfor ansvaret er lagt til kommunen, samt lovgrunnlaget.

Hvorfor og hva skal vi planlegge?

Morten Edvardsen stiller spørsmålet «*hvorfor bedriver vi kommunalplanlegging og for hva?*» i sin artikkel «Kommunalplanlegging som redskap» (Edvardsen 1986:160).

Spørsmålet begrunner han med at hovedmotivet for kommunalplanlegging skal være å tilpasse de offentlige tjenestene, og gjøre de mest mulig effektive i forhold til det kommunale forvaltningsområdet. Bygging og drift av skole, anlegg og drift av veier, vannforsyning osv. er områder som befolkningen ser på som kommunal virksomhet. Kommunal planlegging er et administrativt redskap for å oppnå effektiv bruk av naturressurser, pengeressurser, tids- og arbeidskraftressurser (Edvardsen 1986:160).

Definisjon av planlegging

I boka *Kommunal forvaltning og planlegging* så defineres planlegging slik: «*Planlegging har blitt definert som eit system av strategiske vedtak for å forme framtidige handlingsvegar*» (Østerud 1979, her Bukve 1997:259).

Videre sier Bukve at denne definisjonen tar for seg de to sidene ved planlegging. Han sier følgende; «*planlegglegging inneber å gjere vedtak om mål for framtida, og vedtak om middel for å realisere måla*» (Bukve 1997:260). I planlegging skal det gis rammer for å nå målene for framtiden.

Begrunnelsen for å drive planlegging er et ønske om å forme framtiden, ved hjelp av visjoner og kontroll. Planlegging handler om kreativ nyskaping og presise rammebestemmelser. Bygningsloven av 1965 ga kommunene formelle prosedyrer og systemer for å håndtere planlegging, og er et viktig tidsskille for kommunal planlegging (Bukve 1997:283).

Lovgrunnlaget for planlegging i kommunesektoren

Fylkeskommuner og kommuner er pliktige til å drive planlegging, dette har hjemmel i kommuneloven. De detaljerte reglene for hvordan arbeidet skal foregå har hjemmel i plan-

og bygningsloven. Det var først i 1965 at kommunen ble pliktig til å drive planlegging, ved kravet om generalplaner i bygningsloven av 1965. Reglene rundt kommuneplansystemet har stadig endret seg, og er ikke fast. Reglene endres ut i fra en læringsprosess av hvordan planleggingen fungerer, og reglene revideres stadig (Bukve 1997:285). I dag er det plan- og bygningsloven fra 2008 som gjelder.

Overordna ansvar i kommunen

I følge loven så er det politiske- og lederansvaret for kommuneplanarbeidet hos kommunestyret. Kommuneplanen er et redskap for styringen av kommunen. Kommunestyret er derfor pliktig til å vurdere planen minst en gang hver valgperiode, og vurdere om det er behov for endringer.

I formannskapet skal det være en plannemd som har det løpende ansvaret for kommuneplanlegginga, og det administrative ansvaret ligger hos administrasjonssjefen. Under rådmannen er det ofte en planavdeling hvor sekretariatet sitter i større kommuner. Etatene bidrar til planleggingen med sine redegjørelser (Bukve 1997:295).

Kommunestyret har det politiske- og lederansvaret for planarbeid i kommunen, men de delegerer som regel ansvar og arbeid videre til administrasjonen og utvalg under kommunestyret, til å avgjøre saker. Dette følger delegeringsbestemmelsene som blir gitt og bestemt av hver enkelt kommune, etter hvilke organisasjonsform og måter de arbeider etter. Saker skal behandles etter prinsippene i forvaltningsloven.

2.3 Utviklingstrekk

Dette delkapittelet skal belyse hvordan kommuneplanleggingen har forandret seg gjennom tiden, gjennom ulike tendenser. Kommuneplanleggingen er under stadig endring, ettersom mekanismer i samfunnet endrer seg, som lovverk, verdier, normer og praksis osv. Det er derfor stadig behov for endringer i lovverket for å tilpasse seg forholdene. Tendensene er viktige for å forstå hvordan den kommunale planleggingen har endret seg, siden tidsaspektet i casene som skal analyseres er forskjellig.

Utviklingstrekkene ved den kommunale planleggingen

Tendens 1:

Bygningsloven av 1965 som stilte krav om generalplaner i kommunene, hadde sitt utspring fra den fysiske planleggingstradisjonen, som arkitektene sto bak. Loven om planlegging i kommunen kom derfor ikke i kommuneloven, men i en egen bygningslov.

Det var også et ønske om en fysisk-økonomisk planlegging, hvor man ikke bare tar for seg det fysiske, men også planlegger etter økonomiske analyser og behov. Dette var et rasjonalistisk planleggingsideal. Etter hvert kom også ønske om en sosial planlegging, som ble forankret i bygningsloven av 1985. Dette bygde på velferdsstaten, hvor menneskelige behov skulle legges til grunn (Bukve 1997:285).

Tendens 2:

Fra 1965 så foregikk det meste av planleggingen under teknisk sektor. Siden denne planlegging ofte ikke stemte med budsjetteringen og de andre sektorene, så begynte enkelte kommuner å legge ansvaret til sentraladministrasjonen. Loven fra 1985 legger dette til grunn, at sektorene stiller likt og at sentraladministrasjonen har hovedansvaret (Bukve 1997:287).

Tendens 3:

I starten så hadde ikke generalplanleggingen noen regler som sørget for at planene ble rullert. Det viste seg at planene ble utdaterte ganske raskt. Det ble derfor behov for regler som skulle sørge for jevnlig rulleringer. Det ble krav om handlingsprogram for en fireårs periode skulle revideres hvert år, og at langtidsplanene skulle rulleres hvert tolvte år (Bukve 1997:288).

Tendens 4:

Generalplanleggingen var i starten preget av mye registreringer av forholdene i kommunen. På bakgrunn av disse fakta opplysningene så skulle politikerne sette seg mål for utviklingen av kommunen. På grunn av mye konflikter om prioriteringer, så klarte ikke politikerne å bli enige om generalplanene. Planene ble derfor lagt til side. Handlingsprogrammet bidro til at

planleggingen ble mer handlingsrettet med blandet analyse. Planleggingsmodellen endret seg derfor fra den rasjonelle metoden (Bukve 1997:290).

Tendens 5:

I starten så la kommunene planene ut til offentlig ettersyn etter at planen var ferdig. Hvor folk kunne protestere mot planen, og si sin mening. Denne modellen gikk de bort i fra i plan- og bygningsloven fra 1985. Denne loven bidro til en større medvirkning, hvor folk som var berørt kunne delta aktivt i prosessene fra oppstarten. Planmyndighet ble derfor pliktig til å gi opplysninger om planarbeidet i oppstartsfasen, og de berørte partene skulle være en viktig ressurs for planleggingsarbeidet (Bukve 1997:292).

2.4 Planleggeren

Definisjonen av planleggeren, og hvilke kriterier og lovkrav det stilles for ansettelse, samt arbeidsoppgaver blir diskutert i dette kapittelet. Forståelsen for begrepet «planlegger», er viktig for diskusjonen rundt planleggerens oppgaver i kommuneplanleggingen, samt hvilke kriterier det stilles formelt for å utfylle denne rollen.

Definisjon «planlegger»:

Kommunal tjenestemann som er ansatt for å drive med saksarbeid, som står for utredelser og fungerer som sekretær i kommunale plansaker. Avgrensingen til planlegging vil vanligvis være virksomhet som går inn under plan- og bygningsloven. Dette er ingen absolutt grense siden mye av planleggingen er sektororientert med hjemmel i andre lover, og ønske om samordnet kommunal planlegging (Edvardsen 1986:70).

Planleggeren skal bidra til å stimulere prosessene, og sørge for at riktig informasjon, kommer til riktig tidspunkt (J. Amdam, her Edvardsen 1986:85).

Ansettelse som planlegger i kommunen

Kommune loven § 6 gir bestemmelsene for hvem som har myndighet til å ansette i kommunal sektor, og dette foreligger hos kommunestyret. Myndigheten kan delegeres til administrasjonssjefen og formannskapet. Kommuneloven stiller ingen krav til den som

ansettes i kommunen, som personen må oppfylle. Det finnes mange særregler og forskrifter, men disse stiller som regel ikke krav til ansettelse. Ansettelsene skal bero på skjønn, og det skal legges vekt på kvalifikasjoner. Spillerommet for hvilken person kommunen ansetter i stillingen er derfor stor (Eckhoff & Smith 2003:95).

Plansektoren i kommunen, er underlagt plan- og bygningsloven, som gir sektoren detaljerte retningslinjer for hvordan det kommunale planleggingsarbeidet skal utføres. Loven stiller ingen krav til de som utfører dette arbeidet. Dette skal derfor gjøres etter skjønn.

2.5 Svakheter ved kommuneplanlegging

Delkapittelet skal ta for seg svakhetene ved kommuneplanlegging, for å bevisstgjøre ulike faktorer som kan spille inn i kommuneplanleggingen, og svekke dens funksjon.

Svakheter ved kommunal planlegging

Planlegging har ofte vært identifisert med planleggeren, og arbeidene som blir gjort av han. Dette gjør at hvis administrasjonen og politikerne ikke bidrar aktivt i planprosessene, så lærer de ikke og det blir ingen kunnskapsutveksling mellom disse underveis.

Da blir det planleggeren som sitter med alle kunnskaper og erfaringer fra den kommunale planleggingen. Normalt så slutter disse planleggerne i kommunen etter å ha jobbet der noen år, og da forsvinner også alle erfaringene med planleggingsarbeidet (T. Skjeggedal, her Edvardsen 1986:122).

Dette svekker den kommunale hukommelsen for å ivareta planleggingsarbeidet. Siden politikerne og de som arbeider i administrasjonen ikke har kjennskap til planleggingsforholdene. Dette gjør at de ikke kan kontrollere at arbeidet går riktig for seg, og det gjør det vanskeligere å følge opp sakene i ettertid.

Svake kommuner har ofte ikke evne til å prioritere planlegging i tillegg til andre oppgaver som de må utføre (Strand 1978, her Edvardsen 1986:163).

2.6 Arbeidsmetoder

De ulike arbeidsmetodene som brukes i arbeidet med kommuneplanlegging blir beskrevet i dette delkapittelet. Kunnskapen rundt de ulike arbeidsmetodene er viktig for å se hvordan ansvaret blir fordelt ved de ulike metodene som brukes i den kommunale forvaltningen.

Ulike former og ansvar for saksbehandling i kommunen

Regelorienterte saker behandles etter lov, forskrift eller vedtak som er gjort av kommunen. Hovedansvaret for saksutredelsen og innstillingen foreligger hos saksbehandleren. Saksbehandleren har også ansvaret for at andre sektorer uttaler seg i saken hvis det er krav om det.

Ved *tradisjonell saksbehandling* så kan ansvaret være mer oppsplittet. Administrasjonssjefen i kommunen har det overordnende ansvaret for planleggingen i kommunen. Etatsjefen har ansvar i å gi bidrag fra sin sektor, under disse arbeider planleggeren hvor de viktigste kommunesakene blir behandlet. Disse planleggerne sitter på mye erfaringer fra arbeidsområdene, og er en viktig ressurs hvis forholdene ligger til rette for å utnytte denne informasjonen (Bukve 1997:252).

Tradisjonell saksbehandling innebærer at en saksbehandler jobber for en kommunal etat, hvor han skriver sin innstilling på saker på oppdrag fra etatsjefen. Etatsjefen skriver under på innstillingen når han er enig, og sender den videre til utvalget. Her blir saken vurdert på nytt, og de fatter et vedtak. Hvis utvalget har ved særlov myndighet til å inngå et endelig vedtak, så stopper saksbehandlingen her. Skal saken behandles av et sektorovergripende organ så vil dette vedtaket fra utvalget bli sett på som en innstilling til formannskapet, hvor rådmannen gjør saken ferdig (Bukve 1997:254).

Det neste leddet er saker som blir behandlet av sentraladministrasjonen. Her blir sakene behandlet på nytt, hvor de foretar en egen innstilling, og gir sammendrag av innstillingen som ble gjort av etaten som et vedlegg. Hvis saken berører flere etater så skal saken være til behandling i alle etatene. Deretter tar sentraladministrasjonen og fletter alle de ulike delinnstillingene sammen til en innstilling. Deretter tar rådmannen og godkjenner innstillingen før den havner til behandling hos kommunestyret og formannskapet (Bukve 1997:254).

Metoden tar lang tid, er tungvinn og fører til mye dobbeltarbeid. Brukes av kommuner som følger en hierarkisk organisasjonsform, hvor det er store skiller mellom etatene (Bukve 1997:254).

Fullført saksbehandling innebærer at saksbehandleren som starter arbeidet med saken også fullfører den. Dette krever at saksbehandleren tar for seg alle moment som er tilknyttet organet i sin vurdering før det blir fattet en endelig innstilling i saken. Hvis andre etater skal behandle saken senere så skal dette gjøres ved tilleggsnotat, og krever ingen ny behandling. Utgangspunktet er at vedtaket skal bli gjort på det laveste nivået som det er mulig innenfor organet. Denne metoden å arbeide på krever mer av saksbehandleren, som må konfrontere de andre etatene ved behov, samt sentraladministrasjonen (Bukve 1997:254).

Dette foregår som oftest muntlig. Lederen i organet får også nye metoder å arbeide på ved denne metoden. Lederen skal ikke overprøve resultatet til saksbehandleren, men legge til rette for at prosessen i avgjørelsen går riktig for seg i forhold til interesser, økonomiske konsekvenser, samordning og helhetsvurderinger. Saksbehandleren må være kvalifisert til å vurdere ut i fra et helhetlig perspektiv (Bukve 1997:254).

Siden saksbehandleren utfører arbeid på vegne av rådmannen så er det behov for visse «kjøreregler» for hvordan man skal håndtere konflikter. Kommuneloven fastslår at ansvaret for kommunens administrasjon ligger hos rådmannen. Derfor må rådmannen som er lederen ha tillit til saksbehandlerne som arbeider under han. Lederen har ikke tid til å gå dypt inn i hver enkelt sak, derfor er det viktig at saksbehandleren arbeider ut i fra retningslinjer som er gitt, og rapporterer om problematiske forhold (Bukve 1997:254).

Metoden forenkler arbeidet i forhold til den tradisjonelle metoden hvor sakene må bli behandlet gjennom mange ledd, men stiller større krav til saksbehandler ved at personen må være kvalifisert til å tenke helhetlig i forhold til de andre etatene i organet, følge instruksjer og avhenger av et stort tillitsforhold med den overordnede lederen (Bukve 1997:254).

Prosjekt

Prosjekter som blir utført av grupper i kommunen, arbeider innenfor en hierarkisk struktur, hvor organisasjonen er etatsdelt. Matriseorganisasjon brukes for deltakere som har ulike oppgave- og autoritetsstrukturer.

Matriseorganisasjon samordner prosjekter som er tverretatlige. Planoppgaver må ofte løses mellom etatene i kommunen, og da brukes denne formen for prosjektarbeid. Det er som regel hovedutvalget, et politisk organ eller kommunestyret i kommunen som starter prosjektet, og oppdraget skal gjøres på vegne av dem (Bukve 1998:256).

Matrise organisering ved prosjektgruppe

Den funksjonelle strukturen av kommunale etater baserer seg på utdanningsstrukturen. Dette gjør også at man ikke kan forvente at en person, gruppe utdannede mennesker, sektorer eller etater har kapasitet til å gjøre bruken av all kunnskap som er nødvendig for å ferdigstille tverrfaglige prosjekter, eller andre store prosjekter.

For eksempel så trengs det ved store prosjekt som byfornyelse eller store boligprosjekt, kunnskap innenfor økonomi, samfunnsfag, naturforhold, kultur og politikk. Dette gjør at selv den dyktigste planleggeren ikke har mulighet til å tilegne seg all denne kunnskapen selv. I tillegg bør interessegrupper få uttale seg i forbindelse ved planleggingen (J. Amdam, her Edvardsen 1986:78).

Løsningen for å håndtere slike situasjoner er matriseorganisering eller prosjektorganisering.

Prosjektene styres av personer som har tillit i de politiske og administrative organene. De deltar i planleggingen, og orienterer kontinuerlig om hva som skjer i forhold til prosjektet.

Strukturen på organisasjonen, skal dekke ulike interesser i forhold til prosjektet, og å frembringe all kunnskap som trengs i planleggingen (lokalkunnskap / eksperter). Alle typer av relevant informasjon skal komme fram, og skal hensynstas i prosjektet (J. Amdam, her Edvardsen 1986:78).

Analytisk problemløsning

Dette er form som brukes av kommunal sektor for å avgjøre saker. Prosessen innebærer å se fremtidig aspekter i forhold til valg som bli gjort i nåtid. For å bruke denne metoden så må man benytte fagekspertise for å utrede forholdene. Saksbehandleren kan gjøres ansvarlig for konsekvensene som følge av løsningen i denne modellen (Bukve 1997:240).

Kollektiv og personlig ansvarsmodell ved kommunal organisering

Ved en kollektiv ansvarsmodell så blir ansvaret fordelt mellom personer innenfor en organisasjon. Organisasjonen har regler og strukturer for hvordan oppgavene skal løses mellom de ansatte, og det personlige ansvaret er derfor begrenset. Hvis det skjer feil, så har alle litt av ansvaret, og det er vanskelig å plassere ansvaret på en enkeltperson. Ingen trenger å stå til rette for utfallet, ansvaret er kollektivt (Thompson 1980, her Bukve 1998:22). Den tradisjonelle saksbehandlingsmetoden fordeler ansvaret utover de forskjellige etatene som må gjøre vedtak i saken.

Den personlige ansvarsmodellen legger et moralsk ansvar på den enkelte ansatte ved utfallet av en sak. Dette er da avhengig av at årsaken til utfallet skyldes den ansattes handlinger eller unnlattelse av handling. Årsaker som kan knyttes til mangel på kunnskap, er en årsak dersom man ikke har oversett noe man burde ha sett (Thompson 1980, her Bukve 1998:22). Fullført saksbehandling er etter den personlige ansvarsmodellen hvor saksbehandler er ansvarlig for at alle vurderinger i en sak blir tatt.

2.7 Offentlig administrasjon

Hvordan offentlig administrasjon arbeider har blitt grundig gjennomgått av Gjørv-kommisjonen, som fikk i oppdrag av regjeringen om å kartlegge hva som gikk galt fra den offentlige side før og under terroraksjonen den 22. juli 2011. Rapporten tar blant annet opp reguleringsprosessen som ble gjort i forkant av aksjonen for å sikre regjeringskvartalet mot bombeangrep, gjennom sikkerhetstiltak. Rapporten viste svikt i hvordan den offentlige administrasjonen arbeidet med prosjektet, som skulle sørge for gjennomføringen av tiltakene. Kommisjonen så på hvorfor det tok så lang tid å gjennomføre tiltakene som ble gitt av POD, som sto for utredningen av sikkerheten. Det er viktig å understreke at erfaringene

fra denne rapporten ikke kan genereres, siden den kun omhandler arbeidet til et bestemt prosjekt/case, men den gir nyttig informasjon om faktorer og årsakssammenhenger som gjør at tiltak ikke blir gjennomført fra det offentlige. I dette avsnittet så vil jeg derfor trekke frem faktorer som førte til at prosjektet ikke ble gjennomført forsvarlig.

I rapporten kommer det frem at arbeidet med prosjektet skulle gjennomføres med høy prioritet, og alle tiltakene for å hindre bombeeksplosjon skulle gjennomføres. Deriblant å stenge gatene i tilknytning til området. Prosjektgruppa så på dette som politisk krevende (Norge & Gjørsv 2012:426).

FAD fikk i oppdrag å gjennomføre tiltakene i POD-rapporten. Oppdraget ble gitt av regjeringens sikkerhetsutvalg den 12.08.2004, men det ble ikke satt noen tidsfrist for gjennomføringen. Et brev til statsministerens kontor, konsulterte at FAD hadde nedsatt en styringsgruppe og en arbeidsgruppe som skulle arbeide med gjennomføringen av tiltakene. Det ble aldri opprettet noen styringsgruppe, og arbeidsgruppen ble mindre enn det som var forutsatt (Norge & Gjørsv 2012:430).

Prosessene med å gjennomføre tiltakene tok tid, og POD ba derfor om en statusrapport. Denne rapporten brukte FAD over ett år på å ferdigstille. Politidirektøren ble derfor bekymret for at arbeidet tok så lang tid med å gjennomføre tiltakene. De fulgte derfor opp med et møte med FAD for gjennomgåelse av tiltakene, hvor det skulle gis referat til ledelsen av justisdepartementet. Påtegningen fra justisdepartementet til politiavdelingen nådde aldri fram ved en feil. Denne ble sendt direkte til arkivet, og de etterspurte aldri rapporten fra det forventede møte med FAD.

Slik ble statusrapporten aldri oversendt til SMK eller FAD. Justisdepartementet fulgte derfor ikke opp med møter med FAD, eller andre tiltak for å fremskynde prosessen.

Bekymringsmeldingen og statusrapporten fra POD ble dermed aldri tatt videre til oppfølging, på grunn av at den ble arkivert (Norge & Gjørsv 2012:433).

Deretter gikk prosjektet langsomt, og møtte på mange utfordringer når det gjelder reguleringsprosessen. En av årsakene var mangel på styring og planer fra prosjektets begynnelse. Det ble ikke laget noen overordnet prosjektplan, framdriftsplaner, eller planer

som kartla problemstillinger, endringsbehov, eller hvordan man skulle håndtere prosjektrisikoen (Norge & Gjørsv 2012:440).

Prosjektgruppa valgte ikke en statlig regulering, som kunne ha spart dem for mye tid. Siden forslaget om bebyggelsesplan ble vedtatt, så ble prosessen ytterligere forsinket. Dette skyldes av at bebyggelsesplan krever politisk behandling, vedtak av byutviklingskomiteen, høring, og igangsettelsestillatelse, i motsetning til utomhusplan som kan godkjennes administrativt. De hadde ikke oversikt over at de praktiske konsekvensene var så store ved de ulike planformene (Norge & Gjørsv 2012:437).

Forslagene møtte mye motbør av politikerne i Oslo kommune, og planene ble forkastet, og det ble mange høringsrunder. Politikerne hadde heller ikke fått tilstrekkelig informasjon om terrorfaren som det ble beskrevet i POD-rapporten, siden dette var hemmeligstemplet. Statsrådene hadde heller ikke tilgang på denne informasjonen, slik at prosessene kunne påskyndes. Det tok derfor tid før den endelige planen ble vedtatt, og arbeidet kunne starte, som ble anslått til å ta et års tid, med ferdigstilling oktober 2011. Da var det for sent.

De viktigste årsakene til at det tok lang tid å gjennomføre tiltakene var:

- Mangel på styring og planer fra prosjektets begynnelse.
- Det var heller ingen planer for hvordan man skulle rapportere prosjektet, og hvis de møtte på særskilte utfordringer.
- Rapport ble sendt direkte til arkivet, og ikke fulgt opp av ledelsen/oppdragsgiver.
- Departementsrådene informerte ikke statsrådene tilstrekkelig, slik at de kunne følge opp prosjektet etter forventningene fra SMK eller regjeringen. Lederen for prosjektet forklarte følgene: «*det var ingen som pustet ham hardt i nakken*» (Norge & Gjørsv 2012:441)
- Politisk og administrativ ledelse i FAD hadde liten kontroll, oppfølging og styring av prosjektet i forhold til forventningen fra regjeringen.
- SMK fulgte ikke opp, og få andre engasjerte seg i prosjektet.
- Ingen fulgte opp prosjektet utover for å bidra til tidsbesparende tiltak, eller øke gjennomslagskraften.

- Grunnen til at SMK og JD ikke fulgte opp var at de ikke tok innover seg POD-rapporten, og innså den store risikoen, dette gjorde at tiltakene ikke ble gjennomført.
- Staten var passiv, ønsket ikke politisk uro.
- Hemmelighold av POD-rapporten bidro til at den ikke fikk oppmerksomhet og ble prioritert.
- Det ble en ansvarspulverisering ettersom tiden gikk, og dette svekket framdriften. Ledelsen i FAD fulgte ikke opp.
- Ansvarsprinsippet blir svekket når prosjektet blir fordelt mellom forskjellige sektorer.
- Svikt i gjennomføringen (Norge & Gjørsv 2012:444).

2.8 Planer

Hvordan planene forholder seg til hverandre og svakheter rundt planene vil bli diskutert i dette kapitlet. Forståelsen rundt dette er viktig for å kunne drøfte prosessene rundt reguleringsplan, og betydningen av planene, undersøkelser til disse, samt svakhetene ved planene.

Forholdet mellom arealplan og reguleringsplan

I arealplanen så blir formålene til arealene i kommunen bestemt ut i fra de vedtak kommunen har gjort i forhold til arealressursene. Arealplanen bidrar til kommunens langsiktige planlegging, og er grunnlaget for den mer detaljerte arealplanleggingen, som reguleringsplaner og soneplaner. Kommuneplanens arealdel er direkte rettskraftig, og reguleringsplaner og enkeltvedtak må derfor ikke være rettstridig i forhold til denne. Reguleringsplaner brukes i områder hvor arealplanen krever det, og kommunen er pliktig til å utarbeide dette i forhold til større utbygginger. Det er kommunestyret som vedtar reguleringsplanene, og planene er bindende.

Bebyggelsesplan er en detaljert plan over uteareal og utformingen av bygg. Denne planen godkjennes av bygningsrådet, og er det laveste nivået i planhierarkiet. Kommunestyret vedtar områder hvor disse planene er rettslig bindende (Bukve 1997:297).

Planprosess

Prosessene til en plan blir sett på som viktigere enn resultatet (Edvardsen 1986:165).

Reguleringsplanlegging

Reguleringsplanen er den som har gitt størst betydning for harmonisering og samordning av interesser innenfor et felles leveområde. Planen gir en sikkerhet i forhold til investeringer i bygninger, anlegg og sosial utfoldelse (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:207).

Reguleringsplanene blir som regel gjennomført. I forhold til kritikerne som mener den ikke har gitt resultater, så er det ofte nok å vise til planen og terrenget for å vise at hovedtrekkene har blitt gjennomført slik som da planen ble vedtatt (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:207).

Reguleringsplanen stammer fra middelalderen, men de mest omfattende bestemmelsene kom først i 1924. Disse bestemmelsene var rettet mot byene, og noen bestemmelser dekket også forhold utenfor byene. Det var ingen faglig kontroll av kvaliteten til reguleringsplanene før på 1960- tallet. Premissene for reguleringsplanlegging slik vi kjenner den i dag, kom ved bygningsloven av 1965. Planene skulle da ha forankring i overordnede planer, og loven gjaldt hele landet (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:209).

Svakheter ved reguleringsplanlegging

Mangel på visualisering av den fysiske virkelighet av planene er problemfylt, dette gjør at forbedringer og justeringer av planene ikke blir oppdaget før planene og tiltakene har blitt gjennomført. Mangel på detaljert presentasjon av planene med oppriss, snitt og modeller er også et problem. Siden disse kan beskrive konsekvensene som er påregnelige for de berørte partene før planene blir vedtatt (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:219).

I norsk planleggingspraksis har gode egnethetsanalyser i liten grad blitt innarbeidet, selv om dette er lagt vekt på i undervisningen. Forarbeidende som reguleringsplaner og

områdeplaner bygger på preges av manglende analyse (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:219).

Gjennomføring av reguleringsplanen

Samsvaret mellom planen og den realiserte virkeligheten som følge av planen avhenger av tiden for gjennomføringen, planens detaljeringsgrad, tekniske og økonomiske muligheter. Viljen til gjennomføringsmyndigheten har også mye å si for hvordan planen blir omsatt i praksis. Det er planetaten i kommunen som har det store ansvaret for at planen blir gjennomført etter hovedtrekkene, og at detaljene i planen blir hensyntatt. Dersom det foreligger avvik så skal dette fram i offentlighet, og det skal evt. foretas en ny saksbehandling. Det er gjort en rekke erfaringer på at intensjonene og kvalitetene i planene ikke blir ivaretatt når det gis byggetillatelse.

Noe som kan bedre reguleringsplanleggingen er bedre utredninger i forkant av planene (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:223).

2.9 Veiledere

Dette delkapittelet skal ta for seg veilederne som er gitt av Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, som er gitt for å bistå både private og kommunene i planleggingsarbeidet.

Veileder - «Grad av utnytting»

Arbeidet med veilederen ble gjort i samarbeid mellom Statens bygningstekniske etat, Kommunal- og regionaldepartementet, og Miljøverndepartementet. Veilederen er et oppslagsverk, som skal brukes i planleggingsarbeidet.

Formålsparagrafen til plan- og bygningsloven (1985) er at loven skal *«legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet»* (Miljøverndepartementet 2007:8).

«Kommunen skal også sikre at all bebyggelse best mulig tar hensyn til de nære omgivelser og naboer i forhold til bygningsvolum og høyder, estetikk, bevaring av terreng og vegetasjon, og

at bebyggelsen ivaretar god fjernvirkning og sammenheng med landskapet»
(Miljøverndepartementet 2007:8).

Terreng

«Ved utarbeidelse av en plan må kommunen ha et bevisst forhold til planens innhold og detaljnivå. Kommunen må ta et veloverveid standpunkt til behovet for styring av terrengarbeider i forhold til bl. a. estetikk, skred, flomfare, privatisering og ulemper for omgivelsene» (Miljøverndepartementet 2007:17).

«Kommunen bør også ta stilling til hvilken grad det bør gis detaljerte bestemmelser vedrørende utforming av utearealer i forhold til konkrete behov for å ta spesielle hensyn til terrengkvaliteter» (Miljøverndepartementet 2007:18).

Veileder – «Reguleringsplan»

Veilederen er gitt av Miljøverndepartementet som utdypende informasjon til plan- og bygningsloven av 2008 og lovkommentarer.

- Medvirkning – Kommunen skal påse at medvirkning har blitt brukt i planprosesser som er gjort av det private og det offentlig, jf. §5-1 pbl. Dette skal være mulig for medvirkning under byggesaksbehandling og planlegging, for å sikre at interesserte blir hørt (Miljøverndepartementet 2011:17).
- Potensielle konflikter kan bli redusert ved medvirkning, og det skaper forståelse for ulike interesser i forhold til planen (Miljøverndepartementet 2011:18).
- Ved større utbygginger så brukes det informasjonsmøter. Møtene er viktige for at naboer skal få nok informasjon til å medvirke, og kan sikre viktig informasjon tidlig i oppstartsfasen (Miljøverndepartementet 2011:16).
- Negative konsekvenser ved planen skal ikke skjules i presentasjonen, og det skal være realistiske illustrasjoner (Miljøverndepartementet 2011:17).

«Graden av detaljering er ikke fastlagt i loven». Det er betydelig fleksibilitet for offentlig og privat reguleringsarbeid (Miljøverndepartementet 2011:34).

«Illustrering for eksempelvis å tydeliggjøre hva som er tenkt, skal i tilfelle gjøres i vedlegg til den formelle planen» (Miljøverndepartementet 2011:65).

2.10 Lovgrunnlag

Dette delkapittelet skal ta for seg lovene som kan knyttes til casene. Casene vil bli diskutert i forhold til de kravene loven stiller. Dette for å avklare forholdene rundt casene.

Byggetomt

Plan- og bygningsloven (2008) tar for seg kravene som stilles til byggetomta i kapittel 28.

§ 28-1 «Byggegrunn, miljøforhold».

- «Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak».

- «For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal» (Lovdata 2008).

§ 28-2 «Sikringstiltak ved byggearbeid mv».

- «Bygge- eller rivingsarbeid, graving, sprenging eller fylling kan ikke igangsettes uten at de ansvarlige på forhånd har truffet nødvendige tiltak for å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom, og for å opprettholde den offentlige trafikk».

- «Kommunen kan gi de pålegg den finner påkrevd for at disse bestemmelser blir holdt, herunder grunnundersøkelser» (Lovdata 2008).

§ 28-3 «Tiltak på nabogrunn»

-«Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen».

4. ledd, første punktum:

- «Er de tiltaken som nevnt i første ledd gjort nødvendig ved at naboen har forsømt sin plikt til å lede bort vannet eller å forebygge ras eller utglidning, kan denne ved skjønn pålegges å erstatte eieren kostnader, skade og ulempe» (Lovdata 2008).

Byggetomt plan- og bygningsloven 1985

§ 68 «Byggegrunn. Miljøforhold»

-«Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- og miljøforhold».

-«Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal»(Lovdata 1985).

Byggesøknad

Plan- og bygningsloven (2008) stiller krav til søknadsplikt for tiltak etter kap. 20.

§ 20-1 «Tiltak som krever søknad og tillatelse»

«Med mindre annet fremgår av §§ 20-3 og 20-4, må følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:»

-«§ 20-1 –a. oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg».

-«§ 20-1 –k. vesentlige terrenginngrep» (Lovdata 2008).

Tilsyn

§25-1 «Tilsynsplikt» (pbl. 2008)

-«Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov» (Lovdata 2008).

Tilsyn etter plan- og bygningsloven 1985:

§10-1 «Kommunens oppgaver og samarbeidsplikt» (pbl. 1985)

-«Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningsloven holdes i kommunen» (Lovdata 1985a).

Opprettelse av eiendom

§26-1 «Opprettelsen og endring av eiendom» (pbl. 2008)

-«Opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, jf. lov om eighedsregistrering, eller endring av eksisterende eiendomsgrenser, må ikke gjøres på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift eller plan. Opprettelsen eller endring som nevnt i første punktum, må heller ikke gjøres slik at det dannes tomter som er uegnet til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering etter reglene i denne lov» (Lovdata 2008).

Reguleringsplan

§ 12-7 «Bestemmelser i reguleringsplan» (pbl. 2008)

-«2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet.»

-«12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne» (Lovdata 2008).

3 Metode

Dette kapitlet skal ta for seg metodene som er brukt i forskningsstudie. Kapitlet beskriver de ulike metodene som har blitt brukt for å samle inn data, og for å analysere disse.

3.2 Casestudie

Metoden som brukes i denne forskningen er en casestudie av to nabokonflikter, som er en kvalitativ forskningsdesign (Johannessen et al. 2004:38). Casestudie kjennetegnes av at datakildene er steds- og tidsavhengige, og at det brukes flere forskjellige kilder i studiet. Fordelen med at det brukes flere kilder eller metoder til å innhente informasjon, er at de kan utfylle hverandre der de er svake (Flyvbjerg 2000:25). Casedesign består av en omfattende og detaljert datainnsamling over tid, av et eller flere case. I dette tilfelle så skal casestudiet kartlegge to nabokonflikter, som er de to analyseenhetene for oppgaven.

Casestudiene har ofte en setting som f.eks historisk, økonomisk, sosial eller fysisk. Settingen for dette casestudiet, er historisk perspektiv, hvor man analyser dokumenter og annen informasjon for hver case, og bygger seg opp en casehistorie ut i fra dette. På denne måten ser man saksgangen i nabokonfliktene, og får oversikt over dokumentene i sakene som er sendt mellom kommunen og de berørte partene, og uttalelser fra faglige eksperter. Ut i fra de forskjellige kildene til informasjon, så skal casene tolkes opp mot eksisterende teori for å svare på forskningsspørsmålet (Johannessen et al. 2004:84).

3.3 Valg av case

Valg av case ble gjort på samme måte som Bent Flyvbjerg beskriver i boken «Rationalitet og magt – et case baseret studie af planlægning, politik og modernitet». Valget av case ble gjort fordi man vet på forhånd at sakene har mye informasjon som kan være av stor interesse for å belyse målet for forskningen (Flyvbjerg 2000:22). Målet for forskningen er å avdekke

bakenforliggende årsaker til nabokonfliktene, og som kan knyttes opp til den kommunale planleggingen. På bakgrunn av forkunnskaper, og en grundig gjennomgang av saker så ble casene valgt. Casene hadde noen likheter i form av karakter, som at de begge omhandlet forhold knyttet til tomten av eiendommen, og som man kan anta har årsaker som kan knyttes opp til kommunens prosesser ved planlegging.

Begge casene ligger innenfor den samme kommunen, og vil bli sammenlignet opp mot hvordan kommunen er organisert for å håndtere den kommunale planleggingen, og avdekke hvilken rolle kommunen har i forhold til konfliktene.

Valg av studieområde ble gjort på bakgrunn av nabokonflikter som det ble referert til i en lokalavis, og vekket interesse for tema rundt hvilken rolle den kommunale planleggingen kan ha i forhold til nabokonflikter.

3.4 Alle data

Det har vært en omfattende og tidkrevende prosess med innhenting av data og teori til oppgaven. Prosessen startet med teorier som omhandler kommunens organisering, arbeidsmetoder, kommuneplanlegging, samt lovgrunnlag. Deretter ble det gjort dokumentanalyser og intervjuer som de to viktigste datakildene.

Teori

Kapittel 2 tar for seg teorien som er selve grunnlaget for studiet. Teorien er hentet fra ulike typer kilder som bøker, dokumenter og internettsider. Teorikapittelet legger føringer for studiet, og casene blir analysert opp mot dette i analysekapittelet.

Dokumentanalyse

I forbindelse med nabokonfliktene så har det blitt gjort en grundig dokumentanalyse for å kartlegge forholdene rundt casene, samt å lage en casehistorie, hvor man får bedre oversikt over hendelsene som kan trekkes opp mot teorien i analysekapittelet. Det har også blitt gjort analyse og bearbeiding av andre rapporter som kommer inn under teoridelen.

Dokumentanalysen består av casehistorien som tar for seg de viktigste momentene som kommer frem i saksdokumentene. Dokumentene består av protester fra de berørte partene, uttalelser fra kommune og faguttalelser. Forholdene som kommer frem i casehistorien blir analysert opp mot teorien ved hjelp av intervjuer i analysekapittelet.

Observasjon

Det har blitt foretatt observasjon av caseområdene for at forskeren skal få en bedre forståelse av problemområdene som det refereres til i saksdokumenter, intervjuer, og andre fagrapporter, og på denne måten sikrer man at forskeren får de samme oppfatningene av konkrete beskrivelser i saksdokumenter og fagrapporter, gjennom sanseintrykk og erfaringer. Hukommelsen til forskeren er også viktig for å lagre data, inntrykkene som ble gjort ved befaringsene ga en dypere forståelse for de detaljerte beskrivelsene som ble gitt i de geotekniske fagrapportene (Johannessen et al. 2004:121).

Intervju

Intervjuene som ble gjort i dette studiet hadde som formål å belyse hvordan kommunen er organisert og arbeider, og å finne årsaker til nabokonfliktene, og hvilken rolle kommunen hadde. Intervjuene ble foretatt av personer som er tilknyttet kommunen.

Valg av intervjuobjekter ble gjort for å dekke både administrasjonen som lager kommuneplanene og er saksbehandlere for reguleringer, samt å dekke den politiske siden som vedtar planene. Intervjuene var svært viktige for å danne en forståelse for hvordan kommunen er organisert, både mellom administrasjonen og politikerne, samt arbeidsmetodene deres, sett fra innsiden.

Metoden for å innhente intervjuobjekter til oppgaven ble gjort ved «snøballmetoden», denne går ut på at forskeren tar kontakt med folk som man mener kan belyse saken om det aktuelle tema (Larsen 2007:78).

Gjennomføringen av intervjuene ble gjort ved hjelp av en intervjuguide som var strukturert i temaer og konkrete spørsmål, men alle temaene var ikke like relevant for intervjuobjektene. Derfor ble intervjuene tilpasset etter hvilken stilling eller nøkkelperson de var i forhold til å belyse saken fra både den politiske og administrative delen av kommunen. Dette bidro til å

se sakene fra forskjellige perspektiv. Rekkefølgen på spørsmålene og temaene kunne varieres, og jeg vil derfor definere metoden som ble brukt som *delvis strukturert intervju* (Johannessen et al. 2004:143).

3.5 Fremgangsmåte

Tilnærmingen til studie er gjort ved å granske konfliktene ved å lage en historikk og dokumentanalyse av saksgangen til hver nabokonflikt. Deretter har problemområder blitt kartlagt, og ut i fra dette så har målet med studie vært å se disse nedenifra og opp i det kommunale systemet.

3.6 Refleksjoner

3.6.1 Begrensninger og feilkilder

Begrensingene i oppgaven går ved saksdokumenter som er unntatt offentlighet, og tid til å gjennomføre prosjektet. Det har hele tiden blitt jobbet for å sikre at all data er korrekte, slik at ikke feilkilder blir gjort. For å sikre dataen man får fra intervjuene, så har disse blitt tatt opp på bånd, og deretter har intervjuene blitt skrevet ned ordrett. Dette arbeidet har vært omfattende, men gjør at dataen blir mye sikrere, og sørger for at intervjuobjektene ikke blir feilsitert i oppgaven, eller at feiltolkninger av notater påvirker forskningen negativt, og dens validitet.

Saksdokumenter i tilknytning til casene som kommer inn etter at datainnsamlingen er avsluttet, kommer ikke med i oppgaven, og er en begrensing. Men de dokumentene som har blitt lagt til grunn i forskningen innebærer de faktorene studiet skal fokusere på, nemlig årsakene til konfliktene. Dette kommer frem i brevene til de berørte partene, fagrapportene og kommunens uttalelser. I tillegg så blir årsakene beskrevet i form av intervju, hvor kommunens rolle blir avdekket ytterligere. De videre saksdokumentene som fremkommer etter at datainnsamlingen er avsluttet, vil innebære løsninger til nabokonfliktene. Løsningene på konfliktene er til behandling i domstolene, og ligger utenfor forskningens mål og fokusområde.

3.6.2 Studere nabokonflikter

Å studere nabokonflikter kan være et ømfintlig tema for de som er berørte. Dette har også blitt grundig vurdert i studieprosessen, hvor det blant annet ikke blir referert til navn i saksdokumenter av de berørte partene.

Studiet vektlegger å belyse årsakene til konfliktene gjennom den kommunale planleggingen, som bakenforliggende faktorer, og har derfor ikke med hva de berørte partene mener i sakene ytterligere. De ble derfor ikke vurdert for intervju. Synspunktene deres er også godt beskrevet i saksdokumentene som jeg har fått innsyn i, jf. § 8 offentlighetsloven.

3.6.3 Personvern

I den endelige oppgaven og i bearbeidelsen av data så har intervjuobjektene blitt anonymisert. Dette er gjort med tanke på å beskytte informantene som har bidratt i forskningen. Anonymiseringen bidrar også til at intervjuobjektene kan snakke mer «fritt» enn det som kan forventes ved fullt navn. Dette gir forskeren et dypere innblikk i området det skal forskes på.

4 Case studiene

4.2 Fet kommune

Generell informasjon

Fet kommune ligger ved Glommas utløp til Øyeren, ca. 30 km fra Oslo. Kommunen har en grønn profil, som en bokommune med lite arbeidsplasser. Sentrum av kommunen er lokalisert ved Fetsund ved jernbanen og Glomma. Kommunen har 10 810 innbyggere i 2013 (SSB 2013).

Historisk perspektiv over kommunens oppbygning i forhold til planlegging

Delkapittelet skal ta for seg kommunens oppbygning i forhold til planleggingen. Det finnes svært få skriftlige kilder på hvordan kommunen har vært oppbygd, etter mine samtaler med arkivaren for kommunen, og lokalbiblioteket. Jeg har derfor tatt utgangspunkt i et hefte, «*Kjenn din kommune*» som ble utgitt i 1958, fra en studiesirkel som kartla kommunen (A.O.F's Studiesirkel I 1958). Deretter har jeg tatt for meg informasjonsskriv fra kommunen. «*Fet kommune - Jubileumskavalkade*» som ble utgitt i 1987 (Kristensen 1987). «*Verdt å vite om Fet kommune*» som ble utgitt i 1989 (Fet kommune 1989).

For videre avklaring av hvordan kommunen har vært organisert i forhold til planlegging så har denne informasjonen blitt gitt i form av intervjuer og andre kilder. Delkapittelet har som mål å bidra med kunnskap og forståelse over hvordan kommunen har vært oppbygd gjennom tidene, for å gi en dypere innsikt i hvordan kommunen har utviklet seg, og en forståelse for hvorfor kommunen er slik den er i dag.

Historikken vil også ta for seg vedtakene av reguleringsplanene som berører casene. Dette gjøres med hensikt i å belyse i hvilken historisk kontekst planene ble vedtatt i, med den nasjonale lovgivningen som et bakteppe, samt måten kommunen er organisert, og utøver sin planleggingsmyndighet på.

1940-tallet

På 1940-tallet så var Fet kommune organisert som et herred med herredsstyret. På den tiden var det bykommuner og herreds-kommuner. Bygningsloven fra 1924, skilte mellom by og land. Det var derfor lite styring og reguleringer i landkommunen på den tiden, siden bygningsloven fra 1924 fokuserte på bykommunene. Siden Fet var en herred kommune så ble ikke saker dokumentert like detaljert som i en bykommune.

I 1946 så ble bygningsloven også gjort gjeldene for Fet, og loven gjaldt for hele kommunen. Etter at loven ble gjort gjeldene, så ble det opprettet et bygningsråd som skulle kontrollere at bestemmelsene i loven ble fulgt. Bygningsrådet var et politisk underutvalg, med en formann som hadde ansvaret. Formannen var utdannet byggmester (intervju 2).

Innføringen av bygningsloven fra 1924 gjorde at boligbyggingen ble mer omfattende og systematisk i forhold til tidligere. Kommunen fikk store utbygginger vest for Glomma, hvor store boligfelt ble utbygd (Kristensen 1987:19).

Etter hvert som arbeidsmengden økte, så ble det innstilt et ønske for herredsstyret om å utvide bygningsrådet med en kommuneingeniør. Dette kravet ble lagt frem for politikerne i 1948, og i 1949 så ble den første kommuneingeniøren i Fet ansatt. Arbeidsfordelingen var slik at kommuneingeniøren var ute og målte, mens formannen foretok seg forretningene (intervju 2).

1950-tallet

I 1957-58 så ble det foretatt en studie av Fet kommune ved A.O.F's studiesirkel. Studie hadde som hensikt å kartlegge kommunens organisering, og skape interesse rundt arbeidet etatene utfører. Denne rapporten beskriver at det var ansatt en herredsiingeniør på ingeniørkontoret i 1957, og denne hadde en assistent under seg. Det var seks ansatte på herredskontoret, og det var ikke ansatt noen rådmann (A.O.F's Studiesirkel I 1958:3).

Under kapittelet «Boligreisning og regulering», så kommer det frem at kommunen har gjort bygningsloven gjeldene for hele kommunen. Dette innebærer at det har blitt gjort reguleringsarbeid for kommunen. I 1957 så foreligger det vedtatt reguleringsplan for hele Fetsund og Nerdrum området, disse planene er utarbeidet av bygningsrådet i kommunen.

3000 dekar av kommunens areal har blitt forelagt formannskapet i kommunen, hvor planene ikke er vedtatt enda.

Kommunen driver tomteoppkjøp. Fet har kjøpt eiendommen Balnes, hvor de har regulert områder for parseller og bebyggelse. Eiendommen vil gi 120 tomter for boligbygging. Det er også avsatt areal til forretninger, offentlige bygg, samt industri. Kommunen har ikke kjøpt slike store tomter for utbygging tidligere.

Situasjonen på tilgjengelige tomter i kommunen beskrives som god, pga. det regulerte Balnes område som kommunen utvikler, samt enkelttomter som til stadighet blir lagt ut frivillig. Kommunen bistår også med lån for folk som vil bygge seg hus gjennom Husbanken (A.O.F's Studiesirkel I 1958:6).

Ut i fra denne kilden så kan man se at kommunen driver aktivt med utbygging og regulering på 1950-tallet.

1960 - tallet

På 1960-tallet så gikk Fet fra organiseringen som herred med herredstyret, til en kommune med kommunestyret. Bygningsloven av 1965 ble gjeldene for hele landet, og det stilte nye krav til hvordan kommunen arbeider. Nye lovkrav til oppmåling, vann og avløp bidro i denne utviklingen (intervju 2).

Kommunen fikk nå en organisasjonsform med etater, dette er en organisasjonsform med hierarkisk oppbygning hvor den tradisjonelle saksbehandling metoden ofte blir brukt, som blir beskrevet nærmere i kapittel. 2.6.

Fet var styrt etter en 3-nivå modell. Rådmann, etatsjefer, og en egen administrasjon under hver etat. Det var også et teknisk hovedutvalg hvor politikere kunne detaljstyre utbyggingen. Ordningen og organiseringen av kommunen hadde faste rammer etter lovgivningen på den tiden, hvor utvalgene hadde faste arbeidsoppgaver (intervju 3).

På 1960-tallet så endret de ikke bare organisasjonsformen, men også kommunegrensene. Kommunen fikk blant annet Enebakkneset fra Enebakk kommune i 1962 (Wikipedia 2013).

Utbyggingen av Garderåsen var det største og mest omfattende prosjektet for kommunen. Arbeidet startet allerede i 1962, da kommunen foretok grunnervervelsene (Kristensen 1987:19).

Kommunen sto for reguleringene i Garderåsen, Løkenåsen og Fjellsrud på 1960- tallet (Kristensen 1987).

1970 – tallet

På 1970-tallet startet kommunen byggingen av kommunale boliger, pga. endringer i skolestrukturen med 9-årig grunnskole så trengtes det flere kommunale boliger. Dette ble gjort for å gi boligtilbud til det økende antallet lærere i kommunen, samt tilbud om trygdeboliger. Ved Løken Terrasse ble det etablert kommunale boliger (Kristensen 1987:20).

Reguleringsplan for Løken terrasse ble vedtatt av kommunestyret i 1974 (Aukland 2011).

I Løken terrasse så sto kommunen for planleggingen av området, og et utbyggingsselskap bygde ut område på oppdrag fra kommunen. Kommunen hadde eierandeler i prosjektet, og det ble opprettet et borettslag hvor de også solgte boliger til privatpersoner (intervju 2).

Det ble ikke gjort noen særlig analyser på den tiden da Løken terrasse ble bygd, og det kunne også vært en mer nøyaktig saksbehandling. Utbyggingen er dårlig dokumentert (intervju 2).

Etter at kommunen hadde foretatt grunnervervelser i en rekke områder. Så ble «AS Fet Tomteselskap» opprettet. Tomteselskapet sto for regulering av kjøpeklare tomter og utbyggingen av rimelige bolighus (intervju 3).

1980 – tallet

De første utbyggingsområdene av Garderåsen tok mange år å regulere, og først i 1980 ble de første boligene påbegynt. Byggingen i Garderåsen har vært sammenhengende og er pågående (Kristensen 1987:19).

I 1985 kommer den nye plan- og bygningsloven. Loven endret forholdene rundt planleggingen i sektorene i kommunen. Tidligere var nesten all planleggingsarbeid lagt under teknisk sektor. Loven fra 1985 krevde at alle sektorer skulle stille likt, og skulle bidra i planleggingen. Det ble også krav om rullering av planer, samt at det skulle være

medvirkningsprosesser fra oppstartsfasen. Loven forankret også den sosiale boligbyggingen, se kapittel 2.3.

Etter 1985 så opphørte den kommunale byggekontrollen (intervju 1).

På slutten av 1980-tallet gikk boligmarkedet i Norge inn i krisetider.

Tomteselskapet hadde drevet lenge med reguleringer av store boligområder, samt drevet en aktiv boligbygging. Kommunen tilbød rimelige og bra hus til folk, som et bidrag til sosial boligbygging. Ved utbyggingen av Hovin feltet på slutten av 80-tallet, så begynte det å skjære seg for tomteselskapet. Det hadde skjøvet store utgifter foran seg, og gikk konkurs. Fet kommune var eieren av selskapet, og tapte betydelig med penger på denne konkursen (intervju 3).

I 1988 så ble det bestilt en geoteknisk rapport av kommunen fra NOTEBY, for å avklare den lokale stabiliteten i skråningene nedenfor boligområdet ved Løken terrasse. Rapporten ble bestilt etter observasjoner av overflate ras (Jørve 1988).

I 1989 ga Fet kommune ut informasjonshefte «Verdt å vite om Fet kommune» med beskrivelser over hvordan kommunen arbeider, og hva slags arbeid etatene utfører (Fet kommune 1989).

Heftet beskriver at det er kommunestyret som vedtar de kommunale sakene, mens de kommunale tjenestemennene lager forberedelser til sakene og utfører dem. Kommunestyret og formannskapet avgjør i prinsipielle og viktige saker, ellers så blir oppgavene delegert til teknisk utvalg for avgjørelse etter kommunens vedtekter og av lov (Fet kommune 1989:8).

Den tekniske etaten består av to deler, en bygnings-/regulerings-/oppmålingssjef og en kommuneingeniør. Planavdelingen ligger under kommuneingeniøren. Oppmålingsavdeling, bygningsavdeling og reguleringsavdeling ligger under bygningssjefens etat.

Bygningsrådet tar for seg sakene som bygningsvesenet presenterer, og sørger for at andre instanser og sektorer uttaler seg i sakene (Fet kommune 1989:24).

1990 – tallet

Etter at Fet kommune tapte penger på tomteselskapet, så ble kommunen og politikerne mer fraværende i boligbyggingen på begynnelsen av 1990-tallet (RB 2004).

Den nye kommuneloven fra 1993 sørget for at kommunen kunne bestemme selv hvilken organisasjonsform de skulle ha. Kommunen skulle basere seg på lokaldemokratiet og selvstyret, se kapittel 2.1.

I 1997 ble bebyggelsesplanen for Tientjernet Borettslag vedtatt (Fredriksen 2012).

2000 – tallet

En NIBR- undersøkelse som var bestilt av Oslo, Akershus og kommunaldepartementet, kartla kommuner som utbyggere og aktører i boligmarkedet i 2002. Studiet foretok seg Fet kommune. I rapporten kommer Fet kommunes syn på dette fram (Tennøy 2002:2).

Kommunen har en målsetting på ca. 30 – 70 nye boliger hvert år. Det er ikke ønskelig med en større utbygging og befolkningsvekst siden det ikke er lønnsomt i forhold til infrastruktur. Fet kommunen ser heller ikke på at det er deres oppgave å bygge boliger, og at de skal ha en rolle i boligproduksjonen. Det er kun omsorgsboliger til spesielle grupper nevnes det i rapporten (Tennøy 2002:54).

Ut i fra denne informasjonen så kan man se at kommunen har endret holdning fra å drive aktivt med planlegging og utbygging, til å bli mer forsiktige.

I perioden 2000 – 2004 så omorganiserte 2/3 av kommunene i Norge den politiske og administrative strukturen på bakgrunn av kommuneloven som ble gjeldene i 1993.

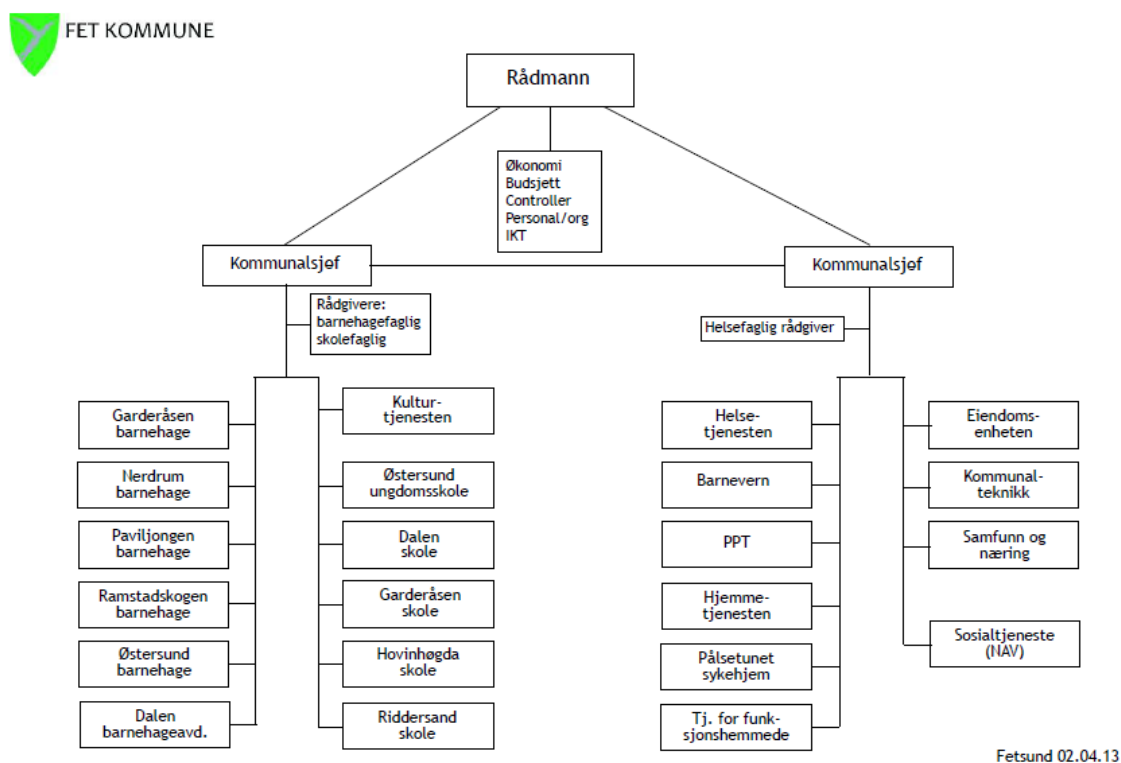
Kommunene gikk derfor bort fra den faste tradisjonelle sektorbaserte hovedutvalgsmodellen. Utvalgene ble friere, og hadde ikke lenger faste oppgaveområder. Strukturene i kommunen gikk bort i fra sektormodellen til en mer flatere struktur.

Kommunene organiserte seg til «tonivå» eller «resultatenheter», hvor det ble lagt vekt på en økt operativ frihet, og en bedre kostnadseffektivitet. En stram kommuneøkonomi var ofte begrunnelsen for valget (Aarseth 2009).

I 2003 omorganiserer Fet kommunen seg fra 3-nivå til 2-nivå (intervju 2).

I 2009 ble planen for Garderåsen IV vedtatt (Felumb 2012). Planen fikk endringer, og ble revidert i 2011 etter den nye plan- og bygningsloven (Fosli 2011).

Dagens organisering av Fet kommune



Illustrasjon 1:(kilde: fet kommune – organisasjonskart)

Kommunen er i dag organisert som en «tonivå» kommune, som er en kommune med flat struktur. Denne ordningen kom på plass i 2003, og endret både den politiske og administrative delen av kommunen, og fikk innvirkning for planleggingsmyndigheten.

Kommunen gikk inn for en omorganisering for å spare stillinger, grunnet en dårlig kommune økonomi (intervju 2).

Planmyndigheten til kommunen ligger under enheten for samfunn og næring. Denne enheten har nå ansvaret for plan, byggesak, geodata, landbruk og næring. Planavdelingen består av to fulltidsstillinger (intervju 2).

Etter den nye organisasjonsstrukturen så ble teknisk hovedutvalg borte, som var en del av administrasjonen til teknisk etat, hvor politikerne hadde detaljstyringsmuligheter og mer makt i enkeltsaker innenfor planlegging, som de ikke har lenger (intervju 2).

Det var også tidligere bestemt ved lov at bygningsrådet skulle ta for seg saker som skulle vedtas av kommunestyret, men det ble endringer i lovgivningen. Deretter skulle et fast planutvalg ha ansvaret, før det ble helt fritt hvilket utvalg som skulle ha denne oppgaven (intervju 2).

I dagens ordning er et fast planutvalg videreført i kommunen, som ligger under formannskapet (intervju 2). Valget for dette er på bakgrunn av at de har møter oftere, og består av de tyngste politikerne (intervju 3).

Delegering av ansvar og myndighet

Kommunen har delegeringsbestemmelser som fordeler ansvar og myndighet. De fleste plansaker er delegert til planutvalget og enheten for samfunn og næring. Hvis saken ikke er politisk så er det delegert til rådmann, og så eventuelt ned til enheten (intervju 2).

Enhetslederen har da det formelle ansvaret for alt saksbehandler gjør. Dette gjelder selv om det er interne delegeringsbestemmelser innenfor enheten. Arbeidet som gjøres av saksbehandler må enhetslederen godta etter delegeringsbestemmelsene (intervju 2).

Saksbehandlingen for enkeltsaker og byggesaker skjer på avdelingsnivå. Ved prinsipielle saker så går den til politisk utvalg. Enhetsleder må inn i saker med mye konflikter (intervju 2).

Arbeidsmetoder

Administrasjonen til Fet kommune arbeider etter fullført saksbehandling. Saksbehandler starter og avslutter behandlingen av alle plansaker, og skriver innstillingen for rådmannen. Enhetsleder og rådmann kan gjøre endringer, men vanligvis gjøres ikke det (intervju 1).

Saksbehandler har ansvaret for at andre instanser uttaler seg i saker i plansaker som omhandler flere lovverk, og eventuelt politiske utvalg, og sammen stiller dette til en endelig innstilling for vedtak (intervju 1).

Kommunen har et system som kalles «administrativt planforum», hvor de andre enhetene i kommunen blir orientert om saken, samt at de kan bidra med sine egne synspunkter under planprosessen. Når saken kommer til planutvalget, så har den blitt orientert for alle enhetene (intervju 2).

4.3 Casehistoriene

4.3.1 Nabokonflikt - tomtegrenser

Generell informasjon

Konflikten dreier seg om uenigheter ved tomtegrensene mellom et nyetablert boligfelt, og et eldre boligfelt. Dette er i forbindelse med oppføringen av et nytt hus på tomten i Seljeveien 12, ved det nye boligfeltet etter reguleringsplanen for Garderåsen IV.

Tomannsboligene i Tientjern Borettslag ble regulert med bebyggelsesplan i 1997 (Fredriksen 2012). Da var området bak husene utmark, og det ligger en fjell skrent bak platået til boligene, som ble sprengt ut da boligene ble bygget. Det ble satt opp et sikkerhetsgjerde på toppen av denne fjellskrenten etter avtale med grunneier og tillatelse av kommunen. Gjerdet ble plassert en meter innenfor kanten på toppen av denne fjellskrenten (intervju 2).

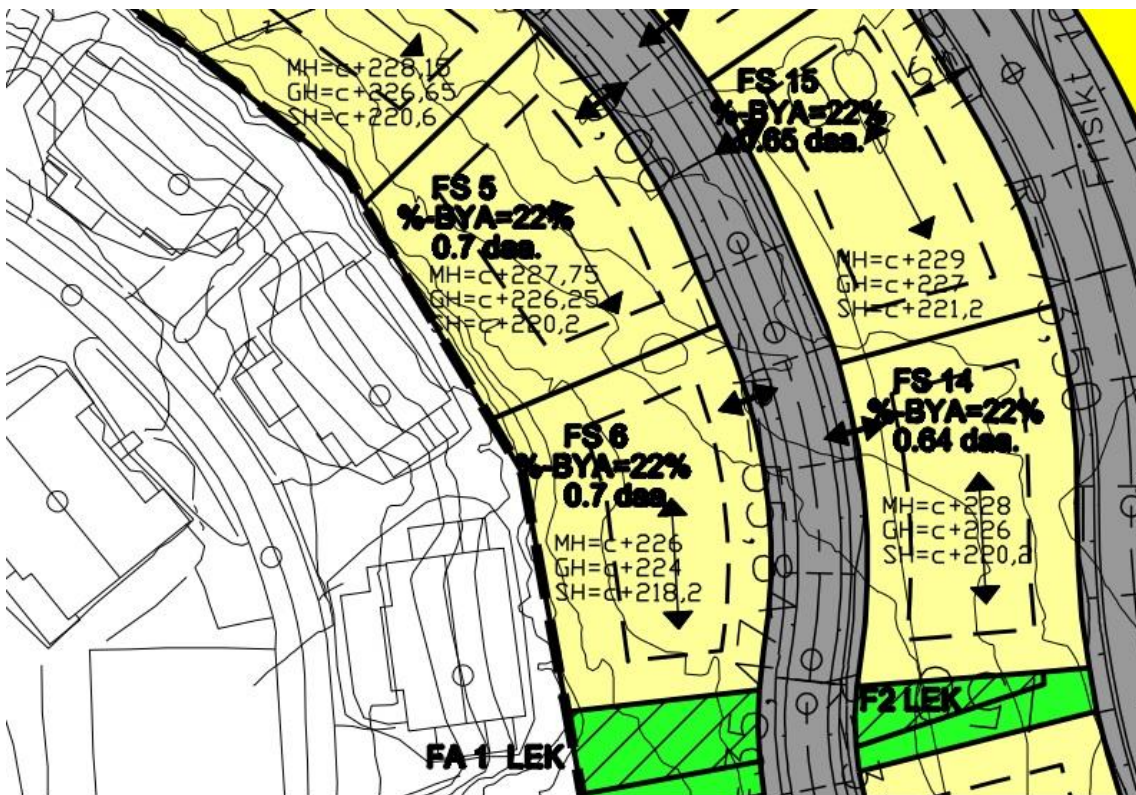
Beboerne som kjøpte bolig i Tientjern Borettslag, trodde nok at dette var grensene, og at arealene inn til fjellskrenten var deres eiendom. De var derfor ikke klar over dette da de selv bygget terrassene til dels utenfor tomtegrensene og reguleringsgrensene (intervju 2).

Beboerne i tomannsboligene reagerte først på grensene når gjerdet ble fjernet, og ikke under reguleringsprosessen (intervju 2). Selv om illustrasjonsplanen som vist over, sammen med reguleringsplanen ble lagt ut på høring. I reguleringsplanen er ikke terrassene tegnet inn, og konflikten kommer ikke like tydelig fram som på illustrasjonsplan.

Reguleringsplanen for Garderåsen IV ble vedtatt den 22.06.2009, og sist endret 12.08.2011. Den første utgaven ble laget på bakgrunn av plan- og bygningsloven av 1985. Det var behov for endringer i forhold til veg, og da ble planen endret til bestemmelsene etter plan- og bygningsloven av 2008 (Fosli 2011).



Illustrasjon 2 Kilde: Illustrasjonskart (Marlow – Ramfelt): Illustrasjonskartet for reguleringsplanen viser konfliktovergangen, hvor grensene er lagt helt inn på terrassene til tomteboligene i Tientjern borettslag.



Illustrasjon 3, kilde reguleringsplan 2. utg. (Marlow – Ramfelt): Reguleringskartet viser ikke terrassene til Tientjern Borettslag, konflikten er derfor ikke synlig i dette kartet som ble lagt ut på høring.

Saksdokumenter

Dette delkapittelet vil ta for seg saksgangen i dokumentene som er arkivert hos kommunen. Innsyn i dokumentene er gjort ved bruk av § 8 i offentlighetsloven. Målet for kapittelet er å trekke ut de viktigste hendelsene som kommer frem i dokumentene i saken.

Protestbrev fra styret i Tientjernet Borettslag

Det første protestbrevet i forbindelse med oppføringen av den nye boligen er sendt fra styret i Tientjern Borettslag, og brevet er datert den **26.04.2012**. Styret i Tientjern Borettslag ber Fet kommune om en redegjørelse for grensene mellom gnr./bnr. 14/459 og 18/477, siden merkene for grensene er fjernet. De ber om at det ikke tillates å igangsette byggearbeider på gnr. 18 bnr. 477 før grensene mellom overnevnte eiendommer er fastlagt (Felumb 2012).

Styret i Tientjernet Borettslag sender et nytt brev den **27.04.2012** hvor de vil informere om at borettslaget er plaget av overflatevann. Dette kommer da fra tomta gnr.18, bnr. 477, og de ber derfor kommunen om å gjøre tiltakshaver oppmerksom på dette problemet. Styrelederen ber om at overflatevannet fra nedløpsrør kobles til feltets overvannsledning (Felumb 2012).

Søknad for tillatelse til oppføring av bolig med garasje

Søknaden ble sendt av ansvarlig søker som er Helhetskroll AS den **11.05.2012** (Felumb 2012).

Protestbrev fra de berørte beboerne

Brevet er sendt den **14.05.2012** fra beboerne i tomannsboligene i Rognebærlia 16,18 og 20 ved Tientjernet Borettslag. I brevet blir det rettet flere innsigelser mot søknaden i forhold til tomtearealet, tomtegrensene, sprengning og sikringstiltak, topografiske forhold, og overvannshåndteringen for tomten (Felumb 2012).

Ansvarlig søkers tilsvaer til protester

Helhetskntroll AS som er ansvarlig søker sender tilsvaer til protester den **04.06.2012**. Brevet er en kommentar til protestene som ble gitt den 14.05.2012. Brevet er ikke tilgjengelig i arkivet, men er kommentert i brevet fra kommunen om innvilgelse av tillatelse til å sette opp bolig med garasje, den 22.06.2012 (Felumb 2012).

Boligbyggelaget Romerike

På grunn av protestene på tomtegrensene så har Boligbyggelaget Romerike fått i oppdrag å se på tomtegrensene mellom Rognebærlia 16,18,20 og 22, samt grenselinjene mot det nye boligfeltet til Seljeveien 12 og 14.

Den **18.06.2012** sender ingeniøren som har fått oppdraget et brev til Tientjern Borettslag.

I brevet kommer det fram at tomannsboligene Rognebærlia 16-18 og 20-22 er plassert altfor nærme nabogrensene. Det kommer også fram at det har vært et møte med kommunen den 18.06.2012, om koordinatene for grensepunktene til eiendom, gnr. 18, bnr. 459. De har kommet fram til at koordinatene stemmer, og at de samme koordinatene ble brukt ved Midlertidig kartforretning den 29.9.97. Koordinatene stemmer også med kommunens situasjonsplaner og bebyggelsesplan fra 1997.

Ut i fra målene som ble satt i planene fra 1997, så kan de se at tomannsboligene er plassert feil. De ligger nærmere nabogrensene enn det som var målsatt. Tomtegrensene er riktige.

Grensene kan ikke endres av Byggesak- eller oppmålingsavdelingen i kommunen, men må løses sivilrettslig, nevnes det i brevet.

Boligbyggelaget Romerike oppfordrer kommunen til et møte med de berørte partene for å klarlegge eksisterende grenser (Fredriksen 2012).

Boligbyggelaget Romerike sender også et brev til kommunen den **18.06.2012**, hvor de ber kommunen om å innkalle berørte parter til et møte for å klarlegge eksisterende grenser (Fredriksen 2012a).

Kommunens vedtak

Den **22.06.2012** så gjør kommunen et vedtak på søknaden om tillatelse til oppføring av bolig med garasje, som ble sendt den 11.05.2012. Søknaden var utført av Helhetskroll på vegne av eierne av eiendommen, gnr. 18 bnr. 477.

I vedtaksbrevet så referer kommunen til de overnevnte protestene i saken. Videre i brevet informerer de om at etter kommunens delegeringsbestemmelser så har enheten «Samfunn og næring» myndighet til å behandle saken.

«Reguleringsplanen 0102 R0602 for Garderåsen IV» er gjeldene for området, hvor eiendommen Gnr. 18, bnr. 477 er innenfor området for frittliggende småhusbebyggelse (FS1 til FS 65). Reguleringsplanen ble vedtatt 22.6.2009 av kommunestyret, og sist endret 12.8.2011.

Samfunn og næring begrunner vedtaket slik:

Samfunn og næring har foretatt en vurdering på bakgrunn av befaring på stedet, samt overnevnte protestbrev og tilsvar fra Boligbyggelaget Romerike. Ut i fra dette så mener de at tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovens bestemmelser, og at naboprotestene er tilstrekkelig etterkommet. Koordinatene på eiendomsgrensen til Tientjern Borettslag som er registrert i Matrikkelen, stemmer overens med reguleringsplaneområdet Garderåsen IV, og grensene er derfor korrekte. Koordinatene ble også brukt som begrensingslinje mot eiendommen gnr. 18, bnr. 459 ved Tientjernets Borettslag i reguleringsplanen for Garderåsen IV.

Vedtaket på søknaden fra 11.05.2012 som ble utført av Helhetskroll AS ble innvilget etter § 20-1 første ledd bokstav a i pbl., og det ble stillt noen generelle vilkår for vedtaket (Felumb 2012).

4.3.2 Nabokonflikt - utglidning av tomt

Utglidning av tomt

Konflikten omhandler en tomt som har fått utglidninger. Disse utglidningene skyldes arbeider som har blitt gjort på nabotomten. Naboen har skiftet ut masse fra tomten sin, og fylt på med 60 tonn med steinmel og pukk. Dette arbeidet ble det ikke søkt om til kommunen, og naboen ble ikke varslet.

Da utglidningene i Løken Terrasse ble omtalt i media, så kom en tidligere politiker på at det hadde blitt bestilt en rapport for området på slutten av 80-tallet. Han hadde selv bodd i området, og han startet derfor arbeidet med å finne denne rapporten. I Romerikes blad den 27.11.2012 er dette omtalt. Det viste seg at rapporten fra 1988 som var bestilt av administrasjonen, ikke hadde blitt behandlet av kommunen ved formannskapet eller kommunestyret. Rapporten erklærte at område hadde ustabile masser, og at det måtte gjennomføres tiltak av kommunen for å sikre området. Denne rapporten var tatt imot av en kommuneingeniør som hadde arbeidet der i en kortere periode, og rapporten ble ikke videreformidlet til politisk organ, eller arkivert på riktig måte, slik at kommunen kunne ha tatt forholdsregler for å sikre området (Nadheim 2012).

Dette fikk derfor konsekvenser mange år senere siden informasjonen fra den geotekniske rapporten ikke hadde kommet frem. Boligområdet var ikke sikret mot ustabile masser slik som tiltakene var beskrevet i rapporten. Rapporten hadde blitt liggende i en skuff (Nadheim 2012).

Dagen etter den 28.11.2012 så blir saken kommentert på nytt i Romerikes Blad. Da uttaler kommunens saksbehandler for byggesak, at de vil foreta en helhetsundersøkelse av områdestabiliteten, som skal gjennomføres av NGI. Dette for å se om det er behov for tiltak og masseutskiftning (Nadheim 2012a).

Videre kommer det frem at det var tidligere varaordfører Bjørn Schau som satt i Teknisk utvalg, som fant rapporten fra 1988 i sitt private arkiv. Grunnen til at denne ikke ble sendt til politisk behandling skyldes svikt i det administrative ved teknisk etat (Nadheim 2012a).

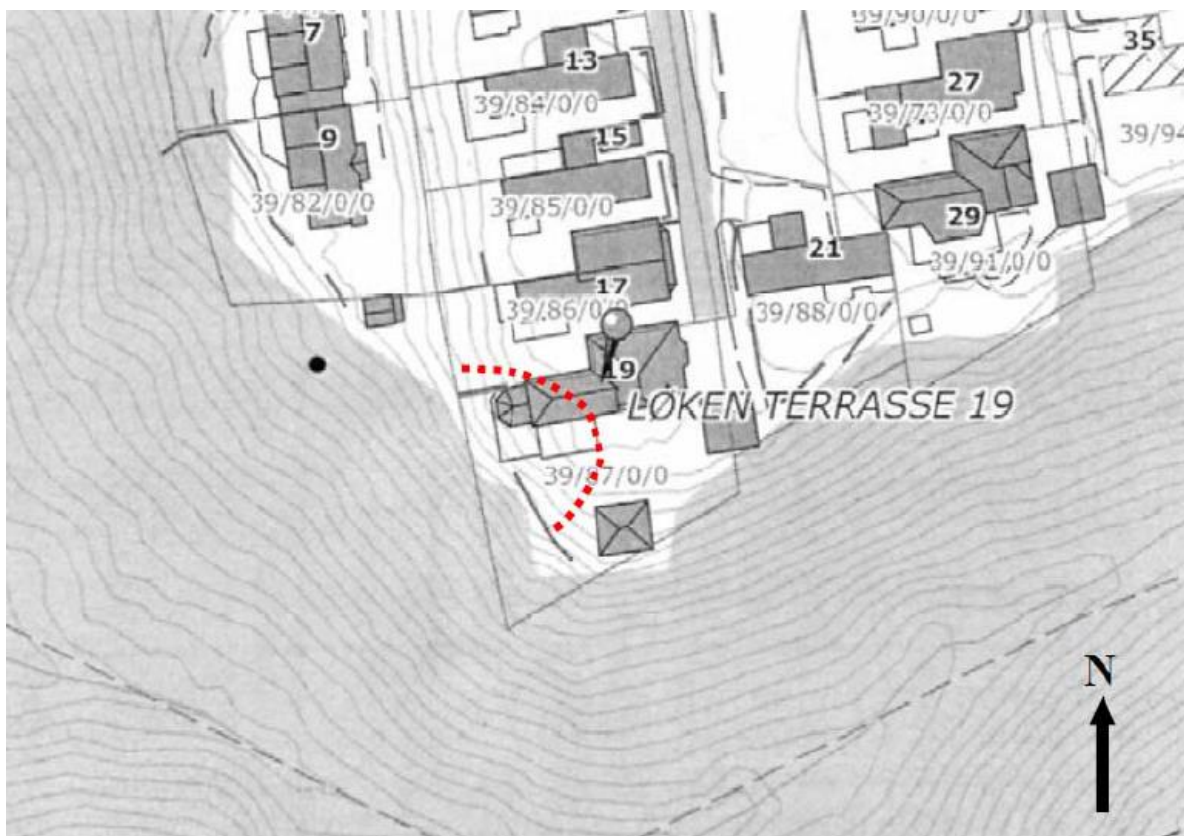
Nåværende ordfører og rådmannen som har sittet i mange år, har aldri hatt kjennskap til rapporten (Nadheim 2012a).

21.01.2013 blir saken på nytt omtalt i lokalavisen, Romerikes Blad. Her hevder den berørte eieren av tomten at utglidningene kunne vært unngått, dersom rapporten hadde blitt fulgt opp av kommunen. Rapporten konkluderte med at skrånningen nedenfor boligområde Løken Terrasse var for bratt i

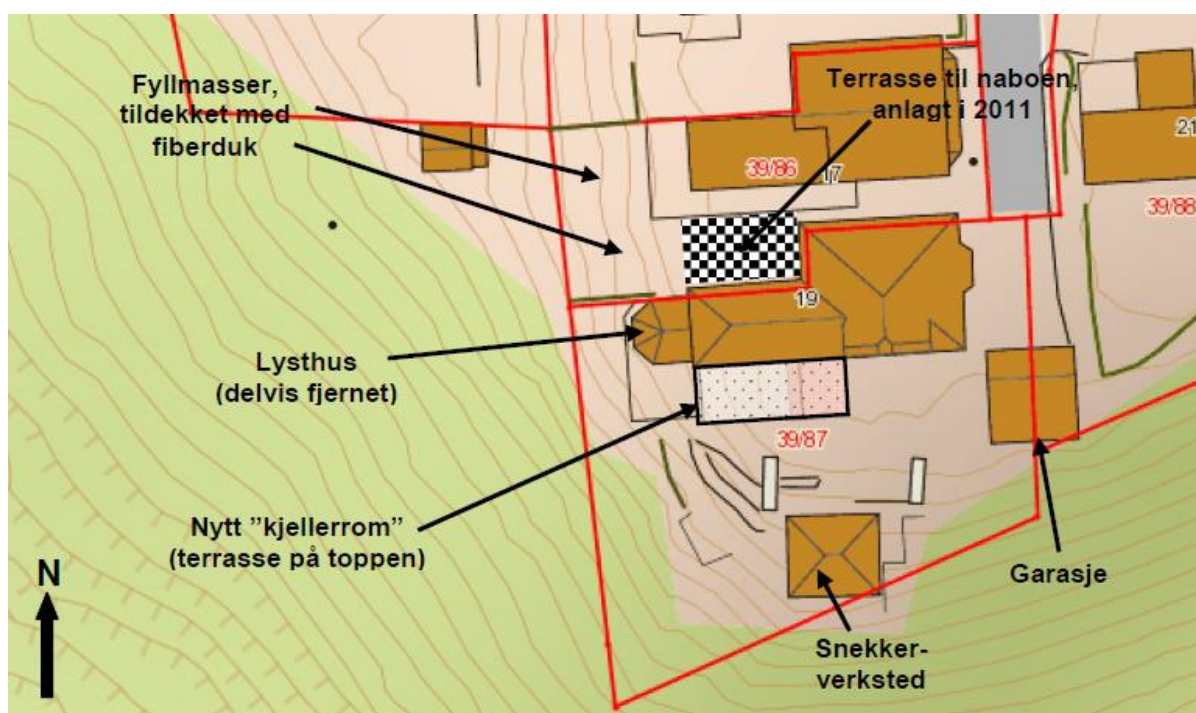
forhold til tallene som Statens vegvesen opererer med, og at det ikke ble satt i gang tiltak pga. at den ikke ble lagt fram til politisk behandling (Nadheim 2013).

Kommunen har gitt naboen pålegg, og krever at han sender inn søknad for godkjenning av terrenginngrep. Noe som ikke ble gjort i forkant. Naboene hadde ikke godkjenning fra kommunen til å gjennomføre tiltaket (Nadheim 2013).

Naboene i Løken Terrasse 17 kommenterer i avisartikkelen, at han som utførte arbeidet sa at det ikke var nødvendig å varsle naboen eller søke om tillatelse. De mener at terrenginngrepet på deres tomt ikke har noen betydning for utglidningene som skjedde på naboens tomt (Nadheim 2013).



Illustrasjon 4 (Kilde NGI rapport) Bildet viser brudd utsnitt der tomten har fått utglidninger. Tomten ligger på toppen av en skråning som er ustabil for overflate ras.



Illustrasjon 5 (Kilde: NGI rapport/statkart.no) Bildet viser eiendomsgrenser, hvor naboen har fylt på masser og anlagt terrasse av steinheller, og tiltak som har blitt gjort for å hindre videre utglidninger.

Saksdokumenter

Dette delkapittelet vil ta for seg saksgangen i dokumentene som er arkivert hos kommunen. Innsyn i dokumentene er gjort ved bruk av § 8 i offentlighetsloven. Målet for kapittelet er å trekke ut de viktigste hendelsene som kommer frem i dokumentene i saken.

Brev fra naboer

Det første brevet som er registrert i saken er en nabo i det samme boligområde, Løken terrasse 29, brevet er sendt den **08.11.2011**. Naboen lurer på hva som skjer på tomten til Løken Terrasse 19, og hva slags konsekvenser dette får for boligområdet. Om kommunen skal iverksette noen tiltak for å sikre området. Naboen spør om kommunen har erklært område som rasutsatt. Det blir stilt spørsmål om hvorfor en nabo som skal selge huset sitt er pålagt å oppgi at huset er i et rasfarlig område i salgsannonsen (Schau 2011).

Eieren av Løken terrasse 17, som har gjort inngrep på tomten sin, sender brev til kommunen den **22.11.2011**. I brevet lurer han på hva kommunen bygger argumentene sine på om at boligområdet er rasfarlig. Han har fått vite at en nabo har blitt pålagt å oppgi dette i salgsannonsen sin. Naboen lurer på om denne påstanden fra kommunen får økonomiske konsekvenser for boligområdet, pga. svekket omdømme. Hvem som skal dekke dette tapet, pga. at kommunen kommer med en slik påstand uten dokumentasjon. Videre så ønsker de mer informasjon om hva som skjer på nabotomten Løken terrasse 19, og hvorfor de kun utreder denne tomten for rasfare.

Eieren av Løken Terrasse 17 forteller videre i mailen at de vil ettersende fotodokumentasjon over tomten deres, som ble gjort da en entreprenør (Bjørnstad AS) fylte masser på tomten deres. Arbeidet i hagen ble utført 10 – 16. juli 2011. Hensikten med oversendelsen av fotodokumentasjonen er å fjerne enhver tvil rundt muntlige påstander om årsaksforholdet til overflateutglidningen som skjedde på nabotomten (Goli 2011).

Svar brev fra kommunen til Løken Terrasse 17

I svarbrevet fra kommunen den **09.12.2011** så informerer de om de geotekniske undersøkelser som har blitt gjort av eieren i Løken Terrasse. Denne konkluderer med at årsaken til utglidningen skyldes mye nedbør og at oppfyllinger av masser og konstruksjoner har påført terrenget tilleggs laster.

På grunn av hendelsene som har skjedd i Løken Terrasse 19 så må kommunen være ekstra på vakt ved evt. andre søknader om tiltak i området. Kommunen plikter til dette som bygningsmyndighet, jf. pbl. § 28-1, som stiller krav til geologiske vurderinger blir gjort i forkant av nye tillatelse om nye tiltak.

I forbindelse ved salg av Løken Terrasse 21, så tok en eiendomsmegler kontakt med kommunen. De valgte derfor å informere om at eiendommen kan ligge i et rasområde på bakgrunn av det som har skjedd i nr. 19. De nye eierne bør derfor være informert om at det stilles ekstra krav om geotekniske vurderinger på eiendommen, før det kan gis tillatelse til nye bygg på eiendommen.

Selv mindre tiltak kan få følger dersom den lokale stabiliteten på tomten er lav, påpeker kommunen.

Videre sier kommunen at de ikke har noen konkrete planer om videre kartlegging av området, siden det ikke er kvikkleire eller andre forhold som påvirker den totale områdestabiliteten (Aukland 2011).

NGI-rapport oversendt til Løken terrasse 19

Den **20.12.2012** blir NGI rapporten som avdekker årsakene til utglidningen sendt oppdragsgiveren som er Løken terrasse 19. Kommunen mottar en kopi av denne rapporten. Teknisk notat 20120918-02-TN «*Anbefalte tiltak for sikring av skråningen ved Løken Terrasse 19*» (Hauser 2012).

Rapporten er vedlegg til neste brev, som er en søknad om kommunen kan dekke kostnadene for rapporten.

Søknad til kommunen om å dekke de geotekniske undersøkelsene til Løken terrasse 19

Eieren av Løken terrasse 19 sender den **11.01.2013** en forespørsel til ordføreren om kommunen kan dekke kostnadene hans i forhold til utredningen fra Norges Geotekniske Institutt (NGI) på 113 380,00 kr. Dette begrunner han følgende:

1. Utglidningen av tomten ville mest sannsynlig vært unngått dersom anbefalingene og tiltakene som ble gitt av NOTEBY den 11.07.1988 hadde blitt fulgt opp av Fet kommune, jf. vedlegg 3.
2. Det er på kommunens grunn det meste av sikringstiltakene skal gjennomføres på.
3. Dataen som har blitt samlet inn kan brukes av kommunen til en videre avdekning av områdestabiliteten (Røste 2013).

Brevet har tre vedlegg:

1. «Teknisk notat av NGI» (19.12.2012)
2. «Stabilitet i skråning» (14.07.1988)
3. «Løken Terrasse, Fetsund, Stabilitet av skråning» (11.07.1988)

Disse tre vedleggene har stor betydning for forståelsen og årsaken til konflikten, og vil bli gjennomgått. Vedlegg nr. 2 og 3, er informasjonen som ble sendt til beboerne fra kommunen i 1988. Vedlegg 3 inneholder brevet og rapporten som ble sendt til kommuneingeniøren fra NOTEBY som sto for utredningene. Denne rapporten og informasjonen ble aldri lagt fram for formannskapet eller kommunestyret, for politisk behandling.

Brev fra Løken terrasse 19 den 11.01.2013, vedlegg 1.: «Teknisk notat av NGI» (19.12.2012)

Rapporten tar for seg årsakene til utglidningen av tomten, hvilke tiltak som har blitt gjort, og hvilke tiltak som må gjøres for å sikre den lokale områdestabiliteten.

Oppdraget ble gitt av eieren av Løken Terrasse 19, for å gi forslag til sikringstiltak som skal stanse deformasjonene i terrenget.

Området tomten ligger på er øverst i en leireskråning i en ravinedal. Høyden på denne skrånningen er 25 meter. Det har vært registrert deformasjoner i området tidligere, men først i 2011 fikk dette konsekvenser for boligen i nr. 19.

Befaringene ble gjort av NGI i september 2011, og det ble oppdaget sprekker og deformasjoner i terrenget fra nabotomten i Løken Terrasse 17, som er på tomtens nordside. Skadene gikk videre helt til hagearealet sør for boligen.

Undersøkelsene viste at lokalstabiliteten i øvre del av skrånningen var dårlig. Årsakene til deformasjonen skyldes denne dårlige lokalstabiliteten og store nedbørsmengder som gjorde massene enda mer ustabile. I tillegg så hadde naboen i Løken Terrasse 17, som ligger nord for eiendommen, fylt på masser på ca. 60 tonn med jord, og steinplastring på toppen. Dette terrenginngrepet ødela taknedløp på huset til nr. 19, som gjorde at store vannmengder gikk ned i grunnen, og førte til deformasjoner. Jordmassene presset på tomta.

NGI anbefalte tre strakstiltak i 2011:

- Lysthuset og terrasse må rives.
- Arealene på tomt nr. 17 og nord for lysthus må avlastes.
- Arealene sør for huset må avlastes.

Ny befaring:

November 2012 ble det foretatt en ny befaring på tomta, for å se hvordan utviklingen hadde vært etter de tiltakene som hadde blitt gjennomført. Alle tiltakene hadde blitt gjennomført, bortsett fra avlastningen som må gjøres på tomt nr. 17. Bevegelsene stoppet ikke, i følge befaringene som ble gjort fra begynnelsen av november måned til slutten, konstaterte økning i deformasjonene. Romerike Oppmåling foretok oppmålinger i slutten av november 2012.

- Skrånningen har en generell helning på 1:2 og 1:2,3. Helningen er derfor brattere enn det som er anbefalt i Statens Vegvesens regelverk. De verste stedene har skrånningen helning helt ned til 1:1,1.
- (Både regelverket til jernbaneverket og Statens Vegvesen operer med at skrånninger ikke skal ha en helning på mer enn 1:3 hvis den har en høyde på over 10 meter. Dette

sikrer at overflateglidninger ikke skjer. Skråningen i dette tilfellet er målt til 26 meter.)

- (Det er heller ingen sikring mot dyperegående glidninger i skråningen, som etter dagens regelverk er <1,4.)
- Etter målinger som er gjort i 2011 og 2012, så har terrenget på naboeiendommen flyttet seg 50 – 60 cm. Dette er målt ved lysthuset.

For å få til tiltakene på en ideell måte så kreves det at huset blir revet, for å få til helning på 1:3.

Kap. 4 i rapporten beskriver tiltak som kan gjøres slik at huset ikke må rives, men dette gir heller ingen garanti for ytterligere bevegelser.

I sluttbemerkningen så forteller NGI at all tilleggsbelastning på skråningen må unngås, både på tomt nr. 17 og 19. Det må foretas geotekniske vurderinger i forkant av fremtidige terrenginngrep, for å unngå at lokalstabiliteten i området blir svekket ytterligere (Hauser 2012a).

Brev fra Løken terrasse 19 den 11.01.2013, vedlegg 2.: «Stabilitet i skråning» (14.07.1988)

Brevet er et informasjonsskriv til beboerne i Løken terrasse fra Fet kommune om at det har blitt foretatt geologiske vurderinger i boligområdet.

I brevet er denne rapporten fra NOTEBY vedlagt for orientering. Informasjonsskrivet legger vekt på at grunnforholdene ned til 7 meter er gode, og fra 7 meter og ned til 21 meter er svært gode.

Videre håper kommuneingeniøren at denne informasjonen skal være med på å berolige beboerne (Warth 1988).

Brev fra Løken terrasse 19 den 11.01.2013, vedlegg 3.: «Løken Terrasse, Fetsund, stabilitet av skråning» (11.07.1988)

Brevet er et svar brev fra NOTEBY, på et brev som ble sendt av kommunen den 31.05.1988.

I brevet kommer det fram geologiske beskrivelser fra undersøkelsene NOTEBY har foretatt av boligområdet for kommunen.

Skråningen er ca. 15 – 20 meter høy sør og øst for boligfeltet. 1:2.5 er den lokale helningen for skråningen, og det er en bekk på bunnen av denne.

Det ble gjort en befaring i området, hvor det ble tegnet inn ras. Dette ble gjort den 30.05.1988, og alle rasene ble registrert i tegning nr. 49059-1. Det ble under befaring anslått at rasene var overflateras. Det ble gjort vingeboing i grunnen ned til 21 meter.

Vingeboingen konkluderte med at skråningen er stabil mot dyperegående utglidninger. Videre i brevet sier de: «*Vi forutsetter at det ikke legges noen fylling på toppen av skråningen*» (Jørve 1988).

De påviste overflateglidningene, har en glideflate på 0,1 til 0,5 meter under overflaten. Disse går i et sjikt som er parallelt med overflaten av skråningen. Teleløsning og perioder med nedbør kan fremskynde glidningen.

Skråningen er brattere enn det som er anbefalt av Statens Vegvesen, som er en helning 1:3 for den bratteste helningen. Denne skråningen har en gjennomsnittlig lokal helning på 1:2,5 og er brattere enn anbefalingene.

NOTEBY sier videre at siget vil fortsette så lenge det ikke blir foretatt noen stabiliseringstiltak. Anbefalingene til NOTEBY er å skifte ut massene i skråningen eller fylle igjen dalbunnen. De sier videre at de kan bistå i saken, og legger ved vedlegg som beskriver ulike tiltak for å sikre skråningen (Jørve 1988).

Brev fra SCOM til Fet kommune (05.02.2013)

Mailen er et svar på en befaring som ble gjort den 31.01.2013, av en sivilingeniør fra Stokkebø Competanse AS. Firmaet har foretatt utredninger for kommunen på tomten.

Mailen avdekker sivilingeniørens syn på hva som er årsakene til bevegelsene og utglidningen av tomten. Sivilingeniøren lister opp tre årsaker til utglidningen av tomten, samt seks tiltak for å sikre området.

Årsaker:

Av de tre årsaksforklaringene til utglidningen, så blir det beskrevet at utglidningen skyldes påførte masser av med jord og leire under utbyggingen av tomten. Disse massene suger opp mye vann, og dette fører til at stabiliteten og styrken i massen blir svekket.

Den andre årsaken er at det på grunn av overflatevann og vann fra taknedløp på eiendommen og fra naboene, bidrar til å svekke stabiliteten i grunnen. På grunn av oppfylling av masse på naboeiendommen i nr. 17, så har dette skapt et ekstra press på grunnen med drivende kraft. Kritiske situasjoner har oppstått pga. dette, og det er registrert store skader etter at naboen fylte opp med masser på sin tomt, nord for eiendommen i Løken Terrasse 19. Rivningsarbeidet av lysthuset nord på tomten viste store deformasjoner i grunnen.

Den tredje årsaken er at et nytt tilbygg i nr. 19 ble satt opp på vinteren. Setningskader kan skyldes av at betongdekket ble lagt da det var snø i massene.

Konklusjon:

Hovedårsaken til utglidningen skyldes av at massene er svake og har blitt overbelastet, og ved mye vann som har blitt tilført grunnen så har dette bidratt til problemene.

Han anbefaler eierne av nr. 19, og kontakte naboene i nr. 17 for å gjøre de bevisste på alvoret i det de har utført. Kommunen bør kontaktes så de kan pålegge naboen i å utføre tiltak på tomten sin hvis det er mulig (Stokkebø 2013).

5 Analyse

Innledning analysekapittelet:

I dette kapittelet så skal funnene fra intervjuene drøftes opp i sammenheng med fakta som kommer frem i casekapittelet, og analyseres opp mot teorien. Siden studiet tar for seg to ulike case, så vil disse diskuteres hver for seg i egne delkapitler.

For å kunne drøfte hvilken rolle kommunen har i de forskjellige casene, så vil dette bli gjort ut ifra det kommunen har ansvar for som planmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Analysen vil derfor ta utgangspunkt i konkrete spørsmål som kommunen er ansvarlig for etter formålene i plan- og bygningsloven, og arbeidet som ble gjort av kommunen vil bli diskutert. Ut i fra dette kan man diskutere om dette er en bakenforliggende årsak, som da kan bekrefte hvilken rolle kommunen har i forhold til nabokonfliktene. For hvert delkapittel så vil data som kommer frem av intervjuene bli presentert. Deretter vil viktige funn bli kommentert, før data fra case og intervju blir drøftet opp mot teorien.

Case – tomtegrenser

Ut i fra brevet fra Boligbyggelaget Romerike den 18.06.2012 så kommer det frem at bygningen i Tientjern Borettslag er plassert feil i forhold til det som er målsatt i planen. Det er derfor behov for å diskutere hvordan tilsynsfunksjonen til kommunen fungerer. Deretter så må man se på reguleringsprosessen til Garderåsen IV, om kommunen fulgte opp utbygger godt nok, i forhold til det som kreves av en planmyndighet. Kommunen skal påse ulike hensyn under en reguleringsprosess.

5.1 Tilsynsfunksjonen

I dette delkapittelet så skal tilsynsfunksjonen til kommunen diskuteres for å se om denne kan ha en rolle i nabokonflikten. Kommunens planavdeling har det store ansvaret for at det blir bygd etter bestemmelsene som er gjort på vegne av plan- og bygningsloven.

Data:

Sammendrag fra intervju:

Kommunens tilsynsfunksjon ligger under byggesaksavdelingen. Denne avdelingen har ansvaret for godkjenning av byggeprosjekter etter reguleringsplanen. Systemet består av egenkontroll og rapportering (intervju 2).

Kommunen har ikke hatt byggekontroll siden 1985. Ved avvik i forhold til reguleringsplan så er dette avhengig av at en nabo varsler byggesaksavdelingen, som da foretar en ulovlighetsoppfølging. Årsaken til at husene ble plassert utenfor målene kan være at det var utmark bak husene i Rognebærlia (intervju 1).

Systemet er svakt, og det har vært diskusjoner rundt funksjonen. Avdelingen for geodata ønsker utstikkingsdata med engang, mens byggesaksavdelingen er avventende. Dette kan gjøre det mulig å oppdage avvik tidlig i prosessen, slik at byggene ikke er i strid med grenser eller det som er målsatt i planen (intervju 2).

Andre faktorer som kan svekke tilsynsfunksjonen er at saksbehandleren på byggesak ikke er den samme personen som arbeidet med reguleringsplanprosessen. Dette kan føre til svikt i kunnskapen rundt intensjonen og bestemmelsene i planen (intervju 1).

Reguleringen av Garderåsen har skjedd over et stort tidsperspektiv, som innebærer forskjellig kapasitet og kompetanse i avdelingen, samt politisk styre (intervju 2).

Kommentar:

De viktigste funnene i forhold til måten kommunen organiserer sin tilsynsfunksjon på, er at den er avhengig av at en nabo rapporterer om avvik, for å foreta en ulovlighetsoppfølging. Dette kan tolkes som at deler av ansvaret for å kontrollere avviket i forhold til reguleringsplan er lagt ned på naboene, og ikke på kommunen. Det kommer også fram at årsaken til at byggene ble plassert utenfor det som er målsatt i planen, kan være at området bak husene var utmark i 1997. Dermed faller prinsippet om at en nabo kan varsle om avvik bort. Systemet for tilsynsfunksjonen er svakt i dette tilfelle hvor det ikke var noen naboer.

Det at godkjenningen av byggene blir gjort av en annen saksbehandler enn den som arbeider med planprosessen kan ha en innvirkning for at intensjonen og bestemmelsene i planen ikke blir tilstrekkelig fulgt. Dette handler da om kunnskap. Mangel på kunnskap hos saksbehandler kan derfor være en faktor som svekker den kommunale planmyndighetens funksjon.

Svikt i kunnskapen kan skyldes tidsperspektivet mellom reguleringen og gjennomføringen. Dette innebærer faktorer som forandringer i administrasjonen, kompetanse og kapasitet, samt forandringer i det politiske styret som vedtar planene.

Tolkning og drøfting:

Ut i fra brevet fra Boligbyggelaget Romerike den 18.06.2012, så blir det fastslått at det er byggene som er plassert feil, og ikke grensene. Byggene er plassert utenfor det som er målsatt i bebyggelsesplanen (Fredriksen 2012).

Dette brevet gir derfor et grunnlag for å diskutere hvilken rolle tilsynsfunksjonen til kommunen har i forhold til konflikten.

Boligene i Rognebærlia ble bygd etter en bebyggelsesplan i 1997. En bebyggelsesplan er en detaljert plan med bestemmelser over utformingen av bygg og uteareal (Bukve 1997:297). Det som var målsatt i bebyggelsesplanen fra 1997, kan derfor tolkes som at det var bindende og detaljerte bestemmelser over hvor byggene skulle plasseres.

I boka til Morten Edvardsen så blir det beskrevet at det er planetaten i kommunen som har det store ansvaret for at det blir bygd etter hovedtrekkene og detaljene i planen. Dersom det er avvik i forhold til det som er målsatt i planen, så skal dette fram i offentlighet, og kommunen skal foreta en ny saksbehandling (Edvardsen 1986:223).

Bebyggelsesplanen ble vedtatt i 1997 da plan- og bygningsloven fra 1985 var gjeldene.

I plan- og bygningsloven av 1985 § 10-1, så er det lovfestet at kommunen har plikt til å føre tilsyn, slik at loven blir overholdt i kommunen (Lovdata 1985a).

Hva som ligger i ordet tilsyn kommer frem i NOU 2005:17 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Her kommer det frem at tilsynet består av kontroll av at kontroll har

blitt utført. Arbeidet skjer derfor ved gjennomgang av dokumentasjon, og kommunen kontrollerer ikke selv (Regionaldepartementet 2005).

Denne måten å føre tilsyn på blir også bekreftet av kommunen. Tilsynsfunksjonen til Fet kommune består av egenkontroll og rapportering (intervju 2).

Denne kontrollen innebærer at saksbehandler må ha kunnskaper om intensjonen og bestemmelsene i planen når han utfører denne kontrollen, for å kunne ivareta bestemmelsene i planen.

Utredningen som ble gjort av Boligbyggelaget Romerike, som kommer frem av brev 18.06.2012, viser at dette arbeidet mest sannsynlig ikke har vært tilstrekkelig. Bygget er plassert altfor nærme reguleringsgrensen (Fredriksen 2012).

Skyldes dette svikt i tilsynsfunksjonen til kommunen?

I intervju så kommer det frem at tilsynsfunksjonen til kommunen er svak, og at den er avhengig av at naboer varsler byggesaksavdelingen for at det skal bli foretatt en ulovlighetsoppfølging. Årsaken til at bygget ble plassert utenfor det som er målsatt i planen kan være at det var utmark bak tomtene i 1997 (Intervju 1). Dermed faller også prinsippet om nabovarsling bort, siden området var utmark i 1997. Systemet er svakt i dette tilfelle for å oppdage avvik.

I intervju så kommer det frem at en svakhet i forhold til kunnskapen om intensjonen og bestemmelsene ved byggesak, er at det ikke er den samme saksbehandleren som var med under reguleringsprosessen (intervju 1). Dette kan også være en årsak til at huset ble plassert utenfor det som var målsatt i planen, og uten at kommunen fulgte opp med ny saksbehandling slik det fremgår i boka til Morten Edvardsen. Langdalen sier at erfaringene viser at intensjonen og kvalitetene i planene ikke blir ivaretatt når det gis byggetillatelse (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:223).

Et annet moment som kan svekke denne kunnskapen er tiden for gjennomføringen av planen. Det kommer frem at utbyggingen av Garderåsen har skjedd utover et stort tidsperspektiv, noe som innebærer forskjellig kapasitet og kompetanse i avdelingen, samt forskjellige politiske styrer (intervju 2). Dette bekreftes av Erik Langdalen, som sier at

samsvaret mellom planen og den realiserte virkeligheten avhenger av blant annet tiden for gjennomføringen (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:223).

Disse faktorene svekker tilsynsfunksjonen til kommunen for at det blir bygd etter bestemmelsene. I følge teorien og loven som er presentert, så er det kommunen som har det overordnede ansvaret for at bestemmelsene som blir gjort på vegne av plan- og bygningsloven, blir ivaretatt. Bestemmelsene har ikke blitt ivaretatt ved bebyggelsen i Tientjernet Borettslag, siden huset er plassert feil.

Spørsmålet blir da om dette er en bakenforliggende årsak til nabokonflikten?

Det at huset er plassert feil i forhold til bestemmelsene, og ligger altfor nærme reguleringsgrensen, gjør at terrassene til husene går utover grensene. Disse terrassene er en del av konflikten siden grensen er lagt på dem. Det kan tolkes slik at husets plassering har en innvirkning i konflikten. Kommunens planavdeling har det store ansvaret for at det blir bygget etter bestemmelsene, og kommunen har derfor en rolle i konflikten siden dette ikke har blitt overholdt.

Oppsummert:

Bygget ble ikke reist i henhold til bestemmelsene som ble gjort på vegne av plan- og bygningsloven. Kommunen har det overordnede ansvaret for at dette blir gjort, og at det skal bli foretatt en ny saksbehandling ved avvik. Disse retningslinjene og kriteriene ble ikke tilstrekkelig fulgt av kommunen, og systemet for å fange opp dette er svakt. Det at bygget ble stående utenfor det som er målsatt, kan tolkes som en bakenforliggende årsak som har innvirkning i konflikten.

5.2 Reguleringsprosessen

I dette delkapittelet så skal reguleringsprosessen til Garderåsen IV diskuteres, for å se hvordan kommunen fulgte opp reguleringsarbeidet fra utbygger. Kommunen har som planmyndighet ansvaret for å påse at privat initierte planer følger bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og føringer fra departementene angående planarbeidet.

Data:

Sammendrag fra intervju rundt reguleringsprosessen:

Årsaken til at beboerne bygde terrassene utenfor tomtegrensen og reguleringsgrensen, skyldes mest sannsynlig at de trodde at de eide arealet helt inn til fjellet.

Konflikten rundt dette burde ha vært løst under reguleringsprosessen, enten ved å påpeke det, eller justert grensene. Planen ble lagt ut på høring, men denne konflikten ble ikke påpekt (intervju 2).

Det at grensene ble lagt på flatene på nedsiden av sprengkanten, ble det ikke fokusert på under reguleringen av arkitekten, derfor ble de gamle sprengkantene en del av tomtene. Det var ikke særlig bra å regulere tomter som har en flere meter høy skjæring. Kommunen og arkitektene så ikke dette, og det ble ikke påpekt av naboene under reguleringsprosessen (intervju 2).

Det ble ikke gjort så mye befaring i området som kommunen trodde at utbygger hadde gjort. Arkitektene fastsatte byggegrensener skjematisk, noe kommunen skjønnte i ettertid. Dette burde vært gjort i forhold til terrenget ved befaring og bruk av grunnkart (intervju 2).

Ansvaret for utbyggingen ligger på arkitekt og utbygger. Planmyndigheten har ikke all verden av myndighet til å kontrollere. Dette avhenger av at utbygger har lyst til å gjøre det bra, men er også avhengig av økonomi (intervju 2).

Utbygger presset på for å få to rader med hus fra hovedveien til ytre del av reguleringsplanen for Garderåsen IV. Arkitektene tegnet området som om det var flatt, og

det var ikke så mye areal å gå på. Svakheten ved arealplaner er at det ser flatt ut, man ser ikke hva som befinner seg under grensa. Noe som burde vært bedre undersøkt ved hjelp av grunnkartet (intervju 2).

Utbyggerne, planavdelingen og kommunen var opptatt av at bebyggelsen skulle tilpasses området ved hjelp av bestemmelser. Noe som glapp i dette området (intervju 2).

Arkitektene lager gode visualiseringer av prosjekter og planer, men ofte er det vanskelig å vite hva som skal bygges i planområdet, siden det er illustrasjoner. Dette gjør det vanskelig å utarbeide bestemmelser som er gode i forhold til tomtene og byggeområdet. Dette er planleggerens oppgave å ivareta (intervju 1).

Politikernes vurderinger i forhold til planen kan være varierende, ved evnen til å se hvordan planen blir seende ut til slutt. Dette gjelder også for planleggeren (intervju 1).

Det som kan være en viktig lærdom er at kommunen krever en oppklaring av grensene ved reguleringsplan. Da kunne konflikter ha blitt oppdaget under planleggingen, og blitt tatt hensyn til i planprosessen (intervju 1).

Kommentarer:

Det som er interessant er at konflikten ikke ble påpekt da planen ble lagt ut på høring.

I reguleringsplanen som er vist ved utsnitt i caset, så er ikke terrassene tegnet inn. Dette svekker informasjonen rundt de påregnelige konsekvensene av planen. Noe som er viktig for at pårørte skal kunne medvirke i planprosessen.

Et annet interessant funn er at det ikke ble gjort så mye befarings ved forarbeidene til planen. Grensene ble satt skjematisk, og dette var uheldig i forhold til tomtene som fikk grensene på nedsiden av en flere meter høy sprengkant. Dette gjorde at det ble dannet tomter med en uegnet form.

Tolkning og drøfting:

Det man kan merke seg ved reguleringsplanen til Garderåsen IV, er at den ikke har tegnet inn terrassene til boligene i Tientjern Borettslag.

Dette trekkes også frem i teorien om at planene ofte har mangler i visualiseringen av den fysiske virkelighet. Dette skaper problemer i forhold til justeringer av planen, siden konflikter ikke blir oppdaget før planen har blitt vedtatt og tiltakene er gjennomført (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:209).

Dette blir også påpekt i intervju at arkitekten har tegnet området som om det er flatt, og at man ikke kan se hva som befinner seg under grensa (intervju 2).

Ved reguleringsprosessen så ble ikke konflikten rundt reguleringsgrensene oppdaget. Den formelle reguleringsplanen mangler terrassene til husene. Konflikten kan kun leses fra illustrasjonsplanen som er et vedlegg til formelle reguleringsplanen.

Mangler ved presentasjonen av planen er et problem, siden disse kan vise påregnelige konsekvenser for berørte parter før planen blir vedtatt (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:219). Reguleringsplanen til Garderåsen IV har mangler i forhold til at terrassene ikke er tegnet inn, noe som kunne ha vist de påregnelige konsekvensene for naboene i Tientjern Borettslag.

I veilederen «Reguleringsplan» så står det at ved presentasjonen av planen så skal ikke negative konsekvenser skjules (Miljøverndepartementet 2011:17). Reguleringsplanen til Garderåsen IV skjuler denne negative konsekvensen ved at reguleringsgrensene ikke er tegnet på terrassene. Videre i veilederen så står det at det ikke foreligger noen bestemmelser i forhold til detaljeringsnivået i plan- og bygningsloven, det er derfor stor fleksibilitet for både offentlige og private reguleringer (Miljøverndepartementet 2011:34).

I plan- og bygningsloven § 12-7 punkt 12., så stilles det krav om nærmere undersøkelser før gjennomføringen av en reguleringsplan (Lovdata 2008). Det kommer fram i intervju at det ble gjort lite befaring av området av arkitekten, og grensene ble gjort skjematisk. Kommunen trodde utbygger hadde gjort en bedre jobb (intervju 2). Forarbeidende som reguleringsplaner bygger på preges av dårlig forarbeid, og de mangler gode egnethetsanalyser (E. Langdalen, her Edvardsen 1986:219) Det at det ble gjort lite befaring

ved reguleringen av Garderåsen IV, og at grensene ble gjort skjematisk er et eksempel på det.

Dette kan tolkes som at undersøkelses kravet i pbl. (2008) § 12-7 punkt 12. for reguleringsplanen ikke var tilstrekkelig oppfylt i reguleringsprosessen. Dette med at grensene ble satt skjematisk, og ikke ut i fra undersøkelser med hensyn til terrenget kan være problemfylt.

Dette problemet blir påpekt intervju hvor det blir sagt at det ble dannet tomter med en flere meter høy sprengkant, noe som var uheldig. Hvor de nye boligtomtene til Garderåsen IV fortsatte på nedsiden av denne kanten (intervju 2).

Kommunen kunne ha tatt stilling til dette i sin vurdering av den privat initierte reguleringsplanen fra utbygger, ved bruk av § 26-1 i plan- og bygningsloven (Lovdata 2008). Loven skal sikre at det ikke dannes tomter som er uegnet for bebyggelse på grunn av sin form. Som det kommer frem av intervjuet så ble denne flere meter høye sprengkanten beskrevet som uheldig (intervju 2). Dette kan derfor tolkes som at tomten har en uegnet form, og kommunen kunne ha påpekt dette for utbygger.

Langdalen sier at det beror på viljen til gjennomføringsmyndigheten som er utbygger, for hvordan planen blir omsatt i praksis (Langdalen, her Edvardsen 1986:223). I dette tilfellet så ligger ikke feilen i hvordan utbygger omsetter planen. Feilen ligger i planprosessen.

I intervju så kommer det frem at konflikten ved tomtegrensene burde ha vært løst i planprosessen (intervju 2).

I den foreløpige diskusjonen så har det blitt påpekt en rekke mangler i planprosessen fra den private utbyggeren, i forhold til formålene til plan- og bygningsloven og veiledere.

En plan skal vurderes og godkjennes av kommunen. Kommunens planetat skal også bidra i prosessene til private reguleringer. Kommunen har som planmyndighet ansvar for at loven overholdes i kommunen, jf. § 4-1 1. ledd (Lovdata 2008). Dette betyr at kommunen må påse at loven blir overholdt av utbyggere som lager reguleringsplaner i kommunen.

Det stilles også krav til vurderingene som kommunen må ta i forhold til reguleringsplaner. I veilederen «Grad av utnyttning» så står det at kommunen skal sikre at bebyggelse tar hensyn

til nære omgivelser, naboer, og ta hensyn til sammenhengen i landskapet (Miljøverndepartementet 2007:8). §12-7 punkt. 2. i plan- og bygningsloven 2008, sier også at det kan gis bestemmelser i reguleringsplaner som skal ta hensyn til områder utenfor planområdet (Lovdata 2008).

Spørsmålet blir da om kommunen vurderte disse hensynene tilstrekkelig?

I intervju kommer det frem at utbyggerne, planavdelingen og kommunen var opptatt av at bebyggelsen skulle tilpasses området ved hjelp av bestemmelser. Noe som glapp i dette området (intervju 2).

Dette kan bety at kommunen ikke tok tilstrekkelig stilling til disse kravene som Miljøverndepartementet stiller ovenfor kommunen, i forhold til konfliktområdet. Videre kan dette tolkes som at det også foreligger mangler i planprosessen fra kommunens side.

Prosessen til en plan blir sett på som viktigere enn resultatet (Edwardsen 1986:165). I dette tilfellet så har prosessen mangler i forhold til det å oppdage disse konfliktområdene, og det har da resultert i et konfliktfylt resultat ved gjennomføringen av planen. Hvor reguleringen av tomtene ikke har hensyntatt forhold til terrenget eller naboene. Noe som kommunen skal påse.

Dette understreker betydningen og ansvaret kommunen har som planmyndighet. At mange konflikter kan bli avverget tidligere i planprosessene, ved at kommunen påser at reglene i plan- og bygningsloven blir fulgt, og ivaretar de hensynene som blir gitt av departementene.

Siden kommunen ikke vurderte disse spørsmålene for området, og løste disse problemene underveis med utbygger i planprosessen. Så havnet konfliktene mellom privatpersonene som er grunneierne, og må løses sivilrettslig ved domstol (Fredriksen 2012).

Dette viser at når bestemmelsene i plan- og bygningsloven og føringene fra departementene ikke blir tilstrekkelig fulgt av den kommunale planmyndigheten og av utbygger i reguleringsprosessene, så kan dette føre til konflikter ved gjennomføringen av planen. Mangler ved oppfølgingen og hensynene som kommunen skal påse i en reguleringsprosess, kan derfor tolkes som en bakenforliggende årsak til nabokonflikten.

Oppsummert:

Det foreligger mangler i planprosessen for Garderåsen IV. Manglende kan skyldes at utbygger ikke har gjennomført tilstrekkelig med befaringer i området, og ivaretatt bestemmelsene i plan- og bygningsloven på en tilstrekkelig måte. Kommunen har det overordnede ansvaret for å påse at reglene blir fulgt. Det blir også stilt krav til vurderingene kommunene må ta i forhold til reguleringsplan, dette innebærer hensyn til terrenget, omgivelsene og naboene. Det kan tolkes slik at disse vurderingene ikke ble etterfulgt tilstrekkelig i planprosessen fra kommunens side. Problemene havnet derfor ned på privatpersonene, som kunne ha vært løst mellom kommunen og utbygger. Mangler ved oppfølgingen og hensynene som kommunen skal påse i en reguleringsprosess, kan derfor tolkes som en bakenforliggende årsak til nabokonflikten.

Case – utglidning av tomt

5.3 Saksbehandlingen

I dette kapittelet så skal saksbehandlingen til den geotekniske rapporten bli belyst. Dette skal gjøres for å se hvilken innvirkning dette arbeidet har i forhold til nabokonflikten.

Data:

Sammendrag fra intervju:

Nabokonflikten i Løken terrasse er spesiell, hvor det ligger mye bak konflikten. Konflikten ved utglidningen av tomt beror på kunnskapsmangler ved enkeltpersoner. Ting som ikke har blitt utført under en prosess. Dette kan skyldes av at utbygger og ansatte i kommunen har hatt for dårlig kompetanse (intervju 1).

Randbebyggelsen til Løken terrasse er utsatt for lokale tiltak, men områdene lenger inn i boligfeltet er bra. Det er mer offentlig anliggende dersom det er fare for at hele området skal rase ut. Utglidningen skyldes lokale tiltak som kommunen ikke kan påse eller er ansvarlige for (intervju 1).

Boligområdet ble bygd ut på oppdrag fra kommunen. Det ble opprettet et borettslag hvor private kunne kjøpe seg inn, og kommunen hadde eierandeler. Saksbehandlingen kunne vært bedre og gjort mer nøyaktig, for det er mye som ikke finnes i arkivene. Det ble ikke gjort så mye analyser på den tiden da reguleringen ble gjort (intervju 2).

Området var stabilt nok i prinsippet der husene ble bygd. Det var fare for lokale utglidninger i skråningen som er et friområde, dette var ikke noen hemmelighet. Rapporten fra 1988 var logisk. Skråningen har en stor helning, og det er derfor sannsynlig at den har et sig. Det er ikke fare for en total utglidning (intervju 2).

Utfordringen ligger i at det kommer nye eiere som gjør tiltak. Grunneierne har fylt ut forskjellige fyllinger på tomtene sine, og disse massene har ikke vært stabile. Dette har de gjort på egenhånd (intervju 2).

Ved enkeltsaker og byggesaker så foregår saksbehandlingen på avdelingsnivå. Kommunen arbeider etter fullført saksbehandling. Så saksbehandleren blir sittende med all kunnskapen alene i veldig stor grad, men dette avhenger av personlige egenskaper (intervju 2).

Når saker er under utarbeidelse, så kan man være sårbar i forhold til om saksbehandleren slutter eller blir syk (intervju 1)

Geotekniske rapporter blir liggende i de konkrete sakene. Rapportene blir arkivert, men det er ikke alltid lett å finne fram. Dette kan bli uoversiktlig, det kunne vært noen baser, for å følge opp bedre og se utviklingen over tid. Det er viktig med historikk for å se hva som har blitt gjort før. Rapportene skal klarere om områdene er gode etter plan- og bygningsloven (intervju 2).

Kommentarer:

De viktigste funnene er at det ikke ble gjort så mye analyse på den tiden reguleringen av Løken terrasse ble gjort.

Boligområdet ble bygd ut på oppdrag av kommunen, og kommunen hadde eierandeler. Saksbehandlingen fra den tiden kunne ha vært bedre, lite arkivert.

Det at det blir påpekt at konflikten kan bero på kunnskapsmangler, ved utbygger og saksbehandler, og at det foreligger mangler under en prosess er en viktig faktor.

Tolkning og drøfting:

Utglidningen av tomten til Løken terrasse 19 har skjedd etter at en nabo har fylt på masser på tomten sin. Saken ble omtalt i Romerikes Blad, og en person som tidligere har sittet i teknisk utvalg for kommunen uttalte seg om en geoteknisk rapport som ble bestilt av administrasjonen i kommunen i 1988. Rapporten konkluderte med at området hadde ustabile overflate masser, og at kommunen måtte gjennomføre tiltak for å sikre området. Rapporten ble tatt i mot av en kommuneingeniør, men den ble aldri oversendt til det politiske organ eller arkivert på riktig måte (Nadheim 2012).

Videre kommer det frem at dette skyldes svikt fra det administrative ved teknisk etat (Nadheim 2012a).

Det blir fremmet en påstand fra eieren av Løken terrasse 19 i Romerikes Blad den 21.01.2013. Denne påstanden går ut på at utglidningen mest sannsynlig ikke ville ha skjedd dersom rapporten fra 1988 hadde blitt etterfulgt av kommunen (Nadheim 2013).

For å belyse hvilken rolle den kommunale planleggingen har i denne saken, så må man diskutere hvordan saksbehandleren har behandlet denne rapporten.

Ble rapporten håndtert på riktig måte?

Stillingen som kommuneingeniør, hadde ansvaret for planavdelingen etter organiseringen av Fet kommune på 1980-tallet (Fet kommune 1989:24). Rapporten skulle derfor legges til grunn for arbeidet etter plan- og bygningsloven. Kommuneingeniøren arbeider da som en planlegger.

En planlegger skal stimulere prosessene slik at riktig informasjon kommer til riktig tid (J. Amdam, her Edvardsen 1986:85). Rapporten skulle derfor ha vært behandlet, og sendt til politisk behandling for å gjennomføre tiltakene som kunne sikret grunnen i området i 1988.

I rapporten som ble oversendt kommunen i 1988 så står det at det ikke må legges fyllinger på toppen av skråningen, siden dette kan få konsekvenser ved overflate ras. Skråningen er brattere en det som er anbefalt av Statens vegvesen, og det blir foreslått tiltak som kan stoppe siget ved stabiliseringstiltak (Jørve 1988). Dette kan tolkes som at grunnen ikke er tilstrekkelig sikker.

Siden rapporten ble gjort i 1988 så er det plan- og bygningsloven av 1985 som gjelder. I § 68 andre ledd, så står det at kommunen kan nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse eller uteareal dersom det er nødvendig (Lovdata 1985).

Kommuneingeniøren benyttet seg ikke av denne paragrafen i vurderingen av rapporten.

Kommuneingeniøren sendte et informasjonsbrev til beboerne i Løken terrasse, hvor han informerte om at grunnen var sikker mot dyperegående utglidninger. Forholdene ned til syv

meter var gode, og ned til 21 meter var forholdene svært gode (Warth 1988).

Kommuneingeniøren la bare vekt på det som er positivt i rapporten.

Det som ikke kom frem i brevet var faren for overflate ras som rapporten legger vekt på. Det ble ikke informert til beboerne som bor på toppen av denne skråningen om denne vesentlige faren i brevet. Dette er kun beskrevet i rapporten, som ble lagt ved som vedlegg. Dette kan derfor ses på som en informasjonssvikt fra saksbehandleren.

Den geotekniske rapporten er også en form for analytisk problemløsning. Dette innebærer å se fremtidige aspekter i forhold til valg som blir gjort i nåtid. Dette avhenger av at man benytter seg av fagekspertise for å utrede forholdene. Metoden legger til grunn at saksbehandleren kan gjøres ansvarlig for konsekvensene som følge av løsningene i denne modellen (Bukve 1997). I faguttalelsen ble det sterkt oppfordret til at kommunen måtte gjennomføre tiltak, for å hindre fremtidige ras. Saksbehandleren tok ikke tak i dette fremtidige aspektet.

Kommunen arbeider etter fullført saksbehandling, og denne metoden stiller store krav til saksbehandleren hvor det må gjøres helhetsvurderinger. Det at rapporten legger vekt på at det ikke må legges fyllinger på toppen av skråningen hvor kommunen har anlagt boligområde, så burde det vært en vurdert om det skulle legges ned forbud eller stilt særskilte krav til disse tomtene i 1988 ved bruk av § 68 i plan- og bygningsloven av 1985.

I intervju kommer det frem at kunnskapsmangel kan være en faktor, hvor det er ting som ikke har blitt utført under en prosess (intervju 1).

Spørsmålet blir da om utglidningen ville ha skjedd dersom tiltakene ble gjennomført i 1988?

Dette kan man ikke svare på, men rapporten fra NGI i 2011 konkluderer også med at den øverste delen av skråningen har en dårlig lokalstabilitet (Hauser 2012a). Noe kommunen hadde ansvar for. Skråningen ville da ha vært sikret mot overflate ras hvis den hadde blitt tatt til behandling. Det er derfor sannsynlig at skråningen ville ha taklet tiltakene i 2011 bedre. Det er derfor grunn til å tro at kommunens håndtering av rapporten er en bakenforliggende årsak til at konflikten ble en realitet, siden kommunen ikke sikret området, eller la ned forbud mot tiltak. Kommunen informerte ikke godt nok om forholdene som de hadde kunnskap om.

Saksbehandleren sluttet også kort tid etter at rapporten ble mottatt. I intervju så kom det frem at man er ekstra sårbar ved fullført saksbehandling dersom saksbehandleren blir syk eller slutter (intervju 1).

Skjeggedal sier at planlegging ofte identifiseres med planleggeren, og arbeidet som blir gjort av han. Når det ikke er en kunnskapsutveksling mellom planleggeren, administrasjonen og politikerne, så gjør det at all kunnskapen blir hos planleggeren. Når han slutter, så forsvinner all kunnskapen også (T. Skjeggedal, her Edvardsen 1986:122). Noe det gjorde i dette tilfellet.

Oppsummert:

Saksbehandleren tok ikke stilling til de fremtidige aspektene som ble påpekt i forhold til overflate ras i rapporten. Rapporten ble ikke behandlet etter kriteriene som stilles i kommunen, ved å legge den frem for administrasjonen og politikerne for gjennomføring av tiltak. Dette gjorde at skråningen fortsatt var ustabil i 2011, og kan ha en innvirkning som en bakenforliggende årsak i forhold til konflikten om utglidning av tomt.

6 Konklusjon

To nabokonflikter. Hvilken rolle spiller den kommunale planleggingen?

I forhold til case som omhandler tomtegrensene, så har den kommunale planleggingen en rolle ved hvordan de har håndtert tilsynsplikten etter plan- og bygningsloven. Byggene i Tientjern Borettslag er plassert feil i forhold til målene i bebyggelsesplanen. Kommunen har det overordnede ansvaret for at det blir bygd etter bestemmelsene. Tilsynsfunksjonen er svak. Det er avdekket flere faktorer som kan svekke denne funksjonen ved mangel på kunnskap om planens intensjoner og bestemmelser ved byggetillatelser, samt tiden for gjennomføringen av planen.

Vurderingene som kommunen skal ta i forhold til utarbeidelsen av reguleringsplanen til Garderåsen IV var ikke tilstrekkelig i forhold til å avdekke konfliktområdene, og reguleringsplanen kunne vært fulgt opp bedre fra kommunens side på dette. Hensynet til områder utenfor planen ved naboer og terreng, kunne vært påpekt bedre fra kommunen.

Den kommunale planleggingens rolle i konflikten ved utglidning av tomt, er at kommunens håndtering av den geotekniske rapporten var for svak, og kan være en bakenforliggende årsak til at konflikten ble en realitet, og fikk så store konsekvenser. Det skjedde svikt fra saksbehandlingen av rapporten, ved at rapporten ikke ble videreformidlet til overordnede etatsjefer, rådmann og det politiske organ. Saksbehandler la ikke ned forbud om endringer på eiendommene, slik plan- og bygningsloven krever for områder hvor grunnen ikke er tilstrekkelig sikker. Det ble heller ikke lagt tilstrekkelig vekt på risikoen for overflate ras i informasjonsbrevet fra saksbehandler til beboerne, hvor det fremgår at det ikke må legges fyllinger på toppen av skråningen. Ved slik informasjon kunne beboerne ha tatt ytterligere forhåndsregler, og bidratt til at det ble søkt om eventuelle tiltak.

Kilder

- A.O.F's Studiesirkel I. (1958). *Kjenn din kommune* [Studie]: Fet A.O.F.
- Aarseth, T. (2009). *Erfaringer fra kommuner med tonivåorganiseringer og resultatenheter*. Nr. 2 o 2009 64. årg utg.: Kommunerevisoren. Tilgjengelig fra: http://tidsskrift.nkrf.prosjektweb.net/02_2009/artikkel2.html (lest 10.06.2013).
- Aukland, A. (2011). *Vedrørende utglidning i Løken terrasse nr. 19* Fetsund: Fet kommune (Brev 09.12.2011).
- Bukve, O. (1997). *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Samlaget. 347 s. : ill. s.
- Bukve, O. (1998). *Ny kommunal organisering - konsekvensar for styring og ansvar*, b. 12/98. Sogndal: Vestlandsforskning. 26 bl. s.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2003). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl. XXI, 538 s. s.
- Edvardsen, M. (1986). *Kommuneplanlegging på landsbygda*. [Ås]: Landbruksforlaget. 252 s. : ill. s.
- Felumb, A. (2012). *Tillatelse til oppføring av en enebolig med garasje på gnr./bnr. 18/477, Seljeveien 12*. Fet kommune: Fet kommune (Brev 22.06.2012).
- Fet kommune. (1989). *Verdt å vite om Fet kommune*.
- Flyvbjerg, B. (2000). *Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*, b. 2. København: Akademisk Forlag. 463 s. : ill. s.
- Fosli, N. J. (2011). *Forslag til planendring Garderåsen IV - planID 0102 R1102*. 03.06.2011 utg.: Fet kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.fet.kommune.no/Modules/article.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2231&Category.ID=1170> (lest 04.08.2013).
- Fredriksen, T. (2012). *TIENTJERNET BORETTSLAG - Grenselinjer mot Seljeveien 12, gnr. 18, bnr. 477 og Seljeveien 14, gnr. 18, bnr. 479*. Lillestrøm: Boligbyggelaget Romerike (Brev 18.06.2012).
- Fredriksen, T. (2012a). *ANMODNING OM KLARLEGGING AV GRENSER*. Lillestrøm: Boligbyggelaget Romerike (Brev 18.06.2012).
- Goli, J. (2011). *Vedrørende grunnforhold i området*. Fetsund (Brev 22.11.2011).
- Hauser, C. (2012). *Løken terrasse 19: Oversendelse av teknisk notat 20120918-02-TN*. Oslo: Norges Geotekniske Institutt (NGI) (Mail 20.12.2012).
- Hauser, C. (2012a). *Teknisk notat - anbefalte tiltak for sikring av skråningen ved Løken terrasse 19*. Oslo: Norges Geotekniske Institutt (NGI). 13 s.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl. 424 s. : ill. s.
- Jørve, S. (1988). *Løken terrasse, Fetsund - Stabilitet av skråning*: NOTEBY - Norsk Teknisk Byggekontroll A/S (Brev/rapport 11.07.1988).
- Kristensen, O. M. (1987). *Fet kommune - Jubileumskavalkade*: Fet kommune.
- Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode : veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforl. 122 s. : fig. s.
- Lovdata. (1985). *Plan- og bygningslov (Opphevet)*. Byggetomt.: Lovdata. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/oll/tl-19850614-077-014.html#68> (lest 15.06.13).
- Lovdata. (1985a). *Plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/oll/hl-19850614-077.html#10-1> (lest 07.07.13).
- Lovdata. (2008). *Plan- og bygningsloven*. 05.07.2013 utg.: Lovdata. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html#map0> (lest 18.07.13).

- Miljøverndepartementet. (2007). *Veileder - Grad av utnytting*. Oslo: Miljøverndepartementet. 70 s.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder Reguleringsplan - Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet. 78 s.
- Nadheim, K. A. (2012). Varslet ikke om rasfarlig boligfelt i 1988. *Romerikes Blad* (27.11.2012).
- Nadheim, K. A. (2012a). Full geologisk sjekk av området. *Romerikes Blad* (30.11.2012).
- Nadheim, K. A. (2013). -*Utglidning kunne trolig vært unngått*. 21.01.2013 utg. *Romerikes Blad*.
- Norge, j.-k. & Gjorv, A. B. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen: oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012*, b. NOU 2012:14. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning. 481 s. : ill. s.
- RB. (2004). Mer aktiv i boligbygging. *Romerikes Blad* (20.08.2004).
- Regionaldepartementet, K.-o. (2005). *Tilsyn NOU 2005:12: Kommunal- og regionaldepartementet*.
- Røste, T. (2013). *Forespørsel om Fet kommune kan dekke kostnadene med utarbeidelse av geotekniske vurderinger for sikring av skråningen ved Løken terrasse 19 mot videre utglidninger*. Fetsund (Brev 11.01.2013).
- Schau, B. (2011). *Rasutsatt område Løken terrasse 19-21*. Fetsund (Brev 08.11.2011).
- SSB. (2013). *Folkemengde, og kvartalsvise befolkningsendringer, 1. kvartal 2013*: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2013-05-14?fane=tabell&sort=nummer&tabell=112359> (lest 11.06.2013).
- Stokkebø, S. H. (2013). *Løken terrasse 19 - bevegelser*: SCOM - Stokkebø Competanse AS (Brev/rapport 05.02.2013).
- TEKNA, N. f. g. a. (2013). *Norge i nabokrig og grensetvist*.
- Tennøy, A. (2002). *Boligutvikling i Oslo og Akershus NIBR-rapport, 2002:7*. Oslo: NIBR.
- Warth, T.-O. (1988). *Stabilitet i skråning*. Fetsund: Fet kommune (Brev 14.07.1988).
- Wikipedia. (2013). *Fet*: Wikipedia. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/Fet> (lest 17.06.2013).

Illustrasjoner:

Illustrasjon 1:

Kilde: http://fet.kommune.no/getfile.aspx/document/epcx_id/1344/epdd_id/2230

Fet kommune - organisasjonskart, sett: 17.06.13.

Illustrasjon 2:

Kilde: http://www.fet.kommune.no/getfile.aspx/document/epcx_id/1402/epdd_id/1734
(Marlow – Ramfelt) - Illustrasjonskart, sett: 17.06.13.

Illustrasjon 3:

Kilde: http://www.fet.kommune.no/getfile.aspx/document/epcx_id/1402/epdd_id/1735

(Marlow – Ramfelt) – reguleringsplan 2 utg., sett: 17.06.13.

Illustrasjon 4:

Kilde: NGI rapport (Hauser 2012a)

Bildet viser brudd utsnitt der tomten har fått utglidninger, sett: 28.02.13.

Illustrasjon 5:

Kilde: NGI rapport/statkart.no - (Hauser 2012a) Bildet viser eiendomsgrenser, hvor naboen har fylt på masser og anlagt terrasse av steinheller, og tiltak som har blitt gjort for å hindre videre utglidninger. Sett: 28.02.13

Masteroppgave som har blitt brukt til inspirasjon for oppsett:

«Makt i mellomlandet» (2011) av Sveinung Watterdal Syversen, Institutt for landskapsplanlegging, UMB.

