



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging (ILP)

Usikkerhet i plan- og reguleringsprosesser

Uncertainty in Planning- And Zoning Processes

Henning Langjord Alvestad
Master i Eiendom

Forord

Denne avhandlingen er en avsluttende masteroppgave som markerer slutten for min femårige utdanning innen eiendom ved Instituttet for Landskapsplanlegging på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. De fem årene jeg har gått der har i enda større grad gitt meg interesse og begeistring som har vokst eksponentielt.

Når jeg nå endelig er ferdig med oppgaven vil jeg rette en stor takk til min veileder og førsteamanuensis Håvard Steinsholt for gode innspill og oppmuntrende tilbakemeldinger underveis i arbeidet med oppgaven.

En takk går også til informant i Neptune Properties AS for deling av sin erfaring og kunnskaper, og tilliten som er gitt ved utgivelse av sensitiv informasjon knyttet til reguleringsaken i Sandstuveien.

Jeg vil videre gi en takk til alle involverte forelesere og medstudenter i løpet av årene som student. En stor takk går også til Irene Alvestad som har vært behjelpelig med korrekturlesing av oppgaven.

Henning Langjord Alvestad

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ås, desember 2016

Sammendrag

Det er en rekke forhold og problemstillinger for forslagsstiller å ta stilling til under plan- og reguleringsprosess som vil kunne ha en avgjørende effekt for utfallet og resultatet av prosjektet. I den forbindelse er usikkerhet og forutsigbarhet en vesentlig faktor som spiller inn for forslagsstiller.

Bakgrunnen for valget av masteroppgave er ønsket om å belyse den usikkerheten som påvirker dagens plan- og reguleringsprosess og hvordan foreslåtte forenklingstiltak vil kunne bidra med å øke forutsigbarheten i reguleringsplaner. På bakgrunn av dette har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

«Hvordan vurdere, håndtere og minimere usikkerheten ved utvikling av bolig knyttet til Plan- og bygningsloven, og i hvilken grad vil arbeidet med forenklingene av plan- og bygningsloven kunne føre til mer forutsigbare prosesser?»

Hovedproblemstillingen vil bli belyst gjennom underproblemstillingene:

Hvilke usikkerhetsfaktorer og utfordringer er tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess?

Hvilke konsekvenser kan usikkerheten i reguleringen føre til?

Hvilke forbedringer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har blitt gjort for å skape en mer forutsigbar plan- og reguleringsprosess?

Hvilke prosesser kan eventuelt forbedres for å redusere usikkerheten i reguleringsplaner?

Oppgaven er avgrenset til å omhandle plan- og reguleringsprosesser tilknyttet Oslo, hvor vinklingen hovedsakelig er sett fra forslagsstiller sitt syn på usikkerhet. Det vil si at oppgaven er avgrenset fra å se representanter fra etatenes- og andre medvirkende aktører sitt synspunkt.

Gjennom studiet ønsker jeg å se på rammeverket rundt oppgavens under- og hovedproblemstilling. Forskning viser til at det er betydelig usikkerhet tilknyttet den tidlige fasen i et eiendomsprosjekt- spesielt til plan- og reguleringsprosesser. Det fastslås at dette i stor grad er knyttet til uforutsigbarhet ved resultater av reguleringsprosessen (Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 141).

Mine funn *tilsier* at tidshorisonten er med på å bremse fremdriften og at hendelser som dukker opp i prosjektet skaper lite forutsigbarhet for forslagsstiller. Det å avklare problemer tidlig og sikre gode fremdrifter i reguleringsprosessen blir ansett som den viktigste og mest betydningsfulle delen i reguleringsprosessen.

Lite dialog og beslutningskraft skaper dårlig vilkår for fleksibiliteten og forutsigbarhet som også var vektlagt høy usikkerhet av forslagsstiller. Ved økende tilfredsgrad på disse punktene vil en kunne tilpasse seg forutsetningene i reguleringsplanen og i tillegg unngå de store omkampene som fører til omprosjekteringskostnader som vil spille sterkt inn på resultatet.

Utfallet av prosjektet er ennå ikke vedtatt. Problemstillinger rundt støynivå er ikke avklart etter at Statens vegvesen kom med innsigelse i høst. Dette har påvirket nedsiden for prosjektet og det gjenstår å se om prosjektet til slutt vil være gjennomførbart eller om det må en enda større omprosjektering til for å kunne få realisert deler av prosjektet.

Selv om noen av forslagene i forenklingen av plandelen i plan- og bygningsloven vil kunne gi noe mer forutsigbare planprosesser, savnes det fortsatt mer konkrete tidsfrister som både kommune og forslagsstiller skal kunne forholde seg til.

Abstract

There are several conditions and problems to address for the proposer to consider under planning- and zoning processes that will have a conclusive effect for the outcome and result of the project. In that matter the uncertainty and predictability is a substantial factor that play a role for the proponent.

The background for the topic for the master thesis is the desire to shed light on the uncertainty that influence todays planning- and zoning processes and how proposed actions towards simplification would be able to contribute to an increased predictability in zoning plans. Based on this I have reached the following problem to address:

“How to evaluate, handle and minimize uncertainty regarding development of residence related to the Planning and Building Act, and in what degree will the resources provided to simplification of the Planning and Building Act lead to more predictable processes?”

Main problem to be addressed will be shed light on throughout the sub problems:

Which uncertainty factors and challenges are connected to today’s planning and zoning processes?

What consequences can uncertainty in the zoning lead to?

What improvements from the Ministry of Local Government and Modernization have been done to create a more predictable plan and zoning process?

If possible, how can the process be improved to reduce uncertainty within zoning plans?

The thesis is limited to treat planning and zoning processes in Oslo, and the angle mainly from proponents’ view on uncertainty. That means the thesis is limited from seeing the viewpoint of representatives from the agency- and other accomplice participants.

Throughout this study, I wish to look at the framework around the thesis’ sub- and main thesis question. Research points towards a considerable amount of uncertainty linked to the early phase of a real estate project- especially linked to planning- and zoning processes (Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 141).

My findings propose that the time horizon contributes to reduce the forward momentum and that events which occur in the project reduces predictability for the proponent. To clarify the grounds for potential problems early and to secure a solid momentum in the zoning process are deemed the most important and significant part of the zoning process. For the project to be feasible, clarifications concerning noise must be made.

Lack of dialogue and decisiveness create poor conditions for flexibility and predictability, which are factors that were important for the proponent. When the satisfaction on these factors increased, one would adapt to the prerequisites of the zoning plan and in addition, one would avoid the “extra fights” that lead to reprojectingcost which will severely impact the results.

The outcome of the project is still to be determined. Questions concerning the level of noise are still not resolved, after Statens Vegvesen filed objections this fall. This has impacted the downside of the project and it remains to be seen whether the project is feasible or if it takes an even bigger reprojction to realize parts of the project.

Even though some of the proposals to simplify the planning part in the Planning and Building Act could result in somewhat more predictable plan processes there is still a need for more concrete deadlines that both municipality and proponent should act in accordance with.

Innhold

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
Abstract.....	iv
Figurliste.....	viii
1. Innledning	1
1.1 Innledning og bakgrunn for oppgaven/Temabeskrivelse	1
1.2 Formålet.....	2
1.3 Problemstilling	3
1.4 Avgrensning	4
1.5 Metode.....	4
1.5.1 Det kvalitative forskningsintervjuet.....	5
1.5.2 Valg av intervjuobjekter.....	5
1.5.3 Intervjuguiden.....	6
1.5.3 Validitet og reliabilitet	6
1.5.4 Kildekritikk.....	6
2. Teori	7
2.1 Juridiske rammer.....	7
2.1.1 Plan- og bygningsloven	7
2.1.2 Planleggingssystemet.....	8
2.1.3 Planhierarkiet.....	9
2.1.4 Planprosessen	10
2.1.5 Aktører	12
2.2 Forenkling i plandelen av plan- og bygningsloven	13
2.2.1 Private reguleringsplaner.....	14
2.2.2 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan.	15
2.2.3 Nærmere om regionalt planforum	16
2.2.4 Forenklinger av disposisjonsbestemmelsen	17
2.2.5 Kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker.	18
2.3 Usikkerhetsstyring.....	19
2.3.1 Usikkerhet i prosjekter.....	19
2.3.2 Kartlegge usikkerhet	21
2.3.3 Usikkerhetshåndtering.....	21

2.3.4 Usikkerhetsstyring.....	21
2.3.5 Usikkerhet konkret i plan og reguleringsprosessen.....	22
2.3.6 Institusjonell usikkerhet.....	23
2.4 Planprosesser.....	23
2.4.1 Faktorer som påvirker usikkerheten i plan- og reguleringsprosessen.....	24
2.4.2 Styring av usikkerhet i plan- og reguleringsprosessen.....	25
2.4.3 Konsekvenser av usikkerheten	25
2.5 Forbedringer av dagens plan- og reguleringsprosess	28
3. Empiri (Case – Sandstuveien).....	30
3.1 Om caset i Sandstuveien.....	30
3.2 Aktørene knyttet til prosjektet.	34
3.3 Prosessen	35
4. Drøfting og videre vurdering.....	40
4.1 Sammendrag fra intervju	40
4.2 Drøfting	42
4.2.1 Planprosesser	42
4.2.2 Juridiske rammer	44
4.3 Konklusjon.....	46
5. Referanseliste.....	48
6. Vedlegg.....	50
Intervjuguide.....	50

Figurliste

Figur 1. Trinnene i reguleringsprosessen	11
Figur 2. Usikkerhet	20
Figur 3. Reguleringsprosessene	25
Figur 4. Usikkerhet i prosjekter	27
Figur 5. Situasjonkart.....	30
Figur 6. Illustrasjon planområdet.....	31
Figur 7. Visualisering av prosjektet	33
Figur 8. Aktørene i reguleringsprosessen	34
Figur 9. Tidslinje saksgangen.....	35
Figur 10. Alternativene sammenlignet.....	36
Figur 11. Støykart	37
Figur 12. Avikssone.	38

1. Innledning

1.1 Innledning og bakgrunn for oppgaven/Temabeskrivelse

Oppgavens tema handler om usikkerhet knyttet til plan- og reguleringsprosessen sett i sammenheng med hvilken grad endringsforslagene fra regjeringen vil kunne effektivisere planprosessene og skape økt forutsigbarhet.

Underliggende vil jeg derfor belyse dagens utfordringer knyttet opp mot planprosessene som tiltakshaver møter i gjennomføring av boligprosjekter.

Røsnes og Kristoffersen (2014 s. 13) omtaler blant annet reguleringsprosesser med høy usikkerhet. Bak denne usikkerheten finnes det flere faktorer som påvirker dagens reguleringsprosess. Dette vil jeg se nærmere på, og trekke inn hvordan- og i hvilken grad usikkerheten kan påvirkes ved endringsforslagene for å skape mer effektive planprosesser og forenklinger i plan- og bygningsloven.

Våren 2016 la Det kongelige Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem en proposisjon (Prop. 149 L (2015–2016)) med endringer i plandelen av plan- og bygningsloven ut på høring. Her fremmer de at hovedhensikten med endringsforslagene er å effektivisere planprosesser i alle ledd av planbehandlingen for å skape større forutsigbarhet for involverte parter og aktører. Målet for forslaget er å få til mer rask, effektiv og forutsigbar saksbehandling, samtidig som det ikke skal gå utover kvaliteten i planene. På den måten ønsker regjeringen å sikre gode rammebetingelser for næringslivet ved at det blir både raskere, billigere og enklere å bygge (Prop. 149 L (2015–2016)). Det virker derfor klart at departementet har innsett at aktørene står ovenfor for store utfordringer knyttet til dagens reguleringsprosesser.

Bakgrunnen for å velge temaet usikkerhet i planprosesser er ønsket om å bidra med ny kunnskap og forslag som kan bidra med å forbedre prosessen. En forbedret prosess vil kunne føre til et økende tilbud av ferdig regulerte tomter i pressede områder hvor behovet for økt boligbygging er størst. Karen Tjernshaugen (2016) skriver i sin artikkel i Aftenposten at Jan Tore Sanner sier at «med nye regler så vil en kunne halvere planleggingstiden for nye boliger. Dette vil særlig unge mennesker som skal inn på boligmarkedet merke. Vi ser særlig i Oslo at det bygges for lite, og at boligbyggingen går for sent.»

I dag er tilbudet for ferdig regulerte tomter svært innskrenket, noe som igjen resulterer i høye tomtekostnader ved akkvisisjon som igjen skaper økt prisnivå på nybygg. Oslos byrådsleder Raymond Johansen (2016) uttalte til E24.no at det kun bygges halvparten av det som trengs for å møte befolkningsveksten i Oslo kommune. Samtidig tar han selvkritikk og mener at myndighetene må vurdere om de er gode nok til å tilrettelegge for god byutvikling.

Konsekvens av raskt stigende boligpriser fører til en økt belåningsgrad (lønn/gjeld) hos befolkningen og det finnes også tilfeller hvor noe av egenkapitalen ved boligkjøp finansieres med forbrukslån. Mange økonomer mener at belåningsgraden i norske husholdninger nærmer seg et faretruende høyt nivå og kan få store økonomiske betydninger dersom betalingsevnen svekkes.

Det er derfor viktig å se på tiltak som kan iverksettes for å kontrollere økningen av boligprisene. For å oppnå dette ønsker kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner å lage enklere regler for å redusere saksbehandlingstiden i mange kommuner med 30 til 50 prosent. Forslagene skal legge opp til enklere og raskere planprosesser, økt forutsigbarhet og færre omkamper i byggesaker.

Oppgaven vil fokusere på effektivisering og optimalisering i planprosessene. Gjennom en studie av dagens planprosesser søker oppgaven å gi innsiktsfull kunnskap om gjennomføring av prosessene og belyse de utfordringer som er knyttet til prosessen.

Temaet «usikkerhet i plan- og reguleringsprosesser» er svært relevant og et mye omtalt tema i nyhetsbildet i dag. Forskning på dette området vil forhåpentligvis kunne bidra med verdifull informasjon om gjennomføring av prosessesser og gi økende innblikk for aktuelle aktører.

Oppgavens konklusjon vil kunne gi en indikator på hvor usikkerheten i reguleringsprosessen i hovedsak ligger og om usikkerheten i fremtiden vil reduseres.

1.2 Formålet

Oppgaven har som formål å se på tiltak knyttet til forenkling- og forbedring av prosesser utfra dagens rammer satt opp mot forventninger fra de nye forenklingforslagene. Oppgaven vil kunne være relevant for mange aktører innenfor eiendom og kunne bidra til å danne et bedre beslutningsgrunnlag i regulering- og planprosesser. Oppgaven har den hensikt å identifisere usikkerhetslementer som har påvirkning for utfallet i reguleringsprosessen og redusere dette for å bidra til større forutsigbarhet. Ved å avdekke usikkerhetslementer i tidligfasen i en reguleringsprosess vil en kunne sette i verk forskjellige usikkerhetsregulerende tiltak som vil bidra med at prosjektet blir vellykket.

Ved at en forslagsstiller i en reguleringsprosess benytter seg av denne oppgaven vil en tidlig kunne danne seg et bilde av hvilke elementer av usikkerhet i reguleringsprosessen, og gjennom dette komme med tiltak for å håndtere og minimere usikkerhetsfaktorene.

Ved å komme med anbefalinger for ulike sikkerhetsregulerende tiltak vil en kunne øke forutsigbarheten i gjennomføringen av reguleringsprosessene. Videre vil en kunne gå dypere inn i hva som ligger bak usikkerheten i reguleringsplanene for lettere å kunne få oversikt over usikkerhet og muligheter i dagens plan- og reguleringsprosesser.

1.3 Problemstilling

Under presenteres hovedproblemstillingen for oppgaven. Hovedproblemstillingen er konkretisert ved fire underproblemstillinger.

Hovedproblemstilling:

Hvordan vurdere, håndtere og minimere usikkerheten til utvikling av boliger knyttet til Plan- og bygningsloven, og i hvilken grad vil arbeidet med forenklingene av plan- og bygningsloven føre til mer forutsigbare prosesser?

Underproblemstillinger:

Gjennom å besvare forskningsspørsmål under, søker oppgaven å belyse synet på dagens plan- og reguleringsprosess både fra privat og offentlig side;

-Hvilke usikkerhetsfaktorer og utfordringer er tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess?

-Hvilke konsekvenser kan reguleringsrisikoen føre til?

- Hvilke forbedringer gjøres og har blitt gjort for å skape en mer forutsigbar plan- og reguleringsprosess?

-Hvordan kan prosessen eventuelt forbedres for å redusere usikkerheten i reguleringer?

1.4 Avgrensning

Oppgaven vil i stor grad være knyttet til å gjelde usikkerheten i reguleringsaker som forslagsstiller har prosjektert. Under denne usikkerheten ligger muligheter og risiko knyttet opp mot gjennomføring og resultat av plan- og reguleringsprosessen.

Oppgaven skal i hovedsak knyttes opp mot gjennomføringen av en reell case mot plan- og reguleringsprosessen ved omregulering av formål. Det skal det gjøres opp noen meninger rundt hva slags konsekvenser usikkerheten i reguleringsplaner får for markedsrisikoen, finansrisikoen og byggerisikoen. Jeg vil likevel avgrense fra å gå dypt inn i nevnte usikkerhetsområder og de utfordringer som er tilknyttet dem.

Ut fra valgt case vil oppgaven også avgrenses geografisk til Oslo-området, med en vinkling sett fra forslagsstiller sitt syn på usikkerhet. Det vil si at oppgaven er avgrenset fra å se representanter fra etatenes og andre medvirkende aktører sitt synspunkt.

1.5 Metode

Masteroppgaven bærer preg av at det er flere metodevalg som er aktuelle. Juridisk metode vil være selvsagt i de delene der temaet er knyttet opp mot forenklinger av plan- og bygningsloven, mens kvalitativ metode er valgt der jeg har sett på usikkerhet i reguleringsplaner ut fra et samfunnsperspektiv.

De to sentrale metodetilnærmingene innenfor samfunnsvitenskapen er kvalitativ og kvantitativ metode. Kvantitativ metode tar utgangspunkt i tallfestet data hvor det brukes forskjellige statistiske metoder som for eksempel spørreskjemaer med faste spørsmål og oppgitte svaralternativer.

I kvalitativ metode fremlegges informasjon og data i tekstformat. Dette er gjerne basert på intervjuer og observasjoner hvor forskeren trekker ut data fra meninger og opplevelser som ikke lar seg gjennomføres gjennom bruk av kvantitativ metode. Forsker kan gjennomføre intervjuer og/eller eksperimenter ved å observere deltakerne for deretter å skrive et referat i etterkant eller underveis i intervjuprosessen. I stedet for å skrive ned referat kan intervjuet også transkribere lydopptak for deretter å skrive ned det som blir sagt fra intervjuene, noe som ble gjort i det aktuelle intervjuet.

Ved kvalitativ tilnærming tas det sikte på å forstå et spesifikt fenomen, mens ved kvantitativ tilnærming tas det sikte på å måle data i form av målbare tall og statistikk for deretter å tolke dataene.

En casestudie tar for seg ett eller noen få tilfeller som blir studert inngående og hvor oppmerksomheten avgrenses til den spesifikke casen. Det som kjennetegner en casestudie er at forskeren henter inn mye informasjon fra en eller få enheter over en viss tidsperiode gjennom detaljert og omfattende datainnsamling- med mål om å få med mest mulig data (Johannessen et al. 2010 s. 90).

Da jeg ikke har mye konkret tallfestet empiri og ser det nødvendig med detaljerte opplysninger fra fagpersoner for å komme ned i kjernen av temaet, falt valget på å ha fokus på kvalitativ metode. Dette med begrunnelse av at disse metodene best vil kunne svare på problemstillingene.

1.5.1 Det kvalitative forskningsintervjuet

Gjennom det kvalitative forskningintervjuet, var formålet å få mer kunnskap og informasjon sett fra forslagsstillers side. I intervjuet fikk jeg informasjon som ellers ikke ville vært mulig å finne hverken via offentlig dokumenter eller andre steder. Det ble i løpet av intervjuet gjort noen små justeringer av spørsmålene fra intervjuguiden ettersom andre temaer også «kom inn på banen».

1.5.2 Valg av intervjuobjekter

Hensikten med intervjuet er å innhente informasjon fra hvordan eiendomsbransjen opplever usikkerheten i reguleringsplaner og forutsigbarheten i plan- og bygningsloven, og hva som kan gjøres for å redusere usikkerheten og øke forutsigbarheten.

Informanten i Neptune Properties ble valgt ut etter et strategisk utvalg og snøballmetoden. Ved strategisk utvalg vil en finne en målgruppe mennesker som er *kapable* og *hensiktsmessige* til å besvare spørsmålene for deretter å finne enkeltpersoner som kan være selve intervjuobjektet (Johannessen et al. 2010 s. 106). Ved å finne et prosjekt som har hatt lang prosessid knyttet til reguleringsplaner startet jeg spørsmålsformuleringen knyttet til dette prosjektet, og forhørte meg om personer i selskapet som var direkte involvert i prosjekt og som jeg kunne komme i kontakt med. Dette kalles «snøballmetoden» og gjorde at jeg kom i kontakt med en prosjektleder for prosjektet. Informanten vil i stor grad stå for empirien og derfor være helt sentral for avhandlingen.

1.5.3 Intervjuguiden

Jeg laget en intervjuguide som jeg kunne benytte i intervjuet for å samle inn data for masteroppgaven. Intervjuguiden er mer eller mindre en liste med temaer og generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet. Intervjuguiden ble utformet som et semistrukturert intervju slik at jeg i større grad kunne komme med oppfølgingsspørsmål istedenfor et fullt strukturert intervju hvor spørsmålene følges slavisk. Ved å velge semistrukturert intervju, åpner det seg også rom for å ta spørsmålene i variert rekkefølge etter hvordan intervjuet tilpasser seg (Johannessen et al. 2010 s. 139).

Jeg utformet spørsmålene så de skulle være fortolkende spørsmål om hvordan informanten vurderer, oppfatter og tolker hendelser og handlinger og teoretiske spørsmål som tar sikte på å belyse, forstå og forklare handlinger og hendelser (Johannessen et al. 2010 s. 136).

Selv om intervjuet ble tatt opp, tok jeg notater for lettere å ha oversikt og gå tilbake til de temaer hvor jeg ønsket å få mer utdypning. I løpet av intervjuet så sporet man noen ganger av. I de tilfellene var det viktig å benytte seg av intervjuguiden for å komme seg tilbake på rett spor.

1.5.3 Validitet og reliabilitet

I forskningslitteraturen brukes begrepene validitet og reliabilitet. Begrepsforklaring for «validitet» er hvor godt den representative dataen representerer fenomenet. Validitet er ikke absolutt og må heller ikke oppfattes som noe som er enten eller (Johannessen et al. 2010 s. 68).

Reliabilitet kan vi forbinde med målesikkerhet. Hvis målingen gjenspeiler seg mange ganger, vil det si at målet er reliabelt.

Jeg vil si det er nærliggende å si at graden av intervjuet har høy validitet tatt i betraktning av at informanten har hatt en årrekke innenfor fagfeltet og har dypt innsyn i caset. Dog vil vi kunne si at oppgaven bærer preg av noe lite reliabelt med bakgrunn av at det var vanskelig å få tak i andre involverte i caset. Det tok lang tid å få besvart e-post og interessentene hadde lite kapasitet til å bli intervjuet.

1.5.4 Kildekritikk

Ved benyttelse av kilder har jeg vært konsekvent på å prioritere nye og relevante kilder for avhandlingen. Dette fordi eiendomsbransjen stadig er i utvikling. Der nye utgaver av lærebøker ikke har kommet har jeg måttet stole på at informasjonen er gyldig og relevant.

2. Teori

2.1 Juridiske rammer

2.1.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og reguleringsprosessen i Norge er styrt av plandelen i lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71. Plan- og bygningsloven (pbl), og er først og fremst en prosesslov som skal gi det samlede rammeverket for planlegging og byggesaker.

Loven skal opptre som et verktøy for å ivareta samfunnsinteresser og forvalte Norges arealer. Samtidig skal planleggingen etter loven sikre en bærekraftig utvikling for hele landet og sørge for at enhver skal kunne delta i beslutninger som angår oss og våre omgivelser (Akershus Fylkeskommune 2013).

Den alminnelige delen er felles for både plan- og byggesaksdelen av loven og omfatter blant annet lovens formål, virkeområde, byggeforbudsbestemmelsene langs sjø og vassdrag og krav til kartgrunnlag og stedfestet informasjon (Miljøverndepartementet 2009 s. 4). Plandelen er inndelt slik at de første kapitlene gir grunnleggende bestemmelser om oppgaver, myndigheter, redskaper og medvirkning i planlegging. Det gis deretter utfyllende bestemmelser om plan og planbehandling på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå hvor kravet til hvilke retningslinjer som gjelder for at en regulerings sak skal kunne godkjennes.

Det følger av pbl. § 3-3 at kommunens planlegging i utgangspunktet er begrenset til å «legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen», og da særlig gjennom forvaltning av arealene i kommunen. Dette innebærer blant annet arealplanlegging og fremskaffelse av teknisk og sosial infrastruktur. I tillegg skal kommunene ta hånd om byggesaksbehandlingen.

Kommunen har det overordnede ansvaret for planlegging av arealbruken i kommunen. Det er derfor nærliggende å tenke at prosessen er forutsigbar og lik i alle kommuner, men Konkurransetilsynet (2015 s. 18) skriver i sin rapport om konkurransen i boligutviklermarkedet at kommunens rolle og planstrategi er varierende fra kommune til kommune. Røsnes og Kristoffersen (2014 s. 31) skriver at gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen er risikofylt og utfordrende når det kommer til å gjennomføring av prosessen. Dette blir blant annet forårsaket ved vedtak av reguleringsprosesser som er henvist til de ulike kommunestyrene, og resultatet kan divergere ved ulike tolkninger av det samme regelverket fra kommune til kommune.

Historisk sett er Plan- og bygningsloven et regelverk hvor det skjer forholdsvis hyppige endringer. Styringsinstrumentene og reglene for myndighetenes behandling av plan- og byggesaker har i senere år blitt revidert jevnlig. Det gjør det nærliggende at lover og regler endres i plandelen i Plan- og bygningsloven, og som videre fører til endringer i prosedyrene for behandling av saker hvor det er flere involverte myndigheter som forvalter forskjellig lovgrunnlag.

2.1.2 Planleggingssystemet

Planleggingssystemet i Plan- og bygningsloven skal bidra med å se forskjellige interesser i sammenheng, veie dem mot hverandre og ta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger.

Kommunen har fått den viktigste rollen ved at de tar beslutningen når det gjelder planlegging. Alle arealplaner skal vedtas av kommunestyret og hverken offentlige eller private organer kan vedta arealplaner som har bindende virkning for arealbruken. Unntaksvis er statlig arealplan som kan vedtas av departementet hvor staten velger å overstyre en kommune.

Vi kan si at kommunen har det overordnede ansvaret for planlegging av arealbruken i hele kommunen, men at også private aktører kan fremme forslag til konkret bruk av arealer.

Boligbyggingen i de store byene har gått fra feltutbygginger til fortetting og transformasjon (NOU 2003:14 s. 96). Sammen med miljøhensyn og ønske om en bærekraftig utvikling skyldes dette delvis økende grad av sentraliserende bosettingsmønstre. Dette er også i henhold til nasjonale planretningslinjer hvor det gis klart ønske om fortetting og som derfor påvirker kommunens rolle og strategier.

Kommunes rolle har endret seg de siste 30 årene. Kommunene har i dag en mer tilbaketrukket rolle i bygging av nye boliger enn tidligere og overlatt mye av initiativet til de private aktører i markedet. Det praktiske planarbeidet forbundet med boligutbygging utføres derfor i dag hovedsakelig av private og profesjonelle boligutviklere. Det oppstår gjerne motstridende interesser da planmyndighetene gir mye av ansvaret for detaljreguleringen til det private, samtidig som de ønsker å ha kontrollen på den overordnede planleggingen. Dette resulterer i flere konflikter nå enn tidligere da planmyndighetene også hadde ansvaret for all arealplanlegging. Børrud (2005 s. 3) skriver om proporsjonsendringen mellom offentlig og privat initiativ i norsk planlegging der eiendomsbransjen har profesjonalisert seg og

hvor den offentlige sektoren har redusert sin rolle i styring av utviklingen. Dette gjør at plan- og reguleringsprosessene er blitt mer forhandlingsbasert enn det var tidligere.

2.1.3 Planhierarkiet

Plansystemet i Norge er i dag organisert over tre nivåer: statlig, regionalt, og lokalt. På statlig nivå vedtas det nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i tillegg til statlige planretningslinjer og planbestemmelser. Staten kan også selv vedta arealplaner (Miljøverndepartementet 2009 s. 18).

På regionalt nivå utarbeides det planer og regionale planbestemmelser. På kommunalt nivå skal det utarbeides kommune- og reguleringsplaner.

Staten på det overordnede nivå skal gi nasjonale forventninger til planleggingen i fylker og kommuner som skal gi føringer for arealbruket på regionalt og kommunalt nivå. Planleggingen på regionalt og lokalt nivå skal dermed skje innenfor rammene av nasjonal politikk og opptre som et effektivt verktøy for samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Hvert fjerde år utarbeider regjeringen sine forventninger til regional og kommunal planlegging, som skal ligge til grunn for regional og kommunal planstrategi som utarbeides av fylkeskommuner og kommuner i starten av hver valgperiode.

Det er mange planspørsmål som gjelder forhold utover den enkelte kommune og som i tillegg ikke lar seg løse innenfor rammen av den enkelte kommune. Det er derfor viktig med regionale planavklaringer for gjennomføring av både nasjonal og kommunal miljø- og arealpolitikk. Regional plan har som formål å ivareta den oppgaven og ansvar som fylkeskommunen i dag har som regional utviklingsaktør.

Planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema på regional plan. Spørsmål om samferdselstiltak og infrastruktur, bolig- og næringsutvikling, undervisning, jordvern, markaområder, kystsone- og vassdragsforvaltning er temaer som kan behandles gjennom regional planlegging.

I løpet av det første året i valgperioden skal Fylkestinget behandle den regionale planstrategien hvor de viktigste utviklingstrekkene og planspørsmålene for regionen skal beskrives. I utgangspunktet skal planstrategien ta utgangspunkt i nasjonale mål og rammer, men skal også legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken. Planstrategien skal legges ut til offentlig ettersyn før den vedtas.

Alle kommuner skal ha en kommuneplan som er kommunens overordnede styringsdokument og skal gi rammer for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene i kommunen. Dette for å ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver.

Selve kommuneplanen består av en samfunnsdel med en handlingsdel og en arealdel.

Kommunedelplanen er en plan for bestemte områder, temaer eller sektorer hvor kommunen kan stå fritt i forhold til hva det vil være hensiktsmessig å lage plan for. Handlingsdelen oppdateres årlig og skal inneholde et handlingsprogram for gjennomføring av samfunnsdelen for de fire neste budsjettårene.

Denne delen skal konkretisere planen og gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planlegging og samarbeidsoppgaver.

I dagens kommunale planbehandling har vi to nivåer med til sammen fire plantyper. Kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering. De tre første plantypene er i utgangspunktet satt til kommunens planverktøy, mens detaljregulering vil kunne bli utarbeidet av både private og offentlige. Det følger av Plan- og bygningslovens hovedregel at områdereguleringer skal utarbeides av kommunen, men det åpnes for at private planforslag kan utarbeides, dersom kommunen finner det formålstjenlig.

2.1.4 Planprosessen

Myndighetene styrer i dag arealutviklingen primært gjennom bruk av regulering.

Reguleringsprosessen er i vesentlig grad styrt av plan- og bygningsloven med lover og regler for hvordan reguleringsprosessen skal gjennomføres og loven styrer også detaljert hvordan planene skal behandles og vedtas. Det stilles også vilkår til hva planer kan omfatte, men i liten grad til innholdet.

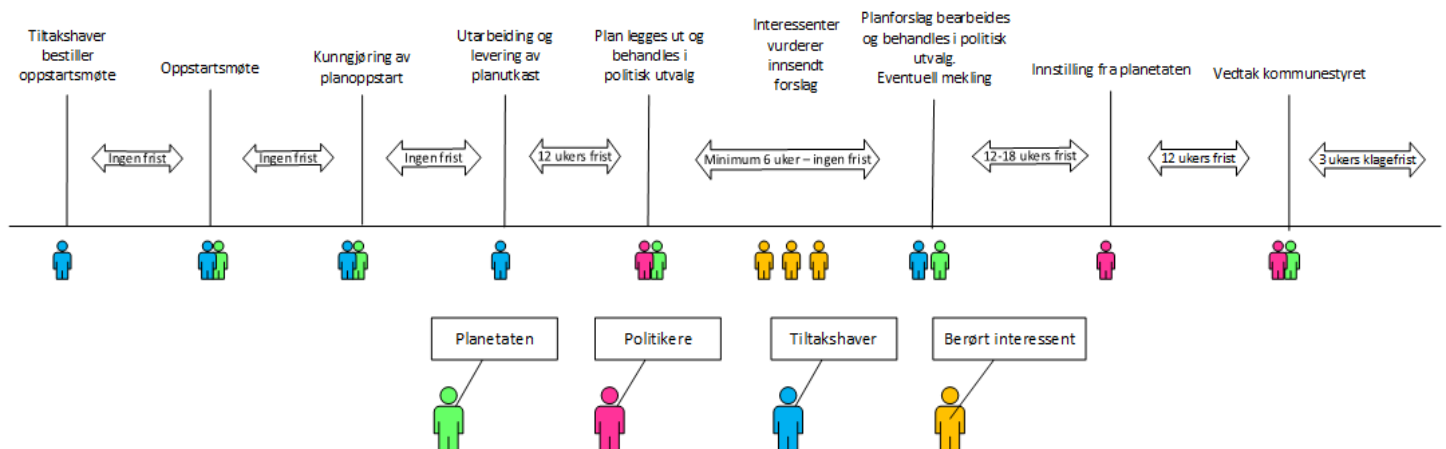
Tanken bak er at gode planprosesser skal føre til kvalitative gode og realistiske planer og løsninger hvor regler om planprosesser er laget for å sikre deltakelse og engasjement fra befolkningen. Disse reglene skal sørge for forutsigbarhet og likhet i hver kommune. Tross disse reglene har forskning av Børrud (2005 s. 307) pekt på at noe av usikkerheten knyttet til plan- og reguleringsprosessen beror på ulik tolkning av plan- og bygningsloven fra en kommune til en annen, samt avvik ved gjennomføringen av saksgangen. Det ble gjort funn som tilsa at det var varierende hvordan de ulike kommunene benyttet seg av de lovpålagte prosessene med 1. og 2. gangs behandling av planforslagene.

I den nye Plan- og bygningsloven av 2008 er det lagt opp til et mer fleksibelt plansystem hvor kommunene har mer skjønn for å kunne imøtekomme utbyggernes dynamikk. Nordahl et. al. (2007 s. 157) skriver at kommunens rolle primært er å stille vilkår og tillate eller avise utbyggingsforslag som fremmes fra markedsaktørene. I denne markedsbaserte utbyggingspolitikken skal kommunene stille vilkår for utbyggingen, men samtidig skape rom for markedsaktørene. Dette er en balansegang som er vanskelig, men nødvendig.

Som nevnt ovenfor er det ulik tolkning fra kommune til kommune, noe som gir forskjellig gjennomføring av reguleringsprosessen. En del av dette skyldes forskjellige styresystem i enkelte kommuner som Oslo, Bergen og Tromsø som har innført parlamentarisme, mens mindre kommuner styres etter formannskapsmodellene.

De forskjellige styresystemene vil få direkte betydning for den politiske saksbehandlingen i de forskjellige kommunene. Meel (2009, sitert av Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 90) skriver at politisk reguleringsrisiko vil gjennomgående påvirke vurderingen av lønnsomheten i potensielle utbygginger. Selv med forskjeller fra kommune til kommune, vil en kunne være relativt forutsigbar og det vil være mulig for private utbyggere å forutse dette.

I figuren under vil du se en nærmere beskrivelse av de ulike trinnene i reguleringsprosessen ved utarbeidelse og behandling av reguleringsplaner.



Figur 1. Egen fremstilling av trinnene i reguleringsprosessen (2016)

Det stilles omfattende krav til planprosessen i plan- og bygningsloven. Haugrønning et. al. (2011 s. 33) mener at prosessen er lang, og det å lage og behandle en reguleringsplan tar som regel aldri mindre enn 7-9 måneder. En detaljregulering tar sjelden under seks måneder og en kommunedelplan tar gjerne mellom 1,5 til 2,5 år.

Tidsbruken er som regel knyttet til selve utarbeidelsen av planen og i praksis dermed til samarbeidet mellom forslagsstiller og kommuneadministrasjon uavhengig av tidsfrister.

For å sikre at private planforslag ikke ble liggende ubehandlet i kommunen ble det i Plan- og bygningsloven fra 2008 lovbestemt i § 12-11 at «(...) kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes (...)».

Forskrift om tidsfrister og sanksjoner ved overskridelse av fristene for private forslag til detaljreguleringen følges av plan- og bygningsloven § 12-11. Her beskrives fastsettelse av fristene og rettigheter en har ved at dette overskrides. Blant annet tilbakebetaling av gebyr ved overskridelse av tidsfristen.

Selv om beslutningene skal skje etter prosedyrer fastsatt i Plan- og bygningsloven, peker Nordahl (2006, sitert av Nordahl et al. 2007 s. 23) på at prosessene er beheftet med stor usikkerhet knyttet til tidsaspekt og innhold fra kommune til kommune. Det er stort fokus på planmyndighetenes kapasitet til å regulere grunn for boligformål, og det reiser seg problemstilling knyttet til hvordan kommuner bruker sin reguleringsautoritet for å sikre at private aktører ivaretar kommunens boligpolitiske målsettinger.

I endringsforslagene ønsker regjeringen å effektivisere planprosessene for å skape en økt forutsigbarhet både for involverte parter og aktører hvor det ønskede mål er en enklere, raskere og bedre saksbehandling, samtidig som kvaliteten på planene bevares.

2.1.5 Aktører

Det følger av plan- og bygningsloven at aktørene i plan- og bygningsprosessen er underlagt forvaltningsloven. Dermed vil også prinsipp om likebehandling, krav til forutberegnelighet for tiltakshaver og grunneier, rettsikkerhet og habilitet slå inn. Det vil blant annet si at ulike instanser og aktører som er tilknyttet i reguleringssaken har både plikt og rett til å medvirke i reguleringssaken ved å sette seg inn i saken og komme med bemerkninger, jf. pbl. § 5-1.

Plan- og reguleringsprosessene inneholder flere aktører med forskjellig interesser, målsetninger og motinteresser. Disse aktørene skal tilstrebe seg reel medvirkning i planprosessene, noe som skaper

grunnlaget for interessemotsetninger som vil påvirke resultat og fremdrift og kan skape usikkerhet.

Under følger en liste av eksempler på noen sentrale aktører:

- Kommunale etater
- Politikere
- Høringsinstanser/sektormyndigheter
- Fylkesmann
- Institusjoner
- Organisasjoner
- Naboer
- Rådgivere/konsulenter

2.2 Forenkling i plandelen av plan- og bygningsloven

17. juni 2016 la Kommunal- og moderniseringsdepartementet frem Prop 149 L (2015-2016) med forslag om flere endringer i plan- og bygningsloven for å skape mer effektive planprosesser, endringer mv. Det viktigste grepet vil være å gjøre om planprosessen fra å være uforutsigbar og ikke styrende prosess til å bli en mer forutsigbar- og styrbar prosess. For at det skal være gjennomførbart, kreves det strengere og tydeligere krav til både forslagsstiller og kommunen gjennom hele prosessen. Det må derfor utarbeides gode veiledere og nasjonale maler som i mye større grad enn i dag legger til rette for landsdekkende lik praksis, med lik forutsigbarhet fra kommune til kommune. Det må legges til rette for tilpasning i hver enkelt kommune og hver enkelt plansak med tilhørende gode veiledere. Det er tenkt at veilederne sammen med maler vil gi bedre flyt i planprosessene, generelt gi mer forutsigbarhet i det enkelte planforslag og i selve logikken i lovverket.

Dette er forslag som hovedsakelig berører plandelen av loven, men som også vil ha innvirkning på byggesaksdelen. Hovedpunkter i forslaget er oppsummert under:

- Forenklinger i planprosessen for private reguleringsplaner
- Etablere en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag.
- Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner.
- Forenkling av dispensasjonsbestemmelsene.
- Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.
- Forenklinger i reglene om rullering av handlingsprogram for regional plan.
- Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense.

- Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker.

Under vil jeg gå dypere inn med utgangspunkt i de forslagene jeg mener anser å ha størst effekt og som samtidig er relevante i forbindelse med utvalgt case.

2.2.1 Private reguleringsplaner

Gjeldende rett

Av § 3-2 første og annet ledd fremgår det at det er kommunen som er ansvarlig for planlegging etter loven, men at offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag. Det vil ikke si at retten til å fremme forslag er betingelsesløs, men gjelder med begrensninger som følger av loven.

I gjeldende rett er kommunens muligheter for å stoppe et planinitiativ avhengig om det endelige planforslaget kan få vesentlig virkninger for «miljø og samfunn» eller ikke, jf. pbl § 4-1. Det vil si at i alle andre saker som ikke vil få vesentlig virkninger for miljø og samfunn, vil ikke kommunen kunne stanse det private planforslag før ved avgjørelsen av om forslaget skal kunne legges ut på høring og offentlig ettersyn etter reglene i pbl § 12-11. På dette tidspunkt har da allerede forslagstiller lagt ned mye ressurser i utarbeidelse av selve planforslaget.

Høringsforslag

Det foreslås at kommunen allerede i oppstartsfasen skal ha rett til å kunne stoppe private planinitiativ som vil anses som urealistisk å få realisert og gjennomført.

Forenklingene vil føre til at kommunene vil ha mulighet til å beslutte om planinitiativet skal stoppes eller ikke på bakgrunn av opplysninger som foreligger i oppstartsmøtet, og senest like etter at oppstartsmøtet er avholdt. Beslutningen vil ikke kunne påklages av forslagsstiller, men kan kreves å legges frem for kommunestyret.

Videre skal oppstartsfasen være mer preget av forpliktende dialog mellom kommune og forslagsstiller enn det som foreligger i dag. I oppstartsmøte skal viktige forutsetninger for planarbeidet drøftes, konkretiseres og avklares ved at det dokumenteres med referat fra møtet. Det er foreslått at krav til referat skal lovfestes. Det skal i tillegg foreligge krav til utforming av planinitiativet i forskrift med minimumsinformasjon som skal foreligge til oppstartsmøtet. Her skal også initiativtaker kunne legge til

informasjon som blir gitt av kommunen i møtet. Formålet er at det skal føre til at både forslagsstiller og kommune vil forberede seg bedre til oppstartsmøte enn i dag.

Private planforslag som er i tråd med kommuneplan eller områderegulering skal som hovedregel kunne sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Tanken bak forslaget er at når planforslaget har gått gjennom oppstartsfasen skal også planforslaget sendes på høring og offentlig ettersyn.

Dette vil kunne gi forslagsstiller bedre forutsigbarhet i planarbeidet. Forslaget forventes å gi private forslagsstillere avklaring om det vil kunne være realiserbart å få reguleringsplan godkjent, slik at en vil slippe å bruke unødvendig tid og kostnader på et planforslag kommunen ikke vil godkjenne.

Bakgrunn for endring

Siktemålet med dette forslaget er å begrense ressursbruken i plansaker som uansett blir ansett å ikke ville føre frem til en endelig vedtatt detaljregulering. Dette vil kunne frigjøre kapasitet og ressurser til annet og mer formålstjenlig planarbeid hos både kommunens planmyndighet og andre involverte og berørte aktører.

Ved at det lovfestes at planforslag som er i tråd med overordnet plan legges ut på høring, vil det medføre mindre konflikt mellom kommune og privat forslagsstiller. I dagens praksis har kommunen mulighet til å kunne nekte å legge ut planforslag på høring.

2.2.2 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan.

Gjeldende rett

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil gjøre det enklere å både endre og oppheve reguleringsplaner. Av gjeldende rett i plan- og bygningsloven følger det regler om endring og oppheving av reguleringsplaner i pbl. § 12-14:

«For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.»

Det vil si at i praksis behandles reguleringsplaner etter samme regler som ved behandling av nye planer.

Forslag

I forslaget skal det være enklere regler for oppheving av reguleringsplaner som er i strid med overordnet plan. Kommunestyret skal ha ansvar for å delegere myndighet til å kunne oppheve reguleringsplan. Det vil derfor ikke være krav til oppstartsmøte, varsel om oppstart av planarbeid, høring eller offentlig ettersyn når planer oppheves. Dette gjelder dog ikke grunneiere og festere som skal varsles særskilt før planen blir opphevet. På den måten skal det bli enklere for kommunene og holde planer oppdaterte.

Videre er det også foreslått regler om forenklingene rundt prosessene før reguleringsplanene endres. Reguleringsplan skal følge den ordinære planprosessen, men i dag åpner loven for at det kan gjøres mindre endringer i en forenklet prosess. Departementet har forslag om at det også skal kunne gjøres mer omfattende endringer også etter den forenklete prosessen.

Bakgrunn for endring

Loven ønskes endret slik at kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplanen i de tilfellene hvor endringene i mindre grad vil ha påvirkning på gjennomføringen av planen og heller ikke vil gå utover hoveddrammene i planen. Endringene åpner for å innføre nytt planformål eller at grensen mellom to formål vil kunne endres. Avgjørelsen skal tas ut ifra konsekvensene av endringene og ikke selve størrelsen på endringen i seg selv. Her ønsker departementet at avgjørelsen skal baseres på om endringene betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt og vil kreve bred medvirkning og mer grundig behandling.

2.2.3 Nærmere om regionalt planforum

Gjeldende rett

Det følger av pbl. § 5-3 at hver region bør ha et regionalt planforum i hvert fylke. Forumet ledes av fylkeskommunen og skal bidra til klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i regionale og kommunale planprosesser.

Et regionalt planforum skal være en møteplass for klarlegging og samordning av de ulike interessene knyttet til generelle eller konkrete planspørsmål. Formålet er å få til en tidlig dialog i planforum for å kunne avklare og løse interessekonflikter slik at det unngås innsigelser mot planforslagene.

Forslag og bakgrunn

Departementet foreslår nå at regionalt planforum skal være obligatorisk i hver region. Forslagsstiller kan kreve at kommunen tar opp planforslaget i regionalt planforum for å kunne få en identifikasjon på hvordan reguleringsaken vil bli vurdert av planmyndigheter. Forslaget vil bidra med å redusere eventuelle innsigelser senere i prosessen som følge av pbl. § 5-4 til 5-6 og 12-13.

2.2.4 Forenklinger av disposisjonsbestemmelsen

I forslaget ønsker departementet å styrke lokalt selvstyre hvor det totale antallet byggesaker som sendes på høring til regionalt og statlige myndigheter reduseres.

Gjeldende rett

Det følger av § 21-4 første ledd at kommunen skal innvilge søknad om byggetillatelse dersom tiltak ikke er i strid med bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Det vil si at tiltaket skal være i samsvar med gjeldende arealplaner og med materiale regler gitt i loven og tilhørende forskrifter (Prop. 149 L (2015–2016) s. 48). Hovedregelen er at utbygging skal skje i medhold av planen og etter behandlingsreglene og oppfyllelsen av materielle krav i byggesaksdelen.

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende med de arealformål og bestemmelser som følges av denne. Arealdisponeringsspørsmål skal bli behandlet gjennom en grundig planprosess som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven hvor vedtak treffes av kommunestyret. Selv om tiltaket strider imot planer og bestemmelser, kan kommunen under visse forutsetninger gi dispensasjon, jf. Pbl § 19-2. Dispensasjonen kan tillate godkjenning av et tiltak som ellers ikke ville vært lovlig (Prop. 149 L (2015–2016) s. 48)

I praksis vil dette si at hvis et saksområde til statlige og regionale planmyndigheter direkte blir berørt, skal det være mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjoner fra planer, plankrav og forbudet mot tiltak i strandsonen.

Forslag

Det foreslås nå at dette blir begrenset til å gjelde dispensasjonssaker som berører relevante «nasjonale og viktige regionale interesser». Dette gjelder saker som er knyttet til saker i strandsonen, forurensning, universell utforming, naturmangfold, jordverninteresser, friluftsliv, landskapshensyn, kulturminne- og kulturmiljøinteresser, vannmiljøkvalitet, klima, helsemessige forhold, barn og unges interesser, havne-

og farvannsforvaltning, fiskeri, samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveger, trafiksikkerhet, jernbane og Forsvaret (Advocatia 2016). Hva som anses som relevante nasjonale og viktige regionale interesser må defineres av angjeldende statlig eller regionale myndighet.

Dispensasjonsbestemmelsens andre ledd er også foreslått endret, men bestemmelsen om at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynet bak regelen det dispenseres fra eller lovens formålsbestemmelser blir vesentlig tilsidesatt, blir videreført. Vilkår om at fordelene må være klart større enn ulempene ved dispensasjon, blir fjernet og fører til en forenkling av dispensasjonsvurderingen.

Viktige samfunnshensyn vil tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen der det kan begrunnes ut fra klare og sterke samfunnsmessige behov. Dette gjelder først og fremst der planer ikke er tidsmessige og som i seg selv ikke gir et nødvendig grunnlag for gjennomføring av viktige tiltak som det er klart og sterkt begrunnet behov for å iverksette.

Bakgrunn

En lovendring av bestemmelsen vil kunne medføre at det vil bli lettere å få innvilget dispensasjon i lokale interesser som kommunen selv kan vurdere og ivareta og i mindre grad viktige regionale og nasjonale interesser.

Endring av bestemmelsen vil medføre at vurderingene av dispensasjonen blir gitt ett fritt skjønn og vil kunne medføre noe høyere terskel for fylkesmannen til å kunne endre kommunalt vedtak.

Departementet uttaler likevel at det ikke er noe i veien for at fylkesmannen kan overprøve vedtaket til det lokale selvstyret. Dette medfører at fylkesmannen sin rolle i stor grad fortsatt kan overprøve kommunale vedtak.

2.2.5 Kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker.

Gjeldende rett

I dagens ordning vil tiltakshaver ha krav på byggetillatelse hvis søknaden ikke er i strid med plan- og bygningsloven eller andre bestemmelser gitt av loven. Hvis kommunen ikke finner hjemmel for å avslå søknaden, men likevel ønsker å hindre at tiltaket blir realisert kan det vedtas et midlertidig forbud, jf

pbl. § 13-1 første ledd. Dette gir kommunen tid til å vente med å ta stilling til søknaden, endre planen eller endre arealplan for området.

Forslag

Det er foreslått at byggesøknader skal avgjøres ut i fra det plangrunnlaget som gjelder hvis 12-ukersfristen for behandlingen av søknad er utløpt.

Bakgrunn

I dagens praksis vil det ikke ha noen konsekvens for kommunen å oversitte saksbehandlingsfristen utenom at byggesaksgebyret reduseres. Kommunen kan i dag gi avslag om plangrunnlaget endrer seg i løpet av behandlingen som medfører at søknaden er i strid med planformålet. Dette gjelder også selv om planen er blitt endret etter at saksbehandlingsfristen har gått ut.

Departementet foreslår at midlertidig byggeforbud bare vil få virkning hvis et forbud blir vedtatt eller varslet innen 12-ukersfristen. Ved varsel har kommunen åtte uker på å vedta forbudet.

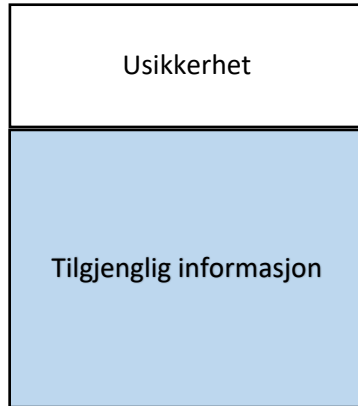
Formålet med lovendringen er at dette skal gi bedre forutsigbarhet forslagsstiller.

2.3 Usikkerhetsstyring

Det å styre usikkerhet handler om å forstå et prosjekt og omgivelsene rundt for å kunne fatte riktige beslutninger. Alt fra å starte eller å stanse et prosjekt til valg av konkrete løsninger som f.eks kontraktinngåelser eller valg av entreprenør. For å kunne ta rasjonelle beslutninger i et prosjekt, er det helt nødvendig å ha et beslutningsgrunnlag som reflekterer den usikkerhet som påvirker et prosjekt. Ved å ta store beslutninger grundig å ha vurdert risiko og muligheter, vil måtte anses som sjansespill.

2.3.1 Usikkerhet i prosjekter

Kolltveit et. al (2009, referert i Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 286) sier at usikkerhet teoretisk kan sees på som «differansen» mellom den informasjonen man trenger for en sikker avgjørelse og den informasjonen som er tilgjengelig.



Figur 2. Usikkerhet. Nødvendig informasjon for å ta en sikker beslutning (Huseby et. al. 2005)

I figuren over illustrerer hele kolonnen hva som er nødvendig informasjon for å fatte en sikker beslutning. Den fargede kolonnen illustrerer tilgjengelig informasjon. Differansen mellom nødvendig informasjon og tilgjengelig informasjon er usikkerheten.

I realiteten vil dette innebære at de fleste beslutninger vil inkludere en andel uvisshet. Huseby et al. (2005 s. 13) beskriver at usikkerheten i prosjekter både inkluderer muligheter og risiko. Den negative siden av usikkerhet er gitt ved sannsynligheten for at en negativ hendelse inntreffer og konsekvensene som følger av det. Den positive siden av usikkerhet er muligheter, og er gitt ved sannsynligheten og konsekvensene av positive hendelser. Det er derfor viktig å redusere risikoen der det er mulig og samtidig virkeliggjøre mulighetene.

Det er viktig med krav til den informasjonsmengden man trenger for å oppnå ønsket grad av sikkerhet i avgjørelsene, og dessuten må dette suppleres med både kunnskap og ferdigheter. Informasjon tilegnet fra andre og seg selv vil ikke alltid være tilstrekkelig. Informasjonen må også brukes til å dokumentere hvordan kunnskap kan anvendes i utførelsen av forskjellige oppgaver som man vet må utføres under gjennomføringen av prosjektet. Dette er en viktig del av mulighetene for utforming og gjennomføring av prosjektet hvor formålet er å kunne avklare i hvilken grad det er mulig å oppnå de mål man setter seg for gjennomføringen. Dette vil inngå som grunnlag for vurderingen av usikkerhet knyttet til planleggingen og den operative gjennomføringen (Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 286).

I denne oppgaven ønsker jeg først og fremst å identifisere og vurdere de ulike usikkerhetselementene som vil kunne påvirke plan- og reguleringsprosessene. Ved utvikling av boliger vil eiendomsutviklere

være mellomleddet mellom grunneier og planmyndigheter, og på den måten påta seg mye risiko for igjen kunne utnytte de mulighetene som ligger i plan- og reguleringsprosessene.

2.3.2 Kartlegge usikkerhet

For å kunne gjøre en god risikokartlegging må risikoen identifiseres. Identifisering av usikkerhet tidlig i prosessen er essensielt, og blir sett på som det første steget i usikkerhetsstyring. Det er få metoder for å identifisere usikkerhet systematisk. Huseby et. al. (2005 s. 63) anbefaler å bruke ulike scenarioteknikker som metode. Ved å vurdere usikkerhetselementene ved hjelp av konsekvensene og sannsynligheten for realisering, for deretter grovt å kategorisere som ja/nei eller mye/lite kan man danne seg et bilde av de ulike grupper som risiko og muligheter.

2.3.3 Usikkerhetshåndtering

Håndtering av usikkerhet handler om å utøve god planlegging hvor også usikkerheten settes i fokus og utføre tiltak hvor en kan utnytte mulighetene og for å forebygge risiko (Huseby et al. 2005 s. 15). Ved å håndtere usikkerhetene i prosjekter beskriver Huseby et. al (2005 s. 15) at flere fordeler kan oppnås:

- «Synliggjøring av usikkerheten i beslutnings- og styringsunderlag
- Setter i gang kreative beslutningsprosesser hos prosjektleder og prosjektorganisasjon
- Øker forståelsen for hvordan den påviste usikkerheten påvirker prosjektet
- Bedrer forutsetningene for å utnytte mulighetene og redusere risikoen i prosjektene
- Bedrer kommunikasjonen i prosjektet»

Punktene nevnt ovenfor er avgjørende for å kunne oppnå et vellykket utfall av de valgene en tar tidlig i prosessen ved utvikling av boliger i transformasjonsområder. En har relativt lite kunnskap på et tidlig tidspunkt og påvirkningsmulighetene vil derfor være store.

2.3.4 Usikkerhetsstyring

Styring av usikkerhet innebærer at man påvirker sannsynligheten av at et usikkerhetselement inntreffer. Det er mulig å påvirke sannsynligheten som oppfattes som styrbarheten ved å benytte seg av systematisk prosess for å avdekke usikkerhetselementene og deretter påvirke disse gjennom forskjellige

tiltak. Huseby et. al. (2005 s. 14) skriver at mange av usikkerhetene som har materialisert seg i prosjekter er mulig å unngå ved kontinuerlig og systematisk styre usikkerheten.

En styrer usikkerheten slik at en kan leve med usikre eller dynamiske mål, og ta opp signaler som viser gapet mellom behovet og målet og deretter korrigere kursen etter det. De viktigste avgjørelsene i prosjektet tas når kunnskapen om prosjektet er lav og usikkerheten høy. Derfor må usikkerhetsstyringen implementeres allerede i initieringsfasen av prosjektet.

Ofte vil det være stor usikkerhet knyttet til forutsetninger, tidsplaner, kostnadsestimater, markedsforhold, teknisk innhold, organisasjonens sammensetning og kompetanse, kvalitetskrav mm (Huseby et al. 2005 s. 20). Ved systematisk styring av usikkerheten kan man fremskaffe og vedlikeholde et realistisk styring- og beslutningsunderlag. Det inkluderer å identifisere og analysere usikkerheten som påvirker prosjektet og i tillegg gjennomføre tiltak for å bedre det. Huseby et. al. (2005 s. 14) sier at man gjennomfører ulike tiltak som gjennomføres for å kunne utnytte muligheter, redusere risiko, akseptere usikkerhet eller overføre usikkerhet.

2.3.5 Usikkerhet konkret i plan og reguleringsprosessen

Nordahl (2014, referert i Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 138) forklarer at reguleringsrisiko har vokst frem som en konsekvens av bolig- og utbyggingspolitikk og rolledelingen mellom offentlig planmyndighet og markedsaktørene. Risiko handler om forventninger til fremtidige hendelser og særdeles knyttet til usikkerhet. Dette kan være usikkerhet til hendelser, usikkerhet om utvikling eller usikkerhet til avkastning.

I en reguleringsplan er det en rekke usikkerhetsmomenter. Dette omfatter blant annet:

- Arealbruksformål
- Utnyttingsgrad
- Tidsaspektet
- Rekkefølgebestemmelser

En forutsetning for å kunne bygge ønsket prosjekt med god økonomi, er riktig *arealbruksformål*.

Gjennom plan- og bygningsloven er det gitt en rekke arealbruksformål. Hvis formålet er regulert til næring så vil dette således være rettslig bindende for rettighetshaver. Det vil si at en ikke kan bygge bolig på eiendommen. Rettighetshaver vil da måtte initiere en privat reguleringsprosess ved å fremme

en ny reguleringsplan. Hvis denne blir godkjent vil den være rettslig bindende og rettighetshaver kan da utnytte eiendommen i samsvar med den.

Reguleringsplanen vil også sette begrensninger for hva du kan bygge og hvor mye du kan bygge på eiendommen. Dette kalles for *utnyttingsgrad*. Dette detaljreguleres til maks kotehøyde, T-BRA m.v. Det kan også omhandle form, materialvalg eller lignende.

Rekkefølgebestemmelsene er ment å regulere rekkefølgen på de forskjellige tiltakene og kan være tyngende for økonomien i et prosjekt. Det kan eksempelvis være infrastruktur som må være på plass før byggestart eller grøntområde som må være på plass før det gis brukstillatelse.

Dette vil virke inn på *tidsaspektet* som er viktig for utbygger eller utvikler da det ofte er løpende utgifter til eksempelvis renter. Et annet moment å legge til er at en som regel ikke får realisert inntekter før salget har startet, med unntak av visse inntekter underveis som f.eks parkering som kan være med å avhjelpe noe.

Samtidig vil markedssituasjonen på tidspunkt for salgsstart være sentralt. Boligmarkedet er skiftende. Selv om et prosjekt vil være lettsolgt ved ervervelsestidspunkt, kan det være vanskelig å selge et x antall år senere ved en dårlig markedssituasjon. Dette gjør at eiendomsfirmaer ønsker å hente ut mest mulig i et marked i høykonjunktur, for å stå rustet i lavkonjunkturer. Dette reduserer bransjens risiko for tap i nedgangstider.

2.3.6 Institusjonell usikkerhet

En annen type usikkerhet er det institusjonelle og er direkte knyttet opp mot endringer i rundskriv, forskrifter og lover som vil være med å påvirke rammene for en utbygger eller utvikler, så vel som for kommunen.

Dette er en usikkerhet som vil være forholdsvis forutsigbar da endringer i lover og retningslinjer ikke skjer over natten. Når endringer først skjer, vil dette kunne være svært inngripende da rammeverket vil kunne regulere alle sider ved prosessene for utviklere.

2.4 Planprosesser

Oppgaven har som mål å besvare hovedproblemstillingen ved å se på hvordan man minimerer usikkerheten og øker forutsigbarheten i planprosessene.

Jeg skal nå prøve å besvare de utvalgte forskningsspørsmålene knyttet til problemstillingen ved å gå gjennom tidligere forskning og litteratur. Det er relativt begrenset teori om usikkerhet og usikkerhetsstyring som er i direkte tilknytning til plan- og reguleringsprosessen. I de deler hvor jeg finner at teorien ikke er dekkende nok vil forhåpentligvis empirien som er funnet bidra til å dekke dette.

2.4.1 Faktorer som påvirker usikkerheten i plan- og reguleringsprosessen.

Ved å se på hvilke usikkerhetsmomenter som er tilknyttet plan- og reguleringsprosessen, søker oppgaven blant annet å besvare spørsmålet om hvilke usikkerhetsfaktorer og utfordringer som er tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosesser og om disse usikkerhetsfaktorene vil reduseres ved forenkling av PBL.

Børrud (2005) viser til en todeling av risikofaktorer som påvirker plan- og reguleringsprosessen som hun deler inn i prosessuell og substansiell risiko. I hovedsak er det den prosessuelle risikoen som påvirker reguleringsprosessene og som jeg derfor kommer til å fokusere på. Den substansielle risikoen er knyttet opp mot utfallet/beslutningen i prosessen og derfor også viktig å nevne, men er mer knyttet opp mot resultat.

Prosessuell usikkerhet er direkte knyttet opp mot selve prosessen rundt gjennomføring av et plan- og reguleringsprosjekt. Selv om det prosessuelle i utgangspunktet skal være gitt av plan- og bygningsloven, er hverken kommune eller forslagsstiller usikker på hvordan prosessen vil bli. Det kan for eksempel komme nye parter underveis i prosjektet som kommer med sine interesser eller innsigelser som igjen fører til forlenget saksbehandlingstid.

Substansiell risiko er knyttet opp mot resultatet/beslutningen av forslaget, som f.eks byggelinjer, byggehøyder, volum, utnyttelsesgrad etc.

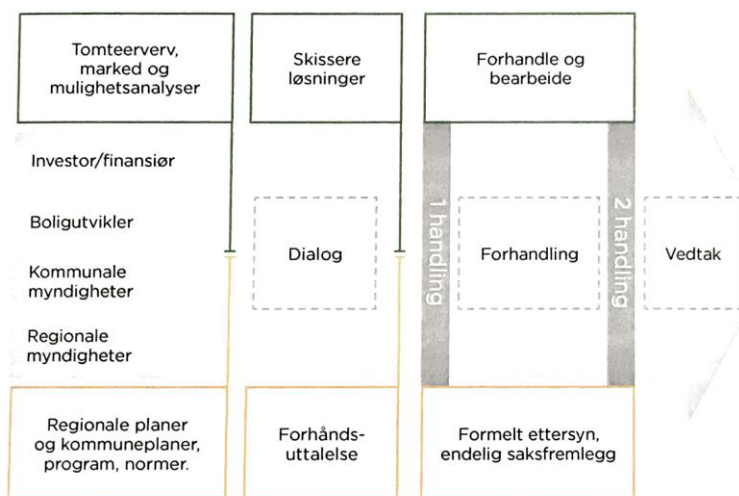
Hverken forslagstiller eller kommunen vet hvordan utfallet av prosessen vil bli, selv om det rent prosessuelt styres gjennom plan- og bygningsloven. Det er flere tilfeller som kan oppstå underveis i prosessen og det kan eksempelvis komme parter med sine interesser. Røsnes & Kristoffersen (2014 s. 224) skriver at plansystemet sine styringsmekanismer sett i sammenheng med hvordan plan- og byggesaksmyndigheter bruker sin myndighet på i reguleringsprosessen gjennom usikre transaksjoner til sammen utgjør risikoen som forslagsstiller stilles opp mot.

2.4.2 Styring av usikkerhet i plan- og reguleringsprosessen

Oppgaven skal gi kunnskap til hvordan strategi en kan bruke for å styre usikkerheten i plan- og reguleringsprosessen.

Røsnes & Kristoffersen (2014 s. 155) beskriver at gjennomføring av en reguleringsprosess kan styres ved å løse problemstillingene trinnvis hvor det utføres samhandling mellom utbygger og fagmyndigheter. En utbygger vil fra sin side ønske om å få trinnvis avklaring for å kunne optimalisere en utbygging. Figuren viser reguleringsprosessen som en samhandlingsprosess mellom to ulike områder.

Samhandlingsmodellen i figur 3 viser at det i en reguleringsprosess vil være samhandling mellom flere instanser og aktører både vertikalt og horisontalt. Det er først og fremst kommunale sektorer og selve utviklerne som blir direkte berørt av store boligprosjekter. Utbygger og investorer skiller ved at de rendyrket har fokus på avkastning og rentabilitet, mens utbyggere også har et viktig prinsipielt hensyn med fokus på et godt faglig resultat.



Figur 3. Fremstilling av reguleringsprosessene som viser aktørtyper, oppgaver og formelle milepæler. (Røsnes og Kristoffersen 2014 s. 151)

2.4.3 Konsekvenser av usikkerheten

Videre så har oppgaven fokus på å kartlegge og vurdere ulike usikkerhetsfaktorer som kan påvirke plan- og reguleringsprosessen enten i positiv eller negativ retning. Samtidig tar jeg i betraktning hvordan de foreslåtte forenklingene av Plan- og bygningsloven vil kunne spille inn.

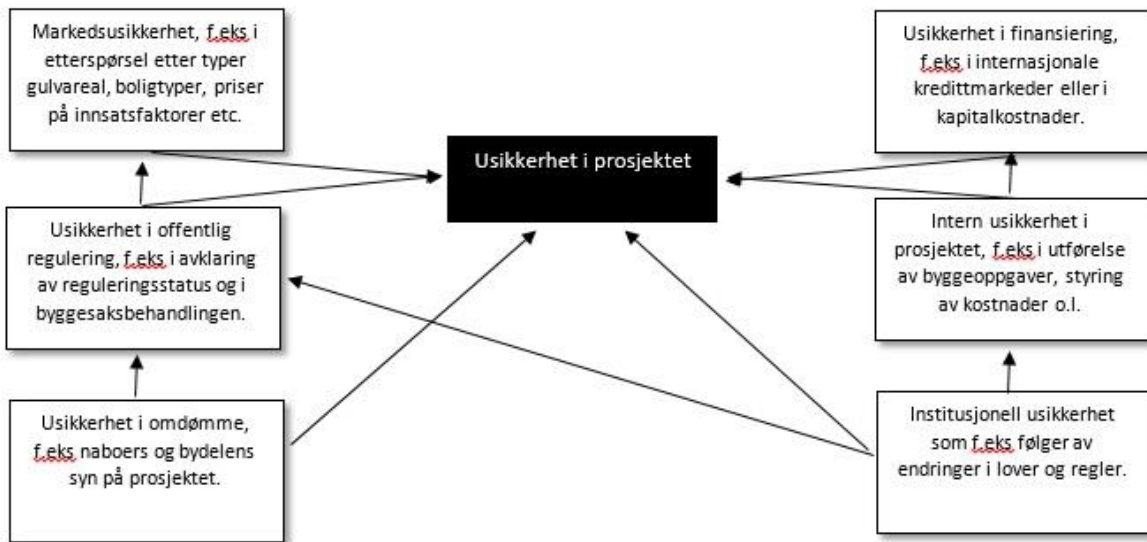
I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for konsekvensene av risikoen i plan- og reguleringsprosesser gjennom å se på tidligere forskning. På den måten håper jeg å kunne besvare forskningsspørsmålet «Hvilke konsekvenser kan usikkerhet rundt reguleringsplaner føre til?»

Eiendom- og boligutvikling er som nevnt forbundet med mye usikkerhet. Underliggende er det naturlig at dette er forbundet med risiko, men også muligheter. Dette vil si at det alltid vil være heftet med en andel uvisshet og for å oppnå ønsket grad av sikkerhet er det viktig med både supplering av kunnskap og ferdigheter.

Det er ikke slik at tilgjengelig informasjon alltid vil være tilstrekkelig. Informasjonen brukes med fordel til å forvalte innsikt og hvordan en kan anvende kunnskap til å benytte i utførelsen av konkrete oppgaver som man vet skal utføres under gjennomføringen av et prosjekt (Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 285). En viktig del av mulighetsstudiet er å benytte informasjonen til å avklare i hvilken grad det er mulig å oppnå de målene en setter seg for å unngå unødvendig negative konsekvenser.

I figur 4 ser vi ulike typer usikkerhet knyttet til gjennomføring av et byutviklingsprosjekt. Pilene viser forskjellige avgjørelser eller endringer som er relatert til prosjektet, og hvordan egenskapene ved foretak og prosjektet kan eksponere prosjektet mot ulike former for usikkerhet.

De seks formene for usikkerhet under er mer komplekse i virkeligheten og mer sammensatte og påvirkende enn det som her indikeres. Det er også forskjellig nivåulikheter i skala og aggregering som ikke fremstilles direkte i denne figuren.



Figur 4. Egen fremstilling av usikkerhet i prosjekter (Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 285)

Mulighetsstudiene vil i de fleste tilfeller inngå i selve grunnlaget for vurderingen av usikkerheten knyttet til planleggingen og den operative gjennomføringen. Noen former for usikkerhet ligger eksternt mot prosjektet og kan i mindre grad påvirkes gjennom prosjektorganisasjonen. Det vil si at en må forholde seg til den gjennom informasjon og tilpasning. Dette gjelder for eksempel usikkerheten som ligger i svingninger i byggemarkedet og som bli påvirket gjennom planbestemmelsens føringer, f. eks boligtyper, størrelse og sammensetning.

En annen ekstern usikkerhet viser seg gjennom finansmarkedene og vil kunne affisere et prosjekt sine kapitalkostnader. Underliggende vil denne formen for usikkerhet påvirkes av egenskaper ved prosjektet og prosjektorganisasjonen som f.eks låntakers finansielle sikkerhet, sikkerhet med hensyn på utleie eller salg, omdømme og eventuelle forventninger om endringer i beskatningsregler (Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 286). Usikkerhet som genereres gjennom prosjektet og i seg selv er ekstern som f.eks institusjonelle endringer vil kunne påvirkes ved foretakets strategier og resultater.

Usikkerhet som kan håndteres innenfor organisasjonen kan vi oppfatte som prosjektinternt. Likevel er det ikke slik at en har fulle kontrollmuligheter innad i organisasjonen. Usikkerhet knyttet til regulering vil innebære at også andre aktører og involverte parter bringes inn i prosjektet for å håndtere usikkerheten på en kontrollert måte. Videre er det slik at usikkerheten som i stor eller hel grad kan håndteres internt eller i samspill med andre aktører, påvirkes av hvordan det enkelte prosjekt stiller seg mot eksterne usikkerhetsfaktorer som aktørene må forholde seg til. Regulering som vil ha konsekvenser for

fremdriften i byggingen og kostnadene i gjennomføringen av et prosjekt, kan igjen få betydning for eksponeringen mot usikkerhet som ligger i bygge- og finansmarkedene. Et annet moment som kan få konsekvenser, er at det institusjonelle grunnlag i reguleringsavgjørelse endres. Det er ofte lover og regler som endres og det er da tale om institusjonell usikkerhet. Disse endringene kan forandre beslutningskriteriene for offentligrettslig vedtak som f.eks tidsfrister til reguleringsplanens gyldighet. Det kan være endringer som fører til at vilkårene for privatrettslige disposisjoner endres i form av endringer i skattelovgivningen eller endringer i reglene for beregning av mva.

Usikkerheten knyttet mot utfallet av sak vil føre til at forventningene til prosjektet enten blir bedre eller dårligere. Mulighetene økes om utfallet blir bedre, og en snakker om risiko om utfallet blir dårligere. I et utviklingsprosjekt hvor den vesentlige delen av usikkerheten er knyttet til reguleringen, knytter vi ofte dette opp mot risikoen og at resultatet blir dårligere enn forventningene. Det er i midlertidig teoretisk sett slik at lav usikkerhet gir lav risiko og derfor også mindre avkastning. Høy usikkerhet vil gi høy risiko, og dermed mulighet for høy avkastning (Kolltveit et al. 2009, referert i Røsnes & Kristoffersen 2014 s. 287).

Det er viktig med kvalifisert forståelse rundt konsekvensene av usikkerhet og risiko slik at en kan avklare de mulighetene en har til å håndtere risiko, styrke informasjonen og tilegne seg større grad av kontroll over usikkerhetslementer.

2.5 Forbedringer av dagens plan- og reguleringsprosess

Oppgaven skal også besvare problemstillingen om hvordan reguleringsprosessen eventuelt kan forbedres for å redusere usikkerheten i reguleringer. For å belyse dette spørsmålet må vi se på hvordan prosessen fungerer i dag og se på hvordan forenklingstiltakene vil kunne redusere den uforutsigbarheten som ligger i planprosessene.

Kiil (2013) gjør i sin forskningsrapport «kartlegging av planprosesser i Osloregionen» for Asplan Viak en kartlegging av private planprosesser i Osloregionen med de utvalgte kommunene: Oslo, Drammen, Asker, Bærum, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker, Oppegård og Ski. Rapporten kommer frem til at planarbeidet vurderes å gå best i starten og noe svakere under kommunens saksbehandling i 1. gangsbehandlingen, men at det samlet sett gis overveiende gode vurderinger av kommunen. Kommunen mener at de gir krav om relevant informasjon vedrørende krav for videre arbeid i planforslaget, mens boligutviklernæringen savner mer konkret informasjon i fasen før kunngjøring av detaljplan samt bedre dialog. Det er relativt enkelt å komme i dialog med administrasjonen ved

utarbeidelse av planforslaget i fasen før 1. gangsbehandling, men at dette er en dialog som i mindre grad bidrar til kvalitetsmessige forbedringer.

Rapporten konkluderer videre med funn som tilsier til dels store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kommunale tidsfrister og konsekvensene ved å overholde disse. Det pekes på at næringen mener at kommunene i liten grad er tydelige nok på når tidsfristene løper fra eller utgår, og hvilke konsekvenser det vil ha å ikke overholde fristene. Samtidig er det ulike oppfatninger om årsaken til at et planforslag ikke anses som komplett.

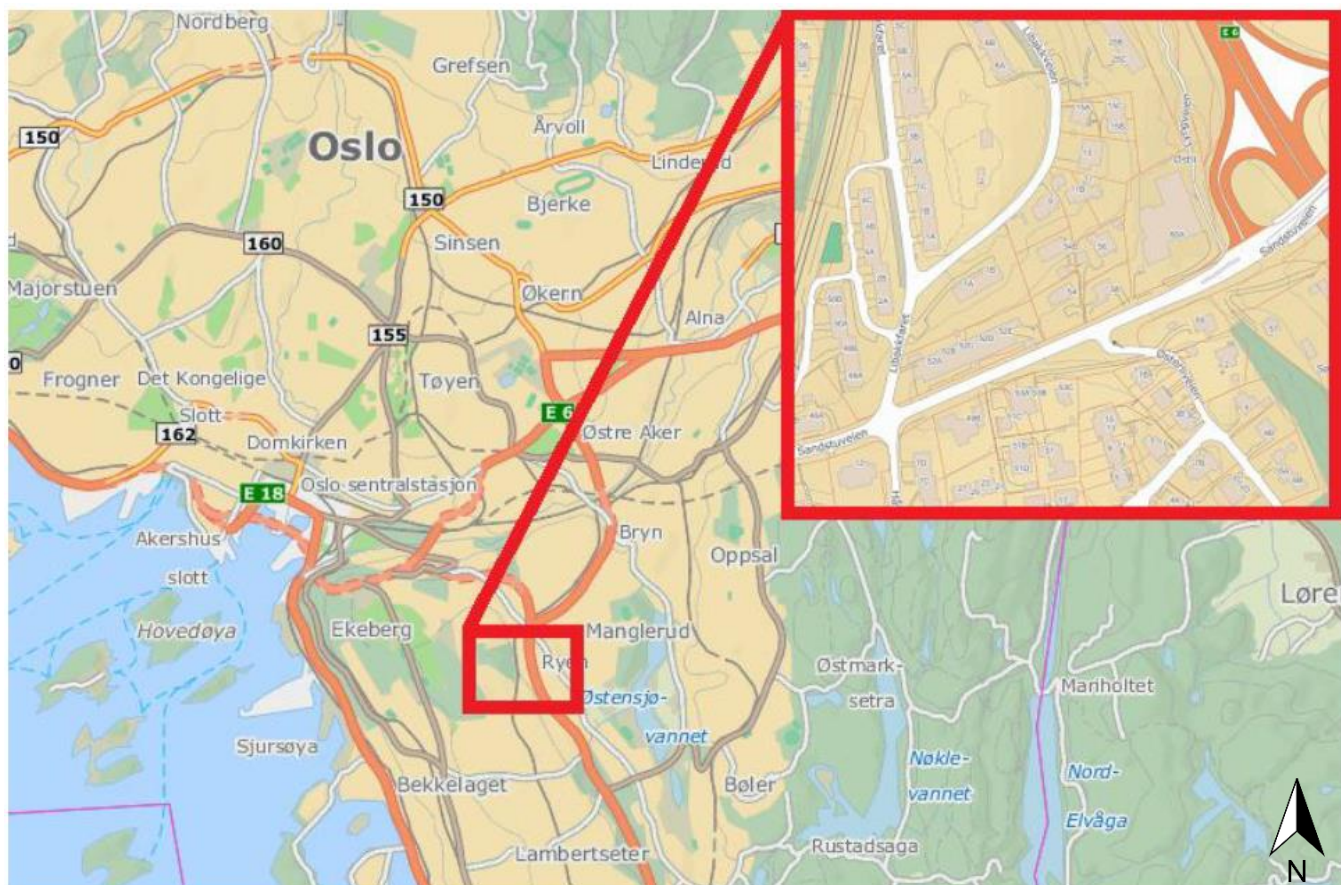
Det ble videre rapportert at kommunene mener at forslagsstiller ikke gjør et godt nok forarbeid frem til oppstartsmøte og gjennomførte møter hverken gir de ønskede kvalitetsmessige forbedringer eller økende grad av forutsigbarhet. Rapporten belyser ulike syn på hvorfor prosessen trekker ut i tid. Boligutviklere peker på manglende saksbehandlingsskapasitet i kommunene, mens kommunene skylder på innsigelser fra statlige og regionale myndigheter.

I en studie gjort av JM (2016) ble 55 reguleringsplaner som alle omhandler bolig i Oslo analysert. Resultatet av studiene viste at den gjennomsnittlige planprosessen i Norge tok fire år. Det ble trukket frem at det som i stor grad påvirket den lange prosesstiden var antall innkommende klager og innsigelser, tiltakshavers håndterings- og løsningsprosesser for innsigelse og tiltakshavers kommunikasjon med klageinstanser.

3. Empiri (Case – Sandstuveien)

3.1 Om caset i Sandstuveien

For å kunne analysere usikkerheten og se på hvordan forenklingstiltak kan bidra med å øke forutsigbarheten i en reguleringsprosess, har jeg vært nødt til å finne et prosjekt som må kunne karakteriseres som lang og med mye uvisshet knyttet til utfallet av saken. Det må tillegges at reguleringsplanen i denne saken enda ikke er vedtatt.



Figur 5. Situasjonsskart (Rambøll 2015)

Jan Revfem (2015) forteller at Neptune Properties sitt prosjekt i Sandstuveien hadde fått «tommelen ned to ganger» den samme høsten. Etaten mener at planområdet er utsatt for støy, men foreslått bebyggelsesstruktur og krav om gjennomgående leiligheter gjør at planmyndighetene likevel anser området som egnet for bolig.

Planområdet omfatter Sandstuveien 54-58 og Libakkveien 9-11. Planområdet var i utgangspunktet kun eiendommene med gårdsnummer og bruksnummer 149/502, 149/140 og 149/592. Senere er planområdet blitt utvidet og inkluderer nå også eiendommene med gårds- og bruksnummer 149/392, 149/374, 149/590 og 149/391- til sammen syv eiendommer.

Området ligger ikke langt fra Brattlikollen T-banestasjon og sør for Ryen. Neptune Bolig 3 AS er hjemmelshaver av grunnen og prosjektet er dannet ved hjelp av et single purpose- selskap. Dette vil si at Neptune Bolig 3 AS er datterselskap av Neptune Properties AS som ved ferdigstillelse vil overdras til to sameier. Det er fra Neptune Properties ønsket om at eiendommens formål endres fra bolig til boliger kombinert med næring, hvor det av planen følger at næring skal tillates i 1. etasje.



Figur 6. Illustrasjon planområdet. (Plan og bygningsetaten 2015)

Den røde linjen i figur 6 marker caseområdet og er i overkant av 6,6 mål. Boligområdet skal utgjøre drøye 5,3 mål og omfatter syv eiendommer som i dag er bebygget med ene- og tomannsboliger.

Planforslaget ligger i et allerede godt etablert boområde og ligger rundt 200 meter i luftlinje og ca. 300 meter gangavstand til Brattlikollen T-banestasjon.

Neptune Properties ønsket 9230 kvadratmeter over terrenget fordelt på 90-100 boligenheter og med en total utnyttelse på 9951 kvadratmeter fordelt på to boligblokker på 4-7 etasjer. Dette tilsvarer en tomteutnyttelse på ca. 150% BRA. Blokken i sør skal være et vinkelbygg som skal ligge langs Sandstuveien med knekk nordover. Den nordlige blokken skal være en lamellblokk som ligger langs Libakkveien.

Den antatte leilighetsfordelingen er ca. 27- 30 små (40-50 m² BRA), 36- 40 middels (50-80 m² BRA) og 27- 30 store (80 og større m²). De to løsningene for bebyggelsesstruktur ble i dialog med Plan- og bygningsetaten vurdert opp mot støy, ROS og utearealer.

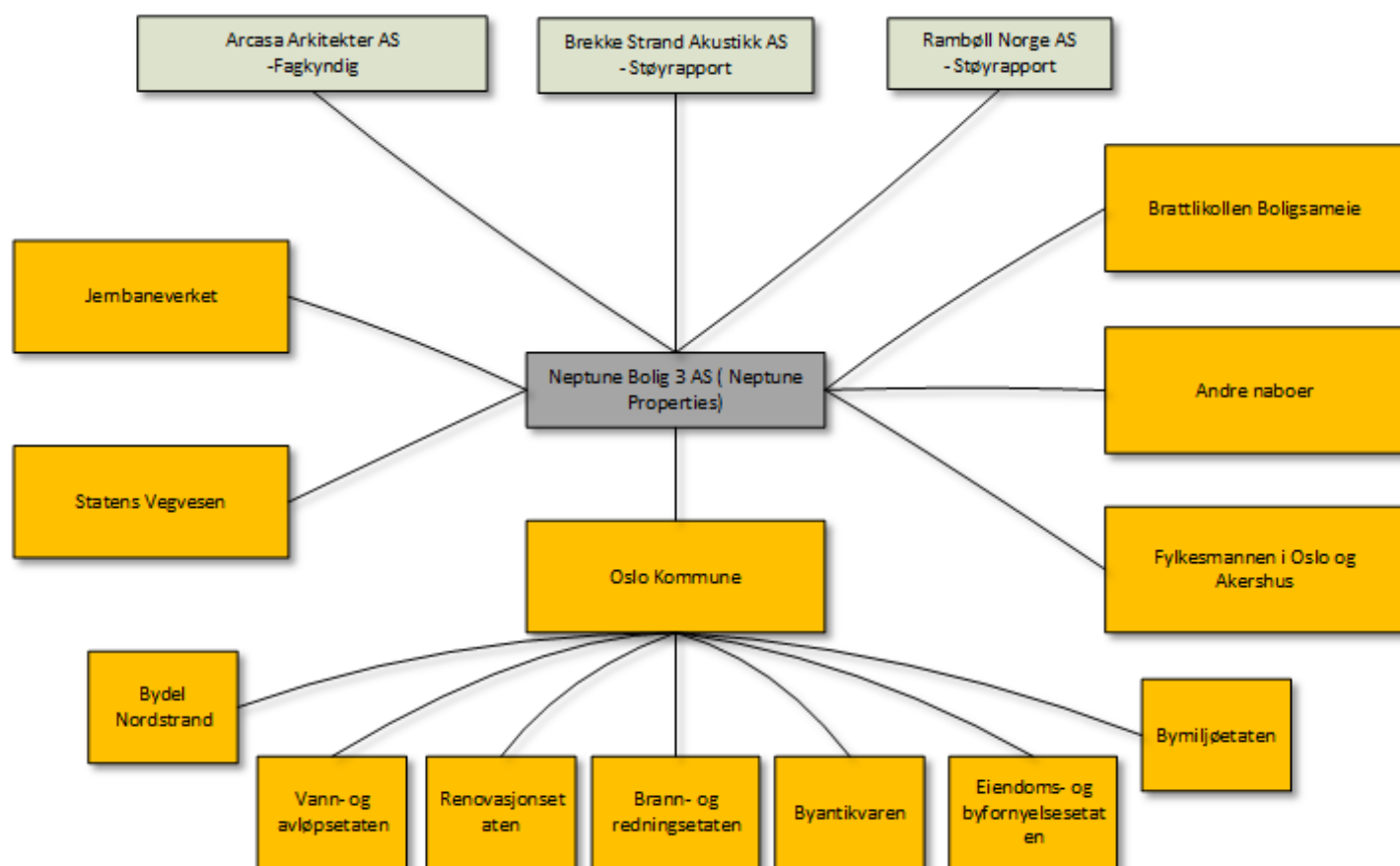
Selv om Plan- og bygningsetaten anbefaler bebyggelsesstrukturen, bemerkes det at volumene i nord og øst er for høye. Plan- og bygningsetaten (2016 s. 4) mener at høyden må reduseres for å underordne eksisterende bebyggelsesstruktur og større grad ta hensyn til omgivelsene. Det må også sørges for økt fremkommelighet for trafikanter både til og gjennom planområdet.



Figur 7. Visualisering av prosjektet sett fra vest (Plan- og bygningsetaten 2016)

I figur 7 ses en visualisering av prosjektet i Sandstuveien sett fra vest. I den nærmeste blokken er forslaget å ha noe næring i 1. etasje og resten leiligheter, mens i blokken i nord vil det kun være boliger.

3.2 Aktørene knyttet til prosjektet.



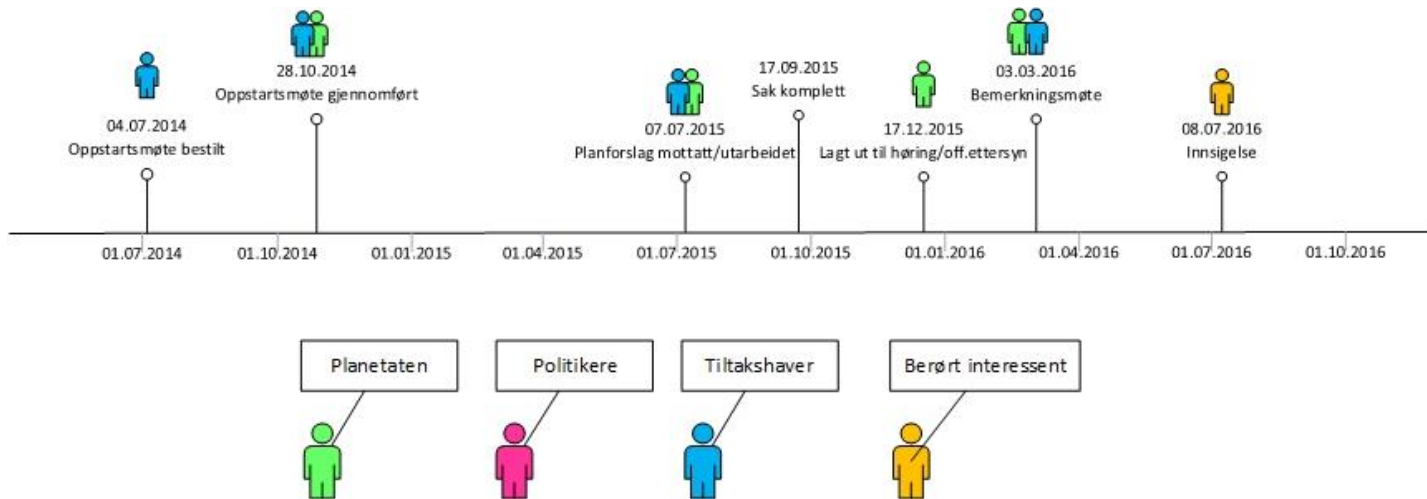
Figur 8. Egen fremstilling av aktørene i reguleringsprosessen (2016)

Dette er en oversikt over aktørene som foreløpig har vært knyttet til prosjektet. Blokkene uten farge representerer forslagsstillere, mens blokkene med farge er planmyndigheter og andre aktører som har vært innom prosjektet i forbindelse med reguleringsplanen. Ut fra figuren ser vi at det har vært aktører som konsultantselskap, sektormyndigheter og naboer involvert i prosessen.

Som nevnt er Neptune Properties AS eier av Neptune Bolig 3 AS. Knyttet til Neptune Properties er også Arcasa Arkitekter AS, arkitekten som er ansvarlig for søknader til planmyndighetene og arkitektene bak boligblokkene. Rambøll har skrevet en støyrapport på vegne av Neptune Properties, men grunnet kompleksiteten rundt støypromatikken har det også blitt bestilt en ny støyrapport fra Brekke Strand Akustikk AS i tillegg som separerer støyforhold fra E6 og Sandstuveien.

3.3 Prosessen

I figur 9 under er det presentert en tidslinje med viktige datoer og milepæler så langt i saksgangen.



Figur 9. Egen fremstilling av tidslinje som viser saksgangen (2016).

Alternativer knyttet opp mot offentlig høring

Til offentlig ettersyn for planforslaget av Sandstuveien ble det laget to alternativer. Etaten mener deres alternativ legger til rette for en bebyggelse som i større grad tar hensyn til terrenget på stedet, områdets bebyggelsesstruktur, volumoppbygging og høyder. Alternativet skal i tillegg ta hensyn til støyproblematikken ved at det stilles krav om at en høyere andel av boligen skal vende mot den stille siden. Alternativet til forslagsstiller ble etter uttalelser fra den offentlige høringen revidert med et nytt alternativ for å imøtekomme plan- og bygningsetatens alternativ, se figur 10.

Plan og bygningsetaten mener at planområdet er utsatt for støy, men foreslår likevel at bebyggelsesstrukturen og krav om gjennomgående leiligheter anses som egnet for bolig. Forslagsstiller mener at de kan imøtekomme de bemerkninger om støy og at disse kan endres i henhold til kommuneplanen. Flestparten av leilighetene er prosjektert til å være gjennomgående hvor alle leilighetene skal ha en stille side med minimum 50% oppholdsrom mot den stille siden.

Selv om plan- og bygningsetaten kan anbefale den bebyggelsesstrukturen som er foreslått, så mener de at de volumene som er i nord og øst er for høye. Disse må reduseres for i større grad ta hensyn til omgivelsene og underordnes den eksisterende bebyggelsesstrukturen. I det siste alternativet er bebyggelsens høyde justert ned for å kunne imøtekomme plan- og bygningsetatens bemerkninger om høydevirkningen.

Bygget som ligger i nord er i det siste alternativet fra forslagsstiller blitt senket med en etasje, og er nå i samsvar med etasjeantallet som ble presentert i alternativet fra plan og bygningsetaten, se figur 10 under. For bygget som ligger sør så ønsker forslagsstiller at gesimshøyde ligger 3,6 meter under forslaget fra plan- og bygningsetaten, mens bygget i vest vil ligge 2,2 meter over alternativet til Plan- og bygningsetaten.

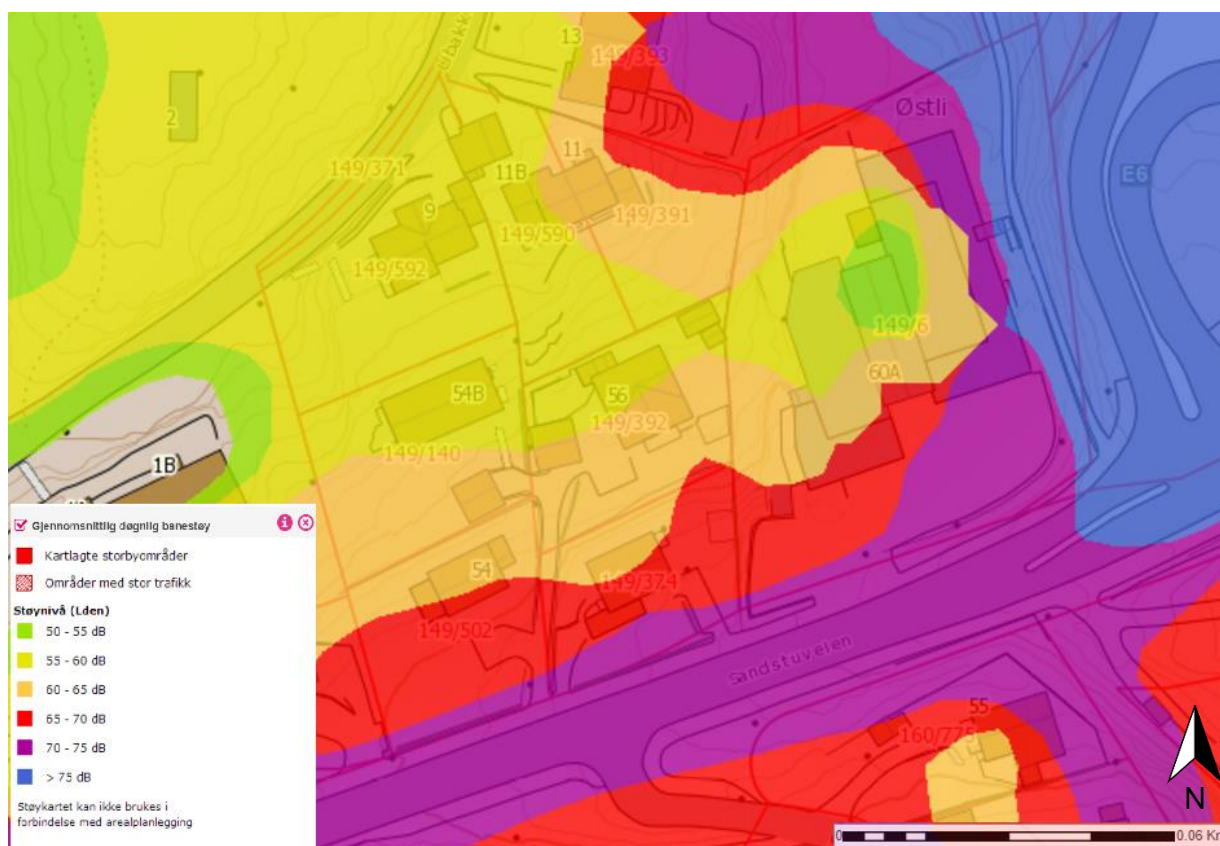


Figur 10. Sammenstilling av alternativene som viser justering av etasjer etter offentlig høring (Plan- og bygningsetaten 2016)

Fra forslagsstiller sin side vil dette gi bedre volumfordeling enn alternativet til plan og bygningsetaten, men med samme volum. Det argumenteres også med at revidert alternativ vil få bedre solforhold i eget uteareal og vil ha mer gunstig høydevirkning mot Sandstuveien.

Støy

I den offentlige høringen er støy fra E6 og Sandstuveien en utfordring for boligene, men det blir likevel foreslått bebyggelsesstruktur med boliger. Imøtekommelse av krav om gjennomgående leiligheter gjør at det likevel anses å være egnet for bolig og at det vil være mulig å oppnå tilfredsstillende støyforhold i utomhusarealene.

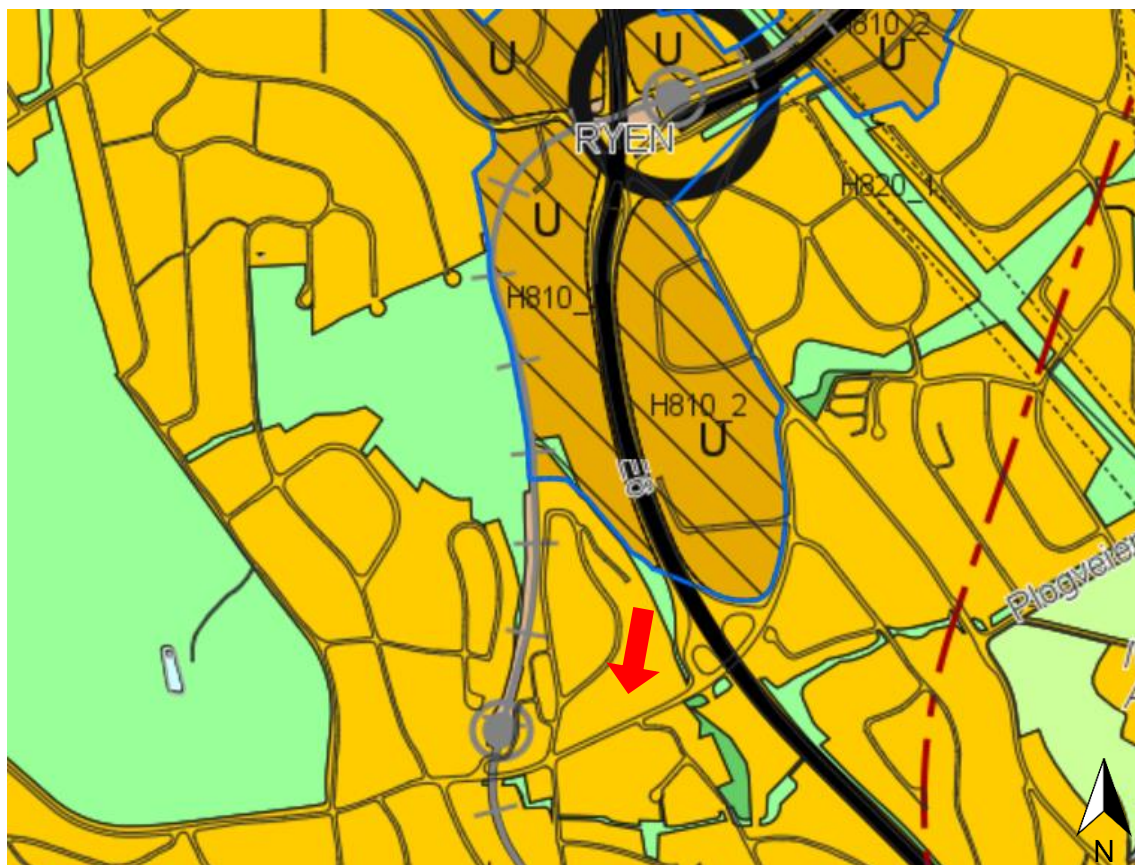


Figur 11. Støykart som viser at planområdet ligger innenfor gul- og noe rød støysone (Miljøstatus.no 2016)

Som du ser i figur 11 så ligger planområdet i hovedsak i gul støysone med unntak av deler av arealet mot Sandstuveien som har noe areal innenfor rød støysone. Støyen kommer fra Sandstuveien, Libakkveien og E6. Det følger av T1442/2012 at det ikke anbefales oppføring av boliger innenfor rød støysone ved mindre det foretas avbøtende tiltak som sikrer at kravene i teknisk forskrift til innendørs støynivå overholdes, og at alle boenheter får en stille side og tilgang til egnet uteareal med tilfredsstillende støyforhold (Plan- og bygningsetaten 2016 s. 42). Dette skal ha blitt fulgt opp og Neptune Properties skal ha sikret dette i reguleringsbestemmelsene.

Det er Rambølls som har utarbeidet støyutredning for planområdet. Dette er prognoser for 2030 som viser at boligblokkene har fasader i gul støysone, men at den sørlige boligblokken nærmest Sandstuveien også har fasader i rød støysone. Utomhusarealet mellom bygningene vil ligge utenfor støysonene grunnet skjerming fra boligblokkene.

Planområdet ligger utenfor kommuneplanens avvikssone for støy. Ved etablering av støyfølsomt bruksformål som bolig utenfor avvikssonen vil de statlige retningslinjene for støy gjelde. Figuren under viser hvordan planområdet ligger i forhold til avvikssone og Brattlikollen T-bane.



Figur 12. Pilen viser at planområdet ligger utenfor avvikssone (blå linje) og kollektivknutepunkt (grå sirkel) (Plan- og bygningsetaten 2015).

Innsigelse

Høsten 2016 kom det likevel inn innsigelse om at det ikke har kommet frem et tilfredsstillende planforslag og som er i strid med kommuneplanen etter en oppdatert støyrapport. Innsigelsen kommer med grunnlag av et støynivå på 67-69 desibel på fasade mot Sandstuveien som tilsier at det ikke kan

bygges boliger.

En nylig støyutredning fra Brekke Strand (2016) på oppdrag fra Neptune Properties undersøker støyen nærmere ved å separere hva som kommer fra Statens vegvesen E6 og hva som kommer fra den kommunale Sandstuveien. Av rapporten kommer det frem at det er særlig støy fra Sandstuveien som må håndteres og tas hensyn til. Neptune Properties trekker frem at støybelastning fra en kommunal vei ikke er av nasjonal eller vesentlig regional betydning og vil derfor ikke utgjøre et forhold som Statens Vegvesen kan ha innsigelse mot. De mener derfor at Statens vegvesen kun kan komme med innsigelse tilknyttet til støyen fra E6 og ikke Sandstuveien hvor støyen hovedsakelig kommer fra. Dette er en spennende sak i seg selv og vil kunne få betydning for mange andre caser med samme problemstillinger om dette går gjennom.

Rapporten fra Brekke Strand Akustikk AS påpeker videre at prosjektet uansett vil ivareta krav til støynivå ved konkrete støyreducerende tiltak. Faktisk gjennomføring av disse vil ligge under reguleringsplanbestemmelsene og forslagsstiller vil uansett etterkomme de forhold som Statens vegvesen har påpekt.

4. Drøfting og videre vurdering

4.1 Sammendrag fra intervju

Representanten fra Neptune Properties er grunnlegger og partner i Neptune Properties. Han deler sine erfaringer og vurderinger på vegne av seg selv. Han er også prosjektleder i Sandstuveien og har dermed god kjennskap til planprosessen.

I sammendraget av intervjuet vil jeg oppsummere hovedfunnene som jeg gjorde og sammendraget av intervjuet vil danne underlaget for selve drøftingen.

Etter samtale med informanten fra Neptune Properties er det overordnede inntrykket at den store usikkerheten i hovedtrekk ligger i ledetiden i reguleringsprosessen.

Informanten nevner at det i dialogmøter med kommunene tas det få eller ingen beslutninger direkte i møtet fra saksbehandlere i kommunen. Det savnes mer handlingsrettet og fleksible avgjørelser fra kommunen. Ofte er kommunen usikre og kan ikke gi noe konkret svar. Det vil si at man ofte går fra dialogmøtene uten mye konkret å jobbe ut ifra. Det skaper usikkerhet i en del prosjekter fordi en i veldig mange sammenhenger må «skytte i blinde» ved at man ikke har noe å gå ut fra.

Informant legger også vekt på tidsbesparende idéer og vil bidra med å fjerne noen av tidstyvene ved å ha arbeidsmøter hvor man direkte over bordet kommer til enighet om basisstrukturen i møtet- istedenfor å sende frem og tilbake forslag.

Informanten har som nevnt påpekt at samarbeid og flere tidlige avklaringer vil være viktig for å skape gode forutsetninger. Et forslag fra intervjuer er å ha flere arbeidsmøter hvor det jobbes sammen for en felles løsning fremfor å sende forslag frem og tilbake. Dette vil være rent tidsbesparende både for utvikler og kommune og man kommer lettere i gang.

En annen ting informanten nevner er usikkerhet knyttet til at selve prosessene drar seg over en lang tidshorison. Han viser til et eksempel fra et annet prosjekt hvor søknad om oppstartsmøte ble sendt inn tidlig på våren og oppstartsmøte ble satt til å avholdes ti måneder senere, noe som vanligvis skal ta 8-10 uker. Det tillegges at dette var et område fra kommunen som var ansett å være prioritert fra Oslo Kommune siden det ligger nærme T-banen og derfor stasjonsnært. I dagens reguleringsprosess nevner informanten at det er få lovpålagte frister. Selv om kommunen i de fleste sammenhenger overholder disse fristene så bruker de ellers veldig lang tid på de andre prosessene. Det er mye som kunne vært

spart inn ved mer direkte beslutninger fra kommune og enda tettere samarbeid. Han legger til at det er viktig å jobbe på detaljert nivå på reguleringen, men presiserer at ved tidlige avklaringer vil dette føre til mer forutsigbarhet og mer ressursbesparende å gjøre denne detaljobben.

Et annet forhold knyttet til tidsaspektet som informanten er innom, er at når reguleringsprosessene tar lang tid vil det kunne komme inn ny enhetsleder eller saksbehandler som gjør at det blir mye «synsing». Det vil si at man ofte glemmer historikken og ser prosjektet med andre øyne.

Fra informanten ble det påpekt at begrepet arealeffektivitet ved utnyttelsesgrad har stor betydning for prosjektet og noe som det jobbes direkte ut i fra. Dette var noe av det som ble avklart tidlig i prosjektet og det ble en enighet på at det kunne jobbes ut i fra en utnyttelsesgrad på 150%.

Uenighetene oppsto i forhold til hvor volumene skulle ligge og det var mange forslag frem og tilbake. Selv om kommunen kom med eget forslag med samme antall kvadratmeter, var det uenighet om at dette var rent praktisk gjennomførbart.

For forslagsstiller var det først og fremst viktig å beholde omtrent samme utnyttelsesgrad. Restriksjoner rundt gesimshøyde og hvor areal lå var noe mindre viktig for forslagsstiller.

Et annet forhold som informanten legger vekt på er hvordan kommunen forholder seg til utomhusareal. Han sikter til at det er ulik praksis av denne normen, og at det ofte er tilfeldig fra kommunen om denne overholdes. Dette skaper en utfordring for utvikler i hvor byggene skal plasseres. Om man følger denne til punkt og prikke er litt avhengig av prosjekt. Han nevner videre at om man estimerer med normen om minimum utomhusareal slavisk får man ikke kjøpt noe som helst med tanke på det markedet som er pr. i dag. I slike tilfeller mener han at det er rom for skjønn og informanten trekker frem et eksempel hvor det lå en fullverdig fotballbane 100 meter unna og fotballøkke 50 meter unna. I et slikt tilfelle så burde kommunen brukt skjønn ved at det ikke trengs like store avstander mellom byggene for at det skal være plasskrevende aktivitet mellom husene. Han peker på at kommunen heller bør ha fokus på å få oppført bra boliger.

Informanten forklarer videre at selv om det å bruke kommuneplanen som et arbeidsverktøy, burde det vært brukt mye mer tid på denne. En mer forutsigbarhet i kommuneplanen vil være å gjøre ting enklere for utvikler.

Informanten sier at den største kampen er kommet i ettertid og er knyttet til støysonen. Her er det blitt lagt ned mye arbeid og ressurser.

Etter at Statens vegvesen kom med innsigelse på støy, forteller informanten at de har brukt mye

ressurser på denne problematikken. Attraktive tomter ligger gjerne i nær tilknytning til kollektivtrafikk og da er det også en del støy der. Slik som det er i dag, vil det være for stor usikkerhet ved å bygge ut på tomter utenfor avvikssonen. Det vil si at man gjerne står i vakuum og venter på at det skal komme en regulering som gjør at prosjektet vil være gjennomførbart. Slik som det er nå anbefales det ikke å kjøpe en utviklertomt utenfor støysonen grunnet den store usikkerheten rundt denne problematikken.

4.2 Drøfting

I drøftingens del vil jeg knytte teorien opp mot forholdene i caset for å besvare hoved- og underproblemstillingene.

Ved å se på de ulike forholdene vil jeg gi en sammenhengende drøfting for å gi et godt bilde av reguleringsplanprosessen i Sandstuveien og videre se på mulighetene ved forenklinger av lovverket.

4.2.1 Planprosesser

Informanten påpeker at lite beslutningskraft og fleksibilitet er to nøkkelord for reguleringsplaner. Det å bruke tid på å utveksle idéer og sette selve basisstrukturen for prosjektet på et tidlig stadium i reguleringsprosessen, vil kunne redusere usikkerheten. Det er ofte mange idéer og ønsker for hvordan rammene i prosjektet skal være og det er en fordel at kommunene er mer delaktig i denne prosessen.

Samtidig må forslagsstiller gjøre et grundig forarbeid og være godt forberedt ved blant annet å sette seg ordentlig inn i planforutsetningene. Det er flere fordeler knyttet til dette. Det vil føre til bedre dialog og forståelse for hverandre og man får utfordret hverandre mer med planene. Det er til slutt kommunen som er beslutningstaker, derfor er god kommunikasjon og dialog mellom eiendomsutvikler og planmyndighet viktig for å skape god forutsigbarhet som bidrar med å svekke usikkerheten.

Tidsaspektet anses som den faktoren i Sandstuveien som har størst usikkerhet. Dette er et inntrykk som deles også generelt i de fleste reguleringsplaner. Det er her usikkerheten av reguleringen kommer til overflaten. Tid utgjør en stor del av resultatet i form av finanskostnader og i tillegg har det stor virkning på timingen med tanke på markedet. Det vil si at tidsaspektet ikke bare påvirker usikkerheten rundt regulering, men også finans-, prosjekt-, og markedsusikkerheten.

Presset i boligmarkedet er høyt og planprosessene er det viktigste elementet for å kunne øke tempoet i boligbyggingen. Som nevnt tidligere i oppgaven har det blitt gjort en studie av Arkwright, på vegne av JM

(2016) at planprosessen (detaljreguleringen) i gjennomsnitt tar fire år (Rønne 2016). For å kunne få ned ledetiden så er det viktig at det kommer tidlig avklaring av visjon og mål for prosjektet fra både tiltakshaver og kommune. Det sagt vil også planmyndighetene være tjent med kortere saksbehandling.

En annen risiko som oppfattes hos forslagsstiller, er at saksbehandlere byttes ut, noe som gjør at «historikken» blir borte. Usikkerheten ligger også i at saksbehandler kan tolke og bruke bestemmelser på en annen måte selv om bestemmelsen i utgangspunktet skal tolkes slik den er blitt skrevet.

Ved å ta i bruk obligatoriske planforum vil det skape bedre informasjonsflyt, dialog og avklaringer. Forslagsstiller vil få kommunen til å ta opp planforslaget i regionalt planforum slik at en regulerings sak med høy usikkerhetsfaktor vil kunne bli vurdert av regionale myndigheter. På denne måten så vil man unngå innsigelser senere i prosessen, jf. pbl. §§5-4 til 5-6 og 12-13. I det aktuelle caset ville et planforum på et tidlig stadium vært med på å eliminere problematikken ved at forslagsstiller tidlig ville ha fått en oversikt over problematikken rundt støyforholdet for å kunne gjøre en mer fornuftig avgjørelse om prosjektet er noe å gå videre med.

Det er videre viktig å skape god tillit mellom aktørene. En god løsning vil være å sette lovbestemte tidsfrister i alle ledd av planprosessene med forutsetninger som gjør at man vil etterleve tidsfristen. Det gjelder særlig tidsfrister knyttet til høringsinstansene, innsigelser, politisk behandling av private- og kommunale planer. Ved å legge rammer for gode forutsetninger og egeninteresser for aktørene om å holde disse fristene, vil det også skape tillit mellom aktørene gjennom god forutsigbarhet. Det vil være enklere for begge parter ved at man jobber parallelt og samtidig være klar for neste steg.

En faktor som spiller stort inn på usikkerheten, er terskelen for involvering fra høringsinstanser som vil føre til økt tidsbruk for alle involverte parter, samt uforutsigbarhet for forslagsstiller. Terskelen for innlevering av innsigelser anses som lav av forslagsstiller, samtidig ser man også begrunnelsen ved å unngå senere konsekvenser for instansene i form av erstatningskrav etc.

I prosjektet har støy vært en stor utfordring. Det er naturlig at det stilles krav til hvor det skal bygges boliger med tanke på støybelastning, noe som fører til store utfordringer i å tilrettelegge for boligbygging i urbane strøk. Det ville derfor vært en fordel for alle at støysoneproblematikken blir avklart på et tidlig tidspunkt. Tiltakshaver hadde på et mye tidligere tidspunkt i planprosessen kunnet bedømme om prosjektet er noe å gå videre på. Når innsigelse kommer så sent som i høringsrundene, så er det allerede lagt ned store summer og masse ressurser fra tiltakshaver.

Hvis det må gjøres om på prosjektet, vil dette koste forslagsstiller stort. Prosjektet må først og fremst omprosjekteres for i det hele tatt å få til et realiserbart prosjekt. I tillegg til dette vil det påføres store utviklingskostnader som vil påvirke resultatet i stor grad.

Innsigelsen fra Statens Vegvesen har ført til at det må gås enda en runde rundt støyproblematikken. Støyproblematikken i urbane strøk virker å være et tilbakevendende problem. Dette ville med fordel ha vært jobbet en del med i forenklingstiltakene. Det å legge inn en innsats for å skape forutsigbarhet på dette området, må anses som en naturlig del av forbedringene i plan- og bygningsloven uten den alt for store kompleksiteten. Ved å legge klare føringer for hvordan støyproblematikken skal håndteres, ville reguleringsprosessene på dette området blitt mer forutsigbare og fjernet unødvendig tids- og ressursbruk.

Som nevnt er støy blitt til den største utfordringen i den aktuelle casen. Noe som er veldig interessant er å se på den store forskjellen hvis byggene hadde ligget innenfor avvikssonen og dermed nærmere E6. Det hadde da vært mulig å bygge innenfor rød støysone. Differansen og forskjellen er i verste fall byggetillatelse mot å ikke få byggetillatelse. Denne normen vil i så fall føre til at investeringslysten utenfor avvikssonen vil være lavere og lavere, mens kampen om eiendommene innenfor avvikssonen, som ofte også er tilknyttet gode kollektivtilbud, vil få skyhøye tomtepriser på grunn av kampen om disse tomtene. Et resultat av dette vil være at det ikke blir billigere å bygge som er i strid med mål satt av kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Neptune Properties ser nå på om støyen kan skilles mellom det som kommer fra Sandstuveien og E6. Neptune Properties mener at det er kun er støy fra kommunale Sandstuveien og ikke E6 som særlig skal hensynstas, med begrunnelse i at støybelastning fra kommunal vei ikke er av «nasjonal eller vesentlig regional betydning» og som dermed ikke er et forhold som Statens Vegvesen kan ha innsigelse mot.

Den nye støyrapporten bekrefter dessuten at boligprosjektet ivaretar de relevante kravene til støynivå ved at det blir implementert konkrete avbøtende tiltak.

4.2.2 Juridiske rammer

I dette underkapittelet vil jeg ta for meg den innhentende empirien, og drøfte oppgavens funn opp mot forenklingene av reguleringstiltakene i plandelen. Her er det viktig å ha i tankene at den innhentende empirien er sett fra utviklers syn og oppfatning.

Private planforslag

Tanken rundt formålet ved å gi forslagsstiller avklaring om det vil være realistisk å få gjennom reguleringsplanen er i utgangspunktet positivt. Det er likevel en todelt stemning rundt dette.

Det vil være en stor fordel ved å begrense videre ressursbruk i urealistiske planer. Dette vil føre til bedre kapasitet og redusere unødvendig ressurser for forslagsstiller og kommune. Samtidig vil det også være formålstjenlig for andre involverte og berørte aktører ved å unngå unødvendig tidsbruk på innsigelser og klager.

Det blir blant annet pekt på frykten for at man går glipp av suksessfulle prosjekter som i utgangspunktet på papiret ser ut til å være urealistisk å få gjennomført, men som i flere tilfeller kan bli en kjempesuksess.

Siktemålet med dette forslaget er å begrense ressursbruken i plansaker som uansett blir ansett å ikke ville føre frem til en endelig vedtatt detaljregulering for dermed å kunne frigjøre kapasitet og ressurser til annet og mer formålstjenlig planarbeid hos både kommunens planmyndighet og andre involverte og berørte aktører. For at forslaget skal lykkes er det viktig å skape gode retningslinjer og kriterier som skal til for at planforslaget blir avvist og at det i tillegg blir ført god begrunnelse for dette. Hvis kommunen gis for mye skjønn i disse avgjørelsene, vil forslaget kunne få motsatt effekt ved at forslagsstillers rettsstilling svekkes og at det skaper flere omkamper ved politisk behandling.

Endring og oppheving av reguleringsplaner

Det at det nå skapes rom for større fleksibilitet med hensyn til at det blir gjort «mindre endring» i planene må anses som positivt. Men en viktig faktor er å legge gode rammer og retningslinjer hos kommunene for hva som skal gå under begrepet «mindre endring». Med god tilrettelegging vil det være mindre behov for å søke dispensasjoner som igjen vil føre til mindre ledetid, herunder raskere planbehandling.

Mange planer har gått ut på dato, og er ikke i samsvar med samfunnsutviklingen og behovet i planområdene, eller det kan rett og slett være at de er i strid med nyere overordnet plan. Det å forenkle regelverket på dette området, med vilkår om at det ikke går ut over rettsikkerheten eller viktige planfaglige hensyn, må ses på å være en positiv faktor for å redusere tids- og ressursbruken. Utgåtte planer vil også ha en innvirkning ved budprosessene i form av å estimere verdien på tomten siden det er

stor usikkerhet. Selv om politikerne ønsker en høy utnyttelse med fortetting, så er det kommunen som til slutt bestemmer.

Det sagt så savnes det tiltak om å få kommunen til å ta tak i områder med fellesreguleringer for å skape flere områdereguleringer.

4.3 Konklusjon

Gjennom oppgaven har jeg fått belyst hvordan dagens plan- og reguleringsprosesser fungerer ved omregulering av planformål sett fra forslagsstillers synspunkt.

Med utgangspunkt i oppgavens drøfting så er det mye som ikke fungerer bra i dagens planprosesser med flere konkrete elementer som skaper utfordringer og uforutsigbarhet hos forslagsstiller. Lang tidshorisont på reguleringsprosessen med lite lovpålagte tidsfrister og lite beslutningskraft gir stor uforutsigbarhet. Dette samme vil bruken av skjønn som et verktøy for å skape fleksibilitet og god dynamikk minsker nivået av forutsigbarhet. Dette skaper igjen usikkerhet hos forslagsstiller og vurderes negativt for forslagsstiller. Det er derfor nærliggende å si at det som anses å skape mest usikkerhet i stor grad er påvirket av ledetiden og forutsigbarheten i plan- og reguleringsprosessen. For å skape vellykkede og forutsigbare planprosesser vil det være avgjørende med god medvirkning fra alle involverte parter. Dårlig og mangelfull medvirkning kan resultere i uforutsette klager og innsigelser som kunne vært unngått. Dette vil igjen øke ledetiden på prosessene.

Etter min vurdering vil forslaget være en etterlengtet reform dersom det blir vedtatt og en viss grad kunne bidra med mer forutsigbare planprosesser. Særlig for private forslagsstillere er det grunn til å tro at det blir større trygghet omkring prosessen ved utarbeidelse av ny plan, ved at kommunen blir forpliktet til å vurdere planinitiativet og gi mer forpliktende føringer allerede i tidlig fase.

Likevel er det fortsatt få lovpålagte tidsfrister, noe som vil bremse forutsigbarheten ved de nye endringene. Om lovforslaget faktisk vil føre til en nedgang i antall reguleringssaker som skal innom statlige og regionale myndigheter på høring, gjenstår å se. Det er fortsatt en rekke interesser som omfattes av statlige og regionale myndigheters ansvarsområde og hvor kommunens skjønn vil være tillagt mindre vekt i den konkrete sak.

Til slutt vil jeg trekke frem noen anbefalinger som ikke er blitt tatt med i forenklingstiltakene og som med fordel burde vært sett nærmere på for å få til en mer forutsigbar reguleringsprosess.

Basert på de funn jeg har gjort i oppgaven og den tilegnede teorien vil det å innføre flere lovpålagte

tidsfrister for både forslagsstiller og planmyndighet som er involvert i prosessen vært hensiktsmessig. Dette vil skape mer praktisk etterlevelse i motsetning i dag hvor tidsfristen virker å trekkes ut i tid.

Ut i fra mine funn vil det ved en fremtidig revisjon av planprosessene være avgjørende å ha tidsaspektet i fokus. Ved at man eliminerer tidstyver og flaskehals i reguleringsprosessene, kan dette bidra til en større investeringslyst som fører til mer utbygging og mindre boligpress.

Jeg ser også behovet for at samtlige aktører innenfor planmyndigheter, utviklere og høringsinstanser bidrar med sine syn for å samlet kunne skape en forutsigbar prosess som vil passe alle. Selv om mange av synspunktene i denne avhandlingen bærer preg av eiendomsutviklers synspunkt er det mye som tyder på at forutsigbarhet og mer handlingsrettet innstilling også vil gagne planmyndighetene i form av større samfunnsnytte.

5. Referanseliste

- Advocatia. (2016). *Forenklinger i plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: [http://www.advocatia.no/uploads/bergenogfoerde/Nyhetsbrev - endringer i plan- og bygningsloven - juni 2016.pdf](http://www.advocatia.no/uploads/bergenogfoerde/Nyhetsbrev_-_endringer_i_plan-og_bygningsloven_-_juni_2016.pdf) (lest 10.09.2016).
- Akershus Fylkeskommune. (2013). *Planveiledning*. Tilgjengelig fra: <http://www.akershus.no/ansvarsomrader/planlegging/saksbehandling-og-veiledning/> (lest 01.03.2016).
- Brekke Strand. (2016). *Støyfaglig utredning- Sandstuveien 54*. Oslo. Tilgjengelig fra: <http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2016160227&fileid=6782575> (lest 11.12.2016).
- Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling - møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Tilgjengelig fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/93042> (lest 05.05.2016).
- E24.no. (2016). *Så mange Oslo-boliger må bygges for å løse bolig mangelen*. Tilgjengelig fra: <http://e24.no/privat/raymond-johansen/saa-mange-oslo-boliger-maa-bygges-for-aa-loese-boligmangelen/23764214> (lest 20.09.2016).
- Haugrønning, B., Jensen, R. H., Medalen, T. & Wøhni, A. (2011). *Planlegging, vern og utbygging - En introduksjon til plan og bygningsloven. Revidert utgave 2011. Hefte 1*. Tilgjengelig fra: <http://ipaper.ipapercms.dk/AsplanViak/PBL/PlanleggingvernogutbyggingEnintroduksjontilplano gbygningsloven/> (lest 05.10.2016).
- Huseby, O., Kilde, H., Klagegg, O., Torp, O., Berntsen, S. & Samset, K. (2005). *Styring av usikkerhet i prosjekter*. 3. utg utg. Asker: Vestfjord Grafiske AS.
- JM Norge. (2016). *Smidig planprosess – er det mulig?* Tilgjengelig fra: <http://www.jm.no/om-oss/nyhetsrum/boligseminar-2016/> (lest 05.12.2016).
- Johannessen, A., Tuft, P. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. Oslo: Abstrakt Forlag. 436 s.
- Kiil, K. (2013). *Kartlegging av planprosesser i Oslo*. Oslo: Asplan Viak. Tilgjengelig fra: <http://spotidoc.com/doc/2791060/kartlegging-av-planprosesser-i-osloregionen?mode=scroll> (lest 05.05.2015).
- Konkurransetilsynet. (2015). *Konkurransen i boligutviklermarkedet*. Tilgjengelig fra: [http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport - konkurransen i boligutviklermarkedet.pdf](http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport_-_konkurransen_i_boligutviklermarkedet.pdf) (lest 02.02.2016).
- Miljøstatus.no. (2016). *Støykart*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/kart/?ma=C8F21> (lest 28.11.2016).
- Miljøverndepartementet. (2009). *Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger-og-brosjyrer/t-1476.pdf> (lest 10.01.2016).
- Nordahl, B., Barlinhaug, R. & Ruud, M. E. (2007). *Markedsbasert utbyggingspolitikk - Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Tilgjengelig fra: http://evalueringsportalen.no/evaluering/markedsbasert-utbyggingspolitikk-mote-mellom-kommune-og-utbygger-i-pressomraader/markedsbasert_utbyggingspolitikk.pdf/ (lest 10.01.2016).
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Oslo: Miljøverndepartementet. 380 s.
- Plan- og bygningsetaten. (2015). *Kommuneplan - Kartinnsyn*. Tilgjengelig fra: <http://od2.pbe.oslo.kommune.no/xkart/kpinnsyn/> (lest 02.12.2016).

- Plan- og bygningssetaten. (2016). *Sandstuveien 54-58 og Libakkveien 9-11, Nordstrand. Planforslag til offentlig ettersyn. Detaljregulering*: Oslo Kommune. Tilgjengelig fra: <http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015168736&fileid=6040014> (lest 01.10.2016).
- Prop. 149 L (2015–2016). *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*. Oslo: Fagbokforlaget. 86 s.
- Rambøll. (2015). *Søtyutredning*. Tilgjengelig fra: <http://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2015168736&fileid=5749933> (lest 10.10.2016).
- Revfem, J. (2015). *Fortsatt ingen god match*: Nenyheter.no. Tilgjengelig fra: <http://www.nenyheter.no/43766> (lest 01.05.2016).
- Rønne, S. (2016). *Etterlyser raskere planprosesser*: Estatenyheter.no. Tilgjengelig fra: <http://www.estatenyheter.no/2016/09/19/etterlyser-raskere-planprosesser/>.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.). (2014). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. 2. utg. Oslo: Senter for eiendomsfag. 303 s.
- Tjernshaugen, K. (2016). *Nye regler vil halvere tiden det tar å planlegge en bolig*: Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/--Nye-regler-vil-halvere-tiden-det-tar-a-planlegge-en-bolig-522293b.html> (lest 17.06.2016).

6. Vedlegg

Intervjuguide

1. Introduksjon:

- 1.1 Hvilke faser i eiendomsutvikling i prosjektet på Sandstuveien 52-56 tar/tok du del i?
- 1.2 Hvilket forhold har du til Sandstuveien 52-56 prosjektet?
- 1.3 Hva er ditt overordnende inntrykk av saksforløpet?

2. Reguleringsprosess

- 2.1 Hva er viktig under en reguleringsplanprosess?
- 2.2 Hvilke utfordringer knyttes til reguleringsplanprosessen og hvor ligger det størst usikkerhet knyttet til gjennomføringen av reguleringen?
 - Hvordan forholder en seg til usikkerheten?
 - Hva slags konsekvenser fikk den eventuelle usikkerheten rundt prosessen og resultatet?
 - Hvilke tiltak gjorde dere for å redusere usikkerheten?
- 2.4 Hvordan tenker du reguleringsplanprosessen har vært og var det mye endringer som dere måtte tilpasse dere underveis?
- 2.5 Hva tenker du om tidsaspektet og forhandlinger under reguleringsplanprosessen?
- 2.6 Hva mener du om de ulike usikkerhetene som har oppstått under reguleringsplanprosessen?
- 2.7 Hva mener du om resultatet av reguleringsprosessene (frem til nå) sett opp mot de innledende forutsetningene deres?

3. Forenklingstiltak Plan- og bygningsloven

- 3.1 På hvilken måte vil de nye forslagene i PBL bidra med å legge til rette for en mer forutsigbar planprosess?
- 3.2 På hvilken måte er de nye forslagene nødvendig etter dagens utvikling?
- 3.3 Har du tro på at det vil bli «raskere, billigere og enklere å bygge» som Kommunal og moderniseringsdepartementet skriver i høringsforslag?
- 3.4 Er det noe dere savner?
- 3.5 Er det noen av forslagene som vil gi økt interessemotsetninger?
- 3.6 Hva er de økonomiske utfordringene?
- 3.7 Hva er de tekniske utfordringene?



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway