



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2018 30 stp**

Fakultet for landskap og samfunn

# **Kommunal behandling av private planforslag**

Municipal treatment of private zoning plans

Lisa Lyngmo og Zara M. Berg

Master i Eiendom

## FORORD

Med denne oppgaven markerer vi slutten på vårt masterstudie i eiendomsfag ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Det er en glede å kunne konstatere at både vår interesse og vårt engasjement for eiendomsfaget har økt i takt med arbeidet som har blitt lagt ned i denne oppgaven det siste halvåret. Vi har ansett hele vårt studieløp ved NMBU som givende, lærerikt og motiverende. Men det er likevel i prosessen med å skrive en masteroppgave vi føler alt har kommet sammen, og gjort det mulig for oss å se at kompetansen og erfaringene vi har fått fra studiet har latt seg anvende til å analysere en realistisk og konkret problemstilling i samfunnet.

Til ansatte i Veidekke ASA, kommunalt ansatte og politikere i Oslo, Ski og Ås kommune: Tusen takk for at dere har latt dere intervju og tatt dere tid til å svare på mail, telefoner og spørsmål i etterkant av intervjuene. Uten dere hadde ikke denne oppgaven blitt til.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder, Fredrik Holth. Din faglige ekspertise, innspill, og konstruktive tilbakemeldinger har vært et uvurderlig bidrag til vårt arbeid med denne oppgaven. Tusen takk!

En takk til våre medstudenter på mastersalen. Dere har vært kjærkomne distraksjoner i et hektisk og kaotisk halvår.

Takk til familiene våre for oppmuntrende ord, korrekturlesing og kjærlighet. Takk for at dere har vært så tålmodige med oss. Vi elsker dere.

Til slutt ønsker vi å takke hverandre. Takk for samarbeidet, gode diskusjoner, raushet, latter og det gode vennskapet vi sitter igjen med.

Ås, 07.05.2018

Lisa Lyngmo & Zara M. Berg

## SAMMENDRAG

Temaet for denne oppgaven er kommunal behandling av private planforslag, med spesielt fokus på oppstartsmøtet og dialog i tidligfase av reguleringsprosesser. Per våren 2018 ble 70 % av forslag til reguleringsplaner initiert av andre enn reguleringsmyndigheten selv.

Kommunale og private forslagsstillere vil ha ulike interesser i både reguleringsprosesser og prosjektgjennomføring. Denne tematikken er spesielt aktuell etter endringen i plan- og bygningsloven 01.07.2017. Målet med lovendringen har vært å sikre en rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling med god kvalitet. Med vår oppgave har vi ønsket å undersøke nærmere om dette er noe man faktisk har lyktes med.

Med dette som utgangspunkt har vår hovedproblemstilling vært: *Hvordan bidrar plan- og bygningsloven § 12-8 til å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for berørte interesser og myndigheter i planlegging?*

Til å belyse hovedproblemstillingen har vi valgt å ta i bruk kvalitativ metode og semi-strukturerte dybdeintervjuer. Vi har gjennomført totalt 12 dybdeintervjuer, hvor vi har pratet med Veidekke ASA som privat forslagsstiller, samt offentlig ansatte og politikere i kommunene Oslo, Ås og Ski.

Vårt arbeid indikerer at plan- og bygningsloven § 12-8 i stor grad oppleves å ha bidratt til mer forutsigbare prosesser, gjennom forpliktende dialog, tidlige avklaringer og tydelige referater. Paragrafen oppleves som et viktig grep for å sikre likebehandling, også i de mindre kommunene. Ytterligere regulering av medvirkning for allmennheten i tidligfase, samt lovbestemte tidsfrister for gjennomføring av oppstartsmøtet, vil kunne bidra til at § 12-8 blir et enda bedre verktøy for både forslagsstillere og kommunen.

De lovpålagte referatene kan ha hatt en utilsiktet virkning hva angår krav om konsekvensutredning. Et av våre funn er at forslagsstillere bruker referatet fra oppstartsmøtet til å hen vise til at det ikke var krav om konsekvensutredning i oppstartsmøtet. Slik kan forslagsstillere omgå kravet om konsekvensutredning, og kun foreta en redegjørelse. Empirien har i tillegg vist at kompetansen nødvendig for å sikre likebehandling og størst mulig grad av forutsigbarhet, fluktuierer mellom små og store kommuner. Behandling av empirien har ikke gitt noe tydelig svar på om kompetansen faktisk er for lav, men har indikert at deler av grunnen til at den blir oppfattet som lav skyldes at uklar rolleforståelse og forventninger kolliderer med reell saksbehandlingstid og kapasitetsutfordringer hos kommunen.

## ABSTRACT

The theme of this master thesis is municipal treatment of private zoning plans, with a focus on the first meeting and dialog in the early stages of the planning work. Per spring 2018, 70 % of all zoning plans was proposed by a party other than the planning authority itself. Public and private proponents will have differing interests in both the regulatory process and with regards to project implementation. This topic has become especially relevant in light of the amendment of the Planning- and Building Act § 12-8 on 01.07.2017. The goal of the has been to secure a prompt, efficient, and predictable process of a high standard. Through our research question we have intended to look further into if this is something with which one have succeeded.

The main research question for this master thesis is: *How does the Planning- and Building Act § 12-8 contribute to transparency, predictability, and public participation for all affected interests?*

To shed light upon the topic at hand, we have applied a qualitative methodology and semi-structured interviews. The data was collected through 12 interviews with municipal workers and politicians in Ski, Ås and Oslo, as well as private plan proposers at Veidekke ASA.

Our work indicates that the Planning- and Building Act § 12-8 seemingly have contributed in a large degree to more predictable process, through the help of binding dialogue, early clarifications, and clearly stated minutes. § 12-8 seems to be an important tool to ensure a more fair and equal treatment across municipal lines, including in the smaller municipalities in Norway. Further regulation of the public's participation in an early phase, as well as statutory deadlines for conducting initial meetings, could make § 12-8 an even greater asset for both the proponents and municipalities.

The statutory reports may have had an unintended impact on the requirements for impact assessment. One of our findings is that proponents apply the minutes from the initial meeting to refer to the fact that there was no requirement for an impact assessment at the initial meeting. Thus, proponents can circumvent the requirements for impact assessments and only provide a statement. The data has shown that the level of expertise needed to ensure fair and equal treatment and a high level of predictability seems to be fluctuating between big and small municipalities. The data has given no unambiguous conclusion to if the expertise is actually too low. It has, however, indicated that some of the reason for why it is perceived as low might be that an expectations collide with processing time and issues of capacity.

<b>DEL 1- INNLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1 INNLEDNING	1
1.2 TEMA OG PROBLEMSTILLING	1
1.3 BAKGRUNN, AKTUALITET OG TILNÆRMING	3
1.4 FOKUS OG AVGRENSNINGER	4
1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING	5
<b>DEL 2- METODE</b>	<b>6</b>
2.1 INNLEDNING	6
2.2 VALG AV METODE	6
2.3 INTERVJUGUIDE	7
2.4 UTVELGELSE AV INTERVJUOBJEKTER	8
2.5 GJENNOMFØRING AV INTERVJU	8
2.6 VALIDITET OG RELIABILITET	9
2.7 DATAGRUNNLAG	11
<b>DEL 3-TEORI</b>	<b>13</b>
3.1 INNLEDNING	13
3.2 OSLO KOMMUNE	14
3.3 SKI KOMMUNE	14
3.4 ÅS KOMMUNE	14
3.5 VEIDEKKE ASA	14
3.6 PRINSIPPER I PLANPROSESSEN	15
3.6.1 REGIONAL PLAN	15
3.6.2 KOMMUNEPLAN	16
3.6.3 KOMMUNEPLANENS AREALDEL	18
3.6.4 REGULERINGSPLAN	19
3.7 FORUTSIGBARHET	20
3.7.1 STYRKNING AV OPPSTARTSMØTET OG OPPSTARTSFASEN	20
3.7.2 TIDSBRUK OG MEDVIRKNING	22
3.8 EFFEKTIVITET	22
3.9 MEDVIRKNING	24
3.9.1 ALLMENNHETENS MEDVIRKNINGS- OG PÅVIRKNINGSMULIGHET	25
3.9.2 POLITISK BEHANDLING	27
3.10 KOMPETANSE	27
3.10.1 REGIONAL KOMPETANSE	29
3.10.2 KOMPETANSE OG KAPASITET	29
3.11 FORHANDLINGSKOMPETANSE	30
3.11.1 MOTSTRIDENDE INTERESSER	31
3.11.2 BESTE ALTERNATIV TIL FORHANDLET AVTALE	32
3.12 OPPSTARTSMØTE	32
3.12.1 INNHOLDET I OG GJENNOMFØRING AV OPPSTARTSMØTE	33
3.12.2 REFERATER	35
3.13 REDESIGNET INNSENDT PLANPROSSESS	35
3.13.1 EVALUERING	37
3.14 KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING	38
3.14.1 ANTALL REGULERINGSPLANER VEDTATT AV KOMMUNEN SISTE ÅR	38
3.14.2 GJENNOMSNITTLIG BEHANDLINGSTID FOR PRIVATE DETALJREGULERINGSFORSLAG	39
3.14.3 ANDEL AV BEHANDLEDE PRIVATE FORSLAG	40
3.14.4 REVIDERING AV KOMMUNEPLANENES AREALDEL	41
3.14.5 REGULERINGSPLANER UTREDET ETTER FORSKRIFT OM KONSEKVENsutREDNING	42

<b>DEL 4- KVALITATIV ANALYSE</b>	<b>43</b>
<b>4 INNLEDNING</b>	<b>43</b>
<b>4.1 DELPROBLEMSTILLING 1</b>	<b>43</b>
4.1.1 INNLEDNING	43
4.1.2 KOMPETANSE	44
4.1.2.1 OPPLEVELSEN AV EGEN KOMPETANSE	44
4.1.2.2 OPPLEVELSEN AV KOMMUNENS KOMPETANSE	47
4.1.2.3 OPPLEVELSEN AV FORSLAGSSTILLERS KOMPETANSE	49
4.1.3 FORHANDLINGSKOMPETANSE	50
4.1.3.1 OPPLEVELSEN AV MAKTFORHOLD	50
4.1.3.2 OPPLEVELSE AV AVDELINGENS FORHANDLINGSKOMPETANSE	52
4.1.4 BISTAND I REGULERINGSARBEIDET	54
4.1.5 TOTAL OPPLEVELSE AV PROSESSEN	56
4.1.6 SAMMENFATTENDE DRØFTING AV DELPROBLEMSTILLING 1	59
<b>4.2 DELPROBLEMSTILLING 2</b>	<b>60</b>
4.2.1 INNLEDNING	60
4.2.2 OPPLEVELSE AV OPPSTARTSMØTE	60
4.2.3 LEGGER OPPSTARTSMØTET GODE RAMMER FOR VIDERE ARBEID?	63
4.2.4 OPPLEVD EFFEKT AV LOVENDRING	66
4.2.5 KRAV OM KONSEKVENSTREDNING	70
4.2.6 VAR ENDRINGENE TILSTREKKELIGE?	72
4.2.7 SAMMENFATTENDE DRØFTING AV DELPROBLEMSTILLING 2	75
<b>4.3 DELPROBLEMSTILLING 3</b>	<b>76</b>
4.3.1 INNLEDNING	76
4.3.2 TIDLIG INVOLVERING AV POLITIKERE OG ANDRE INTERESSEENTER	76
4.3.2.1 POLITIKERES TANKER OM TIDLIG INVOLVERING OG MEDVIRKNING	79
4.3.3 UTFORDRINGER MED TIDLIG INVOLVERING OG MEDVIRKNING	82
4.3.4 SAMMENFATTENDE DRØFTELSE AV DELPROBLEMSTILLING 3	83
<b>4.4 DELPROBLEMSTILLING 4</b>	<b>85</b>
4.4.1 INNLEDNING	85
4.4.2 PRAKTISKE ERFARINGER MED RIPP	85
4.4.3 ER DET ØNSKELIG MED INDIVIDUALISERTE PLANPROSESSER?	86
4.4.4 SAMMENFATTENDE DRØFTELSE AV DELPROBLEMSTILLING 4	87
<b>DEL 5- DRØFTELSE AV HOVEDPROBLEMSTILLING</b>	<b>89</b>
<b>5.1 INNLEDNING</b>	<b>89</b>
<b>5.2 DRØFTELSE OG REFLEKSJONER</b>	<b>89</b>
5.2.1 KOMPETANSE	89
5.2.2 TID	89
5.2.3 REFERATENES EFFEKT	90
5.2.4 YTTERLIGERE REGULERING	91
5.2.5 ØVRIGE REFLEKSJONER	92
<b>DEL 6- AVSLUTNING</b>	<b>93</b>
<b>6.1 INNLEDNING</b>	<b>93</b>
<b>6.2 OPPSUMMERING AV FUNN</b>	<b>93</b>
<b>6.3 VIDERE ARBEID MED TEMAET</b>	<b>94</b>
<b>REFERANSELISTE</b>	<b>95</b>
<b>VEDLEGG</b>	<b>98</b>

## FIGURLISTE

<b>FIGUR 1- MULIGHET FOR PRIVAT REGULERING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.</b>	13
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 2- PLANHIERARKI.</b>	17
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 3- FRA KOMMUNAL PLANSTRATEGI TIL GJENNOMFØRING AV REGULERINGSPLAN</b>	18
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 4- MEDVIRKNING REGULERT I PBL.</b>	25
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 5- MEDVIRKNING VED OFFENTLIG ETTERSYN</b>	26
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 6- PROSESS FØR OG ETTER REDESIGNET INNSENDT PLANPROSESS</b>	36
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 7- OMRÅDE OG DETALJREGULERINGSPLANER VEDTATT AV KOMMUNEN DE SISTE ÅR.</b>	38
KILDE: EGENPRODUSERT, TALL FRA SSB 2017A.	
<b>FIGUR 8- GJENNOMSNIITTLIG BEHANDLINGSTID FOR PRIVATE DETALJREGULERINGSFORSLAG</b>	39
KILDE: EGENPRODUSERT, TALL FRA SSB 2017B.	
<b>FIGUR 9- ANDEL AV BEHANDLEDE DETALJREGULERINGSPLANER SOM VAR PRIVATE FORSLAG.</b>	40
KILDE: EGENPRODUSERT, TALL FRA SSB 2017C.	
<b>FIGUR 10- ALDER FOR KOMMUNEPLANENS AREALDEL.</b>	41
KILDE: EGENPRODUSERT, TALL FRA SSB 2017D.	
<b>FIGUR 11- ANDEL REGULERINGSPLANER UTREDET ETTER FORSKRIFT OM KONSEKVENsutREDNING</b>	42
KILDE: EGENPRODUSERT, TALL FRA SSB 2017E.	
<b>FIGUR 12- MAKTFORHOLD I OPPSTARTSMØTE</b>	50
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 13- OPPLEVELSEN AV TILSTREKKELIG FORHANDLINGSKOMPETANSE</b>	52
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 14- TOTAL OPPLEVELSE AV PLANPROSESS</b>	58
KILDE: EGENPRODUSERT, MAL FRA <a href="http://WWW.WORDCLOUDS.COM">WWW.WORDCLOUDS.COM</a>	
<b>FIGUR 15- ER OPPSTARTSMØTER EN GOD START?</b>	60
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 16- OPPSTARTSMØTE SOM RAMME FOR VIDERE ARBEID.</b>	64
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 17- LOVENDRINGENS PÅVIRKNING PÅ RUTINER</b>	67
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 18- VIKTIGHETEN AV INNSENDT DOKUMENTASJON OG REFERATMAL.</b>	68
KILDE: EGENPRODUSERT, MAL FRA <a href="http://WWW.WORDCLOUDS.COM">WWW.WORDCLOUDS.COM</a>	
<b>FIGUR 19- VURDERING AV KONSEKVENsutREDNING I OPPSTARTSMØTER.</b>	71
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 20- ER INNHOLDET I OPPSTARTSMØTER TILSTREKKELIG REGULERT?</b>	73
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 21- REGULERING AV TIDSFRIST FOR GJENNOMFØRING AV OPPSTARTSMØTER</b>	74
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 22- MULIG MEDVIRKNINGSPROSESS VED TIDLIG INVOLVERING</b>	78
KILDE: EGENPRODUSERT, BILDER FRA <a href="https://goo.gl/TNBa9g">https://goo.gl/TNBa9g</a>	
<b>FIGUR 23- MEDVIRKNING AV TREDJEPARTER I TIDLIGFASE</b>	78
KILDE: EGENPRODUSERT	
<b>FIGUR 24: TIDSPUNKT FOR INVOLVERING AV POLITIKERE</b>	81
KILDE: EGENPRODUSERT	

# DEL 1 - INNLEDNING

---

## 1.1 INNLEDNING

I denne delen ønsker vi å presentere oppgavens tema. Vi vil redegjøre for oppgavens hovedproblemstilling, samt de delproblemstillinger vi har valgt for å spisse oppgaven inn mot tematikk vi har funnet spesielt interessant og relevant. Videre vil vi gi innblikk i bakgrunn, aktualitet og hvordan vi har valgt å tilnærme oss temaet. Vi vil redegjøre for oppgavens fokus, inkludert hvilke avgrensninger vi har gjort med tanke på valgt tematikk. Avslutningsvis presenterer vi oppgavens struktur.

## 1.2 TEMA OG PROBLEMSTILLINGER

Temaet i denne oppgaven er behandlingen av private planforslag; situasjoner der forslagstiller er en annen enn kommunen selv. Oppgaven tar i hovedsak for seg oppstartsmøter og dialog i tidligfase av reguleringsplanprosessen. Vi ønsker å undersøke hvilke faktorer som er avgjørende for at planprosesser går smidig for seg, parallelt med at vi undersøker hva som eventuelt gjør planprosesser ineffektive, uforutsigbare og tungrodd. Oppgaven tar utgangspunkt i deltakende aktørers opplevelser av reguleringsplanprosesser. Disse aktørene er private forslagsstillere, offentlig ansatte og politikere.

Oppgaven har som formål å belyse en hovedproblemstilling, samt besvare fire delproblemstillinger. Hovedproblemstillingen er ment å fungere som en overordnet ramme for det påfølgende arbeidet med de definerte delproblemstillingene. Hovedproblemstillingen lyder som følger;

Hvordan bidrar plan- og bygningsloven § 12-8 til å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for berørte interesser og myndigheter i planlegging?
--

Det er mange aktører involvert i en reguleringsprosess. Hvordan prosessen oppleves kan således variere i tråd med synspunktene til de involverte aktørene. Vi ønsker å nærmere undersøke hvordan loven tilrettelegger for en åpen og forutsigbar behandling av planforslag der det legges til rette for medvirkning fra berørte parter og interesser.



Delproblemstilling 1:

Oppeves kompetansen hos private planforslagstillere og planavdeling som tilstrekkelig til å imøtekomme og ivareta krav i planprosesser og behandling av planer?

Delproblemstillingen har som hensikt å belyse hvorvidt kommunalt ansatte opplever private planforslagstilleres kompetanse som tilstrekkelig til å utarbeide planforslag, samt hvordan forslagsstiller opplever kommunens kompetanse ved behandling av disse planforslagene.

Delproblemstilling 2:

I hvilken utstrekning bidrar oppstartsmøter til forutsigbarhet for videre behandling og arbeid med planforslag?

Delproblemstillingen har som hensikt å belyse hvorvidt oppstartsmøter opplever som et nyttig verktøy for å gjøre planprosessen mer forutsigbar for videre behandling. Her vil vi undersøke om det har vært et behov og ønske om revidering av § 12-8, eller om dette er en formalisering av allerede eksisterende praksis.

Delproblemstilling 3:

Oppeves lovens krav til medvirkning av tredjeparter som tilstrekkelig, og har endringen av § 12-8 endret hvordan medvirkning praktiseres?

Vi vil undersøke om intervjuobjektene opplever en mer forutsigbar og effektiv prosess dersom man åpner for større medvirkning for tredjeparter enn hva lovens minstekrav legger til grunn. Vi vil videre undersøke om lovendringen av § 12-8 01.07.2017 har muliggjort tidligere medvirkning.

#### Delproblemstilling 4:

Er det ønskelig med individualiserte retningslinjer for planbehandling på kommunalt nivå?»

Sett i lys av lovendringen i plan- og bygningsloven 01.07.2017, vil vi undersøke om det er ønskelig fra planmyndighet og/eller forslagsstillere med individualiserte planprosesser, eller om lik planprosess og behandling er foretrukket. Er lovendringen i tråd med utviklingen planmyndighet og forslagsstillere ønsker, eller vil individualiserte prosesser føre til en større grad av åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning?

### **1.3 BAKGRUNN, AKTUALITET OG TILNÆRMING**

I løpet av studietiden har vi fått innsikt i et bredt spekter av fagområder. Vi har stor interesse for plan- og bygningsloven og prosesser som er med på sette premisser for utvikling og behandling av reguleringsplaner. Dette har ført til at vi ønsker å lære mer om hvordan prosessen oppleves fra ulike perspektiv.

I tillegg til en personlig interesse for temaet har vi lagt merke til at dette er et høyaktuelt tema, som ofte er oppe til diskusjon både hos private forslagstillere, kommunalt ansatte og politikere. Tematikken er spesielt aktuell etter endringen i plan- og bygningsloven 01.07.2017. Her var et av målene å forenkle og effektivisere prosessene, samt tilrettelegge for både boligutbygging og nærings- og samfunnsutvikling (Prop. 149 L (2015-2016):9). En prosess med økt forutsigbarhet, samt en raskere og bedre saksbehandling, skal legge til rette for bedre samarbeid. Fremdrift, utforming av plan og dokumentasjon skal danne et bedre grunnlag for videre prosess gjennom oppstartsmøte og referat (Prop. 149 L (2015-2016):6).

Kommunale og private forslagsstillere vil ha ulike interesser i både reguleringsprosesser og prosjektgjennomføring. En administrasjons hovedfokus vil være på helhetlig byutvikling, herunder hva et prosjekt tilfører byen. Private forslagsstillere vil derimot i langt større grad ha fokus på økonomisk avkastning. Felles for partene er et ønske om en mest mulig effektiv og forutsigbar prosess for planbehandlingen. Av alle planforslag som kommer til behandling, er ca. 30 % av planforslagene fremmet av kommunen selv (SSB 2017c). Det er mulig å se et skifte, i form av at stadig flere planforslagstillere er private, samt at kommunens rolle ofte er som saksbehandlere av private planforslag.

Politisk behandling er et ledd i det norske planleggingssystemet det kan være vanskelig å forutsi utfallet av. Planavdelingen i en kommune arbeider på bestilling fra det som foreligger fra politisk hold, noe som regel medfører at dette vil være en kommuneplan med arealdel. Planavdelingene arbeider med utgangspunkt i dette og lov- og regelverket i pbl.

Målet med lovendringen har vært å sikre en rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling med god kvalitet. Vi ønsker å undersøke nærmere om dette er noe man faktisk har lyktes med. For å kaste lys over spørsmålet har vi i all hovedsak benyttet oss av informasjon fra gjennomførte, kvalitative intervjuer. I tillegg har vi studert lover, forarbeider og rapporter.

Når vi i denne oppgaven bruker formuleringen «lovendringen», vil dette omhandle lovendringen i pbl. 01.07.2017, med mindre annet fremgår av teksten.

## **1.4 FOKUS OG AVGRENSNINGER**

Hovedproblemstillingen og de tilhørende delproblemstillingene har lagt grunnlaget for en betydelig mengde innsamlet data. For å gjennomføre oppgaven innenfor de rammene satt av problemstillingene, har vi valgt å fokusere på plansaker - ikke byggesaker. Avgrensningen er foretatt fordi vi opplever at det er på reguleringsplannivå prosessene er mest sammenlignbare. Hovedfokus i oppgaven vil være tidligfasen av reguleringsprosesser, samt hvordan avklaringer som skjer i denne fasen er med på å legge rammer for videre behandling av private planforslag. Selv om vi kommer til å ha en kort gjennomgang av hele reguleringsprosessen, har vi valgt å avgrense oppgaven inn mot pbl. § 12-8 og oppstartsmøter.

Det er mange involverte og berørte parter i en reguleringsplanprosess. I denne oppgaven har vi valgt å gå i dialog med en privat forslagstiller og tre kommuner. Vi har videre pratet med tre politikere i hver av disse kommunene. For å kunne svare ut problemstillingene, samtidig som datagrunnlaget skal være mest mulig sammenlignbart, har vi foretatt en avgrensning ved å ikke involvere andre berørte parter til reguleringsplanforslag - eksempelvis naboer og regionale myndigheter.

## 1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING

Oppgaven består av seks deler. I del to redegjør vi for valg av metode, intervjuguide og gjennomføring av intervju. Teorien i del tre presenterer og gir innføring i relevant lovverk, litteratur og teori knyttet til reguleringsplanprosesser. Litteraturen og teorien vi presenterer vil danne grunnlaget for drøftelse og analyse av empirien. Vårt empiriske grunnlag er primært sett basert på intervjuer.

I del fire av oppgaven presenterer vi intervjuene som ble foretatt i prosessen. Dette vil i all hovedsak presenteres uten drøftelse eller kommentarer. Skulle det likevel vurderes som hensiktsmessig å presentere tilhørende teori til intervjuene, gjøres det samtidig. Etter presentasjon av innsamlet empiri vil vi sammenfatte og drøfte enkeltspørsmål og delproblemstillinger.

I del fem av oppgaven vil vi presentere og gjøre rede for Oslo kommunes bruk av redesignet innsendt planprosess (RIPP). I denne delen av oppgaven vil vi også presentere tall fra kommune-stat-rapportering (KOSTRA) tilknyttet tidsbruk ved behandling av private reguleringsforslag. Avslutningsvis vil vi svare på hoved- og delproblemstillingene ved å presentere hovedfunn og egne refleksjoner.

# DEL 2 - METODE

---

## 2.1 INNLEDNING

I del 2 av oppgaven vil vi redegjøre for de metodiske valgene vi har tatt i utarbeidelsen av oppgaven. Vi vil også redegjøre for intervjuguide, valg av intervjuobjekter, reliabilitet, validitet og personvern.

Sosiolog Vilhelm Aubert forklarer i Dalland (2012:11) metode som;

*«En fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formål, hører med i arsenalet av metoder».*

Når det gjelder de vitenskapelige metodene for innhenting av data, finnes det hovedsakelig to former; kvalitativ og kvantitativ. Kvalitativ metode har som hensikt å generere kunnskap om hvilken mening visse hendelser og erfaringer har for de som har opplevd det. Kvantitativ metode anvendes når hensikten er å tallfeste innhentet informasjon. Informasjonen vi innhenter, også kjent som empiri, kan forklares som det *«som understøttes av eller grunner seg på erfaring»* (Malt, U., et al. 2015).

## 2.2 VALG AV METODE

Metodene som anvendes i forskning er hovedsakelig kvantitativ og kvalitativ metode. De ulike metodene kan kort forklares ved at kvantitativ metode vektlegger forklaring, mens kvalitativ metode vektlegger forståelse (Thagaard, T. 2013:17). Ved valg av metode er det problemstillingen som skal bestemme metode. Ved kvalitativ metode er respondentene få, svarene muntlig og innsamlet data behandles i sin opprinnelige form. Ved utforming av denne oppgaven er kvalitativ metode mest hensiktsmessig, da problemstillingen ikke omhandler behovet for tallfestet informasjon, men subjektive meninger. Vi søkte NSD 23. oktober 2017, og fikk godkjent vår søknad 24. november 2017 (vedlegg 4).

Vårt utgangspunkt er å finne ut hvordan tidlig planprosess håndteres, og det er ønskelig med respondenter som befatter seg med oppstartsmøter og behandling av private planforslag. For å

kunne besvare oppgavens problemstilling er det nødvendig med data som belyser mellommenneskelig påvirkning, samt hvordan respondentene opplever den tidlige fasen av planprosessen. Gjennomføringen vil skje ved hjelp av semistrukturerte dybdeintervjuer av personer fra Veidekke ASA og personer fra – henholdsvis – Ås, Ski og Oslo kommune.

At respondentene er få, i dette tilfellet 12 respondenter, innebærer at oppgaven ikke er generaliserbar. På tross av manglende generaliserbarhet vil oppgaven allikevel kunne fungere som en indikator på hvilke deler av prosessen som oppleves som minst forutsigbar, samt hvilke tiltak respondentene hevder vil føre til en større grad av forutsigbarhet.

## **2.3 INTERVJUGUIDE**

Ved utforming av intervjuguide tok vi hensyn til at informantene tilhører tre ulike segmenter; kommunalt ansatte, ansatte i Veidekke og politikere. Med bakgrunn i dette valgte vi å utforme tre intervjuguides (vedlegg 1, 2 og 3). Dog er det flere spørsmål som går igjen i guidene. Dette skyldes at selv om intervjuobjektene kan deles inn i flere kategorier, har de kompetanse til å besvare mange av de samme spørsmålene. Intervjuguidene har like hovedspørsmål, men vi har tillagt spørsmål som er spesifikke for de enkelte intervjuobjektene. Ved semistrukturerte intervjuer er det hensiktsmessig med en guide som følger de naturlige svingningene et intervju kan ta; intervjuobjektene kan selv være med på å styre samtalen. Dette innebærer at spørsmålene og temaene i guidene ikke behøver å uttales nøyaktig slik de står formulert. Når vi utarbeidet guidene hadde vi som mål at alle spørsmålene skulle formuleres som tydelige, åpne og ikke ledende.

Alle intervjuene ble innledet med informasjon om muligheten for anonymisering og hvordan vi behandler empirien vi samler inn. Vi stilte videre spørsmål vedrørende intervjuobjektets bakgrunn, herunder hvilken stilling de har, hvor lenge de har vært i stillingen og deres ansvarsområder i planprosessen. Vi startet intervjuene med nøytrale spørsmål som ikke utfordrer objektet, for så å stille de litt tyngre spørsmålene. Avslutningsvis valgte vi å åpne for avsluttende kommentarer fra intervjuobjektet.

## 2.4 UTVELGELSE AV INTERVJUOBJEKTER

Intervjuer er en krevende datainnsamlingsform rent kapasitetsmessig, da det krever mye tid og ressurser både før, under og etter gjennomføring (Jacobsen. D.I, 2015:178). På bakgrunn av dette er det normalt ikke flere enn 15 - 20 objekter i kvalitative undersøkelser.

Populasjonen, altså summen av alle relevante intervjuobjekter, vil avgrensnes på bakgrunn av hvilke kriterier vi legger for populasjonen (Gripsrud et al., 2015:129). Kriteriene for populasjonen er at de:

- Har et ansettelsesforhold i Veidekke eller kommunene Ås, Ski og Oslo
- Har erfaring som enten forslagsstiller eller behandler av private planforslag
- Har deltatt i oppstartsmøter

Den geografiske avgrensningen (Oslo og Akershus) er gjort for å sikre kvaliteten på intervjuene og øke muligheten for gjennomføring, da intervjuene skal gjennomføres personlig. Når det gjelder kriteriene vedrørende erfaring og møtedeltakelse, er disse satt for å sikre at intervjuobjektene har nok kunnskap til å besvare spørsmålene i intervjuguiden på en tilfredsstillende måte. Når det gjelder kravet om oppstartsmøtedeltakelse, vil politikerne utgjøre et unntak. Dette skyldes at politikere normalt ikke deltar i oppstartsmøter.

Utvelgelse av intervjuobjektene gjøres som en ikke-sannsynlighetsutvelgelse, herunder ved et vurderingsutvalg (Gripsrud et al., 2015:136-139). Metoden gir oss muligheten til å foreta en utvelgelse fra populasjonen som sikrer oss intervjuobjekter med de egenskapene vi anser som nødvendige for undersøkelsen. Til denne oppgaven valgte vi å gjennomføre 12 intervjuer.

## 2.5 GJENNOMFØRING AV INTERVJU

Ved gjennomføring av dybdeintervjuer er det verdt å merke seg at samtalen får en helt annen karakter enn hvis intervjuobjektet skulle besvart et spørreskjema. Mangelen på anonymitet og ikke minst nøytralitet innebar at vi som intervjuere måtte sørge for en trygg atmosfære. Dette ble blant annet oppnådd ved at vi opptrådte som en nøytral tredjepart, og ikke kommuniserte egne synspunkter og verdier under intervjuet. For å sikre kvaliteten på intervjuene, herunder intervjuguidens oppbygning, spørsmålenes kvalitet, samt våre evner som intervjuere, valgte vi å gjennomføre tre prøveintervjuer. Bakgrunnen for dette var at vi har tre forskjellige intervjuguider, og ønsket å få prøvd ut samtlige. Et hovedmoment ved prøveintervjuene var å

undersøke hvorvidt spørsmålene var godt formulert. Spørsmålene må kunne stå alene, og ikke kreve ytterligere forklaring. Prøveintervjuene opplevdes som nyttige, da vi tidlig i prosessen fikk bekreftet at intervjuguidene fungerte slik vi ønsket.

Lengden på intervjuene ble planlagt å ha en varighet på ca. én time. Dette skyldes at et kortere intervju fort kan bli overfladisk, samtidig som et lengre intervju kan føre til at deltakerne mister interessen. Således vil ikke et lengre intervju være hensiktsmessig. For å minimere vår inngripen i intervjuobjektens tid, samt for å maksimere følelsen av kontroll og trygghet, valgte vi å gjennomføre intervjuene på arbeidsplassen til intervjuobjektene. Unntaket er intervjuobjekter uten fast kontorplass; disse intervjuene er gjennomført på NMBU campus Ås.

At intervjuene ikke foregikk på intervjuobjektens arbeidsplass antas ikke å ha påvirket kvaliteten på intervjuene. Intervjuene hadde en varighet på mellom 40 og 60 minutter, avhengig av intervjuobjektets engasjement og kunnskap. Intervjuene var spredt over ni dager. Dette ble en bevisst spredning for å sørge for at notatene fra intervjuene ble gjennomgått og analysert tett opp mot når intervjuet fant sted. Det ga oss også muligheten til å drøfte resultatene, samt stille med større kunnskap og forståelse ved neste intervju.

## 2.6 VALIDITET OG RELIABILITET

Vår oppgave er ikke å avgjøre hvorvidt en parts påstand er riktig eller uriktig, men heller å finne et mønster i empirien vi samler inn. Når en skal gjøre en vurdering av datakvaliteten anvendes ofte vurderingsformene validitet og reliabilitet. Vurderingen er nødvendig for å forsikre oss om at dataen vi har samlet inn – og som vi skal trekke konklusjoner på bakgrunn av – er av slik kvalitet at den er gyldig og belyser problemstillingene på en representativ måte.

*Reliabilitet* angir hvor pålitelig dataene som samles inn er. En vurderer da i hvor stor grad det er likhet mellom tilfellene man analyserer. Det omhandler gjennomførte intervjuer, hvordan intervjuene ble samlet inn og bearbeidet, samt hvilke data som anvendes. Å teste reliabilitet gjøres ved å undersøke om man får det samme resultatet ved gjentakelse av en gitt undersøkelse. Høy reliabilitet vil innebære at resultatet fra gjentatt undersøkelse er tilnærmet identisk med resultatet fra den originale undersøkelsen. Dersom dataene holder en høy grad av reliabilitet, er dataene egnet til å belyse den gitte problemstillingen (Halvorsen. K., 2008:68).



Semistrukturerte dybdeintervjuer ga oss anledning til å følge opp utsagn intervjuobjektene kom med i løpet av intervjuene. Dette ble gjort ved å stille oppfølgingsspørsmål og tydeliggjøre utsagnene til intervjuobjektene. I tillegg til at det ga oss muligheten til å kvalitetssikre utsagn, ga det intervjuobjektene muligheten til å utdype og påvirke samtalen der de følte det naturlig.

Intervjuene ble organisert slik at en av oss tok rollen som intervjuer, samtidig som den andre hadde ansvaret for transkribering. Ved å organisere intervjuene slik, vurderer vi det dithen at vi opplevdes mindre «truende» for intervjuobjektene, da de kunne forholde seg til kun én intervjuer. Samtidig sikret vi at notatene fra intervjuene holdt høy kvalitet. Notatene fra intervjuene ble renskrevet, supplert og analysert på campus etter intervjuene. Denne tilnærmingen gjør at vi anser kvaliteten på notatene fra intervjuene som høy, da vi var to som var tilstede på intervjuene og to som var med på å renskrive notatene kort tid etter at intervjuene fant sted.

Å sikre sammenhengen som skal eksistere mellom analyse, empiri og resultater gjøres ved at vi utøver forsiktighet når det gjelder å tillegge data mer tyngde enn de egentlig innehar, samt ved en forsiktighet når det gjelder overanalysering av dataen (Tjora. A., 2013:229). Vi anser også åpenhet og synliggjøring av prosessen som elementer som vil kunne bidra til en høyere grad av pålitelighet og troverdighet i oppgaven.

Når det gjelder *validitet* kan dette beskrives som gyldigheten eller relevansen til en problemstilling. Å vurdere hvorvidt validiteten er høy eller lav, gjøres gjerne etter at reliabilitetsvurderingen er gjort. Dette skyldes at det er mulig å ha høy reliabilitet og lav validitet, men ikke høy validitet og lav reliabilitet. En kan bidra til høyere validitet ved å utarbeide intervjuguider med kvalitetssikrede spørsmål, kombinert med studier av aktuelle dokumenter.

Ved å gjennomføre intervjuene på arbeidsplassen skjer intervjuet i trygge rammer. Det kan bidra til at partene blir mer villige til å dele sensitiv informasjon som er nødvendig for å få empiri vedrørende det menneskelige aspektet ved behandling av private planforslag. Selv med selvvalgt sted og villighet fra intervjuobjektets side, kunne det potensielt bli problematisk for oss som intervjuere å kontrollere den informasjonen som kom frem. Dette ble forsøkt løst ved semistrukturerte intervjuer hvor vi skapte rom for utbrodering; vi lot partene være med på å bestemme hvilken retning intervjuet skulle ta, basert på hva de følte var essensielt å få med.

Slik fikk vi tilgang til informasjon vi ikke var klar over at vi hadde behov for, noe som ikke ville vært mulig dersom vi skulle fulgt intervjuguiden svært rigid.

På bakgrunn av at vi kun intervjuet 12 personer, er det verdt å stille spørsmål om vårt utvalg er representativt. Intervju av flere objekter for å sikre et utvalg som favner bredere ville vært å foretrekke. Dog har ikke dette, som følge av tidsrommet satt for oppgaven, vært mulig å gjennomføre. På tross av at noen nyanser muligens har gått tapt som følge av at vi ikke hadde muligheten til dette, er en av styrkene til intervjumetoden at en får tilgang til underliggende informasjon hos objektene som man ikke ville hatt tilgang til ellers. Ved intervjuer har en muligheten til å innhente informasjon man ikke finner i arkiv og dokumenter, nemlig subtil informasjon. Dette kan for eksempel være erfaringer, oppfattelser, kunnskap og refleksjoner som gjerne ikke egner seg i rapporter, men som kommer frem i tryggere rammer og fysiske samtaler.

Avslutningsvis vil vi legge til at uavhengig av mengden subtil informasjon vi får tilgang til, er det nødvendig å peke på at dersom vi hadde intervjuet et annet utvalg, er det ikke gitt at vi hadde oppnådd samme resultat og konklusjon; vårt utvalg sitter ikke nødvendigvis med fasiten.

## **2.7 DATAGRUNNLAG**

Vi vil her redegjøre for de kildene vi har valgt for å løse problemstillingene fremsatt tidligere i oppgaven. Det er hovedsakelig fire kilder som anvendes som datagrunnlag:

- Lov, forskrift og lovforarbeider
- Intervjuer (Veidekke, kommunalt ansatte og politikere)
- Redesignet innsendt planprosess (RIPP)
- Høring – Endringer i plan- og kartforskriften

Når det gjelder lov, forskrift og forarbeider, vil dette hovedsakelig omhandle pbl. § 12-8 og lovens formålsparagraf, herunder med tanke på åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning. Lov, forskrift og forarbeider danner bakgrunnen for videre arbeid, da de fungerer som grunnlaget for prosesser med private planforslag.

Empirien vi samler inn fra intervjuene er essensiell i denne oppgaven. Intervjuene har som hensikt å belyse hvorvidt prosessen oppleves som effektiv og forutsigbar, samt å belyse hvilke utfordringer de involverte mener kan utbedres. Intervjuene er viktig som datagrunnlag, da vi vil få tilgang på informasjon, nyanser og synspunkter som ikke er tilgjengelige gjennom dokumenter.

Hensikten med å innlemme RIPP i datagrunnlaget er å få sammenlignet og vurdert en prosessordning tilpasset Oslo kommunes særegenheter med en lovfestet prosess. Vi vil forsøke å vurdere hvorvidt ordningen med RIPP er bedre tilpasset dagens samfunn enn de metodene kommunene anvender i dag.

Den siste kilden som skal anvendes som datagrunnlag er dokumenter fra høringen som foregikk gjennom 2016, vedrørende endringer i plan og kartforskriften – oppstartsfasen i planarbeidet. I denne oppgaven skal vi undersøke hvordan de forskjellige intervjuobjektene opplever at oppstartsmøter bidrar til gode og forutsigbare planprosesser. Det vil være interessant å undersøke hvorvidt forslagene til endring av lov samsvarer med de endringene våre intervjuobjektet mener ville vært hensiktsmessig.

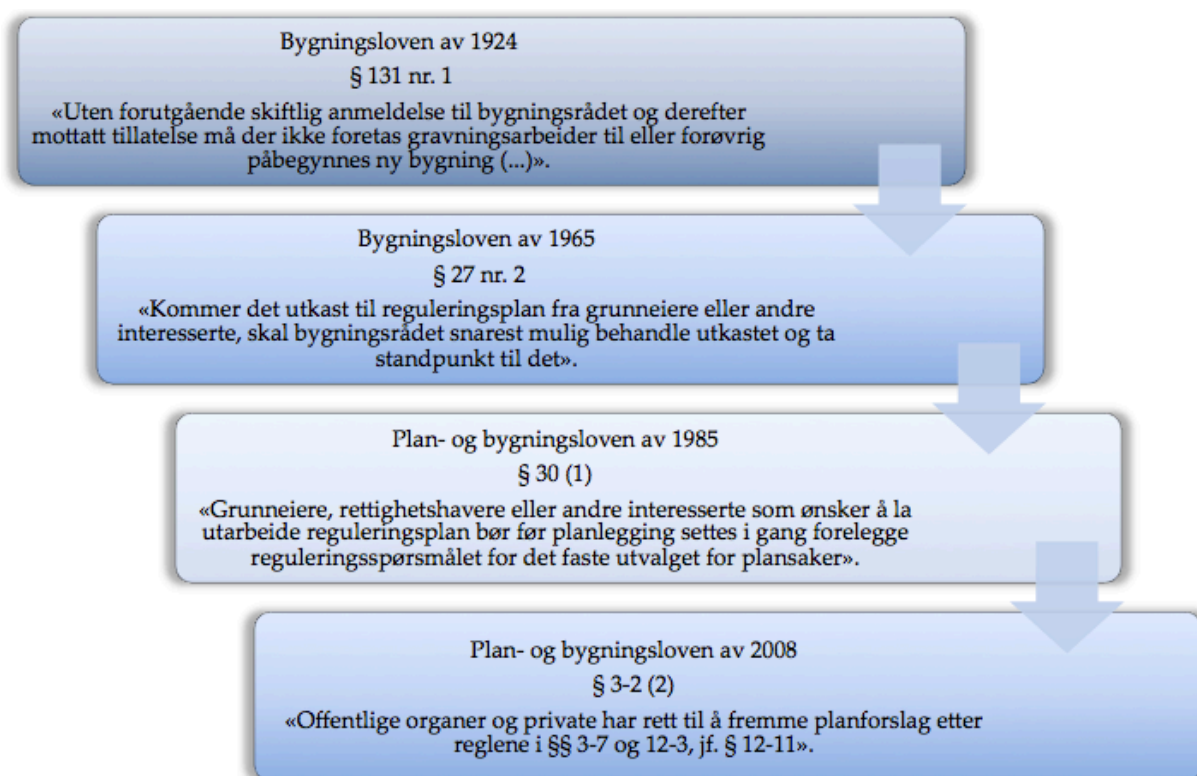
De øvrige kildene, herunder faglitteratur og dokumenter, vil vi ikke gå nærmere inn på her. Vi henviser til referanselisten på side 95.

# DEL 3 - TEORI

---

## 3.1 INNLEDNING

Som figuren nedenfor viser, har muligheten for å fremme reguleringsplaner som privatperson eksistert i lang tid. Selv om muligheten har vært der, var det tidligere kommunen og administrasjonen som i all hovedsak hadde rollen som forslagsstiller ved områderegulering.



Figur 1: Mulighet for privat regulering etter pbl.

De siste 10 - 15 årene har planforslagslandskapet gjennomgått en betydelig endring (Landbruksdepartementet 2002:9). Systemet har endret seg fra å være et hvor kommunene selv var forslagsstillere, til et system hvor de hovedsakelig innehar rollen som saksbehandlere av private planforslag. Vi vil i denne delen av oppgaven ta for oss teorien som er relevant for vår oppgave, blant annet endringer i lov og forskrift som følge av dette skiftet. Vi vil også kort presentere intervjuobjektene i kommunene Oslo, Ski og Ås, samt Veidekke ASA. Teorien presentert under vil være den overordnede teorien som er nødvendig for å danne seg en forståelse av relevant lovverk og praksis.

### **3.2 OSLO KOMMUNE**

I Oslo kommune har vi intervjuet Monica Bakketun Lilloe-Salvesen og Gro Jensen Vig, som begge er ansatt i plan- og bygningsetaten (PBE). Salvesen er enhetsleder for avdelingen som jobber med innsendte private planer i indre by, en stilling hun har hatt i 5 år. Vig jobber med innsendte reguleringsplaner, med en fartstid i PBE på 30 år. Politikeren vi har intervjuet er Victoria Marie Evensen. Hun har vært leder for Byutviklingskomiteen siden oktober 2015.

### **3.3 SKI KOMMUNE**

I Ski kommune har vi intervjuet Kristian Larsen og Sven Venske. Larsen har jobbet i Ski kommune i underkant av 10 år, hvorav 5 av disse som avdelingsleder for planavdelingen. Venske har jobbet som arealplanlegger i 10 år, 5 av disse i Ski. Venske arbeider med behandling av private detaljreguleringsplaner og behandling av kommunens egne planer. Politiker Morten Ellingsen har vært leder av plan- og byggesaksutvalget siden oktober 2015.

### **3.4 ÅS KOMMUNE**

I Ås har vi intervjuet Ellen Grepperud og Magnus Ohren. Grepperud er plansjef i kommunen, en rolle hun har innehatt i 2 år. Ohren jobber blant annet med behandling av private reguleringsplanforslag, en stilling han har hatt i 5 år. På den politiske siden har vi intervjuet Kjetil Barfelt, leder av hovedutvalg for teknikk og miljø.

### **3.5 VEIDEKKE ASA**

Veidekke er en av Skandinavias største entreprenører og eiendomsutviklere, med 8 000 ansatte. Vi har intervjuet Kristin Tronaas, Skjalg Sørhaug og Jens Olav Kvålsgard. Tronaas har jobbet 11 år i Veidekke og er prosjektleder med byggherreansvar, og jobber for det meste i Follo. Kvålsgard har 28 års fartstid i Veidekke og jobber mest med prosjekter i Follo, men også tidvis mot Romerike. Sørhaug har vært i Veidekke i 11 år og har overordnet ansvar for prosjektutvikling og detaljregulering i tidligfase. Sørhaug jobber mest med prosjekter i Oslo.

## 3.6 PRINSIPPER I PLANPROSESSEN

Prinsippene vi har valgt å ta for oss er prinsipper i planprosessen som direkte berører vår oppgave. Prinsippene og elementene i pbl. er mange, noe som gjør en avgrensning nødvendig. Prinsipper og elementer vi har valgt å bygge vår oppgave på er effektivitet, medvirkning, forutsigbarhet og oppstartsmøter. Disse vil bli presentert senere i kapitlet. For å skape innsikt og forståelse for planprosessen, har vi i tillegg valgt å kort presentere regional plan, kommuneplan, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

### 3.6.1 Regional plan

Regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, samt for statlig og kommunal planlegging, jf. pbl. § 8-2. Regionale planer skal være målrettet med et langsiktig perspektiv på minst 12 år. Planene skal revideres hvert fjerde år og ha handlingsprogram. Regional plan er relevant for oppgaven vår, da det er gjeldende regional plan som er styringsgivende for kommunene når de foretar prioriteringer og veivalg for utviklingen i et langsiktig perspektiv.

For å tydeliggjøre hvilken effekt regionale planer har på kommunene, er *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus* et godt eksempel. Planen ble vedtatt i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i 2015, hvor det ble vedtatt at regionale byer skal ha en sterkere rolle enn tidligere (Regional plan 2015:6). En slik satsning vil innebære at de områdene pekt ut som regionale byer, herunder Ski og Ås, skal ha en høy andel av befolkningsveksten og må planlegge områder i kommunen deretter. Dette innebærer ikke kun tilrettelegging for økning av boligmasse, men også arbeidsplasser og utbedring av kollektivtilbud. Ski har et stort potensiale innen handel, service og tjenester, samtidig som Ås – med sine godt over 5 000 studenter pluss ansatte – har et betydelig potensial som universitetsby (Regional plan 2015:19). Det forventes at kommunene tar grep for å sikre muligheten for god utvikling. Dette vil bety økt arbeidsmengde hos kommunenes planavdelinger, noe ikke alle kommuner har ressurser til. Hvorvidt dette oppleves som utfordrende i Ski og Ås, vil vi komme tilbake til.

For å få en utvikling i tråd med det som er ønskelig i regional plan, er det nødvendig å vurdere det som i dag er uregulerte utbyggingsarealer i mange kommuneplaner. Tanken i regional plan er at klare føringer gir færre innsigelser, som igjen gir større forutsigbarhet i

plandialogen mellom stat, fylke, kommune og allmennheten. En sentral kilde til konflikt er for eksempel vern av dyrket mark kontra utbygging. Regional plan sier noe om når vern bør gå foran utbygging og vice versa, og at det ikke bør fremmes innsigelser til arealplaner på forhold som er avklart i regional plan (Regional plan 2015:10).

Den igangsatte kommunereformen vil kunne endre fremtidens kommunestruktur og hvordan de ulike regionene samhandler med hverandre. Ski er blitt en del av Nordre Follo, mens Ås foreløpig ikke ønsker å slå seg sammen med andre kommuner. Hvordan dette påvirker oppnåelsen for målene i regional plan gjenstår å se.

### 3.6.2 KOMMUNEPLAN

*«Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel» - pbl. § 11-1 (1).*

En kommuneplan er det overordnede styringsdokumentet for en kommune; alle kommuner skal ha en kommuneplan. Den skal være hovedrammen for kommunens planer og tiltak, samt inneholde føringer for bruk og vern av kommunens arealer. Utarbeidelse av kommuneplanen bør henge sammen med hvilket plangrunnlag kommunen har fra før, samt hvilke videre planbehov kommunen har som følge av kommunal planstrategi.

Kommuneplanens arealdel bør bygge på en oppdatert samfunnsdel. Dersom kommunen har en utdatert kommuneplan, eller det er større endringer i kommunesamfunnet, bør det gjennomføres en samlet kommuneplanprosess der både samfunnsdel og arealdel revideres. Det er kommunen selv som fatter vedtak om det er nødvendig med full kommuneplanrevisjon eller om oppdatering av de enkelte delene er tilstrekkelig, jf. pbl. §§ 1-1 og 3-3. Av lovens § 11-1 (3) og (4) første punktum fremgår det at;

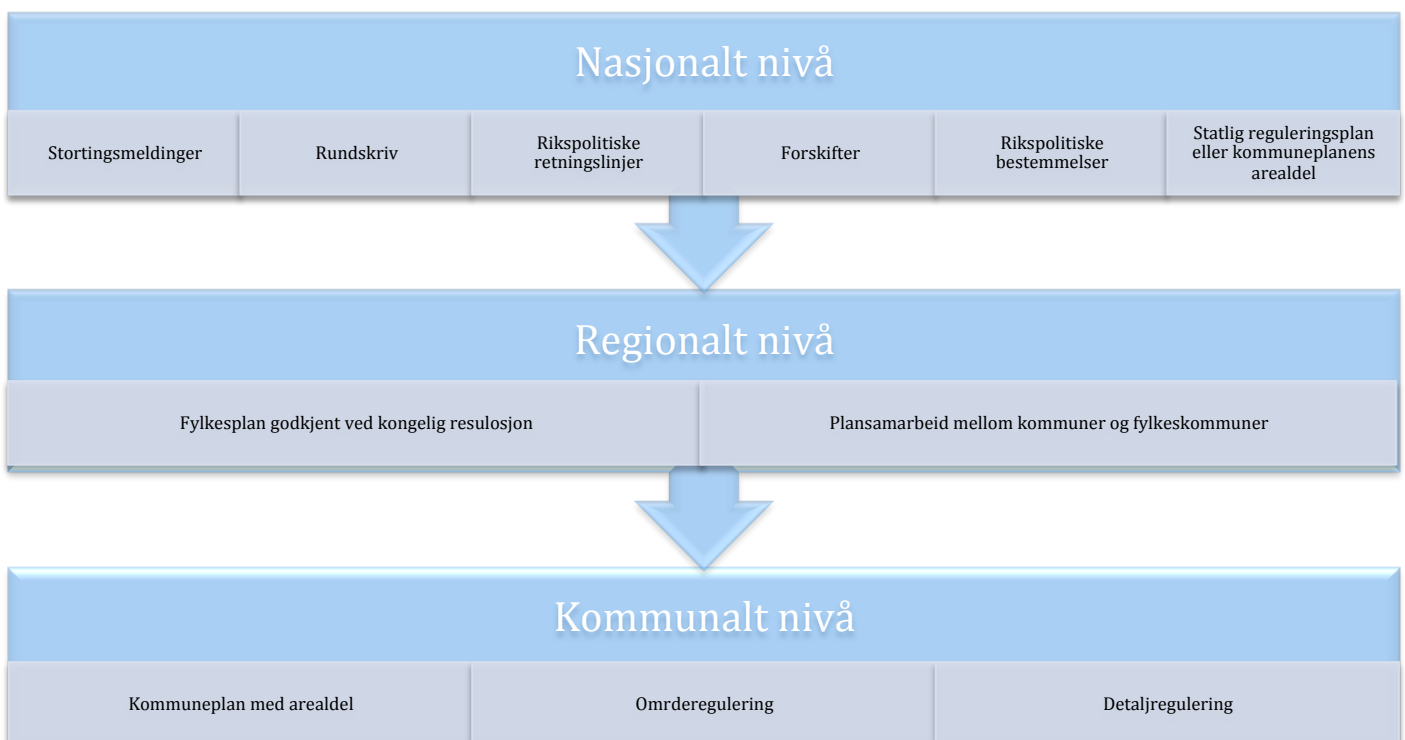
*«(3) Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.*

*(4) Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig».*

Kommuneplaner gjelder ikke kun for kommunens egen virksomhet, men også for hensyn som er viktige for kommunens arealressursforvaltning og for utviklingen av kommunen som samfunn. Et viktig prinsipp er at kommunen gjennom planlegging skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål. I tillegg er en viktig del av kommunens arbeid å sikre befolkningens mulighet til å påvirke kommunens utvikling.

*«Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn» - pbl. § 11-1 (2).*

Påleggene eller retningslinjene kan komme til uttrykk gjennom rundskriv fra departementene og fylkesmannen, som beskriver hvordan ulike sektorer skal ivaretas i planleggingen og hvordan lovens planbestemmelser skal forstås og praktiseres. Slike pålegg kan, avhengig av innhold, gi større eller mindre handlingsrom for kommunene. Bestemmelsene i § 11-1 (2) siste punktum er ikke ment som en streng rettslig forpliktelse for kommunene, men som en politisk forpliktelse og forutsetter at kommunens ledelse skal utøve skjønn ut fra en helhetlig vurdering av kommunens situasjon. Dersom kommunen opplever forhold som vanskeliggjør etterlevelse av de statlige og regionale retningslinjene, kan kommunen fravike disse. Hvis en kommune velger å fravike overordnede retningslinjer og pålegg, kan det gi statlige og regionale myndigheter grunnlag for å fremme innsigelse mot arealdelen av planen etter § 5-4.

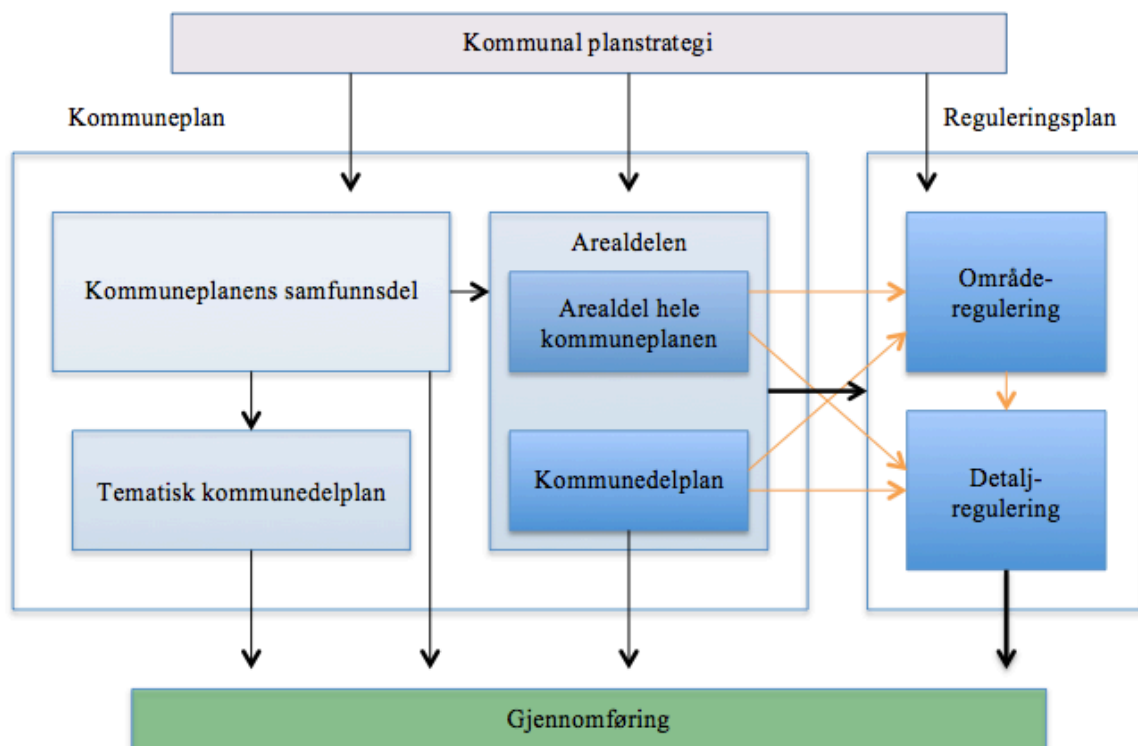


Figur 2: Planhierarki.



### 3.6.3 Kommuneplanens arealdel

Arealdelen av kommuneplanen skal utarbeides etter bestemmelser i pbl. § 11-5. Arealdelen gjelder inntil den blir endret eller erstattet av ny plan, jf. § 34-2 fjerde ledd. Kommunen har dog plikt til å vurdere revisjon av arealdelen når de behandler den kommunale planstrategien, altså hvert fjerde år. Kommuneplanen er en videreføring og presisering av den funksjonen kommuneplanleggingen hadde etter eldre lov. Siden ny pbl. trådte i kraft 27.06.2008, har de fleste kommuner nå kommuneplaner utarbeidet etter ny lov. Samtidig har enkelte kommuner fortsatt planer utarbeidet etter bestemmelser i plan- og bygningsloven av 1985.



Figur 3: Fra kommunal planstrategi til gjennomføring av reguleringsplan.

Utgangspunktet for kommuneplanens arealdel er å fungere som en grovmasket oversiktsplan over hvordan hovedtrekkene i arealbruken skal være. Kommuneplanens arealdel skal altså signalisere og tydeliggjøre i hvilke områder reguleringsinitiativ er ønskelig. Forutsetningen for arealdelen er at den skal være en enkel plan med de detaljene som er nødvendig for å sikre overordnet styring av de mest vesentlige elementene i arealbruk og utvikling. Bestemmelser om arealformål må ses i sammenheng med §11-8 om hensynssoner og de tilsvarende bestemmelsene om arealformål og hensynssoner for reguleringsplan, jf. pbl. §§12-5 - 12-7.

### 3.6.4 Reguleringsplan

En reguleringsplan er en politisk vedtatt plan over et avgrenset område. Planen fastsetter blant annet hvordan et område skal brukes og hva en kan bygge. Reguleringsplandokumentet består av et detaljert plankart med tilhørende reguleringsbestemmelser.

Det finnes to ulike typer reguleringsplaner: Områderegulering og detaljregulering.

Områderegulering utarbeides av kommunen, og fastsetter og styrer utviklingen i et større område. Detaljreguleringen kan lages av kommunen eller private forslagsstillere, men må som utgangspunkt forholde seg til kommunens overordnede planer. Motsetninger i innsendt reguleringsplanforslag og føringer i kommuneplan kan utløse krav om konsekvensutredning og innsigelsesrett for statlige og regionale myndigheter. Dette kan medføre at den private forslagsstilleren ikke har rett til å få behandlet et avslag på å legge ut forslaget på offentlig ettersyn av kommunestyret.

Det finnes flere eksempler på at byggehøydene i reguleringsplaner utfordres i byggeprosjekter. Det kan oppleves som tungrodd og uhensiktsmessig for forslagsstiller om slike justeringer måtte vente til ny rullering av kommuneplanen. Forslagsstiller har da muligheten til å fremme planforslag i strid med kommuneplanen, jf. pbl. § 1-5. Selv om pbl. tillater at forslagsstillere kan fremme forslag i strid med kommuneplanen, er det uheldig om kommunen går utover føringer de tidligere har lagt i overordnet plan – spesielt om det er i forslagsstillers disfavør.

Å ha tillit til kommunen og forutberegnelighet er to viktige faktorer for å sikre private initiativ og trygget for investeringer. Hensikten med en reguleringsplan er at kommunen har en måte å styre utviklingen av et område på. Loven bygger på en forutsetning om at det skal utarbeides en reguleringsplan før det kan gjennomføres bygge- eller anleggstiltak. Bestemmelsene om reguleringsplan er fastsatt i pbl. kapittel 12, gjennom §§ 12-1 – 12-15.

## 3.7 FORUTSIGBARHET

Planprosessen etter pbl. er bygget opp som en demokratisk prosess, hvor forutsigbarhet er et viktig element for å sikre både forslagsstillers, planmyndighetene og allmennhetens rettigheter i prosessen. Vi vil definere forutsigbarhet som en utvikling som følger et kjent mønster. Viktigheten av forutsigbarhet mht. prosess og innhold er blant annet forankret i lovens § 1-1 (4) (utheving tillagt);

*«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, **forutsigbarhet** og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter».*

For at kravet om forutsigbarhet skal kunne imøtegås, er det nødvendig med tydelige regler og rammer for planprosessen. Det er essensielt at planmyndighetene arbeider ut i fra de reglene og rammene som er satt. Selv om planmyndighetene ikke kan velge fritt hvilke regler som skal følges til enhver tid, innebærer det ikke at de ikke har muligheten til å fravike fra regelverket i pbl. Denne muligheten er nødvendig for å kunne planlegge og behandle ut i fra dagsaktuelle problemer og det politiske klimaet. Et middel for å sikre forutsigbarhet følger av lovens § 12-3 (3). Forutsigbarheten for berørte av planbehandlingen og fremtidig arealbruk sikres ved at private planforslag skal være i overensstemmelse med kommuneplanens areal- eller områderegeringsdel (Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl av 12.08.2017; merknader til § 7).

At lovgiverne har fått et tydeligere fokus på forutsigbarhet er tydelig ved sammenligning av Ot.prp.nr.56 (1985-1985) og Prop. 149 L (2014-2015). Et søk i proposisjonen fra 1984-1985 viser at ordet «forutsigbarhet» ikke nevnes, mens i proposisjonen fra 2014-2015 ble ordet brukt 33 ganger. Dette viser at fokuset på forutsigbarhet er økende – med god grunn.

### 3.7.1 Styrking av oppstartsmøtet og oppstartsfasen

Som et ledd i å skape mer forutsigbare planprosesser, er endringen i pbl. 01.07.2017 og forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl av 08.12.2017 viktig. Tidligere Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner uttalte i en pressemelding 08.12.2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a) at planprosessen etter endringene er mer forutsigbar og enkel, og at ressursene kan flyttes bort fra byråkratisk arbeid over til verdiskapning. Lovendringen hadde blant annet som formål å styrke oppstartsmøtet og gjennomføring av oppstartsfasen. Dette skjer i stor grad gjennom forskriften, som fastsetter

hva som skal gjennomgås i oppstartsmøtet. Forskriften fastsetter i tillegg at referatet skal inneholde tydelig dokumentasjon og beskrivelse av avgjørelsene som ble tatt i møtet. Med klare rammer for oppstartsmøte og referat, samt tydeligere krav til tidligfase, er målet forutsigbar og effektiv offentlig saksbehandling.

En forslagsstiller med et planforslag som er innenfor rammene satt av overordnede planer, skal i teorien kunne gjennomføre en planprosess uten store forsinkelser og med en relativt høy grad av forutsigbarhet. Forutsigbarheten som følger av lov skyldes at det er overordnede planer som skal legges til grunn for behandling av private planforslag. Det er dog en underliggende usikkerhet i enhver planprosess; kommunes politiske føringer kan ha endret seg siden kommuneplanens arealdel ble vedtatt. Forslagsstiller kan ha fått presentert føringer av administrasjonen i oppstartsmøtet, men når planen når politisk behandling kan vilkårene ha endret seg. Det kan for eksempel være at selv om kommuneplanens arealdel og regional plan åpner for utbygging av jordbruksarealer, har politikerne endret syn og ønsker jordvern fremfor utbygging. I slike tilfeller vil forslagsstiller ha et planforslag som i teorien er innenfor rammene av overordnede planer, men som allikevel ikke vil få politisk flertall.

Forutsigbarheten utfordres som følge av det politiske landskapet som til en hver tid er i forandring. Dette er en av grunnene til at vi har valgt å se nærmere på hva som gjøres i kommunene for å øke planprosessens forutsigbarhet.

I artikkelen «*Forutsigbarhet i planprosessen*» (Asplan Viak, 2016) fremgår det at forslagsstillere savner at myndighetene tar eierskap til prosessen, samt bistår som en aktiv og koordinerende samarbeidspartner. For at planprosessen skal være forutsigbar, er aktørene avhengige av et konstruktivt samarbeid. Dersom aktørene ikke har kunnskap om – eller anerkjennelse for – de ulike rollene aktørene innehar, vil et samarbeid vanskeligjøres. En prosess hvor planmyndighet ikke anerkjenner forslagsstillers ønske om maksimering, eller hvor forslagsstiller ikke anerkjenner planmyndighetens regel- og rammeverk, vil i større grad preges av konflikter og tautrekking enn av smidig samarbeid.

Tillit og respekt for hverandres roller kan føre til en mer åpen dialog, bedre relasjoner og større sannsynlighet for en mer forutsigbar prosess. Tett knyttet opp mot relasjonsaspektet ligger også aktørenes kompetanse. Forutsigbarheten i planprosessen er høyere jo flere aspekter en har kontroll over. Uforutsette hendelser som følge av manglende kompetanse øker risikoen for en mislykket planprosess. Det gjør at både kompetanse, respekt og dialog er komponenter som bidrar til forutsigbarhet.

### 3.7.2 Tidsbruk og medvirkning

Et viktig aspekt ved forutsigbare planprosesser er tid. I pbl. av 1985, § 30 (2), skulle planmyndigheten behandle det private reguleringsforslaget «snarest mulig». Dette kravet er spesifisert ytterligere i pbl. av 2008. I lovens § 12-11, endret i 2014, fremgår det av lovens første setning at kommunen snarest og senest innen 12 uker skal avgjøre hvorvidt reguleringsforslaget skal fremmes og sendes ut på offentlig høring. Kommunen skal også innen tre uker gi en formell tilbakemelding dersom de ikke vil fremme planforslaget.

At tid er en viktig faktor for forutsigbarhet, kan være en utfordring. Dette skyldes at planprosessen skal være en demokratisk prosess, og alle berørte av planforslaget skal ha muligheten til reell medvirkning.

Forslagsstiller skal etter § 5-1 (1) legge til rette for medvirkning, samtidig som kommunen skal sørge for at medvirkningen er god gjennom hele planprosessen (Tyrén, C.W., 2010:101). En plan som omfatter større områder, eller områder hvor kontroversen og uenigheten rundt utbygging er stor, vil kunne føre til engasjement fra beboere, sektormyndigheter og politikere. Merknader og innsigelser kan føre til stopp i prosessen, og prioriteringer endrer seg - både hos planmyndighet og forslagsstiller.

At berørte har muligheten til å forsinke, stoppe og endre både planprosessen og planforslaget er kjent for forslagsstiller. En kan stille spørsmål om hvorvidt endringer som følge av medvirkning faktisk minsker forutsigbarheten, da forslagsstiller er kjent med risikoen. For å sikre god forutsigbarhet er samarbeid mellom det offentlige og det private helt nødvendig.

### 3.8 EFFEKTIVITET

*«Effektivitet, det å være effektiv, virkningsfull; det at noe virker etter plan, at utbyttet eller avkastningen er stor i forhold til innsatsen (...)*» - Store norske leksikon (2014).

Effektivitet i denne oppgaven vil knyttes til saksbehandling og fremdrift. En mer effektiv saksbehandling kan føre til mindre ressursbruk, og således føre til økte økonomiske besparelser for samfunnet. Kommuner har et regelsett å forholde seg til, men alle kommuner praktiserer ikke reglene i loven likt (Ot.prp. Nr. 112 (2001-2002):2).

Forskjell i rutiner og praksis vil naturligvis føre til forskjeller i saksbehandlingstid i de ulike kommunene, samt opplevde effektivitetsforskjeller. Som følge av dette foreslo Kommunal- og regionaldepartementet allerede i 2002 en 12 ukers frist for saksbehandling. Forslaget ble av noen større kommuner møtt med et ønske om differensiering av tidsfristen, på bakgrunn av større saksmengde. Men likebehandling ble av departementet vektlagt tyngre (Ot.prp. Nr. 112 (2001-2002):29).

Tidligere Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner uttalte i en pressemelding 08.12.2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a) at å styrke oppstartsfasen i planarbeidet vil kunne bidra til raskere og bedre saksbehandling. Effektiviteten vil øke blant annet som følge av retningslinjer i forbindelse med oppstartsmøtet. Med et omfattende referat som korrekt gjengir avtalt fremdrift, dokumentasjon og utforming av plan vil forutsigbarheten være høyere, noe som sannsynligvis vil føre til mer effektiv saksbehandling.

I den politiske plattformen for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre i januar 2018, fastslår regjeringen et ønske om å fortsette arbeidet som er gjort med å forenkle plan- og bygningsloven. Som et ledd i å forenkle lovverket, ønsker de å forenkle prosessen, samt tilrettelegge for effektive planprosesser og respekt for lokalt selvstyre (Politisk plattform 2018:25).

Tiltakene nevnt ovenfor har som formål å sikre at planprosessen er så effektiv og forutsigbar som mulig for alle involverte parter. For forslagsstiller kan lang og uforutsigbar saksbehandlingstid føre til økte kostnader i prosjektet, noe som kan medføre økte kostnader for kjøper (Ot.prp. Nr. 112 (2001-2002):29).

Ineffektivitet kan føre til økte kostnader både for forslagsstiller og for kommunen, som bruker unødvendig ressurser på saksbehandling. Det er derfor nødvendig at alle involverte parter har et fokus på effektivitet og forutsigbarhet.

### 3.9 MEDVIRKNING

Medvirkning vil i vår oppgave omhandle medvirkning i tidlig fase av planprosessen. Det vil inkludere muligheten forslagsstiller har til å medvirke før, under og etter oppstartsmøter. Det vil også omhandle medvirkning av offentlige organer og private aktører som har interesse i planarbeidet. I likhet med forutsigbarhet, kan medvirkning bidra til gode og helhetlige planer. I denne oppgaven omfatter medvirkning involvering av interessenter som ikke tar direkte del i planarbeidet, men hvor tilknytningen til området eller deres myndighet er av betydning. Regler om medvirkning er blant annet gitt i pbl. § 5-1 (1);

*«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning».*

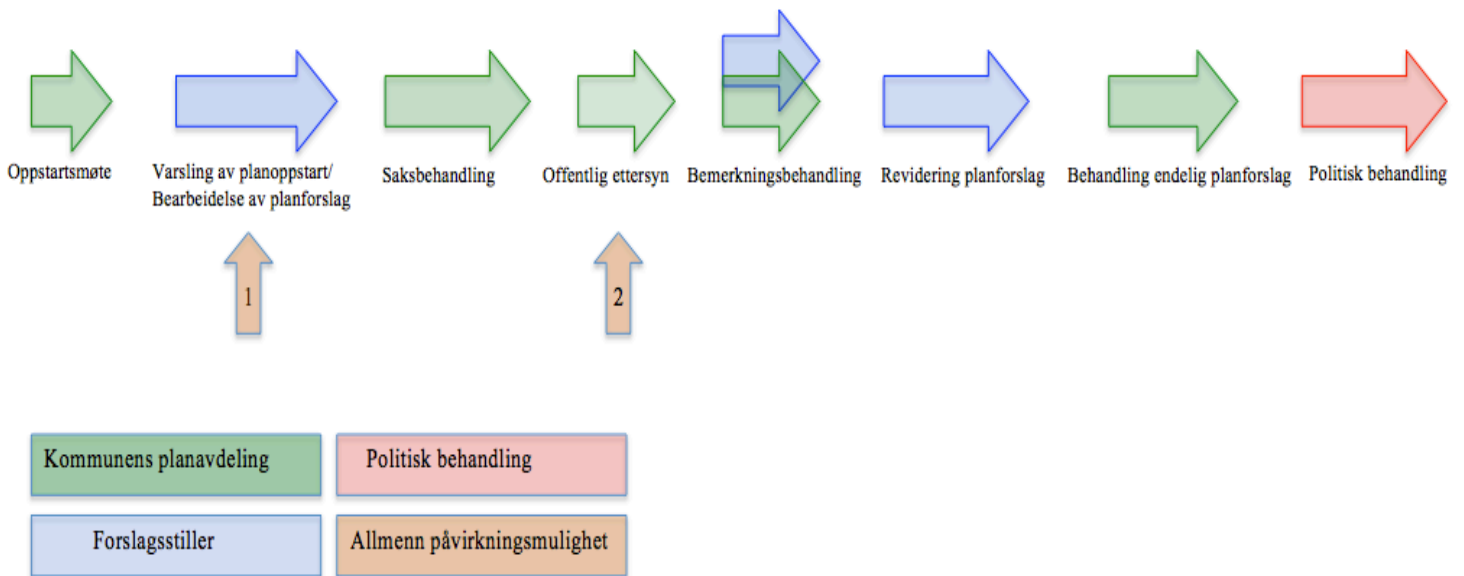
Det er den som fremmer planforslaget som har ansvar for å tilrettelegge for medvirkning for alle som berøres av planforslaget. Dette innebærer at dersom et planforslag stilles av en privat forslagsstiller, er det forslagsstillers ansvar å foreta denne tilretteleggingen. Men selv om det er forslagsstillers ansvar, har kommunen et ansvar for å påse at tilretteleggingen er tilstrekkelig. Dette skyldes at det er planmyndigheten som skal sørge for reell og offentlig medvirkning gjennom hele planarbeidet (Tyrén, C.W., 2010:101). Tilretteleggingen bør avklares tidlig i planprosessen, for å forhindre at interessenter ekskluderes.

I Miljøverndepartementets veileder for reguleringsplan fra 2011 på side 17, finnes eksempler på informasjonsarbeid som kan sikre reell medvirkning fra omgivelsene ved planforslag av større omfang. Det kan dreie seg om direkte oppsøkende arbeid, spørsmål- og svarmulighet på nettsider, møter med vel- og områdeforeninger, engasjement på sosiale medier og tilgjengeliggjøring av planfaglige rapporter, samt andre viktige dokumenter. Slike former for medvirkning går ut over lovens minstekrav, og bidrar i langt større utstrekning til medvirkning.

Offentlige organer har etter § 3-2 (3) rett og plikt til å delta i planleggingen, når planforslaget berører deres sakfelt, planer eller vedtak. Varslingsplikten er videreført i § 12-8 (1), hvor det fremgår at offentlige organer og andre interesserte *skal* varsles. Medvirkning fra relevante organer er helt nødvendig for å få til en helhetlig og faglig forsvarlig plan. Viktigheten av medvirkning understrekes ved at de offentlige organer har *plikt* til å involvere seg i planleggingen, og således ikke kan velge å frastå fra å medvirke. Tidlig involvering av andre organer er essensielt for å øke forutsigbarheten rundt planleggingen.

### 3.9.1 Allmennhetens medvirknings- og påvirkningsmulighet

Når det gjelder i hvilke deler av prosessen allmennheten har medvirknings- og påvirkningsmulighet etter pbl., vil dette være på to stadier av planprosessen. Som tabellen under viser er det ved varsel om oppstart og ved offentlig høring at medvirkning er regulert.



Figur 4: Medvirkning regulert i pbl.

Medvirkning før oppstartsmøte er holdt, er i noen tilfeller aktuelt. Det foreligger ingen formelle krav som tilsier at forslagsstiller må gjøre det foreløpige planforslaget kjent for allmennheten på dette tidspunktet. Allmennheten er derfor avhengig av at forslagsstiller ønsker medvirkning. Et eksempel finnes i Oslo kommune, hvor forslagsstiller plikter å stille med stedsanalyse til oppstartsmøtet. Stedsanalyse innebærer at forslagsstiller må se området i sin helhet, og ikke kun tenke tomt. Her vil noen forslagsstillere søke til områdets beboere for å foreta en sosial analyse av ønsker og behov. Ved å foreta slike studier blir det tydelig hva som fungerer og hva som mangler i området. Dette vil videre føre til at allmennheten har muligheten til medvirkning allerede før oppstartsmøtet har funnet sted.

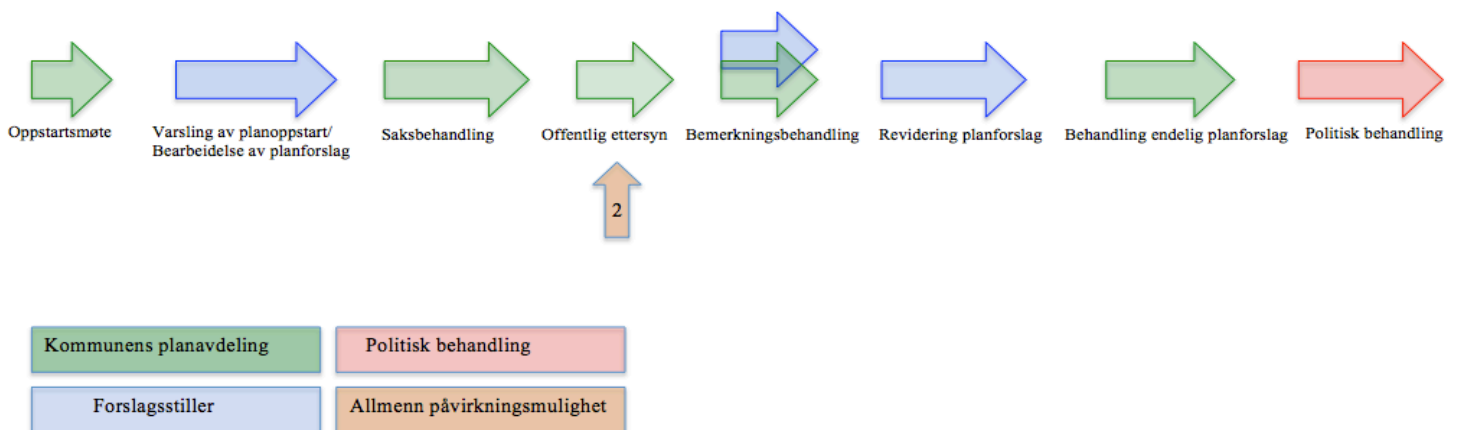
Dersom planforslaget ikke stoppes av kommunen etter oppstartsmøte, jf. § 12-8 (2), skal forslagsstiller varsle allmennheten om oppstart av planarbeid, jf. § 12-8 (3). Forslagsstiller skal varsle gjennom minst en alminnelig lest avis på stedet og gjennom elektroniske medier. Loven stiller også krav om hensiktsmessig varsling av grunneiere, festere, planområdets naboer og andre rettighetshavere. Dette innebærer en mer personlig varsling.



Hva som vil være hensiktsmessig varsling avhenger av størrelsen på og omfanget av planforslaget, men varsling per brev eller epost anses som dekkende (Tyrén, C.W., 2010:209). Dette vil være allmennhetens andre mulighet til å medvirke.

Varsel om oppstart av planarbeid vil være tilstrekkelig varsling i noen tilfeller, da det innbyr til medvirking etter lovens krav. Ved planer med vesentlig virkning for planområdet og hvor det følger konsekvensutredning er kravene for medvirking større. I forskrift om konsekvensutredninger av 2017 § 15, fremgår det at planmyndigheten skal vurdere behovet for et offentlig møte i forbindelse med fastsettelse av planprogram. Å holde et offentlig møte etter at planen er varslet, men før fristen for merknader er utløpt, sikres en mer aktiv medvirking hvor påvirkningsmuligheten og medvirkingen er reell (Miljøverndepartementet 2011:16).

I tillegg til medvirking i tidligfase og tidlig involvering følger det av § 5-2, at planforslaget skal sendes ut til alle berørte parter til uttalelse.



Figur 5: Medvirking ved offentlig ettersyn.

Medvirking i form av utspill i forbindelse med høring anses for å være den siste reelle påvirkningsmuligheten i planarbeidet. I dette leddet er det lagt opp for at alle som bli berørt av planarbeidet skal få muligheten til å fremme sine synspunkter (Tyrén, C.W., 2010:103). I tillegg til tradisjonelle medier, som lokale og nasjonale aviser, oppfordres det til medvirking via elektroniske medier, jf. § 5-2 (3).

### 3.9.2 Politisk behandling

At utspill i forbindelse med høring anses for å være den siste reelle påvirkningsmuligheten, er ikke det samme som at det *faktisk* er den siste muligheten. Allmennheten har en fjerde påvirkningsmulighet i planprosessens siste ledd; politisk behandling.

Et privat reguleringsforslag skal alltid opp til politisk behandling dersom planen kan og skal vedtas. Foreligger det hensyn av betydning som ikke er hensyntatt og planen vedtas i politisk behandling, er det mulig å klage på vedtaket. Klagen regnes ikke som medvirkningsmulighet, men som påvirkningsmulighet. Fører klagen frem, kan det føre til at forslaget i sin helhet må bearbeides og behandles på nytt, eventuelt kan det medføre skrinlegging av forslaget.

Dette nevnes for å poengtere viktigheten av medvirkning. Det er mer hensiktsmessig for både forslagsstiller og planmyndighet om innspill kommer tidlig i prosessen hvor endringer kan gjøres uten for store forsinkelser i tid og økte kostnader. Tidlig og riktig involvering er med på å skape en planprosess hvor forhold, plikter og ansvar belyses tidlig i prosessen og er med på å skape en helhetlig forståelse for videre arbeid og prosess.

Det er verdt å merke seg at reglene vedrørende medvirkning, herunder formell offentlig høring, annonsering, offentlig utleggelse og tilskrivning, er lovens minstekrav.

### 3.10 KOMPETANSE

*«å kunne anvende kunnskap og ferdigheter på selvstendig vis i ulike situasjoner gjennom å vise samarbeidsevne, ansvarlighet, evne til refleksjon og kritisk tenkning» - Wikipedia 2017.*

Kompetanse er evnen til å anvende kunnskap i forskjellige og komplekse situasjoner. Motsatsen til kompetanse er inkompetanse, eller mangelen på kunnskap. I tillegg til den dagligdagsspråklige definisjonen av kompetanse nevnt over, finnes det en rettslig/juridisk definisjon på begrepet; kompetanse er den myndighet en person eller organisasjon har til å treffe en avgjørelse (Gisle, J. 2018). Dette kan for eksempel være at planmyndigheten har kompetanse til å gi konsesjoner, dispensasjoner, komme med forbud eller påbud.

Kompetanse i forvaltningsretten, herunder i planprosessen, kan deles inn i tre;

1. Personell kompetanse.
2. Materiell kompetanse.
3. Prosessuell kompetanse.

I denne oppgaven vil fokuset være på personell plankompetanse hos planmyndighet. Personell kompetanse gjelder en person eller organisasjon med myndighet til å treffe tiltak og vedtak.

Kommunes kompetanse reguleres blant annet etter lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1997 nr. 107 (kommuneloven), hvor friheten til å styre selv og således vedta eller nekte initiativ anses som essensielt for den rettslige handleevnen (Stokstad, S. 2012:16). Handleevnen innebærer et administrativt ansvar og ikke et lovgivende (Bernt, J.F. 2012:12). Dette følger blant annet av kommunelovens § 1 første setning, hvor det tydelig fremgår at kommunene skal utføre sine arbeidsoppgaver innenfor «*rammen av det nasjonale fellesskap*». Kommunen skal jobbe etter nasjonale retningslinjer, herunder lov og forskrift. Det følger videre i § 1 siste setning at kommunene skal «*legge til rette for en tillitsskapende forvaltning*». For at kommunene skal kunne oppfylle kravene i § 1, er det nødvendig med god og riktig kompetanse.

Videre reguleres kommunenes kompetanse og kompetansekrav av plan- og bygningsloven (pbl.) § 3-3. I § 3-3 (4) fremgår det at «*kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse*». Kommunene har et ansvar for å sørge for at det er ansatt kompetente fagpersoner til å løse de planfaglige oppgavene (Tyrén, C.W., 2010:85).

Kommunene har i tillegg et ansvar for å ansette tilstrekkelig med personell, slik at de har personell nok til å løse de planfaglige utfordringene kommunen er satt til å løse. I kommunene vil det kunne være utfordrende å bemanne en planavdeling. Dette skyldes at omfanget av saker fluktuerer, og det vil ikke være økonomisk forsvarlig å sette en stab på bakgrunn av en økning som potensielt *kan* komme. I pbl. § 3-3 (4) er det viktig å merke seg bruken av ordet «tilgang». En tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse er ikke synonymt med at kommunene er påkrevd å ha den planfaglige kompetansen fast ansatt i egen virksomhet. Her åpner loven blant annet for samarbeid med andre kommuner, innleie av kompetanse fra andre virksomheter og veiledning fra fylkeskommunen.

### 3.10.1 Regional kompetanse

Kompetansen når det gjelder reguleringsarbeid er ikke avgrenset til kommunene. På regionalt nivå finnes innsigelses- og overprøvingskompetanse av kommunenes planer, fylkesplaner vedtatt ved kongelig resolusjon og muligheten for samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene. I likhet med kommunene, er den regionale planleggingen og kravet om kompetanse hjemlet i pbl. I § 3-4 (3) fremgår det at regional planmyndighet må sørge for;

*«(...) å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven».*

I likhet med kommunene skal de regionale planmyndighetene sørge for kompetanse til å kunne behandle de ordinære og faste planoppgavene de er satt til å behandle (Tyrén, C.W., 2010:90). Det innebærer også her en mulighet til å kunne anskaffe kompetansen på flere måter, herunder ved innleie av kompetanse eller ved at de innhenter kompetanse fra andre myndigheter. For regional planmyndighet vil kravet om kompetanse være forsterket, da de også har som oppgave å veilede kommunene ved behov.

### 3.10.2 Kompetanse og kapasitet

I en rapport utarbeidet av NIVI Analyse på oppdrag fra Kommunesektoren (KS) i 2014, uttrykte informanter i mindre kommuner at planleggingskompetansen er vanskelig å opprettholde når det kreves at innsats og oppmerksomhet rettes mot andre deler av den kommunale forvaltningen (NIVI rapport 2014:20). Videre, på rapportens side 24, peker informantene på at kompetansenivået i kommunene lider som følge av vanskeligheter med å rekruttere medarbeidere med spesiell fagkompetanse.

På tross av at informantene i rapporten oppgir vanskeligheter med rekruttering av kompetent fagpersonell, hevder likevel 82% av kommunene av de i stor eller svært stor grad har den kompetansen som er nødvendig for å kunne ivareta arealplanleggingen (NIVI rapport 2014:25). Dette betyr uansett at nesten 20% av kommunene opplever at de mangler kompetanse. Når det gjelder kapasitet svinger pendelen motsatt vei, og 54% av kommunene oppgir at de i liten eller svært liten grad har den kapasiteten de har behov for når det gjelder arealplanlegging.

Utfordringene gjelder kanskje spesielt i de mindre kommunene som «plutselig» er i vekst som følge av nasjonale satsninger. I en kommune med sterk vekst og en liberal arealpolitikk vil kompetanse- og kapasitetsutfordringene være store, da arbeidsmengden øker betydelig og det ikke er nok ansatte til å ta unna det ekstra arbeidet (NIVI rapport 2014:29).

I denne oppgaven vil vi blant annet undersøke hvordan kompetansenivået oppleves i Ås, Ski og Oslo kommune, samt drøfte hvorvidt det er kompetansen som er manglende, eller om det er kapasitetsutfordringer som er grunnen til det som kan oppfattes som langsom behandling.

### 3.11 FORHANDLINGSKOMPETANSE

*«Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme frem til en felles beslutning, forhandler de» - Jørn Kjetil Rognes (2008:13).*

Forhandling er meningsutveksling mellom parter, med et mål om å komme til felles enighet rundt et gitt tema. Forhandlinger brukes for å nå en felles beslutning de deltakende partene kan stille seg bak. Forhandling er ikke forbeholdt profesjonelle settinger, men foregår også i mer uformelle settinger – for eksempel forhandlinger med venner og familie. Forhandlinger kan foregå uten at en egentlig er klar over at en forhandler. Dette kan ved forhandling i planprosesser for eksempel skyldes at forslagsstiller og planmyndighet mangler forhandlingskompetanse og dermed ikke har en god tilnærming til situasjoner hvor forhandlinger vil kunne være aktuelt. Dårlige forberedelser inn mot forhandling kan føre til tilfeldige prosesser og dårlige resultater (Rognes J.K, 2008:14).

I en planprosess er gjerne utgangspunktet at forslagsstiller ønsker en type utvikling av et område, mens kommunen ønsker en annen type utvikling. Dette kan for eksempel være tilfellet når kommunen har et ønske om treetasjes blokker, samtidig som utvikler ser for seg ni etasjer for å kunne realisere utviklingen. I en slik situasjon er det nødvendig at både forslagsstiller og planmyndighet møter med en innstilling om å måtte inngå kompromisser. Dersom ingen er villige til dette blir det ingen forhandling, men et møte hvor forslag legges frem og enten aksepteres eller forkastes (Rognes J.K, 2008:50). Med mindre en plan er i total overensstemmelse med overordnede planer, vil det kunne være behov for forhandlinger i en planprosess.

Forslagsstiller ønsker maksimal utnyttelse av sin eiendom for å få høyest mulig fortjeneste. For planmyndighet vil fokuset være på en helhetlig utvikling som ikke bare gagnar gitt eiendom, men også områdene rundt. Om forslagsstiller kun fokuserer på profitt og enkelteiendommer, og kommunen ønsker byutvikling, må kompromisser inngås for at et forslag skal kunne føre frem. Her er det verdt å nevne at ved planforslag som går langt utenfor overordnede planer, åpner pbl. § 12-8 (2) for at kommunen kan stoppe et planforslag om de finner at forslaget ikke bør føre frem. I slike tilfeller vil ikke forhandling være nødvendig.

### 3.11.1 Motstridende interesser

Når parter med interessekonflikter skal inn i et samarbeid, er det hensiktsmessig å avklare hvilke konflikter som kan prege samarbeidet negativt – og i ytterste konsekvens føre til fullstendig stopp i planprosessen. Et virkemiddel i en slik sammenheng vil være å identifisere hvilke premisser for gjennomføring den andre parten har. Kunnskap om hverandres utfordringer vil kunne skape bedre relasjoner mellom partene og et bedre forhandlingsklima.

*«At man, naar det i sandhed skal lykkes en at føre menneske hen til et bestemt sted, først og fremst maa passe paa at finde ham der hvor han er, og begynde der» - Søren Kierkegaard (1895:96)*

I tillegg til kompleksiteten knyttet til manglende kunnskap om hverandres utfordringer, øker kompleksiteten når forhandlingene er dominert av lover og regler (Sky, P.K. 2003:113). Mens forslagsstiller gjerne har erfaring fra forhandlingssituasjoner, er planmyndighetens erfaring gjerne begrenset. Med begrenset kompetanse og tidvis manglende gjennomslagsevne, vil en forhandlingssituasjon fort komme skjært ut fra start.

Planmyndigheter opplever at det tidvis kan være utfordrende å få forslagsstiller i tale, noe som fører til asymmetrisk informasjon på begge sider av bordet. Det vil være utfordrende for enhver å forhandle når en ikke kjenner hvilke tiltak og forslag som kan kneble eller fremme et forslag, spesielt hvis det gjelder en kommune i vekst med behov for utbygging. Dette kan føre til at planmyndighetene unngår å forhandle med forslagsstiller i frykt for at et godt og trengt forslag blir tatt av bordet. Selv om felles interesser er hensiktsmessig, er det urealistisk å anta at en reguleringsprosess vil kunne gjennomføres uten innslag av motstridende interesser. Det er derfor helt nødvendig at begge parter sitter på en viss forhandlingskunnskap i en planprosess for å unngå at reguleringsforslaget har store mangler eller ikke kan realiseres.

### 3.11.2 Beste alternativ til forhandlet avtale

Noe som kan medvirke til situasjoner som den skissert ovenfor, er dersom en eller flere parter har et alternativ til avtalen (i dette tilfellet reguleringsplanen) det forhandles om. BATNA – beste alternativ til forhandlet avtale (Wikipedia 2013) kan være dersom forslagsstiller kan gjennomføre prosjektet i en annen kommune dersom den opprinnelige kommunen ikke er forhandlingsvillige. Dette er spesielt ugunstig for en kommune i vekst som trenger bolig og infrastruktur. Det kan også være at en kommune har flere mulige prosjekter som møter deres krav til utvikling, og dermed velger å gå for en forslagsstiller som er mer åpen for å bevege prosjektet sitt i en retning kommunen vil være fornøyd med. Forhandlingene, og muligheten for at forslagsstillers reguleringsforslag ikke fører frem, kan med andre ord skyldes flere faktorer enn kun rammene en finner i lov.

Å komme frem til en løsning med noen man tidligere har stått på barrikadene mot, kan være utfordrende. I slike situasjoner vil det være hensiktsmessig og nødvendig med god kompetanse – både faglig og forhandlingsmessig. Vi vil senere i oppgaven stille spørsmål ved både forslagsstillers og kommunenes kompetanse i tidligfasen av en planprosess hvor betingelser, ansvar og videre prosess avklares.

### 3.12 OPPSTARTSMØTER

Oppstartsmøter er nødvendige dersom andre aktører enn kommunen fremmer forslag til regulering. Dette fremgår av pbl. § 12-8 (1);

*«(...) Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte».*

Oppstartsmøter er en arena hvor veiledning, forventninger og informasjon videreformidles til forslagsstiller. God veiledning vedrørende eksisterende rammer og betingelser, samt en god dialog i innledende fase av planprosessen kan sørge for en mer smidig planprosess, hvor behovet for bearbeidelser av planen sent i planprosessen minker. I tillegg til oppstartsmøte, oppfordrer loven til å avholde forhåndskonferanser, jf. § 21-1. Forhåndskonferansen ble innført etter lovreform i 1995, og bestemmelsen er i stor grad en videreføring av pbl. fra 1985 § 93a.

Forhåndskonferanser holdes før oppstartsmøtet og kan kreves av både forslagsstiller og planmyndigheten, jf. pbl. av 2008 § 21-1 (1) siste punktum. Selv om forhåndskonferanser hovedsakelig er myntet på byggesaksbehandling, er ikke dette til hinder for at de også kan gjennomføres som ledd i plansaker (Ot. prp. nr. 39 (1993-94):118).

Forhåndskonferanser har som hensikt å foreta tidlige avklaringer for både rammene på prosjektet, den videre saksbehandlingen og de offentlige forutsetningene som foreligger (Ot. prp. nr. 39 (1993-94):13). På samme måte som ved oppstartsmøter har kommunen ansvar for at de opplysningene de kommer med i en forhåndskonferanse er fullstendige og riktige (Tyrén, C.H., 2010:376). Bruken av forhåndskonferanser er frivillig, men både forslagsstiller og planmyndigheter oppfordres til å ta de i bruk, samt bruke tid på å diskutere hva som må på plass for at planforslaget skal være godt. Selv om forhåndskonferanser initialt betyr økt ressursbruk, vil det kunne føre til mer gjennomførbare planer og ressursbruken med å rette opp søknadene vil kunne minke (Ot. prp. nr. 39 (1993-94):23).

Selv om det ofte holdes dialogmøter eller forhåndskonferanser når forslagsstiller kontakter kommunen, vil oppstartsmøtet være det første formelle steget i å få realisert planforslaget. Det modale hjelpeverbet «skal» i pbl. § 12-8 (1), tilsier at oppstartsmøte er obligatorisk når forslagsstiller er noen andre enn kommunen. Dette innebærer også at kommunen ikke kan nekte å holde et oppstartsmøte, uavhengig om planforslaget er gjennomførbart eller ikke. Mens loven stiller krav til at møtet skal avholdes, stiller ikke loven uttømmende krav til forberedelse, innhold og tidsfrist for gjennomføring av oppstartsmøter.

Når det gjelder forberedelsen og innholdet i oppstartsmøtene, kan dette variere fra kommune til kommune, og fra saksbehandler til saksbehandler. Hensikten med et oppstartsmøte vil uansett være å informere om innholdet i, og konsekvensene av, planforslaget.

### **3.12.1 Innholdet i, og gjennomføring av, oppstartsmøte**

I *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl* av 08.12.2017, fremgår krav som stilles til planforslaget. Selv om kravene vil kunne variere, er dokumenter som plangrenser, detaljkart, adkomst, oversiktskart og forhold til overordnede planer påkrevd i de fleste kommuner. Jo grundigere forarbeid forslagsstiller har gjort i forkant av møtet, desto flere forutsetninger og avklaringer kan foretas, noe som gjør at forutsigbarheten for det videre planarbeidet øker. Informasjonen er nødvendig for at kommunen kan undersøke hvilken



påvirkning planforslaget vil ha på dagens bebyggelse, hvilken plansituasjon som gjelder for området, samt hvilke krav som vil kunne utløses som følge av planen. Kommunen kan etter § 12-8 (1) tredje punktum bistå forslagsstiller om hvordan planen bør utarbeides og bistå forslagsstiller i planarbeidet. Dette kan være nødvendig dersom kommunen finner at planforslaget ikke er i tråd med overordnede planer, eller i tilfeller hvor det er tydelig at planen er urealistisk dersom ikke forslagsstiller endrer på visse aspekter ved planforslaget.

I forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. av 08.12.2017, fremgår det av § 2 en liste over hvilke temaer som skal gjennomgås ved gjennomføring av oppstartsmøte. Det er verdt å merke seg at listen ikke er uttømmende. Listen inneholder blant annet temaer som medvirkning og samfunnsikkerhet, konsekvensutredninger, utredninger som vil være relevante, kommunens bidrag i planarbeidet, behovet for dialogmøter og hvorvidt det vil være aktuelt å stoppe planforslaget etter § 12-8 (2).

Mange kommuner har utarbeidet egne krav til forslagsstillers dokumentasjon til oppstartsmøte. Disse bygger på forskriften, men det vil være kommunale forskjeller ved dokumentasjonskravene som stilles. Felles for kommunene vil være at det er kommuneplanen, samt en eventuell områderegulering, som er grunnlaget for vurderingen av det private planforslaget (Prop. 149L (2015-2016):23).

Etter lovens § 4-2 (1) har forslagsstiller ansvar for å;

*«(...) ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området»*

Bestemmelsen fastslår at alle planer, uavhengig av planens omfang og betydning for gitt område, skal ha en planbeskrivelse. Regelen har som mål å begrense vilkårlige planvedtak (Tyrén, C.H., 2010:97). At forslagsstiller har ansvar for å oppfylle kravene i planbeskrivelsen, innebærer ikke at kommunen ikke bør veilede forslagsstiller vedrørende dette. Ved feil eller mangler i planbeskrivelsen lastes planmyndighet, da det er deres oppgave å vurdere hvorvidt planbeskrivelsen er tilstrekkelig (Tyrén, C.H., 2010:98). Videre bør kommunen i oppstartsmøtet, og gjerne i dialog/forhåndskonferanser, opplyse forslagsstiller om mulige vesentlige virkninger som kan følge av planforslaget og behovet for oppfyllelse av lovens §§ 4-1 og 4-2. Kommunen er også pliktig til å informere forslagsstiller om kravet i § 4-2 (2), om eventuelt behov for konsekvensutredning. Hvorvidt konsekvensutredning er nødvendig er det kommunen som skal avgjøre og avklare før planoppstart.

### 3.12.2 Referater

I tidligere lov var ikke kommunene pliktige til å skrive referat fra oppstartsmøtene som ble holdt. Dette ble endret ved lovendring 01.07.2017, hvor hensynet til økt forutsigbarhet i videre planprosess var et av argumentene som ble brukt (Prop. 149L (2015-2016):25). I forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. av 08.12.2017, fremgår det av § 3 at referatet skal inneholde en vurdering av tematikken som ble drøftet, samt en vurdering av kravene i pbl. § 12-3, og hvorvidt forslaget bør/skal fremmes for regionalt planforum. Ved tidlig redegjørelse for hvilke forpliktelser, ansvar og forutsetninger planmyndighet og forslagsstiller er blitt enige om, skal referatet bidra til å øke forutsigbarheten for alle involverte.

### 3.13 REDESIGNET INNSENDT PLANPROSESS (RIPP)

RIPP oppstod som en konsekvens av tilbakemeldinger fra byggenæringen på at reguleringsprosessen i Oslo tok for lang tid. Det forelå et ønske om å effektivisere planprosessen uten at det skulle gå på bekostning av kvaliteten på planene. Formålet med RIPP fremkommer i Innsendt plan 2013, skisse til ny prosess, Plan- og bygningsetaten, februar 2013, side 3:

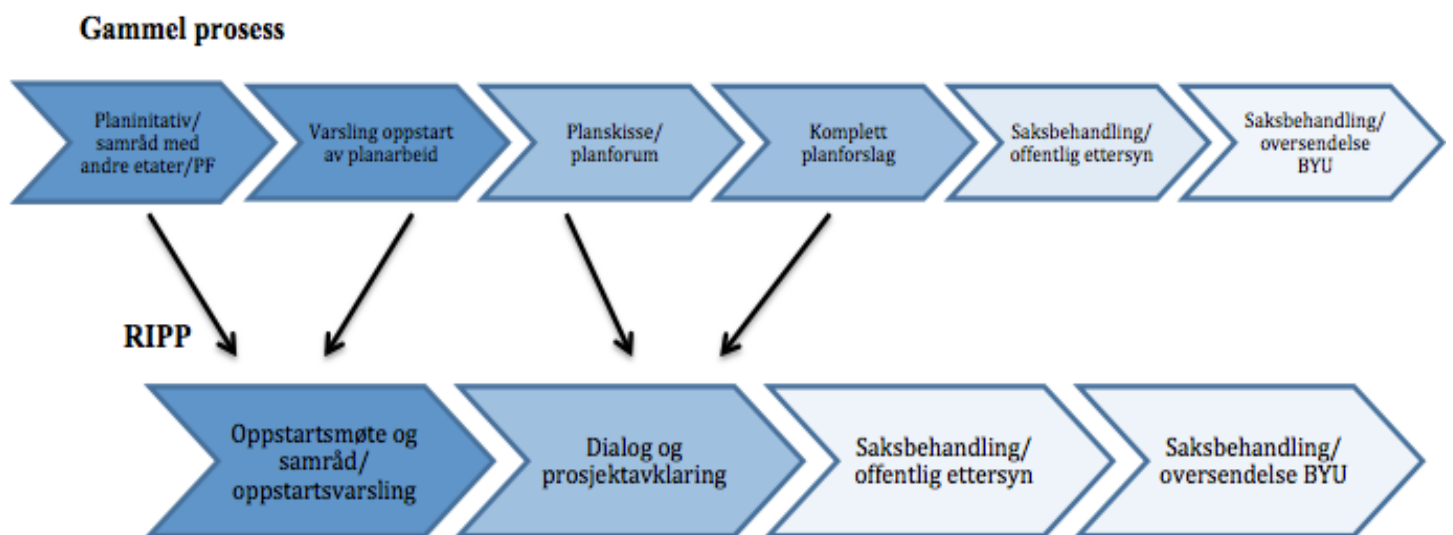
*«Prosjekt mål: Redesigne eksisterende innsendt planprosess (IP), i tråd med tildelingsbrevet 2012/2013's bestilling fra byrådsavdelingen, ut fra forslagsstillerens behov, lovverk og etatens oppgaver og tilgjengelige ressurser. Det er et mål at etatens netto tidsbruk (kalendertid og innsattid) reduseres til cirka halvparten av i dag (2012, red.anm.), og samtidig sikre fysisk kvalitet som følge av saksbehandlingen (...)».*

For å nå målene med den forenklete prosessen ville PBE bruke denne fremgangsmåten:

*«For å få til dette er det viktig med tidlig samhandling, og tydelighet i etatens tilbakemeldinger. Der det er mulig skal en søke å oppnå parallellitet, dvs at flere oppgaver gjøres samtidig snarere enn etter hverandre. Det er også ønskelig å oppnå mer smidig dialog mellom etaten og forslagsstiller, snarere enn kommunikasjon kun gjennom brevskrivning. En raskere avslutning av veiledningsfasen enn i dag er også ønskelig (...)» (PBE 2013:3).*

Oppstartsmøte etter pbl. § 12-8 kan sees på som «*tidlig samhandling*» etter RIPP-modellen. «*Tydelighet i etatens tilbakemeldinger*» kan kobles opp mot kommunens anledning til å komme med innspill og råd til utarbeidelse av planene etter pbl. § 12-8 (1). Når det gjelder ønsket om mer smidig kommunikasjon har PBE utviklet verktøy som skal gjøre dialogen lettere og raskere. I februar 2018 lanserte de en digital løsning der forslagsstiller kan bestille oppstartsmøte via nettsidene til Oslo kommune. Her får man tildelt egen saksbehandler som kan kontaktes direkte, samt at man kan følge sakens utvikling. PBE følger lovens krav, men har behov for ytterligere spissing og konkretisering gjennom egne veiledere og rutiner.

Modellen under viser prosessen før og etter RIPP. RIPP gir redusert antall ansvarsskift enn ved gammel modell. Dette fører ifølge PBE til en mer konsentrert behandling av planforslagene, da det blir mindre frem og tilbake mellom etaten og forslagsstiller.



Figur 6: Prosess før og etter redesignet innsendt planprosess.

RIPP er, forenklet sett, inndelt i 3 faser:

1. Veiledningsfasen
2. Myndighetsfasen
3. Politisk/vedtaksfasen

I veiledningsfasen er planforslag og varsling av oppstart slått sammen og erstattet av oppstartsmøte. Formålet med oppstartsmøtet er å snakke om prosjektet på overordnet nivå og se hvordan prosjektet forholder seg til overordnede planer og føringer. Samråd med etater utgår og gjøres nå parallelt med, eller før, oppstartsmøte. Myndighetsfasen består av

dialogmøter og nødvendige prosjektavklaringer. Da det ikke lenger stilles krav til innsending av komplett materiale før komplett innsending av planforslag, utgår punktet om planskisse. Saksbehandling og offentlig ettersyn er uendret i forhold til faser, men PBE ønsket å øke fokus på viktigheten av offentlig ettersyn for å sikre medvirkning for allmennheten. Etter offentlig ettersyn jobber forslagsstiller og PBE parallelt med vurdering av bemerkninger, før eventuelle endringer gjøres og saken sendes til politisk behandling for endelig avgjørelse.

### 3.13.1 Evaluering

Målet med RIPP var å halvere etatens netto tidsbruk. I «Redesignet innsendt planprosess-Evaluering 2015» har PBE gjort en egenvurdering av måloppnåelsen, to år etter innføring av RIPP. Tid brukt på behandling av bestilling av oppstartsmøte er redusert fra 17,5 uker i 2012, til 11,9 uker i 2015 (Plan- og bygningsetaten 2015:30). PBE ønsket halvering av egen tidsbruk, noe som tilsier en behandlingstid på 8 uker. Ifølge evalueringen bruker PBE mindre tid i innledende fase, men forslagsstillers og PBEs totale tidsbruk øker ytterligere. Det er dog tall for 2015, og ifølge KOSTRA-tall kan det se ut som at tidsbruken er redusert i 2017.

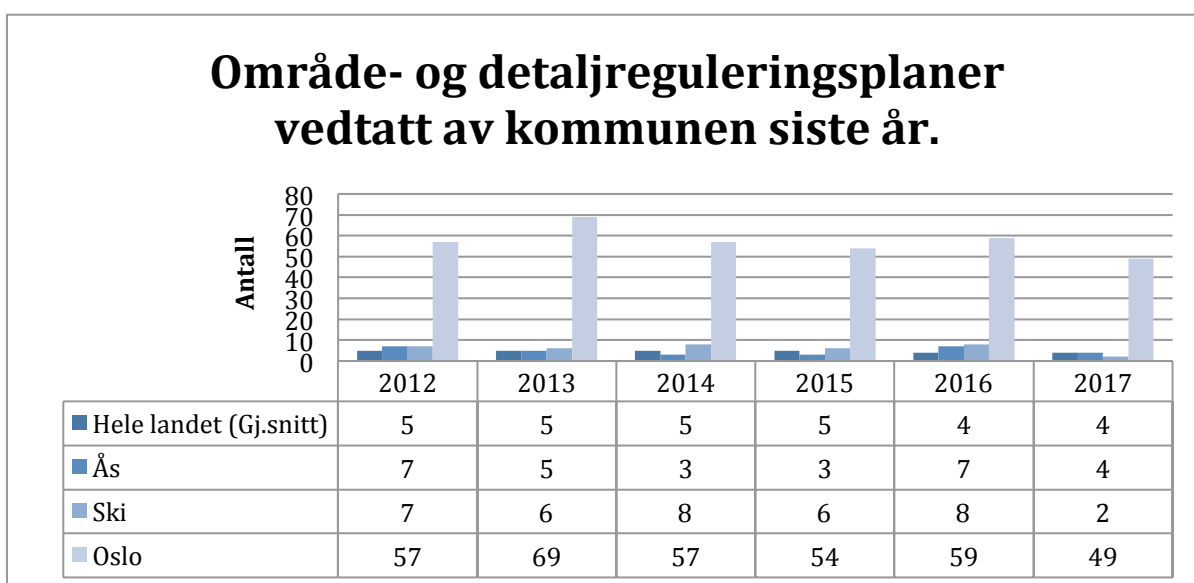
At man i Oslo opplever andre utfordringer enn i resten av landet er naturlig på grunn av saksbehandlingsmengden og omfang av saker. PBE opplyser at selv om de behandler færre reguleringsplaner, er hver enkelt sak større og mer kompleks enn tidligere. Oslo kommune opererer med *Veiledende plan for offentlig rom* (VPOR), en plan med politisk forankring, som gjør at man kan styre utviklingen av større områder med flere grunneiere og flere reguleringsplaner. Hjelpemidlene i loven ble ikke oppfattet som tilstrekkelige til å kunne planlegge for en by og ikke bare en enkelt eiendom, noe både RIPP og VPOR er et resultat av.

Det er en naturlig konsekvens at prosesser som oppstår i større kommuner blir implementert i mindre kommuner over tid. Rutiner som oppstår som følge av utfordringer i planprosesser som faller utenfor loven, blir som regel innlemmet i lov eller forskrift over tid. Plan- og bygningsloven vil alltid være på etterskudd av samfunnsutviklingen, og erfaringer gjort av kommunene vil være nødvendig i fremtidige lovendringer.

### 3.14 KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING

Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) gir styringsinformasjon om kommuner, bydeler og fylkeskommuner. For vår oppgave er KOSTRA interessant og relevant fordi det finnes tall om saksbehandlingstid, antall saker behandlet og en mulighet til å sammenligne flere kommuner. Det er kommuner og fylkeskommuner som selv rapporterer inn informasjon om sine tjenester til Statistisk sentralbyrå (SSB). Dataene som blir rapportert inn blir publisert som nøkkeltall. På bakgrunn av nøkkeltallene utarbeider SSB statistikk som utgjør KOSTRA-tallene. Ved å publisere nøkkeltallene og grunnlagsdata gir man allmenheten, media og kommunene selv innsikt og informasjon om mye av kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Hensikten med informasjonen er å bidra til transparens og åpenhet om forvaltning av kommunenes ressurser, samt å gi innsikt og sammenligningsgrunnlag for kommunene selv.

#### 3.14.1 Antall reguleringsplaner vedtatt av kommunen siste år



Figur 7: Område- og detaljreguleringsplaner vedtatt av kommunen de siste år (tall fra SSB 2017a).

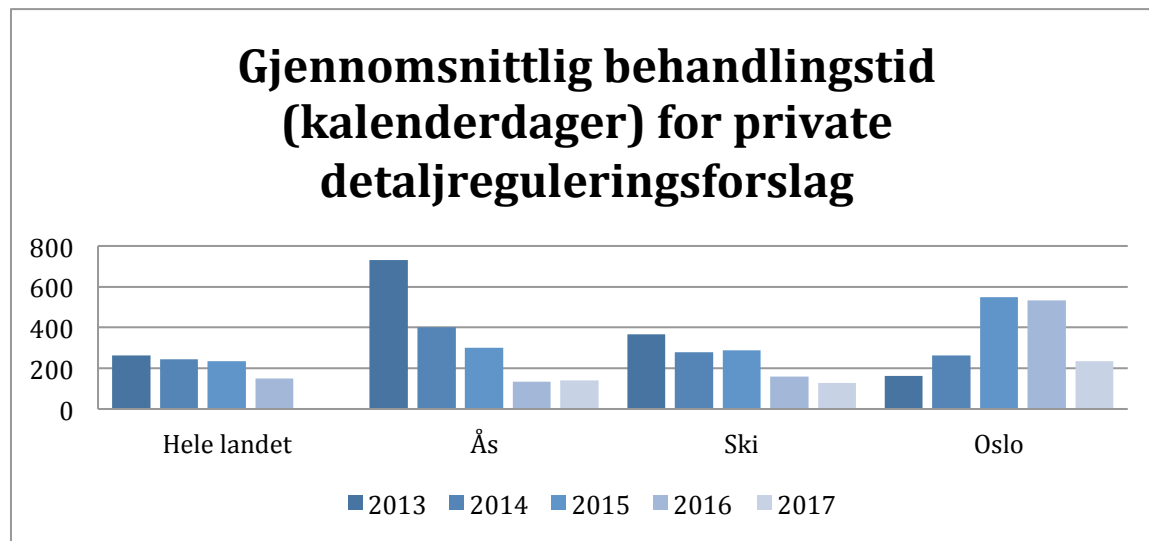
Diagrammet viser antall område- og detaljreguleringsplaner vedtatt av kommunen. Her må det understrekes at tallene gjelder både område- og detaljreguleringer, men det er detaljreguleringer vi tar for oss videre i oppgaven. Tallene er allikevel en interessant indikasjon på omfanget av planer som vedtas. Oslo skiller seg klart ut med flest vedtatte planer, som har vært godt over 50 planer per år, frem til 2017 da de vedtok 49 planer.

I Ski vedtas det flere planer enn i Ås, men begge kommunene behandler i underkant av 10 planer per år, noe som gjør at de er nærmere landsgjennomsnittet på 5 planer.

Som tabellen viser, har antall vedtatte planer i Ski og Ås kun variert med en og to planer de siste seks årene, med unntak av i 2014-15, hvor antallet var noe høyere i Ski. Ski kommune opplyser at de har seks saksbehandlere, en teknisk konsulent, pluss avdelingssjefen som også utfører saksbehandlingsoppgaver. I Ås kommune er det 4 arealplanleggere i tillegg til plansjefen. De oppgir at de bruker omtrent 3 årsverk til direkte planbehandling.

At Ski kommune med færre vedtatte planer opplever større kapasitetsutfordringer enn Ås, som vedtar flere planer med færre ansatte, kan skyldes flere faktorer. En av mulighetene kan være at kompetansenivået er høyere i Ås enn det er i Ski, som kan føre til raskere saksbehandling. Det er dog verdt å merke seg at KOSTRA-tallene kun sier noe om antall planer – ikke kompleksiteten i disse. En annen forklaring kan derfor være at Ski har mer komplekse saker enn Ås, og at kompetansenivået ikke behøver å være forskjellig.

### 3.14.2 Gjennomsnittlig behandlingstid for private detaljreguleringsforslag



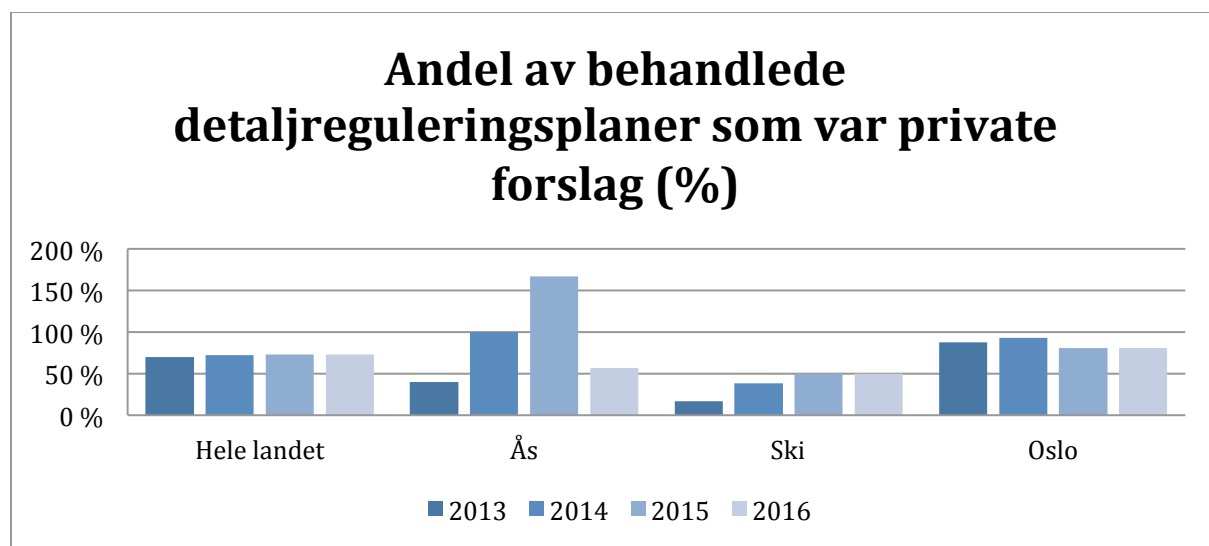
Figur 8: Gjennomsnittlig behandlingstid for private detaljreguleringsforslag (tall fra SSB 2017b)

Diagrammet viser en oversikt over gjennomsnittlig behandlingstid for private detaljreguleringsforslag. Landsgjennomsnittlig behandlingstid er jevnt synkende; fra 264 dager i 2013, til 150 dager i 2016. Som man ser av diagrammet har både Ås og Ski jevnt synkende gjennomsnittlig behandlingstid. I 2016 lå Ås rett under og Ski rett over landsgjennomsnittet – selv om begge kommunene vedtok flere planer enn gjennomsnittet.

Fra 2013 – 2016 hadde Oslo kommune en jevn økning i gjennomsnittlig behandlingstid, før de i 2017 hadde en drastisk nedgang i behandlingstid. De hadde et gjennomsnitt på 162 dager i 2013 og 234 dager i 2017, noe som er mer enn en halvering fra 532 dager i 2016. Oslo har, som man kan se av diagrammet, hatt et jevnt antall saker til behandling.

Tidsbruken gjelder kun vedtatte planer, og tiden fra oppstartsmøte til komplett innsendt plan er ikke medregnet. Det betyr at administrasjonen kun blir målt på egen tidsbruk og ikke eventuelle forsinkelser som skyldes forslagsstillere. En stor svakhet med KOSTRA-tall er at de kun sier noe om tidsbruken; ikke noe om kvaliteten på prosess og/eller vedtatt plan.

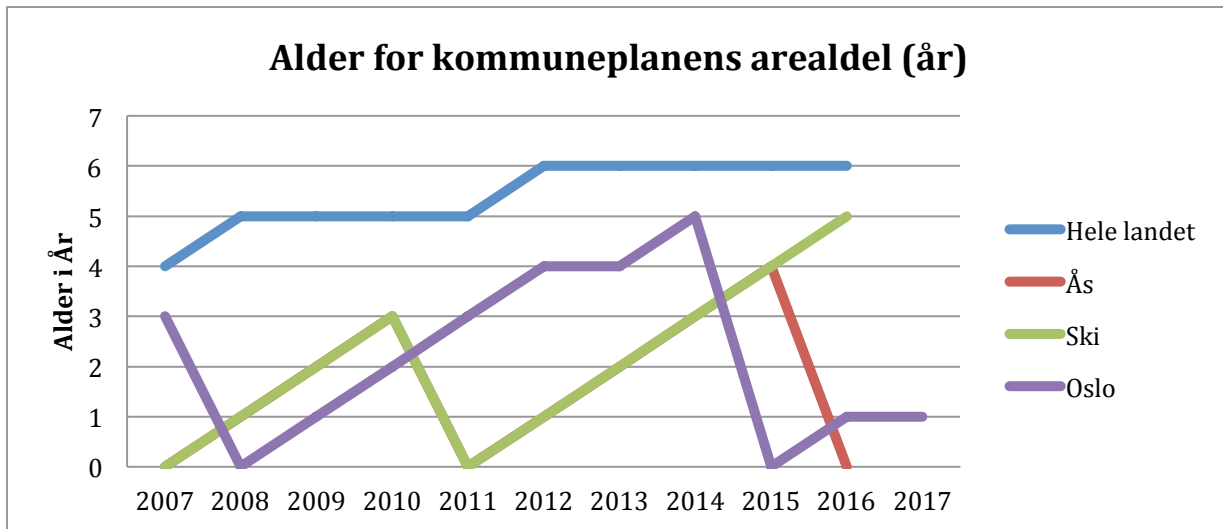
### 3.14.3 Andel av behandlede private forslag



Figur 9: Andel av behandlede detaljreguleringsplaner som var private forslag (tall fra SSB 2017c)

Som nevnt i teorikapittelet fremmes nå stadig flere reguleringsplanforslag av private. For landet som helhet ser man at det ligger jevnt på ca. 70%, med stigende tendenser. Oslo kommune har i perioden 2013 – 2016 hatt et høyere antall behandlede private reguleringsforslag enn landsgjennomsnittet. I Ås ser vi ingen klar tendens, bortsett fra at godt over halvparten av andel behandlede planer har vært private. Ås har rapportert inn en andel på 167% i 2015. Tallet skyldes i følge SSB en feilrapportering fra Ås kommune. Ås kommune har ikke besvart vår forespørsel om en forklaring av innrapporterte tall. I Ski har de hatt en økende tendens til detaljreguleringer fremmet av private forslagsstillere. Selv om antallet har steget jevnt gjennom årene, har det gått fra 50% i 2016, til 100% i 2017.

### 3.14.4 Revidering av kommuneplanens arealdel



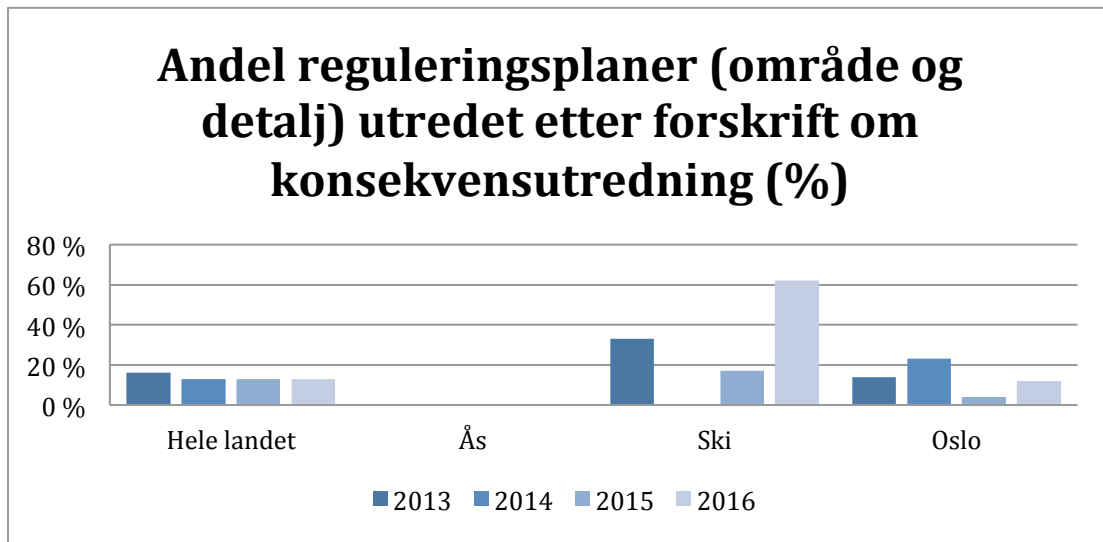
Figur 10: Alder for kommuneplanens arealdel (tall fra SSB 2017d)

Av diagrammet kan man se alderen for kommuneplanens arealdel i de ulike kommunene. Landsgjennomsnittet for alder lå lenge på fem år, men har de siste fem årene økt til seks år. I Ski reviderte de sist etter fire år, og gjeldende plan er nå fem år gammel. Ås har i likhet med Ski revidert i 2007 og 2011, men har i tillegg også revidert kommuneplanens arealdel i 2015. Disse dataene stemmer godt med landsgjennomsnittet som også har gått opp. I Oslo har de revidert med ujevne mellomrom, og arealdelen gjeldene per i dag er vedtatt i 2015.

I rapporten «*Effektivisering av kommunal planlegging - SLUTTRAPPORT*» utarbeidet av Asplan Viak i 2015 på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon (KS), har de hentet informasjon fra politisk og administrativt nivå i 14 utvalgskommuner (Asplan Viak, 2015). De har også hentet informasjon fra gjennomførte webundersøkelser for å kunne teste funn i et større utvalg kommuner. Informantene i rapporten legger stor vekt på viktigheten av oppdaterte planer og at utdaterte planer hindrer en reell gjennomføringsmulighet av planene. Det fremkommer at en av årsakene til at planer ikke oppdateres, er at det brukes for lang tid og for mye ressurser på å utarbeide og revidere planer.



### 3.14.5 Reguleringsplaner utredet etter forskrift om konsekvensutredning



Figur 11: Andel reguleringsplaner utredet etter forskrift om konsekvensutredning (Tall fra SSB 2017e)

Diagrammet over viser prosentandel reguleringsplaner, både område- og detaljreguleringsplaner, utredet etter forskrift om konsekvensutredning. Landsgjennomsnittet ligger stabilt på 10 - 20 % av alle planer. Ås har rapportert inn null konsekvensutredninger i perioden 2013 - 2016. Denne innrapporteringen er ikke i overensstemmelse med det kommunen opplyser på egne nettsider. Et enkelt søk på kommunens nettsider viser at det i perioden 2014 – 2016 ble konsekvensutredet ved minst tre anledninger, hvorav den ene konsekvensutredningen gjaldt kommunes eget prosjekt (Ås kommune u.å.).

I 2016 ble over 60 % av planene i Ski konsekvensutredet. Det høye tallet skyldes at det var åtte planer som ble vedtatt, og hver av disse utgjør et høyt prosenttall.

Det må tas forbehold om tallene som er presentert, da vi ikke har kvalitetssikret disse utover den kvalitetssikringen Statistisk Sentralbyrå har foretatt.

# DEL 4: KVALITATIV ANALYSE

---

## 4. INNLEDNING

I dette kapitlet vil vi presentere oppgavens empiri. Vi vil presentere svarene intervjuobjektene gav, for så å drøfte problemstillingene. Begrepene planavdeling, kommune, administrasjon og etat vil tidvis bli brukt om hverandre der det er språklig naturlig. Det samme gjelder bruken av Oslo kommune og plan- og bygningsetaten (PBE).

Empirien er organisert i fire deler, som tar utgangspunkt i de fire delproblemstillingene i oppgaven. Vi vil i første omgang redegjøre for svarene intervjuobjektene ga, for så å deretter drøfte svarene. Etter at empirien tilknyttet delproblemstillingen er lagt frem og drøftet, vil det følge en sammenfattende drøfting. Hovedproblemstillingen vil drøftes i del fem av oppgaven.

## 4.1 DELPROBLEMSTILLING 1

---

### 4.1.1 INNLEDNING

**Delproblemstilling 1:**

Opplevs kompetansenivået hos private planforslagsstillere og planavdeling som tilstrekkelig til å imøtekomme og ivareta krav i private planprosesser og behandling av disse?

Vi vil her undersøke hvordan intervjuobjektene opplever både egen og andres generelle kompetanse. Vi vil også se på opplevd forhandlingsklima og forhandlingskompetanse, samt i hvor stor grad de forskjellige aktørene opplever planprosessen som preget av samarbeid med konstruktive tilbakemeldinger og veiledning underveis. For at en planprosess skal kunne bli så forutsigbar som mulig, er en av nøkkelementene kompetanse.

## 4.1.2 KOMPETANSE

Opplevelsen av en planprosess er sterkt preget av de menneskelige forholdene aktørene i mellom. Mangel på kompetanse kan i verste tilfelle oppleves som respektløshet og motvilje til samarbeid, da man ikke har tatt seg tid til å sette seg inn i hvilke forhold som må løses for at en plan skal kunne gjennomføres. Som ved forhandlinger er kunnskap (og kompetanse) om egen og andres forhold nødvendig for å kunne skape et godt samarbeidsklima.

### 4.1.2.1 Opplevelsen av egen kompetanse

I Veidekke oppgir intervjuobjektene at organisasjonens kompetanse er god i planprosesser. Flere peker på at dette skyldes hvordan organisasjonen er strukturert. I dette ligger det at Veidekke i stor grad har spesialisert kompetanse på de fagområdene de arbeider mye med. I tillegg til et omfattende fagmiljø, blir også saksomfang nevnt som en suksessfaktor. Veidekke er en stor virksomhet med mange saker som til enhver tid rullerer innad i virksomheten. Med et stort og variert saksomfang, er det til stadighet mulig å bygge på selskapets kompetanse, da læringsmulighetene er mange.

Å tilegne seg ny kompetanse gjennom praktisk arbeid vil være en tryggere prosess når det skjer innad i et fagmiljø. Kompetanseheving i virksomheter med fagmiljø hvor erfaringer kan deles, er det enklere å opprettholde og utvikle virksomhetens kompetanse (NIVI 2014:29).

*«Selv om man har gode rutiner så er hver plan og forslagsstiller annerledes (...)» -  
Sven Venske, Ski kommune.*

Kompetansenivået i Ski kommune oppleves av de vi intervjuet som høyt. Ved behandling av private planforslag er det kommunen som setter kravene for hva forslagsstiller skal stille til rådighet for kommunen. Sven Venske påpeker at det er forslagsstillers oppgave å sørge for at dokumentasjonen tilfredsstiller kommunens krav, slik at kommunen får vurdert planforslaget. Om reguleringsforslaget gjelder spesielle temaer, for eksempel kulturminnebevaring, miljøvern eller planforslag i strid med regional plan, innhenter kommunen kompetanse fra virksomheter eller andre myndigheter. Dette er et typisk eksempel på hvordan kommunene i praksis benytter seg av pbl. § 3-3 (4), som åpner for å innhente nødvendig planfaglig kompetanse. Det blir pekt på at slik innhenting i mindre grad skjer ved behandling av private planforslag, og at det er mer vanlig i tilfeller hvor kommunen selv skal utarbeide planforslag.

*«Utbyggerne står nærmest i kø foran rådhuset og vil inn»* - Kristian Larsen, Ski kommune.

Utbyggingsinteressen i området er stor og pågangen hos planavdelingen har økt. Å ivareta kvaliteten i alle planene oppleves som utfordrende når kapasiteten i kommunen er såpass tynnstrukket. Utfordringen med planarbeidet oppleves således ikke som et kompetanseproblem, men heller som et kapasitetsproblem. Når kapasitetsutfordringene kommer opp på et visst nivå, vil det være vanskelig å opprettholde god kvalitet på arbeidet.

Opplevelsen av egen kompetanse i Ås kommune varierer. Plan- og utviklingssjef Ellen Grepperud vektlegger samarbeid mellom egen avdeling og øvrige kommunale avdelinger når hun vurderer graden av kompetanse i kommunen. Hun påpeker at kommunen har en praksis hvor de avholder internt planforum før førstegangsbehandling. Her møter blant annet sjef for landbruk, kommunalteknikk, en folkehelsekoordinator, samt en fra planavdelingen. I forumet får planavdelingen tilgang på den nødvendige kompetansen for å kunne behandle planforslaget på en helhetlig måte – noe som ikke ville vært mulig uten tilgangen på ytterligere kompetanse.

*«Det er veldig krevende å ta rollen som planlegger»* - Magnus Ohren, Ås kommune.

Ohren mener at kompetansen avhenger av hvilken sak som er til behandling. I dette legger han at kompetansen vil variere avhengig av hvem man møter på den andre siden av bordet, hvilke forventninger partene har til hverandre, samt graden av konflikt i planarbeidet. Den generelle planfaglige kompetansen oppleves som høy; det er kompetansen i tilspissede situasjoner han opplever er manglende.

I likhet med Ås kommune, er opplevelsen av egen kompetanse i Oslo kommune delt. Gro Jensen Vig opplever at egen avdeling har god kompetanse, mens Monica Bakketun Lilloe-Salvesen opplever kompetansen som varierende og tidvis splittet. I dette legger hun at i tillegg til å skulle forholde seg til kompetansen i PBE, er kommunen avhengige av innspill fra andre etater tidlig i prosessen for å sikre at planforslag som bør avvises tidlig ikke får føre frem. I likhet med Ås kommune avholder Oslo kommune internt planforum tidlig i prosessen for å sikre kvalitet. Interne planforum er en måte for kommunen å få samlet nødvendig kompetanse, samtidig som det er en læringsmulighet for forumets deltakere. I så måte kan interne planforum sies å være med på å heve ansattes kompetanse.

For de private aktørene oppfattes forumene tidvis som problematiske, da de fremprovoserer innspill og krav som tidligere ikke har vært en del av dialogen. Her er det verdt å stille spørsmål ved om det er ytterligere krav som er problematisk, eller om det er tidspunktet tilleggskravene blir lagt frem for forslagsstiller. Dette går vi ikke nærmere inn på i denne oppgaven, men vi mener likevel dette er et relevant spørsmål å stille.

*«Innimellom er det stor turnover, så det å sikre god og trygg kompetanse hele veien er en utfordring»* - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.

Lilloe-Salvesen peker på at etaten har tiltak som skal forsøke å forhindre større hull i både nyansatte og erfarne saksbehandleres kompetanse. Dette innebærer intern oppfølging, faglige presentasjoner, fadderordninger og tospannsløsninger. Et av hovedfokusene til etaten er at saksbehandlere ikke skal bli sittende alene med en sak. Dette skal gi saksbehandlerne en større bredde og trygghet i faget, samtidig som det kan brukes for å fange opp eventuelle feil i planprosessen.

*«Vi er jo først og fremst folkevalgte som skal skjøtte folkets stemme, og det er noe annet enn å være fagperson»* - Victoria Marie Evensen, politiker i Oslo kommune.

Når det gjelder kompetansen i Oslo kommunes Byutviklingskomite, oppleves kompetansen til å ta avgjørelser i plansaker som variabel. Leder av byutviklingskomiteen i Oslo, Victoria Marie Evensen, er tydelig på at byutvikling er et krevende saksfelt – både når det gjelder det faglige og omfang av saker komiteen behandler. Kompetanseheving og -bygging er helt nødvendig når det gjelder utvalg som skal fatte vedtak og avgjørelser i plansaker. Fra komitéledelsen er det et mål å skolere og bidra til å bygge opp kompetansen til komiteen, men Evensen peker også på at representantene og partigruppene har et ansvar for å sørge for at de folkevalgte er rustet og kompetente nok til å utføre de oppgavene de er satt til.

Kompetansen til medlemmene i Hovedutvalg for teknikk og miljø i Ås oppleves av utvalgsleder Kjetil Barfelt som god. Dette er ingen ubetinget påstand, og Barfelt er tydelig på at egen kompetanse ikke var god nok i starten av utvalgsarbeidet. Han har til dags dato siddet i utvalget i 10 år. Det er som følge av erfaringen han har tilegnet seg i løpet av disse årene, og det brede spekteret av saker han har håndtert, at kompetansen har økt. Barfelt mener man bør ha en grundig gjennomgang av lovverket, med særlig fokus på pbl., i starten av hver politiske periode.

*«Hvis jeg skulle gjort det på administrativt hold, hadde svaret vært et ropende rungende nei, for jeg kan jo ikke pbl. (...)» - Morten Ellingsen, politiker i Ski kommune.*

Den planfaglige kompetansen til plan- og byggesaksutvalget i Ski oppleves av leder Morten Ellingsen som god. Svaret begrunnes i at utvalget er folkevalgt, fremfor å være valgt på bakgrunn av faglig kompetanse. Et nøkkelpoeng er at når et planforslag når utvalget, skal alle lovkrav være redegjort for av administrasjonen. Allikevel etterlyser utvalgslederen et kompetansekrav for de som skal sitte i utvalget, da pbl. er et omfattende og komplekst lovverk som utvalget skal fatte vedtak etter.

Når det gjelder egen kompetanse, vurderer brorparten av våre intervjuobjekter eget kompetansenivå som godt – både individuelt og for arbeidsplassen som helhet. Der kompetansen anses for å være lav i kommunene, er ikke dette utelukkende grunnet faktisk manglende kompetanse; det skyldes gjerne kapasitet. God kapasitet er nødvendig for å ivareta og heve ansattes kompetanse. Derfor er det gjerne slik at der kapasiteten er dårlig, vil kompetansen også oppleves lavere.

Hos utvalgene oppleves kompetansen som lav når utvalgene blir satt i begynnelsen av hver politiske periode. Alle utvalgs- og komitelederne vi intervjuet ønsket opplæring av medlemmene før perioden starter. Kompetansen i de politiske utvalgene kommer som følge av fartstid – ikke forhåndskunnskaper. Med tanke på at politikerne muligens allerede i første utvalgsmøte skal gjøre vedtak som gjelder foreslåtte reguleringsplaner, er det et tankekors at ingen er av den oppfatning at kompetansen er utelukkende god.

#### **4.1.2.2 Opplevelsen av kommunens kompetanse**

Kommunenes kompetanse beskrives som en tosidig opplevelse. Prosjektleder Jens Olav Kvålsgard peker på at kompetansenivået ofte avhenger av størrelsen på kommunen: Jo større kommunene er, desto høyere er den faglige kompetansen. Større kommuner opplever mange planforslag med varierte problemstillinger. Som følge av dette har gjerne kommunen flere spesialister eller ansatte med fagkunnskap i flere disipliner. I små kommuner er det ofte færre saker, noe som gjør at de ansattes arbeidsoppgaver spenner over flere disipliner hvor de ikke nødvendigvis har tilstrekkelig kompetanse. Kvålsgard presiserer at små kommuner kan ha høy kompetanse, men at man på generell basis finner den beste kompetansen i større fagmiljøer.

*«Til dels gode, men har saksbehandlings- og kapasitetsutfordringer»* - Skjalg Sørhaug, Veidekke.

Skjalg Sørhaug i Veidekke mener at Oslo kommune innehar høy kompetanse, men at systemet preges av kapasitetsutfordringer. Han peker på utfordringer knyttet til utskiftning av ansatte, og at de som tar over stillingene gjerne er unge med mindre kompetanse. Dette kan føre til at kompetanse vil mangle i perioden hvor kommunen er på søken etter ny medarbeider. Kompetansen kan fortsette å være redusert når ny medarbeider tiltrer, da kompetansen generelt sett er lavere hos ansatte med mindre erfaring. Når erfarne medarbeidere slutter, vil kompetansen i fagmiljøet synke over en lengre periode, med mindre det ansettes en ny erfaren medarbeider.

*«De kan fag, men ikke alltid folk»* - Morten Ellingsen, politiker i Ski kommune.

Ellingsen er enig med Ski kommune, og oppfatter at plankompetansen hos administrasjonen er høy. Når det gjelder kommunikasjonskompetansen, oppleves denne som noe lavere. Han trekker også frem kapasitetsutfordringene kommunen opplever, og at dette oppleves å gå på bekostning av det som kunne – og burde – vært god og tett kontakt med forslagsstiller.

*«I det store og det hele har de god kunnskap om pbl., men det er personavhengig og utover pbl. er det litt haltende»* - Kjetil Barfelt, politiker i Ås kommune.

For utvalgslederen i Ås kommune er kompetansenivået person- og saksavhengig. Barfelt opplever at planavdelingen har god kompetanse og kjennskap til pbl., men når planene omhandler andre lovområder er kompetansen begrenset. Kommunen er pliktig å ha tilgang på nødvendig planfaglig kompetanse for å løse oppgavene de er satt til å løse. At Ås kommune ikke har eksperter på for eksempel forurensningsloven kan godtas så lenge de har muligheten til å innhente slik kompetanse når det er behov for det. Den naturlige innhenting vil først og fremst være gjennom regional planmyndighet, fylkesmann og fylkeskommune for veiledning.

God kompetanse innenfor pbl. er avgjørende for å skulle kunne behandle og ivareta krav når en behandler private reguleringsforslag. Spørsmålet i forlengelsen av dette er om man kan – og bør – forvente kompetanse på fagområder som ofte berøres av et planforslag.

### 4.1.2.3 Opplevelse av forslagsstillers kompetanse

I Ås kommune er opplevelsen til plan- og utviklingssjef Ellen Grepperud og kollega Magnus Ohren at kompetansen varierer. Ohren peker på at forslagsstillers kompetanse og innsikt i viktigheten av tidligfase ofte er mangelfull, noe som påvirker muligheten for effektive planprosesser, da behovet for endringer, dialog og veiledning blir større. Intervjuobjektene erfarer at forslagsstiller velger å ikke sette seg inn i overordnede planer i forkant av planarbeidet. De oppgir at forslagsstiller forventer at planavdelingen redegjør for planene, og velger å ikke bruke tid på dette på egenhånd. I de tilfellene forslagsstiller har satt seg inn i planene, opplever ikke alltid planavdelingene at tolkningen er riktig.

*«Det å ha kontroll på alt er krevende, men det er nok ikke så interessant å vite så mye om overordnede føringer heller, for det setter jo begrensninger» - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.*

Lilloe-Salvesen opplever at forslagsstillers kompetanse varierer. Hun påpeker at en viktig del av plankompetansen er forståelse for de ulike rollene i en planprosess. Når forslagsstiller ikke har forståelse for hva planleggingsfaget innebærer, tilspisser gjerne situasjonen seg. Tidvis mangelfull kompetanse, kombinert med at man vektlegger ting forskjellig, kan skape konflikter i planprosessen. I Oslo er det mange sjikt med planer, noe som gjør at kontroll over alle overordnede rammer kan være krevende. Likevel er det en opplevd realitet at det for noen ikke er interessant å skaffe seg den kunnskapen, da det setter begrensinger for prosjektet. Gro Jensen Vig opplever nettopp at utfordringen ikke nødvendigvis er kompetanse, men forslagsstillere som tester hvor langt strikken kan tøyes. I visse tilfeller kan det tyde på høy kompetanse, da forslagsstiller kjenner de ulike mekanismene godt nok til å avgjøre når «nok er nok», uten å risikere de personlige relasjonene som er etablert.

Når det gjelder hvordan kommunene opplever forslagsstillers kompetanse, gav intervjuobjektene relativt like svar. I Ski kommune er de tydelige på at kompetansen varierer en del, avhengig av hvor i landet du befinner deg, men at det i Osloregionen stort sett er forslagsstillere med god kompetanse. Kristian Larsen mener planavdeling og forslagsstiller ofte er på bølgelengde og har en felles forståelse for planarbeidet. Selv om kompetansen overordnet oppleves som god, er det fortsatt tilfeller hvor kompetansen ikke er det, noe som gjør at planavdelingen må innta en tydeligere posisjon som veiledende funksjon i planarbeidet.



Den samme veiledningen opplever planavdelingene at de må gjøre når det gjelder forslagsstillers evne til å sette seg inn i kommunenes overordnede planer og rammeverk. I likhet med kompetansen, er denne evnen svært varierende. Forslagsstiller har plikt til å gjøre seg kjent med kommuneplan, bestemmelser og plankart, samt vurdere og kommentere eventuelle avvik i planen. Alle planforslag skal beskrive planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for planens område, jf. pbl. § 4-2 (1).

Planavdelingene bruker mye kapasitet på å formidle hvorfor de overordnede planene har visse føringer; føringer forslagsstiller allerede burde ha vært klar over. Om dette kan knyttes opp mot kompetanse er uvisst, da vi ikke kan si med sikkerhet om manglende kunnskap skyldes at forslagsstiller ikke klarte å finne frem til informasjonen, eller om forslagsstiller bevisst ikke har oppsøkt informasjonen for å slippe å forholde seg til de begrensningene som finnes.

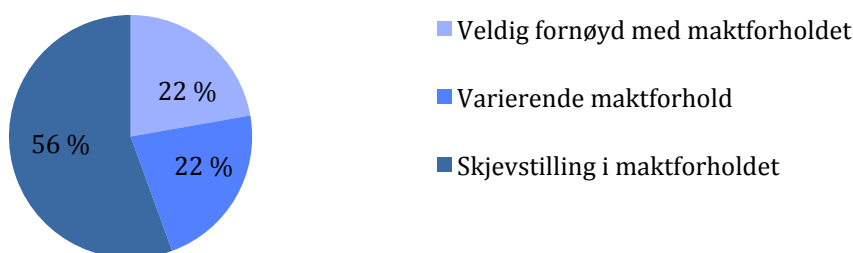
### 4.1.3 FORHANDLINGSKOMPETANSE

Forhandlinger er en sentral del av planprosessen ved private reguleringsforslag. Oppfatningen er at større private aktører gjerne har et fokus på, samt kompetanse om, forhandlinger. Mens planmyndighetene stoler på fagkunnskap, og ikke har noen forhandlingskompetanse.

Stemmer dette? Og i hvilken grad opplever partene at det forhandles i en tidligfase av planprosessen? Kan det være slik at forhandlinger skjer på et tidlig stadium, men at partene ikke opplever det som forhandling, da konfliktnivået ofte er lavt i starten av en planprosess? Vi vil undersøke hvorvidt partene har mer enn bare fagkunnskapen, men også kunnskapen til å forhandle frem de ønskede løsningene.

#### 4.1.3.1 Opplevelsen av maktforhold

### Opplevelse av maktforhold i oppstartsmøte



Figur 12: Maktforhold i oppstartsmøte.

Som diagrammet over viser, sier over halvparten av intervjuobjektene at det er en skjevstilling i maktforholdet mellom forslagsstiller og ansatte i planavdelingen. Skjevheten skyldes i stor grad en opplevelse av at man alltid er i mindretall, en opplevelse delt av både forslagsstillere og planavdelinger.

*«De er 10-12 og vi er gjerne 1-2» - Jens Olav Kvålsgard, Veidekke.*

Hos Veidekke skyldes skjevstillingen ofte at saksbehandlerne i oppstartsmøtene tar over møtet og holder presentasjoner av egne meninger og synspunkter, uten at det åpnes for dialog. Gro Jensen Vig i Oslo kommune mener at dette er en praksis kommunen har gått bort i fra, og at de nå tilstreber dialog over monolog. Dette er en direkte motsigelse til hvordan Monica Bakketun Lilloe-Salvesen opplever praksisen. Hun mener at oppstartsmøtene fortsatt bærer preg av at planavdelingen kommer med sin presentasjon av egne analyser og anbefalinger. Intervjuobjektene fra Oslo kommune skal i teorien følge de samme rutinene, men det er tydelig at praksisen fortsatt er varierende. Forutsigbarheten i prosessen svekkes, tilliten til planavdelingen minskes, samtidig som opplevd behov for makt og kontroll går opp.

*«Når store aktører som Olav Thon eller staten skal i gang med noe, får de det ofte som de vil uavhengig av hva som ligger til grunn rent planmessig» - Kristian Larsen, Ski kommune*

En annen viktig faktor er hvorvidt man selv opplever at man har makt i planprosessen. Kristian Larsen forteller at større, etablerte aktører gjerne kommer til kommunen med en forhåndsoppfatning om at deres forslag og planer naturligvis vil gå gjennom. Erfarne aktører har ofte kunnskap om hvilke politiske partier som tenderer til å stemme for, hvilke som ofte er ubestemte, samt hvilke det ikke nytter å bruke tid på. Dette kan være avgjørende i en planprosess: ved å vite hvem som er de avgjørende leddene, kan forslagsstiller skaffe seg politisk støtte for forslag som ikke er i overensstemmelse med overordnede planer.

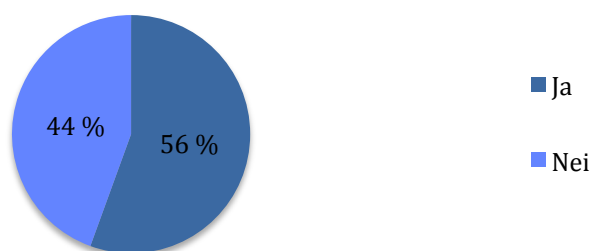
*«Administrativt er det vanskelig å utøve myndighet og makt fordi man ikke er sikker på at man har politisk backing på det man gjør. Plutselig blir man spent bein på fordi politikere ikke er enige. Man sitter i en utrygg situasjon, og det kan tiltakshaver misbruke» - Magnus Ohren, Ås kommune.*

Magnus Ohren peker på at man som saksbehandler ofte har mer myndighet og makt enn det man er klar over – alternativt, hvor stor myndighet og makt man til syvende og sist er komfortabel med å utøve. Saksbehandlerne har myndighet til å «sette ned foten», en myndighet Ohren erfarer at mange ikke bruker. Saksbehandlerne som er klar over myndigheten, kan tidvis være varsomme med å bruke den. Administrasjonen er tydelige på at det ikke er de som sitter med makten, men politikerne. Administrasjonen handler på bakgrunn av politiske føringer, og når de ikke er sikre på støtte når de følger de politiske mandatene, oppstår usikkerhet. Viljen til å forhandle og inngå kompromisser blir påvirket av manglende politisk støtte, da saksbehandlerne tidvis ikke tør forhandle med forslagsstiller, i frykt for å bli nedstemt når saken når politisk behandling.

#### 4.1.3.2 Opplevelse av avdelingens forhandlingskompetanse

Over halvparten av våre intervjuobjekter oppgir at de opplever forhandlingskompetansen som god nok. Jens Olav Kvålsgard i Veidekke mener at det er et ansvar for begge parter å sørge for tilstrekkelig forhandlingskompetanse. Dersom alle ikke er på samme nivå, vil det være tungvint å få godt utbytte av dialogen. De øvrige intervjuobjektene i Veidekke er enige i Kvåsgards utsagn. De understøtter poenget med at det er nødvendig at alle har god kompetanse, samt at de kjenner mekanismene og prosessene i en planprosess, for at prosessen skal bli så effektiv og forutsigbar som mulig.

### Har din avdeling nok forhandlingskompetanse?



Figur 13: Opplevelsen av tilstrekkelig forhandlingskompetanse.

Når det gjelder hvem som opplever at de ikke har god nok forhandlingskompetanse, er dette hovedsakelig kommunalt ansatte. I de tilfellene hvor kommunalt ansatte opplever kompetansen som høy, er et av våre funn at det andre intervjuobjektet i samme kommune

mener det motsatte. I Ås kommune oppgir Ellen Grepperud at forhandlingskompetansen er der, samtidig som kollega Magnus Ohren er tydelig på at forhandlingskompetansen mangler og mener det er et reelt behov for å lære praktisk behandling og forhandling. Ohren savner et forhandlingsfokus, da forhandlinger oppleves som en undervurdert del av arbeidet.

*«I forhold til rekkefølgekrav osv står vi sterkt, men det er mye fordi vi har en bestemmelse som sier at her er det krav. Men vi har ikke kommet særlig langt i de forhandlingsprosessene, og det skyldes nok at vi ikke har nok kompetanse»* - Kristian Larsen, Ski kommune.

Kompetansedekningen hva gjelder forhandling er ifølge Larsen minimal. Han følger opp med å si at forhandlinger burde vært et større tema enn hva det har vært tidligere, og innsatsen for å heve forhandlingskompetansen burde vært større. Sven Venske i Ski kommune har selv lest seg opp på forhandling og opplever egen kompetanse som god, men understreker at han ikke sitter på fasiten for resten av avdelingen.

*«Det er frykten for at bordet fanger»* - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.

I Oslo kommune oppleves den manglende forhandlingskompetansen som særdeles krevende. Ifølge Lilloe-Salvesen kan manglende forhandlingskompetansen, i tillegg til usikkerhet rundt egen myndighet, tidvis føre til at saksbehandlerne er tilbakeholdne i møter. Oslo kommune er tradisjonelt sett blitt kritisert for en manglende evne og vilje til å ta en diskusjon, noe som kan ha sitt utgangspunkt i en manglende trygghet for hva saksbehandlerne har mandat og rom for. Lilloe-Salvesen peker på frykten for å bli mistolket og bundet på dette videre i planprosessen.

Flertallet av de kommunalt ansatte oppgir en manglende forhandlingskompetanse i møte med forslagsstillere. Den manglende kompetansen fører i noen tilfeller til at saksbehandlere opptrer som tause, mindre kompetente og lite samarbeidsvillige overfor forslagsstillere. Selv om noen intervjuobjekter hevder at det ikke er betydelige forhandlinger i oppstartsmøtene, er de tydelige på at resultatene som skapes i de situasjonene kommer som følge av dialog og kompromisser. For å komme frem til gode kompromisser er man avhengige av at partene tør å gå inn i diskusjonen, samt tør å ha en betydningsfull meningsutveksling med den andre. En slik samhandling er nettopp forhandlinger. For at alle partene skal dra nytte av det, er man avhengige av at både forslagsstillere og saksbehandlere har kompetanse til å forhandle. For å

sikre god byutvikling er det nødvendig at saksbehandlere i møte med forslagsstiller evner å gjøre oppmerksom på – og argumentere for – de politiske føringene planen bør utarbeides etter. Dersom saksbehandlerne ikke gjør dette, risikerer man at den endelige planen ikke er tilstrekkelig for å sikre god byutvikling. Om dette er tilfellet, kan det føre til at planen blir stoppet i politisk behandling, og at både forslagsstiller og kommunen har brukt store ressurser på å behandle et planforslag som ikke holder mål. Dersom planen mot formodning ikke blir stoppet i politisk behandling, risikerer man å utvikle områder uten fokus på omgivelsene.

#### **4.1.4 BISTAND I REGULERINGSARBEIDET**

I løpet av en planprosess kan planavdelingen komme med råd om hvordan planen bør utarbeides, samt bistå forslagsstiller i planarbeidet, jf. pbl. § 12-8 (1). Det kan være veiledning til overordnede planer og vedtak, rekkefølgebestemmelser, eller kommunale satsinger og føringar. Den alminnelige forvaltningsplikten i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 § 11 skal gi parter og andre interesserte muligheten til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Vi ønsker å undersøke i hvilken grad kommunene benytter seg av mulighetene i loven til å påvirke planen.

I Ski kommune er de opptatt av å komme med innspill og råd til planforslag, fordi de opplever at det bidrar til en høyere kvalitet på planforslagene.

*«Vi er ganske kritiske på de første skissene for da peker de på våre planer og bestemmelser, og vi er opptatt av at våre bestemmelser skal videreføres, for best mulig kvalitet. At de som bor der vil trives» - Kristian Larsen, Ski kommune.*

Larsen får støtte av kollega Venske, som mener poenget med oppstartsmøter er at administrasjon skal komme med sine vurderinger og opplysninger. Dette gir ifølge Venske forslagsstiller forutsigbarhet, slik at forslagsstiller vet hva de kan forvente ved planbehandling og i politisk behandling. Når det gjelder å bistå forslagsstiller i planarbeidet, svarer både Venske og Larsen at det varierer. Larsen opplyser at det er lite de har mulighet til å bistå med, men at det viktigste er avklaringsmøtene, der administrasjonen får gitt tydelige signaler.

I Ås uttaler Ellen Grepperud at de i veldig stor grad kommer med innspill og råd til forslagsstiller, og at administrasjonen er tydelige på hvordan de vil at ting skal utvikles. Ohren er uenig med kollegaen om hvor mye de spiller inn allerede i oppstartsmøtet. Ohren mener det

er farlig å komme med tydelige signaler tidlig, da man kan endre oppfatning senere i prosessen. Ohren opplever at man må være varsom med hvilke råd man gir, og legger selv opp til en prosess hvor han tar uforpliktende dialogmøter *etter* oppstartsmøtene.

*«Hvis de kommer med forslag med høyere utnyttelse enn det vi mener er ønskelig, så er vi tydelige på det. Så kan de velge å ta hensyn eller ikke»* - Ellen Grepperud, Ås kommune.

Når det gjelder hvordan planavdelingen bistår forslagsstillere, forteller Grepperud at de er på tilbudssiden. Hun forteller at de ofte tar møter med forslagsstillere om innspill som kommer inn under høringsperioden, men at det er forslagsstillere som må initiere møtene. Grepperud påpeker at planavdelingen er opptatt av å bli enig med forslagsstillere i forkant av politisk behandling, for å kunne minimere antallet usikkerhetsmomenter i forkant av at saken kommer opp til politisk behandling.

*«Vi er ikke gratis konsulenter for de utenfra, det bruker vi ikke tid på»* - Magnus Ohren, Ås kommune.

Ohren er opptatt av at ting gjøres korrekt, og peker på at det stilles krav til utarbeidelse og hva forslagsstillere skal kunne. Han understreker at dersom tiltakshavere ikke har kompetanse til å møte visse krav, hender det at planavdelingen gjør endringene og krever gebyr for arbeidet.

Gro Jensen Vig i Oslo kommune mener de ofte bruker muligheten til å komme med innspill for å redegjøre for overordnede føringer, slik at forslagsstillere kan utarbeide planforslag i tråd med føringene. Vig får støtte av kollega Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, som mener at etaten bruker mye tid på innhenting av uttalelser fra ulike etater, samt lage anbefalingskart som de legger frem for forslagsstillere.

*«Vi utarbeider ikke, vi samarbeider ikke. Det går nok litt på rollene, de er private, vi er myndighet. Vi har en veiledningsrolle (...))»* - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.

Både Lilloe-Salvesen og Vig er enige om at muligheten til å bistå forslagsstillere først kommer i dialogfasen, som finner sted etter oppstartsmøte. Lilloe-Salvesen er tydelig på at man må

være klar over hvilken rolle man har, og at bistanden planavdelingene tilbyr her er i form av veiledning, ikke utarbeidelse av plan.

Vi har stilt Veidekke spørsmål om i hvilken grad de opplever at planavdelingene benytter muligheten de har i pbl. § 12-8 til å komme med innspill og råd til hvordan planer bør utarbeides. Skjalg Sørhaug opplever at PBE stort sett har fornuftige innspill til innsendte planer, gitt at planene er innenfor overordnede planer.

*«Vi hadde forståelse for hverandre og klarte å få en gyllen middelvei»* - Kristin Tronaas, Veidekke.

Veidekke opplever at forslagsstiller og kommunen ofte møtes på halvveien i saker der det har vært uenighet. Kristin Tronaas opplever at planavdelingene er flinke til å komme med innspill og råd om hva de synes passer, men påpeker at meningene ofte er subjektive meninger om hvordan den ansatte i planavdelingen selv ønsker at ting skal utvikles. Hun opplever at dialogen er god og at planavdelingen er flinke til å drøfte ting internt på forhånd slik at mye er avklart før oppstartsmøte. Tronaas opplever at planavdelingen er flinke til å se deres side av saken, slik at de finner en løsning begge parter er fornøyd med.

#### **4.1.5 TOTAL OPPLEVELSE AV PLANPROSESSEN**

Det siste spørsmålet i intervjuguiden omhandler den totale opplevelsen av å være en del av en privat reguleringsprosess. Mens de kommunalt ansatte fikk spørsmål om hvordan de totalt sett opplever prosessen med private planforslag, ble ansatte i Veidekke spurt om hvordan de totalt sett opplever kommunes behandling av et privat planforslag. Ved å stille et oppsummeringsspørsmål var tanken at intervjuobjektene selv ville trekke frem de hovedmomentene de mener utgjør en god eller dårlig planprosess.

*«Det blir jo mere søl jo flere kokker»* - Kristian Larsen, Ski kommune.

I tilfeller hvor kommunen pålegger en samordnet reguleringsplan, opplever Larsen at det gjerne følger noen ekstra utfordringer. Utfordringene skyldes ofte interessemotsetninger hos grunneiere, da et samarbeid ikke nødvendigvis består av utelukkende profesjonelle aktører. Med unntak av samarbeidsprosjekter oppleves prosessen som god. Dette støttes av Ellen Grepperud, som legger til at Ås kommune jevnt over er fornøyd med hvordan prosessen er

lagt opp i dag. Det Grepperud savner, er ressursene til å involvere ytterligere i de ulike planene og forslagene. Videre peker hun på viktigheten av at prosessen tar tid. For å sikre et godt resultat for alle som bor i området, er det viktig å sørge for reell medvirkning fra de som faktisk skal bo og bruke området når det er utviklet.

*«Er føringer og kommuneplanen god, er det helt greit at det er private som regulerer»*  
- Ellen Grepperud, Ås kommune.

Kommunen hadde ikke hatt kapasitet til å ha ansvaret for detaljregulering, ifølge Grepperud. Dersom praksisen skulle vært at kommunen hadde dette ansvaret, ville dette ha krevd en mye større grad av outsourcing enn det kommunen benytter seg av i dag. Grepperud hevder videre at private reguleringsplaner og prosessen rundt er god så lenge kommuneplanen er god, samt når politikerne i kommunen er bevisste på hvor viktig arealdelen av kommuneplanen er.

*«Er et spørsmål om hvordan man bruker myndigheten sin»* - Magnus Ohren, Ås kommune.

Den totale opplevelsen for Magnus Ohren i Ås kommune er preget av at prosessen har blitt mer omfattende enn tidligere. De overordnede dokumentasjonskravene oppleves tidvis som uforholdsmessig omfattende, spesielt når dokumentene dekker selvfølgeligheter som kunne – og burde – vært redegjort for i mindre grad. Det samme gjelder ifølge Ohren saksbehandlernes kompetanse. Han påpeker at saksbehandlerne i større grad må dekke fagfelt som ikke naturlig faller inn under deres saksområder. Til tross for dette er han tydelig på at prosessen med private planforslag er nødvendig og viktig. Det er opp til planavdelingen å regulere prosessen, samt anvende den myndigheten man er gitt, for å sikre gode resultater.

I Oslo trekkes fire hovedmomenter frem som avgjørende for en god planprosess; planens størrelse, om den er innen- eller utenfor rammene, hva andre etater mener og graden av naboengasjement. I tillegg blir viktigheten av at de involverte forstår at endringer i et område også skal dreie seg om å skape fellesskapsverdier trukket frem. Monica Bakketun Lilloe-Salvesen i Oslo kommune påpeker at det ikke er bygget som er viktig, men hva forslagsstiller kan skape rundt det. Enhetlig og tydelig behandling av rekkefølgekrav i indre by, samt *Veiledende plan for offentlige rom (VPOR)* i ytterliggående områder, bidrar til større forutsigbarhet for forslagsstiller, ifølge Lilloe-Salvesen. Hun hevder at forutsigbarheten ved at forslagsstiller vet hvilke krav som kommer til å stilles av kommunen, har ført til en økning av



forslagsstillere som beregner inn kostnader til utvikling og opprustning allerede ved planlegging av prosjektet.

«Det handler om at man blir prioritert eller ikke» - Skjalg Sørhaug, Veidekke.

Følelsen av å bli prioritert hos kommunene er viktig, og det samme gjelder følelsen av at planavdelingen opptrer som en positiv samarbeidspartner. Intervjuobjektene er tydelige på at de har en klar forståelse av de ulike rollene kommunen og Veidekke innehar, men peker på viktigheten av at saksbehandlerne er positive til å få endringer på et område og å drive saksbehandlingen fremover. Et annet aspekt som våre intervjuobjekter fører til mindre effektive og forutsigbare prosesser oppleves å være forskjellig saksgang i forskjellige kommuner og bytte av saksbehandler.



Figur 14: Total opplevelse av planprosess.

Den totale opplevelsen av behandling og prosess i forbindelse med private reguleringsforslag er blandet. Som ordskyen over viser, er det ordene «varierende» og «god» som gikk oftest igjen hos våre intervjuobjekter. I tillegg er det verdt å merke seg at negative fraser som «motstand», «kranglete» og «utfordrende» også gikk igjen. Dette kan skyldes at hver plan og forslagsstiller er ulik. Selv om saksbehandlere og forslagsstillere har et regelverk og saksbehandlingsrutiner som skal følges, kan kompleksiteten og variasjonen i planene føre til utfordringer – både for kommunen og forslagsstiller. Samarbeid, politiske føringer, endringer og engasjement fra andre interessenter er faktorer som kan være med på å gjøre en prosess mer utfordrende. Men det er også disse faktorene som er med på å gjøre prosessen «moro», «engasjerende» og «interessant». Ordningen og prosessen med private reguleringsforslag oppleves som nødvendig og spennende for våre intervjuobjekter. På tross av de utfordringer som gjerne oppstår, er den overordnede følelsen at prosessen er god.

#### 4.1.6 SAMMENFATTENDE DRØFTELSE AV DELPROBLEMSTILLING 1

Etter pbl. § 3-3 (4) skal kommunen ha tilgang på nødvendig planfaglig kompetanse for å løse de oppgavene de er satt til. Selv om kommunene møter minimumskravet til å løse planfaglige oppgaver, bør oppgavene løses med en planfaglig kompetanse som hever kvaliteten. Det som kommer frem i svarene fra intervjuobjektene i Veidekke og politikere er at kompetansen generelt sett oppleves lavere i mindre kommuner. At kompetansen oppleves å fluktuere mellom små og store kommuner er ikke heldig.

Om påstanden om lav kompetanse hadde vært som følge av store kapasitetsutfordringer, kunne en lagt til grunn at det kan være vanskelig å bruke ens gode kompetanse når saksmengden krever at man firer på kvalitet for å komme seg gjennom. Det er dog vanskelig å generalisere kompetansenivået hos flere kommuner basert på intervjuer med kun et utvalg private aktører og politikere. Dette bør likevel ikke være til hinder for at spørsmålet om kompetansenivået hos små kommuner er på nivået det burde være, samt hvilke tiltak som bør igangsettes for å sette fokus på kompetanseheving i mindre kommuner og fagmiljøer.

Selv om intervjuobjektene i planavdelingene er tydelige på at kompetansen i noen tilfeller er for lav, blant annet på forhandlingskompetanse og prosjekttekniske utfordringer, hviler en stor del av ulikhetene mellom aktørene på hvilke forutsetninger de krever oppfylt for at et planforslag skal kunne gjennomføres. Forslagsstillere har ofte høy kompetanse når det kommer til bygningsmessige og arkitektoniske arbeider, men mangler kompetanse når det gjelder det planfaglige arbeidet. Dette fører til at overordnede planer og rammer gjerne ignoreres. Veidekke er tydelige på at de gjør dette arbeidet i forkant av en reguleringsprosess, men det utelukker ikke at andre firmaer venter med å sette seg inn i overordnede planer og overlater det til planavdelingen å redegjøre for rammer og krav. Hvorvidt dette grunner ut i manglende kompetanse er vanskelig å konkludere med.

Kommunen, politikere og Veidekke har alle et overordnet positivt syn på hverandres kompetanse og kompetansenivået oppleves totalt sett som tilstrekkelig for å kunne imøtekomme og ivareta krav i planprosessen. Utfordringene intervjuobjektene oppgir er i all hovedsak aspekter som ikke direkte avgjør om kompetansen er høy eller lav. Det er viktig å huske at det at en kommune har for liten kapasitet til å håndtere saksmengden, ikke er synonymt med at kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse.

## 4.2 DELPROBLEMSTILLING 2

---

### 4.2.1 INNLEDNING

Delproblemstilling 2:  
I hvilken utstrekning bidrar oppstartsmøter til forutsigbarhet for videre  
behandling og arbeid med planforslag?

I denne delen av oppgaven vil vi undersøke hvorvidt endringene i plan- og bygningsloven 01.07.2017 og påfølgende forskrift har endret graden av forutsigbarhet i planprosessen, og om intervjuobjektene opplever endringene som tilstrekkelige, eller mangelfulle.

### 4.2.2 OPPLEVELSE AV OPPSTARTSMØTET

Før vi undersøker hvorvidt intervjuobjektene er positive eller negative til lovendringen juli 2017 i pbl., og om de opplever endringene som betydelige nok, har vi spurt intervjuobjektene om hvordan de opplever oppstartsmøtene. Et av målene er å kartlegge hva intervjuobjektene opplever som hensikten med oppstartsmøtene, samt hvordan de opplever at møtene fungerer.

#### Opplever du oppstartsmøtet som en god start?

Alltid	11%
Veldig ofte	56%
Noen ganger	33%
Sjeldent	-
Aldri	-

*Figur 15: Er oppstartsmøter en god start?*

I Oslo kommune er opplevelsen at oppstartsmøtet er en god start på både samarbeidet og prosjekteringsfasen som helhet. Monica Bakketun Lilloe-Salvesen peker på at oppstartsmøtet

kombinert med område- og prosessavklaringer, samt en stedsanalyse utarbeidet av forslagsstiller, gjør saksbehandleren sikrere på området og prosjektet. Hun opplever at oppstartsmøtet og påfølgende referat er viktig for å lage en fremdriftsplan som gagnar både kommunen og forslagsstiller. Økt kunnskap og kompetanse om et prosjekt og et område, kan føre til bedre dialoger i tidligfase og være med på å sette gode rammer for resten av prosessen.

*«Møtene oppleves som positive»* - Ellen Grepperud, Ås kommune.

Ås kommune opplyser at kvaliteten på møtene avhenger av hvor grundige forberedelser både planavdeling og forslagsstiller har gjort i forkant av møtet. Ellen Grepperud peker på at god dialog i forkant bidrar til at når den formelle oppstarten skjer gjennom oppstartsmøtet, har begge parter et bedre grunnlag for å starte prosessen. Magnus Ohren opplever at oppstartsmøtene ofte er produktive møter, hvor de får muligheten til å gjennomgå hvert enkelt prosjekt og undersøke hvilke aspekter som må kartlegges. Han er av den oppfatning at avklaringer og avveininger helst ikke skal være en del av oppstartsmøtet; disse bør utsettes til senere i prosessen.

*«Det viktigste er at man har en god tone»* - Sven Venske, Ski kommune.

Sakens karakter avgjør i stor grad av hvor godt utbytte Ski kommune får av et oppstartsmøte. Sven Venske oppgir at administrasjonen har en saksforberedelse hvor de problematiserer forhold som de informerer om, så er det opp til forslagsstiller om de velger å lytte til administrasjonen eller holder fast ved egne synspunkter. Oppstartsmøtene oppleves for Venske som viktige, da det er avgjørende at alle i en tidlig fase får forståelse for hva man er opptatt av. Kristian Larsen støtter kollega Venske, men understreker at oppstartsmøtene fort kan bli konfliktfylte;

*«Det er tilfeller hvor utbygger har vært i kontakt med politikere eller ordfører og fått noen positive signaler på forhånd. Den er litt kinkig. For da har mine overordnede gitt signaler uten å konferere, og så kommer jeg og sier at ting ikke går. Det er en litt vanskelig problemstilling»* - Kristian Larsen, Ski kommune.

Oppstartsmøtene er ifølge Kristin Tronaas i Veidekke viktig for å få forutsigbarhet i den videre prosessen, ved at forslagsstiller og kommunen får avklart ønsker og undersøkt mulighetene for å inngå kompromisser. Tronaas trekker frem at selv i nabokommuner kan

saksgangen variere, noe som preger forutsigbarheten. I Ski opplever hun at saksbehandlingsgangen er tyngre enn i Ås, men oppgir at dette kan skyldes at Ski kommune er større, og derav også har flere prosesser. Hun trekker frem at Ås ikke har mange store planforslag, noe som kan gjøre det enklere for saksbehandlerne å være fremoverlente.

*«Opplevelsen er forskjellig fra kommune til kommune» - Skjalg Sørhaug, Veidekke.*

Å få avklart de overordnede rammene til prosjektet i en tidlig fase er ifølge Sørhaug viktig. Dette er en prosess som han opplever fortoner seg forskjellig fra kommune til kommune. I kommunen han jobber mest, Oslo kommune, er han tydelig på at prosessen fungerer godt. Stedsanalyse, i kombinasjon med referat fra oppstartsmøtet, er ifølge Sørhaug det viktigste forslagsstilleren får med seg i etterkant, da disse synliggjør hvilke overordnede rammer etaten identifiserer og vurderer i behandlingen. Muligheten for å få en redegjørelse for hvordan kommunen stiller seg til Veidekkes planforslag gir et bedre grunnlag for diskusjon, utvikling av planen og videre fremdrift.

Som tabellen innledningsvis illustrerte, er det en overvekt av intervjuobjektene som mener at oppstartsmøtet veldig ofte er en god start på den formelle planprosessen. Det var likevel flere intervjuobjekter som mente at det bare noen ganger er en god start. Et moment som kan påvirke hvordan forslagsstiller opplever oppstartsmøtet, er i hvilken grad saksbehandler er villig til å foreta avveininger, gå inn i diskusjoner og foreta ytterligere avklaringer i oppstartsmøtet.

Som diskutert under delproblemstilling 1, er manglende kompetanse ofte bakgrunnen for at saksbehandlere ikke går inn i diskusjoner med forslagsstiller. Som Monica Bakketun Lilloe-Salvesen tidligere har forklart, fører frykten for å bli mistolket og bundet til utsagn videre i planprosessen til at saksbehandlere tidvis er mer tilbakeholdne. Empirien viser dog at dette ikke er den eneste grunnen. Magnus Ohren i Ås kommune mener at en i oppstartsmøtene skal være forsiktig med avklaringer og avveininger – dette bør komme senere:

*«Man skal ikke ta noen konkrete beslutninger eller vurdere løsninger, bare vurdere hva som skal kartlegges. Vet det er noen som tar avveininger, og det skal man være forsiktig med» - Magnus Ohren, Ås kommune.*

I Prop. 149 L (2015-2016) side 23 vises det til at kommunen i et oppstartsmøte bør rådgi forslagsstiller om hvilke behov planforslaget bør dekke, samt hvordan planen helst bør utformes. Forslagsstiller og saksbehandler skal i oppstartsmøtet ha en mer forpliktende dialog vedrørende planspørsmålene; disse avklaringene skal bidra til en større forutsigbarhet i planprosessen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b). Dersom saksbehandlere av ulike grunner velger å avstå fra den forpliktende dialogen vedrørende behov og utforming, mister oppstartsmøtene den funksjonen det er tildelt. For at planprosessen skal kunne effektiviseres er det nødvendig å forebygge konflikter, øke forutsigbarheten og således redusere mulighetene for større forsinkelser senere i planprosessen. For å klare dette er forpliktende dialog essensielt.

#### **4.2.3 LEGGER OPPSTARTSMØTET GODE RAMMER FOR VIDERE ARBEID?**

Som tidligere drøftet, er forpliktende dialog i oppstartsmøtene viktig for å skape forutsigbarhet i videre planprosess. Både forslagsstiller og kommunen har behov for informasjon om hvilke forventninger og krav den andre parten har til prosessen.

I Ås kommune oppleves oppstartsmøtene som viktig for det videre arbeidet. At forslagsstiller tidlig gjøres klar over hvilke føringer som foreligger, gjør prosessen bedre for alle parter. Det er i dette møtet planavdelingen legger frem hvilke utredninger som må foretas, krav om konsekvensutredning, tilbakemeldinger på prosjektet og tydeliggjøring av overordnede planer.

*«Jo tidligere og klarere disse møtene er, jo tydeligere referatene er, jo lettere og mer effektivt går prosessene i etterkant»* - Ellen Grepperud, Ås kommune.

Oslo kommune oppgir at de ikke anser seg selv som veldig gode på oppstartsmøter enda, men at kompetansen er større enn tidligere. Monica Bakketun Lilloe-Salvesen opplyser at de utforsker hvor detaljert og forpliktende de har muligheten til å gjøre oppstartsmøtene. Dette gjøres ifølge Lilloe-Salvesen for å begrense antall fremtidige møter, konkretisere agendaen for fremdrift og hindre unødvendige stans og hindringer senere i prosessen.

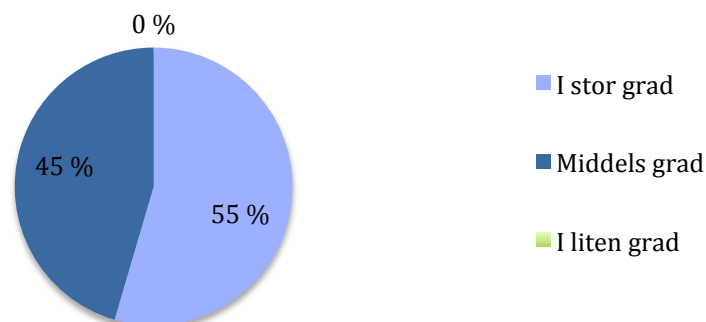
*«Vi er ikke nødvendigvis enige, men det er et grundig arbeid som danner grunnlag for prosessen videre»* - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.

Når det gjelder materialet PBE sender forslagsstiller, opplever Lilloe-Salvesen at selv om etaten og forslagsstiller har motstridende interesser, er de ofte samstemte når det gjelder nødvendigheten av god dokumentasjon. Kollega Gro Jensen Vig mener alt avhenger av forslagsstillers ønske om å imøtekomme kommunes anbefalinger. I tilfeller hvor de ikke imøtekommer kommunens krav og anbefalinger tidlig i prosessen, krever det flere møter for å oppnå enighet. Der dette ikke er mulig, fremmer kommunen enten sak hvor de går imot forslagsstiller, eller at de legger ved vurderinger om hva som bør endres i prosjektet når det oversendes til politisk behandling. Rammene for videre planprosess oppleves som vanskelig å sette i oppstartsmøter hvor forslagsstiller ikke viser tegn til samarbeidsvillighet.

*«Det som er viktig er at forslagsstiller i en tidlig fase forstå hva som blir den administrative innstillingen ved politisk behandling» - Sven Venske, Ski kommune*

Oppstartsmøtene oppleves av Venske som sentrale for å legge videre rammer for planarbeidet. Jo tidligere kommunen får formidlet de politiske føringene og administrasjonens innstilling, jo bedre er det for alle involverte parter. Venske legger til at det er nødvendig at planavdelingen er så konkrete som mulig allerede i oppstartsmøtet, slik at forslagsstiller vet hvilke føringene de må forholde seg til. Venske sin kollega, Kristian Larsen, er tydelig på at jo tidligere det meldes inn hensyn, jo større er mulighetsrommet for å ta inn flere hensyn. Det samme gjelder forslagsstillers muligheter for å innlemme kommunens signaler i prosjektet.

### Opplever du at oppstartsmøtet legger rammer for videre arbeid?



Figur 16: Oppstartsmøte som ramme for videre arbeid.

Oppstartsmøtene er ifølge Kristin Tronaas i Veidekke viktig for å få tydelige retningslinjer fra kommunen i en tidlig fase. Hun legger til at forutsetninger og vanskeligheter som ikke blir

lagt frem i oppstartsmøtet, men først blir lagt frem sent i prosessen, gjør prosessen utfordrende. Selv om forslagsstillerne uttrykker at avklaringer av forutsetninger i oppstartsmøtene er nødvendig for en forutsigbar prosess, er de tydelige på viktigheten av detaljeringsgraden i oppstartsmøtene. Med veldig uttømmende og detaljerte krav opplever forslagsstillerne at prosessen tar lengre tid, effektiviteten går ned og mulighetsrommet for prosjektene blir mindre.

*«Oppstartsmøter, kjemi og forutsetninger er viktig for at et prosjekt skal lykkes» -  
Kristin Tronaas, Veidekke.*

Et annet aspekt som i stor grad bestemmer om oppstartsmøtene er med på å legge gode rammer for videre arbeid med planforslaget, er graden av enighet allerede i oppstartsmøtet. Skjalg Sørhaug i Veidekke oppgir at de tidlig prøver å identifisere hvilke signaler kommunen kommer med. Dette gjøres ofte parallelt med mulighetsstudier, slik at de får fanget opp så mange signaler som mulig tidlig i prosessen. Det er hvordan forslagsstiller velger å imøtekomme disse signalene som i stor grad avgjør hvorvidt oppstartsmøtene er med på å legge rammene for videre planarbeid. Forslagsstiller opplever at dersom man er lydhør for signalene kommunen kommuniserer og gjør tiltak i prosjektet for å ivareta så mange krav som mulig, får de en umiddelbar gevinst gjennom en mer smidig og effektiv prosess.

Politiker i Ski kommune, Morten Ellingsen, forteller om tilfeller hvor forslagsstiller har vært i kontakt med politikerne i forkant av oppstartsmøtet, en problematikk tidligere belyst av Ski kommunes Kristian Larsen. Ved at forslagsstillere har hatt kontakt med politikere før oppstartsmøtet og fått signaler som går utover det mandatet administrasjonen har fått gjennom overordnede føringer, vil prosessen med å legge videre rammer for planarbeidet vanskeligjøres. Forventningene til forslagsstiller vil ikke administrasjonen kunne imøtekomme, da administrasjonens føringer styres av føringer politikerne har lagt tidligere.

Som det fremgår av empirien over, mener 55% av intervjuobjektene at oppstartsmøtet i stor grad er med på å legge rammer for videre planarbeid, mens 45% mener at det skjer i middels grad. Det sistnevnte skyldes i stor grad forslagsstilleres innstilling til kommunens føringer. En forslagsstiller med forventninger kommunen ikke klarer å møte, enten som følge av tidligere politisk kontakt eller motvilje overfor kommunens krav, gjør det utfordrende å legge videre rammer for arbeidet. Motviljen for å gjøre seg kjent med og imøtegå overordnede rammer er tidligere drøftet i oppgaven.



Svarene vi har fått kan tyde på at opplevelsen planavdelingene har når det gjelder at forslagsstillere bevisst ikke er mottakelige eller lydhøre som følge av at rammene vil legge begrensninger for prosjektet, kan stemme. Et annet aspekt kan skyldes graden av kompetanse i planavdelingene. Oppstartsmøter er nytt for mange kommuner, og kompetansen er ikke helt på plass hos alle. Å legge videre rammer for en planprosess når man ikke er komfortabel og sikker på egen kompetanse og myndighet, kan være utfordrende. Kompetanseheving og opplæring i forbindelse med nye krav for planprosessen er nødvendig.

#### 4.2.4 OPPLEVD EFFEKT AV LOVENDRING

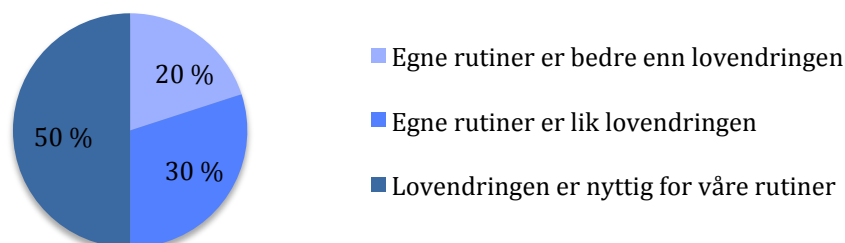
Oppstartsmøter og deres bidrag til forutsigbarhet for videre behandling og arbeid med planforslag er gjennom loven som trådte i kraft 01.07.2017 forsøkt styrket. Endringene skulle bidra til likhet i saksbehandling og mer forutsigbare prosesser (Prop. 149 L (2015-2016):5). En av endringene var lovfestet plikt til å føre referat fra oppstartsmøtet. Opplever intervjuobjektene at lovendringen bidrar til økt forutsigbarhet? Opplever mal for oppstartsmøte og referat som nyttige verktøy? Vi har også undersøkt om referatet bør legges frem for politikerne og om referatet bør følge saken.

På spørsmålet om referatet bør legges frem for politikerne, er dette kun ønskelig dersom saksbehandlere gir føringer som ikke er i tråd med kommuneplan, eller dersom møtet og sakens karakter tilsier at det er informasjon som er viktig for den endelige behandlingen.

*«Administrasjonen er på det tidspunktet ikke til for å ha egne meninger, men for å håndheve kommuneplanen»* - Kjetil Barfelt, politiker i Ås kommune.

Barfelt er tydelig på at om saksbehandlere i møtet styres av kommuneplanen, vil det ikke være behov for at referatet legges frem for politikerne. Dette støttes av Morten Ellingsen, politiker i Ski kommune. I tilfeller hvor sakens karakter tilsier det ønsker han referatet tilsendt når det vedtas, men som del av sakspapirene ved førstegangsbehandling vil referatet kun bidra til støy. Det samme ønsker byutviklingskomitéleder Victoria Marie Evensen. Saksomfanget er betydelig i Oslo, og referater fra alle oppstartsmøter vill ikke være hensiktsmessig. Hun legger til at tilbakemeldingene komiteen får vedrørende blandede signaler i oppstartsmøtet i større grad gjelder dialog enn feil i referatene.

## Oppeves lovendringen som nødvendig?



Figur 17: Lovendringens påvirkning på rutiner.

I Oslo kommune opplyser intervjuobjektene at lovendringen ikke har medført noen stor endring i rutineene. Dette skyldes at etaten allerede jobber etter retningslinjer tilsvarende ny lov og forskrift. Monica Bakketun Lilloe-Salvesen opplyser at etaten har jobbet med det lenge, slik at endringen i praksis ikke er stor. Hun understreker dog viktigheten av lovendringen, da den kan medføre likere behandling i kommunene og større forutsigbarhet for forslagsstiller. Lilloe-Salvesen støttes av kollega Gro Jensen Vig, som mener endringen var nødvendig, spesielt med tanke på oppstartsmøter.

*«Tidligere kom det bare inn et planforslag du aldri hadde hørt om, så var det 12 uker til det skulle ut til offentlig ettersyn. Det var ikke å anbefale» - Gro Jensen Vig, Oslo kommune.*

Uformelle forhåndskonferanser førte tidligere til møter som ikke hadde god nok forankring i etaten. At forhåndskonferansene ikke var lovpålagt, kun anbefalt, førte til at møtene ikke alltid ble holdt og saksbehandlere risikerte å få planforslag til behandling uten noen form for forkunnskap. Med lovpålagte oppstartsmøter og tydelige rammer for møtet oppleves tidligfasen som bedre forankret og som en tryggere start for saksbehandlerne.

I Ås kommune er både Magnus Ohren og Ellen Grepperud samstemte om at endringen ikke har hatt noen påvirkning på kommunes arbeid. De anvender fremdeles maler og veiledere utarbeidet før lovendringen og forskriften kom, og opplever at disse i stor grad dekker de nye kravene. Ohren opplever at oppstartsmøtet er med på å gi forutsigbarhet senere i prosessen, men at forutsigbarheten ikke kommer som følge av lovendring, men egne rutiner.

*«Det overrasket oss veldig, for vi har drevet med dette i alle år. Det som står i det forslaget har vært en selvfølgelighet for oss i alle år» - Ellen Grepperud, Ås kommune.*

I Ski kommune er intervjuobjektene svært positive til lovendring og forskrift. De opplever det som et viktig skritt i riktig retning, og nødvendig for å høyne kvaliteten på planene. Selv om planavdelingen oppgir å ha praktisert tilsvarende lovendring i lang tid, oppleves endringene som viktige. Sven Venske peker på at de nå kan kreve at forslagsstiller skal levere mer enn løse ideer. Han hevder også at en slik praksis vil føre til at man på et mye tidligere tidspunkt har muligheten til å foreta konkrete vurderinger av et prosjekt.

Ordskyen under viser hvilke ord som hyppigst ble brukt når vi spurte intervjuobjektene om de opplever at dokumentet som sendes ut fra planavdelingen i forkant av oppstartsmøte, og som senere brukes som mal for referat fra oppstartsmøte, er et nyttig verktøy. Intervjuobjektene opplevde at dokumentet bidrar til forutsigbarhet, og som et viktig verktøy for videre oppfølging av planarbeidet.



Figur 18: Viktigheten av innsendt dokumentasjon og referatmal.

For intervjuobjektene i Veidekke blir lovendringen tatt godt imot. Ved at forslagsstiller får et referat fra oppstartsmøtet, har de mulighet til å fange opp hvor de har blitt tolket feil, og hvor de selv har tolket kommunens signaler feil. Dette gir forslagsstiller mulighet til å gå i ny dialog hvor uklarheter og misforståelser kan rettes opp.

*«Det bidrar til forutsigbarhet. Man vet hva begge parter ønsker» - Kristin Tronaas, Veidekke.*

Jens Olav Kvålsgard i Veidekke mener endringen er god, og kan føre til enhetlig behandling. Han har tidligere opplevd at saksbehandling og rutiner differensierer i forskjellige kommuner, og mener endringen vil bidra til større forutsigbarhet. Kollega Skjalg Sørhaug opplever forskrift og lovendring som en formalisering av prosessen som allerede er etablert i Oslo og nabokommuner, for nå også å gjelde mindre kommuner. Dette støttes av intervjuobjektene i

Oslo kommune. De opplever at materialet de får inn i forkant av oppstartsmøtene er et godt grunnlag for prosessen videre. Under oppstartsmøtet jobber saksbehandler kontinuerlig med referatet for å sørge for at opplysningene som kommer frem er så riktige som mulig. Gro Jensen Vig opplyser at forslagsstiller får tilsendt referatet før offentliggjøring, slik at de har muligheten til å endre på punkter de er uenige med.

Ås kommune opplever i likhet med Oslo kommune at malene for oppstartsmøte og referat bidrar til forutsigbarhet for prosessen videre, samt er viktig for kommunens arbeid. At forslagsstiller er informert om hva de må oversende planavdelingen i forkant av møtet og hva de må stille med under møtet, gir begge parter muligheten til å forberede seg. Ifølge Magnus Ohren bidrar dette til produktive møter og en mer smidig prosess.

*«Det som er lovpålagt i henhold til forskrift ble i stor grad praktisert tidligere, og spesielt i Oslo-området har det vært standard» - Sven Venske, Ski kommune.*

Rutinene i planavdelingene i forkant av lovendringen har naturligvis mye å si for om endringen oppleves som nødvendig. I kommuner hvor bruk av forhåndskonferanser har vært utbredt, samt der planavdelingene har hatt gode rutiner for referat og samarbeid, oppleves lovendringen tidvis som overflødig. I tidligere drøftelser av egenopplevd kompetanse, har vi sett at intervjuobjektene tidvis opplever egen kompetanse som høyere enn det andre opplever den som. Dette kan være tilfellet også hva angår opplevelsen av hvor gode egne rutiner i forbindelse med oppstartsmøter er.

At planavdelingene selv ikke opplever noen endring som følge av lovendringen, og delvis anser den som overflødig, bør stilles spørsmål ved, da forslagsstillerne opplever lovendringen som helt nødvendig for å jevne ut forskjeller i kommunenes rutiner. Kravet om mer omfattende referater blir tatt godt imot av alle intervjuobjektene, som føler at dette øker forutsigbarheten for prosessen videre ved at uenigheter, ansvarsfordeling og fremdrift blir nøye dokumentert tidlig i prosessen.

## 4.2.5 KRAV OM KONSEKVENsutREDNING

I *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. 08.12.2017* § 1 er det listet opp krav til hva planforslag som skal sendes til kommunen samtidig med forespørsel om oppstartsmøte etter pbl. § 12-8 (1) andre punktum, skal inneholde. I forskriftens § 1 (2) bokstav l står det at planen skal inneholde;

*«(...) vurderingen av om planen er omfattet av forskrift om konsekvensutredninger, og hvordan kravene i tilfelle ville kunne bli ivaretatt».*

I tillegg til krav til forslagsstiller, er det i forskriftens § 2 om gjennomføring av oppstartsmøte etter pbl. § 12-8 (1) andre punktum listet opp forhold det skal tas stilling til i oppstartsmøtet. § 2 (2) b lyder;

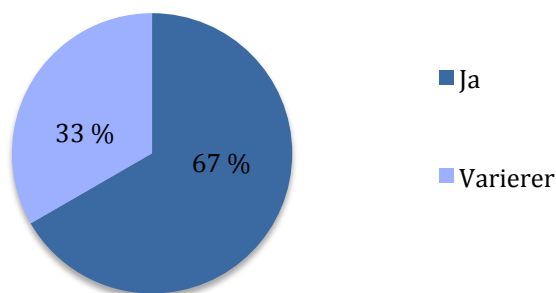
*«Om planen vil omfattes av forskrift om konsekvensutredninger og hvordan det videre opplegget skal være for arbeidet frem til en slik utredning foreligger».*

Vi har derfor spurt intervjuobjektene om det er slik at kravet om konsekvensutredning alltid diskuteres i oppstartsmøte, og eventuelt hvorfor kommunene velger å vike fra forskriften.

I Oslo kommune svarer Monica Bakketun Lilloe-Salvesen at de alltid opplyser om konsekvensutredning i oppstartsmøtet. Etaten forsøker også å veilede forslagsstiller ved å liste opp undersøkelser, eksempelvis mulighetsundersøkelser, samt at de lager en grundig tabell med hvilke temaer som bør undersøkes og hvordan. Dette er informasjon forslagsstiller mottar før oppstartsmøtet, slik at partene har muligheten til å ha dialog om prosessen videre.

Ski kommune oppgir at jo mer forslagsstiller utarbeider i forkant av oppstartsmøtet, desto bedre tilbakemelding kan saksbehandlerne gi. Et slikt svar kan tolkes dithen at det ikke alltid er slik at planavdelingen opplyser om kravet. Dette kan skyldes at ved mangelfull informasjon vil det være vanskelig for planavdelingene å stille krav om utredninger, da de ikke har konkrete holdepunkter i prosjektet å forankre det i. En slik utfordring støttes av Magnus Ohren i Ås kommune. Han forteller at planavdelingen opplyser om konsekvensutredning i oppstartsmøte der det er mulig, men at saksbehandlerne ikke alltid har nødvendig informasjon når oppstartsmøtet avholdes. At planavdelingene avviker fra forskriften er dermed et faktum. Ohren er av den oppfatning at det må være mulig å kreve konsekvensutredning senere i prosessen dersom de får tilgang på informasjon som utløser et slikt krav.

## Opplyses det om krav om konsekvensutredning i oppstartsmøter?



Figur 19: Vurdering av konsekvensutredning i oppstartsmøter.

Hos Veidekke opplever to av tre at det alltid opplyses om konsekvensutredning i oppstartsmøtet dersom utredning er nødvendig. Kristin Tronaas kommer med et eksempel hvor tydelige og korrekte referater fra oppstartsmøtet ble avgjørende. I dette tilfellet ble krav om konsekvensutredning ikke opplyst om før sent i prosessen, hvor Tronaas henviste til referatet fra oppstartsmøtet, hvor det ikke ble nevnt. Som følge av dette ble kravet om konsekvensutredning omgjort til krav om redegjørelse.

Innsamlet empiri tyder på at planavdelingene i kommunene i stor grad overholder kravet i forskriften, men at det avhenger i stor grad av materialet forslagsstiller leverer i forkant av oppstartsmøtet. Selv om planen ikke utløser krav om konsekvensutredning, er det krav om at planens virkninger belyses. Konsekvensutredninger er knyttet til realitetsbehandlingen av planen, og kommer i tillegg til alminnelig utredningsplikt. Resultatene av disse utredningene skal foreligge før ansvarlig myndighet fatter vedtak (Tyrén, C.H., 2010:176). Kommunen kan opplyse om krav for konsekvensutredning etter oppstartsmøtet og etter at planen har vært sendt på høring. Hvis forhold som utløser krav om konsekvensutredning inntreffer senere i prosessen, skal ansvarlig myndighet etter *Forskrift for konsekvensutredninger 21.06.2017 § 26* sørge for at endringene belyses før vedtak fattes.

Selv om kommunen kan kreve konsekvensutredning etter at et planforslag har vært på høring, bør ikke kommunene avvente lengre enn nødvendig før de opplyser om kravet. Opplysning om konsekvensutredning i oppstartsmøtet gir forslagsstiller føringer om prosessen videre, noe som bidrar til å øke forutsigbarheten.

#### 4.2.6 VAR ENDRINGENE TILSTREKKELIGE?

Vi vil her belyse om endringene i lov og forskrift oppleves som tilstrekkelig. Er det aspekter ved planprosessen objektene savner regulert? Vi vil også undersøke om det er slik at oppstartsmøter avholdes innen anbefalt tidsrom. Oppstartsmøtets karakter tilsier at kommunene bør kunne tilby forslagsstiller et møte innen tre uker at bestillingen av møtet er mottatt (Prop. 149 L (2015-2016):23). Overholdes denne anbefalte tidsfristen?

*«Jeg føler at vi på mange måter er godt rigget for dette. Det er ikke mye som faller utenfor»* - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.

I likhet med på spørsmålet om Oslo kommune opplever at lovendringen var nødvendig, svarer intervjuobjektene at endringene ikke har utgjort stor forskjell i deres rutiner. Lilloe-Salvesen mener det kan skyldes at PBE har omfattende maler og kvalitetssikringssystemer. I større grad enn tidligere fokuserer etaten nå på de menneskelige aspektene i prosessen, gjennom kulturminnefaglige analyser og sosiokulturelle analyser. Dette støttes av kollega Gro Jensen Vig, som opplever at etaten går lenger enn lovkravene. Når det gjelder tidsbruk har Oslo kommune et internt ønske om å behandle en bestilling innen åtte uker, men opplever utfordringer med dette. Dette skyldes i all hovedsak at de må prioritere andre prosjekter med lovpålagte frister. At det ikke foreligger lovpålagte frister i forbindelse med oppstartsmøtet, kun en anbefalt tidshorisont, oppleves ikke som problematisk for intervjuobjektene i Oslo.

Når det gjelder kravene ny forskrift og lov stiller til gjennomføring av oppstartsmøter, er Magnus Ohren i Ås kommune utelukkende positiv. Hans positivitet kan skyldes at det ikke har ført til nye rutiner, og at det således bare fungerer som en forankringsmulighet for kommunens krav. Ohren ønsker i tillegg innføring av tydelige tidsfrister i forbindelse med oppstartsmøtet, og viser til viktigheten av forutsigbarhet for alle parter i en planprosess.

*«(...) men det hadde vært fint med tydelige frister. Det skulle bare mangle»* - Magnus Ohren, Ås kommune.

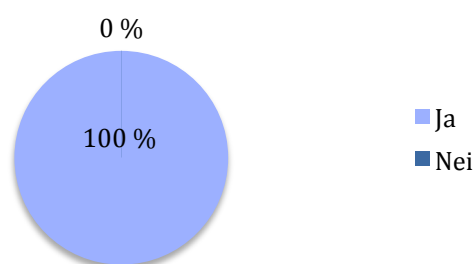
Sven Venske i Ski kommune innehar ikke det samme ønsket om en formell tidsfrist. På bakgrunn av forskjellen i ressurser hos kommunene, opplever Venske det som lite hensiktsmessig å pålegge kommunene frister de ikke vil klare innfri. Kapasiteten i forhold til saksmengde er viktig å ta hensyn til, og Venske mener fristene bør overlates til kommunene.

«Kan bli litt sånn at vi gjerne vil ha oppstartsmøter, men ikke rekker før til våren. Ikke særlig bra. Det går ofte mye lenger tid enn forslagsstiller har sett for seg» - Kristian Larsen, Ski kommune.

Kristian Larsen påpeker at planavdelingen opplever kapasitetsutfordringer og ikke alltid rekker å gjennomføre oppstartsmøter i løpet av de anbefalte tre ukene satt av departementet i Prop. 149 L (2015-2016). Han opplever lovendringen som nødvendig, både med tanke på krav til innhold i oppstartsmøtene, og som en anbefalt frist for gjennomføring. Larsen peker på at det fører til mer tyngde bak kommunens krav, samt at det fører til økt forutsigbarhet for forslagsstiller som vil oppleve en større grad av likebehandling på tvers av kommunegrenser.

Kristin Tronaas og Skjalg Sørhaug i Veidekke forteller om positive opplevelser og kommuner som strekker seg langt for å imøtekomme anbefalingen om gjennomføring av oppstartsmøte innen tre uker. Jens Olav Kvålsgard forteller at prosessen i større kommuner oppleves som innarbeidet og god, mens prosessen er preget av tilfeldighet i mindre kommuner. Veidekke opplever at når kommunene ikke møter anbefalte tidsfrister og tilbyr mindre bistand ved utarbeidelse av planforslaget, skyldes det fokus på lovbestemte tidsfrister i andre prosjekter. Når det gjelder innholdet i oppstartsmøtene, opplyser intervjuobjektene i Veidekke at det ikke er ønskelig med ytterligere krav, da mulighetsrommet for prosjektet blir smalere dersom det må inn i faste rammer tidlig i prosessen.

### Er krav til innhold i oppstartsmøtet regulert tilstrekkelig gjennom forskrift?



Figur 20: Er innholdet i oppstartsmøter tilstrekkelig regulert?

Gjennom intervjuene ble det tydelig at kravene til innhold i oppstartsmøtene er et aspekt alle intervjuobjektene er fornøyde med. I stor grad tilsvarer endringene i forskrift med rutinene i kommunene vi har intervjuet. Lovendringen utgjorde svært lite for større kommuners rutiner og opplevdes som på grensen til unødvendig, da endringene gjaldt aspekter kommunene



allerede har implementert. Oslo kommune opplever at de går lengre enn lovkravene, noe de har gjort i lang tid. Dette understøttes av Veidekke, som ser Oslo som en foregangskommune som i stor grad legger føringene for fremtidige lovendringer. Uavhengig av om intervjuobjektene følte at endringene har vært tilstrekkelige, understreket alle at endringen har medført en forankringsmulighet for kommunens krav, noe som oppleves som et positivt grep.

Det er viktig å påpeke at vi kun har intervjuet kommuner i og rundt Oslo. Dette gjør at opplevd effekt kan være mindre, som følge av at en del av Oslo kommunes rutiner allerede er implementert i nærliggende kommuner. Intervjuobjektene i Veidekke peker dog på en viktig faktor: Selv om lovendringen ikke har generert store endringer for kommunene i og rundt hovedstaden, opplever de at lovendringen har vært et viktig redskap for mindre kommuner.

## Burde tidsfrist for gjennomføring av oppstartsmøte reguleres gjennom lov?



Figur 21: Regulering av tidsfrist for gjennomføring av oppstartsmøter.

Når det gjelder anbefalt tid før gjennomføring av oppstartsmøtet, opplever flertallet at endringen i forskrift og lov ikke har vært tilstrekkelig. I de tilfellene der det oppleves som tilstrekkelig, tyder svarene på at det er basert på kapasitetsutfordringene kommunene opplever: en lovpålagt frist vil kunne innebære at kommunene er nødt til å øke bemanningen. At en regulering gjennom lov kan oppleves som utfordrende for visse kommuner, bør ikke være avgjørende for den helhetlige vurderingen. Svarene kan tyde på at gjennomføring utsettes fordi planmyndighet fokuserer på prosjekter hvor frist regulert i lov er nærstående.

Anbefalingen om avholdelse i løpet av tre uker er noe kommunene forsøker å overholde, men manglende regulering gjør at dette er en del av prosessen kommunene utsetter. Ved at kommunene selv kan velge når møtet skal gjennomføres, kan det gå på bekostning av prosessens forutsigbarhet og fremdrift. Våre funn indikerer at en lovregulering av tidsfrist for gjennomføring av oppstartsmøter kan være hensiktsmessig, da tidspunkt for gjennomføring av oppstartsmøtet fluktuerer mellom kommunene.

## 4.2.7 SAMMENFATTENDE DRØFTELSE AV DELPROBLEMSTILLING 2

I oppstartsmøtet er det kommunes oppgave å rådgi forslagsstiller om hvordan planen helst bør utformes, og hvilke behov planforslaget bør dekke (Prop. 149 L (2015-2016):23). Partene skal i oppstartsmøtet ha en mer forpliktende dialog vedrørende planspørsmålene, noe som skal bidra til en større forutsigbarhet i planprosessen (Rundskriv H-6/17 2017:4). Opplevelsen er at lovendringen er essensiell for å jevne ut forskjeller i kommunene. Oppstartsmøtene oppleves som et viktig grep for å tvinge både kommuner og forslagsstiller inn i mer forpliktende dialog. Når uenigheter, ansvarsfordeling og fremdrift blir dokument tidlig i prosessen, øker dette forutsigbarheten på sikt.

Oppstartsmøtene har også ført til økt bevissthet rundt krav om konsekvensutredning. Krav om opplysning om konsekvensutredning i oppstartsmøtet gir forslagsstiller viktige føringer for prosessen videre, samt øker forutsigbarheten. Forutsigbarheten oppleves også som økt som følge av krav til innhold i oppstartsmøtene. *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl* av 08.12.2017 har gitt kommunene forankring for krav, og har samtidig gitt forslagsstiller mulighet til å få likere behandling på tvers av kommuner.

Oppstartsmøter ser ut til å ha gitt både kommune og forslagsstiller økt forutsigbarhet for videre behandling av planforslag, når de holdes innenfor anbefalt tid på tre uker. Et funn er at lovregulering av tidsfrist kan være nødvendig, da flere opplever at en anbefalt frist gir muligheten for utsettelse i lang tid. Dette bidrar til å minke forutsigbarheten for forslagsstillere og deres prosjekter. Empirien indikerer at oppstartsmøtet tidvis utsettes som følge av at regulerte frister i andre prosjekter blir prioritert. En lovregulering av tidsfristen for gjennomføring av oppstartsmøtet kan være hensiktsmessig for å sikre likhet i oppstartsfasen i kommunene.

Intervjuene har vist at graden av forpliktende dialog varierer hos de ulike kommunene, noe som bidrar til at forutsigbarheten for videre planprosess blir varierende. Dette kommer ikke som en følge av motvilje til dialog, men som følge av at mange kommuner fortsatt har en vei å gå med tanke på kompetanseheving og opplæring i forbindelse med lovendringen. På tross av dette opplever intervjuobjektene at oppstartsmøtene i stor grad er med på å legge gode rammer for videre arbeid, og at møtet øker både forutsigbarheten og effektiviteten.

Forslagsstillere opplever at endringen har vært et viktig grep for å sikre likhet, effektivitet og forutsigbarhet – også i de mindre kommunene i Norge.

## 4.3 DELPROBLEMSTILLING 3

---

### 4.3.1 INNLEDNING

Delproblemstilling 3:

Opplevs lovens krav til medvirkning av tredjeparter som tilstrekkelig, og har endringen av § 12-8 endret hvordan medvirkning praktiseres?

I denne delen av empirien vil vi undersøke hva intervjuobjektene anser som tidlig involvering og medvirkning. Vi ønsker å vurdere om det legges til rette for større medvirkning enn hva lovens minstekrav tilsier, eller om intervjuobjektene opplever lovens krav som tilstrekkelig. Lovendringen i pbl. 01.07.2017 § 12-8 innebærer lovpålagte referater fra oppstartsmøtet – referater som bør være offentlig tilgjengelig (Prop. 149 L (2015-2016):28).

Vi vil ta for oss hvordan kommunene og Veidekke stiller seg til tidlig involvering og medvirkning av politikere og berørte interessenter, samt spørsmålet om hvordan medvirkning i tidligfase påvirker forutsigbarheten videre i planprosessen. I tillegg til dette vil politikernes påvirkning på forutsigbarhet undersøkes, samt om det er ønskelig og nødvendig å involvere politikerne i større grad – og tidligere – enn hva som er tilfellet i dag.

### 4.3.2 TIDLIG INVOLVERING AV POLITIKERE OG ANDRE INTERESSENER

*«De gjør lurt i å forholde seg til føringene som faktisk ligger der» - Gro Jensen Vig, Oslo kommune.*

Tidlig involvering av politikere oppleves av Vig som unødvendig i de fleste tilfeller. Hun er av den oppfatningen at politikere ikke vil forplikte seg i tidligfasen, noe som vil gjøre at utbyttet blir minimalt. I tilfeller hvor det gjelder prinsipielle problemstillinger, løfter etatsdirektøren spørsmålet til byråden for byutvikling, slik at involvering vil skje der det er nødvendig. Dette støttes av kollega Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, som mener tidlig involvering av grunneiere, beboere og velforeninger er der hvor etaten bør sikre medvirkning. Hun oppgir at etaten ofte anser lovens krav som tilstrekkelig involvering, men at de ved større områdereguleringer åpner for mer involvering enn det loven åpner for.

*«Jeg tror kanskje det kan skape mindre utfordringer på sikt, i stedet for å få noe tredd over hodet du ikke vet noe om» - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.*

Lilloe-Salvesen peker på at bruken av informasjonsmøter og workshops har som hensikt å involvere alle berørte i et område, samt sørge for reell medvirkning gjennom innspill og samarbeid. En slik tilnærming til byutvikling vil potensielt kunne føre til bedre utviklede områder. Ved å kartlegge ressursene som eksisterer i området, avdekker man et viktig utgangspunkt for å planlegge for videre innsats og ressursbruk (Lund, P.Ø. 2014:26).

*«Det er veldig vanskelig å komme med meningsfulle, konkrete innspill på et så tidlig stadium. De innspillene man får ved oppstart av reguleringsplan er ofte veldig svake» - Magnus Ohren, Ås kommune.*

Ohren opplever at innspill ved tidlig involvering ikke er konkrete, men forventninger basert på ulike forestillinger. Han mener det skyldes at det på et tidlig stadium er lite informasjon, og innspillene et resultat av synsing. Han legger til at involvering av politikere og interessenter er av betydning dersom det gjennomføres på et punkt i prosessen hvor det er mulig å gjøre en reell vurdering. En utfordring Ås kommune peker på, er graden av politikk i planarbeidet.

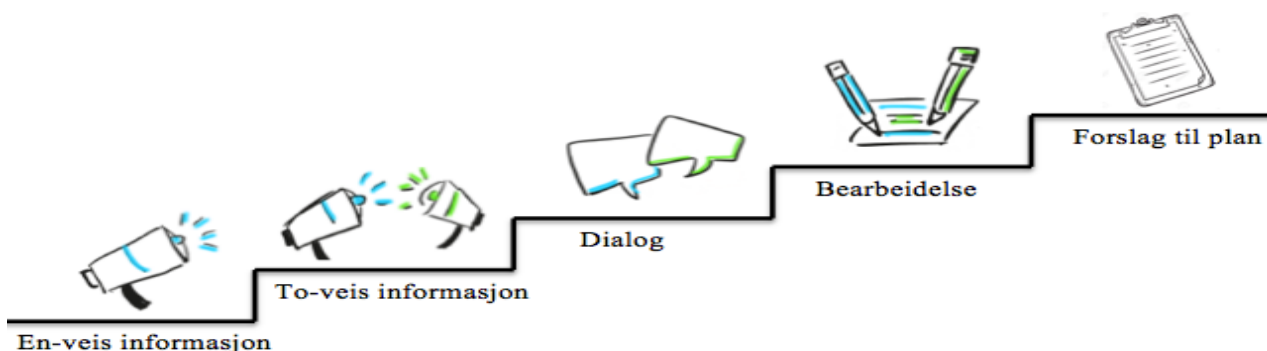
*«Myndigheten man er satt til å holde på blir utfordret når man i veldig tidlig fase involverer andre. Faglighet kan så lett angripes» - Magnus Ohren, Ås kommune.*

Utspillet henger sammen med en opplevelse av at den institusjonelle fagligheten til planmyndighetene ofte er litt i forvitring. Planprosessen er i stor grad preget av politikk, skjønnsutøvelse og subjektive meninger, noe som ifølge Ohren kan gjøre det vanskelig å få gjennomslag for rent faglige vurderinger når parter skal involveres i en veldig tidlig fase.

*«Uansett hva du ser for deg av kvaliteter, universell utforming, sikring av grønt, barn og unge, uansett hensyn; hvis du kommer inn tidligst mulig er det lettere og billigere å ta hensyn til. Kommer du inn for sent inn risikerer du at mye går tapt. Dette blir stadig viktigere» - Kristian Larsen, Ski kommune.*

I Ski kommune oppgir Sven Venske at de er opptatt av dialog med naboer og andre berørte før varsel om oppstart. Han legger til at når planforslaget legges ut er det ofte protester og kommentarer, og en endring av forslaget på dette stadiet er tungvint. Kollega Kristian Larsen

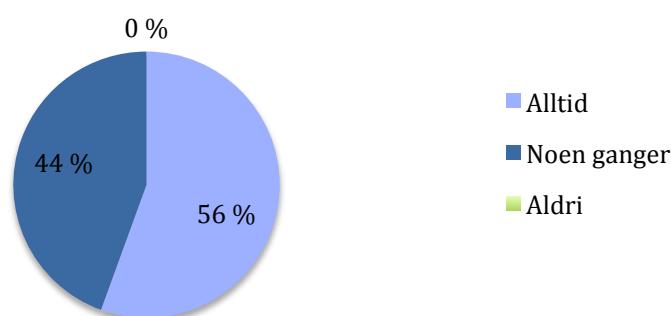
støtter dette og mener dialog med berørte parter tidligst mulig i prosessen er nøkkelen til gode planprosesser. Når det gjelder involvering av politikere oppgir intervjuobjektene i planavdelingene at de ikke ser behovet for tidlig involvering, med mindre et planforslag er i strid med overordnede planer, eller dersom det er behov for prinsipielle avklaringer.



Figur 22: Mulig medvirkningsprosess ved tidlig involvering.

Jens Olav Kvålsgard i Veidekke opplyser at han forsøker å skape en god dialog med de berørte i forkant av varsel om planoppstart. Kollega Skjalg Sørhaug mener det i de fleste tilfeller er et ønske fra Veidekkes side å tilegne seg mest mulig kunnskap om utviklingsområdene. Sørhaug peker på viktigheten av å ta hensyn til ressursvake mennesker når det handler om medvirkning. Han opplever at ressurssterke mennesker i større grad har muligheten til å medvirke og få frem eller stoppe et forslag, samtidig som ressursvake mennesker med behov for bistand fra politikere og gode planer ofte ikke blir hensyntatt. Ved å gjennomføre sosiale analyser i et område kan Veidekke involvere beboere på et tidlig stadium, slik at muligheten for å utvikle området i riktig retning er størst.

## Bør medvirkning fra tredjearter skje i tidligfasen av planprosessen?



Figur 23: Medvirkning av tredjearter i tidligfase.

*«Det er ofte sånn at når administrasjonen har lagt frem en sak så støtter politikerne det, men ikke alltid» - Kristin Tronaas, Veidekke.*

Involvering av politikere gjøres ofte på samme stadium som kontakten med kommunens administrasjon. Tronaas har tidligere opplevd uenigheter mellom administrasjonen og politikerne. Hun er derfor opptatt av å få tidlig avklart i hvilken retning både administrasjon og politikerne ønsker at prosjektet skal utvikles.

Tidlig involvering og medvirkning av berørte parter og politiske instanser er et aspekt ved planleggingsprosessen flertallet av intervjuobjektene anser som nødvendig. Det er dog viktig å understreke at nesten halvparten av intervjuobjektene mener at medvirkning og tidlig involvering ikke nødvendigvis er hensiktsmessig.

Graden av medvirkning og involvering som kommunene legger til rette for fluktuerer. Oslo kommune involverer ofte i langt større grad enn lovens minstekrav, mens saksbehandlere i Ås kommune oppgir at medvirkning av andre interessenter i tidligfase ikke har noen positiv effekt på planprosessen. En lik oppfatning finnes i Ski kommune, hvor involvering før varslet planoppstart oppleves som preget av synsing.

Det er uheldig at enkelte kommuner begrenser medvirkning til lovens minstekrav bare fordi de opplever at egen fagkompetanse blir likestilt med synsing og subjektive meninger. Det er forslagsstiller som har ansvar for oppstartsvarsel og medvirkning frem til et konkret planforslag, men dette bør ikke være til hinder for at kommunene sørger for medvirkning før det konkrete forslaget blir lagt frem for offentligheten. Veidekke og Oslo kommune har uttalt at tidlig involvering før planforslaget har tatt endelig form er en god måte å sikre en mer helhetlig utvikling av et område. Er dette en nyttig lærdom for mindre kommuner?

#### **4.3.2.1 POLITIKERES TANKER OM TIDLIG INVOLVERING OG MEDVIRKNING**

Som det fremgår av delen over, opplever intervjuobjektene i kommunenes planavdelinger og Veidekke at politikere ikke bør involveres i tidligfasen i større grad enn det som er normen. Involvering oppleves kun som nødvendig dersom planforslaget er i strid med overordnede planer, eller dersom planforslaget reiser prinsipielle – eller veldig spesielle – spørsmål.

*«De som involveres sist er politikerne» - Kjetil Barfelt, politiker i Ås kommune.*

Barfelt er tydelig på at når et konkret forslag foreligger, bør det i større grad åpnes opp for involvering av politikere. I tilfeller hvor planforslaget er i tråd med kommuneplanen, opplever han det ikke som hensiktsmessig med fullstendig involvering, men er likevel tydelig på at politikerne bør varsles om planen. I tilfeller hvor kommuneplan fraviker fra regionalplan, samt tilfeller hvor planen ikke er i tråd med overordnede planer eller hvor det er prinsipielle spørsmål det må tas standpunkt til, mener Barfelt at politikerne bør involveres tidligere.

*«Det er ikke noe nederlag å be politikere forklare hva de kommer til å mene uten at de skal bindes på det»* - Kjetil Barfelt, politiker i Ås kommune.

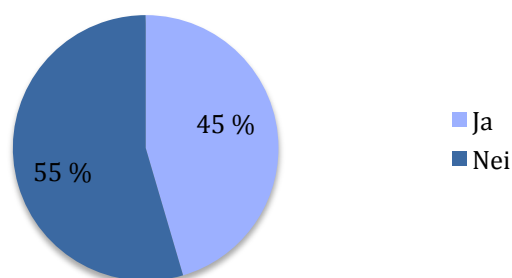
Terskelen for å avklare problemstillinger i forkant av oppstart oppleves av Barfelt som for høy. Han mener at for å skape en forutsigbar prosess må usikkerheter identifiseres og elimineres så tidlig som mulig. Han får støtte av Morten Ellingsen, politiker i Ski kommune, som ønsker at både forslagsstiller og administrasjon i større grad skal involvere politikere og relevante utvalg. Han påpeker at jo tidligere politikernes standpunkt blir klargjort, desto mer forutsigbar vil prosessen være for forslagsstiller. Ved at politikerne kan ta standpunkt til hovedmomenter i planforslaget i tidligfase, gir det forslagsstiller muligheten til å foreta endringer før de økonomiske konsekvensene av en av endring blir uforholdsmessig store. En slik forhåndsbinding kan bidra til forutsigbarhet for forslagsstiller.

Politiker i Oslo kommune, Victoria Marie Evensen, er i motsetning til de to andre uenig i at de blir involvert for sent i prosessen. Hun legger til grunn at det må foretas en faglig vurdering av planforslaget før politikerne skal kunne utvise skjønn.

*«Hvis vi fra politisk side klarer å lage gode overordnede planer og vedta planene, og være tydelige i styringssignaler, er det den riktige tidlige involveringen»* - Victoria Marie Evensen, politiker i Oslo kommune.

Evensen er opptatt av at planprosessen med fagmyndigheter og planetater i førersetet må respekteres og få lov til å utspille seg. God politisk styring, med gode overordnede planer, vil innby til en prosess hvor involvering av politikerne ikke er nødvendig. Evensen påpeker at hvis planforslaget omhandler prinsipielle spørsmål, eller hvis planforslaget ikke er i tråd med overordnede planer, bør politikerne involveres tidlig i prosessen for å kunne gi signaler for videre planprosess. Videre er Evensen klar på at det ikke nødvendigvis er politikerne som må involveres tidligere i prosessen, men tredjeparter som grunneiere og naboer.

## Involveres politikere for sent i prosessen?



Figur 24: Tidspunkt for involvering av politikere.

Som figuren viser, er nesten halvparten av intervjuobjektene av den oppfatning at politikere involveres for sent i prosessen. En grunn til dette kan være at forslagsstillere opplever politisk behandling som utfordrende, da maktbalansen oppleves å være i politikernes favør. Dette innebærer at for å få en forutsigbar planprosess fra start til vedtak, er forslagsstiller nødt til å jobbe politisk i store deler av prosessen. I løpet av intervjuene har flere poengtert muligheten forslagsstiller har til å påvirke politikere til å stemme for eller mot et planforslag.

*«Politikk er jo et spørsmål om å bli påvirket»* - Kjetil Barfelt, politiker i Ås kommune.

Selv om kommunene følger saksbehandlingsregler for riktig planprosess, er en stor del av det som preger utfallet av en prosess steg forslagsstiller tar utenom det formelle prosessløpet. Vedtaket av et planforslag gjøres av et politisk utvalg i kommunen på bakgrunn av en innstilling fra planavdelingen. Når politikken i stor grad er et spørsmål om å bli påvirket, er det verdt å stille spørsmål til om politisk behandling øker eller minsker forutsigbarheten for forslagsstiller. Flere av intervjuobjektene har pekt på hendelser hvor planavdelingen har støttet forslaget, men hvor det i politisk behandling ikke har ført frem – og omvendt. Avklaringer og involvering av politikere i en tidlig fase vil kunne minske behovet for lobbyvirksomhet fra forslagsstiller, samt føre til en mer forutsigbar prosess for alle involverte.

Det er kommunenes politikere som legger føringene for hvilke hensyn, satsninger og rammer som skal legges til grunn. Kommunens offisielle standpunkt er et resultat av politiske bestemmelser; manglende involvering av politikere vil kunne føre til en form for falsk trygghet hos forslagsstillere. Feilaktige budskap og signaler tidlig i en prosess vil forme hvordan forslagsstiller videreutvikler et prosjekt, og vil dermed kunne føre til økonomisk tap dersom prosjektet stoppes i politisk behandling.



Intervjuobjektene ønsker tydeligere signaler og forhåndsbinding av politikere tidlig i prosessen. Forhåndsbinding av politikere kan være hensiktsmessig da det kan føre til en mer forutsigbar prosess for forslagsstiller. Dog kan slik forhåndsbinding være uheldig. Det er ikke uvanlig at det i løpet av en planprosess kommer frem ny informasjon som endrer kommunens standpunkt. En forhåndsbinding vil således kunne være en falsk trygghet for forslagsstiller.

Lovens system legger opp til en prosess hvor det er vanskelig å oppnå full forutsigbarhet. De gjeldene saksbehandlingsreglene vil ikke kunne sørge for en fullt ut forutsigbar prosess, da det alltid vil være en mulighet for at både hensyn og føringer endrer seg. Det vil, noe forenklet sagt, være begrenset hvor forutsigbar loven kan være når plansystemet er bygd opp som en demokratisk prosess. Dersom det politiske aspektet – og de politisk føringene – ekskluderes, vil det innebære at forslagsstiller har et rettskrav om å få vedtatt sitt planforslag så lenge det er innenfor rammene til de overordnede planene.

Det krever avklaringer og involvering fra de som legger føringene for kommunes planarbeid for å oppnå en høy grad av forutsigbarhet.

### **4.3.3 UTFORDRINGER MED TIDLIG INVOLVERING OG MEDVIRKNING**

De ovenstående drøftingene har vist at tidlig involvering og medvirkning av både politikere og andre interessenter ikke er en selvfølge. I denne delen av oppgaven har vi spurt intervjuobjektene om hvilke aspekter ved involvering og medvirkning som er utfordrende.

*«Veldig ofte våkner verden først ved offentlig ettersyn, og da er mange avgjørelser tatt som det ikke går an å snu på» - Kristian Larsen, Ski kommune.*

Larsen oppgir at samarbeidet mellom forslagsstiller og kommune er blitt bedre, men at det fortsatt finnes potensial for bedre dialog. Å avdekke konfliktpotensialet tidligst mulig gjennom oppstartsmøtene gjør at samarbeidet oppleves som bedre. Når det gjelder medvirkning av tredjeparter, understreker Larsen viktigheten av tidlig involvering. Han mener at medvirkning i forkant av varsel om oppstart og høringer er viktig for å skape en mer forutsigbar prosess. Kommunen er nødt til å påvirke forslagsstiller til å fasilitere bedre medvirkningsprosesser – ikke kun sende inn planforslag og overlate medvirkning til kommunen. Dette støttes av Kristin Tronaas i Veidekke, som opplever tidlig involvering som et viktig virkemiddel for å sikre størst mulig forutsigbarhet videre i prosessen.

*«Avklare alle ting som henger løst i luften før vi kommer til siste fase hvor vi ikke kan påvirke selv» - Kristin Tronaas, Veidekke.*

Forslagsstillere opplever at et fokus på å nå flere enn bare kommunen i løpet av planprosessen er nødvendig for å sikre planforslag med større sannsynlighet for å bli vedtatt i politisk behandling. Utfordringen oppgis å være at forslagsstiller er usikker på i hvor stor grad de kan påvirke politikere og andre interessenter før administrasjonen opplever det som et overtramp. For å unngå dette foreslår én forslagsstiller vi har intervjuet trekant-møter i tidligfase som en potensiell løsning. Dette vil sikre at forslagsstiller, administrasjon og politikere får belyst hvilke forutsetninger og krav som stilles til de ulike partene.

I Ski kommune opplyser Sven Venske at en av de største utfordringene er at forslagsstillere ikke har fokus på områdeutvikling, men på maksimering av egen profitt, noe som gjør planprosessen og gjennomføring utfordrende for kommunen. Når man i tillegg involverer tredjeparter sent i prosessen oppleves det som mer utfordrende å nå enighet eller kompromisser. Dette fører til en mindre effektiv og forutsigbar prosess for alle involverte.

*«Hvis vi skal bruke mange år på å krangle om alle prosjektene, har vi ikke noen bedrift lenger» - Skjalg Sørhaug, Veidekke.*

Intervjuobjektene i Veidekke har tidligere uttalt at de i stor grad er opptatt av medvirkning fra planområdets beboere og politikere. De opplever at naboer blir en stadig større del av planprosessen, som følge av kommunenes fokus på involvering. Spesielt er dette tilfellet i Oslo kommune. Bystyret i Oslo har et økt fokus på medvirkning, noe som får følger for forslagsstillerne. Intervjuobjektene er tydelige på at de ønsker å tilfredsstille kravene til både kommunen og beboere, men at overdreven involvering kan føre til store konflikter, noe som kan føre til økte økonomiske kostnader og prosjekter som ikke kan gjennomføres.

#### **4.3.4 SAMMENFATTENDE DRØFTELSE AV DELPROBLEMSTILLING 3**

Lovpålagte oppstartsmøter med påfølgende referater har vist seg å være et godt virkemiddel for en mer effektiv og forutsigbar prosess. Intervjuobjektene forteller at forpliktende dialog tidlig i prosessen endrer forutsigbarheten for politikere og andre interessenter. Når omfattende referater blir gjort tilgjengelig for offentligheten, gir det en større innsikt i planforslaget. Dette gjør at berørte parter i en tidligere fase har tilgang til mer informasjon enn før lovendringen.

I Oslo kommune praktiseres lovens minimumskrav om varsling av oppstart og offentlig høring, jf. pbl. §§ 12-8 (3) og 5-2, men om planforslaget er av større omfang og konsekvenser praktiseres en større grad av medvirkning. Oslos rutiner skiller seg fra holdningene vi har funnet i Ås og Ski kommune. I Ås er det en holdning om at tidlig involvering av andre parter fører til innspill preget av synsing og ingen konkrete forslag til endringer. I Ski kommune opplever de at allmennhetens medvirkning i tidligfase er mer konstruktiv etter lovendringen, men deler Ås sin oppfatning om at tidlig involvering av politikere ofte fører til tilbakemeldinger basert på synsing. I de samme kommunene har politikerne et ønske om tidligere involvering, og mener at avklaringer bør tas i tidligfase for å skape forutsigbarhet. Grep bør gjøres i forbindelse med involvering av politikere, da tidlig involvering oppleves som en nøkkelfaktor for forslagsstiller.

Uavhengig av hvilke grep som tas i forbindelse med tidlig involvering av politikerne, vil det fortsatt være usikkerhetsmomenter tilknyttet politisk behandling. Det er hovedsakelig lekmenn som sitter i de politiske utvalgene, og avgjørelsen tas med skjønn med bakgrunn i tilgjengelig informasjon. At det fremdeles eksisterer et usikkerhetsmoment er ingen grunn til å ikke forsøke å eliminere øvrige usikkerhetsmomenter. Tidligere involvering er nødvendig for at forslagsstillere og administrasjon skal kunne prosjektere og behandle saker med en større grad av forutsigbarhet.

Det etterlyses krav om tidligere involvering av berørte parter før varsel om oppstart og offentlig høring. Forslagsstillere ønsker tidlig medvirkning og foretrekker samarbeid med kommuner som har fokus på nettopp dette. Kommuner med fokus på medvirkning i tidligfase opplever dessuten at når de legger til rette for medvirkning, går resten av planprosessen enklere og uten større forsinkelser.

Lovens krav til medvirkning oppleves ikke som tilstrekkelig for flertallet av intervjuobjektene. Endringen av pbl. § 12-8 med fokus på forpliktende dialog og tidlige avklaringer gir større mulighet for konstruktiv medvirkning fra allmennheten. Selv om medvirkningen fra allmennheten er blitt bedre i tidligfase, har ikke lovendringen endret hvordan kommunene praktiserer medvirkning. Det vi ser er at kommunene er mer positive til tidlig medvirkning av allmennheten enn det de opplyser å ha vært før lovendringen. Det oppleves som ønskelig og nødvendig å øke minstekravet til medvirkning, ved å implementere medvirkning i en tidligere fase av planprosessen.

## 4.4 DELPROBLEMSTILLING 4

---

### 4.4.1 INNLEDNING

Delproblemstilling 4:  
Er det ønskelig med individualiserte retningslinjer for planbehandling på kommunalt nivå?

Redesignet innsendt planprosess (RIPP) har hatt som hensikt å effektivisere og øke forutsigbarheten for de involverte i en planprosess. RIPP er et eksempel på en prosessendring utarbeidet av en kommune – ikke som følge av endring i lov. Vi vil her undersøke hvilke erfaringer Oslo kommune har gjort seg med RIPP, og hvorvidt individualiserte planprosesser er ønskelig for andre kommuner.

### 4.4.2 PRAKTISKE ERFARINGER MED RIPP

*«Den mer dialogbaserte måten å drive saksbehandlingen er definitivt den rette veien å gå»* - Monica Bakketun Lilloe-Salvesen, Oslo kommune.

Lilloe-Salvesen opplever at gamle rutiner i stor grad var preget av monolog fremfor dialog. Hun opplever at RIPP har ført til en økt vilje til å ta diskusjoner, økt systematikk i behandling og bedre dialog med forslagsstiller. Saksbehandlingen oppleves for Lilloe-Salvesen å ha blitt mer likeverdig, noe som støttes av kollega Gro Jensen Vig. Vig er av den oppfatning at RIPP har økt åpenheten rundt prosessen, som i likhet med lovendringen av pbl. 01.07.2017, krever utstedelse og offentliggjøring av referat.

*«Det vi kanskje ser er vanskelig, er at det i noen saker kan bli litt mange dialogmøter. Det prøver vi å stramme inn»* - Gro Jensen Vig, Oslo kommune.

En problematikk intervjuobjektene opplever i forbindelse med RIPP er antallet dialogmøter som holdes i oppstartsfasen. Dialogmøter må ifølge Vig sees i forbindelse med størrelsen på saken og det reelle behovet som foreligger. Dette synspunktet deles ikke av Skjalg Sørhaug i Veidekke, som ofte jobber opp mot Oslo kommune. Han mener at etaten ikke i stor nok grad

tar de nødvendige dialogmøtene og at samhandlingen er blitt dårligere. Dette kan tyde på at selv om prosessen etter RIPP går raskere, er dialogen blitt dårligere.

*«De har dratt ned gjennomsnittstiden på prosessene, men de bistår ikke i forslagsstillers prosesser lenger» - Skjalg Sørhaug, Veidekke.*

Sørhaug er positiv til fokuset PBE har på fremdrift i sakene, men opplever etaten som for lite fokusert på samhandling. Han etterlyser kontinuerlig dialog hvor etaten bistår forslagsstiller. Sørhaug er av den oppfatning at dialogene er blitt til monologer, ved at det ikke samhandles lenger. Han viser til eksempler hvor Veidekke sender inn formell dokumentasjon og etaten så svarer med formell dokumentasjon, fremfor at partene prater aktivt sammen med fokus på samvirkning og samhandling.

#### **4.4.3 ER DET ØNSKELIG MED INDIVIDUALISERTE PLANPROSESSER?**

*«Slik jeg skjønner det, så er det sånn at det løpet der gjør egentlig ganske mange andre kommuner uten at det har noe fancy navn» - Sven Venske, Ski kommune.*

Venske påpeker at man på generelt grunnlag aldri bør anse noe som ferdig utviklet, og at man aldri vil bli ferdig med å forbedre prosesser. Han legger til at det er mange kommuner som ser på Oslo som en foregangskommune ved utarbeidelse av nye veiledere og rutiner, og at omkringliggende kommuner ofte adopterer en tilnærmet lik saksbehandling. Når det gjelder hvorvidt bruken av RIPP eller individualiserte planprosesser er ønskelig, mener kollega Kristian Larsen at gode verktøy alltid er velkomne i kommunen, men at de ikke har god nok kjennskap til prosessen.

*«Den ideen om at 'vi er unike og har andre utfordringer enn andre og trenger egne planlovverk'. Kan være det er litt sånn storbykompleks» - Magnus Ohren, Ås kommune.*

Ohren er av den oppfatning at Oslo kommune har mange av de samme utfordringene som mindre kommuner, og at behovet for å skape egne rutiner og veiledere kommer av et «storbykompleks». Han mener fokuset ikke bør være på endring og forbedring av systemet alene, men at man må vurdere hvorvidt aktørene i planprosessen kan være problemet. Han

peker videre på at problemene i planprosessen per våren 2018 skyldes menneskers manglende evne til samhandling. Han opplever at planmyndighet og forslagsstiller ikke har noen felles plattform; de har forskjellige innfallsvinkler, ønsker og utfordringer. Ohren opplever at så lenge man har riktig og nødvendig kompetanse, er dagens planprosess velfungerende.

*«Synes på mange måter at det regimet i Oslo er så spesielt behandlingsmessig at jeg ikke er sikker på at det er like gunstig utenfor» - Jens Olav Kvålsgard, Veidekke.*

Kvålsgard er usikker på om RIPP vil være overførbart til andre kommuner, da forholdene i Oslo differensierer kommunen fra resten av kommune-Norge. Kollega Kristin Tronaas peker på at det bør være et mål å utarbeide løsninger for likere behandling: Hun ønsker seg lik vei til mål for alle, herunder å øke likebehandlingen og forutsigbarheten. En slik tankegang støttes av Ås-politiker Kjetil Barfelt, som mener at graden av forutsigbarhet bør være så høy som mulig for alle involverte.

*«Tror det ville vært fullstendig forvirrende for alle stakkars utbyggere» - Kjetil Barfelt, politiker i Ås kommune.*

At Oslo kommune har andre rutiner enn de mindre kommunene opplever ikke Barfelt som noe problem. Han uttrykker at han derimot ville opplevd det som uheldig dersom Ås skulle hatt andre planprosesser enn Frogn eller Ski kommune. Morten Ellingsen, politiker i Ski kommune, deler Barfelts tankegang og legger til at Ski kommune er i enorm endring: Et system kun fokusert på effektivitet vil kunne føre til en utvikling hvor de ulike prosjektene ikke blir sett i lys av hverandre.

#### **4.4.4 SAMMENFATTENDE DRØFTELSE AV DELPROBLEMSTILLING 4**

Våre intervjuer har vist at interessen for individualiserte planprosesser i kommunene ikke er tilstede. Planprosesser med individuelle retningslinjer for kommunene virker interessant for intervjuobjektene, men samtlige påpeker at behovet for forutsigbarhet er større.

Intervjuobjektene peker på at lovendringen av pbl. 01.07.2017, med påfølgende forskrift, var et viktig og nødvendig skritt for å sørge for likebehandling, effektivitet og forutsigbarhet. En endring bort fra dette vil være uheldig.

Uavhengig av hvilke rutiner og veiledere de ulike kommunene velger å utarbeide i tillegg til lovens krav, må pbl. alltid fungere som et anker. Hvis hver enkelt kommune skulle hatt mulighet til å utvikle helt egne rutiner for *hele* planprosessen, ville forutsigbarheten, åpenheten og effektiviteten variert i et alt for stort omfang. Forslagsstillerne har tidligere pekt på at de gjerne unngår utviklingsprosjekter i kommuner hvor forutsigbarheten er lav. Et system hvor likhet er fraværende vil kunne være slutten for utviklingen av mange områder.

Endringen av pbl. 01.07.2017 var en prosess som, fra forslaget ble sendt ut til høring til lovendringen trådte i kraft, varte i underkant av to år. I tillegg til dette må det legges til tid brukt før forslaget ble sendt på høring. Ved plutselige endringer i samfunnets utvikling vil ikke loven klare å henge med og regulere alle forhold tidsnok. Det er derfor foregangskommuner som Oslo er av stor verdi. RIPP responderte raskere på ønsker om forutsigbarhet, effektivitet og åpenhet enn det loven maktet. RIPP har hatt en positiv effekt av lovendringen, nemlig at forutsigbarheten har gått opp som følge av krav om oppstartsmøte.

Hvorvidt RIPP er bedre enn dagens lov er vanskelig å svare på. Når RIPP ble utarbeidet var det flere aspekter som bidro til å gjøre kommunen rustet til en bedre planprosess i forhold til det loven la opp til. I etterkant av lovendringen er prosessene nå nærmere hverandre. Dog skiller RIPP seg fortsatt ut fra loven, eksempelvis på punktet om medvirkning. RIPP legger opp til en vesentlig større grad av medvirkning enn det minstekravet i loven gjør. Intervjuene våre har vist at større krav til medvirkning er ønsket, uten at vi skal spekulere i om RIPP-tilnærmingen til medvirkning er rett. Uansett er dette et viktig steg på veien mot mer forutsigbare og åpne planprosesser.

## **DEL 5 – DRØFTELSE AV HOVEDPROBLEMSTILLING**

---

### **5.1 INNLEDNING**

I denne delen av oppgaven vil vi svare på hovedproblemstillingen;

Hvordan bidrar plan- og bygningsloven § 12-8 til å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for berørte interesser og myndigheter i planlegging?

Utgangspunktet for drøftelsen vil være empiri innsamlet gjennom intervjuene, spesielt med fokus på spørsmålene som omhandler hvorvidt intervjuobjektene oppfatter dagens § 12-8 som tilstrekkelig for å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning.

### **5.2 DRØFTELSE OG REFLEKSJONER**

#### **5.2.1 Kompetanse**

Av empirien fremgår det at for å sikre størst mulig grad av forutsigbarhet, er likebehandling i tidligfase en nøkkelfaktor. For å sikre likebehandling er det nødvendig at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å behandle de private planforslagene. Tidligere drøftelser har vist at kompetansen fluktuerer mellom små og store kommuner, og at kompetansenivået i de mindre kommunene stort sett oppleves som lavt.

Problemene forslagsstiller oppgir at de møter i planprosessen er dog ikke direkte knyttet til kompetanse. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt kompetansen faktisk er lav, eller om opplevelsen skyldes at uklar rolleforståelse og forventninger kolliderer med reell saksbehandlingstid og kapasitetsutfordringer hos kommunen. Ved manglende kompetanse vil planprosessen ta lengre tid, i tillegg til at en risikerer dårlig utformede planer som blir gjenstand for innsigelser og kritikk. Dette vil igjen kunne føre til at nye krav oppstår og saksbehandlingen blir lenger enn nødvendig.

#### **5.2.2 Tid**

Pbl. § 12-8 legger til rette for avklarende oppstartsmøter, tydeligere og tidligere dialog og en bedre start på det formelle samarbeidet. Empirien vår har vist at lovpålagte oppstartsmøter har økt forutsigbarheten for videre behandling av private planforslag, men med visse forbehold.



Graden av forpliktende dialog i oppstartsmøtene er varierende i de ulike kommunene. Dette kan henge sammen med manglende kompetanse i forbindelse med oppstartsmøtene, da flere kommuner fortsatt har en vei å gå med tanke på opplæring og kompetanseheving etter ny lov. Et annet aspekt som hindrer § 12-8 i å være optimal, er manglende regulering av tidsfrist for avholdt oppstartsmøte. Forutsigbarheten i tidligfase varierer som en følge av at kommunene prioriterer behandling av prosjekter i faser med frister regulert i lov over oppstartsmøter.

### 5.2.3 Referatenes effekt

Lovpålagte referater etter § 12-8 har vist seg å være et positivt virkemiddel for medvirkning av allmennheten i tidlig fase. At den forpliktende dialogen mellom forslagsstiller og kommunen gjengis i et omfattende referat som gjøres tilgjengelig for allmennheten, oppleves å ha endret forutsigbarheten for allmennheten og politikerne. De berørte partene har som følge av lovendringen i dag tilgang på mer informasjon i en tidligere fase. Dette muliggjør en konkret og reell medvirkning allerede før varsel om oppstart av reguleringsarbeidet.

Selv om § 12-8 i større grad enn tidligere åpner for tidlig involvering, er det fortsatt mye som kan gjøres for å sikre en prosess med større grad av åpenhet og medvirkning. Forskjellen på medvirkningsgraden i de forskjellige kommunene er stor, og således også graden av forutsigbarhet. Flere av intervjuobjektene har etterlyst lovregulering om tidlig involvering av berørte parter *før* varsel om oppstart og offentlig høring. Både kommunene og forslagsstillere peker på at medvirkning i tidligfase gir forslagsstiller muligheten til å ta hensyn til innspill i en fase hvor de økonomiske konsekvensene av endringer er lave. § 12-8 legger til rette for en større grad av medvirkning og åpenhet enn tidligere, men det oppleves som nødvendig å øke minstekravet for medvirkning og implementere medvirkning i tidligfasen av planprosessen.

Endringen i § 12-8 er i tråd med intervjuobjektene ønske om en likere og mer forutsigbar prosess. Det ble blant annet tydelig når de ble spurt om det er ønskelig med individualiserte planbehandlingsretningslinjer i hver enkelt kommune. § 12-8 sikrer nå i større grad effektivitet, åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning; en praksis hvor kommunene går vekk fra dette oppleves som svært uheldig. Det kan dog være verdt å vurdere hvorvidt tilnærmingen til medvirkning i RIPP er mer hensiktsmessig enn den i loven. RIPP legger opp til en større grad av medvirkning enn lovens minstekrav, et minstekrav som ikke oppleves som tilstrekkelig.

I tillegg til å ha hatt en positiv effekt på medvirkning av tredjeparter i tidligfase, kan de lovpålagte referatene hatt en utilsiktet virkning når det gjelder krav om konsekvensutredning. Kommunen har gjennom hele planprosessen anledning til å kreve konsekvensutredning av et planforslag. Dette innebærer at selv etter at planforslaget har vært på høring, kan kommunen kreve konsekvensutredning, så lenge kommunen sørger for å belyse endringene før et vedtak fattes, jf. forskrift for konsekvensutredninger 21.06.2017 § 26. Våre intervjuer har vist at referatene kan fungere som en sikkerhet mot konsekvensutredningskrav sent i prosessen. Et funn er at forslagsstillere bruker referatet fra oppstartsmøtet til å henvise til at det ikke var krav om konsekvensutredning i oppstartsmøtet. Slik kan forslagsstillere omgå kravet om konsekvensutredning, og kun foreta en redegjørelse.

Lovendringen kan altså se ut til å ha en virkning i strid med lovens krav om utredning. Empirien har vist at kompetansenivået til ansatte i flere kommuner etter lovendringen er noe lavt. Flere intervjuobjekter har blant annet pekt på behov for opplæring og kompetanseheving. Det er også pekt på en skepsis for å utøve den myndigheten kommunen har i en planprosess. Det er derfor verdt å stille spørsmål ved om det er selve lovendringen som har gitt forslagsstiller denne muligheten, eller om det er kompetansemangel og/eller skepsis for å utøve den gitte myndigheten som er grunnen.

Det er utfordrende å skulle identifisere hvilke hovedfaktorer som i størst grad muliggjør dette. Det er dog nærliggende å anta, basert på tilgjengelig informasjon, at feil lovforståelse spiller en betydelig rolle. Dersom kommunen i oppstartsmøtet opplyser at konsekvensutredning ikke vil være nødvendig på det daværende tidspunkt, vil det uansett være mulig for kommunen å kreve dette på et senere tidspunkt i prosessen hvis de rådende forhold endrer seg. Selv om det er utfordrende å skulle isolere de enkeltstående faktorene som bidrar til omgåelse av lovens krav, er det uansett betimelig å hevde at det er uheldig at en slik omgåelse er mulig.

#### **5.2.4 Ytterligere regulering**

Lovendringen oppleves som første steg på veien mot likere behandling og mer forutsigbarhet. En ytterligere regulering av medvirkning for allmennheten i tidligfase, samt lovbestemte tidsfrister for gjennomføring av oppstartsmøtet, vil kunne bidra til at § 12-8 blir et enda bedre verktøy for både forslagsstillere og kommunen. Spørsmålet videre blir dermed hvor langt en

skal gå for å sikre likebehandling gjennom regulering i lov. Er dette aspekter kommunene selv bør regulere, eller går det på bekostning av forutsigbarheten?

Empirien har vist at når kommunene selv får velge tidspunkt for oppstartmøtet, varierer det hvor rask behandlingen er. Det samme funnet ble gjort når det gjelder medvirkning: Når kommunene selv kan bestemme graden av medvirkning, er det store sprik i hvor aktiv og reell medvirkning de ulike kommunene sørger for.

### **5.2.5 Øvrige refleksjoner**

Til tross for utfordringene, bidrar § 12-8 til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning gjennom forpliktende dialog, tidlige avklaringer og tydelige referater. Intervjuobjektene opplever at oppstartsmøtene i stor grad er med på å legge gode rammer for videre arbeid med planprosessen, og at møtet i økende grad bidrar til mer forutsigbarhet og økt effektivitet. Lovendringen oppleves som et viktig grep for å sikre disse viktige verdiene også i de mindre kommunene i Norge.

Gjennom intervjuene har det kommet frem at graden av samarbeid, medvirkninger og tidlige avklaringer er nødvendig for at en planprosess skal sikre effektivitet, forutsigbarhet og åpenhet for alle de involverte partene. Videre regulering av § 12-8 oppleves som et viktig steg mot en slik prosess.

# DEL 6- AVSLUTNING

---

## 6.1 INNLEDNING

Dette kapittelet marker avslutningen på oppgaven vår. Her vil vi gi en oppsummering av funn, avsluttende refleksjoner, samt komme med innspill til eventuelt videre arbeid med tematikken.

## 6.2 OPPSUMMERING AV FUNN

Gjennom oppgaven har vi forsøkt å svare på en hovedproblemstilling og fire delproblemstillinger gjennom innsamlet empiri. Formålet med oppgaven har vært å belyse hva som bidrar til lite forutsigbare planprosesser, med fokus på tidligfase av prosessen. Utgangspunktet i teorigrunnet har vært plan- og bygningsloven, forskrift om behandling av private planforslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven og intervjuer. Ved hjelp av dette materialet har vi kartlagt hva private planforslagstillere, kommunalt ansatte og politikere opplever er årsaken til at behandling av private planforslag ofte er krevende.

Alle intervjuobjektene er enige i at planprosessen som følge av endringene i § 12-8 preges av en større grad av forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning for alle involverte. De etterlyser dog økt medvirkning, mer forpliktende dialog og regulering av tidsfrister i tidlig fase. Kapasitetsutfordringer hos kommunene oppleves som utfordrende for forslagsstillere, og er et aspekt som bidrar til mindre forutsigbarhet. Dette kan knyttes opp til andre faktorer som gjør planprosessen utfordrende, men som ikke er mulig å regulere gjennom lov.

I de tilfellene hvor de kommunalt ansatte opplever at kompetansen er høy nok, er et funn at andre intervjuobjekter i samme kommune mener det motsatte. Dette kan tyde på at kommunene bør øke forhandlingskompetansen for å være bedre rustet i oppstartsmøtene. Kompetanse, kjemi og langvarige relasjoner er aspekter som i stor grad påvirker hvor forutsigbar prosessen oppleves for de involverte, men som vanskelig kan bedres gjennom lovregulering.

Private forslagsstillere og kommunen vil ofte ha motstridende interesser, noe som gjør at en tidlig og god dialog vil være avgjørende for en god planprosess. Det er ikke nødvendigvis slik at rask saksbehandling tilsier gode planer og god prosess, selv om det ser bra ut på statistikken. Et fortsatt fokus på likebehandling, forutsigbarhet og medvirkning vil være hensiktsmessig for å få enda bedre planprosesser.

### **6.3 VIDERE ARBEID MED TEMAET**

Behandling av planforslag er noe som alltid vil være et aktuelt tema i samfunnet; det finnes mange muligheter dersom man ønsker å arbeide videre med temaet. I denne oppgaven har vi fokusert på tidligfasen, og hvordan tidlige avklaringer kan gjøre prosessen bedre og mer effektiv.

Et interessant tema kan være om pbl. § 12-8 bør reguleres ytterligere, slik at loven utvides til å også omfatte tidsfrister for når oppstartsmøtet senest skal gjennomføres. Det samme gjelder regulering av medvirkning i tidligfase av planprosessen. Man legger stadig mer vekt på medvirkningsfaser, spesielt i store omreguleringer med mange berørte parter. Et siste forslag til tema for videre arbeid med problematikken er spørsmålet om når en prosess blir «overregulert». I hvor stor grad skal og bør en planprosess reguleres ytterligere?

Siden det i stadig større grad er private forslagsstillere som fremmer reguleringsplanforslag, er forholdet mellom offentlige og private aktører et aktuelt og spennende tema å jobbe videre med. De temaene og problemstillingene vi adresserer under vår oppsummering av funn trenger videre studier og undersøkelser. Dette er noe vi gjerne skulle gjort selv, men tiden strekker ikke til for å favne over et så stort tema og en så kompleks problemstilling som planlegging.

## LITTERATURLISTE

- Asplan Viak (2015). *Effektivisering av kommunal planlegging – SLUTTRAPPORT* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/B5tW6t>. [Lest 09. april 2018].
- Asplan Viak (2016). *Forutsigbarhet i planprosessen* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/4VL3r5>. [Lest 16. februar 2018].
- Bernt, J.F. (2012). *Kapittel 2. Kommunelovens fødsel, oppvekst og fremtid. I: Kommuneloven 20 år artikkelsamling*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Best alternative to a negotiated agreement (12. januar 2018), i: *Wikipedia* [Nettside]. Tilgjengelig fra <https://goo.gl/TtF66v>. [Lest 09. mars 2018].
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk
- Effektivitet. (14. februar 2009), i: *Store norske leksikon* [Nettside]. Tilgjengelig fra <https://snl.no/effektivitet>. [Lest 2. april 2018].
- Gisle, J. (20. februar 2018). *Kompetanse: jus* [Internett]. I: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/b75qHV>. [Lest 01. mai 2018].
- Gripsrud, G., Olsson, U. H., & Silkoset, R. (2015). *Metode og Dataanalyse*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (5.utg.). Oslo: Cappelen Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Kierkegaard, S. (1859). *Brudstykker af En ligefrem Meddelelse*. Danmark: C.A. Reitzels Forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2010). *Kapittel 8: Regional plan og planbestemmelse* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/2R8vLu>. [Lest 21. mars 2018].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a). *Mer forutsigbare og effektive planprosesser* [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/PTKnig>. [Lest 15. januar 2018].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b), Rundskriv H-6/17. *Ikrafttredelse av endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova*.
- Kompetanse (20. desember 2017), i: *Wikipedia* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/eot7Rp>. [Lest 16. mars 2018].

- Landbruksdepartementet (2002) *Forslag til jordskiftevirkemidler i byer, tettsteder og hytteområder - «utbant jordskifte»*. Oslo: Landbruksdepartementet.
- Lund, P.Ø. (2014). *Innsatser i utsatte byområder - erfaringer fra Groruddalssatsningen*. Oslo: Oslo kommune.
- Malt, U., Tranøy, K.E. (4. august 2015). *Empiri* [Internett]. I Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/empiri>. [Lest 7. oktober 2017].
- Miljøverndepartementet (2011) *Reguleringsplan - Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NIVI Analyse (2014) *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. Oslo: KS.
- Oslo kommune (2018). *Bestill oppstartsmøte* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/Wb5ECC>. [Lest 26. februar 2018].
- Plan- og bygningsetaten (2013). *Innsendt plan 2013 – Skisse til ny prosess* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/71mDNB>. [Lest 10. januar 2018].
- Plan- og bygningsetaten (2015). *Redesignet innsendt planprosess – Evaluering* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/27EXrn>. [Lest 30. januar 2018].
- Rognes, J. K. (2008). *Forhandlinger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sky, P. K. (2003). *Kapittel 5. Forhandling og egedomsutforming*. I: Sevatdal, H. & Sky, P. K. (red.) *Eigedomsteori*. Serie D Rapport 1/2003. NLH, Ås: Institutt for landskapsplanlegging.
- Statistisk sentralbyrå. (2017a). *Areal og samfunnsplanlegging, område- og detaljreguleringsplaner vedtatt av kommunen siste år* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/7trKtF>. [Lest 14. mars 2018].
- Statistisk sentralbyrå. (2017b). *Areal og samfunnsplanlegging, gjennomsnittlig behandlingstid (kalenderdager) for private detaljreguleringsforslag* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/7trKtF>. [Lest 14. mars 2018].
- Statistisk sentralbyrå. (2017c). *Areal og samfunnsplanlegging, andel av behandlede detaljreguleringsplaner som var private forslag (%)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/7trKtF>. [Lest 15. mars 2018]
- Statistisk sentralbyrå. (2017d). *Areal og samfunnsplanlegging, alder for kommuneplanens arealdel (år)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/7trKtF>. [Lest 15. mars 2018].

- Statistisk sentralbyrå. (2017e). *Areal og samfunnsplanlegging, andel reguleringsplaner (område- og detalj) utredet etter forskrift om konsekvensutredning (%)* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/7trKtF>. [Lest 15. mars 2018].
- Statsministerens kontor (2018). *Politisk plattform* [Internett]. Oslo: Statsministerens kontor. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/mkb9oX>. [Lest 24. mars 2018].
- Stokstad, S. (2012). *Kapittel 3. Kommunenes initiativfrihet*. I: Kommuneloven 20 år artikkelsamling. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2013) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2.utg. Oslo: Gyldendal norske forlag.
- Tufte, P.A., Christoffersen, L., Johannessen, A. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Tyrén, C.W. (2010). *Plan- og bygningsloven kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ås kommune (u.å). *Søkeord: Konsekvensutredning* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/JEJVbA>. [Lest 16. mars 2018].

## LOVER OG FORSKRIFTER

- Forskrift om konsekvensutredninger. *Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger*.
- Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. *Forskrift 08. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*.
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967*.
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107*.
- Prop. 149 L (2015-2016). *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv)*.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71*.
- Ot.prp. Nr. 112 (2001-2002). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i byggesaker, forenklinger m.m.)*
- Ot.prp. Nr. 39 (1993-94). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven*.



## FIGURER

Figur 14: Total opplevelse av planprosess. Kilde: Egenprodusert. Mal tilgjengelig fra:

[www.wordclouds.com](http://www.wordclouds.com)

Figur 18: Viktigheten av innsendt dokumentasjon og referatmal. Kilde: Egenprodusert. Mal

tilgjengelig fra [www.wordclouds.com](http://www.wordclouds.com)

Figur 22: Illustrasjoner til medvirkningsstige. Tilgjengelig fra: <https://goo.gl/TNBa9g>. [Lest 15.03.2018].

## VEDLEGG

**Vedlegg 1:** Intervjuguide kommunalt ansatte.

**Vedlegg 2:** Intervjuguide politikere.

**Vedlegg 3:** Intervjuguide Veidekke ASA.

**Vedlegg 4:** Vurdering fra NSD personvernombudet for forskning.

## Vedlegg 1 – Intervjuguide kommunalt ansatte

### Intervju kommunalt ansatte

1. Hvor lenge har du hatt din nåværende stilling?
2. Hva er dine ansvarsområder i kommunen?
3. Deltar du ofte i oppstartsmøter?
4. Hvem deltar i oppstartsmøtet?
5. Hvordan stiller kommunen seg til private planforslag?
  - Åpne, likegyldig, på offensiven, negativt innstilt?
6. Hva er din opplevelse av oppstartsmøte?
7. I hvilken grad kommer dere som planmyndighet med innspill/råd om hvordan planen bør utarbeides?
8. I hvilken grad bistår dere som planmyndighet i planarbeidet?
9. Opplever du at private virksomheter har kompetanse nok til å utarbeide gode planforslag?
10. Hvordan opplever du planforslagsstillers evne til å sette seg inn i kommunens overordnede planer i forkant av planarbeidet?
11. Hvordan opplever du kommunens kompetanse til å behandle det gitte forslaget?
12. Hva er dine tanker om tidlig involvering av politikere og andre interessenter?
  - Hva kan være tidlig involvering?
13. Hvordan oppleves maktbalansen i oppstartsmøtene?
14. Opplever du selv at dere har nok forhandlingskompetanse?
  - Er det en opplevelse av at en av partene føler seg overkjørt, eller møter man likemenn?
15. Opplever du at dere gir lik behandling, uavhengig av hvem som kommer med planforslaget?
16. Hvordan opplever du at oppstartsmøter er med på å legge rammer for videre arbeid med planforslag?
17. I hvilken grad opplever du at lovendring m. lovpålagt oppstartsmøte og referat fra dette bidrar til forutsigbarhet videre i planprosessen, både for kommunen og dere som planforslagstiller?
18. Kommunen har en generell mal når det gjelder oppstartsmøter. Denne skal sendes til utbygger før oppstartsmøtet; i hvilken grad oppleves denne malen som et nyttig verktøy?
  - Sendes den faktisk ut? Eller brukes den i større grad som en referatmal for oppstartsmøtene?

19. Hvilke tanker har du om kravene til gjennomføring- og innhold i oppstartsmøtene?
- Ingen uttømmende krav i PBL om hvor lang tid kommunen har til gjennomføring fra bestilling og hva forslagstiller skal ha med til møtene.
  - Dersom det er krav til konsekvensutredning i prosjektet, opplyses dette i oppstartsmøtet?
20. Hva syntes du kan gjøres annerledes for at planforslag skal behandles så rask og forutsigbart som mulig for alle involverte og berørte?
21. Hva opplever du er utfordringen(e) med behandling av private planforslag?
22. Har du noen erfaring med RIPP (Redesignet innsendt planprosess)
- a. Hvis ja;
- I hvilken sammenheng har du fått denne erfaringen?
  - Hvordan påvirket RIPP prosessen i forhold til vanlig lovbestemt behandling?
  - Er RIPP foretrukket fremfor vanlig behandling? Eventuelt; er skreddersydd behandling foretrukket og ønsket?
- b. Hvis nei;
- (*Introduksjon RIPP*). Har din kommune noe tilsvarende RIPP i oppstartsfasen av reguleringsarbeidet? Er en slik geografisk tilpasset behandlingsplan ønsket, sett med kommunens øyne?
23. Hvilke hindringer eller utfordringer oppleves oftest med private planforslag?
24. Litt om kostnadene ved oppstartsmøter; oppleves gebyret forsvarlig i forhold til møtets innhold, og den nytten berørte parter og interessenter har av et slikt møte?
25. Har dere fått reaksjoner på gebyret dere legger i forbindelse med oppstartsmøter? I så fall, hvilke?
26. Hvor gjennomført opplever du at private planforslag er før de når kommunens bord?
27. Som kommunalt ansatt, hvordan opplever du totalt sett, prosessen med private planforslag?
28. Et det noe annet du ønsker å tilføye?

**Da skal vi ha fått det vi trenger, men dersom det skulle være noe vi har glemt; er det greit om vi tar kontakt?**

## Vedlegg 2 – Intervjuguide politikere

### Intervjuguide politikere

1. Hva er din politiske rolle?
2. Hvor lenge har du hatt denne rollen?
3. Hva vet du om oppstartsmøter?
4. Hvordan opplever du at oppstartsmøter er med på å legge rammer for videre arbeid med planforslag?
5. Hva er dine tanker rundt tidlig involvering av politikere/faggrupper/andre interessenter som er relevante for prosjektet?
  - a. Bør referater fra oppstartsmøtene legges frem for politikerne tidlig og følge saken?
6. Hva ser du på som tidlig involvering?
  - a. Nyttig å ha med politikere i oppstartsmøte, orientering i utvalg, eller utbygger på gruppemøter?
7. Slik systemet er lagt opp nå, opplever du at politikerne blir involvert for sent i prosessen?
8. Opplever du, at du som politiker har nok kompetanse til å avgjøre saker i plansaker?
  - a. Hvis NEI: Hva kan gjøres for å bedre denne kompetansen?
9. Opplever du at utvalget har nok kompetanse til å ta avgjørelser i plansaker?
10. Hvordan opplever du kommunens kompetanse i møte med utbygger og ved behandling av planforslagene?
11. Hvordan opplever du utbyggers kompetanse i møte med kommunen og ved behandling av planforslagene?
12. Som politiker; hvordan opplever du samspillet mellom kommune, utbygger og politiker ved behandling av planforslag?
13. Bidrar den politiske behandlingen til åpenhet og forutsigbarhet?
14. Har du kjennskap til RIPP? (Redesignet innsendt planprosess)
  - a. JA: I hvilken grad opplever du at RIPP har bidratt til nettopp effektivisering og økt forutsigbarhet for de involverte?
  - b. NEI: (*Introduksjon RIPP*). Opplever dette som ønskelig for din kommune?
14. Hva opplever du er utfordringen med behandling av private planforslag?
15. Hva synes du kan gjøres annerledes for at planforslag skal behandles så raskt og forutsigbart som mulig for alle berørte parter og interesser?
16. Noe annet du vil tilføye?

**Da skal vi ha fått det vi trenger, men dersom det skulle være noe vi har glemt; er det greit om vi tar kontakt?**

## Vedlegg 3 – Intervjuguide Veidekke ASA

### Intervjuguide Veidekke

1. Hvor lenge har du hatt din nåværende stilling?
2. Hva er dine ansvarsområder i Veidekke?
3. Deltar du ofte i oppstartsmøter?
4. Hvem deltar i oppstartsmøtet?
5. Hva opplever du at hensikten med oppstartsmøter er?
6. Hva er din opplevelse av oppstartsmøte?
7. Hvordan opplever du at oppstartsmøter er med på å legge rammer for videre arbeid med planforslaget?
8. Mange kommuner har en generell mal når det gjelder oppstartsmøter, som sendes til utbygger i forkant av møtet. Har dere mottatt en slik mal før oppstartsmøtet og i hvilken grad oppleves denne malen som et nyttig verktøy?
9. Hvilke tanker har du om kravene til gjennomføring- og innhold i oppstartsmøtene?
  - Ingen krav i PBL om hvor lang tid kommunen har til gjennomføring fra bestilling og hva forslagstiller skal ha med til møtene.
  - Dersom det er krav til konsekvensutredning i prosjektet, ble dette opplyst om i oppstartsmøtet?
10. Hvilke tanker har du om tidlig involvering av politikere/faggrupper/interessenter som kan ha interesse i prosjektet?
11. Hvordan opplever du at planmyndighetenes innstilling er til ditt planforslag når dere møtes i oppstartsmøtene?
  - Åpne, likegyldig, på offensiven, negativt innstilt?
12. I hvor stor grad opplever du at planmyndighet bistår og kommer med innspill/råd om hvordan planen burde utarbeides?
13. I hvilken grad opplever du at lovendring m. lovpålagt oppstartsmøte og referat fra dette bidrar til forutsigbarhet videre i planprosessen, både for kommunen og dere som planforslagstiller?
14. Opplever du selv at dere i Veidekke har nok kompetanse til å utarbeide gode private planforslag?
15. Hvordan opplever du kommunens kompetanse til å behandle det gitte forslaget?
16. Hvordan er behandling av forslag knyttet til saksbehandler?
  - Behandles saken av den som deltok i oppstartsmøte?
  - Hvis ja: Oppleveres det som nyttig og merkes det at denne personen har fulgt saken fra start?

- Hvis nei: Er det ønskelig at sak følger person så langt det er gjennomførbart?
17. Hvordan oppleves maktbalanse i oppstartsmøtene?
18. Opplever du selv at dere har nok forhandlingskompetanse?
- Er det en opplevelse av at en av partene føler seg overkjørt, eller møter man likemenn?
19. Opplever du at dere får lik behandling, uavhengig av hvem som deltar på prosjektet?
20. Har du noen erfaring med RIPP (Redesignet innsendt planprosess)
- a. Hvis ja;
- I hvilken sammenheng har du fått denne erfaringen?
  - Hvordan påvirket RIPP prosessen i forhold til vanlig lovbestemt behandling?
  - Er en skreddersydd behandling tilpasset hver kommune å foretrekke, fremfor ordinær behandling?
- a. Hvis nei;
- (Introduksjon RIPP). Er en slik geografisk tilpasset behandlingsplan ønsket, sett med utbygges øyne?
21. Hva syntes du kan gjøres annerledes for at planforslag skal behandles så raskt og forutsigbart som mulig for alle involverte og berørte?
22. Hvilke hindringer eller utfordringer oppleves oftest med private planforslag?
23. Litt om kostnadene ved oppstartsmøter; Hva syntes du om gebyret for oppstartsmøtene?
- Her tenker vi på kostnad versus nytte.
  - Fremkommer det tydelig at man betaler for dette møtet?
  - Er oppfølging inkludert, hvor mye oppfølging, eller praktiseres det ikke så rigid?
24. Regulering av gebyret for oppstartsmøter; burde gebyret reguleres ut i fra størrelse på planforslaget? Høyere/lavere ut i fra mengden av arbeid.
25. Som privat planforslagsstiller, hvordan opplever du totalt sett, kommunens behandling?
26. Er det noe annet du ønsker å tilføye?

**Da skal vi ha fått det vi trenger, men dersom det skulle være noe vi har glemt; er det greit om vi tar kontakt?**

## Vedlegg 4 – Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning



Fredrik Holth

1432 ÅS

Vår dato: 22.11.2017

Vår ref: 56759 / 3 / OASR

Deres dato:

Deres ref:

### Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 23.10.2017 for prosjektet:

56759	<i>Kommunal behandling av private planforslag, knyttet opp mot plan- og bygningsloven § 12-8</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Fredrik Holth</i>
Student	<i>Lisa Lyngmo</i>

#### Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

#### Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

#### Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringsskjema.

#### Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

**Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt**

Ved prosjektslutt 15.05.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Marianne Høgetveit Myhren

Øivind Armando Reinertsen

Kontaktperson: Øivind Armando Reinertsen tlf: 55 58 33 48 / [Oivind.Reinertsen@nsd.no](mailto:Oivind.Reinertsen@nsd.no)

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Lisa Lyngmo, [l.lyngmo@gmail.com](mailto:l.lyngmo@gmail.com)





Ifølge prosjektmeldingen skal utvalget informeres muntlig om prosjektet og samtykke til deltakelse. For å tilfredsstille kravet om et informert samtykke etter loven, må utvalget informeres om følgende:

- hvilken institusjon som er ansvarlig
- prosjektets formål / problemstilling
- hvilke metoder som skal benyttes for datainnsamling
- hvilke typer opplysninger som samles inn
- at opplysningene behandles konfidensielt og hvem som vil ha tilgang
- at det er frivillig å delta og at man kan trekke seg når som helst uten begrunnelse
- dato for forventet prosjektslutt
- at data anonymiseres ved prosjektslutt
- hvorvidt enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven
- kontaktopplysninger til forsker, eller student/veileder.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Norges miljø- og biovitenskapelige universitet sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal sendes elektronisk eller lagres på privat pc /mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

Forventet prosjektslutt er 15.05.2018. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn).



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway