



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2024 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

# **Effektiv og forutsigbar planprosess: Oppstartsmøtet i praksis**

Dan Kjetil Lillefosse Enberget  
Pernille Bjønness Waage

Master i eiendomsutvikling

## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på vår mastergradsutdanning i eiendomsutvikling på Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU). Emnet M30-EUTV utgjør 30 studiepoeng og leveres våren 2024. Vi har gjennom høsten 2023 gjort forberedelser til oppgaven, men hovedvekten av arbeidet har vært utført i perioden fra januar til mai 2024.

Læringskurven i studiet har vært bratt, og selv om det har vært utfordrende og til tider mindre motiverende har oppgavens tema vært noe som har engasjert oss hele veien. Arbeidet vi har lagt ned har vært spennende og vi synes samarbeidet har fungert godt.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder Fredrik Holth for uvurderlig støtte gjennom dette forskningsprosjektet. Hans evne til å stille reflekterende spørsmål underveis har hjulpet oss med å se sammenhengene i lovverket og planprosessen. Tusen takk for gode diskusjoner og samtaler. Din kunnskap har virkelig bidratt til vår faglige vekst.

Vi vil samtidig takke alle foreleserne vi har hatt på NMBU for to fine år. Vi håper masteroppgaven vår lever opp til deres forventninger. I tillegg ønsker vi å takke alle våre intervjuobjekter for at dere tok dere tid til å svare på våre spørsmål. Våre forskningsresultater vil forhåpentligvis være nyttig for både de som jobber innenfor temaet og andre interesserte.

Ås, 14.05.2024

Dan Kjetil Lillefosse Enberget & Pernille Bjønness Waage

## Sammendrag

Arealplanlegging ligger til grunn for all utvikling av eiendom i Norge. De fleste forslag til regulering- eller detaljplaner fremmes av private aktører. Da er et godt samarbeid mellom det offentlige og de private aktørene viktig. Likevel oppleves avstanden mellom dem som stor og samarbeidet mindre bra. I 2015-2016 ble det foreslått endringer i plan- og bygningsloven med den hensikt å gi mer effektive og forutsigbare planprosesser. Vår masteroppgave tar for seg lovendringene i plan- og bygningsloven, og undersøker hvordan disse har påvirket effektiviteten og forutsigbarheten i behandlingen av private planforslag. Oppgaven retter fokus mot oppstartsfasen i planprosessen, inn mot det formelle oppstartsmøtet. I dette undersøker vi kommunenes rutiner, hvordan partene samarbeider og hvordan planforslagene forholder seg til overordnet plan.

Gjennom grundige kvalitative intervjuer med nøkkelpersonell i utvalgte kommuner og private utbyggere, har vi forsket på hvordan tidlige faser av reguleringssaker faktisk utfolder seg i praksis. Våre funn viser at kommunene vi snakket med har innført nye rutiner som støtter tidligere avklaringer og effektivisering av planprosesser, men graden av effekt viser seg å være svært variert. Eksempelvis kan detaljerte kommuneplaner, tidlig prosjektering og spesialtilpassede løsninger kan få både positive og utilsiktede virkninger. Dette understreker et viktig poeng: effekten av lovgivningsendringer er avhengig av de valg kommunen, utbygger og politiker gjør.

Resultatene peker på viktigheten av et godt samarbeid og kommunikasjon mellom alle involverte parter. Konklusjonen trekker frem at selv om potensialet for mer effektive og forutsigbare prosesser er betydelig, kreves det en koordinert innsats for å realisere dette potensialet fullt ut. Vi håper vår forskning vil inspirere til videre dialog og tiltak som kan styrke samspillet mellom teori og praksis i norsk arealplanlegging.

## Abstract

Land-use planning is the foundation for all property development in Norway. Most proposals for zoning plans or detailed zoning plans are submitted by private participants. Good cooperation between public authorities and private participants is crucial. However, the gap between them in most cases feels big and the collaboration is not always good. In 2015-2016, changes were proposed to change the Planning and Building Act aimed at making planning processes more efficient and predictable. Our master's thesis examines these changes to the Planning and Building Act, exploring how they have affected the efficiency and predictability in handling private planning proposals. The thesis focuses on the initial phase of the planning process, up to the formal pre-application conference. It looks into the routines of the municipalities, the collaboration between parties, and how the planning proposals align with overarching plans.

We have studied how the early stages of regulatory cases actually unfolds through in-depth qualitative interviews with key personnel in selected municipalities and private developers. Our results indicate that the municipalities we spoke with have introduced new routines that support earlier clarifications and make planning processes more efficient, yet the effect varies significantly. For instance, detailed municipal master plans, early project planning, and customized solutions can have both positive and unintended effects. This highlights an important point: the impact of legislative changes depends on the decisions made by the municipality, developers, and politicians.

The results emphasize the importance of good cooperation and communication between all parties involved. The conclusion points out that while there is significant potential for more efficient and predictable processes, a coordinated effort is needed to fully realize this potential. We hope our research will encourage further dialogue and initiatives to strengthen the interaction between theory and practice in Norwegian land-use planning.

# Innholdsfortegnelse

|   |            |
|---|------------|
| <b>Forord</b> .....   | <b>2</b>   |
| <b>Sammendrag</b> .....   | <b>3</b>   |
| <b>Abstract</b> .....   | <b>4</b>   |
| <b>Innholdsfortegnelse</b> .....                                | <b>5</b>   |
| <b>Begrep og definisjoner</b> .....                             | <b>6</b>   |
| <b>Kapittel 1 – Innledning</b> .....                            | <b>7</b>   |
| 1.1 Oppgavens tema .....  | 7          |
| 1.2 Oppgavens formål .....                                      | 9          |
| 1.3 Faglig tilnærming .....                                     | 10         |
| 1.4 Oppgavens oppbygging .....                                  | 17         |
| <b>Kapittel 2 – Metode</b> .....                                | <b>18</b>  |
| 2.1 Forskningsmetoder .....                                     | 18         |
| 2.2 Valg av metode .....  | 19         |
| 2.3 Litteraturstudie .....                                      | 19         |
| 2.4 Datagrunnlag .....  | 20         |
| 2.5 Dybdeintervjuer .....                                       | 21         |
| 2.6 Reliabilitet og validitet .....                             | 23         |
| <b>Kapittel 3 – Teori</b> .....                                 | <b>24</b>  |
| 3.1 Plansystemet .....  | 24         |
| 3.2 Ulovfestede planer .....                                    | 30         |
| 3.3 Planprosessen .....   | 31         |
| 3.4 Om effektivitet og forutsigbarhet i planprosessen .....     | 39         |
| 3.5 Forhandlinger og samspill .....                             | 41         |
| 3.6 Eiendomsutvikling .....                                     | 43         |
| 3.7 Styring gjennom planlegging .....                           | 44         |
| <b>Kapittel 4 – Analyse</b> .....                               | <b>45</b>  |
| 4.1 Organisering, rutiner og oppstartsmøter .....               | 45         |
| 4.2 Forholdet til overordnet plan og stans av planforslag ..... | 54         |
| 4.3 Kommunens rolle .....                                       | 61         |
| 4.4 Utbyggers rolle .....                                       | 68         |
| 4.5 Politikernes rolle .....                                    | 75         |
| 4.6 Lovendringen .....  | 79         |
| <b>Kapittel 5 – Diskusjon</b> .....                             | <b>84</b>  |
| 5.1 Organisering, rutiner og oppstartsmøter .....               | 84         |
| 5.2 Forholdet til overordnet plan og stans av planforslag ..... | 93         |
| 5.3 Ansvar, rollefordeling og samarbeid .....                   | 101        |
| 5.4 Lovendringen .....  | 110        |
| <b>Kapittel 6 – Konklusjon og kritikk</b> .....                 | <b>115</b> |
| 6.1 Konklusjon .....  | 115        |
| 6.2 Kritisk refleksjon .....                                    | 117        |
| 6.3 Anbefalinger til videre forskning .....                     | 118        |
| <b>Litteraturliste</b> .....                                    | <b>120</b> |
| <b>Figurliste</b> .....   | <b>125</b> |
| <b>Vedlegg</b> .....  | <b>126</b> |

## Begrep og definisjoner

*Kommuneplanens arealdel:* En arealplan for hele kommunen, planen er rettslig bindende. Gjennom oppgaven omtaler vi kommuneplanens arealdel som «kommuneplanen» i flere sammenhenger. Dette valget er tatt for å i større grad få flyt i teksten.

*Detaljplan:* Detaljplan er en reguleringsplan med større detaljeringsgrad enn områdeplan og kommuneplan, og det er noe som kan foreslås av en privat part. Dette brukes når det er utarbeidet områdereguleringer. For områder der kommunen ikke ser behovet for områderegulering eller der kommuneplanen ikke stiller krav om dette, utarbeides det kun reguleringsplan. En reguleringsplan kan altså både være områderegulering og detaljregulering. Ikke alle kommuner bruker områdereguleringer, og detaljplaner omtales derfor ofte som reguleringsplan.

*Kommunestyret:* Det øverste organet i en kommune. Kommunestyret består av de politikerne som er valgt inn for å styre kommunen og er de som tar alle viktige avgjørelser på vegne av kommunen. Det er samtidig de som har ansvaret for avgjørelsene. Kommunestyret kan delegerer ansvar til kommunens administrasjon.

*Administrasjon:* Dette er de som er ansatt i kommunen. Administrasjonen kan få delegert ansvar fra politisk nivå og dermed myndighet over gitte lover. Kommunedirektøren (tidligere kalt rådmann) er øverste leder til hele administrasjonen. Administrasjonen er ofte delt opp i virksomheter som har ansvar for hvert sitt fag. Planavdelingen er ett eksempel.

*Forskriften:* Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. (2017) gjentas flere ganger i oppgaven. Siden forskriften har en lang korttittel, har vi valgt å omtale denne som «forskriften».

*Planinitiativ:* Når et planforslag sendes til kommunen skal det inneholde mye viktig dokumentasjon. Dokumentasjonen listes opp i Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Dette kalles et planinitiativ.

*Mulighetsstudie:* En undersøkelse på hva som er mulig å gjøre av utvikling i området. En mulighetsstudie handler om hva området trenger, hva som bør videreføres og hva området kan tåle.

*KOSTRA:* Hvert år leverer kommunene og fylkeskommunene i Norge inn tall for samlet saksbehandlingstid til Statistisk sentralbyrå (SSB). Denne rapporteringen kalles KOSTRA. KOSTRA står for kommune-stat-rapportering (Statistisk sentralbyrå, u.å.)

*Iterativ prosess:* Begrepet iterativ betyr det samme som repeterende. En iterativ prosess menes da med at handlinger i en prosess utføres gjentatte ganger.

# Kapittel 1 – Innledning

I dette kapittelet vil vi først presentere oppgavens bakgrunn, tema og formål. Vi begynner med oppgavens tema og bakgrunn, før vi går nærmere inn på våre forskningsspørsmål og avgrensninger i oppgaven. Deretter vil vi kort forklare hvorfor vi har valgt nettopp disse. Vi vil så redegjøre for den faglige tilnærmingen til temaet og til slutt presentere oppgavens oppbygning.

## 1.1 Oppgavens tema

### 1.1.1 Bakgrunn og tema

Plan- og bygningsloven (pbl.) er sentral for arealforvaltning og utbygging i Norge. Hensikten med pbl. er ifølge § 1-1 å fremme best mulig utvikling for hver enkelt, samfunnet og fremtiden. Dette sikres i stor grad gjennom kommuneplaner, områdereguleringer og detaljplaner. I lovkommentar til plandelen står følgende: «Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022a, s. 8). Private aktører har rett til å fremme forslag til detaljregulering, jf. pbl. § 12-3. Dette medfører et stort ansvar, både på den som fremmer detaljplanene, kommunen som skal behandle plansakene og politikerne som skal vedta planene.

I 2015-2016 ble det foreslått endringer av plan- og bygningsloven. Formålet med disse endringene var blant annet å gjøre planprosesser mer effektive og forutsigbare. Dette skulle gjøres gjennom bedre samarbeid og økt kompetanse (Prop. 149 L (2015-2016) s. 5). Lovendringen trådte i kraft i 2017. I 2018 trådte også forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven i kraft. I etterkant av disse endringene sa daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner: «*Bedre samarbeid, økt forutsigbarhet for de involverte aktørene og tidligere avklaringer vil gi raskere og bedre saksbehandling*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Nå, 6 år senere, vil vi undersøke om dette stemmer og om endringen har hatt effekt.

Vi ønsker å forske på temaet for å finne ut hva som kan være årsaken til at planprosesser blir gode, effektive og forutsigbare. For mange er det et overordnet mål at planprosessen skal være god. En planprosess kan være god selv om den ikke foregår på en effektiv og forutsigbar måte. Vi ønsker å fokusere på dialog og samarbeid i tidlig reguleringsfase. Med tidlig reguleringsfase mener vi tiden fra første møte mellom privat forslagstiller og kommune, og frem til referatet fra oppstartsmøtet er godkjent. Vi lurer på hvordan samarbeidet mellom det offentlige og det

private er, og hvordan det kan bli bedre. Oppstarten av planprosessen begynner med dialog og samhandling. Det legges opp til et oppstartsmøte der kommunen har anledning til å gi råd. Formålet er, som nevnt over, å legge til rette for en forutsigbar og effektiv planprosess.

### 1.1.2 Våre forskningsspørsmål

Vi valgte følgende problemstilling:

«Har lovgivers intensjoner om oppstartsmøte etter lovendringen av plan- og bygningslovens § 12-8 ført til mer effektiv og forutsigbar behandling av private planforslag?»

Det ligger mye i begrepene effektivt og forutsigbart. Det er ikke mulig å måle dette i tall, og man er avhengig av partenes opplevelser og tilbakemeldinger. Disse kan variere ut fra hvem man spør, og når man spør. Det vil dermed være vanskelig å måle om lovgivers intensjoner har fungert. Vi har derfor valgt å rette fokus mot dialog og samhandling. I tillegg ønsker vi å finne konkrete eksempler på hvorfor en prosess foregår, eller ikke foregår, på en effektiv og forutsigbar måte. Vi valgte derfor følgende underordnede forskningsspørsmål:

- Har kommunen egne rutiner eller praksis for å legge til rette for en effektiv og forutsigbar planprosess, og fungerer disse?
- Hvordan forholder de private planforslagene seg til overordnet kommuneplan?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og forslagstiller i praksis?

### 1.1.3 Avgrensninger

Overordnet ønsker kommunen gode detaljplaner, og utbygger ønsker at planprosessen går raskt. Det er ikke noen umiddelbar sammenheng mellom god dialog og raske planprosesser. Dersom en utbygger foreslår en større utbygging av et område i sentrum av en by der verneinteressene er store, vil det kunne by på innsigelser og dermed skape en lengre planprosess. Dette kan skje selv om dialogen i tidlig fase er svært god. Det samme gjelder i motsatt fall, en prosess kan gå raskt selv om kommunen og den private initiativtakeren ikke har kommunisert godt. Vi vil dermed ikke kunne måle hvor raskt en plan gjennomføres og deretter koble denne til god eller dårlig dialog og samhandling. Vi valgte derfor å stille generelle spørsmål om dialog og se på de store linjene av saksbehandlingstid og forholdet til overordnet plan.



Vi har valgt å definere effektivitet som tid, produktivitet og effekt. Begrepet «effektivt» brukes ofte om noe som gjennomføres på raskest mulig måte. Vi ser at begrepet også innebærer at man har noe å jobbe med og at arbeidet har en betydning. Forutsigbarhet handler for oss om å vite hva som vil skje og hvilke tilbakemeldinger man i fremtiden vil få, og hvordan dette påvirker partenes valg og beslutninger.

Vår oppgave retter seg dessuten mot den tidlige fasen, frem til oppstartsmøtet. Partenes opplevelse av en planprosess strekker seg lengre, og det vil være vanskelig å skille mellom hva som fungerte i planoppstarten og hva som skjedde senere i planprosessen.

Gitt tidsbegrensningen måtte vi velge ut noen få kommuner å intervju. Vi valgte å se bort fra de største byene, som Oslo, Bergen og Trondheim. Vi ønsket likevel at det skulle være et visst trykk på utviklingen på stedet og valgte derfor kommunene Fredrikstad, Lillehammer, Sandnes og Tromsø. Kommunene er geografisk spredt over hele landet, men er alle steder med et visst utbyggingsvolum. For å kunne ha noe å sammenlikne, valgte vi utbyggere som hadde prosjekter i de samme kommunene.

I oppgaven har vi valgt å ikke skille mellom utbygger og forslagstiller. Mange utbyggere bruker plankonsulenter i arbeid med reguleringsplan, men vi har tatt utgangspunkt i utbygger med en økonomisk interesse i det videre arbeidet.

## 1.2 Oppgavens formål

Vårt innledende mål var å se etter sammenhenger mellom dialogen i oppstartsfasen og effektiviteten og forutsigbarheten i planprosessen. Dersom dialogen har vært god, har dette redusert uenigheter og konflikter? Vår hypotese var at avstanden mellom de private aktørene og det offentlige er for stor. Vi tror det er lite forståelse for hverandres ansvarsområder, utgangspunkt og måter å løse oppgaven med arealforvaltning og utbygging på. Vårt ønske har vært å synliggjøre forskjellene og bidra til økt forståelse. På den måten kan kanskje planprosessen på sikt gå raskere som følge av færre konflikter, økt forståelse og bedre samarbeid mellom det private og det offentlige. Gjennom intervjuene og arbeidet med analysene forsto vi at det lå noe i våre hypoteser, men at det ikke var like svart-hvitt som vi hadde sett for oss. Vi mener intensjonene til lovgiver er gode, og vårt overordnede mål med masteroppgaven er å finne ut hva som fungerer og hva som ikke fungerer.

Kommunene i Norge jobber på forskjellig måte og mange har egne rutiner. Vi ønsket å finne ut om kommunene vi snakket med har egne rutiner som fungerer godt og hva disse går ut på.

Kanskje kan andre kommuner dra nytte av samme erfaring for å oppnå det lovgiver ønsket med lovendringen.

Vi ønsket videre å forske på hvordan planinitiativ forholder seg til overordnet plan. Gjennom dette viste det seg naturlig å vurdere detaljeringsnivået i kommuneplanens arealdel. Pbl. § 12-8 åpner for at kommunen kan stanse planforslag. Hensikten er å effektivisere arbeidet med planer som ikke vil la seg gjennomføre. Vi ønsket i utgangspunktet å forske på antallet planer som ble stanset formelt og årsaken til stans. Dette viste seg å være vanskelig, og vi valgte å se overordnet på spørsmålet, for å finne ut hva som gjør at planer stanses.

Vårt siste mål for oppgaven er å forske på hvordan samarbeidet mellom utbygger og kommune fungerer i praksis. Hva fungerer, hva fungerer ikke, og hvordan kan de to partene samarbeide bedre? Vårt mål for oppgaven og forskningen har vært å finne noe konkret som både det offentlige og de private aktørene kan dra nytte av i fremtidig planlegging.

## 1.3 Faglig tilnærming

### 1.3.1 Lovendringen – mer effektive og forenklede planprosesser

For å oppnå mer effektive og forutsigbare planprosesser fremmet Kommunal- og distriktsdepartementet i 2016 forslag om flere lov- og forskriftsendringer i Prop. 149 L. Noe av det som ble foreslått var å gi kommunene formell hjemmel til å kunne stanse planinitiativ allerede i oppstartsfasen (Prop. 149 L (2015-2016) s. 6). Der kommunen tidligere ikke kunne stanse planarbeidet før de hadde mottatt et komplett planforslag, kunne de nå få mulighet til å stanse et planinitiativ tidligere. Bakgrunnen for forslaget var at kommunen ikke skulle slippe å bruke mye tid og ressurser på planforslag de ikke ønsker å fremme (Prop. 149 L (2015-2016) s. 7).

Et annet sentralt forslag var å tydeliggjøre og formalisere rammene rundt oppstartsmøtet. Dette innebar å lovfeste krav til referat fra oppstartsmøtet. I tillegg skulle det legges opp til en mer forpliktende dialog i oppstartsmøtene. Referatet skulle være fundamentet for det videre planarbeidet og dermed legge grunnlaget for en forutsigbar og omforent prosess, med klare føringer for fremdrift, dokumentasjon og utforming av planen. Samtidig innebar endringen også en rett for forslagsstiller til å løfte frem uenigheter om det videre planarbeidet til kommunestyret (Prop. 149 L (2015-2016) s. 7).

Videre foreslo departementet at det skulle fastsettes nærmere forskrifter og etablere en sentral frivillig godkjenningsordning for de foretak som jobber med å utarbeide private planforslag

(Prop. 149 L (2015-2016) s. 7). Dette skulle sikre bedre kompetanse i planprosessen. Bakgrunnen for dette var at både kommuner og utbyggere har uttrykt misnøye med at mange plankonsulenter utarbeider mangelfulle planforslag (Prop. 149 L (2015-2016) s. 8).

Målet med lovendringene var å bidra til å gjøre planprosessene mer effektive og forutsigbare gjennom bedre samarbeid og økt involvering. Endringene skulle sørge for enklere regler, raskere og bedre saksbehandling og færre klagesaker (Prop. 149 L (2015-2016) s. 5).

### 1.3.2 Tidligere forskning

Det er lite tidligere forskning rundt oppstartsmøter og den tidlige planprosessen. I desember 2022 leverte Holth & Winge, Rambøll og Henning Larsen en evaluering av lov- og forskriftsendringene i plan- og bygningsloven som ble gjennomført i 2017/2018. I rapporten konkluderer de med at lov- og forskriftsendringene har fungert, men at «endringene ikke var tilstrekkelige, dersom målsettingen er en *betydelig* effektivisering av planprosesser» (Holth & Winge, Rambøll & Henning Larsen, 2022, s. 5).

Hanne Winger Minde har skrevet en artikkel med tittel «Hvilke krav stilles til samsvar mellom private reguleringsforslag og overordnede arealplaner?» Et av funnene hun gjorde var at det ikke er et absolutt krav om at hovedtrekkene i de overordnede planene må følges, et planinitiativ kan derfor fremmes selv om det er i strid med overordnet plan (Minde, 2022).

Det er også skrevet flere masteroppgaver om temaet og temaene rundt oppstartsmøtet. Masteroppgaven til Tveit og Delås konkluderer med at utbyggingsprosjekter som tilfører mer kvalitet i et prosjekt, får en raskere planprosess. De mener at hovedårsaken til dette er et godt samarbeid mellom de private aktørene og de offentlige myndighetene (Delås & Tveit, 2023).

I sin masteroppgave har Helgesen og Evensen forsket på samspillet i en reguleringsplanprosess. De viser til at prosessen åpner for samhandling, men at dette i varierende grad blir gjort i praksis. Konklusjonen er at rolleforståelse, tillit, kommunikasjon og kompetanse er avgjørende for et godt samspill i planprosessen (Evensen & Helgesen, 2020).

Lyngmo og Berg har i sin masteroppgave fra 2018 undersøkt om plan- og bygningsloven § 12-8 bidrar til forutsigbarhet, medvirkning og åpenhet. Deres konklusjon i 2018 var at endringen av § 12-8 bidro til mer forutsigbar planprosess, samt at forventningene og uklar rolleforståelse gjør at kompetansen til saksbehandlere oppleves som lav og at dette kan virke inn på forutsigbarheten (Berg & Lyngmo, 2018).

Stensholt skrev i 2017 en masteroppgave med fokus på rekkefølgekrav, oppgaven har tittelen «Forutsigbarhet i reguleringsprosessen». Han viser til at rekkefølgekrav som dukker opp sent i prosessen er utfordrende, og at en tidlig dialog om dette er positivt for utbygger. Det konkluderes med at samarbeid og tidlig dialog kan gi økt forutsigbarhet samt at partene bør benytte seg av de faglige styrkene til hverandre (Stensholt, 2017).

### 1.3.3 Historisk og samfunnsmessig perspektiv

Historisk sett har muligheten til å fremme et privat planforslag eksistert lenge. Bygningsloven fra 1924 hadde følgende bestemmelse i § 27, annet ledd: «Fremkommer forslag til byplan fra grunneiere eller andre interesserte, skal bygningsrådet snarest mulig behandle forslaget og ta standpunkt til det» (Bygningsloven, 1924, § 27). Gjennom årene har lovbestemmelsen forandret seg. I loven av 1965 ble det lagt til at bygningsrådet skulle sende saken til politisk behandling dersom de mente forslaget ikke burde føre frem (Bygningsloven, 1965, § 27). Lovforarbeidene til Planleggingsloven av 1981 la til en intensjon om dialog med bygningsrådet i forkant av et privat planinitiativ. Videre ble bygningsrådet pålagt å realitetsbehandle planforslaget dersom slik dialog hadde funnet sted (Ot.prp.nr.22 (1980-1981), s. 136-137). I forbindelse med arbeidet av den nye plan- og bygningslov i 1985, ble det i forarbeidene foreslått at bygningsrådet kunne foreta rådgivning. Retten til å få sitt planforslag behandlet av kommunestyret ble erstattet med retten til å få et eventuelt avslag behandlet av kommunestyret. Bygningsrådet fikk dermed adgang til å ta en avgjørelse om man skulle gå videre med reguleringsforslaget (Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s. 125-126). Det ble altså tidlig lagt inn bestemmelser for å gjøre prosessene mer effektive. I plan- og bygningsloven av 1985 ble det for første gang lagt inn frister for saksbehandling av planer (Plan- og bygningslov, 1985, § 30).

I dag er muligheten til å fremme et privat planinitiativ hyppig benyttet i forbindelse med utbyggingsprosjekter. Dette gjør at disse stadig er i debatt i media. Plan- og bygningslovens regler skaper jevnlig overskrifter. Ofte med en negativ vinkling eller hentydning til at prosessen tar tid og at ikke forslagstiller får det slik de ønsker. Noen eksempler kan være:

**«Stordalen & co trekker hotellplanen i Tromsø - begynner på nytt»** (Widing, 2024a).

Nordic Choice Hotels/Strawberry planla et nytt hotell på 12 etasjer langs brygga i Tromsø. Planavdelingen mente dette ikke var tilpasset eksisterende bebyggelse på en god nok måte og ønsket ikke gå videre med planforslaget (Widing, 2024a).

**«Ble nektet næring i Tønsberg, prøver igjen med boliger»** (Widing, 2024a).

Selskapet Våletun kjøpte et nedlagt sykehjem og ønsket å regulere dette til bolig, kontor, forretning og tjenesteyting. Kommunen ønsket ikke næring i dette området og anmodet stans av planinitiativet. Utviklingsselskapet prøver på nytt med boliger i kombinasjon med offentlig/privat tjenesteyting (Widing, 2024b).

**«Det har tatt åtte år å omregulere tomten. Nå gror det mose i kontorbygget»** (Bjørnøy, 2023).

I denne artikkelen går Erna Solberg «til kamp mot treg kommunal saksbehandling» (Bjørnøy, 2023). Bygget som omtales skal rives og det planlegges 160 nye boliger. Men, som artikkelen sier, må kommunen først si ja. Høyre mener saksbehandlingstiden skal ned, og at lang saksbehandlingstid hindrer næringen. Plan- og bygningssetaten i Oslo (PBE) mener eksempelet ikke er representativt (Bjørnøy, 2023).

**«Høyre-politiker Arve Juritzen: – Vi må komme tidligere inn i sakene»** (Saltnes, 2023).

Saken omhandler egentlig den nye kommuneplanen i Oslo der politikerne og PBE har hatt god dialog og samhandling. Likevel begynner artikkelen med at Juritzen, på vegne av de nye politikerne i Byutviklingsutvalget i Oslo, kommer med en oppfordring til eiendomsselskapene og bransjen: de ønsker å komme tidligere inn i sakene og jobbe sammen med utviklerne. Politikerne vil lære språket og mener det er lurt å involvere dem tidlig (Saltnes, 2023).

En fellesnevner med disse artiklene er at kommunens synspunkter ikke blir fremhevet i særlig grad. PBE forklarer seg i saken der Erna Solberg uttaler seg, deres uttalelse ligger langt nede i artikkelen. Overskriftene og fremtoningen virker ikke å være nyansert.

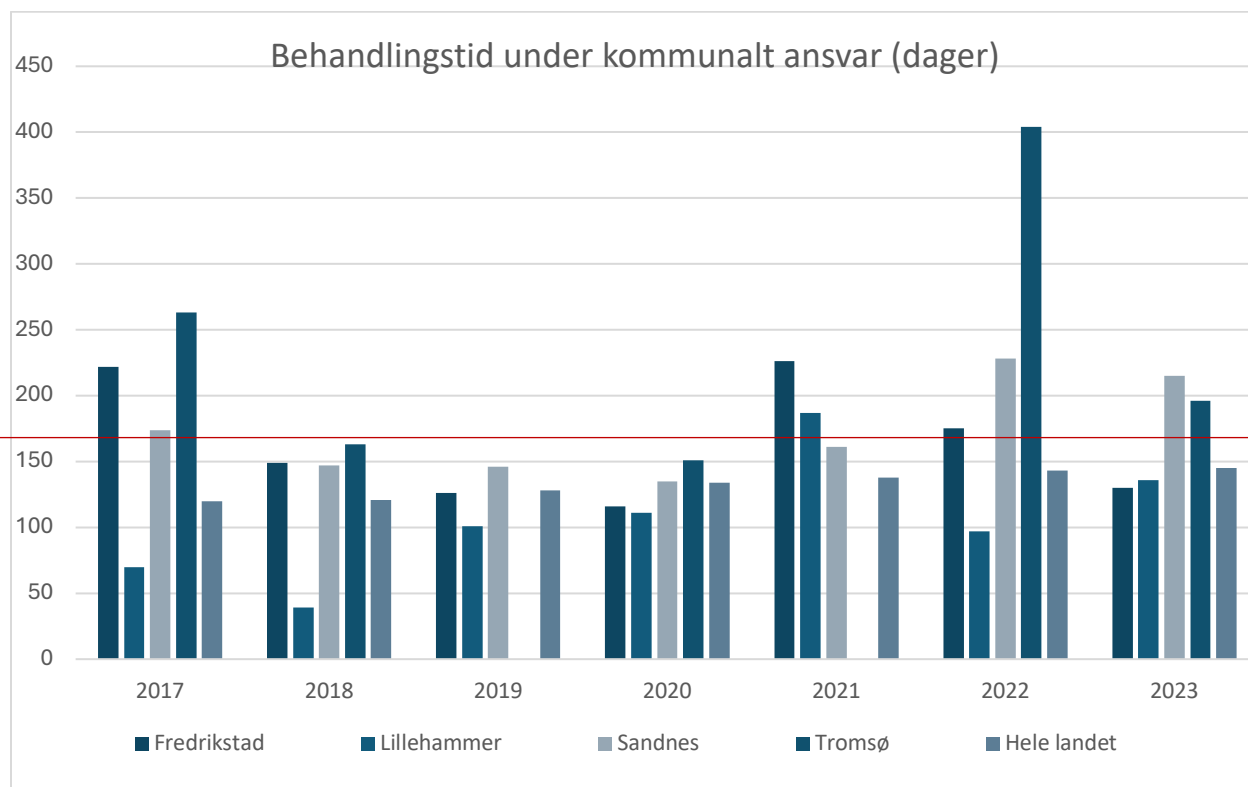
Ser vi derimot på KOSTRA-tallene, en statistikk som måler saksbehandlingstid i kommuner og fylkeskommuner, er ikke tallene like ensidig. Tallene baserer seg på gjennomsnittlig saksbehandlingstid oppgitt og sendt inn av kommunene til Statistisk Sentralbyrå (SSB) [1]. Plan- og bygningsloven § 12-11 gir kommunen inntil tolv ukers saksbehandlingsfrist på behandling av planforslag før det legges ut på høring. Når høringsfristen er ute sier § 12-10 fjerde ledd at kommunen bør ha behandlet ferdig planforslaget for vedtak innen tolv nye uker. Formuleringen kan tilsa at dette er planavdelingen sin saksbehandlingstid og ikke inkluderer politisk behandling. Lovkommentar fra Tyrén sier imidlertid at reguleringsplansaker «bør være ferdigbehandlet og fremmet for behandling i kommunestyret innen tolv uker» (Tyrén, 2018, s. 197). Flere kommuner behandler plansaker politisk flere ganger. Til hver behandling må saken settes opp på et sakskart, «få plass» i et fremtidig politisk møte, bli gjennomgått av politikerne

som forberedelse før den endelige behandlingen i kommunestyret. Dette tar tid, men er altså ikke med i beregningen av saksbehandlingstiden. Planavdelingen har en total saksbehandlingstid på 168 dager, inkludert politisk behandling. Ved spesielt kompliserte eller store saker har man anledning til å legge til ytterligere seks uker, 42 dager. Totalt utgjør dette 210 dager. KOSTRA-tallene for 2023 viser følgende tall for hele landet:

| Hele landet (målt i antall dager)  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Sum: Samlet tid medgått fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyret | 593  | 644  | 676  | 668  | 708  | 784  | 894  |
| Behandlingstid under kommunalt ansvar  | 120  | 121  | 128  | 134  | 138  | 143  | 145  |
| Forslagsstillers samlede tid   | 393  | 446  | 472  | 471  | 491  | 587  | 637  |
| Andre aktørers lovhjemlede saksbehandlingstid: Offentlig høring og ettersyn                  | 60   | 59   | 59   | 64   | 60   | 65   | 66   |

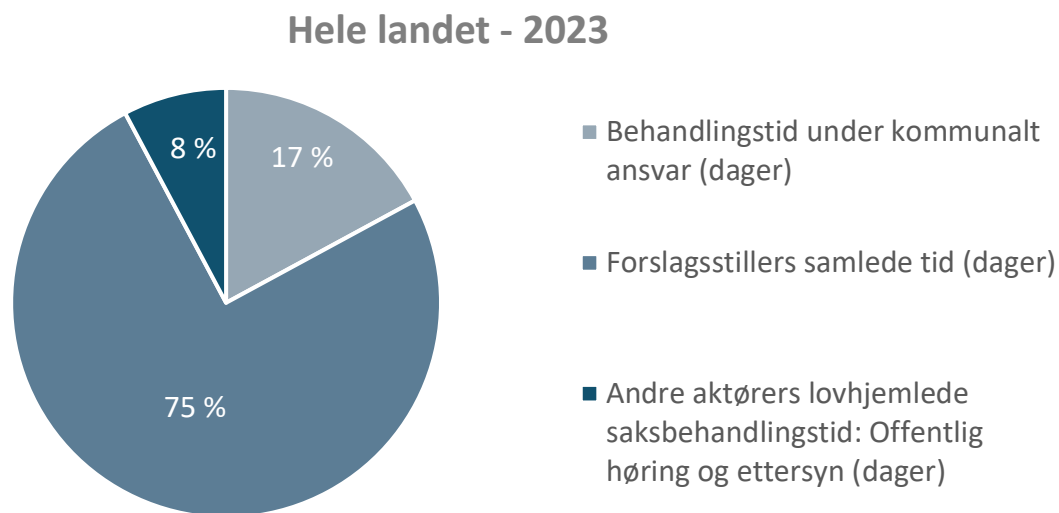
Figur 1: Oversikt over saksbehandlingstid for planbehandling i Norge, målt i dager [1]

Som vi ser, ligger den totale saksbehandlingstiden til kommunen innenfor tiden i de lovpålagte fristene. Ser vi videre på våre utvalgte kommuner har de følgende saksbehandlingstid i samme periode. Den røde streken viser en saksbehandlingstid på 168 dager, som er den maksimale saksbehandlingstiden for kommunen før planen skal være vedtatt. I all hovedsak ligger også disse kommunene innenfor eller i nærheten av den lovpålagte fristen.



Figur 2: Behandlingstid under kommunalt ansvar [1]

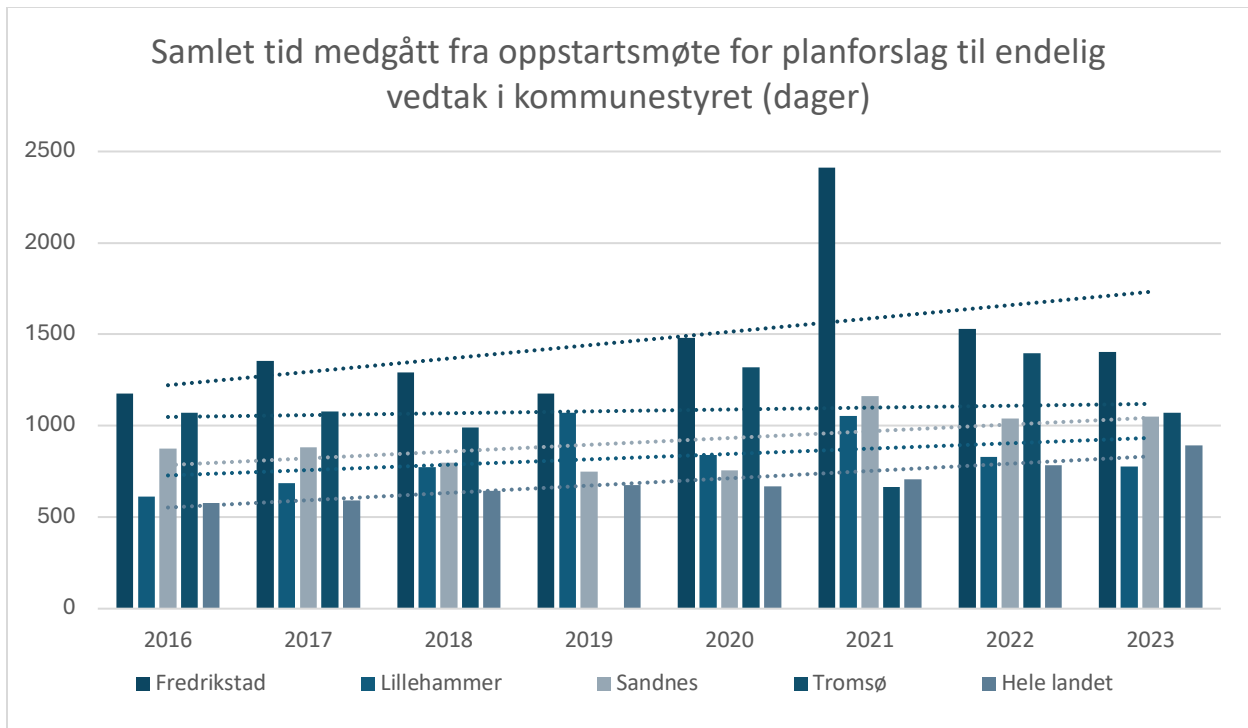
Under følger en oppdeling som viser den prosentvise andel av behandlingstiden under kommunalt ansvar, forslagsstiller samlede tid og andre aktørers lovhjemlede saksbehandlingstid (offentlig høring og ettersyn).



Figur 3: Fordeling av samlet tidsbruk for planbehandling, hele landet [1]

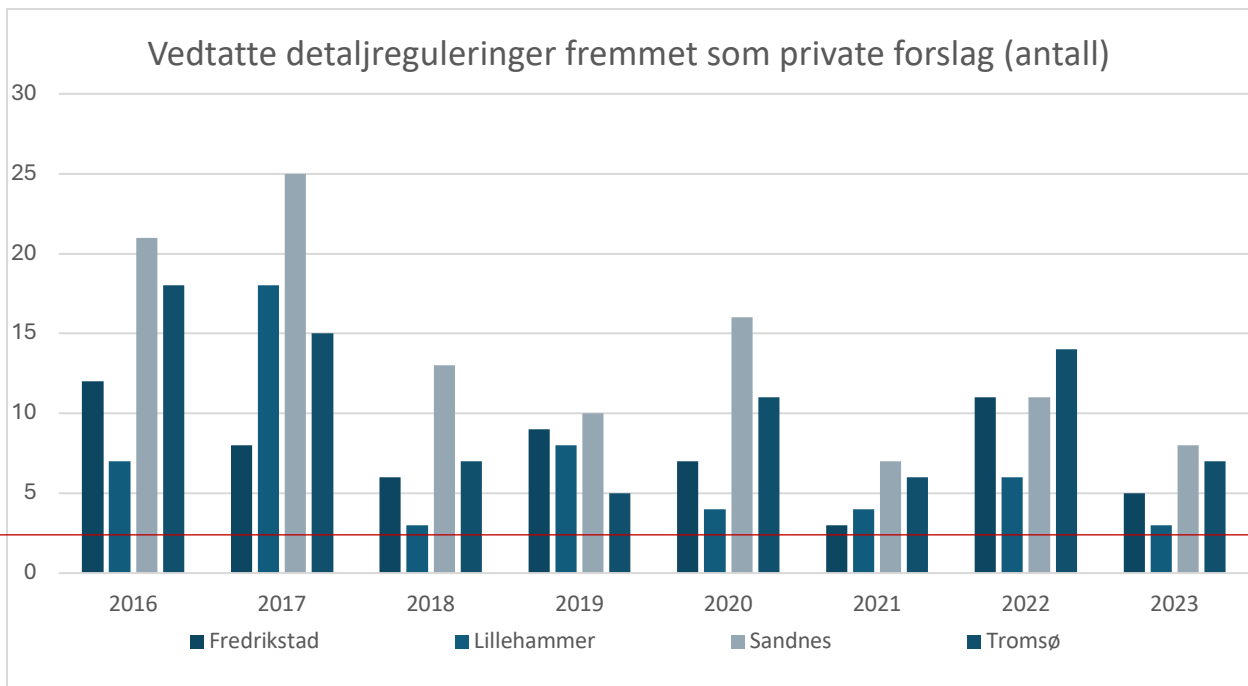
Denne fremstillingen viser tydelig at den største andelen av tidsbruk ligger hos forslagstiller. Denne tiden brukes til utredninger, kartlegging, endring av planforslag og mye annet.

Som vi ser er det den totale planprosessen fra oppstartsmøte til endelig vedtak som tar tid. Her har utviklingen i samme tidsperiode vært varierende. Grafen under viser samlet tid for de ulike kommunene og gjennomsnittet for alle landets kommuner i tiden fra 2016 til 2023. De lineære linjene viser at saksbehandlingstiden ikke har gått ned etter lovendringen, men at den faktisk har økt noe.



Figur 4: Samlet medgått tid [1]

Saksbehandlingstiden hos kommunen hensyntar ikke antall vedtatte planer og kapasitet på avdelingen [1]. Vi har derfor laget en fremstilling av antall vedtatte planer i de ulike kommunene for å ha et mer nyansert bilde av saksmengden.



Figur 5: Antall vedtatte detaljreguleringer fordelt på kommune ([1]; Bolstad, 2024)



I 2023 har saksmengden sunket i alle kommunene. En årsak til dette kan komme av nyboligkrisen eiendomsbransjen befinner seg i nå (Fjellheim, 2023). Det fremmes få planforslag fordi det bygges lite. Korona-årene kan også antas og hatt en effekt på vedtatte planer i 2021. Tallene viser at det er varierende utbyggingsnivå i de fire kommunene. Variasjonen av antall saker som vedtas er utfordrende med tanke på planavdelingens kapasitet. Antall saksbehandlere kan ikke tilpasses perioder med stor saksmengde, når årlig gjennomsnitt er lavere. Det betyr at saksmengden i enkelte år kan medføre en overbelastning og kapasitetsutfordring. Tall fra SSB viser at kommunene i Norge gjennomsnittlig vedtar rundt 2,4 planer i året ([1]; Bolstad, 2024). Den røde streken i diagrammet over viser gjennomsnittlig detaljreguleringer for Kommune-Norge.

| <b>Vedtatte detaljreguleringer fremmet som private forslag (antall)</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Hele landet   | 963         | 835         | 861         | 852         |
| Antall kommuner   | 356         | 356         | 356         | 357         |
| Gjennomsnitt per kommune  | 2,7         | 2,3         | 2,4         | 2,4         |

Figur 6: Antall detaljreguleringer for hele landet, antall kommuner (SSB [1]; Bolstad, 2024)

Antall planer i våre utvalgte kommuner er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Vi mener det gjør utvalget av kommuner representativt.

Hverken Fredrikstad, Lillehammer eller Tromsø slo seg sammen med andre kommuner etter kommunereformen i 2020. Sandnes slo seg sammen med Forsand. Forsand kommune hadde i 2019 1193 innbyggere (Askheim, Thorsnæs & Helleve, 2022) og var dermed en liten kommune sammenliknet med Sandnes som i samme år hadde 77 246 innbyggere [2]. På grunn av størrelsesforskjellen har vi valgt å se bort fra eventuelle endringer som skjedde etter kommunesammenslåingen i 2020.

## 1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. I dette første kapitlet har vi presentert temaet og problemstillingene, bakgrunnen for valg av disse og hvorfor dette er aktuelt. I kapittel to tar vi for oss metode og forskningsdesign. Her vil vi gjøre rede for valgt metodisk tilnærming og fremgangsmåte. I kapittel tre omhandles teorien bak våre spørsmål. Her vil vi presentere lovverket, plansystemet og hva forarbeidernes intensjoner har vært. I tillegg vil vi gå kort

gjennom annen relevant litteratur som vi har valgt å benytte som teoretisk grunnlag. I kapittel fire presenteres våre analyser av intervjuene i kategorier basert på problemstillingene våre og funn vi har gjort. Dette diskuteres videre i kapittel fem, hvor funnene våre knyttes opp mot empirien og våre problemstillinger. I kapittel seks oppsummerer vi funnene og presenterer vår konklusjon av hovedproblemstillingen. Her reflekterer vi også over oppgaven og legger frem forslag til videre forskning.

## Kapittel 2 – Metode

I dette kapitlet vil vi redegjøre for vårt valg av metodisk fremgangsmåte for å besvare problemstillingene vi har valgt. Metode er definert som en fremgangsmåte for å innhente kunnskap og kontrollere påstander som hevdes å være holdbare, sanne og gyldige (Dalland, 2007, s. 81). Vilhelm Aubert formulerer metode på følgende måte:

«En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder» (Dalland, 2007, s. 81).

Metode er altså et verktøy vi benytter når det er noe vi ønsker å undersøke. I dette tilfellet vil det si innhenting av empiri, altså informasjon i form av data, som vi trenger i forskningen vår for å kunne besvare de aktuelle problemstillingene.

### 2.1 Forskningsmetoder

I forskningssammenheng skilles det hovedsakelig mellom å benytte kvantitativ og kvalitativ metode. Kvantitativ tilnærming handler om å forme informasjon om til målbare data som man kan tallfeste, slik som eksempelvis statistikk eller størrelser. Mens kvalitativ tilnærming i større grad handler om å finne meninger eller opplevelser som ikke kan tallfestes. Både kvantitativ og kvalitativ forskningstilnærming handler begge om å bidra til å få en bedre forståelse samfunnet vi lever i, og hvordan samhandlingen i samfunnet utarter seg (Dalland, 2007 s. 82).

Kvalitativt orienterte metoder kan benyttes for å innhente data som kan karakterisere det som skal undersøkes. Kvantitativt orienterte metoder muliggjør på sin side innsamling av data som kan beskrive det som skal undersøkes ved hjelp av tall (Dalland 2007 s. 83). Kjennetegn ved kvantitativt orientert metode er at man går mer i bredden. Man vil få frem det representative

og sikter seg inn på å formidle *forklaringer*. Eksempler på tilnærming kan være å benytte spørreundersøkelser eller foreta strukturerte observasjoner. Kvalitativt orienterte metoder på sin side kjennetegnes ved at man går mer i dybden. Her tar man tak i det særegne der fremstillingen tar sikte på å formidle *forståelse*. Eksempler på kvalitativ tilnærming kan være gjennom å benytte seg av intervjuer eller ustrukturerte observasjoner (Dalland, 2007 s. 84).

## 2.2 Valg av metode

På bakgrunn av tilegnet kunnskap om metoderetning og valgte problemstillinger, har vi valgt å benytte kvalitativ metode som tilnærming. Informasjon om dette vil være vanskelig å oppdrive ved bruk av kvantitativ metode. Målet med undersøkelsene våre er å finne informasjon som fastslår om lovgivers intensjon har hatt en tilsiktet effekt. Metodetilnærmingen vil derfor være svært godt egnet til dette formålet.

For å kunne svare på problemstillingene våre har det vært nødvendig å foreta en innsamling av data som kan belyse forholdet til, opplevelsen av og eventuelle problemer knyttet til effektivitet og forutsigbarhet rundt oppstartsmøtet ved behandling av private reguleringsplanforslag. Vi benyttet også en begrenset kvantitativ tilnærming i form av å innhente tall fra KOSTRA for å belyse saksbehandlingstid i aktuelle kommuner og på landsbasis.

## 2.3 Litteraturstudie

For å finne frem til eksisterende forskning om det aktuelle temaet var det naturlig å utføre et litteratursøk, for så å gjennomføre en systematisk gjennomgang av relevant litteratur. På den måten kunne vi identifisere relevante besvarte spørsmål og vi fikk dermed avdekket uavklarte spørsmål innenfor temaet. Dette arbeidet ga oss et utgangspunkt for å kunne tilspisse forskningen vår ved å undersøke elementer ved tematikken som enda ikke har vært gjenstand for dypere undersøkelser eller forskning.

Da vi startet med litteratursøk kunne søket betraktes som noe ustrukturert. Dette var bevisst for å kunne få en generell oversikt over litteratur som omhandlet temaet. Etter å ha avdekket relevant litteratur startet vi mer strukturert søk for å få fokuserte resultater som kunne myntes på temaet og våre problemstillinger.

Søkeord som ble benyttet i forbindelse med litteratursøket var blant annet:

- Plansystemet
- Effektive og forutsigbar planprosess
- Oppstartsmøtet
- Eiendomsutvikling
- Lovendring av plan- og bygningsloven
- Kommunikasjon

I litteratursøket benyttet vi flere søkemotorer som ORIA, Brage og Google Scholar. I tillegg gjennomgikk vi relevant pensumlitteratur innenfor eiendomsutvikling. Det viste seg imidlertid å være begrenset litteratur om temaet som kunne gi oss godt nok grunnlag til å svare på problemstillingene våre. Informasjonen belyste imidlertid noen viktige elementer som dannet et utgangspunkt for videre undersøkelser.

## 2.4 Datagrunnlag

Som bakgrunn for å løse problemstillingene vi har valgt, gjør vi her rede for kildene vi har benyttet i forskningen vår. Vi har benyttet følgende kilder for å kunne svare på våre problemstillinger:

- Plan- og bygningsloven med forskrifter og lovforarbeider
- Semistrukturerte dybdeintervjuer
- Veiledere fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
- Offentlige dokumenter

Plan- og bygningsloven, da spesielt pbl. § 12-8 med tilhørende forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, er en sentral kilde i vårt forskningsarbeid. Lovforarbeidene vil belyse viktige hensyn og intensjoner bak loven når det gjelder effektivitet og forutsigbarhet i forbindelse med private reguleringsplanprosesser. De mest sentrale lovforarbeidene er Ot.prp. nr. 32 (2007 – 2008) og Prop. 149 L (2015 – 2016).

Dybdeintervjuene har vært det viktigste datagrunnlaget for å kunne vurdere og belyse forhold til lovgivers intensjon og om lovendringen har medført reelle endringer. Intervjuene anses som et svært verdifullt datagrunnlag da informasjon herfra ikke er tilgjengelig gjennom andre kilder, eksempelvis offentlig tilgjengelige dokumenter.

Veiledere fra KDD anses også som en viktig kilde da det er KDD som er overordnet nasjonal planmyndighet. KDD legger føringer for underordnet kommunal planlegging og videre privat planlegging gjennom «Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging» (2023a).

Gjennom offentlige dokumenter kan vi få data som belyser sentrale elementer knyttet til effektivitet og forutsigbarhet i private reguleringsplanprosesser. Eksempler på dette er høringsdokumenter, rapporter eller Sivilombudets uttalelser.

## 2.5 Dybdeintervjuer

### 2.5.1 Valg av intervjuobjekter

Valget av intervjuobjekter avhenger av hva man ønsker å få svar på. Det var derfor et strategisk valg å rette oss inn etter intervjuobjekter som var i posisjon til å kunne hjelpe oss med å besvare problemstillingene våre. I vårt tilfelle ble det naturlig å ta utgangspunkt i et utvalg av kommuner og aktuelle utbyggere med en relasjon til hver av disse kommunene. I samråd med vår veileder besluttet vi å se oss ut fire kommuner samt 1-2 utbyggere for hver av disse kommunene. Vi forsto at utvalget av intervjuobjekter ikke ville være representativt for et landsgjennomsnitt, men at dette likevel ville kunne gi oss nok datagrunnlag til å kunne diskutere og besvare problemstillingene våre.

For å få informanter som kunne være mest mulig egnet til å besvare våre spørsmål forsto vi at det var nødvendig å adressere representanter fra planavdelingen i kommunene, samt representanter fra utbyggere som har vært medvirkende i oppstartsmøter med aktuell kommune. Med bakgrunn i hovedproblemstillingen vår så vi det også som nødvendig å stille tre sentrale kriterier som forutsetning for valg av intervjuobjekter. I valg av kommune var det viktig at kommunen og utbygger hadde gjennomført oppstartsmøte etter lovendringen i 2017. I tillegg måtte utbygger ha erfaring med planprosessen i aktuell kommune. Vi ønsket å få et utvalg med noe nasjonal spredning, men samtidig ønsket vi å holde kommuner som er omfattet av særegne forhold, slik som eksempelvis Oslo, utenfor forskningen vår. Etter en avveielse av kommuner som kunne være aktuelle å kontakte falt valget på følgende:

- Fredrikstad kommune
- Lillehammer kommune
- Sandnes kommune
- Tromsø kommune

Etter valget av kommuner så vi mot å kontakte aktuelle utbyggere i kommunene. Ved å undersøke igangsatte reguleringsplaner i hver kommune kom vi frem til å kontakte følgende utbyggere:

- Fredriksborg Eiendom
- Selvaag Bolig
- Bate Boligbyggelag
- Pellerin

Vi opplevde utfordringer med å komme i kontakt med utbygger som part i Lillehammer kommune, de utvalgte utbyggerne representerer derfor et utvalg som part overfor de øvrige utvalgte kommunene.

### 2.5.2 Intervjuguide

Vi baserte intervjuguiden på informantene vi valgte som intervjuobjekter i de to ulike segmentene. På grunnlag av disse to segmentene valgte vi derfor å utarbeide to separate semistrukturerte intervjuguider. Kriteriene vi satte til intervjuobjektene sikret at informantene i hver av de to segmentene ville ha tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å besvare de samme spørsmålene, og de to intervjuguidene inneholdt derfor mange like spørsmål. Noen av spørsmålene ble likevel vinklet og tilpasset med hensyn på å kunne få belyst svarene ut ifra partenes individuelle syn og perspektiv.

Vi valgte å utarbeide en omfattende intervjuguide med relativt mange spørsmål som overlapper hverandre. Dette for å enklere kunne avdekke alle aspekter ved de spørsmålene som ble stilt i tillegg til å enklere følge opp med relevante oppfølgingsspørsmål dersom noen svar ville fremstå som vage eller uklare. Intervjuguidene omhandlet innledningsvis spørsmål om informantenes bakgrunn, rolle og erfaring mens hoveddelen av intervjuguidene innbefattet både generelle og mer konkrete spørsmål.

Majoriteten av spørsmålene omhandlet hvordan informantene har forholdt seg til, og handlet med hensyn på lovendringen av plan- og bygningsloven i 2017. Spørsmålene tok også for seg i hvilken grad informantene opplever at lovgivers intensjon med lovendringen har hatt tilsiktet effekt, da rettet spesielt mot reguleringsplanprosessen i forbindelse med oppstartsmøtet. Avslutningsvis valgte vi å ha åpne spørsmål som muliggjorde at informantene kunne komme med kommentarer eller informasjon som ikke ble avdekket gjennom de øvrige spørsmålene.

### 2.5.3 Gjennomføring av intervjuene

For å sørge for å gjennomføre intervjuene med best mulig kvalitet forsøkte vi å legge opp til fysiske intervjuer, der vi ønsket å avholde intervjuene på informantenes sitt eget arbeidssted. Der det ikke lot seg gjøre med å gjennomføre fysiske intervjuer ble det avtalt å avholde intervjuene digitalt via Microsoft Teams.

Omfanget av intervjuguiden medførte at lengden på intervjuene ble anslått til å kunne vare i halvannen til to timer. Vi antok derfor at dette var lang nok tid til at intervjuet ikke ville virke for overfladisk, men samtidig ikke for langt til at informantene ville miste interessen, noe som kunne medføre at vi ikke fikk godt nok utfyllende svar på spørsmålene våre.

At noen av intervjuene ble avholdt digitalt antas å ikke ha innvirket på kvaliteten av intervjuene. Lengden på intervjuene hadde en forholdsvis stor variasjon, hvor differansen mellom det korteste og lengste intervjuet var på omtrent halvannen time. Under intervjuene benyttet vi godkjent opptaksapplikasjon av intervjuene for å muliggjøre en enklere transkribering av intervjuene i etterkant. Alle intervjuene ble avholdt innenfor 30 dager. Spredningen av intervjuene følget naturlig av mulighet for gjennomføring for de respektive intervjuobjektene. I tillegg ønsket vi å legge opp til å ha noen dager mellom hvert intervju for å gjennomgå og drøfte resultatene samt bearbeide erfaringen med foregående intervju og forberede oss til neste intervjuobjekt.

## 2.6 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om kvaliteten på innsamlet data og som angir i hvilken grad disse er pålitelige. Ved å se på om uavhengige undersøkelser av det samme elementet gir samme eller tilnærmet likt resultat, kan man på denne måten vurdere de innhentede dataens reliabilitet. En metode som ofte benyttes for å vurdere kildenes pålitelighet er kildekritikk. «*Dersom kildene er lite pålitelige, vil de ikke være egnet til å kaste lys over problemstillingen*» (Everett & Furseth 2004, s. 136).

Under intervjuene tok vi notater og benyttet en opptaksapplikasjon for å enklere kunne transkribere samtalene. I etterkant av intervjuene gjennomgikk vi notatene fra intervjuene. Vi analyserte og renskrev så transkriberingen for at den skulle være så korrekt og tydelig som mulig. Vi anser derfor at datagrunnlaget fra intervjuene våre er av høy kvalitet. Omfanget av de semistrukturerte intervjuguidene medførte at vi kunne få utdypende svar rundt tematikken i spørsmålene, noe som gjorde det enklere å følge opp og sammenligne informantenes utsagn.

Validitet handler om at dataene man har innhentet gir et godt nok grunnlag for det man ønsker å undersøke. Man bør også finne ut om man har innhentet data som gir et for tynt grunnlag. «Et eksempel på manglende gyldighet vil være å inkludere kilder og litteratur som faller utenfor rammen av oppgaven» (Everett & Furseth, 2004, s. 136).

Vi ønsket å legge opp til at intervjuene skulle gjennomføres med mest mulig åpenhet og med god fleksibilitet med tanke på både tid og spørsmålsformulering. Dette slik at informantene i større grad kunne bestemme retning og grad av utgreiing av de forskjellige spørsmålene under intervjuene. På denne måten kunne vi i stor grad sikre at informasjonen vi fikk fra informantene sprang ut fra et genuint ønske om å utbrodere tematikken i intervjuguidene.

## Kapittel 3 – Teori

I dette kapitlet gjør vi rede for relevant teori som er benyttet som grunnlag i oppgaven vår. Materiet består av noe litteratur, men hovedsakelig av lovtekster og offentlig tilgjengelige dokumenter som veiledere og høringsnotater. Vi tar først for oss plansystemet og omtaler deretter planprosessen hvor vi beskriver viktige forhold og ulike perspektiver på planprosessen knyttet til oppgaven vår.

### 3.1 Plansystemet

#### 3.1.1 Statlig og regional planlegging

Det norske plansystemet er regulert gjennom plan- og bygningsloven. Systemet er hierarkisk oppbygget. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), er øverste planmyndighet. En av oppgavene til KDD er å formidle regjeringens forventninger til regional og kommunal planlegging hvert fjerde år, jf. pbl. §§ 6-1 og 3-5. De nasjonale forventningene angir føringer for arealbruken og samfunnsutviklingen på regionalt og kommunalt nivå, noe som danner grunnlaget for arbeidet med regionale og kommunale planstrategier. Hensikten med forventningsdokumentet fra KDD har er å skape et felles fundament for offentlige myndigheter slik at planprosessen blir effektiv og målrettet og for å unngå unødvendige innsigelser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023a, s. 4). KDD har også som oppgave å sikre riktig bruk av plan- og bygningsloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023b).



### 3.1.2 Kommuneplan

Det er kommunen som er lokal planmyndighet. I følge pbl. § 3-3 første ledd skal kommunal planlegging tilrettelegge for utvikling og avklare bruk av arealer i kommunen. Kommunene har ansvar for å lage en kommunal planstrategi og utarbeide en kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel, jf. pbl. kapittel 10 og 11. I henhold til pbl. § 11-1 skal kommuneplanen ta utgangspunkt i kommunens planstrategi og den skal ivareta interesser og oppgaver på både kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Kommuneplanen er kommunens overordnede plan og er dermed kommunestyrets viktigste styringsdokument (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023b).

Kommunestyret er kommunens øverste politiske organ og har selv ledelsen av den kommunale planleggingen, jf. pbl. § 3-3 andre ledd. Det er kommunestyret som vedtar kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunestyret skal også sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse, jf. § 13-1. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv en kommunedirektør, som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon, jf. Kommuneleien § 13-1 (2018).

Som vi nevnte i innledningen, sier formålsparagrafen til pbl. at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. God kommunal planlegging er et sentralt virkemiddel for tilrettelegging for næringsutvikling. For utbyggere vil det ha stor økonomisk betydning at plansystemet virker godt og effektivt. Det legges vekt på overordnet planlegging for å kunne betydelig forenkle detaljplanlegging og behandling av enkeltsaker. Tidlig fase i planleggingen får i tillegg større fokus og det skal sikres medvirkning og konsekvensutredninger, noe som vil gi et «bedre grunnlag for å treffe gode planvedtak» (Ot.prp.nr. 32 (1980-1981), s. 7). Da plan- og bygningsloven av 2008 ble vedtatt la lovgiver opp til en stor grad av fleksibilitet i planleggingen med intensjon om at kommunen skal sørge for åpne og forutsigbare planprosesser. Videre sier forarbeidene at planleggingen skal fungere ut ifra tilgjengelige ressurser og kompetanse. Pbl. § 3-1 tredje ledd gjør det klart at planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig.

Kommuneplanens detaljnivå må ses opp mot behov og kommunens ressurser til å drive planlegging og gjennomføring. Av forarbeidene til loven fremkommer det planleggingen i kommunen skal ses i sammenheng med «tilgjengelige økonomiske ressurser» (Ot.prp.nr. 32 (1980-1981), s. 208). I veileder til kommuneplanens arealdel fra KDD fremkommer det at unødige detaljer i overordnet kommuneplan vil kunne svekke muligheten for å få frem hovedprioriteringer og langsiktige strategier for utviklingen i kommunen (Kommunal- og

distriktsdepartementet, 2022c, s. 14). Kommuneplanen skal i så måte være en overordnet plan, men den kan brukes til å gi konkrete føringer og rammer for kommende planer og behandling av enkeltsaker. Videre forklares det at omfanget av detaljer og bestemmelser i kommuneplanen vil ha betydning for hva kommunen kan styre når det kommer til detaljregulering og byggesaker. Plansystemet og dets hierarki kan sies å være lagt opp på samme måte som byggesaksdelen i plan- og bygningsloven er lagt opp, jf. pbl. fjerde del.

Det skal utarbeides planprogram til kommuneplanen, som skal gjøre rede for blant annet planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere og opplegg for medvirkning jf. pbl. §§ 11-13 og 4-1. Forslaget til kommuneplanens samfunnsdel og arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før de vedtas av kommunestyret jf. pbl. §§ 11-14, 5-2 og 11-15.

### 3.1.3 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel blir utarbeidet på grunnlag av den overordnede arealstrategien i kommuneplanens samfunnsdel. Denne hjelper kommunen med styringen av utbygging og arealbruk, som igjen kan føre til mer forutsigbarhet i videre planprosesser. Kommunen kan i den kommunale planstrategien bestemme om reguleringsplaner skal utarbeides av dem selv eller av andre (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 14). Arealdelen i kommuneplanen er «rettslig bindende for fremtidig arealbruk i planområdet når kommunestyret treffer vedtak om en slik plan» (Ness & Øyasæter, 2021, s. 216). Kommuneplanens arealdel skal ifølge pbl. § 11-5 vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Den skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og fastsette rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk. Arealdelen skal også vise hvordan viktige hensyn og forhold skal følges opp i reguleringsplan, byggesaksbehandling og senere forvaltning av arealene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023b). Kommunen kan, uavhengig av arealformål, vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel der kommunen kan stille vilkår for eller krav til arealbruken og til utforming og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, jf. pbl. § 11-9. Slike bestemmelser kan for eksempel være krav om reguleringsplan, maksimalt utbyggingsvolum, rekkefølgekrav eller bevaring av kulturmiljø.

Av forarbeidene forklares det at kommuneplanens arealdel skal være utformet med hensyn på fremtiden. Arealdelen må derfor være fleksibel nok til å kunne tilpasses nye muligheter og behov som oppstår. Dette betyr at kommuneplanens arealdel bør være overordnet og ikke for detaljert eller ha flere restriksjoner enn nødvendig. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 211). Utgangspunktet er at

kommuneplanens arealdel er en grovmasket «plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og utvikling» (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 213).

#### 3.1.4 Områderegulering

Områdeplaner benyttes der det foreligger krav om dette i kommuneplanens arealdel, eller dersom kommunen ser at det behøves avklaringer av arealbruken innenfor bestemte områder, jf. pbl. § 12-2. Områderegulering gjelder ofte for større områder med felles hovedtrekk, som for eksempel behov for infrastruktur, utnyttingsmuligheter eller andre felles løsninger innenfor et avgrenset område (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 129) Denne plantypen er med andre ord tiltenkt å være mer detaljert enn kommuneplanen, men for et større område eller med mindre detaljer enn detaljreguleringer (Ness & Øyasæter, 2021, s. 136-137).

Av pbl. § 12-2 andre ledd følger det at områderegulering skal utarbeides av kommunen, men kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private aktører å utarbeide forslag til områderegulering. Dette kan være hensiktsmessig når det gjelder koordinering mellom flere grunneiere (Ness & Øyasæter, 2021, s. 138). Private aktører kan også få en fordel med å inngå et samarbeid med kommunen ved områderegulering, enten for å få avklart plansituasjonen eller hovedstrukturen i et område, slik at de har dette som et grunnlag for å fremme prosjekter gjennom detaljreguleringsplaner (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 229). Ifølge Ness & Øyasæter opplever noen utbyggere at områderegulering kan føre til at kommunene tar for mye kontroll på utviklingen av et område. Det kan legges strenge føringer i en områdereguleringsplan som får store konsekvenser for detaljreguleringer som kommer senere. Dette kan føre til at det blir større avstander mellom partene i en reguleringsprosess, eller at det medfører begrensede muligheter for utvikling (Ness & Øyasæter, 2021, s. 139).

Behovet for privat utarbeidelse av områderegulering oppstår gjerne når det mangler kapasitet i kommunen eller at viktig utbygging stopper opp som følge av prioriteringer. <det kan også være at utbyggere ikke får nødvendige avklaringer fordi en områdereguleringsplan mangler. Formålet med områderegulering er å «styrke den kommunale planleggingen og gi mer forutsigbare rammer for økt privat planlegging» (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 229).

#### 3.1.5 Reguleringsplan

Reguleringsplan skal følge opp de overordnede føringer i kommuneplanen. En reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, som kommunedelplan eller som detaljreguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 fjerde ledd. Det skal ifølge pbl. § 12-1 alltid utarbeides reguleringsplan før

kommunestyret kan gi tillatelse til større bygge- og anleggstiltak eller andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Det kan også være krav om utarbeidelse av reguleringsplan dersom dette følger av kommuneplanens arealdel. En reguleringsplan består av et arealplankart med tilhørende planbestemmelser samt en planbeskrivelse. Planen angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Gjennom arealformål og hensynssoner fastsetter en reguleringsplan fremtidig arealbruk for det aktuelle området, og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i pbl. § 1-6, jf. pbl. § 12-4. Det kommunale plansystemet er fleksibelt, og kommunen trenger ikke vedta reguleringsplaner dersom kommuneplanen er detaljert nok til å kunne gå direkte til byggesak på grunnlag av arealdelen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 16).

Kommunen har ansvaret for utarbeidelse av reguleringsplaner, men planforslag til reguleringsplan kan fremmes av andre offentlige eller private aktører. Loven stiller krav om at reguleringsplaner som utarbeides av private forslagsstillere skal utføres av fagkyndige jf. pbl. § 12-3. Planmyndighet har et generelt krav om at de skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse, men hvilken utdannings- eller fagbakgrunn som må oppfylles for å tilfredsstille dette kravet står det ikke noe om. Det er dermed opp til kommunen selv å avgjøre dette. Ved lovendringen i 2017 ble det fastsatt regler om sentral godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag. En slik ordning er imidlertid foreløpig ikke innført (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 16).

Omfanget av detaljnivået i en reguleringsplan er avhengig av formålet med planen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 13). I forarbeidene til loven står det at reguleringsplanen skal være fleksibel og kommunen i utgangspunktet står fritt til å velge detaljeringsgrad i planen. Minimumskravene til innholdet i en reguleringsplan er at området som skal reguleres er klart avgrenset, og at alle arealene har tillagt arealformål. I tillegg skal bestemmelsene i planen gi rammer for bruken av arealet (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 128). En reguleringsplan skal kunne gi direkte grunnlag for byggesaksbehandling og bestemmelsene i planen bidrar til å fastsette nødvendige rammer for byggesaken, jf. pbl. § 12-7. Bestemmelsene fastsettes i nødvendig utstrekning og kan omfatte blant annet utnyttingsgrad, utforming, antall boliger i et område, parkeringsbestemmelser, rekkefølgebestemmelser eller krav om detaljregulering.

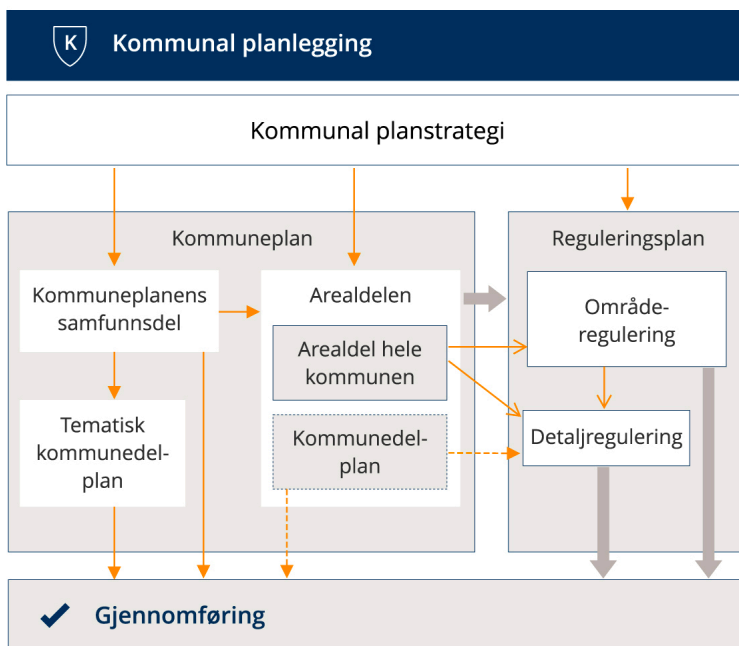
### 3.1.6 Detaljregulering

Detaljregulering skal følge opp kommuneplanens arealdel, og formålet med slik regulering er å legge til rette for gjennomføring av blant annet utbyggingsprosjekter i kommunen. Som

hovedregel omfatter en detaljreguleringsplan mindre arealer. «Det skal utarbeides detaljregulering når en områderegulering stiller krav om det» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 28). I følge pbl. § 12-3 må private planforslag innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. «Detaljreguleringen skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene» (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 230).

Detaljregulering kan utarbeides av kommunen selv, men alle rett til å utarbeide forslag til detaljregulering, jf. pbl. § 12-3 annet ledd. De samme har også rett til å få kommunens behandling av planforslaget. Detaljregulering kan utarbeides gjennom et samarbeid med privat forslagsstiller og kommunen. I et slik samarbeid vil den private aktøren stå for utarbeidelsen av plandokumentene, men planen i seg selv vil da være kommunens plan (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 30).

En forslagsstiller har rett til å fremme forslag til reguleringsplan, og har krav på at forslaget skal tas imot, vurderes og behandles i kommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022a, s. 144). Vi har valgt å vise arealplanenes hierarkiske system med illustrasjonen under.



Figur 7: Plansystemet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s.15)

Utbygger har behov for fleksibilitet i detaljreguleringer. Det låser i mindre grad prosjektet til gitte løsninger som senere kan skape problemer eller økte kostnader for utbygger. Kommunen

vil ønske å sikre seg de gode kvalitetene de har blitt forespeilet for å sørge for at området blir utviklet på en god måte.

## 3.2 Ulovfestede planer

Plan- og bygningsloven setter rammene for hvilke typer planer som gjelder på forskjellig myndighetsnivå, og om innholdet og hvordan disse bør utformes. Flere av planene er obligatoriske. Planmyndighetene har ansvaret for at planene er tråd med de kravene loven stiller (Børrud & Røsnes, 2016, s. 100). Et sentralt element innen plan- og bygningsrett er at loven i hovedsak fastsetter minimumskrav til planprosessen og at planmyndigheten kan legge opp til prosesser de finner hensiktsmessige, så lenge dette foregår innenfor lovens rammer (Holth & Winge, 2022, s. 67). Børrud & Røsnes omtaler at planmyndighetene har adgang til å formulere og utarbeide ulovfestede planer. Slike planer kan anvendes som beslutningsgrunnlag for vedkommende planmyndighet, men uten direkte rettsvirkninger overfor dem som omfattes av denne planleggingen. Hva loven sier og hva planmyndighetene velger vil da påvirke både koordineringen mellom myndigheter og hvordan utbygger må eller kan forholde seg til myndighetenes planlegging (Børrud & Røsnes, 2016, s. 100).

«Plansystemets legalitet overskrides i disse tilfellene av planmyndighetenes behov for legitimitet uten å sette juridiske hensyn til side» (Børrud & Røsnes, 2016, s. 100).

I et høringsnotat fra KDD omtales alternative planverktøy. Slike har de siste årene blitt utviklet gjennom kommunal praksis fra å være retningsgivende og veiledende til å bli etterfølgende formell planlegging (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023c, s. 21). Et av disse er veiledende plan for offentlige rom (VPOR), som blant annet Oslo kommune har benyttet. VPOR er ikke forankret i plan- og bygningsloven, men er et planverktøy som gjør at kommunen får et bedre grunnlag for å kunne vurdere pågående private planinitiativ eller innsendte detaljreguleringsplaner opp mot andre behov i området. Ved å velge bort planformer som kommunedelplan og områderegulering, omgår kommunen lovregulerte høringsprosesser der medvirkning, konsekvensutredninger og statlige sektormyndigheters mulige innsigelser (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023c, s. 22). Selv om dokumentet ikke er juridisk bindende får det likevel en legitimitet dersom det blir fremlagt for politiske organer til godkjenning i kommunen. VPOR har blitt kritisert på noen sentrale områder. Mangel på innsigelsesrett vil øke potensialet for innsigelse i påfølgende formelle planprosesser. Manglende konsekvensutredning svekker kunnskapsgrunnlaget for senere vedtak av reguleringsplaner. Videre pekes det på at VPOR har en ulempe ved at den ikke har bindende

virkning for viktige elementer som bør avklares tidlig i planprosessen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023c, s. 22).

Høringsnotatet fra KDD omtaler også ønske om tilrettelegging for bruk av områdeutviklingsstrategi, noe som heller ikke er rettslig bindende. Hensikten med en slik strategi er at den skal beskrive kommunens helhetlige plangrep for den fremtidige utviklingen av et område, og at den kan bidra til å strukturere et komplekst og krevende utviklingsløp over mange år (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023c, s. 47). Strategien skal blant annet være et verktøy for kommunen til å på en enkel måte vurdere både om private planinitiativ og forslag til detaljreguleringsplaner samsvarer med den utviklingen kommunen ønsker for det aktuelle området (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023c, s. 47). Områdestrategien vil kunne ta opp i seg mange av elementene fra dagens VPOR-ordning og vil i praksis kunne bidra til en formalisering av VPOR-ordningen, noe som har blitt etterspurt fra flere hold (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023c, s. 48).

### 3.3 Planprosessen

Det er viktig å tilegne seg kunnskap om hvordan en reguleringsplanprosess fungerer, samt kunne forstå hvilke forhold som spiller inn og påvirker beslutningene i de ulike fasene fra idé til vedtatt reguleringsplanforslag. I tillegg til å studere de juridiske rammene i plan- og bygningsloven, lovforarbeidene og sentrale forskrifter har vi valgt å legge til grunn KDD sin veileder til reguleringsplan (2022b). Denne forklarer stegene i planprosessen på en ryddig og oversiktlig måte, samtidig som at den også beskriver viktige temaer og hensyn som gjør seg gjeldende. For å få et bredere perspektiv har vi også valgt å benytte relevant faglitteratur som belyser ulike problemstillinger som kan oppstå underveis i planprosessen.

Planprosessen for kommuneplaner og reguleringsplaner er relativt like, men fordelingen av ansvar er ulikt. En planprosess skal lede frem til vedtak som enten er å anse som enkeltvedtak slik som reguleringsplaner, eller forskriftslignende slik som kommuneplanens arealdel (Holth & Winge, 2022, s. 65). Regler for oppstart av reguleringsplanarbeid følger av plan- og bygningsloven § 12-8. Ved behandling av private planforslag fremgår nærmere regler av Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. I tillegg kan også flere andre lover sette krav til saksbehandlingen i planprosessen, som blant annet forvaltningsloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven (Holth & Winge, 2022, s. 65).

### 3.3.1 Tidligfase

I en reguleringsplanprosess er det mange faser, fra idéfasen og det første møtet med kommunen til reguleringsplanen er endelig vedtatt av politikerne. For en forslagsstiller vil den innledende fasen i en planprosess innebære kartlegging av utbyggingsbehovet og foreta informasjonsinnhenting fra kommunen. Det er også naturlig å få avklart sentrale overordnede og juridiske rammer som det er nødvendig å forholde seg til i forbindelse med utbygging i det aktuelle planområdet. Forslagsstiller vil ofte gjennomføre ulike undersøkelser og analyser i form av blant annet behovs- og problemanalyser, markedsanalyser og mulighetsstudier. Det er verdt å merke seg at dette ikke er regulert i verken plan- og bygningsloven eller forskriften da den offentlige medvirkningen på dette stadiet normalt er svært begrenset. Kommunens bistand vil i all hovedsak bestå i å gi opplysninger. Det kan være status på gjeldende planer, rekkefølgekrav, teknisk infrastruktur, retningslinjer og føringer for området samt opplyse om annet pågående planarbeid (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 49). I forbindelse med arbeidet i denne fasen kan det ofte være aktuelt å gjennomføre uformelle avklaringsmøter eller såkalte sonderingsmøter med kommunen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 50).

Leikvam & Olsson har beskrevet noen viktige forhold i tidlig fase i planprosessen. De forklarer at det vil være viktig for en forslagstiller å ta tidlig kontakt med offentlige myndigheter og forskjellige faginstanser i forbindelse med råd og veiledning for å gjennomføre en nødvendig planprosess. De mener man likevel bør være forsiktig med å tolke tilbakemeldinger fra det offentlige i tidligfase. Studier viser at saksbehandlere kan være svært forsiktige med å uttale seg i frykt for å gi uriktige signaler (Leikvam & Olsson, 2022, s. 60). Ifølge Nordahl består reguleringsbeslutningen i hovedsak av interesseavveininger og skjønnsvurderinger. Nordahl skriver: «Skjønnsvurderingene er primært faglige. Men selv faglig skjønn vil ha innslag av personlige vurderinger farget av individuelle fagpolitiske holdninger» (Senter for eiendomsfag, 2014, s. 147).

Et annet funn Leikvam & Olsson peker på er at informasjon formidles fragmentert slik at den kan være motstridende eller at informasjonen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for videre planarbeid (Leikvam & Olsson, 2022, s. 61). Mange kommuner ønsker å gjennomføre avklaringsmøter før det formelle oppstartsmøtet for å drøfte overordnede rammer eller spørsmål. Dette ses på som positivt, men det må samtidig sikres en formell fremdrift mot oppstartsmøtet. Noen kommuner gir uttrykk for at de mangler kapasitet, og forfatterne mener det kan være nødvendig å minne dem på kravene til tidsfrister i plan- og bygningsloven (Leikvam & Olsson, 2022, s. 61).



Det kan også være en fordel å ta kontakt med politikerne tidlig for å få opplysninger som er viktige for forslagsstiller å ta hensyn til. Man må imidlertid være bevisst på at det kan komme uttalelser eller skriv fra politikerne underveis i planprosessen, og at disse i noen tilfeller kan gi uheldige eller negative utslag (Leikvam & Olsson, 2022, s. 61).

Formålet med å avklare overordnede spørsmål tidlig i en planprosess er å innhente nok informasjon slik at forslagsstiller har et godt nok beslutningsgrunnlag. Dette kan være informasjon som for eksempel planstatus, planformål eller grove rammer for utbyggingsvolum. Hva som skal utredes eller avklares i forkant av møte med kommunen bør være begrenset, men jo mer konkrete spørsmål man stiller jo enklere er det for kommunen å komme med tilbakemeldinger på hvilke krav og temaer som kan være relevante. Utbygger må forstå at en kommune er en sammensatt organisasjon med svært mange interesser som må ivaretas. noe som medfører at uttalelser eller signaler som blir gitt fra en instans nødvendigvis ikke blir viktige når det kommer til å vurdere helhetlig (Leikvam & Olsson, 2022, s. 61).

### *Kommunens perspektiv*

Mange kommuner opplever at forslagstiller kommer med et langt på vei ferdig prosjektert utviklingsprosjekt til oppstartsmøtet. Prosjektutvikling illustreres av Børrud og Røsnes gjennom fem faser:

«

- a) Idé og initiering
- b) Oppstart og kontekstforståelse
- c) Utforskning av prosjektidé
- d) Bearbeidelse av prosjektforslag
- e) Vurdering av forhold i de tidligere faser som vil virke inn på mulighetene for gjennomføringen av prosjektet

»

(Børrud & Røsnes, 2016, s. 184).

Børrud og Røsnes mener det er fornuftig å kontakte myndighetene tidlig for å unngå at utbygger låser seg for mye før de vet hva som kan la seg gjennomføre (Børrud & Røsnes, 2016, s. 194). Likevel venter mange med dette. Børrud og Røsnes skriver utbygger bør ha god dialog med planmyndigheten i kommunen under bearbeidelsen av prosjektideen (Børrud & Røsnes, 2016, s. 212). Videre skriver de at all eiendomsutvikling vil oppfattes som profittsøkende og kortsiktig i forhold til de overordnede offentlige målene for samfunnet. Likevel vil enkelte utbyggere kunne vektlegge andre ting enn kun kortsiktig gevinst. Utbyggere som senere skal eie

og leie ut bygget vil sannsynligvis ha større fokus på kvalitet i prosjektet, fremfor de som skal selge det med det samme. Det samme gjelder utbyggere som ønsker å skape en merkevare (Børrud & Røsnes, 2016, s. 247-248).

### *Utbyggers perspektiv*

Mange utbyggere har utarbeidet et ferdig konsept før de tar kontakt med planmyndigheten. Det som presenteres for kommunen i den formelle oppstarten av planen er da en videreutvikling av disse ideene i form av et skisseprosjekt. Ness og Øyasæter mener utbygger gjør dette for å sikre bærekraftige prosjekter, og for å få en optimal tilpasning av planen opp mot prosjektet de har planlagt. Forutsigbarhet i prosjektet er viktig for utbygger med tanke på gjennomføring og kostnadsstyring. Plan- og byggesaksprosessen med offentlige myndighetene er avgjørende for fremdriften og dermed svært viktig. Det å opprette tidlig dialog med myndighetene, før den formelle oppstarten av detaljplanen, kan bidra til større forutsigbarhet (Ness & Øyasæter, 2021, s. 132). Tidlige signaler fra administrasjonen i kommunen kan være nyttig for å sikre en raskere planprosess. Likevel er det politikerne som vedtar planen, og avklaringer med dem kan også være nyttig for å sikre en forutsigbar prosess. Et annet moment Næss og Øyasæter trekker frem for å øke utbyggers forutsigbarhet er at kommunen er åpen og transparent i den interne dialogen med andre enheter og virksomheter (Ness & Øyasæter, 2021, s. 133).

Leikvam & Olsson skriver at utbygger er avhengig av kontakt med offentlige myndigheter når de skal drive med arealutvikling. De mener det både er naturlig, og nødvendig, å ha dialog med kommunen og andre offentlige myndigheter tidlig i prosessen. Kommunen kan sjelden gi klare føringer og forhåndsavklaringer før de har fått oversendt en formell sak, men kan gi råd. Saksbehandler kan være forsiktig eller avventende med å gi avklaringer. Flere kommuner inviterer og ønsker informasjon eller avklaringsmøter i forkant av det formelle oppstartsmøtet, mens andre lider av underbemanning og gir uttrykk for at slike møter er vanskelig å få til. I enkelte tilfeller kan det også være en fordel å ha gjort avklaringer med politikerne i forkant av et oppstartsmøte. Som regel er det de store grepene som diskuteres i denne tidlige fasen. For utbygger handler det ifølge Leikvam & Olsson om å ha best mulig best mulig beslutningsgrunnlag. Men for kommunens del handler det sannsynligvis om å kunne gi mest mulig informasjon slik at utbygger kan tilpasse prosjektet og reguleringsplanen til overordnede planer og føringer (Leikvam & Olsson, 2022, s. 60-61).

### 3.3.2 Planinitiativ

Når forslagstiller bestemmer seg for å sende et planforslag, vil neste fase bestå i å utarbeide et planinitiativ. Innholdet i planinitiativdokumentet skal gi grunnlag for det som skal diskuteres på oppstartsmøtet med kommunen. Initiativet vil ofte bestå av skisser og illustrasjoner som beskriver forslagsstillers prosjekt (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 50). Krav til planinitiativet for private forslagsstillere følger av forskriften. § 1 sier at planinitiativet skal i nødvendig grad skal omtale premissene for det videre planarbeidet og redegjøre for blant annet planens formål, planlagt bebyggelse, utbyggingsvolum vesentlige interesser som berøres, medvirkning og ikke minst forholdet til kommuneplan og andre overordnede planer. I merknader til forskriften § 1 står følgende:

*«Det er ønskelig at forslagsstiller søker dialog med kommunen tidlig i arbeidet med planinitiativet for å avklare forventninger og omfang, og at dette bl.a. blir tilpasset kompleksiteten i prosjektet og lokale forhold. Det bør tas høyde for at planinitiativet inneholder tilstrekkelig informasjon til at partene vet hva de har å forholde seg til, og at faren for misforståelser senere i prosessen blir vesentlig redusert» (Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl., 2017).*

Kravene skal sikre at planinitiativet er godt og utfyllende slik at oppstartsmøtet blir mest mulig effektivt. I tillegg sørger kravene for at kommunen ikke behøver å bruke unødig tid på å hente inn tilleggsopplysninger. Kravene til planinitiativet skal også sikre at kommunen får den viktig informasjon så tidlig som mulig slik at de skal kunne vurdere om tiltaket vil utløse krav om konsekvensutredning eller om planforslaget skal stanses, jf. pbl. § 12-8 annet ledd (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 50). Merknaden til forskriften § 1 annet ledd viser at kravene likevel må anses som minimumskrav der omfanget av ressurser som forslagsstiller bruker styres av begrepet «i nødvendig grad». Videre peker merknaden på at ressursinnsatsen må vurderes i lys av at forslagsstiller ofte er i oppstartsfasen i prosjektet sitt, og kan derfor ikke redegjøre for alle detaljer i prosjektet på dette stadiet.

### 3.3.3 Oppstartsmøtet

Ved oppstart av planarbeidet skal planspørsmålet først legges frem for planmyndigheten i møte når forslagstiller er en annen enn kommunen selv, jf. pbl. § 12-8 første ledd annet punktum. Oppstartsmøtet er ifølge loven altså det første formelle møtet med kommunen. Det er kommunen som er ansvarlig for innkalling og gjennomføring av møtet. Ifølge forskriften § 2 skal oppstartsmøtet gjennomføres «innen rimelig tid» etter at kommunen har mottatt forespørsel

om dette fra forslagsstiller. Hva som kan anses som rimelig tid er en vurdering som må ses opp mot blant annet prosjektets kompleksitet og størrelse. Tre til fire uker vil antas å være tilstrekkelig forberedningstid for kommunen frem til møtet, men det kan bli nødvendig med lengre tid i komplekse plansaker, eller når det forekommer vesentlige avvik fra kommunens overordnede planer (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 51). Videre skal oppstartsmøtet behandle alle temaer som er nødvendig for å klargjøre forutsetningene for det videre planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget. Det skal blant annet tas stilling til tilrettelegging for samarbeid og medvirkning, behov og forhold rundt konsekvensutredning, kommunens bidrag underveis i planarbeidet, fremdriftsplan og ikke minst om det vil være aktuelt å stanse planinitiativet, jf. forskriften § 2 annet ledd.

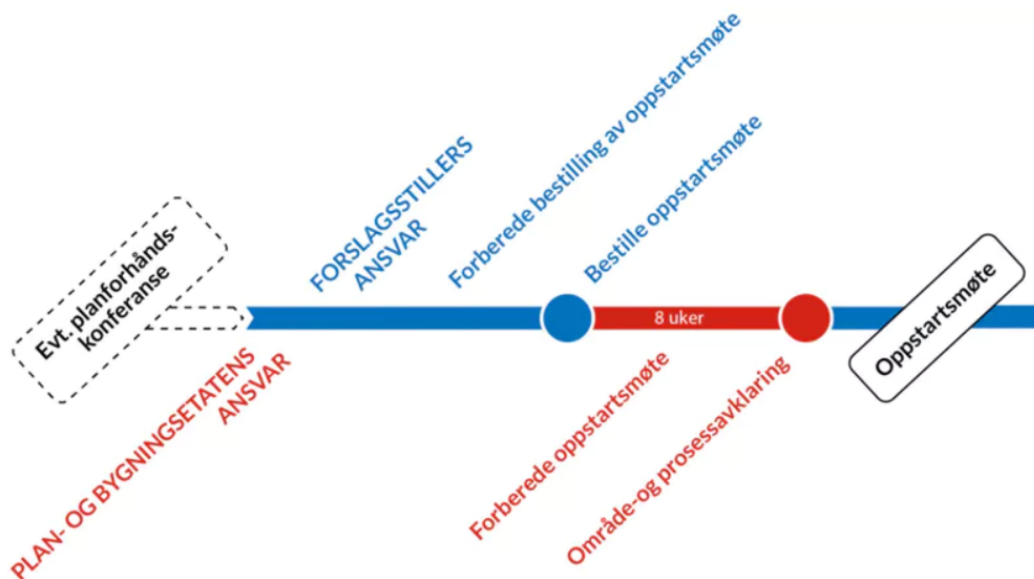
Oppstartsmøtet skal bidra til å gi forutsigbarhet i planprosessen og minske risikoen for at uforutsette eller uavklarte forhold forhindrer eller forsinker det videre planarbeidet. Andre kommunale instanser som blir berørt av planen bør enten delta på møtet eller at de alt har kommet med sine tilbakemeldinger før oppstartsmøtet avholdes, slik at veiledningen i oppstartsmøtet blir best mulig. Videre skal møtet «sikre god informasjonsflyt, fremme samarbeid og vil i mange tilfeller kunne forhindre at forslagsstiller legger ned ressurser i planarbeid som ikke kan føre frem til vedtak» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 51).

Av pbl. § 12-8 første ledd tredje punktum fremgår det at kommunen *kan* gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og at kommunen kan bistå i planarbeidet. I oppstartsmøtet bør det avklares i hvilket omfang kommunen ønsker å medvirke i planarbeidet videre. I praksis vil det variere i hvor stor grad kommunen bistår utover det obligatoriske oppstartsmøtet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 52).

Forholdet til overordnede planer vil naturlig være et viktig tema på oppstartsmøtene. Dersom et forslag ikke er i tråd med overordnet plan så vil økt ressurs- og tidsbruk for begge parter være påregnelig. En god gjennomgang av begrunnelsene for eventuelle avvik øker muligheten for at administrasjonen anbefaler å videreføre planinitiativet. Administrasjonen kan samtidig i større grad fokusere på de planfaglige vurderingene i planprosessen, og sannsynligheten for tidlig avklaring av utredningsbehov vil dermed øke (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 53).

Reguleringsplanveilederen fra KDD påpeker at både forslagsstiller og kommunen må forstå at avvik fra overordnede planer vil kunne bidra til mange usikkerhetsmomenter, noe som kan komplisere planarbeidet og gjøre det mer tidkrevende. Forslagsstiller bør derfor ha et bevisst forhold til valget om å bryte med bestemmelser eller rammer i overordnede planer, og at dette

må begrunnes dersom forslaget er i strid med overordnet plan. «Bakgrunnen for dette er at det ved avvik ikke foreligger overordnede avklaringer for planarbeidet, og at alle konflikter derfor i prinsippet kan medføre innsigelse.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 53). Figuren under viser et eksempel på planprosessen fra idéfasen frem til oppstartsmøtet.



Figur 8: Eksempel på planprosessen frem til oppstartsmøtet (Oslo kommune, u.å.)

### 3.3.4 Oppstartsmøtereferat

Pbl. § 12-8 første ledd fjerde punktum slår fast at det skal skrives referat fra oppstartsmøtet. Kommunen har ansvaret med å utarbeide referatet som skal sendes til forslagsstilleren innen rimelig tid etter avholdt oppstartsmøte, jf. forskriften § 3 første ledd. Hva som regnes som rimelig tid fremgår av forarbeidene til loven der departementet mener 2 uker er tilstrekkelig. En annen frist kan imidlertid avtales. Denne fleksibiliteten skal gjøre det mulig for partene å få klargjort temaer det var tvil om i møtet, eksempelvis på grunn av manglende saksopplysninger (Prop. 149 L (2015-2016) s. 74).

Referatet er et sentralt dokument i planprosessen. Det skal dokumentere alle temaer som ble drøftet i møtet, avklaringer og konklusjoner det ble enighet om, vesentlige punkter det er uenighet om og punkter som det gjenstår å avklare, jf. forskriften § 3 annet ledd. Referatet skal legge forutsetningene og tydeliggjøre partenes ansvar og oppgaver i det videre planarbeidet. Brudd forutsetninger som fremgår av referatet vil kunne medføre forsinkelser i planarbeidet og vanskeliggjøre samarbeidet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 54).

I referatet vil noen av kommunens vurderinger ha en mer bindende karakter. Eksempelvis kan dette være prosessledende beslutninger og forståelse av overordnede rammer i forhold til det aktuelle prosjektet. Andre vil fremstå mer som råd og veiledning, samt ønsker og innspill til forslagsstiller i forbindelse med det videre arbeidet med prosjektet. Det er viktig at uenigheter kommer tydelig frem i referatet. Kommunen bør si tydelig fra til forslagsstiller dersom de tviler på at forslaget blir vedtatt av kommunestyret (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 55).

### 3.3.5 Stans av planinitiativ og foreleggelse til politisk behandling

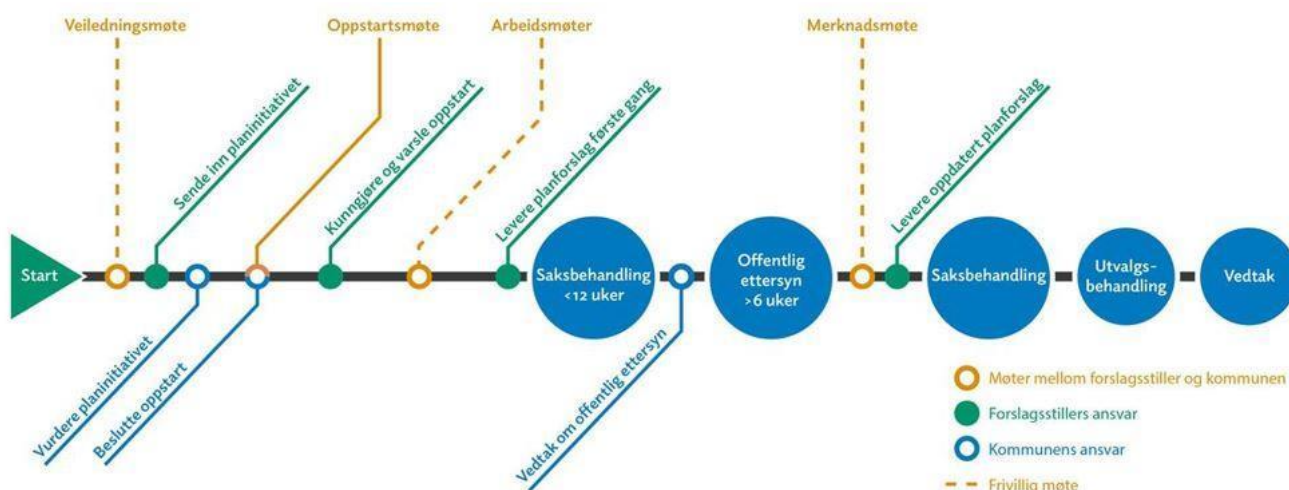
Et viktig element i loven er kommunens adgang til å stanse planinitiativ. Pbl. § 12-8 annet ledd slår fast at kommunen kan beslutte å stanse et planinitiativ dersom de finner at det ikke bør føre frem. En slik beslutning må ifølge loven og lovforarbeidene foretas så tidlig som mulig i oppstartsfasen og senest like etter at oppstartsmøtet er avholdt, med mindre noe annet er avtalt. Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å stanse et planinitiativ både før, under og etter oppstartsmøtet. Beslutningen kan tas så tidlig som mulig. Dette er for å kunne «reducere unødig ressursbruk både hos kommunen, forslagsstiller og andre som må forholde seg til initiativet» (Prop. 149 L (2015-2016) s. 75).

Beslutningen er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Forslagsstiller kan imidlertid kreve å få det forelagt kommunestyret til endelig avgjørelse. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøtet om det videre planarbeidet eller om planarbeidet skal stanses kan forslagsstiller også kreve å få spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering, jf. pbl. § 12-8 første ledd siste punktum og forskriften § 4. Uenigheter kan eksempelvis omfatte forutsetninger for planarbeidet eller gjelde selve innholdet i planforslaget. Administrasjonen i kommunen kan også ta initiativ til å forelegge saken til politisk behandling dersom den mener at det er nødvendig (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 56). Fra forarbeidene til loven fremgår følgende om stans av planinitiativ:

*«Det er i prinsippet samme lave terskel for kommunen å stoppe et planinitiativ etter § 12-8 andre ledd som det er å unnlate å fremme et planforslag etter § 12-11 andre ledd. Begge avgjørelsene beror på et fritt skjønn. Planinitiativ skal likevel ikke stoppes dersom kommunen har rimelig grunn til å anta at initiativet underveis i planprosessen gjennom nødvendige justeringer, som det er realistiske å få gjennomført, kan bli vedtatt som en endelig plan.»*  
(Prop. 149 L (2015-2016) s. 75).

Nødvendige justeringer kan eksempelvis omfatte etasjehøyder, plassering og utbyggingsvolum. Hensyn til viktige regionale eller nasjonale interesser som åpenbart ikke blir ivaretatt vil kunne være en god grunn for kommunen å stanse et planforslag. En forutsetning for å kunne stanse et planinitiativ vil være at kommunen må ha «*tilstrekkelig innsikt og forståelse for hva tiltaket går ut på og hvilke konsekvenser det kan få for omgivelsene*» (Prop. 149 L (2015-2016) s. 75).

Kommunen har også mulighet til å stanse et planforslag dersom de ikke finner grunn til å fremme forslaget, jf. pbl. § 12-11 tredje punktum. Bestemmelsen fastslår videre at dersom planforslaget er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves fremlagt for kommunestyret. Figuren under viser planprosessen fra tidligfase til vedtak.



Figur 9: Planprosessen fra tidligfase til vedtak (Østre Toten kommune, u.å.).

### 3.4 Om effektivitet og forutsigbarhet i planprosessen

I forarbeidene til loven forklares det at plansystemet skal ivareta to hovedfunksjoner: «Det skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interessenter.» (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 34).

Både planprosessen og virkemidlene skulle forbedres. Videre pekes det på at bestemmelser som muliggjør interesseavklaringer tidlig i planprosessen kan bidra til å redusere den totale planbehandlingstiden. I tillegg kan økt medvirkning gi bedre forutsigbarhet i planene ved å sørge for at potensielle konflikter avklares tidlig, noe som også bidrar til mer effektive planprosesser. (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 34). Flere krav og presiseringer i loven

tydeliggjorde også forholdet mellom private og offentlige aktører. Samtidig ble loven tydeligere på at privat planlegging og utbygging skal skje innenfor de rammene som gis av overordnede planmyndigheter. I lovforarbeidene står følgende: «Plansystemet vil være effektivt og forutsigbart så lenge alle aktørene følger de overordnede forutsetninger» (Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 255).

Reguleringsplanveilederen fra KDD oppsummerer også noen viktige forutsetninger som må ligge til grunn for å gi gode og effektive reguleringsplanprosesser:

«

- «Riktig plantype ut fra behov, plannivå og avgrensning av planoppgaven.
- Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å utforme planløsninger.
- Rolleforståelse, tillit og dialog mellom aktørene i planprosessene.
- Kompetanse, jf. kravet i plan- og bygningsdelen §§ 3-3 siste ledd og 12-3 siste ledd

»

(Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 40).

I forskrift om konsekvensutredninger § 32 første ledd fremgår det at et planprogram kan brukes til å avklare og fastsette overordnede rammer for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område og for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område. Bruk av planprogram vil da altså kunne bidra til å effektivisere planprosessen.

Et annet element som bidrar til mer effektive planprosesser, følger av forholdene rundt innsigelser av planforslag. Statsforvalteren har et samordningsansvar, og kan om nødvendig avskjære innsigelser som kommer fra statlige instanser. Dette har som en målsetning «å få til en mer målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s. 79).

### 3.4.1 Medvirkning

Medvirkning er et sentralt element i forhold til forutsigbarhet og åpenhet i en planprosess. Som det fremkommer av kapittel 5 i plan- og bygningsloven skal enhver som fremmer planforslag legge til rette for medvirkning i planleggingen. Som det følger av pbl. § 5-2 skal alle planforslag sendes på høring. Dette er noe som sikrer involvertes mulighet for deltakelse i planprosesser (Holth & Winge, 2022, s. 77).



### 3.4.2 Risiko

I forbindelse med utarbeidelse av en reguleringsplan er risiko et sentralt begrep med tanke på forutsigbarhet i planprosessen. I denne sammenhengen vil reguleringsrisiko og den økonomiske betydningen av risikoaspektet være noe som har en stor betydning i planarbeidet for utbygger. Berit Nordahl skriver at risiko handler om forventninger om noe som skjer frem i tid, og som knyttes til usikkerhet (Børrud & Røsnes, 2016, s. 139). For reguleringsrisiko representerer dette en usikkerhet ved beslutninger som foretas av myndighetene, og om hva utfallet blir når disse beslutningene treffes (Børrud & Røsnes, 2016, s. 141).

I forhold til den økonomiske forståelsen av risikobegrepet vil utgangspunktet for en utbygger være å kunne maksimere sin avkastning i et prosjekt ut ifra de overordnede rammene som reguleringsbeslutningene gir rom for (Børrud & Røsnes, 2016, s. 140). Usikkerhet vil også ha betydning i forhold til tidsaspektet i en reguleringsplanprosess. Dersom prosessen tar lang tid på grunn av eksempelvis lange forhandlinger eller uavklarte forhold, vil dette medføre at det går lengre tid mellom utviklingskostnader i prosjektet og genererte inntekter. Slik sett vil tidsperspektivet i en planprosess påvirke den økonomiske risikoen for utbygger, der reguleringsplanprosessens fremdrift vil slå direkte ut på utbyggers samlede kostnader (Børrud & Røsnes, 2016, s. 141).

## 3.5 Forhandlinger og samspill

Som oftest vil det ifølge Ness & Øyasæter, være en tosidig interesse for å gjennomføre en utvikling av et område. Dersom kommunen selv ikke eier eiendommer i det aktuelle området, vil det oppstå en gjensidig avhengighet mellom utbygger og kommunen for å kunne få gjennomført reguleringsplaner. Planprosessen vil da være preget av forhandlinger der utbygger og kommunen forhandler mellom allmenne og kommersielle interessene i forbindelse med utbygging i planforslaget. Forfatterne skriver at dette er en praksis som ikke er nedfelt i reglene i pbl. men at mange utbyggere mener kommunen må ta mer hensyn til selve markedet for å kunne sikre gode løsninger gjennom samarbeidet mellom privat og offentlig aktør. Slike forhandlinger mellom aktørene vil i praksis starte med tidlig dialog mellom utbygger og kommunen. Forhandlingene vil gjerne intensiveres når planprosessen formelt starter med oppstartsmøtet. Når kommunen mottar planforslaget vil det som regel på dette tidspunktet bli avklart om utbygger og kommunen faktisk kan bli enige om innholdet i planforslaget (Ness & Øyasæter, 2021, s. 152-154).

Børrud & Røsnes mener at enkle forhandlinger og gode prosesser i planleggingen ikke alltid vil gi de beste rammene i planprosessen. Partene trenger nødvendigvis ikke å være enige om en løsning for at man skal kunne betrakte en planprosess for å være god. Avhengighetsforholdet mellom utbygger og kommunen fordrer åpne dialoger der argumentene ikke bærer preg av fordommer. En bakside som kan oppstå er når forholdet utvikler seg til å være et konkurranseforhold der partene forsøker få størst mulig gjennomslag for sine egne argumenter. En slik situasjon vil da kunne bidra til at viktige elementer utelates eller at muligheten for gode samarbeidsløsninger blokkeres (Børrud & Røsnes, 2016, s. 252).

Etter oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet Bygg21 en veileder i praktisk organisering og gjennomføring av reguleringsplanprosessen. Her forklares det at samspill mellom partene krever brede perspektiv som tar hensyn til både til utbyggers økonomi og lokalsamfunnet. Gjennom planprosessen må begge partene forholde seg til mange andre instanser og det vil derfor ofte være nødvendig å benytte faglig ekspertise som plankonsulenter, jurister, arkitekter og forskjellige rådgivere. Dersom det oppstår interessekonflikter mellom de private og offentlige aktørene så kan dette medføre et dårlig samarbeid mellom partene. For å kunne oppnå god tillit mellom partene og sikre effektive og forutsigbare planprosesser bør partene derfor inngå forpliktende avtale som omhandler de ulike fasene i planprosessen. Dersom det er mangel på gjensidig respekt mellom partenes roller, kompetanse og kunnskap, så vil det kunne bli umulig å komme frem til et godt resultat (Bygg21, 2018, s. 6).

Børrud & Røsnes skriver om kommunenes bruk av samhandlingsmodeller hvor slike modeller medfører å skape gode arenaer for samhandlinger. Her vil gjensidig forståelse være et sentralt tema. De peker på at det ligger en utfordring i kommunen som planmyndighet på den ene siden og den økonomiske forutsetning for gjennomføring av planer på den andre siden. I et avhengighetsforhold mellom kommune og utbygger betyr det altså at kommunen må ta et visst hensyn til økonomisk lønnsomhet ved prosjekter når det forventes privat gjennomføring. Et prosjekt som ikke gir tilstrekkelig lønnsomhet for en utbygger gitt rådende forhold i markedet, vil sannsynligvis ikke bli gjennomført. De oppgir at dette er et problem mange kommuner ikke enda har tatt inn over seg og at det er vanskelig for utbyggere å argumentere med denne begrunnelsen. På den andre siden kan man også hevde at det er vanskelig for private forslagsstillere å se de helhetlige samfunnsmessige behovene, ta gode avveininger i henhold til dette og se rollen sin som samfunnsbygger i et utvidet perspektiv (Børrud & Røsnes, 2016, s. 135).

## 3.6 Eiendomsutvikling

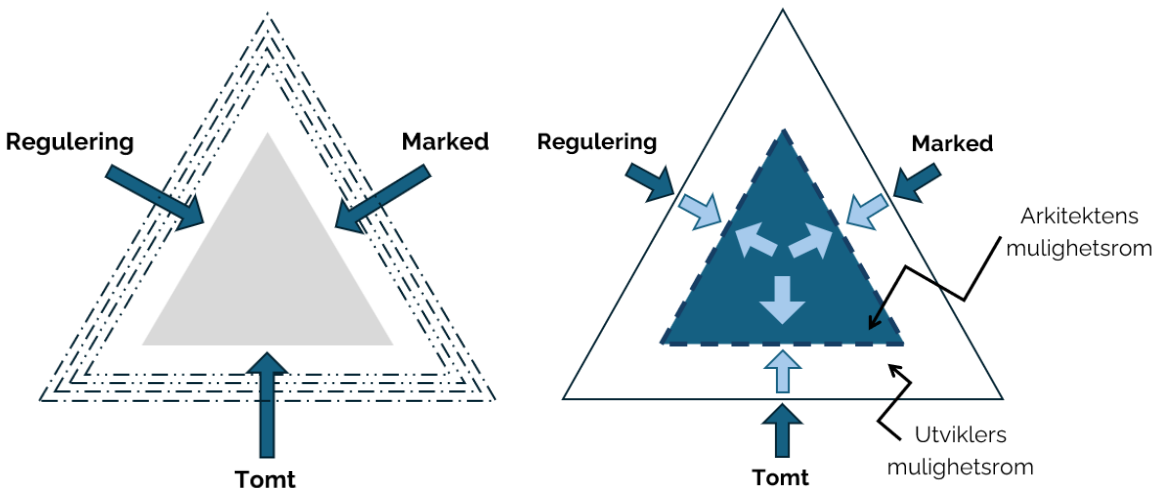
### 3.6.1 By- og prosjektutvikling

Børrud & Røsnes tar i sin bok «Prosjektbasert byutvikling» for seg byutvikling slik det ofte er i dag. Utviklingen av Norge skjer i dag gjennom prosjekter og ikke som utvikling basert på en overordnet plan, altså planstyrt (Børrud & Røsnes, 2016, s. 12). I den sammenheng mener forfatterne at et vellykket prosjekt ikke er mulig å få til uten en god planprosess. Men selv om planprosessen er god fører ikke det nødvendigvis til et godt prosjekt. Børrud & Røsnes mener gode prosjekter og byutvikling skjer på grunnlag av kunnskap om hvordan prosjektet påvirker den eksisterende byen (Børrud & Røsnes, 2016, s. 19).

### 3.6.2 Markedet i byutvikling

En svært forenklet måte å fremstille byutvidelse er ved å produsere, eller bygge, mer enn det som etterspørres. Gjør man det oppstår det et overskudd av boliger, som igjen kan føre til et ønske om å kjøpe bolig og dermed en befolkningsøkning på eie- eller leiemarkedet (Børrud & Røsnes, 2016, s. 55). I nedgangstider kan man styrke byens konkurransekraft gjennom å legge til rette for fremtidig utvikling. Eksempelvis med planlegging, bedring av infrastruktur eller liknende.

En utbygger ønsker som regel å hente mest mulig gevinst ut av et prosjekt. Det er den økonomiske gevinsten som avgjør om prosjektet settes i gang eller ikke. (Børrud & Røsnes, 2016, s. 110). En utbygger vil derfor jobbe for å ha et så stort handlingsrom som mulig. Planleggerne vil på sin side forsøke å få et best mulig prosjekt ut fra et samfunnsperspektiv. Ofte vil en utbygger ønske å presse grensene for hva kommunen ønsker å tillate. Dette illustrerer Børrud & Røsnes i mulighetstrekanten, som vi har vist i illustrasjonen under.



Figur 10: Mulighetstrekanten (Børrud & Røsnes, 2016, s. 110).

### 3.7 Styring gjennom planlegging

Byen slik vi ser den i dag, er et resultat av planlegging. Det kan være myndighetsstyrt, eller oppstå spontant gjennom ulike prosjekter i privat regi. Børrud og Røsnes forstår byplanlegging som det konkurrerende alternativet til markedet, samt det som får utviklingen inn mot en ønsket retning. Årsaken er at ikke markedet alene vil kunne løse de problemer eller utfordringer som oppstår uten en viss form for styring. Gjennom byplanlegging og styring kan kommunen ivareta og sikre de goder det er behov for (Børrud & Røsnes, 2016, s. 89). Målet med planleggingen er å styre utviklingen i en retning for å kunne oppnå de resultater man ønsker som samfunnet i en helhet (Børrud & Røsnes, 2016, s. 90).

Byplanlegging handler altså om å møte byens behov. Det er de offentlige myndighetene som har ansvaret for planlegging og planene vedtas av politikerne. Sammen styrer de byplanleggingen gjennom å dekke behov eller planlegge for utvikling. Det handler om å dekke behov for skoler, helsebygg, veier, parker eller liknende, og forsøke å planlegge slik at resultatet blir slik de ønsker og ser for seg. Begge deler er i det offentliges interesse. I motsatt fall vil ikke en utvikling skje. Utfordringen er at det offentliges interesse er å utvikle til fremtidens behov, som ingen kan være sikre på hva er. Avgjørelsen bør dermed tas på faglig og godt vurdert grunnlag for at den skal være objektiv og upartisk (Børrud & Røsnes, 2016, s. 93-94).

## Kapittel 4 – Analyse

I dette kapittelet har vi analysert intervjuene og vil presentere det vi mener er de viktigste funnene for vår oppgave. Vi har valgt å kategorisere analysen i følgende kategorier:

1. Organisering, rutiner og oppstartsmøter
2. Forholdet til overordnet plan og stans av planforslag
3. Kommunens rolle
4. Utbyggers rolle
5. Politikernes rolle
6. Lovendringen

### 4.1 Organisering, rutiner og oppstartsmøter

#### 4.1.1 Fredrikstad kommune

Planavdelingen i Fredrikstad kommune har ofte møter med forslagstillere før selve oppstartsmøtet. Dette gjør de for å sikre gode planinitiativ og veilede om spesielle regler i kommuneplanens arealdel som planforslaget må forholde seg til. I møtene avdekkes mulige problemstillinger og komplekse temaer. Kommunen mener slike møter fungerer på en god måte. Ved å ha tidlige møter med forslagsstiller mener planavdelingen at det er lettere å formidle sitt standpunkt om slike temaer. Ofte ønsker også forslagstiller selv et møte for å diskutere planforslaget fremfor å diskutere temaer skiftelig. Det skrives referat fra disse møtene, på samme måte som fra oppstartsmøtet. Kommunen mener det er veldig viktig å starte dialogen tidlig, og at dette generelt fører til bedre planinitiativ.

Fredrikstad kommune oppnevner en hovedsaksbehandler for hele prosessen, i tillegg til en bisitter. Planprosessen kan ta tid og det er da en fordel med to saksbehandlere som kjenner saken godt. Fredrikstad kommune har en intern faglig høringsgruppe med representanter fra ulike faginstanser. Gruppen har faste møter annenhver uke der planinitiativ presenteres, og representantene kommer med innspill. Det skrives et referat fra dette møtet som sendes til forslagstiller. I tillegg har de en arkitektgruppe som kobles på i saker med utbygging for å få innspill på strukturering og arkitektur. I denne gruppa sitter byantikvaren og alle arkitektene, hvor flere av disse jobber på byggesaksavdelingen. I enkelte tilfeller hender det at byggesaksbehandler eller jurister også blir koblet på.

Kommunen gjennomfører en politisk behandling av planinitiativer der det generelle grepet forankres hos politikerne. Det innebærer ikke høyder eller den spesifikke plasseringen, men er en generell avklaring om det skal bygges og hva som skal bygges. Dette betyr at planforslaget

må være spesifisert nok til at det kan forankres. I forkant av denne politiske behandlingen skal forslagstillere invitere lokalsamfunnsutvalget til tidlig medvirkning for at partene skal kunne møtes og diskutere planforslaget. Lokalsamfunnsutvalget er ulike lag i Fredrikstad kommune. Der sitter det representanter fra lag, foreninger eller andre engasjerte mennesker. Disse kan henvise forslagstillere videre til andre grupper. Forslagstillere skal dokumentere dialogen med lokalsamfunnet. Saksbehandler deltar kun på forslagstillers presentasjon av planforslaget dersom lokalbefolkningen ber om det. Denne medvirkningen skjer før kommunen behandler planinitiativet (Fredrikstad kommune, u.å.-a; Fredrikstad kommune, u.å.-b).

Fredrikstad kommune anslår at de har et sted mellom fem og ti oppstartsmøter i løpet av et år. På disse møtene stiller alltid saksbehandler og bisitter. Dersom det er spesielt omfattende eller komplekse saker kan avdelingsleder delta, og det hender at det kan være aktuelt å trekke inn de andre fagene i kommunen der det er spesielle problemstillinger.

Rutinen til Fredrikstad kommune er å sende malen for oppstartsmøtereferatet til forslagstillere eller konsulent før oppstartsmøtet. Forslagstillere fyller ut malen med temaer de ønsker å diskutere, og sender det så til kommunen som gjør sine forberedelser til møtet. I referatet har de et eget punkt der forslagstillere må krysse av for at de er kjent med kommuneplanens bestemmelser. På selve oppstartsmøtet diskuterer og avklarer partene temaene. Deretter reviderer kommunen referatet og fyller inn det som måtte mangle. Dette sendes så tilbake til forslagstillere, som eventuelt kommer med innvendinger før referatet ferdigstilles. I tillegg har kommunen en detaljert møtemal der de forskjellige fagtemaene er listet opp. Kommunen velger også å beskrive hvorfor enkelte temaer ikke er viktig i de aktuelle sakene, og bruker malene som en sjekklister. Fredrikstad kommune mener derfor oppstartsmøtereferatet er detaljert og sier det hjelper dem med å huske på å få sjekket ut alle punkter som skal vurderes. Oppstartsmøtereferatmalen revideres når det er behov for det.

Kommunen sier det kan oppstå uenigheter, men at de som regel blir enige om hva som skal stå i referatet. Når det er uenigheter, kommer dette frem i referatet. Fredrikstad kommune mener det er viktig å referere hva som blir sagt og ikke utelukke de ulike meningene eller tilbakemeldingene. Referatet skal være en oppsummering av diskusjonen som har skjedd, som begge parter skal kjenne seg igjen i. Når planinitiativ sendes til politisk behandling tidlig i prosessen er det lite sannsynlig at forslagstillere ønsker å sende referatet til politisk behandling. Det kan likevel dukke opp uenigheter senere som løftes til politisk nivå, men det skjer senere i planprosessen. Kommunen forteller de av og til bruker oppstartsmøtereferatet senere i planprosessen dersom de er usikre på hva som ble diskutert og sagt.

#### 4.1.2 Fredriksborg Eiendom

Fredriksborg Eiendom forteller at de av og til har møter med kommunen før oppstartsmøtet når det er overordnede problemstillinger. Eksempler på dette er når prosjektet ikke samsvarer med overordnet plan, ligger utenfor fortettingsområde, ved spørsmål til tolkning av bestemmelser eller når de ønsker å lodde stemningen for et prosjekt. Som regel er det en arkitekt som gjennomfører et slikt møte dersom dette er aktuelt. Tilbakemeldinger fra møtet vil indikere om de bør gå videre med prosjektet og utarbeide et planforslag. Fredriksborg sier de ikke har møter med politikerne i forkant av oppstartsmøtene, men at de har en løpende dialog med politikerne for å få deres synspunkter.

Intervjuobjektet forteller at det knyttes en svært stor kostnadsrisiko til å legge mye ressurser i et prosjekt i tidlig fase. Derfor kommer Fredriksborg aldri til et oppstartsmøte med et ferdig prosjekt. De ønsker heller å skissere prosjekter som skaper en viss oppmerksomhet og interesse, uten å sette inn for mye ressurser på detaljert prosjektering før de har kommet lenger ut i planprosessen. Fredriksborg har en ansatt som har hovedansvaret for alle selskapets prosjekter i tidlig fase. Sammen med en prosjektsjef eller prosjektleder har denne overordnet myndighetskontakt og deltar på oppstartsmøtene med kommunen. I tillegg har de også alltid med en plankonsulent og en arkitekt på oppstartsmøtet slik at de har nødvendig kompetanse til å kunne avklare ulike forhold rundt prosjektet opp mot overordnede kommunale planer.

Oppstartsmøtereferatet er svært nyttig for Fredriksborg. Intervjuobjektet oppfatter referatene som detaljerte og gode. De har ved flere anledninger brukt referatene for å oppklare hva som ble sagt eller diskutert i oppstartsmøtet. Intervjuobjektet understreker at det ikke er mulig å foreta alle avklaringer i et oppstartsmøte, men et detaljert referat kan være nyttig senere i planprosessen.

#### 4.1.3 Lillehammer kommune

Lillehammer kommune sier at de har dialog og møter med forslagstiller før selve oppstartsmøtet når de ber om det. Kommunen mener dette gjør prosessen mer effektiv for både forslagstiller og kommunen. Planavdelingen jobber i team i de store sakene. De sier det hender det bare er én saksbehandler på de mindre regulerings sakene, men at de jobber i team når de har kapasitet og ressurser til det.

Lillehammer kommune inviterer de ulike fagavdelingene med på oppstartsmøtene ved behov. I tillegg har kommunen et planforum en gang hver måned med representanter fra andre fagenheter i kommunen. De har også en næringsavdeling hvor nærings sjefen har to møter med

planavdelingen hver måned. Kommunen har nylig ansatt en byutvikler som fungerer som et bindeledd mellom planlegging og realisering. De mener det er viktig at eiendomsutviklerne samarbeider og koordinerer med hverandre, spesielt i sentrumsområdene. Kommunen tror byutvikleren bidrar til å skape et godt internt og eksternt samarbeid og mener arbeidet med planlegging og utvikling av prosjektene blir mer effektivt.

Kommunen mener en generell god dialog med både konsulenter og utbyggere er viktig. Det må også være kontinuitet er vesentlig for god saksbehandling. De tror at en av årsakene til at kommunen har gode planprosesser er at byplansjefen i Lillehammer har jobbet der lenge og dermed har med seg historikk og erfaringer. De tror det fører til bedre planer, bedre saksbehandling og generelt raskere avklaringer.

Kommunen anslår at de i gjennomsnitt har mellom seks og åtte oppstartsmøter årlig. På oppstartsmøtet stiller saksbehandler og bisaksbehandler. Byutvikleren deltar også på mange av møtene, spesielt i de mellomstore og store plansakene der bolig, næring eller infrastruktur er involvert. I de større sakene hender det også at byplansjefen og av og til andre avdelinger fra kommunen stiller på møtet.

Lillehammer kommune forsøker å få med alle viktige detaljer og diskusjoner i oppstartsmøtereferatet. Referatet sendes frem og tilbake mellom partene og blir delvis skrevet på forhånd. Saksbehandlerne forbereder seg til oppstartsmøtet gjennom å fylle ut referatmalen. Kommunen og forslagstiller har dialog om innholdet i referatet før det ferdigstilles. Planavdelingen sier uenigheter om referatet ikke tidligere er blitt behandlet politisk. Lillehammer kommune bruker oppstartsmøtereferatet senere i planprosessen for å se om ting har blitt fulgt opp.

#### 4.1.4 Sandnes kommune

Sandnes kommune har sonderingsmøter og de bruker mye tid og ressurser før det formelle oppstartsmøtet. På disse møtene forsøker de å gi styringssignaler og råd, uten å gå for langt inn mot en avgjørelse. Sandnes kommune velger å ha avklaringsmøter med fagleder og byplansjef i forkant av oppstartsmøtet. I tillegg har de et samordningsmøte med de ulike faginstansene i kommunen. Saksbehandlerne presenterer planforslagene og representantene kommer med sine tilbakemeldinger. Det forventes at de som representerer sine områder har forankret det hos sin leder og avdeling. Dialogen skjer muntlig, men det skrives et referat som behandles videre på samme måte som eksterne innspill. Saksbehandlerne ønsker å avklare innspill før



oppstartsmøtet. Avdelingen har valgt en møtebasert kommunikasjon for å være mer koordinert mot forslagstiller.

Sandnes kommune har en hovedsaksbehandler og en sidesaksbehandler i hver plansak. Dersom det er spesielle hensyn, kan andre også kobles på. Ved større saker, eksempelvis områdereguleringer, er det en større organisering rundt planarbeidet. Sandnes kommune anslår at de har mellom 10 og 15 oppstartsmøter i løpet av et år. De tror det høye antallet kommer av at Sandnes skal huse den største andelen av utbygging i regionen. Sandnes har et fortetningspotensial, i motsetning til Stavanger som har omfattende verneinteresser.

Oppstartsmøtene i Sandnes kommune er formelle møter og brukes som en gjennomgang av hensyn forslagstiller må ta. Dialogen skjer hovedsakelig i forkant av oppstartsmøtet. Oppstartsmøtereferatet skrives på grunnlag av en mal som inneholder punkter de vet må sjekkes ut og avklares. Malen brukes som forberedelse til møtet og referatet er nærmest skrevet ferdig på forhånd. Innholdet er avklart med ledere før selve møtet. Referatet brukes som utgangspunkt for diskusjoner og gjennomgang på oppstartsmøtet. Planavdelingen mener referatet er viktig fordi det setter rammene og danner premissene for det videre planarbeidet. I slutten av referatet skrives en konklusjon som de mener bør være så klar som mulig. Referatet sendes så til forslagstiller eller konsulent for gjennomgang slik at de kan legge til sine synspunkter og innspill.

Sandnes kommune sier faglige uenigheter fremgår av oppstartsmøtereferatet, og at det sjelden oppstår uenigheter om selve innholdet. Kommunen har aldri opplevd at referatet bringes til politisk behandling. Oppstartsmøtereferatet er et viktig dokument for kommunen som brukes senere i planprosessen, gjerne når kommunen blir utfordret på noe. De mener at referatet er et helt klart utgangspunkt for diskusjoner senere i planprosessen. Kommunen mener en planprosess kan bli god selv om oppstarten av planarbeidet og referatet var dårlig. Men de mener sjansen er større for at prosessen blir dårligere dersom referatet fra oppstartsmøtet er dårlig.

#### 4.1.5 Bate Boligbyggelag

Bate ber ofte om et avklaringsmøte før det formelle oppstartsmøtet for å snakke uformelt og avklare overordnede. En fordel med avklaringsmøter er de tidlig får utforsket mulighetsrommet, uten å bruke for mye tid og ressurser. Bate mener dette er en god måte å jobbe på og at dette effektiviserer planprosessen. Bate har ikke møter med politikerne i forkant av oppstartsmøter, men har jevnlig dialog for å finne ut hva politikerne ønsker.

Bate kjøper normalt ferdigregulerte tomter. Intervjuobjektet opplyser om at leier inn plankonsulenter for å jobbe med planarbeid ved behov. Bate har ikke prosjektert ferdig til oppstartsmøtet, men har gjerne skisser å bygge videre på. De mener det er viktig å ikke prosjektere for mye tidlig. De presenterer sine ønsker og volumer i prosjektet for å få nødvendige diskusjoner avklart i tidlig fase.

De siste årene har Bate i snitt hatt to oppstartsmøter i året. I møtet med kommunen stiller ledelsen og prosjektleder fra Bate, en plankonsulent, en reguleringskonsulent og gjerne en arkitekt. I spesielle tilfeller har de også med en landskapsarkitekt. Det viktig å få teamet til å jobbe best mulig sammen for å skape det beste prosjektet.

Bate opplever at referatene fra oppstartsmøtene med kommunen er gode. Referatene fanger det viktigste som ble tatt opp på møtene. Referatet er et viktig dokument som brukes senere for å se hva som ble sagt og diskutert. Bate har kontinuerlige møter med kommunen gjennom planprosessen der de som regel kommer til enighet. De er med på å fylle ut og gi tilbakemelding på referatene. Noen ganger opplever de imidlertid at referatet ikke gjenspeiler konkrete diskusjoner, spørsmål eller uttalelser i møtet. De forstår at kommunen helst ikke vil binde seg til noe, men når enkelte detaljer i referatet er diffuse i forhold til det som ble kommunisert kan det føre til utfordringer for utbygger i etterkant.

#### 4.1.6 Selvaag Bolig

Når Selvaag starter en planprosess, ønsker de å etablere tidlig dialog før oppstartsmøtet. De mener det er viktig å ha mulighet til en generell drøfting med både kommunen og politikerne. Det handler om å utforske handlingsrommet og legge en plan for videre arbeid. De påpeker at tidlig dialog faktisk kun er en sondering, og at man ikke kan gjøre lovnader i en slik sammenheng. Dette vil kunne få konsekvenser for tillit og samarbeid videre i prosessen. Selvaag har prosjektledelsen i sine prosjekter og engasjerer alltid en reguleringsarkitekt som fungerer som kontaktperson med kommunen. Selvaag ønsker ikke å ha et ferdig prosjekt til oppstartsmøtet med kommunen. De har gjort forarbeid i form av et skisseprosjekt, men ønsker å avvente med prosjekteringen til de har fått nødvendige føringer fra kommunen. De ønsker å spare mest mulig på ressursene, men mener samtidig det er viktig å ha et grunnlag for å kunne avklare de viktigste forholdene.

På oppstartsmøter deltar ledelsen i Selvaag, prosjektleder, prosjektsjef og en arkitekt. Ved større planer kan andre kobles på. Selvaag antar de har deltatt på oppstartsmøter ca. en gang annen hvert år. Detaljnivået i oppstartsmøtereferatet varierer, ifølge intervjuobjektet.

Referatene sendes ut for gjennomgang, med en frist på eventuelle kommentarer. De skal ha mulighet til å kommentere dem og ha mulighet til å ta opp uenigheter på neste møte. Selvaag sier de av og til opplever at diskusjoner utelates i oppstartsmøtet, og at dette i noen tilfeller diskuteres senere.

#### 4.1.7 Tromsø kommune

Tromsø kommune har en saksansvarlig i hver plan, samt en «kopilot». I tillegg involveres også andre kommunale enheter når det er nødvendig. Tromsø kommune har valgt å legge til rette for omfattende runder med veiledning i forkant av det formelle oppstartsmøtet. De mener dette er spesielt viktig tidlig i reguleringsfasen, fordi det er vanskelig å stoppe planen når den er lagt ut til offentlig ettersyn. Går saken til politiske behandlinger, har planavdelingen kun mulighet til å anbefale at den ikke gjennomføres. Derfor mener planavdelingen i Tromsø det er viktig med gode sonderingsmøter for å få på plass tilstrekkelig informasjon om planforslaget.

Avklaringsmøtet skal avholdes minimum fire uker før et planinitiativ leveres. Forslagstiller behøver ikke ha all dokumentasjon klart til dette møtet, men må ha de viktigste som plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Avklaringsmøtet brukes for å påpeke utfordringer eller feil i forslaget og vise en ønsket retning eller løsning fra kommunens side. Dette avklaringsmøtet er ikke populært hos forslagstiller. Tromsø kommune tror dette handler om penger og tidsbruk. Kommunen opplever at de bruker mye tid på å tvinge frem kvalitetene som utbygger egentlig er forpliktet til å få frem gjennom kommuneplanens arealdel. Kommunen mener det er feil å lage arealplaner som er skreddersydd til et prosjekt, men at man må lage arealplaner som muliggjør prosjekter. Likevel sier de at de som regel lager arealplaner knyttet til et tenkt prosjekt.

Tromsø kommune krever informasjonsmøte før eller etter innsending av planinitiativ. Årsaken er at det alltid dukker opp spørsmål til planinitiativet som må avklares. Planforslaget må være klart og tydelig. Dersom planavdelingen ikke forstår innholdet, vil de andre fagenhetene i kommunen, innbyggerne og naboene heller ikke gjøre det. Den store fordelene med et informasjonsmøte er at kommunen får vesentlig bedre innsikt i saken, det blir bedre rammer og mindre omfattende nabokonflikter. Byplan inviterer naboene som er direkte berørt til et naboskapsmøte, der hensikten er at medvirkning skal skje så tidlig som mulig (Tromsø kommune, 2022, s. 11). Intervjuobjektet forteller at medvirkningsaspektet er noe planavdelingen er stolt av og ivaretar på en god måte. Kommunen får positive tilbakemeldinger og det har blitt færre konflikter.

Tromsø kommune forteller at de har faste møter med samordning og organisering (SamOrg). Dette er en samling av de kommunale fagenhetene som er relevante i alle reguleringsaker. Disse møtene gjennomføres to ganger i løpet av en planprosess. Forslagstillere inviteres til disse møtene for å presentere sine ideer. Fagenhetene får mulighet til å stille spørsmål, men diskusjonene gjennomføres internt senere. Alle fagenheter som ønsker å ytre sin mening, må gjøre dette skriftlig. Innspillene koordineres av byplanavdelingen, og en oppsummering sendes til forslagstillere og konsulent. Planavdelingen sin rolle er å veie interessene opp mot hverandre.

Oppstartsfasen av planprosessen i Tromsø kommune er altså mer omfattende enn hva loven legger opp til, hvor informasjonsmøter, interne avklaringsmøter og naboskapsmøter skjer i forkant av det formelle oppstartsmøtet. Dette skal føre til gode planforslag og en enighet om rammene for planarbeidet. Dersom rammene følges opp på en god måte, foreslår administrasjonen at planen skal legges ut på offentlig ettersyn. Målet er at kommunen og forslagstillere inngår en slags avtale om prosessen i det formelle oppstartsmøtet.

Tromsø kommune sier de har et sted mellom 10 og 15 reguleringsplaner som starter opp i løpet av et år, men ikke alle disse når det formelle oppstartsmøtet. Nå, i starten av 2024, opplever de en liten krise i boligbyggebransjen i deres kommune. De presiserer likevel at det aldri er noen lavkonjunktur i arealplanleggingen.

*«Enten så haster det å få på plass en plan for å bygge, eller så haster det å forberede seg på å gå i gang når krisen løser seg»*

*(Intervjuobjektet i Tromsø kommune, 2024)*

Tromsø kommune sier det er vanskelig å få nedskrevet alle detaljer fra diskusjoner i oppstartsmøtet, men opplever sjelden at noe er glemt. Et forslag sendes til konsulenten som kommer med sin tilbakemelding. De mener detaljnivået i oppstartsmøtereferatet kommer an på prosjektet og detaljnivået i planen. Kommunen sier det sjelden oppstår uenigheter om innholdet i referatet som ikke kan løses. Uenigheter om referatet bringes bare til politisk behandling når forslagstillere krever det. Kommunen bruker oppstartsmøtereferatet som en sjekkliste senere i planprosessen for å kontrollere om forslagstillere har fulgt opp rammene som ble satt.

#### 4.1.8 Pellerin

Pellerin har vanligvis hatt et informasjonsmøte med kommunen før oppstartsmøtet med innledende orientering om prosjektet. Hensikten med dette er å etablere en åpen dialog der

man tar tak i alle innspill, meninger og synspunkter før man kommer til det formelle oppstartsmøtet. Den positive effekten av dette er mer effektive reguleringsprosesser. I tillegg deltar Pellerin på et møte med kommunale etatene. Før det første møtet med kommunen har de ofte gjennomført en mulighetsstudie, for å få gode boliger. Konseptet er satt, og de har gjort seg ferdig med tankene om hvordan prosjektet skal komponeres for å bli attraktivt for byen. Pellerin sier de gjør dette fordi det er ingen fra kommunesiden som forstår disse mekanismene i planleggingen.

Pellerin ønsker å orientere politikerne og inviterer dem for å se på prosjektene deres og for å høre deres synspunkter og meninger. Pellerin eier tomten de skal utvikle og de bruker mye tid før reguleringsfasen med å forstå hvordan prosjektet skal bli bra, både for byen og for dem som selskap. Det er omfattende prosesser med kartlegging av hvordan byen virker rundt eiendommen i dag og hvordan deres prosjekt kan tilføre nye kvaliteter til byen, eller forsterke eksisterende kvaliteter. På den måten vet de hva som må til for å øke attraksjonskraften. De gjør jobber med å forstå hva området tåler av høyde, volum, fargebruk og materialitet. Når Pellerin sender inn et planinitiativ opplever de at de har gjort deres jobb og har klart å optimalisere prosjektet.

Før oppstartsmøtet har Pellerin gjennomført naboskapsmøter og debatter med viktige interessenter, der innspill er ivaretatt i planinitiativet. De ønsker at borgerne skal få uttale seg før de utarbeider planinitiativ, slik at de trygge på at de har et mottakelig prosjekt. De mener man bør ta disse prosessene før man kommer inn i en regulerings sak, og at selve reguleringsprosessen da blir mer effektiv. Kommunen har ingen krav om tidlig involvering, men Pellerin velger likevel å gjøre dette, selv om gjennom de samme prosessene senere.

De engasjerer en prosjektleder som deltar på oppstartsmøtet sammen med en arkitekt og ledelsen i Pellerin. Det hender de bruker en plankonsulent som vil følge prosessen i regulerings saken. Til oppstartsmøtet har Pellerin prosjektert ferdig. De har brukt mye ressurser og er sikre på at de har et solid prosjekt som vil gå igjennom. De vil helst unngå store endringer på prosjektet når de kommer til oppstartsmøtet, men ønsker gjerne innspill og faglige diskusjoner om ting som forbedres. Vanligvis har de analysert 7-8 forskjellige volummodeller av prosjekter for å komme frem til den beste løsningen. Pellerin sier de gjerne bruker to år på denne prosessen.

Intervjuobjektet sier det alltid har blitt ført referater fra møter, uavhengig av om det var før eller etter lovendringen. Referat fra møtene er svært viktig for å sikre dokumentasjon på alt som har vært drøftet og diskutert. De mener kommunen har fått på plass gode veiledningsdokumenter når det gjelder føringer og krav i henhold til plan- og bygningsloven,

noe som anses å være et godt verktøy i planprosessen. Pellerin bruker likevel ikke referatene senere i prosessen. De har ikke opplevd at noe mangler i referatene.

## 4.2 Forholdet til overordnet plan og stans av planforslag

### 4.2.1 Fredrikstad kommune

Kommuneplanen i Fredrikstad er noe mindre detaljert enn tidligere. Likevel er det flere spesifikke bestemmelser. De fleste planforslag vil derfor inneholde detaljer der ikke alt er i tråd med kommuneplanen. Kommunen sier det alltid er noe utbygger ønsker å utfordre. De tror likevel utbyggerne velger å føye seg etter de fleste bestemmelsene, og velger de kampene de ser det er verdt å ta. Kommunen mener detaljnivået i kommuneplanen fører med seg både positive og negative effekter. Dersom overordnet plan er for vid, fører det til diskusjoner og problemer i reguleringsfasen. Er kommuneplanen for detaljert fører det raskt til avvik, men det kan være mer forutsigbart for utbygger. De sier en gyllen middelvei er vanskelig å finne.

Fredrikstad kommune sier de fleste planforslagene de mottar er i tråd med arealformål og de viktige føringene i kommuneplanen. De tror dette handler om at utbygger ønsker forutsigbarhet i at planforslaget går gjennom når de bruker mye penger på det.

Intervjuobjektene kommer ikke på noen eksempler der et planforslag var 100% i tråd med kommuneplanen. I tidlig fase er ikke alle detaljer på plass, og det hender derfor at kommunen ikke oppdager at enkelte detaljer i planinitiativet er i strid med kommuneplanen på dette stadiet. Det er graden av avvik fra kommuneplanen som avgjør om planprosessen fortsetter eller ikke. Er det store avvik kan planen stanses, mens mindre avvik kan gjøre at planen likevel går videre.

Kommunen mener forslagsstiller har både gode og dårlige argumenter for sitt forslag. Kommunen sier utbygger kan finne alternative måter å løse et krav i kommuneplanen på, som gjør det mer akseptabelt å fravike kravet. Det er varierende om dette løses gjennom et politisk eller administrativt vedtak av endringen. Administrasjonen er mer positive til planforslag som er i tråd med overordnet plan, men vurderer forslaget og konsekvensene av det når det vises til en alternativ måte å løse kravet.

I Fredrikstad kommune stanses planforslag sjeldent. De sier at forslagsstiller vurderer egen ressursbruk og veier sannsynligheter, og som regel stanses planforslag av utbygger selv når de får tilbakemeldingen fra kommunen om utfordringene med forslaget. De er usikre på hvor mange forslag som trekkes av utbygger selv, men de anslår at det er under fem forslag hvert år

som trekkes før selve planinitiativet blir innsendt. Kommunen møter slike henvendelser med at forslaget bør meldes inn til neste rullering av kommuneplanen.

Fredrikstad kommune forsøker å finne gode løsninger underveis i prosessen og velger derfor å ikke stanse de planforslag som er i strid med deler av kommuneplanens bestemmelser. De mener det må være tydelig at et planforslag ikke er godt, store avvik eller politisk vilje for å stanse et planforslag. De mener politikerne er flinke til å anerkjenne forutsigbarhet. Et nytt bystyre vil ikke gjøre om på et gammelt vedtak selv om de i utgangspunktet er imot forslaget. Forslagene som stanses sendes kun til politisk behandling når forslagstiller krever det. I tilfeller der planavdelingen innstiller på at det skal stanses og forslagstiller vil prøve det politisk, må vedtaket tas opp i bystyret.

#### 4.2.2 Fredriksborg Eiendom

Intervjuobjektet mener er kommuneplanen er det viktigste planverket for utbyggere. Samtidig kan man stille spørsmål ved hva som er en god og detaljert nok kommuneplan. Tolkning av en kommuneplan kan i mange tilfeller være utfordrende, og spesielt dersom planen er veldig detaljert. Det kan oppstå uenigheter fordi utbygger og saksbehandler i kommunen tolker planer og bestemmelser ulikt. En kommuneplan er omfattende og vanskelig å utarbeide, men intervjuobjektet mener nøkkelen til smidige planprosesser er en tydelig kommuneplan. De sier kommuneplanen må være krystallklar med tydelige rammer som forteller hva kommunen ønsker, uten for mange og detaljerte bestemmelser som kan lede til uenighet med påfølgende diskusjoner.

Intervjuobjektet mener kommuneplanen i Fredrikstad kommune er svært detaljert sammenlignet med andre kommuner. Å legge flere detaljer i kommuneplaner er et virkemiddel kommunen har for å kunne styre utviklingen i den retningen de ønsker. Politikerne ikke detaljnivået på samme måte som administrasjonen, så ved å lage detaljerte planer kan administrasjonen sørge for ha en større bestemmelsesrett. Fredriksborg sier det varierer om deres planforslag er i strid med overordnet plan eller ikke. Dette ses ofte i sammenheng med hvor detaljert kommuneplanen er, og diskusjoner oppstår når det er tolkningsforskjeller i planen. Utvikler kan mene at deres prosjekt er i henhold til bestemmelsene, mens kommunen kan påstå det motsatte. Dette viser viktigheten av tydelighet i de kommunale planene.

Fredriksborg har aldri opplevd at en planprosess har blitt formelt stanset, og de har heller ikke opplevd at administrasjonen har rådet dem til å trekke forslaget. De har som mål å prosjektere i

henhold til overordnede planer. Dersom planforslaget ikke er i tråd med kommuneplanen vil Fredriksborg jobbe politisk ved å løfte planforslaget til planutvalget.

#### 4.2.3 Lillehammer kommune

Lillehammer kommune har forsøkt å lage generelle bestemmelser i kommuneplanen. De sier de har jobbet seg bort fra detaljer og mer mot tilpasninger, muligheter, hensyn og fleksibilitet. I tillegg har de en kommunedelplan for det sentrale byområdet, en byplan. Kommuneplanen og byplanen ble utarbeidet samtidig, men byplanen er mer detaljert. Deres erfaring er at det er best å ikke ha detaljerte bestemmelser, men heller ha detaljerte prinsipper. Eksempelvis har de i byplanen sagt at ny bebyggelse skal tilpasses strøkets karakter i stedet for å ha regulerte høyder. Dette gir større rom for fleksibilitet og medfører dermed færre dispensasjoner. Både byggesaksavdelingen og politikerne i Lillehammer har definert hva strøkets karakter er i byplanen, og det jobbes også med veiledningsmateriale som skal fungere som verktøy for aktører utenfor kommunen. Så langt mener kommunen at dette plangrepet har fungert godt. Lillehammer kommune mener at planprosessene tar for lang tid og at dette er et svakt punkt i plan- og bygningsloven.

Lillehammer kommune sier at planforslagene som sendes inn stort sett er i tråd med de overordnede planene. Det er få planforslag som er i strid med overordnet plan eller som er utenfor områder avsatt til utvikling. Kommunen sier det hender utbyggere ønsker å utfordre plasseringen av enkelte funksjoner. Planavdelingen sier det kan være gode grunner til å utfordre planen. For eksempel kan det ha blitt gjort mulighetsstudier som har økt kompetansen på området. Kommunen sier mye kan forandres i løpet av de fire årene mellom hver rullering av kommuneplanen, og at de ønsker å bruke denne kompetansen når kommuneplanen skal rulleres. Lillehammer kommune sier det hender at planprosessen stopper opp når de er i strid med overordnet kommuneplan. Formelt stanses planprosesser sjelden.

#### 4.2.4 Sandnes kommune

Sandnes kommune forteller at deres kommuneplan inneholder flere detaljerte bestemmelser. De konkretiserer at bestemmelsene i kommuneplanen er gjennomtenkte, men at det ikke vil la seg gjøre å gjennomføre en reguleringsplan som fullt ut appellerer til alle bestemmelsene i kommuneplanens arealdel. Sandnes kommune sier det er sjelden at noen tar den risikoen med å foreslå noe som er vesentlig i strid med kommuneplanen. I slike tilfeller kan utbygger henvende seg til kommunen med spørsmål, men det stopper ofte av seg selv når de får



kommunens tilbakemelding. De sier også at de fleste detaljplanene som kommer til behandling i all hovedsak er i tråd med kommuneplanen. Når det foreslås noe som har store avvik fra kommuneplanen, anbefaler kommunen å sende disse forslagene inn når kommuneplanen skal rulleres. Sandnes kommune forventer at forslagstillere viser alternative løsninger når planen de presenterer er i strid med en bestemmelse i kommuneplanen. Løsningen må begrunnes, og jo raskere de gjør det, jo raskere går prosessen. Kommunen mener en reguleringsprosess handler om å avveie hvilke bestemmelser i kommuneplanen som skal veie tyngst, og hvilke man kan akseptere avvik på. En detaljert kommuneplan fører til at nye detaljplaner lett kommer i strid med en eller flere av bestemmelsene.

Sandnes kommune har brukt muligheten til å stanse planinitiativ flere ganger. Det er et krevende grep, men de mener virkemiddelet i loven fungerer godt. Som regel stanses planforslag før det når selve oppstartsmøtet. Planavdelingen har mye dialog med forslagstillere før oppstartsmøtet, dette hjelper utbygger i vurderingen om planforslaget skal trekkes eller ikke. Kommunen har flere eksempler på planer som har blitt stanset, og nevner arealformål eller for dårlig stedstilpasning og konflikt med kulturmiljøet som mulige årsaker. Det er administrasjonen som stopper planinitiativ, men ofte ber forslagstillere om å prøve avgjørelsen politisk. I de sakene som stanses av administrasjonen og ønskes prøvd hos politikerne, legger administrasjonen frem en innstilling om å stanse planinitiativet. I disse tilfellene benytter planavdelingen også anledningen til å foreslå rammer for en videre planprosess dersom politikerne skulle gjøre om avgjørelsen til administrasjonen. Disse rammene hentes ofte fra premissene i oppstartsmøtereferatet. Administrasjonen gjør dette fordi politikerne ofte omgjør vedtaket. Slike saker kan medføre innsigelser fra overordnede myndigheter.

#### 4.2.5 Bate Boligbyggelag

Bate sier at kommunens ønsker som regel ligger i de overordnede planene, og at dette i utgangspunktet formidles på en god og forståelig måte. De mener at dersom man presenterer et prosjekt som ikke være i tråd med overordnet kommuneplan, kan dette gjøre planprosessen vanskelig. Man må da sørge for å gjøre nødvendige tilpasninger for å ivareta kravene i kommuneplanen med det prosjektet man har. I slike tilfeller tar planprosessen lengre tid.

Intervjuobjektet forklarer at det er krevende å utfordre overordnede planer, og at det kan bli nødvendig å jobbe politisk for å få dette til. Bate kan fremme planforslag som strider mot kommuneplanen dersom de er overbevist om at noe er feil, eller når de mener deres forslag er bedre enn det som står i planen. Ved andre tilfeller har de også opplevd å jobbe sammen med

kommunen om regulering som fraviker kommuneplanen, når kommunen mener dette er hensiktsmessig.

Bate opplever også at kommunen selv ønsker å finne løsninger, og at de er villige til å vurdere alternative forslag som løser krav i overordnede planer. De sier det er viktig å ikke se på kommunen som en motpart og mener dette er et dårlig utgangspunkt for planarbeidet. De tror også at saksbehandlerne som sitter i planavdelingen ønsker å samarbeide med utbygger for å finne løsninger i fellesskap, noe som kan bidra til å skape gode utviklingsprosjekter i kommunen.

Bate har ikke opplevd at et planforslag formelt stanses av kommunen. Intervjuobjektet forteller at det har hendt at de har prosjektert mer til oppstartsmøtet enn det som egentlig var tiltenkt. Årsaken til dette er at de vet hvilke ønsker kommunen har. Intervjuobjektet mener at når et planforslag blir stanset etter oppstartsmøtet så har man gjort et for dårlig forarbeid.

#### 4.2.6 Selvaag Bolig

Selvaag sier det har blitt mer detaljstyring fra overordnet planmyndighet i de siste regionalplanene. De mener detaljnivået i regionalplanene er så omfattende at handlingsrommet til kommunen blir mindre. De merker en betydelig skepsis fra overordnet hold og mener at systemet i all hovedsak må være tillitsbasert for å kunne fungere.

Selvaag sier de ikke har opplevd at sine planer er blitt formelt stanset, men har opplevd at planer stopper opp. Det er alltid en risiko med at en plan kan bli stanset, spesielt når planen sendes til fylkeskommunen og Statsforvalteren. Intervjuobjektet mener denne risikoen har blitt mer fremtredende, og at utbygger selv må ta kritikk hvis deres planforslag får innsigelser. Det er mange særinteresser som påvirker en reguleringsplan, og hvis det kommer mange innsigelser kan det medføre at planprosessen drar ut i tid. Selvaag forteller at har opplevd at en plan som stoppet opp fordi grunnlaget som ble fremmet med planen ikke var forenelig med de rammene som den gamle kommunen fastsatte. Dette medførte at det ikke var det mulig å gå videre med denne planen, men allerede dagen etter ble Selvaag invitert inn til et samarbeid med kommunen om revisjon av sentrumsplanen. Intervjuobjektet mener dette var et godt eksempel på et bra samarbeid med Sandnes kommune, og de tror ikke at de har vært med på noen andre planprosesser som har vært bedre enn denne.

#### 4.2.7 Tromsø kommune

Tromsø kommune forteller at deres kommuneplan til dels er detaljert. På grunn av mangel på ressurser har kommuneplanen ikke blitt revidert de senere år. Når arealplaner er av eldre dato kan det ha kommet nye statlige planretningslinjer og nye tematiske føringer som kanskje ikke er hensyntatt. Kommunen mener enkelte bestemmelser i kommuneplanen kan erstattes med bedre løsninger. Dersom utbygger presenterer en løsning med god kvalitet, vurderer planavdelingen dette opp mot kravet i planen. Dersom den alternative løsningen er god eller bedre, kan planavdelingen være positiv til den foreslåtte løsningen. Dersom planmyndigheten er enig i det som står i kommuneplanen og kan argumentere for dette, vil de foreslå å stanse et planinitiativ som er i strid med kommuneplanen. Men at et planinitiativ er i strid med kommuneplanens arealdel er ikke nødvendigvis et argument i seg selv for å stanse det. Årsaken til dette er at planmyndigheten hele tiden må følge med på det som skjer og hva som er fornuftig arealutvikling i Tromsø. De sier også at de kan være uenige i enkelte eldre, ikke-vurderte prioriteringer i kommuneplanen. Kommunen har kanskje ikke hatt kapasitet til å endre disse prioriteringene, og de har da heller valgt å gjenta underliggende formål fra forrige rullering. Dersom samfunnsutviklingen er god og området skal brukes til offentlig tjenesteyting, skal det mye til for at planavdelingen er imot forslaget.

Tromsø kommune sier de sjelden stanser planinitiativ. Det kommer likevel forespørsler om utbyggingsønsker som aldri når et planinitiativ. Disse sakene stanses formelt sett ikke, men kommunen anbefaler å skrinlegge prosjektet, og forteller forslagstillere at de ikke kan forvente å få medhold i deres forslag. Kommunen mener det handler om graden av avvik fra overordnet plan når de vurderer om et planinitiativ som er i strid med overordnet plan skal stanses eller ikke. De mener bokvalitet er viktig og at bestemmelser rundt dette i kommuneplanen må følges opp. De sikter blant annet til uteoppholdsareal, lekeplasser, sol og skygge, trafikk og parkeringsdekning og liknende. Ofte er planforslaget i strid med veldig mye når de stanses. En forslagstiller kan utfordre vedtaket og kreve saken fremmet for kommunestyret. Kommunen trekker frem ett eksempel som ble stanset. Dette gjaldt hvor en forslagstiller ønsket et 11 etasjes høyt hotell midt i en rekke med lav bebyggelse langs kaia i Tromsø. Kommunen forteller at det ikke var vanskelig å få politisk aksept for denne stansen. Kommunen har også eksempler på plansaker som politikerne har stanset på eget initiativ. Kommunen forteller at politikerne ikke stanser planforslaget formelt sett, men ber forslagstillere endre prosjektet for å ivareta enkelte deler bedre.

#### 4.2.8 Pellerin

Pellerin er sikre på at de har et godt prosjekt som hovedsakelig er i tråd med overordnede planer når de presenteres for kommunen, men sier at de noen ganger avviker fra disse. Dette gjør de bevisst fordi de mener deres løsning er bedre enn den generelle løsningen i overordnet plan. De har også prosjekter som er lojale mot overordnet plan når de mener overordnet plan er god. En overordnet plan kan ofte være 4-5 år gammel og innholdet kan derfor være utdatert. Overordnet plan bør være fleksibel for å kunne ta høyde for fremtidig samfunnsutvikling. Intervjuobjektet mener det er viktig med gode debatter og diskusjoner slik at ny kunnskap legges til grunn i nye prosjekter.

Pellerin mener det kan bli et krevende arbeid om man prøver å løse for mange detaljer i de overordnede planene. De mener man i overordnede planer skal planlegge helhetlig og ha generelle krav om kvaliteter. Så kan det være opp til forslagsstiller å detaljprosjekttere og vise hvordan deres prosjekt oppfyller kravene. For mange detaljer i overordnet plan forutsetter at nødvendige analyser gjøres, og man må forstå hvilken påvirkning alle detaljene har. Man må ha gode verktøy for å kunne stille nødvendige krav og samtidig effektivisere planprosessen. Pellerin har foreslått at kommunen bør bruke planprogram i stedet for områderegulering. Flere kommuner i Norge har et system for å lage planprogram med krav til detaljregulering i enkelte områder, men Tromsø kommune har ikke erfaring med dette. Pellerin mener de kan hjelpe kommunen ved å engasjere plankonsulenter og utarbeide områdeplaner. Politikerne sier de ønsker fremdrift, men det stopper i administrasjonen og forslaget kommer ikke videre. Politikerne er de som bestemmer retningen og kan si hva som skal prioriteres, og dette må følge nedover i organisasjonen. Intervjuobjektet mener det handler mye om kommunikasjon, ressurser i planavdelingen, og at det kan være en annen holdning og kultur hos politikerne enn i administrasjonen.

Pellerin sier deres planforslag som regel alltid går videre til behandling. Det er ingen planinitiativ som stanses, men at noen kan ta tid dersom det er konflikt med overordnede planer. Intervjuobjektet mener design og arkitektonisk uttrykk på prosjekter kan ha innvirkning på om forslaget stemmes ned eller ikke. Dersom et prosjekt skiller seg ut, kanskje et arkitektonisk signalbygg eller liknende, kan administrasjonen eller politikerne møte dette med skepsis. Planforslaget kan virke skremmende fordi det er noe nytt og ukjent.

## 4.3 Kommunens rolle

### 4.3.1 Fredrikstad kommune

Fredrikstad kommune bidrar ofte med faglige råd og veiledning gjennom hele planprosessen. Ofte er rådene knyttet til overordnede planer og rammer, men de kan også komme med konkrete løsningsforslag. Eksempelvis hvis en forslagstiller planlegger noe kontroversielt og ikke-gjennomførbart i kommunens øyne. Da formidler kommunen sitt syn og anbefaler en annen løsning. Fredrikstad kommune mener selv de formidler kommunens ønsker på en klar måte, men sier utbygger ikke alltid er enige. Rådene nedfelles også i referatene fra møtene, som sendes til forslagstiller eller konsulent. Det hender at rådene er svært spesifikke og ikke mulig å misforstå. Kommunen mener handlingsrommet til utbygger formidles på en klar måte.

Primært ønsker administrasjonen at utbyggingsplaner forholder seg til overordnet plan og følger rammene for planarbeidet. Ut over dette er de på jakt etter de gode løsningene i en plan. Ønskene til kommunen formuleres både som anbefalinger og krav. Anbefalingene handler ofte om forhold som gjør det enklere å få gjennom planen, forhold til naboene for eksempel. Når det stilles krav, er det hjemlet i overordnet plan eller lovverk.

### 4.3.2 Fredriksborg Eiendom

Et gjentakende tema i oppstartsmøtene er en gjennomgang av de fagrapporter kommunen mener at reguleringsplanen vil utløse. Dette danner grunnlaget for hvilke eksterne konsulenter forslagstiller må bruke videre i planprosessen. Varsling av oppstart av planprosess til berørte parter og myndigheter med innsigelsesrett medfører forutsigbarhet for utbygger. Man vil da få en tidlig indikasjon på hvorvidt fylkeskommunen eller Statsforvalteren er for eller imot prosjektet. Fredriksborg opplever at de første tilbakemeldingene de får fra kommunen er veldig generelle. Kommunen benytter en standardmal der mye er gjentakende punkter og de tror kommunen legger inn mer tid og ressurser på høringer og når det legges ut til offentlig ettersyn og førstegangsbehandling enn ved planinitiativ og oppstart.

Fredriksborg har ikke erfaring med at kommunen bidrar i prosjekteringen i form av kompetanse, utredninger eller forslag. De opplever imidlertid at kommunen viser velvilje og ønsker en god utviklingstakt i prosjektene, men at det hovedsakelig er kommunens ønsker som fremmes. Fredriksborg mener det er personavhengig om ønskene fra kommunen formidles på en klar måte eller ikke. Saksbehandlere som har full tillit fra ledelsen, vil gjerne ha reelle mandater til å komme med tilsvar og beslutninger som kan følge helt opp til politikerne. Det er viktig at kommunen bygger gode team og dyrker frem dyktige saksbehandlere som er trygge i

sin stilling. Intervjuobjektet mener at forbedringspunkter for kommunen ligger i å benytte ressursene de har tilgjengelig. Det er viktig at de har nok saksbehandlere til å behandle planforslagene og er flinke til å sette opp en omforent fremdriftsplan. Videre må det settes av nok saksbehandlingstid og at det sørges for en løpende dialog med forslagsstiller. Det utvikler ønsker er forutsigbarhet og effektivitet, og Fredriksborg erfarer at kommunen forsøker så godt de kan. Men mangel på ressurser og kapasitet kan gå ut over effektiviteten i planprosesser.

Intervjuobjektet tror at prosjekter med gode kvaliteter fører til en større velvilje og en enklere planprosess. Intervjuobjektet bruker begrepet «vennlig arkitektur» om omgivelser som er hyggelige å bevege seg i. Dersom man får dette inn i et prosjekt, gjerne sammen med kvaliteter som eksempelvis gode byrom, parker og lignende, vil man i alle tilfeller ha et svært godt utgangspunkt.

#### 4.3.3 Lillehammer kommune

Lillehammer kommune sier de bidrar med råd, veiledning og henvisning til bestemmelser og retningslinjer, i møte med utbygger. Det kan være anbefalinger på reduksjon av høyde eller tilpasning til vernet bebyggelse fordi forslaget utfordrer i overkant mye. De sier det hender at rådene som gis gjør at forslagstiller må bearbeide hele planforslaget sitt. Slike råd er viktig å få så tidlig som mulig i prosessen.

Rådene blir først og fremst gitt i oppstartsmøtene. Kommunen forteller at de kan ha mer kontakt med forslagstiller og konsulent i mer kontroversielle prosjekter, både før og etter oppstartsmøtet. I spesielle saker hender det at kommunen råder til å legge to alternative forslag ut på høring. Videre råder de til fleksibilitet i planen, fordi man ikke vet hva som vil skje i fremtiden.

Lillehammer kommune mener de har relativ tett kontakt med private aktører. De ønsker et samarbeid mellom kommunen, forslagstiller og konsulent. Planavdelingen jobber mye med planforslaget i tiden mellom oppstartsmøtet og offentlig ettersyn, for å få det opp på et godt nivå. De sier det er stor forskjell på konsulentbransjen, og at det hender planavdelingen selv må legge ned arbeid for å få planforslaget godt nok.

Lillehammer kommune mener ønskene til administrasjonen kommer klart frem i de overordnede planene, og sier utbyggerne ikke alltid er enige. Planavdelingen vet det for boligbyggerne handler om å tjene penger, men sier de jobber for å få inn mer overordnede og samfunnsmessige ønsker. Det kan for eksempel være en mer sosial boligbygging med større

variasjon i boligstørrelser for å få flere inn på boligmarkedet. Et annet eksempel er utadrettet virksomhet i sentrum.

Kommunen har hatt suksess med områdeprogram for enkelte transformasjonsområder og større sentrumsnære områder. Gjennom områdeprogrammet har de fått lagt ned overordnede og helhetlige prinsipper for hvordan området skal transformeres. Det er kommunens program, men de jobber sammen med utviklere og grunneierne av området. Områdeprogrammene skal gjøre det enklere for enkelte utviklere å utvikle sin eiendom uten å være avhengig av at naboen utvikler på samme tidspunkt. Det er grove utviklingstrekk og uten detaljer, men det gjør at kommunen vet hvilke krav de vil måtte stille i kommende reguleringsprosesser. Det blir tydelig hvor man må samarbeide og hva som må koordineres. Innholdet i områdeprogrammet er knyttet til infrastruktur, volum og skala, og av og til enkelte funksjoner. Kommunen mener dette hjelper dem med å tenke helhetlig, noe de er opptatt av. Områdeprogrammet er ikke juridisk bindende, men det er vedtatt politisk. Det blir dermed førende for videre planlegging, utbygger vet hva politikerne ønsker og det fører til mer effektive og forutsigbare reguleringsprosesser.

Lillehammer kommune mener ønskene og handlingsrommet formidles tydelig i oppstartsfasen. De sier dette formidles som en kombinasjon av anbefalinger og krav. Kravene er som regel formulert som bestemmelser i overordnet plan. Men noen ganger kan det løses på en annen måte og at bestemmelsen ikke må løses like rigid.

#### 4.3.4 Sandnes kommune

Sandnes kommune velger å bruke mye tid og ressurser før det formelle oppstartsmøtet. De vil prøve å gi styringssignaler og råd, uten å gå for langt inn mot en avgjørelse. De sier det ligger et stort ansvar på kommunen å være tydelig og forutsigbar tidlig i prosessen og at kommunikasjonen kan være vanskelig. De mener det er viktig å være tro mot det de sier tidlig i prosessen. Dette fordi kommunen må balansere hensynet til forutsigbarhet opp mot informasjonen de får underveis. Volum og utnyttelse er ofte detaljer som forslagstiller ønsker å få avklart. Dette mener Sandnes kommune ikke er mulig å svare på tidlig. Det er slike detaljer planprosessen skal handle om, å finne riktig nivå. Kommunen forstår at utbygger ønsker dette avklart, men de mener at utnyttelsen da blir en kalkulatorøvelse som ikke fører til en god planprosess. Kommunen sier de som oftest ikke kan være så tydelige som utbygger ønsker i tidlig fase. Dette er fordi de mener at slike avklaringer på dette tidspunktet kan tømme planprosessen for innhold. Kommunen forstår dette kan være frustrerende for de private.

Kommunen bidrar ikke med prosjektering, men har mange møter der de gir anbefalinger og råd. Sandnes kommune har et bredt fagmiljø og sier det av og til kan være vanskelig å holde gode råd og forslag igjen. I enkelte fortettingssaker kan rådene være ganske detaljerte, men de tegner ikke løsningen for forslagsstiller. Rådene gis som regel gjennom dialog i tidlig fase. Planavdelingen mener ønskene fra administrasjonens side formidles klart, men sier de ikke alltid kan være like tydelige i tidlig fase. Tydelige overordnede krav og ønsker i kommunen formidles derimot på en tydelig måte. Intervjuobjektene sier også at forslagstiller må høre på det som ikke blir sagt og tolke dette. Kanskje er ikke problemstillingen stor nok til at den prioriteres og dermed kommenteres, det handler om totalvurderinger. Sandnes kommune fremhever at ordvalg er viktig, og at planprosessen er diplomatis kunst. Det er grunnlaget og hvor tungt det veier som avgjør om handlingsrommet formuleres som anbefalinger eller krav.

Kommunen sier det nærliggende å tenke at de bør ha fleksible planer. Planene bør ikke være for stramme siden det bare genererer mange dispensasjoner. De sier at planprosessen selv ofte tvinger frem en detaljert plan for at planen skal være gjennomførbar, spesielt når det gjelder kompleks bystruktur.

#### 4.3.5 Bate Boligbyggelag

Bate mener at Sandnes kommune er flinke i sine rutiner i planprosessen. Bate bemerker imidlertid at saksbehandlerne i kommunen ofte adresserer temaer som de i utgangspunktet ikke bør gjøre. Dette går mye på meninger som eksempelvis hva som er fint i et prosjekt eller hva man tenker er en fin plass å bo. Bate opplever derfor at kommunen kan gå litt ut over det som handler om rådgivning og legge mer vekt på egne behov og ønsker. Fokuset bør ligge mer på å tilfredsstille det som politikerne har besluttet, og i mindre grad må ta beslutninger basert på egne preferanser. Intervjuobjektet trekker spesielt frem temaet «godt bomiljø» og hva som definerer dette. Det vil alltid ligge krav i overordnede planer som går på detaljer som utforming, hvilken vei fasader skal være vendt og så videre. Dersom kommunen setter for mange andre krav til prosjektet eller krav til boligene i prosjektet, mener Bate dette kan virke mot sin hensikt. De sier at det som driver en utbygger er markedet, og det er markedet som styrer boligprisene. Selv om utbygger kan bygge svært gode boliger som samsvarer til kommunens krav til bomiljø, så nytter dette lite dersom få har råd til å kjøpe dem.

På en annen side opplever Bate at den løpende kommunikasjonen underveis med kommunen er god, og de ser på det som positivt når kommunen søker bistand fra utbygger i planprosessen for å unngå at den stopper opp. De sier det likevel forekommer at kommunen ber om dokumentasjon og oppklaringer for sent i planprosessen. Administrasjonen kan skylde på at det



har vært en glipp, noe som ikke får noen reelle konsekvenser for kommunen. Et eksempel på dette er omfattende rekkefølgekrav som fremstilles sent i prosessen på tross av at dette ble ettertrykkelig forespurt fra starten av. For utbygger kan dette medføre store økonomiske konsekvenser som i verste fall kan medføre at de ikke får realisert prosjektet. Bate skulle gjerne sett at kommunen på en måte kunne gjøres mer ansvarlig i slike situasjoner. De mener at kommunen for eksempel i større grad kan lempe på fremsatte krav dersom forhold eller avklaringer kommer sent i planprosessen.

På en annen side opplever de at kommunen også kan ta stilling til utbyggers økonomiske perspektiv ved viktige avgjørelser. Et godt eksempel på dette var ved et kjøp av en eiendom som var betydningsfull for kommunen. På grunn av en stor økonomisk usikkerhet knyttet til eiendommen var Bate avhengig av å få konkrete avklaringer som en forutsetning for kjøp. Her sikret kommunen dette for Bate i form av at de fikk de avklaringene de trengte. Intervjuobjektet tror det handler litt om hvilken rolle utbygger har i slike sammenhenger, men synes det er positivt at kommunen faktisk bistår i denne typen vurderinger.

Bate sier at kommunen sjelden bidrar med alternative forslag eller med selve prosjekteringen. Kommunen ber heller utbygger om å legge frem egne alternative løsninger, noe som kan være krevende for utbygger. De mener likevel kommunen er flinke til å gi råd, eksempelvis i form av hvordan de bør forholde seg til rammene i overordnede planer.

#### 4.3.6 Selvaag Bolig

Selvaag mener det er viktig å strukturere planprosessen godt og at man må få en enighet om overordnede prinsipper. I dag er reguleringsprosesser ofte veldig komplisert, og det er mye dokumentasjon som er i omløp. Det er også mange utredninger som skal iverksettes, og til sammen medfører dette at det blir veldig kostbart å kjøre en planprosess. Intervjuobjektet tror det handler mye om å bygge en god kultur i byplankontoret for å unngå at planprosessene blir tungrodd. Reguleringsprosesser trenger ikke være veldig vanskelig å gjennomføre, men det er viktig at planavdelingen har saksbehandlere som er løsningsorientert.

Selvaag har ikke erfaring med at kommunen bidrar til prosjektering eller alternative løsninger i oppstartsfasen annet enn når kommunen selv kjører sine egne planer. Kommunen har begrensede ressurser og siden planprosesser er såpass komplekse så har de ikke nok ressurser til å stille med slike bidrag. Det kreves spesialkompetanse for å drive med planarbeid og derfor kjører Selvaag konsulenter på nærmest alt i de store planene sine.

Selvaag sier kommunen i varierende grad benytter seg av muligheten til å komme med råd i planprosessen. Kommunen på sin side sitter med kunnskap om politisk konsensus og kan dermed gi råd og anbefalinger som leder i den retningen de vet politikerne ønsker. I tillegg har de god erfaring med andre planer og kan derfor også gi råd basert på disse. Utbygger ønsker gjerne å vite på hvilket nivå de bør legge seg når det kommer til eksempelvis utnyttelse og andre forhold som er viktig for prosjekteringen. Det kan ligge gode råd om dette i overordnede planer, men det å ha god dialog med kommunen på viktige områder kan effektivisere prosessen i tidlig fase.

Til spørsmål om handlingsrommet og rammene blir tydelig formidlet opplyser Selvaag at det varierer og er personavhengig. Noen saksbehandlere er trygge på seg selv mens med andre kan det være helt motsatt. Intervjuobjektet mener dette handler om å ha tillit fra ledelsen, og at det må være konsensus blant de som jobber på byplankontoret. Det må være en kultur blant ledelsen i planavdelingen som bygger opp trygge saksbehandlere som er gitt nødvendig myndighet til å ta beslutninger som har dekning i administrasjonen. En dyktig saksbehandler vil kunne gi klare føringer enten det gjelder krav eller anbefalinger, og med det kunne avdekke handlingsrommet relativt tydelig.

Intervjuobjektet sier det er krevende å utarbeide et planforslag, og at det være enormt ressurskrevende å kjøre planprosessen på nytt dersom det ender med at politikerne ikke vedtar forslaget. Det er derfor svært viktig at man sikrer at prosjektet er på riktig kurs og at det er ytterst realiserbart når det går til første- og andregangsbehandling. Selvaag opplever at saksbehandlere i kommunen ikke helt forstår det arbeidet utbygger legger ned i en plan og de ressursene dette krever, noe som kan virke ganske frustrerende for utbygger.

#### 4.3.7 Tromsø kommune

Tromsø kommune sier de ikke har kapasitet til å bidra med noen form for prosjektering. De gir imidlertid råd og føringer gjennom dialog med forslagstillere. Kommunen mener at både planavdelingen i kommunen og konsulentbransjen har mye kompetanse og erfaring. Dette medfører ofte at det oppstår forhandlinger fremfor rådgivning og veiledning. De mener at oppstartsmøtene er forhandlingsbasert, og at det egentlig handler om å komme frem til beste løsning som begge parter kan godta.

Rådene som kommunen gir, omhandler ofte rammene i kommuneplanens arealdel. Det kan være infrastruktur som det må tas hensyn til eller andre spesielle forhold som gjelder i planområdet. Planavdelingen kommer sjelden med en anbefalt løsning, men poengterer

utfordringene med planforslaget. Kommunens mener forslagstillere må anerkjenne risikoen ved ikke å følge opp kommunens anbefalinger. Likevel innrømmer intervjuobjektet at kommunens ønsker kan formidles på en bedre måte. Byplankontoret er et bindeledd mellom mange faghensyn og ulike ansvarsområder i kommunen.

Kommunen sier at administrasjonen ikke tar stilling til utbyggers kapitalutvinning. Deres prioritering er å redusere konsekvensene for naboene. De mener handlingsrommet og rammene som presenteres formidles på en klar og forståelig måte.

#### 4.3.8 Pellerin

Pellerin sier det kan ta lang tid å få plansakene behandlet i kommunen. De forteller at i et av deres pågående prosjekter tok det 9 måneder fra informasjonsmøtet til de kom til oppstartsmøtet. Intervjuobjektet mener at den lange tidsbruken handler om kapasitet og prioritering i kommunen. Når Pellerin kommer til kommunen med et prosjekt vil kommunen gjerne begynne med å diskutere detaljer uten å først sette seg inn i planen og se hvordan prosjektet faktisk påvirker og gjør byen bedre med hensyn på blant annet fremtidsstrategi om økt bærekraft og mindre utslipp. Pellerin sier det fort blir et veldig fokus på det eksakte. De forstår samtidig hvorfor, siden volum, høyder, kvoter og lignende er konkrete parametere som er enkle å forholde seg til.

Pellerin opplever at kommunen ikke er opptatt av helheten i prosjektet og at de involverer seg ganske lite i tidlig fase. Intervjuobjektet mener årsaken til dette kan være at planforslaget blir svært komplekst, og at kommunen har manglende kompetanse til å imøtekomme en slik kompleksitet. Det Pellerin ønsker er at kunnskap, debatt og forståelse om prosjektets påvirkning på byen kommer tidlig inn i planprosessen. Pellerin leier ofte inn ressurser som arkitekter og konsulenter som sitter på langt mer kunnskap om planprosessen enn det forslagsstilleren selv kommer til å få. På samme måte er det ønskelig at kommunen også benytter mennesker med samme kompetanse som utbygger for å skape et best mulig prosjekt sammen. De mener kommunen i liten grad setter seg inn i hva arkitektene har tenkt, hva som er ideen bak og forståelsen med prosjektet.

Pellerin tror man kan forbedre effektiviteten gjennom å ha strengere krav til frister og tidsramme i prosessene. Når noe tar lengre tid endrer ikke det kravene til fremdrift i planarbeidet. En konsekvens av dårlig fremdrift i planarbeid er at det tar lengre tid for utbyggerne å realisere prosjektene. Pellerin understreker at dette ikke bare gjelder på reguleringsnivå, men også rundt utarbeidelse av overordnede planer. De mener det bør være

strengere krav til frister når det kommer til å ferdigstille overordnede planer, som for eksempel en sentrumsplan. De mener det må rettes et mye større fokus på å legge mer ressurser og innsats i dette planarbeidet. Intervjuobjektet stiller spørsmål om hvorfor kommunen ikke kan sette bort slik planlegging til private aktører dersom kommunen mangler effektiv fremdrift. Samtidig forstår de at kommunen må ha en viss kontroll når det kommer til overordnet planlegging. Pellerin sier at kommunen ikke bidrar til prosjektering, men at de kommer med råd på områder der det mangler forklaringer. Dette oppleves imidlertid i større grad som føringer og ikke som råd.

## 4.4 Utbyggers rolle

### 4.4.1 Fredrikstad kommune

Fredrikstad kommune opplever at planprosessen blir lang og tung når utbygger kommer med et ferdig prosjekt til det første møtet med kommunen. De ser da at utbygger heller velger å argumentere og diskutere fremfor å gjøre endringer med prosjektet. De har rukket å bli glad i prosjektet sitt, og da mener kommunen det blir tyngre å endre på planene. Kommunen legger opp til dialogmøter, utarbeidelsesfaser og samarbeid om prosessen. Fredrikstad kommune mener det er lurt å ha et prosjekt som ikke er ferdig i tidlig fase, slik at det er enklere å endre på ting som oppleves som udiskutabelt fra deres side. Kommunen opplever at utbyggere som ikke har prosjektert ferdig til oppstartsmøtet er mer mottakelige og samarbeidsvillige.

Kommunen opplever at utbyggers økonomiske situasjon ofte blir brukt som en brekkstang i prosjektene. Selv om økonomien i et prosjekt ikke er noe kommunen skal ta stilling til så prøver de å være imøtekommende på dette. Fredrikstad kommune sier det økonomiske perspektivet tas opp i mange av plansakene. Da er det vanskelig å vite hvem som snakker sant, og utsagnene oppleves mindre troverdig. Kommunen mener at planprosessen kan bli enklere dersom planforslaget presenterer løsninger som kommunen trenger, eller der prosjektene fremviser gode kvaliteter.

### 4.4.2 Fredriksborg Eiendom

Fredriksborg opplever oppstartsmøtene som relativt fruktbare, men at dette i stor grad avhenger av hvor mye ressurser de har benyttet i planprosessen frem til da. Dersom de setter i gang omfattende prosjektering og har kommet langt i utviklingen før de presenterer det for kommunen, vil dette utgjøre en stor risiko for dem. Et utfall er at kommunen på oppstartsmøtet

kommer med store innvendinger til prosjektet og motsetter seg planforslaget. Dette vil følgelig resultere i en lengre planprosess for utbygger og ikke minst et økonomisk tap som følge av et allerede omfattende ressursbruk i prosjektet.

Fredriksborg har erfaring med å sende inn generelle planforslag med relative uferdige prosjekter der man kun formidler intensjonene med prosjektet. På den måten kan man forsøke å etablere en planprosess med lite motstand fra planmyndigheten. Ulempen med en slik strategi er at det blir relativt vanskelig for kommunen å komme med tydelige tilbakemeldinger. Mye av intensjonen med oppstartsmøtet da kan falle bort. Intervjuobjektet sier at ressursbruk i tidlig fase i et prosjekt er en balansegang der de jobber med å vurdere hva som er godt nok å presentere i et oppstartsmøte. Fredriksborg hevder at en ideell situasjon ved oppstartsmøter er der man har en kommuneplan som gir tydelige rammer som ikke kan misforstås. Da vil diskusjoner kunne ligge på det trivielle som eksempelvis fasader og farger, men ofte opplever de at diskusjonen starter et helt annet sted. Mye av problemet mener de ligger i at det er vanskelig for kommunen å være veldig tydelig i et oppstartsmøte fordi de vet for lite om prosjektet. Forslagsstiller kan dermed få et inntrykk av at prosjektet vil gå forholdsvis smidig, men så viser det seg at det dukker opp forhold senere i prosessen som ender i lange diskusjoner med kommunen.

Under planprosessen forsøker Fredriksborg å tilpasse seg tilbakemeldingene de får fra kommunen. Som regel kommer de frem til løsninger slik at de unngår for store omprosjekteringer. De mener likevel at det kan være frustrerende når kommunen noen ganger glemmer det kommersielle perspektivet som utviklere er helt avhengig av. Selv om dette er noe kommunen i utgangspunktet ikke skal ta stilling til mener Fredriksborg at kommunen må ha tiltro til utviklerne som jobber i markedet. De tror at planprosessen kan bli enklere dersom planmyndigheten i større grad har tillit til at utviklerne vet hva de snakker om når de presenterer prosjektene sine. Intervjuobjektet mener man kan oppnå god tillit mellom utbygger og kommune dersom partene klarer å se utviklingsprosjekter i sammenheng med samfunnsutviklingen. Spesielt er dette viktig dersom de kommunale planene er utdaterte. De mener at kommunen må være med på at verden er dynamisk og at de må ha en viss fleksibilitet til planverket.

#### 4.4.3 Lillehammer kommune

Lillehammer kommune tror enkelte begrensninger de setter oppleves strengt for en utbygger. De sier noen utbyggere kan være litt selvsentrert rundt sitt prosjekt og at de mener kravene fra kommunen ikke er nødvendig for akkurat dem. Kommunen sier at dersom alle utbyggere hadde

tenkt på den måten, ville byen som helhet blitt dårligere. Samtidig vet kommunen at utbyggere ønsker å tjene mest mulig på sine prosjekter. Når økonomien i et prosjekt har et høyt fokus, kan dette medføre at det blir vanskelig å tenke helhetlig.

Kommunen opplever at enkelte utbyggere kan ha prosjektert ferdig før oppstartsmøtet. Dette medfører ofte mange møter i flere runder. De sier at tidlig dialog mellom partene gjør at man kan unngå slike tungroddede prosesser. Kommunen sier de har erfaring med at en utbygger tegnet om hele prosjektet sitt etter at de fikk kommunens tilbakemeldinger. De har også opplevd at en utbygger vurderte et helt nytt konsept etter å ha hatt dialog med naboer og andre involverte aktører. Som regel fører for mye prosjektering i tidlig fase til en tyngre prosess som tar lengre tid og at prosjektet da kanskje ender med å ikke realiseres.

Lillehammer kommune sier de ikke har mulighet til å ta stilling til utbyggers økonomiske situasjon, men de har forståelse for at utbyggere har andre rammebetingelser enn de selv. De forsøker å ta hensyn til tidsperspektivet, spesielt i næringsprosjekter. Dersom et prosjekt står i fare for å stoppe, kan kommunen velge å prioritere tid på å få gjennom planen så raskt som mulig. Likevel forsøker de å formidle at det er en fordel at utbygger har god nok tid siden en planprosess fort tar minst et år. Kommunen sier de normalt sett bruker ett til halvannet år på en detaljreguleringsplan. Kommunen mener gode kvaliteter muligens kan føre til en raskere planprosess. Dersom et prosjekt har gode kvaliteter som gir noe mer til samfunnet mener kommunen at dette skaper en bedre planprosess innenfor de rammene man har.

#### 4.4.4 Sandnes kommune

Sandnes kommune sier det hender at forslagstillere opplever at det dukker opp nye krav for sent, hvor de mener at dette bidrar til en dårligere planprosess. Kommunen mener dette nødvendigvis ikke er riktig og at temaet kan ha blitt diskutert tidligere. Iblant tar ikke forslagstillere hensyn til dette og velger dermed å utfordre det kommunen sier, noe som kan føre til en lengre planprosess med mindre forutsigbarhet. Kommunen tror forslagsstillerne ofte forstår mer enn de gir uttrykk for, men at de velger å handle strategisk.

Kommunen mener utbygger for ofte kommer med et ferdig prosjekt til første møte med kommunen. De mener å se en sammenheng med hvor langt prosjektet er ferdig og hvor endringsvillige utbygger er til å endre prosjektet. Derfor velger kommunen å investere mye tid i sonderingsmøter. På den måten kan ideene avskjæres før de er kommet for langt i feil retning. Sandnes kommune sier de er imøtekommende og at det skal være lett å ha dialog med dem.

Kommunen sier de ikke tar stilling til den økonomiske situasjonen i et prosjekt, men de tar hensyn til at et prosjekt skal være gjennomførbart. Det hender det gjøres vurderinger av eksempelvis rekkefølgekrav, men ikke direkte vurderinger av det økonomiske aspektet. Dersom et prosjekt stopper opp, gjør kommunen ikke noe for å få prosjektet i gang igjen. De erfarer at løsningen da enten blir politisk behandling av saken eller at utbygger kommer tilbake med en annen løsning. Kommunen sier at det er helhetsvurderingen som ofte blir vektlagt. Det kan gjøre at gode kvaliteter veier opp for noe annet. For eksempel så kan de gå med på et redusert uteoppholdsareal fordi prosjektet hjelper til med å realisere en park i nærheten.

#### 4.4.5 Bate Boligbyggelag

Bate er nøye på å tolke alt kommunen sier tidlig i planprosessen. Som utbygger er de nødt til å ta hensyn til mange ulike behov. Det er utbygger som sitter med all risikoen i et prosjekt, og de må vite at risikoen i det konkrete prosjektet er håndterbar. De mener kommunen ikke ser dette aspektet, og det er derfor av stor betydning at de får gjennomført gode forhandlinger tidlig med kommunen. Ofte kan diskusjonene gå på detaljer om krav og bestemmelser i overordnede planer. Utbygger har ofte gode analyser som viser de reelle behovene i et område og legger da frem anbefalinger på ulike tilpasninger for å imøtekomme disse. Problemet er at dette kan avvike fra fastsatte krav i planer, noe som kan medføre tunge forhandlinger med kommunen. Intervjuobjektet opplever at det kan ha vanskelig for å få godt gehør på det de mener er gode argumenter til forslag hos administrasjonen, men at dette går lettere inn hos politikerne.

Kommunen forholder seg til de rammene som foreligger i planverket og opptrer svært profesjonelle i planprosessen. Det handler primært om å skape gode bomiljøer i kommunen, og dette opplever de at kommunen også ønsker. Hva man mener er det beste for bomiljøet er imidlertid en annen sak, og det er ofte der uenigheten og diskusjonen ligger. Når det gjelder handlingsrommet i et prosjekt opplever intervjuobjektet at dette formidles med noen absolutte krav fra starten av, men det åpnes også opp for tolkning. Her er det derfor viktig med gode diskusjoner for å avklare ulike begrep og viktige forhold som ligger innenfor de gitte rammene. Det vil da være sentralt å avklare hva som fremstår som krav og hva som fremstår som anbefalinger.

Når Bate presenterer noe i et oppstartsmøte, er de veldig analyserende på reaksjonene de får. Det som kommer frem i oppstartsmøtet, sier veldig mye om hvorvidt de skal risikere flere runder med kommunen. En evne til å kunne omstille seg og finne gode løsninger vil derfor kunne ha mye å si for fremdriften i en planprosess. Intervjuobjektet sier det er veldig viktig at kommunen og utbygger må tenke at man skal ha en felles målsetning. Et eksempel er der

kommunen ønsker flere innbyggere. Intervjuobjektet mener også at det å legge gode kvaliteter i et prosjekt kan føre til en enklere planprosess. De sier likevel man ikke bør gå ut med for mange kvaliteter i et prosjekt fra starten av. Dette handler om å ikke binde seg for mye for tidlig, men se på det som en forhandling der man hele tiden må se kvaliteter og økonomi opp mot hverandre.

#### 4.4.6 Selvaag Bolig

Selvaag forteller at deres innsendte planforslag gjerne får en del innsigelser både fra Statsforvalteren og fylkeskommunen. Når innsigelser kommer mener de at de ikke har andre valg enn å spille på lag med kommunen. Selvaag nevner at i store reguleringsplaner er det mange særinteresser som kan velte planen. Eksempelvis kan dette handle om rødlistede arter eller andre natur- og miljøforhold. De er avhengige av en god dialog med kommunen og at myndigheter med innsigelsesrett faktisk ser totaliteten i et prosjekt. Intervjuobjektet mener Statsforvalteren og fylkeskommunen ofte blander rollene når det gjelder innsigelse og tilsyn, og at dette kan oppleves litt problematisk.

Videre poengterer intervjuobjektet at det ikke er alltid kommunalforvaltningen ser den økonomiske bærekraften i et prosjekt, og kan fremme krav som medfører at man nærmest ikke får realisert prosjektet. Politikerne skal ikke vedta planer som ikke lar seg gjennomføre, men man ser at dette skjer. Et prosjekt som ikke er økonomisk bærekraftig er ikke mulig å realisere, enten dette gjelder rekkefølgekrav eller krav direkte i byggefasen. Intervjuobjektet mener det mangler en respekt fra kommunens side, at det ikke tas hensyn til den økonomiske analysen og gjennomførbarheten i planene. Intervjuobjektet mener at det ikke er vanskelig å se mekanismen i en utbygging, heller ikke for kommunen. Og selv om det ikke er tradisjon for å drøfte de økonomiske aspektene kan det være hensiktsmessig å gjøre nettopp det for å kartlegge den reelle gjennomførbarheten til et prosjekt. Intervjuobjektet mener det først og fremst må være en faglig respekt mellom de fagpersonene som er i prosessen på begge sider, og at drøftelser og diskusjoner må være basert på kunnskap. Et annet viktig moment er at administrasjonen ikke må blande politikk inn i sine vurderinger, men at det er faglige begrunnelser og faglig drøftelse som ligger til grunn.

Når man fremmer et planforslag ønsker man først og fremst å fremme en plan som er omforent mellom utbygger og kommunen. Men det er også tilfeller der utbygger er sterkt uenig med administrasjonen. Her vil man da kunne legge prosjektet i hendene på politikerne som et alternativ, men dette ser ikke Selvaag på som veldig tjenlig, verken for utbygger eller kommunen. Intervjuobjektet mener de får en lettere vei med kommunen ved å tilføre gode



kvaliteter i et prosjekt, og at dette fører til mindre friksjon. Men dette er en balansegang i forhold til økonomisk bæreevne. I enkelte prosjekter kan man programmere inn elementer som gir noe tilbake til byen, som for eksempel en park eller et friområde. Dette blir oppfattet som gode kvaliteter som gjerne skaper en begeistring og gir prosjektet et positivt inntrykk. Et annet moment er konflikter, der en fin balansegang er hvis man unngår å komme i konflikt med både naboer, kommunen og alle etater når det kommer til kvaliteter. Vanligvis ligger det i sakens natur å finne gode omforente løsninger for å unngå dette.

#### 4.4.7 Tromsø kommune

Tromsø kommune mener at bransjen i Tromsø har blitt «hyperprofessionalisert», og at både utbyggerne og kommunen har blitt mye flinkere når det kommer til planlegging. De mener konsulentene har blitt veldig dyktige, og at de utfordrer kommunen på lovanvendelsen og den juridiske forståelsen. De fleste seriøse utbyggerne i Tromsø bruker plankonsulenter i egne firmaer som jobber med detaljreguleringer.

Tromsø kommune opplever at mange utbyggere har prosjektert ferdig før de utarbeidet planinitiativet. I tidlig fase gir kommunen tilbakemeldinger på utbyggers første utkast. Likevel presenteres samme prosjekt i oppstartsmøtet, uavhengig av hvilke tilbakemeldinger kommunen har gitt. Intervjuobjektet mener dette er et klart tegn på at utbygger har tegnet prosjektet sitt ferdig før de tar kontakt med kommunen. De mener diskusjonene da får et feil fokus, og at de diskuterer detaljer før de overordnede grepene. Kommunen mener også at forslagstiller alltid vil tøyne reglene, eksempelvis med bygningsvolum. Kommunen mener den beste løsningen for allmennheten ofte er vesentlig mye mindre enn det forslagstiller foreslår.

Kommunen mener det sjelden er vanskelig å bli enige om rammene i planleggingen, men sier samtidig at det er sjelden at alle rammene følges opp i planinitiativet de mottar. Tidligere har de forsøkt å møte utbygger og få til en løsning, men dette har ført til mange omkamper. Utbygger får mindre tiltro til planavdelingen og de fremstilles negativt på grunn av lang saksbehandlingstid. Nå velger de å være strengere og gi tydelige tilbakemeldinger tidlig hvis et konsept er for dårlig.

Kommunen sier de ikke direkte tar stilling til utbyggers økonomi, men at det kan være relevant i diskusjoner om vilkår for utbygging eller rekkefølgebestemmelser som handler om opparbeidelse av noe direkte lenket til prosjektet. Kommunen har tidligere opplevd at noen har foreslått et samfunnsmessig bidrag i forbindelse med et planforslag, hvor en advokat senere har kommet på banen og argumentert for at det ikke er noen logisk sammenheng mellom

bidraget og utbyggers prosjekt. Kommunen sier de mange ganger har trodd på gode intensjoner som ikke ble gjennomført og har lært seg å være mer kynisk. Det fungerer kun om man klarer å sikre kvaliteten godt nok i planen, juridisk sett. Det har aldri vært intervjuobjekt opplevd, men tror det kunne ført til en offensiv positiv holdning fra planavdelingen. Intervjuobjektet ønsker mer samfunnsbevissthet i byggeprosjekter og at ikke prosjektene alltid skal maksimeres. Dette kan forbedre arealutvikling og bomiljø, selv om det kan hemme næringslivet. Personen erkjenner at kommunens planavdeling ikke er populær, men mener konsekvensene ville vært verre uten deres arbeid.

#### 4.4.8 Pellerin

Pellerin bruker mye tid på å forstå hvordan deres prosjekter skal bli bedre for den menneskelige dimensjonen. De stiller seg spørsmål om hvilke nye kvaliteter som kan tilføres, hvordan skape attraksjonskraft og hvordan gi en opplevelse av trygghet og attraktivitet. Pellerin har i dag 5-6 utviklingsprosjekter i prosess og prosjektene de har er relativt store. Store prosjekter krever ofte mer tid, men erfaringen viser at et lite prosjekt også kan være krevende tidsmessig. Dette handler mye om kompleksiteten og alle de hensynene som prosjektet skal ta.

Pellerin er opptatt av å bruke mye tid på å gjøre et prosjekt så bra som mulig. De ser at det er andre utviklere som langt ifra legger like mye arbeid i sine planer. Dersom kommunen møtes med mange nok planer som ikke er gode, mener de at konsekvensen kan bli at kommunen i større grad ser mot å sette begrensninger når de får inn nye planforslag. Intervjuobjektet tror at den egentlige årsaken til at byene utvikler seg i en god retning er når man har gode, seriøse eiendomsutviklere som virkelig vil lage gode prosjekter for byen, og som tar alle de viktige hensynene man må ta i et nytt prosjekt. Men de ser også utbyggere som stiller kommunen ansvarlig ved utsagn eller påståtte lovnader, og at de nærmest setter kommunen i bås. Dette mener de ikke er en god utvikling, og at man som utbygger må stå for egne valg og beslutninger når man går i gang med et prosjekt.

Når Pellerin kommer til oppstartsmøtet i kommunen er planforslag blitt vurdert og analysert for å finne prosjektets beste løsning. Når det kommer spørsmål, forslag eller ønsker fra kommunen så har Pellerin ofte analysert aktuelle problemstillinger tidligere, og de opplever da at det blir en god dialog med kommunen. Intervjuobjektet sier det er nyttig å legge ned ekstra innsats for å vise alle vurderingene som er gjort i prosjektet.

Pellerin opplever at kommunen i liten grad tar stilling til den økonomiske situasjonen til utbygger. De synes det blir feil av en utbygger å «true» med økonomiske forutsetninger for et

prosjekt og at dette er feil maktbruk dersom dette er noe som kommer opp tidlig i prosessen. Pellerin er interessert i å diskutere gode prosjekter, og de er villige til å redusere lønnsomheten for å få til de beste prosjektene. De sier ikke at de ikke har lønnsomhetsfokus, men at de kan redusere prosjektresultatet for å skape noe ekstra. Dette er ikke noe som er reelt gjennomførbart hos alle utbyggere, men hos store utbyggere som har råd til det så er det klart noe som vil bli lagt merke til i positiv forstand, både av kommunen og konkurrenter.

## 4.5 Politikernes rolle

### 4.5.1 Fredrikstad kommune

I Fredrikstad kommune behandles alle planinitiativ politisk. Som vi viste i kapittel 4.1.1 skal plankonsulentene ta kontakt med lokalsamfunnet for å få innspill til planinitiativet. Administrasjonen vurderer deretter innsendt planinitiativ før de skriver en politisk sak på dette. Planinitiativet vedtas så politisk. Dette skjer før det formelle oppstartsmøtet (Fredrikstad kommune, u.å.-a).

Det hender politikerne fremmer sine ønsker, men det skjer ikke ofte. Når ønskene fremmes i tidlig fase handler det som oftest om detaljer. Administrasjonen mener politikernes ønsker kommer klarere frem senere i planprosessen når det er miljø for å påvirke. Spesielt dersom de blir kontaktet av forslagstillere eller får innspill og press fra andre hold. Administrasjonen opplever ikke at forslagstillere kontakter politikerne før oppstartsmøtet. De tror det er mindre behov for avklaringer når politikerne involveres i forbindelse med den politiske behandlingen av planinitiativet.

### 4.5.2 Fredriksborg Eiendom

Som tidligere nevnt løftes planinitiativ til politisk behandling av planutvalget i Fredrikstad. Fredriksborg mener at dette kanskje utgjør den viktigste forutsigbarheten for dem. På den måten får de vite om politikerne ønsker at prosjektet skal realiseres, noe som medfører at de får en politisk forankring i tidlig fase. De sier at det å publisere prosjektene i sosiale medier før man kommer til oppstartsmøtet er et viktig virkemiddel forslagsstiller har. Dersom prosjektet skaper stor begeistring hos innbyggerne og ikke minst politikerne, vil dette kunne gjøre det vanskeligere for en saksbehandler å motsette seg prosjektet når det kommer til behandling i kommunen. De opplever også at politikerne er positive til utvikling i kommunen og er opptatt av å legge til rette for en god utvikling av Fredrikstad som by. Intervjuobjektet sier at

tilbakemeldinger fra politikerne springer mer ut ifra et samfunnsblikk mens tilbakemeldingene fra kommunen går naturlig nok mer på detaljnivå.

#### 4.5.3 Lillehammer kommune

Planavdelingen i Lillehammer kommune foreslo et grønnere bysentrum i områdeprogrammet for Lillehammer sentrum i 2020, dette ønsket ikke politikerne. Administrasjonen tror politikerne var redde for at parkeringsplassene skulle forsvinne og at sentrum dermed mindre attraktivt å bruke. De tror at parkering var viktigere enn grønne byrom i 2020 for politikerne, og at det var et stort press fra det private næringsliv på den tiden. Nå sliter kommunen med å finne grøntområder som er store nok for prosjektene som kommer. Administrasjonen sier politikerne forandrer seg og mener det er viktig å huske på at det er en prosess for politikerne også. De sier at natur og grønt er viktigere for mange av partiene nå, enn det det var i 2020. Lillehammer kommune tror at noen forslagstillere møter politikerne på tidlig i planprosessen. De sier det er lenge siden en utbygger krevde politisk behandling av planforslaget.

#### 4.5.4 Sandnes kommune

Sandnes kommune tror det er viktig for politikerne at administrasjonen fører en god dialog med forslagstillere før selve oppstartsmøtet. De sier det hender politikerne er involvert i tidlig fase, men planavdelingen er ikke med på møtene. Administrasjonen mener rolleavklaringene kan være utfordrende de gangene politikerne ønsker å være tettere på, og sikter til grensedragningen mellom administrasjon og politikk. Administrasjonen sier de ikke kjenner til om utbyggerne har dialog med politikerne på forhånd, men om de gjør det så tror de at det handler om å vise frem skisser av prosjektet for å få tilbakemeldinger på disse.

#### 4.5.5 Bate Boligbyggelag

Bate fremhever at administrasjonen har som oppgave å behandle det som har blitt besluttet av politikerne, men politikerne har gjerne delvis forandret mening uten at dette nødvendigvis har blitt løpende formidlet videre. Situasjonen i Sandnes i dag er at man ser et utbyggingsbehov i kommunen fremover i tid. Dette er et reelt problem for kommunen som de ikke får løst uten hjelp fra private utbyggere. Fra politikernes side opplever de en stor begeistring for den rollen private utviklere har for å bidra til å løse dette problemet. Slik sett vil man kunne stille sterkt

som utbygger ved å oppfylle det politikerne ser på som reelle behov når det kommer til å få gjennomført utviklingsprosjekter i kommunen.

Bate diskuterer aldri detaljer i en plan med politikerne, men de pleier å invitere seg inn til møter for å presentere en sak dersom det er noe de gjerne vil ha igjennom. Som regel ønsker politikerne å vite hva som foregår og hvilke tanker utbygger sitter med. Bate er veldig fornøyd med at det er mulig å ha en slik løpende dialog med politikerne. De sier saksfremleggene er kompliserte, og at dette kan by på utfordringer når politikerne skal vedta dem. Det tar tid og kapasitet å sette seg inn i detaljnivået i planforslagene. Derfor mener Bate at det vil være positivt å kunne presentere et prosjekt for politikerne i forkant. Det som er veldig viktig i denne sammenhengen er at politikerne har et ansvar for å ta beslutninger basert på fakta og ikke antagelser. Et planforslag innbefatter store verdier, og man kan da ikke møte uforberedt og ta konkrete beslutninger. Dette mener intervjuobjektet er en reell problemstilling, men som kan være litt vanskelig å adressere.

#### 4.5.6 Selvaag Bolig

Selvaag sier de bruker noe tid på å tolke politiske føringer. De kan legge disse føringene som et visst grunnlag, men å stole blindt på disse mener de vil være risikofylt. Mange opplever at det ikke vil være mulig å realisere det man trodde etter en tidlig dialog med politikerne, når det økonomiske og juridiske grunnlaget kommer på bordet hos administrasjonen. Man ønsker gjerne å snakke med politikerne tidlig for å høre hva de tenker. Det kan imidlertid være lett å ta politikernes ord for gitt, og her er det mange som går i en felle ifølge intervjuobjektet.

Intervjuobjektet sier de også at de er skeptiske til å kjøre en planprosess i sosiale medier. Faren med dette er at politikerne kan ta tak i fragmenter i planen og komme med meninger eller uttalelser som kun baserer seg på en liten del av den helhetlige totaliteten. Dersom politikerne tar stilling til forhold i en plan på sviktende grunnlag så kan dette få sterke ringvirkninger som slår ganske hardt ut for prosjektet eller planprosessen videre. Hvis utspillet gjelder en sak der noen har bedt om en politisk uttalelse så bør de ta forbehold om at saken utredes og at de må vente til saken er fullt belyst. Intervjuobjektet mener at politikerne må avvente med å komme på banen med sine meninger og uttalelser til saken er ferdig utredet.

Det å løfte et planforslag til politisk behandling er noe intervjuobjektet mener ikke fungerer. Dersom man ikke har god nok kommunikasjon med byplankontoret og saksbehandlere i kommunen, er det lite tjenlig å gå til politikerne. Man må ha tillit mellom partene, og dette må man jobbe for. Man sitter ikke med det totale bildet i oppstarten av et prosjekt. Det vil derfor

bli diskusjoner og det vil være uenigheter underveis i prosessen. Mye kan endre karakter og det må være en åpenhet for at man ikke har fått avklart alt i starten av en planprosess. Intervjuobjektet mener det vil være helt feil å jobbe opp mot politikerne enn å jobbe sammen med kommunen.

#### 4.5.7 Tromsø kommune

Tromsø kommune mener forholdet mellom politikk og fagmiljø er spennende. Administrasjonen har et faglig ansvar og et mandat, men selve beslutningen er lagt til kommunestyret. Dette betyr at det er vesentlig mye politikk i bildet, og kommunen sier det blir vanskelig å stoppe noe administrasjonen mener går feil vei. Ofte er det politiske ambisjoner basert på vedtak som er fattet etter annet lovverk som ligger til grunn for avgjørelsene, som planavdelingen ikke kan stå for faglig sett. De mener det er flere uklarheter rundt temaet politisk vilje mot faglig del i plan- og bygningsloven. Planavdelingen er underlagt sterke statlige føringer og restriksjoner, men det er politikerne som er beslutningsmyndigheten.

I Tromsø kommune jobber de tett internt i hver sak for å avklare juridiske forhold, og de har mange diskusjoner om handlingsrom, forpliktelser og om hvor mandatet sitter. Politikerne vil ikke bedømme sakene på samme måte som administrasjonen gjør og har andre parametere å bedømme etter. Intervjuobjektet mener kommunen ønsker å stimulere næringslivet, få en andel økt sysselsetting og gjøre områder med lite liv mer attraktivt. Politikerne er opptatt av at det skal bygges boliger og ønsker at de lokale utbyggerne skal få realisert prosjektene sine. Intervjuobjektet mener politikerne tilgodeser næringslivet i Tromsø og tror på deres argumentasjon for et prosjekt, mens administrasjonen er mer opptatt av å redusere konsekvensene for naboene.

Tromsø kommune vet utbyggerne møter politikerne tidlig i planprosessen og anbefaler naboene til et prosjekt å gjøre det samme. De mener naboene bør bruke den makten de har som innbygger, med medvirkning, lobbyering og nettverksbygging, på samme måte som utbyggerne.

#### 4.5.8 Pellerin

Pellerin ønsker gjerne at politikerne skal ytre sine meninger, og de er opptatt av en tidlig debatt. De inviterer politikere inn til seg og de presenterer planene sine for dem, men de vil naturlig ikke ta stilling til noe. Intervjuobjektet mener det er litt synd at politikerne ikke kan si

veldig mye før plansaken kommer opp til behandling. De skulle ønske prosessene var mer åpne og kreative, og mener at mye kunne vært bedre ved at partene kommuniserer og samhandler tidlig.

Pellerin forteller at det kan være forskjell på det politikerne mener og det administrasjonen mener om et prosjekt. Et eksempel er der politikerne trekker frem et prosjekt som bør prioriteres, mens administrasjonen på sin side ikke ser ut til å prioritere det. Intervjuobjektet sier at grunnen til at slikt skjer er at administrasjonen gjerne bruker lang tid til å ta stilling til prosjektet og ofte lener seg på at saksbehandlerne må jobbe i fred med å få kommuneplanens arealdel ferdig først. Politikerne er flinke til å si fra om at «dette må vi få til», og at «vi må klare å kjøre planprosessene mer effektivt». Pellerin mener kommunedirektøren må se at det er mulig å kjøre parallelle prosesser. De sier det virker som at det ikke er noen styringssignaler nedover som sier at dette skal prioriteres. Det kan også gå den andre veien, ved at administrasjonen sier de trenger mer ressurser eller flere stillinger, men så viser det seg at det ikke er økonomi til dette.

## 4.6 Lovendringen

### 4.6.1 Fredrikstad kommune

Ingen av våre intervjuobjekter jobbet i Fredrikstad kommune før lovendringen og kan derfor ikke svare på om det er gjort endringer i rutinene etter lovendringen. De sier imidlertid at de kontinuerlig jobber med rutinene når de ser et forbedringspotensial. Eksempelvis har de laget maler for hvordan kommunen ønsker at et planinitiativ skal se ut, slik at de er i tråd med forskriften. De mener det gjør planinitiativene enklere å behandle og at det blir mer forutsigbart for forslagstillere. De mener også dette gjør det enklere å få med viktige punkter inn i referatet, og at planprosessen blir mer demokratisk med en fast mal. Da blir det også enklere å både lese og skrive referatene fra møtene.

For Fredrikstad kommune utgjør dialog før selve oppstartsmøtet et grunnlag for en mer forutsigbar og effektiv planprosess. De mener den politiske behandlingen av planinitiativet gjør prosessen mer forutsigbar, fordi både administrasjonen og forslagstillere da vil få politikernes tilbakemelding. Samtidig ser de at det kan være skummelt å vedta for mange prinsipper tidlig, fordi man kan føle seg låst i en løsning når det dukker opp nye elementer senere i planprosessen. De sier også at en slik prosess nødvendigvis også medfører noe lengre saksbehandlingstid.

Planavdelingen mener lovendringen har fungert godt i form av en mer systematisk gjennomgang av nødvendige og viktige temaer. De tror dette muligens var litt mer tilfeldig tidligere. Intervjuobjektene tror at kommunens egne rutiner og praksis i kombinasjon med lovendringen gjør planprosessen mer effektiv. De mener formaliseringen kan virke godt for lokalforvaltningen som helhet, og at endringen kan føre til en lik håndtering av planprosessen i tidlig fase.

#### 4.6.2 Fredriksborg Eiendom

Intervjuobjektet synes det er vanskelig å svare på om lovendringen eller kommunens endring av rutiner har ført til mer effektive og forutsigbare planprosesser. Kommunen må forholde seg til plan- og bygningsloven og tilpasse seg de endringene som blir gjort i denne. Intervjuobjektet tror likevel effektivisering av planprosesser handler mye om intern struktur i kommunen og hvordan de organiserer sin praksis innenfor det handlingsrommet de har. Fredriksborg mener likevel intensjonen med lovendringen er god og at krav til formalisering rundt referatføring fra oppstartsmøtet er noe som bidrar til å gi forutsigbarhet for forslagsstiller.

#### 4.6.3 Lillehammer kommune

Lillehammer kommune sier de skrev referater fra oppstartsmøtet også før lovendringen, men referatene blir nå skrevet i mer rutinemessige former enn tidligere. Den største endringen er en forhåndsavklaring med interne fagenheter før planavdelingen møter forslagstiller. De mener det fungerer bedre å gjøre undersøkelser i forkant, fremfor at alle fagenheter må stille på selve oppstartsmøtet. De opplever at disse endringene har gjort planprosessen mer forutsigbar.

De har også utarbeidet en mal for referatet fra oppstartsmøtet som gjør det enklere å vite hvilke temaer som skal tas opp og diskuteres. De får tidlig informasjon om hvilken type plan det gjelder, om det skal utarbeides et planprogram eller om planen utløser konsekvensutredninger. Når dette kartlegges tidlig fører det til mer forutsigbarhet, samtidig som det er forpliktende for utbygger. En annen endring kommunen har gjort er å innføre bestilling av oppstartsmøtet. Tidligere avtalte kommunen møtet muntlig, men nå gjøres dette skriftlig via et nettskjema. Da mottar planavdelingen mye informasjon om planen. Dette gjør at saksbehandler og andre som skal involveres vet hva slags plan som kommer, noe som gjør det lettere å koordinere med andre fagenheter.



Lillehammer kommune mener lovendringen er viktig i den forstand at den gjør prosessene mer forpliktende og at den skaper forutsigbarhet for både kommunen og forslagsstiller. De tror likevel det er kommunens egne rutiner og praksis som er avgjørende for effektiviteten i planprosessen. De nevner i denne forbindelse det regionale planforumet, de interne møtene ned næringsjefen, avklaringene som gjøres i forkant og koordineringsrollen til byutvikler.

#### 4.6.4 Sandnes kommune

Sandnes kommune sier de ikke skrev referater fra oppstartsmøtet tidligere og at dette ble innført som følge av lovendringen i 2017. Oppstartsmøtereferatet ble revidert i 2022 basert på erfaringer siden lovendringen kom. De sier de også har benyttet muligheten til å stanse planinitiativ flere ganger etter lovendringen. Sandnes kommune har altså endret sine rutiner etter at lovendringen kom.

Kommunen mener muligheten til å stanse planforslag er en positiv endring. De bruker mye tid frem til et oppstartsmøte, men de opplever at diskusjonen lett kan flyttes til det politiske, og at dette gjør det vanskelig å holde på forutsigbarheten i. De sier politikerne kan foreslå andre rammer eller gå i en annen retning enn den administrasjonen har pekt ut, noe som da kan føre til en mindre forutsigbar planprosess.

De synes det er vanskelig å svare på om ressursene de legger ned tidlig i planprosessen fører til raskere behandling av planen, men de velger likevel å investere mye tid i sonderingsmøtene fordi dette kan føre til økt forutsigbarhet. Valgene forslagsstiller tar kan likevel gjøre prosessen mindre effektiv og forutsigbar. Dialogen var tidligere mer skriftlig, men nå skjer dialogen i møter gjennom hele planprosessen. Sandnes kommune sier de gjør dette fordi de tror en slik praksis betyr noe for den videre prosessen. Kommunen tror også det er deres egne valg og rutiner som gjør planprosessene mer effektive. De mener lovens krav ikke er tilstrekkelige for at en planprosess skal være god.

#### 4.6.5 Bate Boligbyggelag

Bate har ikke satt seg godt inn i hva lovendringen gikk ut på, men mener at det har vært en åpenbar forbedring i forhold til hvordan planprosessen har fungert før. De mener denne endringen har vært positiv for mange kommuner og ikke minst de kommunene som har veldig lange behandlingstider. Intervjuobjektet mener derfor at lovendringen fungerer godt og at intensjonen med denne oppfylles i praksis. Selv om saksbehandlingsfeil fortsatt skjer, mener de

at tiltakene med formaliseringen rundt oppstartsmøtet er positivt og at dette har bidratt til å gi en større forutsigbarhet for utbyggere. Intervjuobjektet mener etablerte rutiner i kommunen er et resultat av lovendringen og tror at kommunen selv nytter godt ut av den endringen i form av å ha bedre dokumentasjon tidlig i planprosessen.

#### 4.6.6 Selvaag Bolig

Intervjuobjektet sier de ikke er godt kjent med lovendringen. Deres siste store plan ble fremmet i 2018 og erfaringen de har bygger derfor lite på situasjonen etter lovendringen. De opplever organiseringen av oppstartsmøtene i kommunene som tilfeldig, ut fra hvem som er saksbehandler. Erfaringen de har fra tidligere er at det ikke har vært noen fast kjøreplan og det har også hendt at referatføring av møtene har uteblitt med mindre dette har blitt spurt om. Intervjuobjektet tror ikke planprosessen i dag går raskere enn før lovendringen i 2017. Behandling av reguleringsplaner ligger fortsatt på en normaltid på 3-5 år. Deres siste store prosjekt fra 2018 hadde en behandlingstid på 4-5 år og de anser dette som relativt lang tid. Intervjuobjektet sier også at de ikke troen på at et referat alene fører til at planprosessen går bedre eller at den blir mer effektiv.

#### 4.6.7 Tromsø kommune

Tromsø kommune sier de har gjort store endringer i egne rutiner etter lovendringen. De legger ned mye ressurser i tidlig fase før selve oppstartsmøtet for å få en mer forutsigbar og ryddig planprosess. De mener det er vanskelig å stoppe prosessen etter oppstartsmøtet, og hvis man ikke har gjort et godt arbeid i tidlig fase så kan det skape problemer for planprosessen senere. Da er det lett å ta med seg fundamentale uenigheter, misforståelser eller misoppfattelser inn i prosessen. Slike planprosesser tar ofte lang tid. Tromsø kommune har også lagt inn et naboskapsmøte i oppstartsfasen, for å få medvirkning inn tidlig i planprosessen. Dette møtet skjer kort tid etter de har mottatt planinitiativet. Det er sjelden det kommer mye faglig innspill, men de berørte føler seg hørt og oppfatter det som et reelt tidspunkt for medvirkning. Innspillene blir referatført og utbygger og konsulenten må ta hensyn til disse. Det har ført til færre naboprotester i antall og omfang, samt færre klager på reguleringsplanene.

Kommunen mener lovendringen har fungert fordi det setter krav til hva som skal presenteres og leveres til et oppstartsmøte. Mengden informasjon gjør at planmyndigheten kan respondere mye bedre, og de tror det tvinger forslagstiller til å tenke gjennom konsekvensene av forslaget mye tidligere. De mener det ikke er noen direkte ulemper, annet enn at prosessen tar lengre

tid. Tromsø kommune mener lovens endringer gjør prosessene mer effektive, fordi kravet til innholdet i planinitiativet er blitt større. Det legges til at et godt fagmiljø er viktig, ellers vil ikke slike dokumenter kunne anvendes.

*«Konsulentbransjen er jo hyperprofessionalisert, så hvis du ikke er bevandret i fagfeltet, så skjønner du ikke nødvendigvis så mye av alt som står i et planinitiativ»*

*(Intervjuobjektet i Tromsø kommune, 2024)*

Kommunen mener det er positivt at oppstartsfasen av en plan nå er mer omfattende enn tidligere. De mener det som leveres i et planforslag medfører større forutsigbarhet. Tromsø kommune har en omfattende reguleringsplanveileder for å sikre gode intensjoner. Denne hjemles i forskriften § 6. Intervjuobjektet sier at dersom alle hadde samme målsetning om å skape noe bedre, ville en slik veileder ikke vært nødvendig.

Intervjuobjektet trekker frem at skillet mellom juss og politikk er en utfordring. Kommunen mener mandatet til den administrative og faglige delen av plan- og bygningsloven er noe uavklart kontra den politiske viljen.

#### 4.6.8 Pellerin

Pellerin er heller ikke godt kjent med lovendringen. De opplever ikke at kommunen har endret sine rutiner i forbindelse med lovendringen, annet enn at de jevnlig oppdaterer planveilederen sin. Denne synes Pellerin er nyttig og at den er en fin guide til de forventningene kommunen har til en planprosess. Pellerin sier dette er noe som medfører forutsigbarhet for utbygger.

De opplever likevel at det har vært en endring ved at de opplever at det nå tar lenger tid for planprosessen å komme i gang, og at det tar lengre tid å få planforslag gjennom enn tidligere. Om dette kan knyttes til lovendringen sier de er vanskelig å svare på, men sett opp mot intensjonen i lovendringen så mener de dette ikke har fungert. De forstår at det er en tanke bak lovendringen som skal medføre å gi effektive planprosesser, forutsigbarhet og bedre dialog, men de opplever ikke at prosessen faktisk går raskere av den grunn. Intervjuobjektet tror ikke lovendringen er en motivasjonsfaktor for kommunen å bli mer effektiv i planarbeidet.

Pellerin mener altså at det er andre faktorer enn lovendringen som gjør at ting nødvendigvis ikke går rett vei når det gjelder saksbehandlingstid og kvaliteten av innholdet i prosessen. Pellerin opplever at det er for lite kunnskap og kompetanse på kommunalsiden når de kommer

med sine planforslag. Pellerin mener at lovendringen kommer litt i skyggen av andre faktorer som er viktigere drivkrefter for å få til mer effektive planprosesser.

## Kapittel 5 – Diskusjon

I dette kapittelet vil vi diskutere funnene fra analysene som vi presenterte i kapittel 4. Flere av spørsmålene i analysedelen går over i hverandre og har en sammenheng. Vi har derfor valgt å slå sammen kategoriene 3, 4 og 5 fra analysen i dette kapittelet. Kategoriene under er basert på forskningsspørsmålene vi presenterte i kapittel en.

1. Organisering, rutiner og oppstartsmøter
2. Forholdet til overordnet plan og stans av planforslag
3. Kommunens, utbyggers og politikernes rolle
4. Lovendringen

### 5.1 Organisering, rutiner og oppstartsmøter

Det viste seg at kommunene vi snakket med legger opp planprosessen på forskjellige måter. Det samme gjelder for utbyggerne vi har snakket med. I denne kategorien vil vi diskutere rutinene til kommunene og hvordan de organiserer oppstartsfasen av planarbeidet. Flere av kommunene har innarbeidet rutiner i forkant av det formelle oppstartsmøtet som går ut over lovens krav. Vi vil derfor dele rutinene opp i hva som skjer før oppstartsmøtet og hvordan kommunen bruker oppstartsmøtet i planprosessen. Avslutningsvis vil vi i denne kategorien gå inn på hvordan oppstartsmøtereferatet kommer til og hvordan dette følges opp.

#### 5.1.1 Oppstartsrutiner og tidlige avklaringsmøter

Som vi tidligere viste i kapittel 3.3.3 legger lovverket opp til at den formelle oppstartsfasen av private planinitiativ skal starte med et oppstartsmøte mellom forslagstiller og kommune. I forkant av dette skal forslagstiller sende inn et planinitiativ som oppfyller minimumskravene i forskriften. Kommunen kan presisere ytterligere krav og legge til rette for egne rutiner, jf. forskriftens § 6. Våre undersøkelser viser at kommunene legger opp organiseringen i planprosessen på forskjellig måte, men at fellesnevneren er ønsket om tidlig avklaring av overordnede temaer. Alle kommunene har gjort endringer i sine rutiner de senere årene. Målet med disse endringene er å sørge for at planinitiativene blir best mulig. Dette må sies å være et

godt mål. Det er mange elementer som vil ha betydning i sammenhengen, flere av disse henger sammen og vi vil forsøke å samle trådene.

Dersom oppstartsmøtet er første møtet mellom partene, slik loven legger opp til, må planinitiativet være så tydelig og godt at kommunen forstår alle rammene i initiativet. Forslagstiller må av denne grunn ha solid kompetanse, og planforslaget må kommuniseres godt til kommunen. Vi har tidligere omtalt at lovendringen fra 2018 innførte regler om sentral godkjenning for planforetak, jf. pbl. § 12-16. Utover kravet til fagkyndighet i pbl. § 12-3, antyder vi at en slik ordning vil kunne bidra til å generelt øke kvaliteten på innsendte planinitiativ, noe som dermed medfører større forutsigbarhet for kommunen. Det legges med andre ord opp til at innsendte planinitiativ skal være så selvforklarende og opplyste at det blir mulig for kommunen å starte behandlingen av planforslaget uten å gjennomføre tidlige dialogmøter. Likevel vet vi at det ofte er forskjell på hva man teoretisk sett bør få, og hvordan resultatene faktisk blir i praksis.

Analysene våre indikerer at utarbeidelse av planinitiativ er en vanskelig oppgave, og at ikke alle forslagstillere gjør denne oppgaven godt nok uten noen form for dialog med kommunen i forkant av oppstartsmøtet. Mange velger derfor å gjennomføre møter på et tidligere tidspunkt. Gitt kompleksiteten i planinitiativet kan dette vise seg å være både nødvendig og fornuftig. Kommunene vi har snakket med møter som regel forslagstillere før selve oppstartsmøtet. Intervjuet med Lillehammer kommune viser at de er de er den kommunen som i størst grad forholder seg til rutinene lovgiver har lagt opp til. De er åpne for møter med forslagstillere før det formelle oppstartsmøtet, men har ikke dette innordnet som en egen rutine. Som nevnt i analysen har Lillehammer kommune også ansatt en byutvikler som skal sørge for bedre dialog og samarbeid mellom kommunen og utbygger gjennom planprosessen. Denne koordinerende rollen kan virke positivt på graden av samhandling og forståelse mellom partene. Fredrikstad, Sandnes og Tromsø kommune har etablert flere egne rutiner i tidlig fase ut over lovens krav. De sier de alltid møter forslagstillere i forkant av oppstartsmøtet og de mener dette er nødvendig for å få på plass et godt planinitiativ. Videre viser våre analyser at utbyggerne ønsker dialogmøter før det formelle oppstartsmøtet. Fordelen med dette er at man da får avklart spørsmål, overordnede planer, rammer og mulighetsrom i prosjektene. I merknad til forskriftens § 1 presiseres det at det er ønskelig med tidlig dialog mellom kommune og forslagstillere, nettopp for å avklare omfang og forventninger til planforslaget, slik at det tilpasses lokale forhold og kompleksiteten i prosjektet. På den måten kan utbygger avklare rammene for sitt prosjekt, uten å sette inn for mye ressurser i tidlig fase.

Vi stiller spørsmål ved om lovens og forskriftens krav er for generelle, eller om de innsendte planinitiativene er for dårlige, slik at det faktisk er et reelt behov for mer omfattende dialog tidlig i planprosessen. Man kan også spørre om tidlige dialogmøter i utgangspunktet bør være nødvendig dersom planinitiativet og planprosessen følger lovens system og intensjon. Systemet legger opp til at planinitiativet på dette stadiet skal være uten for mange detaljer. Videre legges det opp til at kommuneplanen skal være en grovmasket plan som viser hvor og hvordan utvikling kan skje på en overordnet måte. Dersom alle overnevnte forutsetninger ligger til grunn, vil det kanskje ikke være behov for tidlige avklaringsmøter? Men når prosjekteringen har kommet lenger i prosessen, og ved tilfeller der de overordnede planene er vanskelig å tolke, så kan dialogmøter være helt nødvendig. I tillegg er det også lite ressurskrevende med tidlig dialog både for forslagsstiller og kommune. Dette er derfor et enkelt og effektivt grep som bidrar til å sørge for gode planinitiativ.

Som vi har omtalt i kapittel 3.3.3 legger forskriften opp til at de store trekkene og rammene for planarbeidet skal avklares og diskuteres på oppstartsmøtet. Dette betyr at kommunene må foreta interne avklaringer i forkant for å sørge for at alle viktige temaer blir inntatt i referatet fra oppstartsmøtet. For å kunne vite hvilke temaer som må avklares må man altså ha god kjennskap til det innsendte planinitiativet. Selv om planarbeidet på dette tidspunktet er helt i startfasen og detaljene ikke er på plass, skal man likevel ha så god kjennskap til det som leveres at man får oversikt over det som senere må utredes eller avklares. Dette stiller, som vi nevnte i avsnittet over, store krav til både forslagstiller og kommunen. Tilstrekkelig faglig kompetanse er dermed viktig i dette arbeidet. Flere av utbyggerne vi har snakket med mener kompetansen i kommunen er for lav i forhold til kompetansenivået utbyggere selv sitter på. Og de mener dette er et problem når det kommer til gjensidig forståelse av planen. Tromsø kommune sier planavdelingen kan litt om veldig mye, og vi tror dette er representativt for flere kommuner. Generelt sett ser vi at utfordringer rundt tidlig fase ikke bare handler om kompetansekrav og kvaliteten i innholdet i et planinitiativ. Hvordan de overordnede planene tolkes av partene og hvordan signaler fra planmyndigheten oppfattes av forslagsstiller vil også ha en stor betydning. I tillegg vil dette også i noe grad være personavhengig. Vi har tidligere i oppgaven omtalt at saksbehandlers faglige skjønnsvurderinger kan være preget av subjektive vurderinger. Flere av utbyggerne vi har snakket med underbygger denne hypotesen. De sier at det er viktig å ha et godt samarbeid med kommunen. Men hvor godt samarbeidet blir vil avhenge av mange faktorer, deriblant hvem som er saksbehandler i kommunen.

Utfordringen rundt dette kan også ligge i at reguleringsplanene er svært detaljerte, og at de er tilpasset utbyggingsprosjekter. Loven slår fast at kommunen skal ha «tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse», jf. pbl. § 3-3 fjerde ledd. Kompetansekravet som utbyggerne mener at

kommunen skal besitte vil i så måte være strengere enn hva loven setter som krav. Kanskje inneholder detaljplanene så mange detaljer at behovet for kompetanse er større. Detaljnivået i planen er i så tilfelle større enn det loven legger opp til. Dersom prosjekteringen i større grad skyves til byggesaksbehandlingen, vil ikke det være like stort behov for kompetanse på planavdelingen. Byggesaksforskriften har dessuten flere regler om rollene og ansvaret i byggesakene, og kompetansenivået er i større grad regulert i byggesaksdelen av loven.

### 5.1.2 Tidlig prosjektering

De fleste av utbyggerne vi har intervjuet sier de ikke vil risikere å prosjektere detaljer i forkant av oppstartsmøtet, men heller velger å presentere generelle planinitiativer som har de nødvendige forutsetningene for det videre arbeidet i planprosessen. Våre analyser viser samtidig at de samme utbyggerne ikke ønsker å bruke mer tid og ressurser enn det som er nødvendig før viktige avklaringer og detaljer blir diskutert i oppstartsmøtet. Av dette ser vi at de fleste av utbyggerne vi har snakket med har en praksis som i stor grad gjenspeiler lovgivers intensjon rundt begrepet «nødvendig grad», som fremkommer av forskriften § 1. Fredrikstad, Lillehammer og Sandnes kommune sier at for mye prosjektering for tidlig vanskeliggjør planprosessen videre, og at utbyggere som i stor grad prosjekterer detaljer ønsker å unngå endringer i planforslaget fordi dette innebærer større kostnader. Sandnes kommune sier de er opptatt av å «ikke tømme planprosessen for innhold». Planprosessen innebærer altså å søke etter informasjon, fremlegge viktige faktaopplysninger, sørge for medvirkning og politisk deltakelse. Kommunene er opptatt av å ikke legge opp til for mange detaljer tidlig i planprosessen. Dette gjør de for å sørge for at lovens premisser i størst mulig grad blir fulgt, slik loven legger opp til.

I våre analyser finner vi imidlertid et unntak når det gjelder tidlig prosjektering. Der de andre utbyggerne vi har snakket med forholder seg til å sende inn generelle planinitiativ, har Pellerin på sin side nærmest et ferdig prosjekt når de kommer til oppstartsmøtet. De mener at de nødvendige avklaringene for å utarbeide et ferdig prosjekt allerede er gjort på avklaringsmøtet med kommunen, og at reguleringsprosessen blir mer effektiv ved å gjennomføre prosesser før man kommer til regulerings sak. Det vil si at når den formelle planprosessen starter med oppstartsmøtet, har de ikke bare et initiativ, men et tilnærmet ferdig utarbeidet planforslag. I henhold til forskriften § 2 ser vi at en slik praksis står i sterk kontrast med lovgivers intensjon, som er at oppstartsmøtet skal være en arena for å legge til rette for videre planarbeid og utformingen av det endelige planforslaget. Dette kan kanskje være effektivt for utbygger, men på en annen side kan dette også føre til utfordringer for kommunen i forbindelse med

planbehandlingen. Spesielt utfordrende er det hvis dette er en praksis som brukes av flere av aktørene i Tromsø. Uttalelsene til Tromsø kommune kan tyde på dette. For oss virker det som at Tromsø kommune har endret sine rutiner for å se til at intensjonen med plan- og bygningslovens regler blir fulgt så langt det lar seg gjøre. Reguleringsplanveilederen til Tromsø kommune viser at flere av planprosessens lovpålagte elementer er inntatt i en prosess som foregår før det formelle oppstartsmøtet (Tromsø kommune, 2022). Likevel skal den formelle planprosessen fremdeles følge de samme lovpålagte kravene. Vi stiller derfor spørsmål ved om dette er riktig måte å gjøre det på, sett i lys av lovens system som vi har omtalt i kapittel 3.1. Vi ser at kommunen i grove trekk legger opp til å gjennomføre planprosessen slik Pellerin gjør. Spørsmålet er om det er kommunens eget valg, eller om dette er et resultat av press fra utbyggerne i kommunen. Vi antyder at dette vil kunne føre til en lengre planprosess totalt sett, fordi man i praksis går gjennom de samme prosessene to ganger. Resultatet er kanskje en like forutsigbar prosess for naboer, kommune og utbygger – men ikke nødvendigvis for andre offentlige instanser som også kan ha meninger eller innsigelser til forslaget. En slik praksis reiser derfor spørsmål om hvorvidt denne har positiv effekt på planprosessen som helhet og om slike endringer er nødvendige dersom forslagstiller prosjekterer detaljene senere i prosessen. Vi antyder at en fremskyndet planprosess også kan føre til mindre forutsigbarhet for berørte myndigheter og interessegrupper, noe som igjen kan føre til flere klager, og dermed redusere effektiviteten. Vi tror en slik praksis medfører at den formelle planprosessen kanskje mister noe av sitt innhold, og at lovgivers intensjon om planprosessens oppstartsfasen dermed ikke oppfylles.

Tromsø kommune trekker frem naboskapsmøtene som en positiv endring i planprosessen. Plan- og bygningsloven legger stor vekt på medvirkning, som omtalt i kapittel 3.4.1. I både Fredrikstad og Tromsø involveres naboer og interessenter før oppstartsmøtet. I Fredrikstad er det forslagstiller som har ansvaret for denne tidlige medvirkningen, mens i Tromsø skjer dette i regi av kommunen. Når medvirkning skjer tidlig i planprosessen kan det være enklere å ta hensyn til deres innspill. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at naboene ikke nødvendigvis kommer med faglige begrunnede tilbakemeldinger. I tillegg kan slik tidlig medvirkning føre til at politikernes meninger påvirkes på et tidspunkt der man ikke har nødvendig dokumentasjon til grunn. Som vi ser i veileder for medvirkning i planleggingen fra KDD er hensikten med medvirkning blant annet åpenhet, økt styringseffekt, universell utforming og likeverd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 17). Slik loven legger opp til skal medvirkningsprosesser gjennomføres i forbindelse med at planforslaget legges ut på høring, men det er ingen krav om naboskapsmøter slik Fredrikstad og Tromsø kommune har. På samme måte som at vi stilte spørsmål ved avklaringsmøter, stiller vi også



spørsmål ved nødvendigheten av tidlig medvirkning, dersom man følger systemet slik loven i hovedtrekk legger opp til eller om dette kan få utilsiktede virkninger.

Fredriksborg sier de kan bruke sosiale medier som et virkemiddel før oppstartsmøtet. Som vi så i analysen mener de at det vil bli vanskelig for saksbehandler i kommunen å motsi prosjektet dersom politikerne og innbyggerne blir begeistret for det forslagsstiller presenterer i media. Pellerin er som nevnt av en annen oppfatning. De er skeptiske til å kjøre planprosessen i sosiale medier fordi de mener det kan ta fokus bort fra helheten i prosjektet. Dette kan være for eksempel dersom politikerne kommer med meninger basert på fragmenter av et prosjekt, og at totaliteten i et prosjekt dermed kommer i skyggen av enkeltelementer i prosjektet. Intervjuobjektene trekker altså frem både fordeler og ulemper med å annonsere prosjektet før den formelle planprosessen er i gang. Slike uttalelser kan tyde på at tidlig politisk involvering i noe grad kan påvirke effektiviteten og forutsigbarheten i en planprosess. Disse uttalelsene sier altså noe om hvor stor den politiske risikoen er for en utbyggerne, og at denne risikoen er fremtredende gjennom hele planprosessen.

### 5.1.3 Tidlig politisk behandling

Som vi har nevnt involveres politikerne i Fredrikstad kommune tidlig i planprosessen ved at planinitiativene behandles politisk. Kommunen mener dette grepet gjør planprosessen mer forutsigbar. De forteller at politikerne etter et valg er tro mot det som det forrige utvalget vedtok ved første politiske behandling. For forslagstiller kan en politisk behandling av planinitiativ føre til en mer forutsigbar planprosess fordi forslagstiller da får politikernes tilbakemeldinger på rammene i planinitiativet. Planavdelingen i Fredrikstad viser til at forslagstiller kan føle seg låst til en løsning når denne presenteres for politikerne. Politikerne skal i utgangspunktet først involveres etter første mulighet for medvirkning, slik loven slår fast i pbl. § 12-12. En praksis med tidlig politisk behandling gjør at politikerne blir tvunget til å ta stilling til prosjektene i tidlig fase, og muligens komme med et standpunkt tidligere enn loven legger opp til. Som vi har nevnt legger lovens system opp til at det er rammene i planprosessen som skal kartlegges i tidlig planfase. Medvirkning skjer normalt heller ikke så tidlig i planprosessen, noe som medfører at innbyggernes og naboenes mening ikke er kartlagt før politikerne blir dratt inn i prosessen. Fredrikstad kommune krever derimot at forslagstiller gjennomfører tidlig medvirkning, hvor forslagsstiller da har ansvar for å sende inn eventuelle innspill til kommunen. Likevel virker praksis å være at det er de ulike lokalsamfunnslagene som involveres, ikke enkeltpersoner. Det er naturlig å stille spørsmål ved om medlemmene av disse lagene representerer alle innbyggernes meninger, og om hvem som velger medlemmene til

disse lagene. Utgjør dette reell medvirkning, eller får enkeltpersoner større mulighet til å kunne si sin mening? Vi stiller også spørsmål ved om hva politikerne i Fredrikstad gjør når disse nye opplysninger og innspill fra vanlig medvirkning legges frem senere i planprosessen. Våger politikerne å endre mening når nye opplysninger eller innspill legges frem, eller føler de seg låst til uttalelser de har gjort i første runde? Resultatet av dette kan være at nye faktaopplysninger ikke tillegges særlig vekt. Dette ser vi er utfordrende ettersom ny kunnskap på dette tidspunktet kan være viktig. Spørsmålet blir om man da velger å se bort fra disse opplysningene for å være tro med det man tidligere har sagt. Dersom politikerne senere i prosessen klarer å ta et objektivt standpunkt til nye fremlagte opplysninger kan dette resultere i at deres standpunkt endres, noe som da fører til å redusere forutsigbarheten i planprosessen generelt.

Hensikten med lovendringen i 2017 var å legge til rette for en mer effektiv og forutsigbar planprosess. Politisk behandling av planinitiativ kan være forutsigbart for både utbygger og planavdelingen, vel og merke så lenge politikerne ikke endrer sitt standpunkt underveis i planprosessen. På en annen side vil dette sannsynligvis ikke være like forutsigbart for innbyggerne og naboer. De vil kunne oppleve at avgjørelsen allerede er tatt og at deres mening ikke vektlegges. Dersom politikerne har til vane for å endre standpunkt som følge av nye fremlagte opplysninger, vil dette kunne føre til en mindre forutsigbar planprosess for innbyggerne.

Vi kan føre samme diskusjon når det gjelder effektivitet i planprosessen. Planbehandlingen kan gjennomføres mer effektivt når både forslagstiller og planavdelingen vet hvor politikerne står, men dersom politikerne endrer mening underveis kan dette by på utfordringer senere i planprosessen. Det vil heller ikke være særlig effektivt om planvedtaket får mange klager eller innspill fra naboer, innsigelser myndigheter eller andre involverte. Dersom planvedtaket møter slik motstand, vil dette fort medføre omfattende tids- og ressursbruk for alle parter. Videre kan utbygger ha tatt valget å prosjektere flere detaljer på grunnlag av den tidlige politiske behandlingen, som senere må endres. Dette fører til lite effektivt tidsbruk i tillegg til at det medfører økonomiske konsekvenser for utbygger. Loven og forskriften legger opp til administrativ behandling av planen frem til første planbehandling.

#### 5.1.4 Interne avklaringer

Alle kommunene vi har snakket med sier de oppnevner en hovedsaksbehandler, men at de jobber i team på hver enkelt sak. De har alle møter internt med fagenheter i kommunen som bør kjenne til fremtidige planer i kommunen. Kommunene avklarer altså de overordnede rammene og viktige detaljer internt, før dette kommuniseres ut mot forslagstiller.

Planavdelingen har en samordnende rolle og er en nøytral part som veier de ulike interessene til de ulike fagavdelingene i kommunen opp mot hverandre. Alternativet hadde vært mange innspill fra kommunens fagenheter som i enkelte tilfeller hadde blitt vanskelig å prioritere og følge opp for forslagstillere. Resultatene fra intervjuene våre viser at planavdelingene er opptatt av å være omforent og opptre som en samlet kommune. Dette gjelder også på ledernivå i planavdelingen.

#### 5.1.5 Oppstartsmøtoreferatet

Alle kommunene har laget en mal for oppstartsmøtoreferatet. Denne bruker de aktivt både i forberedelsene og etter møtet for å sørge for at alle viktige punkter kommer med i referatet. Forslagstillere involveres også ofte i utarbeidelse av referatet. På den måten kan de komme med innspill til innhold og legge til punkter som bør diskuteres. Avhengig av kompleksiteten av planforslaget kan diskusjonene på oppstartsmøtet fort bli mange og omfattende. Likevel er det viktig å ha i tankene at oppstartsmøtet er den formelle, innledende fasen av planprosessen, og man skal i utgangspunktet ikke diskutere alle detaljene i planforslaget på dette tidspunktet. Har man derimot et mer eller mindre ferdig prosjekt, slik vi ser kan forekomme, kan listen over diskusjonstemaer antydes å bli svært lang.

Alle kommunene sier at de bruker referatmalen for å sørge for at alle viktige punkter fra oppstartsmøtet kommer med i oppstartsmøtoreferatet. Flere av de fortalte også at det er lett å glemme detaljer som burde være med. En mal vil derfor synes å være et godt verktøy for å unngå dette. Men den kan også da fungere som en slags sjekkliste, og på den måten føre til at det blir et større fokus på detaljer enn hva lovgiver har ment. Her må saksbehandlerne i kommunen være bevisst på at en sjekkliste på et oppstartsmøte lett kan ta fokus bort fra helheten i planforslaget. Likevel mener vi at en mal for oppstartsmøtoreferat alene ikke kan klandres dersom detaljnivået i et planforslag oppleves for stort. Når dette er nevnt gir våre analyser imidlertid ingen indikasjoner på at det oppstår tilfeller på oppstartsmøter der det er manglende helhetsperspektiv. Resultatene fra intervjuene våre viser også at forslagstillere sjelden bruker referatet på samme måte som kommunene. Uttalelser som intervjuobjektene i kommunene har kommet med kan tyde på at de opplever å måtte «føre bevis», eller mener det er betryggende å ha dokumentasjon ved muntlige tilbakemeldinger tidlig i prosessen. Vi mener at en slik «bevisføring» kan indikere at kommunikasjonen mellom de to partene i mindre grad er basert på dialog og samarbeid, men heller mer mot krav og instruksjoner fra planavdelingens side. Analysene våre viser også at dialogen i forkant av oppstartsmøtet i større grad handler om veiledning, mens oppstartsmøtet i seg selv oppleves for oss som en arena der kommunen driver

med en slags kontroll av innsendt planforslag. Videre at oppstartsmøtoreferatet benyttes mer som en sjekklister og et kontrollokument for videre saksgang. En mulig årsak kan være at forslagstillere ikke bærer noe ansvar for korrekt faglig tilnærming i en planprosess og på den måten ikke må stå til ansvar for manglende utredninger. Kommunen overtar ansvaret for planen og dens innhold når den legges ut på høring og offentlig ettersyn. Herfra er kun administrasjonen som må stå til ansvar for de faglige vurderingene når planinitiativet legges frem for politikerne. Vi stiller spørsmål ved om samarbeidet om å få til gode detaljplaner hadde vært bedre dersom forslagstillere i større grad bærer ansvar for planforslaget, dets innhold og konsekvenser. I en slik sammenheng vil muligens senere oppdagelser føre til mindre misnøye når planforslaget må endres eller når dokumentasjonskrav oppdages. Samtidig ville kommunen kanskje opplevd mindre press på å forstå alle konsekvenser av planen og hva som må kartlegges tidlig. Videre ville kanskje innsalget ovenfor politikerne også vært mer nyansert. Våre undersøkelser inneholder ikke nok informasjon til å kunne svare på dette, men vi mener det kunne vært interessant å undersøke disse forholdene nærmere.

Noen av utbyggerne vi har snakket med fremhever samtidig at kommunen ikke får noen konsekvenser for fremstilte krav som dukker opp senere i prosessen, eller for utredninger som kreves tidlig. Kostnaden med å etterkomme disse kravene ligger alene på forslagstillere. I henhold til forskriften § 2 har kommunen anledning til å kreve utredninger. Men det er ikke fastsatt noen endelig frist for når et slikt krav kan komme, ut over at det skal være «nødvendig for å klargjøre forutsetningene for det videre planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget» (Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl, 2017, § 2). Dette stiller krav til at kommunen må kunne begrunne kravene faglig. Våre analyser gir ikke et svar på om kommunen krever for mye eller om utbygger har hatt unødvendige kostnader med utredninger som kommunen har stilt krav om. Likevel kan uttalelser om temaet gi et hint om at det kan forekomme mangel på tillit mellom forslagstillere og kommunen, eller at det er manglende kommunikasjon mellom partene.

### 5.1.6 Oppsummering og svar på underproblemstilling

«Har kommunen egne rutiner eller praksis for å legge til rette for en effektiv og forutsigbar planprosess, og fungerer disse?»

Oppsummert kan vi konkludere med at kommunene vi har snakket med har forskjellig praksis med egne rutiner i planarbeidet. Men om disse rutinene har hatt en positiv effekt er vanskelig å måle. Hensikten med rutinene er å legge til rette for gode, effektive og forutsigbare planprosesser. Kommunene legger til rette for møter med forslagstillere før det offisielle

oppstartsmøtet for å sikre at planinitiativet er så godt som mulig. Dette kan føre til at planprosessen blir mer forutsigbar. Likevel vil valgene til forslagstillere og beslutningene politikerne tar kunne få store konsekvenser for arbeidet i planprosessen, noe som er avgjørende for om planprosessen som helhet blir effektiv og forutsigbar.

Videre legger kommunene vekt på å ha interne avklaringer og koordinering blant de ulike interne avdelingene i kommunen, for å sikre at planinitiativer håndteres konsistent og effektivt. Mange av kommunene og utbyggerne ønsker tidlig dialog. Dialogmøtene brukes i stor grad til veiledning. Oppstartsmøtene er i en mer formell form enn dialogmøtene i forkant. Oppstartsmøtet og oppstartsmøtereferatet brukes for å kartlegge ansvar- og rollefordeling, samarbeid og avklaringer for den videre planprosessen. Fredrikstad kommune involverer politikere tidlig i prosessen for å øke forutsigbarheten i planprosessen, selv om dette kan ha blandet effekt på effektiviteten i prosessen hvis politiske standpunkter endres. Resultatet av tidlig politisk behandling kan derfor diskuteres ytterligere.

Samlet sett tyder analysen på at selv om praksisen varierer mellom kommunene, ser vi en generell trend som går mot å forsøke å gjøre planprosessen mer effektiv og forutsigbar ved å involvere relevante parter tidlig, og sikre at prosessen er godt forberedt før den formelle oppstartsfasen av planprosessen starter.

## 5.2 Forholdet til overordnet plan og stans av planforslag

I forbindelse med arbeidet med å formulere våre forskningsspørsmål ble det raskt tydelig at vi måtte gå inn på planforslagenes forhold til overordnede planer. Som vi har avdekket i kapittel 3.1.5 og 3.1.6 gjør lovens system det klart at detaljreguleringer i hovedsak skal følge opp rammene i kommuneplanens arealdel. I denne kategorien tar vi opp dette temaet på et generelt nivå. Sett i lys av forholdet til overordnet plan, blir det naturlig å diskutere stans av planinitiativ. Som vi har nevnt i kapittel 3.3.5 er muligheten kommunene har til å stanse planforslag tidlig i planprosessen fastsatt i loven som av en del av lovendringen av pbl. § 12-8 i 2017.

### 5.2.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal legge grunnlaget for eventuelle områdereguleringer og detaljplaner. Som vist i kapittel 3.1.3, er kommuneplanen ment å være grovmasket med få detaljer, men den skal legge føringer for detaljer i reguleringsplaner og områdeplaner. Kort sagt

skal kommuneplanen ha overordnede føringer på hva, hvor og hvordan det skal bygges. Kommuneplanens arealdel er kommunens egen plan, og de private aktørene har sjelden noe med utarbeidelsen av denne å gjøre. De kan sende inn innspill og merknader, men det er kommunen som avgjør om dette skal tas hensyn til eller ikke. Kommuneplanens arealdel er med andre ord et svært viktig grunnlag for fremtidige reguleringsplaner, både for kommunen selv og utbyggere. Vi har et generelt inntrykk av at mange kommuner i Norge har kommuneplaner som inneholder flere detaljerte bestemmelser. Fredrikstad og Sandnes kommune bekrefter i intervjuene at deres kommuneplaner er relativt detaljerte på enkelte områder. Tromsø kommune sier det samme, men legger til at deres kommuneplan er delvis utdatert og burde vært fornyet. Vi ser at utfordringen med detaljerte bestemmelser i kommuneplanen er at et planforslag ofte vil kunne være i strid med kommuneplanens bestemmelser. Detaljreguleringer skal ifølge pbl. § 12-3 følge opp kommuneplanens hovedtrekk og rammer. En detaljregulering som har bestemmelser som er i strid med kommuneplanen, er følgelig i strid med intensjonen i pbl. Dette kan også medføre flere innsigelser enn når planen er i tråd med kommuneplanen. Innsigelser er noe som verken er forutsigbart eller effektivt i en planprosess. Her kan vi også trekke en parallell til byggesaksdelen i pbl. Et tiltak som prosjekteres i tråd med en reguleringsplan og andre lovbestemte krav, skal gis tillatelse i henhold til pbl. § 21-4. Detaljplaner som er i tråd med rammene og intensjonene til kommuneplanens arealdel bør følgelig også kunne loses igjennom og vedtas. Likevel er det vesentlig mer politikk i plandelen enn i byggesaksdelen i loven. Der man har et juridisk lovbestemt krav på å få en tillatelse i byggesaksdelen, kan politikerne likevel velge å stoppe et planinitiativ som er i tråd med kommuneplanen.

Våre analyser viser at planforslag i Fredrikstad og Sandnes kommune som regel er i strid med overordnet plan på ett eller flere punkter. Begge kommunene fortalte videre at planforslagene ble vurdert opp mot intensjonene i kommuneplanen og graden av avvik fra overordnet plan. En detaljert kommuneplan gjør det kanskje enklere for kommunen å vurdere og behandle private planinitiativ, men for forslagstiller er dette mindre forutsigbart. Gjennom planprosessen må både kommunen og forslagstiller vurdere hvilke bestemmelser som er aktuelle for planområdet og bestemmelsene i kommuneplanen må veies mot forslaget. Dette er nok mest utfordrende for forslagstiller. Det vil være vanskelig å forutse hva kommunen veier tyngst og hva resultatet blir. Lillehammer kommune uttaler på sin side at deres kommuneplan er mer generell, men at de har en byplan for sentrumsområdene som legger føringer på lik linje med en områdeplan. Planinitiativene som fremmes i Lillehammer er sjelden kontroversielle i forhold til overordnet kommuneplan.

Tromsø kommune har på sin side en kommuneplan som kun er delvis oppdatert. De forteller at de ikke har hatt kapasitet til å fornye hele kommuneplanens arealdel. Mange kommuner ruller kommuneplanens arealdel hver valgperiode, altså hvert fjerde år. En stor utfordring med at kommuneplanen ikke er oppdatert er at det vil være vanskelig for både kommunen, innbyggere og utbyggere å vite hvilke deler og bestemmelser som er utdatert og hvilke som fremdeles er gjeldende. Videre vil en planprosess være mer utfordrende både for forslagstillere og kommunen, fordi det stadig må tas nye faglige vurderinger og argumentere for hva som bør gjelde og ikke. Dette er både lite forutsigbart og lite effektivt. Pellerin trakk frem dette i intervjuet og mente de kunne hjelpe kommunen med å fornye kommuneplanen. Kommunen har anledning til å få hjelp av plankonsulenter til å utarbeide sine egne planer, likevel vil det da være viktig at de som bidrar med dette arbeidet er nøytrale og objektive. Årsaken til at Pellerin ønsker å bidra med dette planarbeidet gir kanskje økt forutsigbarhet for dem, men i og med at de driver med eiendomsutvikling i kommunen vil dette muligens kunne gi et inntrykk av at de får konkurransefortrinn eller økonomiske fordeler av slik deltakelse

Felles for alle de fire kommunene er at de ønsker å finne gode løsninger. Løsningene forslagstillere foreslår og konsekvensene av disse vurderes opp mot løsningen i kommuneplanen. Dersom løsningen er bedre eller like god, er planavdelingen ofte positiv. Gode kvaliteter og løsninger blir altså vurdert positivt. Som vi var inne på i kapittel 3.4, kan et planprogram gi signaler som får slike kvaliteter inn i fremtidige detaljplaner og prosjekter.

### 5.2.2 Områdeprogram

Fleksibilitet i arealplaner er viktig, siden arealplanlegging gjøres for fremtiden. Likevel kan det virke som enkelte kommuner og forslagstillere planlegger for det som det er behov for i dag. Verden forandres hele tiden og det er nødvendig å se og planlegge for de behovene som man tror vil dukke opp senere. Lillehammer kommune påpekte nettopp dette i intervjuet. De mener planprosesser tar for lang tid. Derfor har de utarbeidet et områdeprogram som fungerer som en områdeplan. Som vi har omtalt i kapittel 3.2 kan bruk av områdeplaner eller områdeutviklingsstrategi være et godt verktøy. Områdeprogrammet er mer detaljert enn kommuneplanen og inneholder overordnede prinsipper om hvordan de ønsker fremtidig utvikling i området. Planen er ikke juridisk bindende, men den er politisk vedtatt. Kommunen mener områdeprogrammet dermed legger til rette for en enklere og mer effektiv planprosess ved at denne gir større forutsigbarhet for utbyggerne. Av dette kan vi antyde at områdeprogrammet sender sterke signaler om at politikerne og administrasjonen er samstemte om den ønskede utviklingen som omhandles i planen. Det er fordeler og ulemper

med at et områdeprogram ikke er juridisk bindende. De positive sidene er at det går raskere å behandle et slikt program. I tillegg vil det være enklere å fravike prinsippene nedfelt i denne planen dersom kommunen ønsker det. Likevel vil slike fravik være lite forutsigbare og det kan også føre til mindre troverdighet. En annen negativ side med et slikt program er at det ikke følger plan- og bygningslovens system for planbehandling. Dette kan medføre manglende medvirkning og muligheter for innspill, som igjen kan være utfordrende for berørte innbyggere eller andre myndigheter. Lillehammer kommune fortalte i intervjuet at berørte myndigheter ble informert, men at deres områdeprogram ikke ble sendt på høring. Dette kan man imidlertid velge å gjøre. Et slikt valg kan da bidra til å redusere negative konsekvenser.

Områdeprogram kan på mange måter sidestilles med grepet Oslo kommune gjorde i etterkant av lovendringen i 2008 med den såkalte Oslo-modellen. I forbindelse med innføring av Veiledende plan for offentlige rom (VPOR) ble det rettet kritikk for blant annet mangel på innsigelsesrett. Som vi omtalte i kapittel 3.2, vil dette kunne føre til flere innsigelser i senere detaljreguleringer. Når det rettes innsigelser til detaljplaner, fører det til at planprosessen blir mindre effektiv og forutsigbar. Årsaken til innsigelsene som kommer er ikke nødvendigvis detaljplanen i seg selv, men manglende styring fra overordnet kommuneplan. På lik linje som med et områdeprogram er ikke VPOR juridisk bindende. Dette betyr at den kan avvikes relativt enkelt, spesielt fra kommunens side. For forslagstiller vil VPOR i større grad være et bindende og førende dokument. Spørsmålet er om denne måten å sikre kvaliteter på fører til mer effektive og forutsigbare planprosesser.

### 5.2.3 Detaljerte kommuneplaner

Vi stiller spørsmål ved hvorfor flere kommuner i Norge velger å ha detaljerte kommuneplaner når loven legger opp til mer grovmaskede bestemmelser. Fredrikstad kommune uttalte at en kommuneplan uten detaljer kan føre til utfordringer i arbeidet med nye reguleringsplaner. En hypotese kan være at planavdelingen kan oppleve det som vanskelig å sette krav i møtet med en forslagstiller, uten å ha bestemmelser i kommuneplanen som et juridisk bakteppe. Likevel er den politiske handlingsfriheten stor. I 2021 avgjorde Borgarting lagmannsrett en dom om erstatning. Bærum kommune fikk krav om erstatning fordi de avslo et planforslag som var i tråd med kommuneplanen. Like etter ble det gjort en omdisponering av arealet gjennom rullering av kommuneplanen, noe som gjorde at planforslaget ikke lengre var i tråd med overordnet arealformål. Ny kommuneplan ble likevel vedtatt etter reguleringsplanforslaget ble avslått. Lagmannsretten avgjorde at det ikke var grunnlag for erstatning (LB-2020-138171). I overført betydning viser dette at en detaljregulering ikke må føre frem, selv om den er i tråd med



overordnet kommuneplan. Når det er sagt tror vi en slik type avgjørelse vil være vanskelig å stå ved for mange politikere, kanskje spesielt i små kommuner.

Utbyggerne vi har snakket med forteller at de ønsker å utarbeide prosjekter som er mest mulig i tråd med overordnede planer, men at det hender de avviker fra dette. Kommunene vi har snakket med sier på sin side at de fleste planforslagene er i strid med noe i overordnet plan. I slike tilfeller handler det ofte om at forslagsstiller mener innholdet eller bestemmelsene i kommuneplanen er feil eller dårlig, eller at de mener de har noe som er bedre. Fredriksborg sier de jobber politisk om de ønsker å foreslå en plan som er i strid med kommuneplanens arealdel. I og med at det er politikerne som vedtar planene, er dette til en viss grad fornuftig. Likevel er det ikke slik praksis loven legger opp til. Det er planavdelingen som skal motta og behandle planinitiativ, ikke politikerne direkte. Planavdelingen kan kanskje være negative til forslaget, men dette er en naturlig konsekvens når kommuneplanens innhold skal være førende for senere detaljplaner. Som vi var inne på tidligere, skal planavdelingen legge frem plansaken basert på faglige vurderinger. Er politikerne allerede påvirket, kan de ta valg basert på uriktige eller sviktende grunnlag.

Når det gjelder detaljnivået i de overordnede planene finner vi at mer detaljerte kommuneplaner medfører større utfordringer med å tolke planene for forslagsstiller. Fellesnevneren blant utbyggerne vi har snakket med er at en mer detaljert kommuneplan lettere fører til planforslag som strider mot en eller flere bestemmelser i kommuneplanen. Dette kan da medføre en lengre og tyngre planprosess med flere diskusjoner og avklaringer med kommunen. Samtidig peker utbyggerne på at de som regel samarbeider godt med kommunen med å finne tilpasninger der planforslag strider med overordnet plan. Dette ser vi har en sammenheng med det lave omfanget av planforslag som stanses, som vi kommer nærmere tilbake til. Detaljerte kommuneplaner kan på en side være et godt verktøy for kommunen å styre utviklingen i den retningen de selv ønsker. Og en detaljert kommuneplan kan også i teorien medføre større forutsigbarhet for forslagsstiller. Men på en annen side vil dette kunne medføre utfordringer for forslagsstiller i form av tidsbruk, ressurser og ikke minst kompetanse til å tolke kommuneplanens innhold. På samme måte kan vi stille spørsmål til kommunens kompetanse og kunnskap når det kommer til å utarbeide detaljerte kommuneplaner. En detaljert kommuneplan med klare og tydelige bestemmelser vil nødvendigvis kreve høy kompetanse og mye ressursbruk i form av å gjøre de nødvendige analysene med å kartlegge hvilke følger og påvirkninger alle bestemmelsene medfører. Et viktig moment her er at de utbyggerne vi har snakket med alltid benytter plankonsulenter, arkitekter og fagpersoner med høy kompetanse. Disse har ofte har god kjennskap til både kommuneplanen og erfaring med planprosessen i kommunen. Som vi var inne på tidligere

sørget lovendringen for å innføre regler om kompetansekrav, jf. pbl. § 12-16. Det vil her også være aktuelt å påpeke at kommunikasjon og samarbeid mellom partene vil kunne være avgjørende for å få til smidige planprosesser. Samtidig er dette noe som baserer seg på et tillitsforhold mellom kommunen og forslagsstiller, noe vi ser kan variere.

#### 5.2.4 Detaljerte detaljplaner

Vår hypotese er at mange detaljplaner utvikles som følge av et tenkt prosjekt eller en idé, slik vi var inne på i kapittel 3.6. Intervjuobjektet fra Tromsø kommune mener arealplaner skal muliggjøre prosjekter fremfor å jobbe med planer som er skreddersydd et konkret prosjekt. Det ble også trukket frem at det var vanskelig å sikre de kvalitetene som brukes til å selge inn prosjektet i starten. Børrud & Røsnes ønsker å nyansere det negative bildet av slik prosjektbasert byutvikling (2016, s. 12). Gjertsen mener god byutvikling ikke er avhengig av detaljerte reguleringsplaner og at dette har negative følger (Gjertsen, 2024). Vi ønsker å trekke frem hvilke konsekvenser detaljerte reguleringsplaner kan få etter plan- og bygningsloven. Vi velger å sammenlikne områdeplaner med detaljplaner, fordi områdeplaner ofte innebærer de store linjene og intensjonene i motsetning til detaljplaner. Detaljplaner som er laget for et prosjekt vil i større grad være prosjektert med flere detaljer enn en typisk områdeplan. Forslagstiller utarbeider planen på grunnlag av prosjektideen og det de har tegnet. Dette kan medføre en lavere grad av medvirkning fordi innbygger kan oppleve at prosjektet er kommet for langt inn mot en avgjørelse. Forslagstiller vil i større grad forsøke å få innspillene til å passe inn i prosjektet, og ikke tilpasse ideen til innspillene eller behovene som meldes. Videre vil slike detaljplaner i større grad låse utvikling av området i fremtiden. Mange detaljplaner er store med mange detaljerte bestemmelser, men vi tror få av dem åpner for eventuelle utvidelser eller endringer. Utnyttelsesgraden er kanskje maksimalt og arkitekten mener kanskje nye endringer ødelegger arkitekturen. Likevel ønsker mange beboere å gjøre boligen til sin egen og har egne ideer etter at de har flyttet inn. Både lange og detaljerte bestemmelser og manglende muligheter for endring medfører ofte flere dispensasjonssøknader til byggesaksavdelingen. Videre vil prosjektet være tegnet for dagens behov, man planlegger med andre ord ikke for fremtiden. Lovens system legger ikke opp til slik detaljert planlegging, men at man heller skal ha planer som åpner for utvikling. Lovgiver har i utgangspunktet lagt detaljvurderingen til byggesaksbehandlingen. Denne delen av loven er mer juridisk og åpner i mindre grad for skjønn. Det å flytte flere vurderinger til byggesaksbehandlingen mener vi vil kunne føre til mer effektive og forutsigbare prosesser, slik lovgiver har ment.

### 5.2.5 Stans av planforslag

I forbindelse med lovendringen fikk kommunen anledning til å kunne stanse planforslag de mente ikke burde eller kunne føre frem. Som vi har nevnt i kapittel 3.3.5 var dette et grep for å gjøre planprosessen mer effektiv. Ved å stanse et planinitiativ tidlig, vil både forslagstiller og kommunen unngå å bruke ressurser på et forslag som uansett ikke vil kunne føre frem. Våre analyser viser at formell stans av planforslag, slik § 12-8 annet ledd legger opp til, sjeldent forekommer. Kommunene trekker alle frem noen eksempler på når et planforslag er stanset. De gangene dette skjer handler det om at planforslaget i stor grad utfordrer kommuneplanens arealdel, enten i form av arealformål eller der forslaget strider mot flere av de viktige rammene og bestemmelsene i kommuneplanen. Likevel viser analysene vi har fått at det er langt flere planforslag som stanses av forslagstiller selv. De kan henvende seg med en idé, men når de får tilbakemeldingen fra planavdelingen velger de å ikke gå videre med forslaget. Dette må sies å være svært effektivt og i tråd med lovgivers intensjon. Dette er sannsynligvis også grunnen til at de fleste utbyggerne vi snakket med velger å kontakte kommunen tidlig i prosessen. Videre kan dokumentasjonskravet i forbindelse med et planinitiativ føre til at forslagstiller i større grad ser omfanget og konsekvensene av deres idé om utbygging, og på den måten selv skjønner at forslaget ikke er godt nok. Flere av kommunene sier også at når en forslagstiller henvender seg om et planforslag som kommunen er negativ til, anbefaler kommunen forslagstiller om å sende inn sitt forslag i forbindelse med neste rullering av kommuneplanen. Kommunene forteller at den formelle stansen av et planforslag av og til prøves politisk, men at politikerne i varierende grad er enig med administrasjonen. Fredrikstad kommune påpeker også at det kan være en politisk vilje til å stanse et planinitiativ.

Ifølge pbl. § 12-8 første ledd, kan en privat forslagstiller fremme et planinitiativ. Det står videre at planspørsmålet skal legges frem for planmyndigheten i møte. Dette betyr at en forslagstiller kan kreve å få gjennomført et oppstartsmøte. Paragrafens andre ledd sier at kommunen kan stoppe planinitiativ de mener ikke bør føre frem, og at en slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen. Her stiller vi spørsmål ved hva lovgiver har ment. Som vi diskuterte tidligere har flere kommuner innført tidlige dialogmøter, før selve oppstartsmøtet. «Så tidlig som mulig» betyr dermed at en beslutning om stans bør tas før oppstartsmøtet, når dette er tydelig så tidlig i planprosessen. Likevel kan altså forslagstiller kreve å få gjennomført det formelle oppstartsmøtet, jf. pbl. § 12-8 første ledd. Beslutningen om stans vil etter all sannsynlighet farge innholdet i oppstartsmøtereferatet. Spørsmålet blir da hvordan planavdelingen skal forholde seg til oppstartsmøtet. Både uenigheter på vesentlige punkter i oppstartsmøtet og beslutning om stans kan løftes til politisk nivå. Planavdelingens mening vil kunne bli førende ovenfor politikerne. I tillegg kan innholdet i referatet være mangelfullt dersom politikerne likevel vil gå videre med planforslaget. I forbindelse med referatet vil

planavdelingen kanskje være mest opptatt av å begrunne sin beslutning, og ikke legge opp til at planinitiativet kanskje vil måtte behandles. Vi har ikke funnet svar på dette spørsmålet gjennom våre analyser, men det kan være et interessant spørsmål å forske videre på.

#### 5.2.6 Oppsummering og svar på underproblemstilling

«Hvordan forholder de private planforslagene seg til overordnet kommuneplan?»

Oppsummert kan vi konkludere med at de private planforslagene som fremmes forholder seg til overordnet kommuneplan på varierende måter. Utbygger søker å fremme planforslag som i størst mulig grad er i tråd med kommuneplanen, så lenge dette fører til gode og lønnsomme prosjekter. Kommunen veier bestemmelsene i overordnet plan opp mot foreslått løsning i planinitiativet. Detaljreguleringer skal i hovedsak følge de generelle rammene og hovedtrekkene i kommuneplanens arealdel. Våre analyser avdekker imidlertid at flere kommuner, slik som Fredrikstad og Sandnes, har kommuneplaner som er mer detaljerte enn hva lovgiver har tiltenkt. Dette kan skape konflikter når private forslag ikke fullt ut er i tråd med disse detaljene, som igjen kan føre til lavere forutsigbarhet og effektivitet i planprosessen.

Kommuner som Lillehammer ser ut til å ha en mer generell kommuneplan, noe som sjelden fører til konflikter med private planinitiativer. Disse har på sin side innført områdeprogram som et førende og politisk vedtatt dokument. Dette kan være en av årsakene til at planprosessen i Lillehammer går raskt, og det kan samtidig gjøre planprosessen forutsigbar for utbygger og kommune. Likevel er ikke områdeprogrammet lagt ut på høring, noe som kan gjøre det mindre forutsigbart for berørte parter og andre myndigheter. På den andre siden står Tromsø kommune med en delvis utdatert kommuneplan, noe som gjør det utfordrende både for kommunen og utbyggere å navigere og forutse gjeldende krav og regler. Resultatet av dette kan bli mindre effektive og forutsigbare planprosesser.

Vi må også konkludere med at muligheten til å stanse planforslag tidlig er et effektivt grep, både når det stanses formelt og der forslagstiller selv trekker planforslaget. Dette indikerer at en tidlig dialog og klare kommunikasjonslinjer mellom kommunen og forslagsstiller kan bidra til å effektivisere planprosessen, der planforslag enten tilpasses kommuneplanen eller avsluttes før de når formell oppstart.

Situasjonen kompliseres likevel av detaljerte kommuneplaner og detaljplaner som planlegges til ett konkret prosjekt. Kanskje kan en løsning være en kommuneplan som fastsetter de store

rammene og detaljplaner som muliggjør utvikling. Dette ville gitt fleksible planer som langt på vei ville lagt til rette for mer forutsigbare og effektive planprosesser.

Vi tror bestemt at reguleringsplaner med svært mange detaljer kan være utfordrende og at arealutviklingen i større grad ville fulgt lovgivers intensjon ved å ha gode arealplaner som muliggjør prosjekter. Dersom detaljplanene var mindre detaljert og heller fokuserte på å tydeliggjøre rammene og intensjonene med planen, vi dette kunne medført mer effektive og forutsigbare prosesser. Ved å samtidig inkludere planprogrammer som veileder og gir eksempler på god arkitektur, gode uteområder og hva kommunen ønsker, vil man også kunne sørge for å få gode og ønskede kvaliteter i utviklingen, og slippe å ta disse vurderingene i planprosessen. Vurderingen og avgjørelsen ville i større grad blitt flyttet til byggesaksavdelingen, men dette kunne resultert i mer forutsigbare prosesser fordi det er mindre politisk involvering på detaljnivå. Våre analyser gir oss ikke svar på dette, men vi mener det vil være et spennende tema å utforske videre.

## 5.3 Ansvar, rollefordeling og samarbeid

Våre analyser viser at det er avstand mellom de ulike partene i en reguleringsprosess. En av våre tidlige hypoteser har vært at reguleringsplanene blir bedre med samarbeid mellom politiker, utbygger og kommune. Under vil vi diskutere de ulike partenes roller og ansvar, samt hvordan samarbeidet kan bli bedre.

### 5.3.1 Kommunens, utbyggers og politikers rolle og ansvar

I første del av denne kategorien vil vi gå nærmere inn på diskusjonen om hvilke roller disse tre partene har, og hvilket syn de har på hverandres rolle. Vi har kun intervjuet kommuner og utbyggere, og vi har dermed ikke kartlagt politikernes standpunkt. Vi velger derfor å diskutere politikernes rolle basert på hva kommunene og utbyggerne vi har snakket med har uttalt.

#### *Kommune*

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og det er kommunestyret som ansetter kommunedirektøren. Som regel delegeres myndigheten for en oppgave til administrasjonen og de faglige avdelingene. Kommunedirektøren har ansvaret for at saker som legges frem for

politikerne er forsvarlig utredet. Administrasjonen i kommunen er dermed de eneste som må stå ansvarlig for det som presenteres for politikerne. Det ligger et stort press på å være objektiv og faglig fra planavdelingen sin side. Rollen til planavdelingen er ikke å beslutte eller å fatte vedtak, men å i størst og best mulig grad fremlegge alle relevante faktaopplysninger for politikerne som skal vedta planene. Saksbehandlerne og lederne i en planavdeling skal dermed ikke være subjektive og deres meninger vil ikke tillegges vekt. Likevel viser uttalelser fra utbyggersiden at de mener saksbehandler tillegger personlige meninger vekt i enkelte saker, og utbygger tror og mener disse meningene kan ha noe å si. Selv om ikke planavdelingen skal vektlegge personlige meninger, er dette likevel naturlig med en fagpolitikk. Vi kan derfor ikke se bort fra at de faglige vurderingene i mer eller mindre grad stammer fra et politisk standpunkt og personlige meninger, slik vi omtalte i kapittel 3.3.1. Det vil være vanskelig å vurdere et slikt tema og våre analyser vil ikke kunne gi et svar på om dette ofte er tilfelle eller ikke. Vi velger derfor å gå ut fra at planavdelingen i størst mulig grad baserer sine anbefalinger og vurderinger på et faglig grunnlag.

Som tidligere diskutert er planavdelingens oppgave altså å kartlegge mest mulig og få flest mulig faktaopplysninger om konsekvensene av det som planlegges og foreslås. Bate sier det kan oppleves frustrerende at kommunen kan pålegge forslagstillere utredningskrav uten videre. Intervjuobjektet mener det ikke får konsekvenser for kommunen dersom de ber om for mye, og for sent. Likevel er administrasjonen den eneste som må stå faglig til rette for det som presenteres for politikerne. I det planforslaget legges ut på offentlig høring overtar kommunen ansvaret for planen. Selv om det i praksis er utbygger som tar kostnaden for de ulike prosjekteringene og utredningene, er det kommunens ansvar at beslutningen om et vedtak tas på riktig grunnlag. Dersom planer vedtas på uriktig grunnlag, vil dette kunne få store konsekvenser for samfunnet. Når dette oppdages bør kommunen så endre den vedtatte planen, som igjen fører til uforutsigbarhet og lite effektive prosesser.

Forskriften § 6 stiller følgende krav: «Kommunen skal ikke pålegge forslagstillere mer utredning og dokumentasjon enn nødvendig for å fatte et forsvarlig planvedtak.» Loven og forskriften legger opp til at man tidlig i oppstarten av planarbeidet skal ta stilling til om det er behov for utredninger. Dette krever at saksbehandlerne følgelig har satt seg godt inn i planinitiativet før oppstartsmøtet. Når planinitiativet ikke er deres eget, kjenner kanskje ikke saksbehandler nødvendigvis alle detaljer og begrunnelser for valgene som er gjort. Planavdelingen har med andre ord ansvaret for planen dersom de ikke beslutter å stanse den. Samtidig som de ikke kan be om flere utredninger enn hva som er nødvendig. Det faglige ansvaret til planavdelingen er altså høyt. Intervjuobjektet i Tromsø kommune trakk frem nettopp dette, at det må være et høyt faglig nivå på de ansatte. Felles for alle kommunene vi har snakket med er at de ønsker en

god samfunnsutvikling. Noen av svarene kan tyde på at administrasjon tar kamper for det de mener er viktig for kommunen. Planavdelingen i Tromsø kommune mener de ikke er populære, men at samfunnsutviklingen hadde vært mye verre om de ikke var der.

Administrasjonen og planmyndigheten skal ikke ta stilling til det økonomiske perspektivet i et prosjekt og en plan. Det er likevel et krav at en detaljplan skal være gjennomførbar. Kommunene kan heller ikke kreve unødvendige utredninger og har også ansvar for å overholde tidsfristene i lovverket. Hensikten bak lovendringen i 2017 er blant annet å effektivisere planprosessen. Effektivitet sett i tidssammenheng har stor innvirkning på utbyggers økonomi. Slik sett kan kommunen være med på å bidra til bedre økonomi i et prosjekt. Kommunen kan benytte tilstrekkelig med ressurser tidlig for å avklare viktige temaer, ikke nødvendigvis for å ta hensyn til utbyggers økonomiske perspektiv, men på bakgrunn av å skape mest mulig forutsigbarhet i planprosessen. Kommunen kan altså på den måten ta indirekte hensyn til utbyggers økonomi og med det legge til rette for mer effektive og forutsigbare planprosesser som utbygger tjener på.

### *Utbygger*

Utbygger er den som sørger for utvikling. Kommunen har ikke økonomisk anledning til å utvikle byen og er helt avhengig av utbyggere for å nå visjoner om utbygging i kommunen. Uten et økonomisk fundament, skjer det ikke utvikling. Det økonomiske er dermed en svært viktig del av eiendomsutvikling. Likevel er det mange andre elementer som er viktig for en utbygger. Dersom enhetene som bygges ikke er tilpasset markedet vil salg være vanskelig og ta tid. Videre må de ta stilling til kunde, naboer, myndigheter, leverandører, tilgjengelighet og mye annet. Der kommunen har ansvar for den faglige utviklingen i samfunnet, favner utbyggers ansvar og hensyn bredere. Utbygger er avhengig av myndighetene og en godkjent reguleringsplan. Gjennom uttalelsene fra intervjuene kan dette virke å være utfordrende når alle andre hensyn skal tas samtidig. Flere av utbyggerne sier de ønsker avklaringer med kommunen før de prosjekterer for langt, av hensyn til reguleringsrisikoen. Enkelte av kommunene kom under intervjuene med uttalelser som kan indikere at de ikke kan stole på at utbygger skaper prosjekter med gode kvaliteter på eget initiativ. Utbyggerne i disse kommunene sier det motsatte, og mener deres mål er gode prosjekter med høy kvalitet.

Flere av utbyggerne vi har snakket med forteller at de er opptatt av å ha en tidlig og løpende dialog med politikerne. Dette kan ses på som positivt i den grad at de da får mer kjennskap til hva politikerne ønsker. Forslagsstiller må imidlertid forstå politikernes rolle og at politikerne

ikke sitter med kunnskap og forståelse på det nivået som forslagsstiller eller kommunen er på. For mye tidlig politisk involvering ser vi også er forbundet med en usikkerhet, altså det man kaller politisk risiko. Man kan låse seg til meninger eller standpunkt politikerne har. Dette kan medføre utfordringer dersom forhold har endret seg når politikerne skal ta endelig avgjørelse av planforslaget. Samtidig kan aktiv politisk samhandling i tidlig fase bidra til at administrasjonen og politikerne settes opp mot hverandre, noe som kan få utslag i form av svekket forutsigbarhet i planprosessen som helhet.

### *Politiker*

Samhandlingen mellom politikerne og kommunen er også veldig sentral i denne sammenhengen. Ved å ha en organisasjonskultur som sikrer gode styringssignaler ned til administrasjonen vil dette kunne bidra til større forutsigbarhet og med det mer effektive planprosesser.

Politikernes rolle er å styre kommunen, blant annet gjennom arealplanlegging. I henhold til pbl. § 3-2 ligger ansvaret for planlegging til kommunestyret, regionale planmyndigheter og Kongen. Som vi var inne på tidligere, er planavdelingen sin rolle å legge frem saker for politikerne på en så opplyst og god måte som mulig, etter deres faglige skjønn. Likevel virker det for oss som at holdningen til intervjuobjektene er at administrasjonen og politikerne ikke spiller på samme lag, basert på enkelte av uttalelsene de har gitt. Eksempelvis sier Bate at administrasjonen vektlegger egne behov og ønsker at fokuset heller bør være å tilfredsstille det politikerne har besluttet. Fredriksborg kan ta planinitiativ som er i strid med kommuneplanen opp med politikerne, og Pellerin har uttalt at det er en annen holdning og kultur hos politikerne enn i administrasjonen. Vi opplever at administrasjonen og politikerne stilles opp mot hverandre. Vi stiller spørsmål med dette og lurer på om politikerne lytter til de faglige rådene administrasjonen gir, eller om de opplever dette som førende meninger. Vår oppgave vil ikke svare på dette spørsmålet, men det kan være et interessant tema å følge opp i en annen oppgave eller i videre forskning.

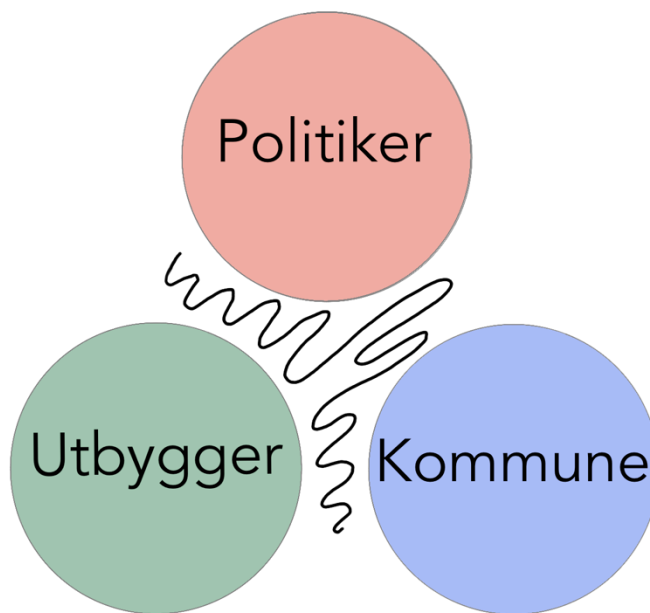
Lillehammer kommune trekker frem et eksempel der politikerne ikke lyttet til deres råd om flere grønne lunges i sentrum. Dette har nå vist seg å bli et problem, fordi det ikke lenger finnes mange egnede arealer til grønt-formål. Slike eksempler kan indikere at arealforvaltningen planlegges for dagens samfunn og behov, ikke for fremtiden. Likevel handler arealplanlegging om å planlegge for fremtiden, det er dette som er hensikten med loven og bestemmelsene rundt slik planlegging. Politikernes rolle handler om å drive kommunen og dens arealforvaltning



mot en positiv fremtid. Planavdelingens faglige råd og utredninger skal legges til grunn for avgjørelsene. Da er det viktig at politikerne har forståelse for administrasjonens rolle og hvilket arbeid og kompetanse som ligger bak deres forslag. Deres ansvar er stort og de har mange andre lovverk ut over plan- og bygningsloven å følge opp. Likevel er det viktig og nødvendig at politikerne forstår konsekvensene av sine valg, og hvor stor betydning arealforvaltning får for fremtiden.

### 5.3.2 Samarbeid

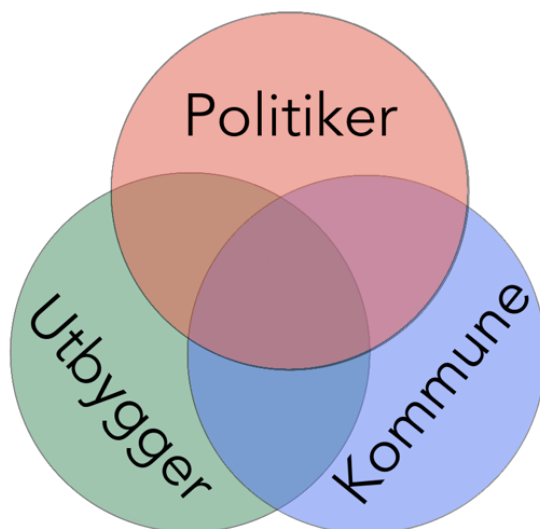
For å få til en god by- og samfunnsutvikling er det vesentlig å ha et godt samarbeid. De ulike rollene kan antydes å virke noe uklare. Dette kan bidra til større avstand mellom partene og på den måten vanskeliggjøre samarbeidet. Illustrasjonen under viser avstanden slik vi opplever det i dag. I denne illustrasjonen har vi for enkelhets skyld valgt å kalle planavdelingen/administrasjonen for «kommune».



Figur 11: Opplevd avstand mellom partene (egenprodusert).

Vi tror man ved et godt samarbeid kan jobbe seg mot hverandre. Politikerne vil være enige og jobbe sammen med utbyggere på noen områder. På andre områder vil politikerne være enig og samarbeide med administrasjonen, mens de på sin side vil kunne jobbe sammen med

utbyggere på andre områder. Den beste løsningen finnes der disse tre rollene overlapper hverandre, hvor politikerne, utbygger og kommune møtes og kommer til enighet.



Figur 12: Samarbeid mellom partene (egenprodusert).

Vi tror et samarbeid i denne settingen handler om flere ting, men har valgt å fokusere på tillit, kommunikasjon og forståelse. Alle disse elementene er viktig for å skape et godt samarbeid om by- og stedsutvikling.

### *Kommunikasjon*

For oss virker det som kommunene ønsker å ha et godt samarbeid med utbygger og forslagstillere. De ønsker tidlig dialog og møter med forslagstillere, med mål om å få inn gode planforslag. Analysene viser at planavdelingen både gir råd, veileder og setter krav til forslagstillere. Utbyggerne vi har snakket med har gitt ulike signaler og oppfatninger av kommunens rolle, flere er positive og mener kommunene jobber så godt de kan. Utbyggerne har en annen oppfatning av tid enn kommunen. Når kommunen mener de svarer raskt og innen fristen, indikerer utbyggerne uttalelser at det av og til tar for lang tid. De er ofte avhengig av raske svar og avgjørelser. Signalene vi har fått i våre analyser viser at det er stor forskjell på forventningene og opplevelse av kommunikasjonen mellom utbygger og kommune. Kommunene synes å mene at de legger opp til god kommunikasjon gjennom å være tilgjengelig og åpne for tidlige møter, mens utbyggerne ønsker klare og raske svar på spørsmålene de

stiller. Slik vi har diskutert, kan ikke kommunen gi slike avklaringer tidlig i planprosessen. Likevel er utbygger avhengig av signaler for å kunne ta stilling til om de kan gå videre med prosjektene sine eller ikke. Bate forteller de er opptatt av å tolke og analysere det kommunen sier i møter. Sandnes kommune er opptatt av å ikke tømme planprosessen for innhold og sier utbygger også må lytte til hva som ikke blir sagt. Dette er tydelig tegn på at planavdelingen forsøker å gi signaler, uten å avgjøre noe. En slik form for kommunikasjon er vanskelig, men kanskje mest utfordrende for utbygger. Likevel handler dette om den rollen planavdelingen har og at en klar avgjørelse ikke kan tas på et tidlig tidspunkt. For utbygger resulterer dette i en høyere risiko, som igjen kan føre til at de må sikre seg økonomisk på andre punkter slik Bate forklarte.

Pellerin mener dialog med kommunen er viktig og trekker frem et eksempel der en annen utbygger har gått juridisk til verks for å låse kommunen til tidlige uttalelser, dette mener Pellerin er dårlig utvikling. Utbyggerne i Sandnes trekker frem det positive i løpende kommunikasjon mellom utbygger og kommune. Lillehammer kommune fortalte om et eksempel der politikerne ikke hadde lyttet til deres råd om mer grønt-formål i sentrum. Dette er gode eksempler som viser at god kommunikasjon mellom partene er svært viktig.

### *Forståelse*

Forståelse av hverandres roller er svært viktig i samhandling mellom partene. Det kan virke som om kommunen forstår utbygger og deres økonomiske tankegang, men sier de bare indirekte kan ta stilling til dette. Samtidig virker de å være klar over sin egen rolle. Utbyggerne på sin side virker å ha frustrasjon rundt at kommunen ikke forstår det kommersielle i utviklingsprosjekter. Utbyggerne har mange hensyn å ta, men uten den økonomiske grunnsteinen blir det ikke noe utvikling.

Uttalelsene i intervjuene kan tyde på at det er dårligere forståelse mellom administrasjonen og politikerne. Svarene utbygger og kommunen har gitt kan indikere at politikerne ikke forstår hvilken rolle planavdelingen har, og at planavdelingens rolle ikke er å komme med egne meninger, men faglige råd og anbefalinger til politikerne. Det kan likevel være at disse rådene formidles på en retningsgivende måte, slik at politikerne ikke opplever at det er deres beslutning å ta. Politikerne kan kanskje i enkelte tilfeller ha for stor forståelse og tillit med utbygger. Utbygger på sin side legger frem argumenter og skal selge sitt prosjekt. Politikerne har ansvaret for kommunens økonomi, og her spiller næring en stor rolle. At det er grobunn for næringsvirksomhet, er svært viktig for kommunen. Politikerne må dermed også ta hensyn til dette i sine avgjørelser.

Utbyggere sitter på kompetanse og kunnskap om sitt planforslag. Som tidligere nevnt mener de kommunen mangler samme kompetansenivå. Likevel må det da stilles spørsmål ved om kunnskapen om planforslaget er kommunisert godt nok ovenfor planavdelingen. For å få til en god og gjensidig kommunikasjon er det viktig at forslagsstiller setter seg inn i kommunens perspektiv og forstår kompleksiteten en planprosess har for kommunen. Kommunen må også forstå det risikoaspektet utbygger har, samtidig må de ha tillit til forslagsstillers kompetanse og at forslagsstiller jobber for å utarbeide planforslag som etter beste evne er i tråd med både overordnet kommuneplan og politikernes ønsker.

### *Tillit*

I Tromsø virker avstanden mellom utbygger og kommune større enn i de andre kommunene. Pellerin gjør undersøkelser på forhånd og mener disse er gode. Flere av utbyggerne har kommet med uttalelser om at planavdelingen ikke setter seg ikke inn i hva arkitektene har tenkt og bakgrunnen for valgene utbygger har tatt. Selvaag mener kommunen bør ha en faglig respekt for dem som profesjonell part. Intervjuobjektet i Tromsø kommune mener utbyggerne bør fokusere på hva nabolaget og området trenger, fremfor å maksimere avkastningen. Våre analyser kan indikere at det er mangel på tillit og lite forståelse for hverandre. Samtidig kan man stille spørsmål ved om de faglige vurderingene formidles på en god nok måte, eller om kommunene er for dårlig til å lytte til forslagstillere. Det er viktig med gjensidig tillit mellom utbygger, kommunen og politikerne ved at valgene som tas faktisk er basert på faglig kunnskap.

Kommunenes uttalelser viser at de mener utbygger først og fremst fokuserer på det økonomiske, dernest kvalitetene i prosjektet. Fredrikstad kommune mener det er vanskelig å stole på og vite hvem som snakker sant når det gjelder den økonomiske gjennomførbarheten i et prosjekt, og hvem som bare «truer» med dette. Kommunene trekker likevel frem at utbygger gladelig bruker penger på gode arkitekter, men at det økonomiske fokuset likevel er for stort. Utbyggers uttalelser vitner om det motsatte, at de først og fremst ønsker god utvikling, men at forutsetningen for dette er et økonomisk positivt resultat. Pellerin mener de kan være villig til å redusere prosjektets lønnsomhet til fordel for å lage bedre prosjekter for byen. Fredriksborg mener samfunnsutviklingen hadde kommet langt dersom planmyndigheten i større grad har tillit til at utviklerne vet hva de snakker om.

Flere utbyggere trekker frem det positive med at ledere på planavdelingen har tillit til sine saksbehandlere. Da kan de ha en reell dialog i møter og få tilbakemeldinger som kommunen står for senere. Dette opplever de som både effektivt og forutsigbart. Ved manglende tillit til

utbygger fører dette til at saksbehandler må ta opp saken internt, og på den måten bruke mer tid på å gi et svar.

### 5.3.3 Oppsummering og svar på underproblemstilling

«Hvordan fungerer samarbeidet mellom kommunen og forslagstiller i praksis?»

Samarbeidet mellom kommunen, forslagstiller og politikere i reguleringsprosesser viser seg i praksis å være komplekst og er påvirket av flere faktorer. Vi har sett på kommunikasjon, forståelse og tillit, sett opp mot den rollen og ansvaret partene har. Ifølge analysene er kommunens rolle primært å sikre at alle fakta og konsekvenser av et planforslag er grundig utredet før det legges frem for politiske beslutninger. Politikernes rolle er å ta beslutninger basert på hva som totalt sett er best for kommunen. Utbygger er den som utfører og i stor grad tar kostnadene for utviklingen.

Overordnet viser funnene at det er en avstand mellom partene i mange tilfeller, noe som kan gjøre samarbeidet vanskeligere. Kommunikasjonen mellom utbyggere og kommunen er avgjørende, og det er tydelig at begge parter ser verdien av tidlig og åpen dialog. Likevel er det utfordringer knyttet til kommunens kapasitet og mulighet til å gi raske og klare tilbakemeldinger som utbyggere trenger for å drive prosjektene sine fremover. I tillegg er det viktig at utbygger kommuniserer planforslaget på en god og tydelig måte. Vi tror bakgrunnen for valgene som blir tatt kommer frem på en dårlig måte.

Tillit og forståelse er altså sentrale temaer når det gjelder samarbeid mellom kommunen og forslagstiller. Mangelen på gjensidig tillit og forståelse for hverandres roller og behov kan føre til forsinkelser og mindre effektive planprosesser. For å bedre samarbeidet og skape mer forutsigbarhet, er det nødvendig at alle parter jobber for å styrke tilliten, forståelsen og kommunikasjonen i alle ledd av reguleringsprosessen.

Vi stiller spørsmål ved om samarbeidet om å få til gode detaljplaner hadde vært bedre dersom forslagstiller er med på å bære ansvar for planforslaget, dets innhold og konsekvenser. I en slik sammenheng ville senere oppdagelser i planprosessen muligens føre til mindre misnøye når planforslaget må endres eller dokumentasjonskravet oppdages. Samtidig ville kommunen kanskje opplevd mindre press på å forstå alle konsekvenser av planen og hva som må kartlegges tidlig. Videre ville innsalget ovenfor politikerne kanskje vært mer nyansert. Samtidig sitter utbygger på mye risiko fra før, og et slikt tillagt ansvar kan anses å være urimelig. Våre undersøkelser inneholder ikke nok til å kunne svare på dette, men vi mener det kunne vært

interessant å undersøke om samarbeidet og tilliten mellom kommunen og forslagstiller ville vært bedre med et delt ansvar for det faglige innholdet i planforslaget.

## 5.4 Lovendringen fra 2017

Primært ønsket vi å finne ut mer om samarbeidet mellom utbygger og kommunen. Vår innledende hypotese var at dersom det private og det offentlige samarbeidet var bedre, ville det føre til bedre planprosesser. Vår veileder, Fredrik Holth, foreslo at vi kunne forske mer på oppstartsmøter. I forbindelse med dette synes vi lovendringen fra 2017 hadde en svært spennende og viktig intensjon. Vi valgte derfor problemstillingen og forskningsspørsmålet:

*«Har lovgivers intensjoner om oppstartsmøte etter lovendringen av plan- og bygningslovens § 12-8 ført til mer effektiv og forutsigbar behandling av private planforslag?»*

### 5.4.1 Hensikten med lovendringen

Som tidligere omtalt var hensikten med lovendringen å legge til rette for mer effektive og forutsigbare planprosesser. Når vi i innledningen diskuterte begrepene «effektiv» og «forutsigbar», og hva dette innebærer, må vi samtidig spørre «for hvem?». Det at en prosess er effektivt for en av partene betyr ikke nødvendigvis at det medfører effektivitet for alle som er involverte. Det kan eksempelvis være hvis forslagstiller prosjekterer mye tidlig i prosessen for å ha et godt prosjektgrunnlag å vurdere, utrede og presentere. Dette er ikke nødvendigvis effektivt for kommunen, for det kan føre til at løsningene i prosjektet ikke blir slik kommunen helst ønsker eller hadde sett for seg. Det kan vanskeliggjøre annen utvikling i området rundt, eller den daglige driften av samfunnet. Det samme spørsmålet må stilles rundt forutsigbarhet: For hvem er det forutsigbart?

Alle kommunene jobber kontinuerlig med rutinene for å få bedre planprosesser og de ønsker et godt samarbeid med interne og eksterne aktører. Svarene vi har fått viser at samtlige kommuner jobber mer systematisk gjennom prosessen, sammenliknet med tiden før lovendringen, noe som kan føre til mer effektive og forutsigbare planprosesser. Likevel velger flere av kommunene å ha egne rutiner ut over hva loven krever. Et eksempel er Fredrikstad kommune som behandler alle planinitiativ politisk, dette er kanskje effektivt og forutsigbart for utbygger og kommunen, men kanskje ikke for naboene. Et annet eksempel er Tromsø kommune som legger ned mye ressurser i den tidlige fasen, dette kan muligens føre til

dobbeltarbeid og på den måten gi en mindre effektiv planbehandling. Valgene kommunen tar kan altså få utilsiktet virkning, selv om intensjonen er god.

Som vi tidligere har diskutert kan tidlig politisk involvering, enten initiert av utbygger eller kommunen selv i noen tilfeller være forutsigbart for partene. Det kan føre til lengre saksbehandlingstid som går ut over tidsperspektivet, målt i effektivitet. Dersom administrasjonen får politikernes tilbakemelding tidlig, vil de kunne rettlede utbygger slik at man får et planforslag som både svarer på politikernes ønsker og planavdelingens faglige råd eller krav, noe som igjen fører til effektivitet. Likevel må det stilles spørsmål ved om dette er forutsigbart for andre eksterne myndigheter, innbyggere eller naboer. Dersom politikerne senere endrer mening, vil dette medføre at det blir verken effektiv eller forutsigbar planbehandling.

Utbyggerne opplyser at de i liten grad kjenner til lovendringen fra 2017. Spørsmålet er om lovendringen har hatt en god effekt og om denne faktisk har materialisert seg i planprosessen. Kommunene gjennomfører flere oppstartsmøter i løpet av et år. Utbyggerne vi har snakket med har naturlig nok langt færre oppstartsmøter. Videre vet vi at en reguleringsplanprosess kan være svært omfattende og at den kan ta flere år å få gjennomført. Det er begrenset hvor mange planforslag som har blitt initiert og vedtatt siden lovendringen trådte i kraft, og det kan derfor være vanskelig å måle hvor stor effekt lovendringen har hatt for utbygger fra lovendringen og frem til i dag. I intervjuene presenterte vi intensjonen med lovendringen for noen av utbyggerne. Utbyggerne svarte på dette med å si at denne er god og at strengere krav i tidlig fase klart medfører økt forutsigbarhet for forslagsstillere. Spesielt gjaldt dette når det gjelder formaliseringen av kravene til oppstartsmøtet og referatet. På en annen side mener de at det ligger andre faktorer enn denne lovendringen til grunn som forutsetning for å skape bedre og mer effektive planprosesser. Fellesnevneren blant utbyggerne er at de mener organiseringen av planprosessen og graden av kompetanse og kunnskap i kommunen spiller en vel så viktig rolle for å skape bedre effektivitet og forutsigbarhet i planprosessen.

Analysene og diskusjonen over viser også at anledningen til å stanse planforslag er et effektivt verktøy. Effektivitet kan altså knyttes opp mot det lave omfanget av formell stans av planforslag. Kommunens adgang til å stanse planforslag kan dermed ha en forebyggende effekt ved at forslagsstillere i større grad er bevisst på nødvendigheten med å utarbeide et planinitiativ som har de beste forutsetningene for gjennomførbarhet, før de kommer til oppstartsmøtet. Dette kan antyde at lovendringen har medført effektivitet i planprosessen i form av muligheten kommunen har, og ikke at et forslag reelt sett stanses formelt. Man kan spørre seg om forslagsstillere selv ville stanset planforslaget dersom kommunen ikke hadde en lovbestemt

mulighet til å stanse deres forslag. Det kan i tillegg være forutsigbart for utbyggere som følger med på kommunens holdninger til ulike typer planforslag. Det er mulig å lære av hvordan andre planforslag har blitt behandlet, av både planavdelingen og politikerne.

I denne sammenhengen kan man også relatere til viktigheten av tidlig avklaring av store spørsmål og temaer som vil ha betydning for utarbeidelse av planinitiativ. Loven stiller ingen krav til involvering av kommunen før oppstartsmøtet, men våre funn viser at utbygger som oftest opptar tidlig dialog med kommunen i form av avklarings- eller sonderingsmøter i god tid før oppstartsmøtet. Når vi ser på betydningen dette har for utarbeidelse av gjennomførbare planinitiativ kan det knytte seg spørsmål til om det bør stilles krav til tidlig kommunal involvering før det formelle oppstartsmøtet dersom forslagsstiller ber om det. Dette kan muligens medføre, og i større grad sikre lovgivers intensjon om effektivitet og forutsigbarhet i planprosessen, både for utbygger og kommunen. På den måten kan man gjennom loven sikre at avgjørende forhold blir hensyntatt i utarbeidelse av planinitiativ, som igjen kan bidra til å forenkle det videre planarbeidet etter oppstartsmøtet. Dette er et forbedringsforslag som Norsk Eiendom foreslo gjennom sin rapport om effektive planprosesser (Norsk Eiendom, 2015, s. 17). Likevel må man samtidig stille spørsmålet ved om et slikt krav om tidlig kommunal involvering er nødvendig. Er det loven eller aktørene det er feil med? Dersom man forholder seg til hva lovgiver har lagt opp til gjennom systemet og lovgivningen, vil kanskje ikke loven være utilstrekkelig likevel.

Alle kommunene vi har snakket med har en mal for oppstartsmøtereferatet, blant annet for å sikre at alle viktige detaljer kommer med. Dette er effektivt for kommunen, både i form av at de slipper å skrive samme tekst flere ganger og for å unngå at informasjon glipper. Dersom man glemmer viktige punkter vil man måtte forsøke å ordne opp i denne feilen senere, noe som tar tid. En fast mal kan også føre til at forslagstillere blir behandlet likt og at prosessene foregår på eksakt samme måte. Dette vil dermed også kunne være forutsigbart for både kommunen og forslagstiller, samt innbyggere og andre aktører som har interesse i å vite hva som skjer i kommunen.

Det stilles langt større krav til planinitiativ i dag, sammenliknet med før lov- og forskriftsendringen i 2017. For utbygger oppleves kanskje ikke dette effektivt, men arbeidet må uansett legges ned i planprosessen, og da vil tidlig ressursbruk kunne føre til at kommunen gir mer tydelige og klare tilbakemeldinger på planforslaget. I tillegg vil utbygger selv kunne se konsekvensene av sine egne valg og på den måten endre eller trekke et planforslag på eget initiativ. Dette må kunne sies å være effektivt i det store bildet. I tillegg er det forutsigbart for



kommunen og innbygger, fordi utbygger forplikter seg i større grad til de kvalitetene som foreslås i planen.

Som vi nevnte innledningsvis, ønsket vi å måle tidsbruken i planprosesser. Dette lot seg ikke gjøre, men vi tok i innledningen for oss KOSTRA-tallene for hele landet (og de ulike kommunene). Som vi ser, har planavdelingen i kommunen 12 ukers frist før og etter høring. Dette gir en total saksbehandlingstid i administrasjonen på 168 dager. Denne kan forlenges med inntil 24 dager dersom det er en større eller mer komplisert plansak. Lovkommentaren fra Tyrén, som nevnt i kapittel 1.3.2, sier at dette inkluderer tiden det tar å fremme saken politisk. Vi stiller spørsmål ved om dette er en riktig måte å gjøre det på. Vi har ikke undersøkt hvordan de ulike kommunene fremmer politiske saker, men vet at dette er en omstendelig prosess for flere kommuner. En måte å gjøre det på kan være slik:

Saken skrives opp på et sakskart og meldes opp til et politisk møte. Dersom sakskartet og agendaen for førstkommende møte er fullt, må saken føres opp på neste møte. De politiske møtene avholdes gjerne med noen ukers mellomrom. Deretter må saken forberedes og skrives ferdig innen skrivefristen. Dersom saksbehandler ikke rekker å gjøre saken ferdig innen fristen, flyttes saken til neste møte. Deretter setter det politiske sekretariat sammen sakene som skal opp og sender disse til politikerne som skal forberede seg til møtet. Politikerne må ofte lese seg opp på mange saker og trenger derfor tid til å sette seg inn i sakene. Til slutt behandles saken på møtet, det skrives referat fra møtet og saken er dermed avgjort.

I mange tilfeller er dette en prosess som tar tid. Dersom sakskartet er fullt eller man ikke rekker skrivefristen, vil saken utsettes flere uker. Dersom dette er noe som skal inngå i saksbehandlingstiden, vil det kunne gå negativt ut over planavdelingen. Konsekvensene vil kunne bli at de enten har dårlig tid til å forberede saken og på den måten ikke har den tiden til rådighet som de kan oppleve som nødvendig. Alternativt vil saksbehandlingsfristen kunne overstiges, kommunen kommer i dårlig lys og det vil gå ut over utbyggers tidsaspekt og økonomi. De lovpålagte fristene er en maksimumsgrense. I mange saker vil saksbehandlingstiden være godt innenfor fristene satt i loven. Likevel er det lite forutsigbart for utbygger når fristene overstiges. Vi tror mange skylder på administrasjonen i kommunen når dette skjer, noe som ikke alltid medfører riktighet. Vi stiller derfor spørsmål ved om det bør skilles mellom den administrative og politiske saksbehandlingstiden.

#### 5.4.2 Hvem er ansvarlig for at intensjonen oppfylles?

Vår problemstilling er om lovgivers intensjoner har ført til mer effektiv og forutsigbar planprosess. Det vil i så måte være viktig å skille på hva lovgiver har ment og hva det er lagt opp til, og hva som faktisk gjøres i praksis. Hensikten og forutsetningene for å kunne ha effektive og forutsigbare planprosesser kan være på plass selv om ikke resultatene i praksis viser dette. Her reiser vi spørsmålet med hvem som er ansvarlig for at en planprosess er effektiv og forutsigbar. Vi tror det som regel er kommunens planavdeling som får hovedansvaret her, og videre ansvaret for at prosessen og resultatet blir bra. Likevel har planprosessen flere parter. Det er alltid en utbygger eller forslagstiller på andre siden. Som nevnt tidligere har disse mange oppgaver, ikke minst for at et prosjekt er økonomisk gjennomførbart. Dersom utbygger selv ikke har planfaglig kunnskap, vil de leie inn konsulenter. Disse er kanskje i større grad objektive sammenliknet med utbygger. Men siden de jobber på oppdrag fra utbygger, er konsulentene dermed i større grad bundet til å gjøre slik utbygger ønsker, selv om de kan gi faglige og objektive råd underveis i prosessen. Valgene forslagstiller tar er helt avgjørende for planprosessen og resultatet av denne. Dersom forslagstiller planlegger noe i strid med overordnet plan, vil dette kunne føre til en mindre effektiv og forutsigbar planprosess. Dersom forslagstiller prosjekterer ferdig tidlig eller stadig endrer prosjektet, vil dette kunne føre til mindre effektive og forutsigbare prosesser.

Politikerne som vedtar planen, er folkevalgte personer som sitter på langt større ansvar enn bare plan- og bygningsloven. Som vi var inne på tidligere kommer planavdelingen med faglige råd til politikerne som bestemmer utfallet av et planforslag. Politikerne står likevel fritt til å gjøre om på planforslaget, vedta noe i strid med planavdelingens råd eller velge å sende hele planforslaget tilbake til administrasjonen. De kan også velge å ikke vedta noe som er i tråd med overordnet plan. Videre kan de tidlig komme med synspunkter som ikke er førende, eller endre mening underveis i prosessen. Deres valg får alltid konsekvenser for resultatet av planforslaget. En planprosess går som regel over flere år, og dersom dette tilfeldigvis faller på en valgperiode vil resultatet kunne endres fordi det er nye politikere som kommer til makten. I noen tilfeller vil nye politikere stå inne for hva som er sagt tidligere, av hensyn til forutsigbarhet. I andre tilfeller kan politikerne ønske å vise velgerne at de går imot tidligere praksis.

Planavdelingen og administrasjonen sitter ofte på erfaring fra tidligere planprosesser. Det er de som er bindeleddet mellom interne og eksterne myndigheter, innbyggere, naboer og alle involverte. Planavdelingen skal veie de ulike interessene og foreslå noe der flest mulig kommer best mulig ut. Analysene våre viser at alle kommunene ønsker gode planprosesser og planforslag og jobber for det de mener er et best mulig samfunn, sett fra et faglig ståsted.

Vi mener ansvaret for effektive og forutsigbare planprosesser ligger på alle parter som er involvert i en planprosess. Det er ikke bare lovens innhold og planavdelingens arbeidsmåte og valg som er avgjørende for en god planprosess. Ansvaret ligger like mye, om ikke mer, på politikerne og forslagstillere. Tromsø kommune trakk frem denne utfordring i skillet mellom juss og politikk, hvordan forholder vi oss til den administrative og faglige delen av plan- og bygningsloven opp mot den politiske viljen?

## Kapittel 6 – Konklusjon og refleksjon

### 6.1 Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å svare på følgende problemstilling:

«Har lovgivers intensjoner om oppstartsmøte etter lovendringen av plan- og bygningslovens § 12-8 ført til mer effektiv og forutsigbar behandling av private planforslag?»

Vår konklusjon er at lovendringen i seg selv kunne ført til mer effektive og forutsigbare planprosesser, men at resultatene i praksis ikke nødvendigvis viser dette. Resultatene er avhengig av hvilke valg de ulike aktørene tar.

#### 6.1.1 Kommunene

Analysene viser at kommunene har tatt i bruk nye rutiner og systemer som har bidratt til en mer systematisk og dermed potensielt mer effektiv planbehandlingsprosess sammenlignet med før lovendringen i 2017. Tidlige avklaringsmøter ser ut til å virke positivt på planinitiativet som forslagstillere sender kommunen. Et godt planinitiativ er enklere å vurdere for planavdelingen, og planforslaget er enklere å forstå for de interne fagavdelingene. Totalt sett kan kommunens rutiner i forkant av oppstartsmøte føre til en positiv effekt for planprosessen. Likevel kan valgene av rutiner som de ulike kommunene tar få utilsiktede virkninger som påvirker effektiviteten og forutsigbarheten i planprosessen. Vi sikter her til vår diskusjon om lovgivers intensjon med planprosessen, og de valg kommunene tar og mener er nødvendig for gode planprosesser. Videre spiller også detaljerte kommuneplaner en stor rolle i denne diskusjonen.

Analysene våre viser at kommunens mulighet til å stanse planforslag er et effektivt grep for å forebygge unødvendig ressursbruk. Det gjør at både kommunen og utbygger ikke bruker mye tid på et planforslag som ikke vil føre frem. Den tidlige dialogen rundt dette kan løses ved å ha

en grovmasket kommuneplan som viser hvor og hvordan kommunen skal bygges ut på et overordnet plan. Færre detaljer i kommuneplanens arealdel fører til at flere detaljplaner er i tråd med overordnet plan, som igjen fører til færre innsigelser. Dette gjør planprosessene både forutsigbare og effektive.

### 6.1.2 Utbyggerne

Analysene viser at mange utbyggere ikke er klar over lovendringen og intensjonen med denne. Det gjør at de ikke kan svare på om endringene har hatt en konkret og målbar effekt på planprosessene siden loven ble endret. For utbygger kan tidlige dialogmøter virke positivt inn på forutsigbarheten og effektiviteten i den innledende planfasen. De vet hvilke bestemmelser de må forholde seg til og de har noe å jobbe med, og mot. I tillegg vil de kunne få planavdelingens tilbakemeldinger på et planforslag som sannsynligvis ikke vil gå gjennom. Det gjør at de unngår å bruke tid og ressurser på det aktuelle prosjektet, som igjen kan føre til at de selv trekker planforslaget eller ideen.

Utbygger tar en risiko for mindre forutsigbare og effektive prosesser dersom deres planforslag er i strid med overordnet kommuneplan. Dersom de i tillegg foreslår detaljplaner som ikke er knyttet opp mot et ferdig tenkt eller ferdig tegnet prosjekt, vil man kunne unngå tidskrevende utredninger, diskusjoner eller prosjektering av detaljer på tidlig stadium. Vi mener svært detaljerte detaljplaner vil være en hindring for effektive og forutsigbare planprosesser i de fleste tilfeller. Vi vil foreslå mindre detaljerte detaljplaner som muliggjør et prosjekt i dag og for fremtiden. Disse kan føre til færre dispensasjoner og flere muligheter i både plan- og byggesak, noe som igjen vil kunne gi positive resultater for både kommunen og utbygger.

### 6.1.3 Politikerne

Politikerne har også stor innvirkning på om planprosessen blir effektiv og forutsigbar. Spesielt blir spørsmålet om forutsigbarhet utfordrende når politiske beslutninger kan endre seg over tid, noe som også kan få store følger for effektiviteten i planprosessen. Tidlig politisk involvering kan påvirke planprosessen, både positivt og negativt. Det er viktig at de politiske holdningene på generell basis formidles til administrasjonen og planavdelingen, slik at de som kontaktpunkt er klar over hva politikerne overordnet ønsker av utvikling. Når planavdelingen er kjent med de politiske strategiene vil de kunne videreformidle dette til utbygger og andre involverte, noe som kan føre til mer forutsigbare og effektive planprosesser.

#### 6.1.4 Oppsummert

Det er tegn på økt struktur i planprosessene, noe som i større grad følger opp intensjonen med lovendringen fra 2017. Likevel er det fortsatt utfordringer med å oppnå de ønskede resultatene av forutsigbarhet og effektivitet for partene i en reguleringsprosess. Intensjonen med lovendringen er god, men samarbeidet mellom de forskjellige aktørene ser ut til å være avgjørende for hvorvidt lovendringens mål blir realisert. Alle aktørene må ta ansvar for sin rolle og deltakelse for å oppnå et slikt resultat.

## 6.2 Kritisk refleksjon

Gjennom arbeidet med masteroppgaven har vi reflektert over elementer vi kunne og kanskje burde gjort annerledes. Norge har 357 kommuner og vi har kun intervjuet fire av disse. Det gjør at resultatene våre ikke nødvendigvis er valide. Likevel er det vanlig at kommunene har et fora der de diskuterer med sine nabokommuner eller andre kommuner i regionen. Man møtes på kurs, diskuterer og reflekterer over måter å jobbe på. Dersom våre utvalgte kommuner har et slikt samarbeid med andre kommuner, vil deres svar muligens kunne være sammenfallende og våre analyser vil dermed kunne dekke en større andel av kommune-Norge. Det samme gjelder også utbyggerne, selv om disse ofte opererer i flere kommuner samtidig. Selvaag er for eksempel et landsdekkende selskap som sannsynligvis deler erfaringer internt. Det finnes lite faglitteratur på området, og det er lite forskning på temaet. Det gjør at vi ikke har hatt mulighet til å kontrollere om våre analyser er riktig. Vi har måttet ta utgangspunkt i det intervjuobjektene sier og diskutere dette opp mot loven og lovgivers intensjon.

Vi fikk ikke et intervju med en utbygger som driver eiendomsutvikling i Lillehammer, selv om vi forsøkte flere firmaer. Dette synes vi er synd, siden vi da ikke har kunnet diskutere de valgene Lillehammer kommune har tatt opp mot utbyggers svar og meninger. I starten av arbeidet ønsket vi å kartlegge antall planer, mengden avsluttede planer og hvorfor de ble stanset, og den totale tiden brukt på planprosessen (fullførte og stanset). Dette viste seg å være vanskelig, fordi mange av planene ble stanset før de kom til selve oppstartsmøtet. Vi forsøkte derfor å se gjennom antall påbegynte saker i arkivene til kommunene, men oppdaget at de arkiverte disse på forskjellig måte og at tidspunktet for arkivering ikke ga oss svarene vi ønsket. Vi valgte derfor å se bort fra dette og heller rette fokus mot dybdeintervjuene.

Rollen til politikerne tok en større del i vår masteroppgave enn først antatt. Vi ser at intervjuer med politikere ville kunne løftet oppgaven enda mer og gitt flere svar eller bedre begrunnede

konklusjoner. Tidsbegrensningen for oppgaven satte en stopper for dette og vi ble nødt til å diskutere på grunnlag av planavdelingens og utbyggers tilbakemeldinger.

### 6.3 Anbefalinger til videre forskning

Vi har gjennom analysene og diskusjonen avdekket en rekke interessante spørsmål vi ikke kan svare på i vår oppgave.

Det første temaet handler om å dele ansvaret for planforslaget og dets innhold. I dag er det planavdelingens ansvar å sørge for at planforslag er tilstrekkelig utredet. Det faglige ansvaret ligger altså på dem. Det ville vært interessant å forske på om et delt ansvar mellom forslagstiller og planavdeling ville medført endringer i hvordan utarbeidelse av planforslag ville ha vært. Hva hadde skjedd dersom forslagstiller måtte stå til ansvar for om noe var feil? Og er dette en riktig vei å gå? I henhold til byggesaksdelen i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften bærer ansvarlig søker ansvaret for at det som sendes til kommunen er riktig. Kommunen vurderer innsendt dokumentasjon og skriver et vedtak på dette grunnlaget. Dersom dokumentasjonen er feil, vil vedtaket kunne være fattet på feil grunnlag og dermed mulig å trekkes tilbake. På samme måte mener vi det ville vært spennende å undersøke om ansvaret enten bør kunne legges på forslagstiller eller at ansvaret kan deles mellom forslagstiller og planavdelingen. Kanskje kunne dette også bidratt til et bedre samarbeid mellom partene.

Vårt andre forslag til videre undersøkelser er i hvilken grad de faglige rådene eller anbefalingene til planavdelingen spiller en rolle for den politiske avgjørelsen. Det ville vært spennende å vite hvor stor vekt planavdelingens anbefaling har i den politiske avgjørelsen av plan- og byggesak. Politikerne har et ansvar ut over plan- og bygningsretten, men er samtidig pliktig til å følge plan- og bygningslovens regler. I vår oppgave svarer flere av kommunene at politikerne kan gjøre om deres beslutninger, vi lurer på hvorfor dette skjer og hva som da tillegges større vekt i disse avgjørelsene.

Vårt siste forslag til videre forskning handler om detaljerte detaljreguleringer. Våre undersøkelser har gitt oss noen hint i retningen av at de planforslagene som i dag presenteres er svært detaljerte. Vi har stilt spørsmål ved om de inneholder i overkant mye detaljer. Dersom detaljplanene handlet om å tilrettelegge for utvikling fremfor å få realisert et tenkt prosjekt, ville planene da vært bedre? I forbindelse med en slik undersøkelse mener vi det ville vært spennende å vurdere om veiledere eller planprogram kunne være supplerende for de mer grove bestemmelsene. Avgjørelsen vil i større grad deles mellom planavdelingen og

byggesaksavdelingen, men dette er kanskje et godt grep. Vi mener dette er et spesielt spennende tema for videre undersøkelser eller forskning.

## Litteraturliste

- Askheim, S., Thorsnæs, G. & Helleve, E. (2022, 18. februar). Forsand (tidlegare kommune). I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Forsand - tidlegare kommune>
- Berg, Z. J. M. & Lyngmo, L. (2018). *Kommunal behandling av private planforslag* [Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskaplige universitet]. Brage NMBU <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2503526>
- Bjørnøy, J. (2023, 27. juni). Det har tatt åtte år å omregulere tomten. Nå gror det mose i kontorbygget. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/q1xdmO/det-har-tatt-aatte-aar-aa-omregulere-tomten-naa-gror-det-mose-i-kontorbygget>
- Bolstad, E. (2024, 9. januar). Kommuner i Norge. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/kommuner i Norge>
- Borgarting lagmannsrett. (02.12.2021). *LB-2020-138171*. Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2020-138171?searchResultContext=1482&rowNumber=1&totalHits=1>
- Bygg21. (2018). *Steg for steg – veien til gode reguleringsplaner*. (Versjon 0, 2018). Bygg21. <https://bygg21.no/rapporter-og-veiledere/steg-for-steg/>
- Bygningsloven. (1924). *Lov om bygningsvesenet* (LOV-1924-02-22-2). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1924-02-22-2/>
- Bygningsloven. (1965). *Bygningslov* (LOV-1965-06-18-7). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1965-06-18-7/>
- Børrud, E. & Røsnes, A. E. (2016). *Prosjektbasert byutvikling Mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging*. (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. (1. utg.). Gyldendal akademisk.
- Delås, P. M. & Tveit, J. S. (2023). Effektivitet i planprosess: Hvordan implementering av ekstra kvaliteter i boligprosjekter kan påvirke planprosessens effektivitet [Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskaplige universitet]. Brage NMBU <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/3086462>
- Evensen, S. & Helgesen, E. (2020). *Reguleringsplanarbeid som lagspill* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet]. NTNU Open <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3068015>
- Everett, E. L. & Furseth, I. (2004). *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. (1. utg. 1997). Universitetsforlaget.



- Fjellheim, J. (2023, 24. august). Eiendom Norge: -Vi kan stå overfor den største krisen i boligbyggingen siden bankkrisen for vel 30 år siden. *Eiendomswatch*.  
<https://eiendomswatch.no/nyheter/bolig/article16377265.ece>
- Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. (2017). *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven* (FOR-2017-12-08-1950). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2017-12-08-1950>
- Fredrikstad kommune. (u.å.-a). *Reguleringsplaner*. Hentet 14. mai 2024 fra <https://www.fredrikstad.kommune.no/tjenester/politikk-og-demokrati/planer/reguleringsplaner/>
- Fredrikstad kommune. (u.å.-b). *Lokalsamfunn*. Hentet 14. mai 2024 fra <https://www.fredrikstad.kommune.no/tjenester/naringmiljosamfunn/lokalsamfunn-foreninger/lokalsamfunn/>
- Gjertsen, T. (2024, 20. februar). God byutvikling krever fleksible kommuner. *Estate Nyheter*.  
<https://www.estatenyheter.no/god-byutvikling-krever-fleksible-kommuner/404314>
- Holth & Winge, Rambøll & Henning Larsen. (2022, desember). *Evaluering av lov- og forskriftsendringer 2017/2018*. Regjeringen.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/1d66f2b8c455478f85556e68a4d9ebb3/evaluering\\_lov\\_forskriftsendringer\\_pbl\\_2017.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1d66f2b8c455478f85556e68a4d9ebb3/evaluering_lov_forskriftsendringer_pbl_2017.pdf)
- Holth, F. & Winge, N. K. (2022). *Plan- og bygningsrett*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Innjord, F. A. & Zimmermann, L. (2020). *Plan- og bygningsloven med kommentarer Plandelen, bind 1* (2. utg.). Gyldendal.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, juni). *Medvirkning i planlegging*. (Veileder). Regjeringen.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b\\_veileder\\_medvirkning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017, 8. desember). *Mer forutsigbare og effektive planprosesser*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/pressemeldinger/2017/ny-side4/id2581388/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022a). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9d58e1a860984f5ba1186dbbd36df8e9/no/pdfs/h-2522-b-lovkommentaren.pdf>

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022b). *Reguleringsplan*. (Veileder.) Regjeringen.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan\\_2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/reguleringsplan_2022.pdf)
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022c). *Kommuneplanens arealdel*. (Veileder). Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/135bf8fa9f264d7b86700a7711863578/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023a, 20. juni). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*. (Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023). Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023b, 8. mars). *Kommunale planoppgaver*. Regjeringen.no. [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/plansystem\\_prosess/kommunale\\_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2842021](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=factbox2842021)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2023c). *Høringsnotat. Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om grunneierfinansiering av infrastruktur, utbyggingsavtaler mv.* (Sak nr. 23/4221). Regjeringen.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/896f46afc2b8465abd95a645aef5f178/horingsnotat\\_grunneierfinansiert\\_infrastruktur.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/896f46afc2b8465abd95a645aef5f178/horingsnotat_grunneierfinansiert_infrastruktur.pdf)
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Leikvam, G. & Olsson, N. (2022). *Eiendomsutvikling*. (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Minde, H. W. (2022). Hvilke krav stilles til samsvar mellom private reguleringsforslag og overordnede arealplaner? *Tidsskrift for eiendomsrett*, 18 (2), 105-140.
- Ness, S. & Øyasæter, A. S. (2021). *Eiendomsutvikling Fra planlegging til ferdigstillelse*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Norsk Eiendom. (2015, desember). *Effektive planprosesser. På vei mot et paradigmeskifte*. Norsk Eiendom. <https://www.norskeiendom.org/publikasjoner/effektive-planprosesser>
- Oslo kommune. (U.å). *Bestill oppstartsmøte*. Oslo kommune. Hentet 8. mai 2024 fra <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/send-inn-planforslag-eller-planendring/bestill-oppstartsmote/#gref>

- Ot.prp.nr.22 (1980-1981). *Lov om lokal og regional planlegging (planleggingslov)*. Miljøverndepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-22-198081>
- Ot.prp.nr.32 (2007-2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Miljøverndepartementet. <https://lovdata.no/pro/static/PROP/otprp-200708-032.pdf>
- Ot.prp.nr.56 (1984-1985). *Plan- og bygningslov*. Justis- og politidepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-56-198485>
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2018). *Plan- og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven – plbl. (1985). *Plan- og bygningslov* (LOV-1985-06-14-77). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1985-06-14-77/>
- Prop. 149 L (2015-2016) Plan- og bygningsloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lovdata. [https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-149-l-201516/\\*](https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-149-l-201516/*)
- Regjeringen (2023, 20. juni). Nasjonale føringer og planoppgaver. Regjeringen.no. [https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan\\_bygningsloven/planlegging/plansystem\\_prosess/nasjonale\\_planoppgaver/id2835787/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/nasjonale_planoppgaver/id2835787/)
- Saltnes, D. (2023, 1. desember). Høyre-politiker Arve Juritzen: – Vi må komme tidligere inn i sakene. Estate Nyheter. <https://www.estatenyheter.no/pluss/hoyre-politiker-arve-juritzen-vi-ma-komme-tidligere-inn-i-sakene/395236>
- Senter for eiendomsfag: Kap. 7 Reguleringsrisiko og reguleringsprofil. Nordahl, B. (2014). *Eiendomsutvikling i tidlig fase. Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. (2. utg.). Senter for eiendomsfag/KOPINOR.
- Statistisk sentralbyrå. (u.å.). *Om KOSTRA*. Hentet 2. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering/om-kostra>
- [1] Statistisk sentralbyrå. (2024, 3. mai). 12671: Gebyr, omfang av og saksbehandlingstid i alt og for ulike etapper, for private forslag til detaljreguleringer (K) 2015-2023. <https://www.ssb.no/statbank/table/12671/>
- [2] Statistisk sentralbyrå. (2024, 3. mai). 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986-2024. <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/>
- Stensholt, M. (2017). *Forutsigbarhet i reguleringsprosessen* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. NTNU Open <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2464057>

- Tromsø kommune. (2022). *Reguleringsplanveileder*. Juni 2022. Tromsø kommune.  
<https://tromsoshareext.blob.core.windows.net/plandok/Planveileder/PLANVEILEDER.pdf>
- Tyrén, C. W. (2018). *Plan- og bygningsloven Lovkommentar* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Widing, G. (2024a, 8. februar). Stordalen & co trekker hotellplanen i Tromsø - begynner på nytt. Estate Nyheter. <https://www.estatenyheter.no/nordic-choice-hotels-pluss-strawberry-properties/stordalen-co-trekker-hotellplanen-i-tromso-begynner-pa-nytt/402706>
- Widing, G. (2024b, 8. februar). Ble nektet næring i Tønsberg, prøver igjen med boliger. Estate Nyheter. <https://www.estatenyheter.no/pluss/ble-nektet-naering-i-tonsberg-prover-igjen-med-boliger/402515>
- Østre Toten kommune. (u.å.). Utarbeide privat reguleringsplan. Hentet 14. mai 2024 fra <https://www.ototen.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/planer/utarbeide-privat-reguleringsplan/>

## Figurliste

|  |     |
|--|-----|
| Figur 1: Oversikt over saksbehandlingstid for planbehandling i Norge, målt i dager [1] .....       | 14  |
| Figur 2: Behandlingstid under kommunalt ansvar [1] .....   | 14  |
| Figur 3: Fordeling av samlet tidsbruk for planbehandling, hele landet [1].....                     | 15  |
| Figur 4: Samlet medgått tid [1].....   | 16  |
| Figur 5: Antall vedtatte detaljreguleringer fordelt på kommune ([1]; Bolstad, 2024) .....          | 16  |
| Figur 6: Antall detaljreguleringer for hele landet, antall kommuner (SSB [1]; Bolstad, 2024) ..... | 17  |
| Figur 7: Plansystemet (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022b, s.15).....                      | 29  |
| Figur 8: Eksempel på planprosessen frem til oppstartsmøtet (Oslo kommune, u.å.) .....              | 37  |
| Figur 9: Planprosessen fra tidligfase til vedtak (Østre Toten kommune, u.å.) .....                 | 39  |
| Figur 10: Mulighetstrekanten (Børrud & Røsnes, 2016, s. 110). .....                                | 44  |
| Figur 11: Opplevd avstand mellom partene (egenprodusert).....                                      | 105 |
| Figur 12: Samarbeid mellom partene (egenprodusert).....  | 106 |

# Vedlegg

## Intervjuguide – saksbehandler på planavdelingen i kommunen

1. Hvilken stilling har du i kommunen?
2. Hvor lenge har du jobbet i samme virksomhet/stilling?
3. Hvordan organiserer dere planprosessen? Her tenker vi eksempelvis på om de ulike planene fordeles til en saksbehandler, om enkelte har ansvar for konkrete deler i prosessen, og om dere samarbeider om planene?
4. Anslagsvis, hvor mange oppstartsmøter har kommunen i året?
5. Hvem, med hvilke roller, deltar på et typisk oppstartsmøte?
  
6. Har dere i kommunen gjort endringer i rutinenes deres rundt oppstartsmøtet etter lovendringen i 2018?
7. Ser dere noen effekt av disse endringene?
8. Opplever dere at lovendringene fungerer og intensjonene med dem oppfylles i praksis?
9. Er det lovens endringer som gjør det mer effektivt, eller er det kommunens egne valg/praksis?
10. Mener du loven burde vært formulert annerledes? I så fall hvordan?
11. Har dere i kommunen en egen praksis for å sørge for en mer forutsigbar og effektiv planprosess (mer enn hva loven krever)?
  
12. Bidrar kommunen med prosjektering i form av kompetanse, utredninger eller forslag til (alternative) løsninger i oppstartsfasen? På hvilken måte?
13. Benytter dere muligheten til å kunne gi råd i oppstartsmøter (ihht. § 12-8)?
14. På hvilken måte gir dere råd?
15. Fremmes kommunens ønsker (eksempelvis for et område) på en klar måte?
  - a. Hvilke ønsker fremmer administrasjonen?
  - b. Hvilke politiske ønsker fremmes?
16. Formidles handlingsrommet/rammene på en klar måte?
17. Tror du forslagsstiller/utbygger forstår ønskene, begrensningene og handlingsrommet?
18. Er dette formulert som anbefalinger eller krav?
19. Opplever dere at utbygger har prosjektert «ferdig» til oppstartsmøtet?
  - a. I så fall, er de villige til omstilling og endring når dere presenterer deres rammer og ønsker?
  - b. Hvis ikke, oppstår det da flere «runder» eller diskusjoner i planprosessen?
20. Tar dere stilling til utbyggers økonomiske situasjon og begrensninger? I hvilken grad? Når gjøres i så fall dette?

21. Dersom utbygger presenterer gode kvaliteter eller tilfører noe mer i et prosjekt, ut over det lov og forskrift krever, fører dette til enklere planprosess?
  
22. I de tilfeller der planforslag ikke er i tråd med overordnet kommuneplan:
  - a. Hvor ofte fortsetter prosessen etter første møte/tilbakemelding med kommunen (planprosessen ikke stanses)?
  - b. Hva er grunnen til at planforslagene ikke stanses?
  - c. Har dere konkrete eksempler på slike tilfeller?
  - d. Om utbygger presenterer et prosjekt med en alternativ løsning på å oppfylle et krav, men som likevel er i strid med overordnet plan: stiller kommunen seg da (mer) positiv til planinitiativet?
  
23. Når planforslag stanses:
  - a. Hvor ofte stanses planforslag?
  - b. Hva er grunnen til at de stanses?
  - c. Har dere eksempler på når planforslag stanses på juridiske og politiske grunnlag?
  - d. Dersom et planinitiativ stanses i administrasjonen, sendes dette til politisk behandling på eget (politisk/administrativt) initiativ, eller gjøres dette kun når forslagstiller krever dette?
  
24. Diskuteres eller avklares detaljer i oppstartsfasen som ikke kommer med i referatet fra oppstartsmøtet?
25. Hvordan sørger dere for at alle viktige avklaringer i oppstartsfasen kommer med i referatet?
26. Hvor detaljert mener dere referatet er?
27. Oppstår det ofte uenigheter om innholdet i referatet?
  - a. Bringes uenighetene til politisk behandling?
28. Har dere senere i planprosessen opplevd at diskusjoner eller andre forhold burde vært med i referatet?
29. Brukes referatet senere i planprosessen?
30. Har dere møte med forslagstiller før selve oppstartsmøtet? Hvis ja:
  - a. Hva er grunnen til det?
  - b. Hva er de positive effektene av et slikt møte?
31. Møter utbygger politikerne i forkant?
  
32. Har dere andre kommentarer eller synspunkter som vi bør vite?

## Intervjuguide – privat aktør som driver med utvikling

1. Hvilken stilling har du?
2. Hvor lenge har du jobbet i samme stilling?
3. Hvordan organiserer dere planprosessen? Her tenker vi eksempelvis på om de ulike planene fordeles til en person i firmaet deres, om enkelte har ansvar for konkrete deler i prosessen, og om dere samarbeider om planene?
4. Anslagsvis, hvor mange oppstartsmøter har dere med kommunen på årlig basis?
5. Hvem, med hvilke roller, deltar på et typisk oppstartsmøte?
6. Opplever dere at kommunen har gjort endringer i rutine rundt oppstartsmøtet etter lovendringen i 2018?
7. Ser dere noen effekt av disse endringene?
8. Opplever dere at lovendringene fungerer og intensjonene med dem oppfylles i praksis?
9. Er det lovens endringer som gjør det mer effektivt, eller er det kommunens egne valg/praksis?
10. Mener du loven burde vært formulert annerledes? I så fall hvordan?
11. Hva kan eventuelt gjøres annerledes i praksis for at intensjonene kan oppfylles?
12. Bidrar kommunen med prosjektering i form av kompetanse, utredninger eller forslag til (alternative) løsninger i oppstartsfasen? På hvilken måte?
13. Opplever dere at kommunen benytter muligheten til å kunne gi råd i oppstartsmøter?
14. På hvilken måte gir de råd?
15. Fremmes kommunens ønsker (eksempelvis for et område) på en klar måte?
  - a. Hvilke ønsker fremmer administrasjonen?
  - b. Hvilke politiske ønsker fremmes?
16. Formidles handlingsrommet/rammene på en klar måte?
17. Forstår dere ønskene, begrensningene og handlingsrommet, (sett i ettertid)?
18. Er dette formulert som anbefalinger eller krav?
19. Når dere møter til oppstartsmøtet, er prosjektert «ferdig» prosjektert?
  - a. I så fall, er dere i stor grad villige til omstilling og endring når kommunen presenterer deres rammer og ønsker?
  - b. Hvis ikke, forsøker dere finne løsninger for å unngå større omprosjekteringer?
  - c. Opplever dere da «omkamper» og diskusjoner i planprosessen?
20. Venter dere med å avklare ideer og forslag for å unngå at disse blir offentlige i kommunens arkiver?
21. Opplever dere at kommunen tar dere stilling til den økonomiske situasjon og deres begrensninger? I hvilken grad?
22. Dersom dere presenterer gode kvaliteter eller tilfører noe mer i et prosjekt, fører dette til enklere planprosess?



- a. Hvorfor/hvorfor ikke, tror du?
23. I de tilfeller der planforslag ikke er i tråd med overordnet kommuneplan:
- a. Hvor ofte fortsetter prosessen etter første møte/tilbakemelding med kommunen (planprosessen ikke stanses)?
  - b. Hva tror du er grunnen til at planforslagene ikke stanses?
  - c. Kan du komme på konkrete eksempler på slike tilfeller?
  - a. Om dere presenterer et prosjekt med en alternativ løsning på å oppfylle et krav, men som likevel er i strid med overordnet plan: stiller kommunen seg da (mer) positiv til planinitiativet?
24. Når planforslag stanses:
- a. Hvor ofte stanses disse?
  - b. Hva kan være grunnen til at de stanses, begrunn gjerne med eksempler.
25. Diskuteres eller avklares detaljer i oppstartsfasen som ikke kommer med i referatet fra oppstartsmøtet?
26. Hvor detaljert mener dere referatet er? Er viktige avklaringer i oppstartsfasen med i referatet?
27. Oppstår det ofte uenigheter om innholdet i referatet?
- a. Bringer dere uenighetene til politisk behandling?
28. Har dere senere i planprosessen opplevd at diskusjoner eller andre forhold burde vært med i referatet?
29. Brukes referatet senere i planprosessen?
30. Har/ber dere møte med kommunen før selve oppstartsmøtet? Hvis ja:
- a. Hva er grunnen til det?
  - b. Hva er de positive effektene av et slikt møte?
31. Møter dere politikerne i forkant?
32. Opplever dere at kommunens prosesser/rutiner i oppstartsfasen er gode? Hva kan eventuelt gjøres annerledes for å imøtekomme intensjonene med lovendringen?
33. Har dere andre kommentarer eller synspunkter som vi bør vite?



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway