

Berit Nordahl

# Private planer – offentlige utfordringer

Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner

Prosjektrapport 290

Berit Nordahl

**Private planer – offentlige utfordringer**

Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner

Emneord: plan- og bygningslov, reguleringsplaner, byggesaksbehandling, utbygger, bytransformasjon, boligfortetting

ISSN 0801–6461

ISBN 82–536–0716–4

100 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Fortuna

Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 2000

Adr.: Forskningsveien 3 B

Postboks 123 Blindern

0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

# Forord

Denne rapporten tar for seg møtet mellom reguleringsplanlegging og byggesaksbehandling i fire norske kommuner. Den er utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Bakgrunnen for rapporten er at private utbyggere nå står for en stor andel av detaljplanleggingen, i alle fall i kommuner med utbyggingspress. Dette vekket en nysgjerrighet på hvilke konkrete forhold som utløser en slik praksis og hvordan dette virker inn på de lokale plan- og byggesaksmyndighetenes virksomhet. I Norge er forvaltningen av plan- og bygningsloven fordelt på to departementer: Miljøverndepartementet har tradisjonelt hatt ansvaret for arealplanleggingen og Kommunal- og regionaldepartementet for byggesaksbehandlingen. Utviklingen med private planer utløste en nysgjerrighet om praksisen med private planer fører de to funksjonene nærmere hverandre, og hvilke konsekvenser dette har.

Rapporten gjengir en forstudie, en kvalitativ studie i fire kommuner. Hensikten med studien har vært å øke innsikten i hva private planer dreier seg om og hvilke utfordringer det reiser for kommunene. Det er ønskelig at studien følges opp med flere typer arbeider, blant annet en kvantitativ kartlegging av omfanget av private reguleringsforslag.

Arbeidet har vært fulgt av referansegrupper i Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Disse har gitt verdifulle kommentarer ved oppstart av arbeidet og underveis.

Rapporten er skrevet av sosiolog Berit Nordahl, og jeg vil benytte anledningen til å takke ansatte i de fire kommunene for at de tok seg tid til delta i studien.

Frank Henning Holm

Berit Nordahl



# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>7</b>
Utbygging og planlegging.....	7
Problemstillinger i studien .....	9
<b>2. Metode og datagrunnlag</b> .....	<b>12</b>
Valg av kommuner.....	12
Datatilfang.....	13
Vurdering av datagrunnlaget.....	15
<b>3. Hvorfor private forslag</b> .....	<b>16</b>
Omegnskommunene og private forslag .....	16
Roller og oppgaver.....	18
Egne planer .....	20
Oppsummering: Hva dette handler om i omegnskommunene og bykommunene .....	21
<b>4. Utbyggere/forslagstillere</b> .....	<b>22</b>
Kvaliteten på private planforslag .....	22
Kvalitet i løsninger: Byggherren/investoren og arkitekten .....	23
Bytransformasjon med private planleggere – særlige utfordringer.....	25
Private forslagsstillere og samarbeid med berørte tredjepart.....	26
Oppsummering: Forslagstillerne og utbyggingsmarkedet i de fire kommunene .....	27
<b>5. Verktøy/planberedskap</b> .....	<b>28</b>
Kommuneplanen .....	28
Nærmere om å bruke bestemmelsene i kommuneplanen.....	30
Andre planer/temaplaner.....	31
Regionale myndigheter .....	33
Oppsummering: søker etter nye redskap.....	34
<b>6. Byråkratiske utfordringer</b> .....	<b>35</b>
Organisering og samarbeid .....	35
Formelle møter.....	37
Effektivitet .....	38
Oppsummering: Byråkratiske utfordringer.....	40
<b>7. Samarbeidet med politisk ledelse</b> .....	<b>42</b>
Arbeidsdeling politikere og fagetat.....	42
Oppsummering: forholdet til politikere og kommunens ledelse.....	44
<b>8. Konklusjoner/drøftinger</b> .....	<b>45</b>
Sammenheng mellom årsak og redskap.....	45
Ny rolle: mye skjønn, mye service og stort effektivitetskrav .....	46
Plan- og byggesaksbehandlings legitimitet .....	48
Litteratur .....	50
Vedlegg 1: Gjennomgang av utvalgte saker fra 1999.....	51
Vedlegg 2: Skriftlig underlag og kartmateriale fra kommunene.....	59
Vedlegg 3: Organisasjonskart for kommunene.....	60



# 1. Innledning

## Utbygging og planlegging

Bygging og utvikling skjer i et samspill mellom det offentlige og private aktører. På siste halvdel av 90-tallet har vi i Norge opplevd at en stadig større andel av detaljplanleggingen utføres av private. I pressområder har kommunene langt på vei sluttet å utarbeide reguleringsplaner selv. Her er det eiendomsutviklere og profesjonelle markedsaktører som forestår og finansierer en vesentlig del av detaljplanleggingen. For de private aktørene er detaljplanlegging motivert ut fra konkrete utbyggingsprosjekter de ønsker å realisere. Ikke sjelden vil planarbeid og byggesøknad gå parallelt. Ofte er planarbeidet framtvunget gjennom byggesøknaden fordi det omsøkte tiltaket enten går på tvers av gjeldende reguleringsbestemmelser eller det mangler reguleringsbestemmelser for den aktuelle eiendommen. Det er grunn til å tro at praksisen med private planer tiltar. Kombinasjonen av rask endringstakt i samfunnet og at kommunene avsetter begrensede ressurser til planlegging, er trolig viktige drivkrefter.

Plan og investering henger tett sammen, planen implementeres i de konkrete utbyggingsvedtakene. Den tette koblingen mellom investor/utbygger og plan gjelder uansett hvem som er står for utarbeidelsen av planen. Når det er kommunen som forestår planarbeidet, vil utfordringen være å få interessenter til å utvikle arealene slik en ønsker. Når det er utbyggere som forestår og finansierer planen, er utfordringen å sørge for at utbygging ikke går på tvers av allmennhetens og samfunnets interesser. Det særpregede i situasjoner der private utarbeider og finansierer planen, er at planene da ofte utarbeides med direkte referanse til konkrete byggeprosjekter. I slike situasjoner vil forslagsstillers preferanser være selve motivasjonen og derved en helt sentral premissleverandør.

### **Private planer: på tvers av eller i overensstemmelse med lovens intensjon?**

Plan- og bygningsloven bygger på at det er og må være en tett kobling mellom de rammer myndighetene setter og dynamikken i utbyggingsmarkedet. Plan- og bygningsloven er en prosesslov. Slike lover brukes der det rettslige resultatet ikke kan fastsettes ut fra lovteksten alene. Loven nøyter seg med å trekke opp retninger og organisatoriske føringer: den legger føringer på hvilke aktører som skal ta beslutninger, hvordan de skal forholde seg til hverandre og hvordan informasjon skal innhentes, presenteres og kontrolleres. Lovteksten sier også at det må gjøres nærmere vurderinger lokalt og pålegger kommunen å utarbeide de substansielle rammene som utbygging og utvikling skal styres etter. Denne type lover bygger på en erkjennelse av at kompleksiteten og de hurtige omskiftningene i feltet gjør det nødvendig at den lovmessige reguleringen av feltet må skje i tett kontakt med det praktiske liv (Sand 1996:62). Loven er bygd på en arbeidsdeling mellom nivåer hvor staten setter de nasjonale rammer, primært knyttet til prosedurale forhold (detaljert beskrivelse av behandling av planer og byggesaker), Kommunen setter substansielle standarder (gjennom politiske og faglige diskusjon om kommunens utvikling) og fører dette ut i konkrete planer og bestemmelser, som da skal være handlingsgrunnlaget for utbyggerinteressene.

En praksis hvor utbygger utarbeider detaljplaner rokker ikke ved myndighetsforholdene. Det er fortsatt kommunen som skal godkjenne planen. Et ideelt perspektiv på praksisen med privat finansiert detaljplanlegging er å betrakte det som en form for delegasjon fra kommune til private aktører. I praksis vil det imidlertid stilles svært store krav til de substansielle rammenes robusthet og kommunenes kommunisering av disse til utbyggerne. Det ideelle

perspektivet må brynes mot et mer realistisk perspektiv om at maktforholdet kanskje er forrykket. Uansett har det tette samarbeidet gitt kommunen nye utfordringer. Målsettingen med denne studien er relativt beskjeden i forhold til de store prinsipielle spørsmålene som private planer reiser. Studien må betraktes som en forstudie hvor hensikten er å få økt innsikt i hvordan kommunen arbeider med private planer. Undersøkelsen skal gi forståelse for hva slags type saker som initierer private planer og hvordan kommunen arbeider med forslagene: hvordan det samarbeides internt mellom byggesaksansvarlige og planansvarlige og hvordan det samarbeides med forslagsstiller.

### **Kort om reguleringsplanenes plass i plan- og bygningsloven**

Hensikten med detaljplaner (reguleringsplaner) er å trygge gjennomføringen av oversiktplanleggingen (Frihagen 1989:137). Plan- og bygningslovens § 30 åpner for at detaljplanarbeid kan skje i regi av utbygger. Detaljplanarbeid som skjer i utbyggers regi innebærer ingen endring i formell myndighet. Uansett hvem som har utarbeidet planen er det de lokale plan- og byggesaksmyndighetene som skal godkjenne den for endelig behandling. Loven tar til orde for tett dialog mellom utbygger og kommunen, i de tilfeller private utarbeider egne forslag. I paragrafen som slår fast retten for grunneiere, rettighetshavere og andre til å utarbeide reguleringsplaner (§ 30), åpnes det for at bygningsrådet gir konsultasjon før igangsetting og bistand under planarbeidet

§ 23 i Plan- og bygningsloven angir *plikten* til å utarbeide reguleringsplan. Det går klart fram at hensikten med slik plan er å sørge for at det som er vedtatt som ønsket utvikling i kommunen faktisk skal bli førende for det som bygges. Det heter seg at kommunen skal sørge for at det utarbeides en reguleringsplan, der det er nødvendig for å trygge gjennomføringen av oversiktplanen. Det synes å være klart at utgangspunktet i plan- og bygningsloven er at nødvendig styring med arealbruken først og fremst skal skje ved kommuneplanens arealdel, og at en kan nøye seg med detaljert regulering og eventuelle midlertidige byggeforbud *etter hvert som det oppstår konkrete behov* (Frihagen 1989 s. 137)<sup>1</sup>. Det understrekes også at det skal være relativt kort tid mellom utarbeidelse av en reguleringsplan og gjennomføringen av den. Det er dermed et formelt grunnlag for *ikke* å utarbeide reguleringsplaner før det er realistiske gjennomføringsmuligheter knyttet til planen. Siden svært mye av utbyggingen skjer på basis av private initiativ, synes det på mange måter å være logisk at disse også initierer arbeidet med reguleringsplan, selv om dette ikke kan sies å ha vært tradisjonen (trolig med unntak av noen større byer).

Det norske plansystemet legger opp til en bestemt tidsrekkefølge i plandokumentene. Først skal overordnet plan utarbeides. Så skal reguleringsplanene detaljere føringer og prinsipper fra overordnet plan til bestemmelser for konkrete eiendommer. Dernest skal reguleringsplanen gi rammer som det konkrete byggetiltaket må forholde seg til. Innbakt i dette ligger et hierarkisk prinsipp som lettest lar seg ivareta dersom tidsrekkefølgen holdes.

### **Kommunal detaljplanlegging – heller ikke uproblematisk**

Mye tyder på at en praksis hvor kommunens plankontor hadde hånd om reguleringsplanene heller ikke var uproblematisk. En undersøkelse av 368 reguleringsplaner vedtatt i tidsrommet fra 1976 til 1985 viste at det norske hierarkiske systemet ikke alltid fungerte som intendert. Undersøkelsen påviste stort omfang av avvik mellom vedtatt plan og det som faktisk ble bygd (Fiskaa og Røsnes 1987). Gjennomgangen viste til dels betydelige forskjeller mellom plan og resultat. Dette hadde dels skjedd som omregulering i forhold til opprinnelig plan, og dels som uspesifisert endring. Mangelen på samsvar var størst for områder regulert til

---

<sup>1</sup> I revisjonen av planen i 1989 ble det føyd til at større bygge- og anleggsarbeider ikke kan gis før det foreligger en reguleringsplan (Frihagen 1989 s. 135).



offentlige formål og minst for områder regulert til boligformål. Forfatterne peker på tre hovedårsaker til disse endringene:

- For det første skyldtes det at gjennomføringsorganene ikke hadde virkemidler til å realisere prosjektene.
- For det andre oppstod det ekstraordinære prosjekter som tilsa at planen burde endres.
- Sist, men ikke minst, viste det seg at planen med fordel kunne endres fordi de opprinnelige løsningene ikke ble vurdert som gode nok.

Det er med andre ord god grunn til å tro at planer uten tilstrekkelige virkemidler for gjennomføring og planer uten stadig revisjon er lite effektive. Det binder opp kommunens planleggingskapasitet til virksomhet hvor resultater uteblir, og det bidrar til at planforvaltningen må behandle planforslag for samme området flere ganger. Resultatene fra undersøkelsen viser med all tydelighet at reguleringsplaner har kort levetid og krever tett og forpliktende kobling mot gjennomførende organ dersom de skal være effektive rammer for konkrete prosjekter.

Andre studier bekrefter mye av det Fiskaa og Røsnes fant. Bruk av dispensasjon fra planer, enten det er detaljplaner eller overordnede planer, er utbredt. Enkeltstudier kan imidlertid tyde på at dersom det er politiske vilje til å gjennomføre planen, og lokalområdet er preget av utvikling og vekst, kan planene være ledende for det som bygges (Saglie og Lyssand 1996).

Et trekk som går igjen er at dersom detaljplanlegging skal være effektive redskap for å påvirke en utvikling, kan det ikke skje isolert fra utbyggerinteresser og grunneierinteresser. Selv om praksisen med private planer skaper utfordringer for plan- og bygningsmyndigheter, er det ikke noen entydig negativ måte å drive detaljplanlegging på. Private forslag gir nærhet til handling, og det gir definitivt rom for kreativitet og fleksibilitet, noe som på mange måter kan å være fornuftig i en situasjon med store skiftninger og rask endring. Problematikken er da også relevant for mange land i Europa. I Danmark opplever de tildels samme tendens som i Norge, med en praksis som utvikler seg på tvers av tradisjoner og intensjoner i lovverket (Edwards 1988), og i England er plansystemet ordningen med at private investorer/utbyggere forestår detaljplanleggingen institusjonalisert (Davis 1988a).

## Problemstillinger i studien

Der utbygger forestår planarbeidet, er dette motivert og utløst av konkrete byggetiltak. Dette vil lett føre til at tiltaket setter rammene for planen og ikke omvendt. Et aspekt ved dette er knyttet til avgrensning av planområdet og hvilke hensyn det er rimelig å pålegge utbygger å ta med i planarbeidet, være seg geografisk betingede forhold eller annet. Kommuner som opplever stor pågang av private forslag, peker for eksempel på at private planer ofte blir smalere enn ønsket. De behandler et lite geografisk område, og bestemmelsene har en tendens til å være tilpasset det enkelte bygg/prosjekt heller enn det faktum at de skal fungere som bestemmelser for en eiendom.

Det er grunn til å spørre om detaljplanene blir mer tilpasset utbyggers preferanser enn den ønskede utviklingen i kommunen. Det er også grunn til å studere nærmere hvordan praksisen med privat detaljplanlegging utfordrer kommunens *overordnede planlegging*. Hva som er ”ønsket utvikling i kommunen” skal kommuniseres til utbyggerne, og det er først og fremst kommuneplanen og dennes arealdel som formidler ønskene. Plandokumentene kan imidlertid bare reflektere en brøkdel av de drøftelser og vurderinger som fagpersoner, politikere og innbyggere har gjort og som ligger bak planene. De overordnede planene er også relativt grove retningslinjer. For å gi rammer i forhold til konkrete eiendommer, må de fortolkes, og fortolkningen skjer både av utbygger selv og av den enkelte saksbehandler. Det ligger en utfordring i at fortolkningen medfører relativt omfattende skjønnsmessige

vurderinger, og saksbehandlers fortolkning er ikke alltid den samme som utbyggers fortolkning.

Det er derfor ikke grunn til å tro at forskyvningen mot at private finansierer og utarbeider forslag til detaljplaner har redusert behovet for høy fagkompetanse hos plan- og byggesaksmyndighetene.

Innenfor plan- og byggesaksmyndighetene er det tradisjonelt *byggesaksbehandleren* som har vært i dialog med utbygger. Her er det alltid utbygger (tiltakshaver) som har initiativet, som fremmer forslagene. Saksbehandlingen går ut på å vurdere ulike sider ved forslaget ut fra konkrete, mer eller mindre allmenngyldige bestemmelser (enten det gjelder byggetekniske forskrifter og krav, organisering av byggingen, tilsyn og kontroll mv.).

Byggesaksbehandlingen kan oppfattes som utbyggerstyrt, i og med at det er utbygger som har et tiltak som han eller hun vil ha tillatelse til. Spørsmålet er om prosessen med å utarbeide en reguleringsplan også er i ferd med å bli utbyggerstyrt. Dette vil i så fall gi mange nye utfordringer siden svært mange av forholdene som skal avklares i en reguleringsplan er skjønnsbaserte. Det er begrenset hvor mye som kan standardiseres eller nedfelles i allmenngyldige bestemmelser.

Det er også et åpent spørsmål om praksisen med private forslagstillere har ført til mer samarbeid mellom kommunens byggesaksbehandlere og reguleringsarkitekter, og om saksbehandlere på reguleringssiden trekker nytte av byggesaksbehandlerens erfaringer. Horisontal despesialisering har stått sentralt i kommunenes utvikling de siste 10 årene (Hovig og Stigen 1995). Vi vet imidlertid lite om hvordan dette har slått inn på plan- og byggesaksfeltet og det løpende samarbeidet mellom faggruppene her.

De ledende problemstillingene i studien har vært

- Hvilke typer planer og bestemmelser gjør kommunene bruk av, i arbeidet med private forslag? Er det planmateriale de mangler, og derved ser ønsker å utvikle?
- Har situasjonen med private forslag har ført til at de bruker egne personalressurser på nye måter? Er det kommet nye hensyn inn i saksbehandlingsprosessen?

*- Hvordan brukes overordede planer?*

Erfaringer fra forsøksarbeid innenfor plan- og byggesaksfeltet tyder på at samhandlingen mellom private forslagstillere og kommunen forløper lettere der kommunen har operative oversiktsplaner eller andre entydige bestemmelser de kan formidle til tiltakshaver på et tidlig tidspunkt (Bonnievie-Svendson 1999). Det er store variasjoner i kommunens planberedskap. Studie fra 1992 viser at *kommundeplanene* var lite detaljerte (Saglie 1992). Dette kan imidlertid ha endret seg siden den gang. Kommunene kan ha kommet fram til andre måter å detaljere intensjoner og bestemmelser på, som er anvendbare når de skal behandle private forslag. Studien er i utgangspunktet åpen mht. hvilke typer plandokumenter som er tjenelige i kommunenes behandling av private forslag.

*- Nye samarbeidsrelasjoner?*

Privat detaljplanlegging representerer en ny arbeidsdeling mellom myndigheter og tiltakshaver/utbygger. Det er åpent om dette også har tvunget fram nye arbeidsformer internt mellom byggesak og reguleringsavdelingen og eventuelt i samarbeidet mellom kommune og regionale instanser. Et underliggende spørsmål i undersøkelsen er hvordan faggrupper i ulike posisjoner samarbeider i forbindelse med konkrete private planforslag, og hvordan andre aktører, som kommunens administrative og politiske ledelse og regionale myndigheter, inngår i dette.

## **Innholdet i rapporten**

Denne rapporten består av 8 deler. I kapittel 2 presenteres framgangsmåten i undersøkelsen og de fire casekommunene. Dette er en kvalitativ studie og det etterstrebes ikke representativitet. Det skal imidlertid stilles samme krav til vitenskapelig framgangsmåte i en kvalitativ studie som i en kvantitativ. Det er derfor lagt vekt på å presentere framgangsmåte i datainnhentingsfasen og i analysefasen.

De neste to kapitlene er konsentrert om å belyse henvendelser og pågang kommunene har fra private. I kapittel 3 drøftes de konkrete årsakene til at kommunen får private forslag, og i kapittel 4 presenteres planleggenes oppfatninger av markedssituasjonen og de aktive markedsaktørene i kommunen. De to kapitlene gir til sammen en oversikt over hvilken problematikk kommunene står ovenfor.

Kapittel 5 viser kommunenes vurderinger av eget plangrunnlag og det de ser som sentrale hjelpemidler når de samhandler med de private.

De to siste analysekapittelene retter fokuset innover i kommuneorganisasjonen. I kapittel 6 viser vi at byråkratiske hensyn er sentrale for hvordan kommunen legger opp samarbeidet med private aktører. Kapittel 7 gir et kort innblikk i hvordan fagetatene (plan og regulering) samarbeider med politikerne og kommunens administrative ledelse. Kommunenes ledelse ønsker ofte å stå sentralt i utbyggingsspørsmål, og det har gjerne vært kontakt mellom forslagsstiller og dem både før og etter at fagfolkene i plan- og reguleringsetaten har behandlet en henvendelse.

Rapporten avsluttes med en oppsummerende drøfting av hva som er situasjonen i de fire kommunene, hvordan de går fram for å håndtere situasjonen med stor pågang av private forslag og ikke minst av hva de selv uttrykker som behov eller mangler i den situasjonen de er i.

## 2. Metode og datagrunnlag

### Valg av kommuner

Studien er gjennomført som kvalitativ undersøkelse i fire kommuner, alle beliggende på det sentrale Østlandsområdet.

Det var ønskelig med en viss spredning i problematikken rundt dette med private planer. Seks kommuner med ulik utbyggingsproblematikk ble kontaktet. Et sentralt utvalgsriterium var at kommunen hadde relativt jevn og stor pågang både fra private profesjonelle eiendomsutviklere, og at de opplevde et visst utbyggingspress. En forutsetning for å være med i undersøkelsen var at kommunen hadde så vidt omfang av private planer at det var etablerte rutiner for dette. Den ene av de seks kommunene falt ut fordi private planer i praksis var sjelden. Der var henvendelsene så vidt få at kommunen i de aller fleste tilfellene tok over reguleringsplanarbeidet og gjennomførte det i tett samråd med utbygger. Den andre kommunen falt ut på grunn av stort tidspress. Kombinasjonen av sterkt tidspress i kommunen og stram framdriftsplan for undersøkelsen gjorde at det var vanskelig å vente på at de skulle finne tid.

I tillegg til kontakten med de seks kommunene, ble det ført samtaler med Oslo kommune. Oslo er imidlertid svært stor i forhold til andre presskommuner, og i en spesiell situasjon mht. pågang fra eiendomsutviklere. Etter nærmere avveielse ble Oslo utelatt fra undersøkelsen.

Utvalget ble således bestående av fire Østlandskommuner, to omegnskommuner og to bykommuner. Alle de fire kommunene som er med i undersøkelsen har stor pågang, men de klarte likevel å finne tid til samtaler og gjennomgang av underlagsmateriale.

### To omegnskommune

De to omegnskommunene ligger begge knappe 20 minutters reiseavstand fra Oslo sentrum. Begge har hatt sammenhengende vekst de siste 20 årene, tidvis kraftig vekst. De er typiske boligkommuner hvor en svært stor del av innbyggerne dagpendler til Oslo. Kommunene har imidlertid også mye næring, hovedsakelig innenfor tjenesteyting, lager/distribusjon og IKT-teknologi. Dekningen av arbeidsplasser er i den ene kommunen opp mot 80 %. Begge kommunene er også en ”innpendlingskommune” med tilreisende arbeidstakere fra nabokommuner. Dette har konsekvenser for transportbehovene. Begge de to kommunene krysses av flere hovedferdselsårer, både jernbane og veianlegg. I tillegg har de i utgangspunktet sammenfallende problematikk knyttet til vern av vassdrag og markområder. Den ene har i tillegg kystsoner og er underlagt rikspolitiske retningslinjer for indre Oslofjord.

Den ene omegnskommunen har 29.000 innbyggere (98-tall) og består av knappe 71 kvadratkilometer. Den andre omegnskommunen har 46.000 innbyggere (97-tall) og er noe større, drøye 100 kvadratkilometer. Den største omegnskommunen skal vi kalle omegn S og den minste omegn L.

### To bykommuner

De to bykommunene har også en rekke fellestrekk. I likhet med de to omegnskommunene går både jernbane og hovedveisystemet gjennom kommunen og begge har kystsoner. Begge er typiske industrikommuner som nå opplever kraftig transformasjon. Reisetiden fra Oslo sentrum er en knapp time med tog eller bil. Kommunene opplever nå å være et alternativt

bosted for arbeidstakere fra Oslo. I tillegg opplever kommunene intern flytting inn mot sentrum, fra de mer perifere deler av kommunen. I begge kommunene er industrivirksomheten til dels under avvikling, tildels under kraftig omstilling. Kommunene har stor pågang fra utbyggere både i sentrumsområdene og i de omkringliggende områdene. I sentrum opplever de interesser fra profesjonelle eiendomsutviklere både i forhold annen type næring og i forhold til å omforme industriområder i sentrum til boligformål. Begge kommunene har også relativt store nye feltutbyggingsprosjekter under planlegging. Det er imidlertid forskjell på kommunene mht. størrelse, erfaring med private aktører og ikke minst ressurser avsatt til å planlegging og byggesaksbehandling.

Den minste bykommunen har 25.000 innbyggere og består av 64 kvadratkilometer. Byen har hatt bystatus siden 1720. Den andre bykommunen er vesentlig større med ca 54.500 innbyggere. Den største bykommunen skal kalle bykommune S og den minste bykommune L.

Til tross for at valget av kommuner til dels var begrunnet ut fra praktiske hensyn, gav kommunene god anledning til å studere hvordan problematikken med private planer slår ut i forhold til feltutbygging, fortetting i boligområder, endring av næringsområder og transformasjon fra industri til bolig i byområder. Siden de strukturelle betingelsene var relativt sammenfallende i hhv. omegnskommune og bykommunene har de mange av de samme utfordringene.

## Datatilfang

### Samtaleintervjuer

Hoveddelen av datatilfanget i undersøkelsen er samtaleintervjuer med leder av reguleringsseksjonen og representanter fra byggesaksseksjonen, i tillegg til intervjuene med saksbehandlere. Til sammen er følgende personer intervjuet:

- Omegnskommune S: Leder for bygnings- og reguleringsavdelingen, seniorarkitekt i reguleringsavdelingen og to saksbehandlere
- Omegnskommune L: Leder for bygnings- og reguleringsavdelingen og saksbehandler
- Bykommune S: Leder for reguleringsavdelingen, leder for byggesaksavdelingen og tre saksbehandlere
- Bykommune L: Overarkitekt og saksbehandler på byggesak

Til sammen er 13 fagpersoner som arbeider daglig med private planer/private forslag intervjuet.

I hver kommune ble saksunderlag fra alle private reguleringsplaner som ble sluttbehandlet i 1999 gjennomgått. Gjennomlesing av sakene ble supplert med oppfølgende samtaler. I tillegg ga alle de intervjuende personene en kort presentasjon av saker de nå hadde ”på gang”, saker som ikke var formalisert enda. Kommunene får mange henvendelser og fører samtaler om konkrete saker med grunneiere/utbyggere uten at dette er nedfelt i skriftlige forslag eller formelle oppstartsmøter. Denne typen uforpliktende innhenting av informasjon forteller imidlertid en del om hvordan saker tar form og om hverdagen til saksbehandlerne. Gjennomgangen av ”baller i luften” hadde ulik form i de forskjellige kommunene, fordi noen hadde så mange henvendelser at de måtte gå gjennom avtaleboken for å huske hvem som hadde ringt og hva det dreide seg om. Andre hadde et oversiktlig antall henvendelser.

For samtalen med ledere for avdelingene var det på forhånd utarbeidet en samtaleguide med en rekke tema som skulle belyses. Denne ble fulgt i samtalene og fungerte som en mal for hvilke tema som ble tatt opp. Det var imidlertid åpent for å ta opp andre tema, etter som samtalen utviklet seg. Det ble tilbrakt en full arbeidsdag i hver kommune og samtalene med

ledere tok fra 3 til 5 timer. Samtalene med saksbehandlerne dreide seg om saker de hadde hatt og var åpne slik at samtalen fulgte sakens karakter.

### **Skriftlig materiale**

I tillegg til samtaleintervjuene består datagrunnlaget også av en gjennomgang av skriftlig materiale fra kommunene. Kommunene har alle en overordnet kommuneplan med arealdel og en rekke utredninger og delplaner med betydning for arealbruken. I tillegg til planer og delplaner/utredninger ble det på forespørsel delt ut utdrag av etatenes virksomhetsplaner og årsmeldinger. Disse utfylte samtalen på tema om byråkratiske hensyn og formelle sider ved virksomheten. Til sammen er følgende materiale gjennomgått:

- 4 arealplaner med bestemmelser
- 8 faglige planfaglige underlag (delplaner eller registreringer av ulikt salg)
- 16 interne ”styrings-dokumenter” som beskriver byråkratiske rutiner for form og prosess ved reguleringssaker og delesaker og målsettinger for etatenes virksomhet.
- 33 reguleringssaker fra 1999

For komplett oversikt over skriftlig materiale fra de fire kommunene, se vedlegg 1 og 2.

### **Gjennomgang av saker i 1999**

Et tredje element i datatilfanget er gjennomgangen av ferdigbehandlede saker fra 1999. Alle kommunene hadde laget en oversikt over saker og samlet saksunderlagene forut for møtet. Det ble til sammen lest gjennom saksunderlag fra 33 saker. De aller fleste av disse er regulerings- eller bebyggelsesplaner som er fremmet av private. Enkelte har imidlertid kommunen som forslagsstiller fordi kommunen av ulike grunner tok over prosessen. En oppsummering av sakene finnes i vedlegg 1. Etter gjennomgang av underlagene ble sakene kommentert, primært av den aktuelle saksbehandler. Dersom denne ikke var til stede, gav leder kommentarer.

### **Kort om fremgangsmåten**

Første ledd i forarbeidet for undersøkelsen var å utarbeide en protokoll, eller et handlingsforløp for undersøkelsen. Dette ble gjort for å framheve forbindelsen mellom problemstillingene og datainnhentingene i kommunene (Yin 1994). Protokollen starter med å presentere hensikten med studien sammen med problemstillinger og antakelser som er gjort på forhånd, og trekker opp handlingsforløpet fra problemstilling fram til rapport. Den gir en oversikt over hvilken type data som må samles inn fra hver kommune og en foreløpig skisse av hvordan de er tenkt analysert.

Samtaleguiden er en del av protokollen for undersøkelsen. Denne skisserer hvilke temaer som skulle belyses i samtalen med lederne for seksjonene/avdelingene. I tillegg til guiden ble det utarbeidet et skjema for registrering av alle sakene, slik at gjennomgangen av dem fulgte en fast mal. Det var på forhånd også laget en oversikt over aktuelle dokumenter som var ønsket fra hver av kommunene. På grunnlag av samtaleintervjuene og annet materiale ble det utarbeidet en caserapport fra hver kommune. Case-rapportene er å betrakte som ”rådata” og inneholder utskrift av samtaleintervjuer og notater fra det skriftlige materialet fra kommunen. Det er caserapportene som danner grunnlag for den tematiske analysen som er presentert her. Caserapportene er ikke anonymisert og finnes som ”uttrykket vedlegg<sup>2</sup>”.

---

<sup>2</sup> Case-materialet med blant annet rådata oppbevares i Byggforsk sine arkiver, og er tilgjengelig for interesserte.

## Vurdering av datagrunnlaget

Rapporten bygger på omfattende intervjuer fra totalt 13 personer. Disse arbeider daglig med private planer, byggesaksbehandling og prosjektorientert planlegging, der kontakten mellom saksbehandler og utbygger er tett. Samtlige ledere som ble intervjuet hadde lang erfaring fra kommunen, mens enkelte av saksbehandlerne var relativt nye (praksis på 2-3 år i kommunen). Kommunene oppgir at de har mellom 50 og 150 saker gående til enhver tid (alt fra løse henvendelser til utarbeidelse av egne planer eller behandling av klagesaker). De oppgir å avslutte mellom 7 og 25 saker pr. år totalt. Til sammen gir dette omfattende erfaring mht. problematikken omkring private planer og samarbeid mellom plan og byggesak. Kombinasjonen av samtaler og gjennomgang av underlagsmateriale gav god innsikt i hvordan reguleringsavdelingen håndterer praksisen med private planer grunnlag for å identifisere hvilke spørsmål dette aktiviserer for reguleringsarbeidet og byggesaksbehandlingen.

Dersom hensikten med studien hadde vært å gi en uttømmende analyse av praksis omkring private planer, måtte antall kommuner utvides vesentlig. En burde i så fall også hatt data fra administrativ og politisk ledelse om samme problematikken. Det framgår av analysen at både rådmann og politikerne er sentrale i utbyggingsspørsmål, men informasjon fra fagetatene kan ikke alene gi et uttømmende bilde av samspillet mellom fag og politikk.

## 3. Hvorfor private forslag

### Omegnskommunene og private forslag

I dette avsnittet presenteres noen årsaker til private planforslag, slik det framstilles av kommunene. Det er mange ulike forhold som gjør at en eiendomsutvikler eller en utbygger utarbeider og fremmer et forslag til detaljplan. Selv om hver sak er unik og det ikke er enkelt å kategorisere dem slik at en kan identifisere et mønster, er det likevel noen forskjeller som går igjen. Det kan blant annet trekkes et skille mellom reguleringsforslag som starter med henvendelse fra utbyggeren til plankontoret i kommunen og forsalg som starter som en byggesak, hvor utbygger fremmer en byggesak og så får beskjed om at rammetillatelse ikke kan gies før en har løst planmessige utfordringer.

#### Saker som starter hos plan

##### *Feltutbygging*

En vesentlig del av de private reguleringsforslagene er knyttet til relativt store utbygninger, med alt fra 18-20 enheter til store felt. I alle kommunene er det nå praksis at utbygger selv står for å utarbeide planer for større feltutbygginger. Begge bykommunene hadde slike prosjekter på gang. Disse dreier seg om bygging i ubebygde deler av kommunen, i områder som ikke har vært regulert tidligere. I slike tilfeller har kommunene nedfelt i kommuneplanen at all bygging forutsetter at det utarbeides detaljplaner.

##### *Utvidelse av eksisterende felt*

Alle kommunene har også etablert feltutbygging hvor det er rom for noe utvidelse eller systematisk fortetting. En del av planene som ble gjennomgått dreide seg om slike saker. Dette handler om justering av grensene for større boligfelt og bygging på eiendommer som kan være topografisk vanskelige eller har en vrien kobling mot eksisterende felt.

##### *Omdisponering av større eiendommer i sentrale områder*

En tredje type saker, som utløser det en kan kalle tradisjonelle reguleringsbehov, er knyttet til omdisponering av større eiendommer i sentrale områder. De to bykommunene opplever en markert transformasjon av eldre industrieiendommer til boligformål. Dette utløser også reguleringsbehov. Deler av disse sakene dreier seg om spesialboliger av ulike slag, som oppføres av private med tanke på salg eller utleie. Selv om disse innebærer tett kontakt mellom kommunen og utbygger, er planarbeidet også her overlatt til utbygger.

##### *Omregulering fra dispensasjon til permanent bestemmelse*

En mindre del av sakene dreier seg om å omregulere et område fra eksisterende reguleringsformål til formål som er mer i tråd med dagens bruk. Et komplisert eksempel på dette er en sak som startet som plansak: Dette gjaldt et uregulert område, som i kommunedelplanen er vist til bolig. Her hadde forslagsstiller midlertidig tillatelse til næringsformål. Forslagsstiller var interessert i å få mer permanente rammer for virksomheten og fremmet forslag om å regulere området til næring, til tross for at området i kommunedelplanen er markert som framtidig boligområde<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Forslaget ble fremmet uten anbefaling fra fagetaten og gikk ikke igjennom.



De fire forskjellige årsakene eller motivene som er skissert ovenfor, dreier seg om klare plansaker. I slike tilfeller går henvendelsen fra eiendomsutvikler eller grunneier til planavdelingen, ofte etter uformell drøfting med kommunens administrative og politiske ledelse. Utviklingen av denne type planene kan strekke seg over mange år. Dette til forskjell fra en annen type saker, som dreier seg om mindre områder og som ofte starter som byggesøknad.

### **Saker som starter som byggesak**

I byggesaksavdelingen starter behandlingen av alle henvendelser med en vurdering av hva gjeldende reguleringsplan sier om eiendommen og området. Det er byggesaksbehandleren som i første omgang må vurdere tiltaket opp mot bestemmelsene i eksisterende plan og opp mot andre delplaner og utredninger, og ta kontakt med planavdelingen dersom det er behov for det. I de tilfeller hvor det ikke er noen reguleringsplan, må en vurdere hva overordnet plan gir av føringer og om det er nødvendig å kreve at det utarbeides en detaljplan. I mange tilfeller vil det imidlertid eksistere en detaljplan, men tiltaket faller av ulike grunner ikke inn under bestemmelsene i denne. Det er flere årsaker til at byggesaker må ta en "runde om plan" før de kan realiseres. Det kan være at eksisterende plan ikke er i pakt med reell utvikling i området og bør endres. Det kan imidlertid også være at eksisterende plan i utgangspunktet har reell gyldighet, men at tiltaket av ulike grunner ikke passer inn.

#### *Kommunens ønske om å "rydde opp" i egen bruk av dispensasjoner*

En årsak til at en byggesøknad utvikler seg til plansak er at saken i utgangspunktet ville vært en dispensasjonssak, men at kommune ikke ønsker å gjøre bruk av dispensasjon. Et eksempel på dette kan være et område regulert til bolig, men med enkelte næringseiendommer ispedd. Over tid kan det ha blitt gitt en del dispensasjoner slik at antall næringseiendommer har økt (for eksempel hvis topografi eller transportmulighetene lå til rette). På ett eller annet tidspunkt har så kommunen sagt at flere dispensasjoner gis ikke, og pålagt søker av et byggetiltak til næringsformål å omregulere hele eller deler av området til næring.

#### *Byggetiltak som er komplisert i forhold til samlet utnytting av eiendommen*

Andre situasjoner kan være der formålet er greit nok, men hvor byggetiltaket er komplisert ut fra sitt forhold til omkringliggende eiendommer. Dette vil ofte dreie seg om mindre saker, i betydning av færre enheter (dersom det dreier seg om bolig) eller mindre områder. Den mest omfattende av slike saker dreier seg om 6 eneboliger på en "ledig" eiendom i et område som i kommuneplanen er bestemt til boligformål<sup>4</sup>.

#### *Vanskelige trafikkforhold/vanskelige eiendomsforhold*

En tredje viktig årsak til at byggesøknader som omhandler noen få enheter, og som er i overensstemmelse med formålet for området/eiendommen, utløser et detaljplan-behov kan ofte tilbakeføres til komplikasjoner omkring tilførselsvei eller komplisert eiendomsstruktur i området. Ikke sjelden er det naboprotester som er den direkte foranledningen til at problemene kommer "på bordet", og en ser at det er nødvendig å rydde i interesser og formål. Dette er også aktuelt for næringseiendommer. Dersom virksomheten på en næringseiendom utvider eller bygger om for å kunne utvide eller romme en litt annen virksomhet, vil ofte situasjonen mht. trafikk og støy endres så vidt vesentlig at det blir krav om detaljplanlegging for å avklare forholdet til omkringliggende eiendommer og veier.

---

<sup>4</sup> Dette dreide seg om saker fra de fire kommunene som er med i denne undersøkelsen.

### *Fortetting med annen type bebyggelse*

En annen typisk årsak til at byggesaker blir til plansaker har en ved fortetting, særlig der en ønsker å fortette med annen type bebyggelse. I en av kommunene har kommuneplanen en bestemmelse om at fortetting av annet enn eneboliger krever reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Dersom grunneier ønsker å bebygge en eiendom med rekkehus, lavblokk eller flerfamilie-bolig, kreves omregulering.

### *Helhet*

En ytterligere årsak til at en enkelt byggesøknad kan føre til krav om utarbeidelse av en reguleringsplan, er basert på kommunens ønske om helhetlig utvikling av boligområder. Ombygging, fasadeendring, gjenfylling og lignende kan danne presidens. Fra flere av kommunene ble det framhevet at de nå er strengere i betydning av at de krevde en vurdering av konsekvensene av enkeltsøknader for det omkringliggende området.

## **To eksempler på hvordan byggesak blir plansak**

I begge forstadskommunene var det mange eksempler på planforslag som hadde startet som byggesak og som forslagsstiller, og tidvis også kommunen, i utgangspunktet hadde ønsket å behandle som byggesak, eventuelt som dispensasjonssak.

Den første saken dreier seg om arealutnyttelse i tråd med gjeldende reguleringsplan. Det ble først sendt en byggemelding på to eneboliger innenfor eksisterende boligområde. Søknaden ble innvilget, men så kom protest fra nabo. Naboene mente at husene kom for tett oppi deres uteplass og at tilførselsveien var for liten til å ta den økte belastningen som flere hus ville medføre. Klagene ble tatt til følge og bebyggelsesplan ble avkrevd. Hensikten med å kreve en bebyggelsesplan var at søker skulle vise hvordan boligene skulle ligge på eiendommen samt vise detaljer omkring tilførselsveien. Dette førte til at husene ble flyttet litt og det ble satt av grunn til fortau. Siden utbyggingen var for liten til at kommunen vurderte det som rimelig å pålegge utbygger det økonomiske ansvaret for dette, ble det ikke innført rekkefølgebestemmelser om at fortauet skulle være ferdig før bygging, en nøyde seg med å sørge for at grunn var klar.

Den andre saken dreier seg også om en situasjon der en utbygger ville bygge boliger, slik bestemmelsene for området tilsier og i tråd med bebyggelsen rundt. Saken kom som henvendelse til byggesaksavdelingen og ville normalt kunne vært behandlet som byggesak, dersom det hadde vært rom for en dialog mellom byggesaksbehandler og søker/tiltakshaver om byggenes utforming og plassering på eiendommen. Situasjonen her var imidlertid at utformingen av byggene lå fast. Utbyggingen handlet om å bygge en bestemt type ferdighus på eiendommen. Disse var vanskelig å innplassere på en måte som sikret god tilkomst, gode uteplasser og gode solforhold for alle. Byggesaksbehandleren tok kontakt med planavdelingen, og i fellesskap kom det fram at de så seg nødt til å kreve en detaljplan for eiendommen. Denne skulle, i likhet med eksemplet ovenfor, vise lokalisering av byggene på eiendommen og danne grunnlag for å avklare interesser i forbindelse med tilførselsvei og kryssløsninger.

## **Roller og oppgaver**

### **Det normale er gjensidig vilje til enighet**

Det er karakteristisk for alle fire kommunene at viljen til å komme til enighet med utbygger er stor. Dette er særlig merbart i de minste sakene, i sakene som *starter* som byggesøknad. I de fleste tilfellene forsøker utbygger å tilpasse seg rammene som kommunene setter, og reguleringsavdelingen forsøker på sin side å være lempelig med en del bestemmelser slik at

en får til handling. For kommunene handler dette mye om å få til noe som ser bra ut. Dette gir seg både utslag i at det forhandles med utbygger slik at en kan få til en planavklaring på de nødvendige forhold, og så få til handling. Det gir seg også utslag i at kommunene er smidige og gjør bruk av dispensasjon fra planbestemmelser, dersom utbygger på sin side er villig til å justere på sitt forslag.

En av kommunene sier det slik at de har en ”tommelfinger-regel” om at en skal bruke dispensasjon dersom en har en tilfredsstillende styring på kvaliteten på det som bygges. De uttrykker eksplisitt at hensikten med planer er å styre, men dersom en kan styre uten planer er plan ikke noe mål i seg selv.

## **Kvalitet**

I begge kommunene kom det fram at de nå strekker seg lenger enn før for å oppfylle søkers ønske om prosedyre. Fra en av kommunene kom det fram at god dialog om utforming av byggetiltaket og om de estetiske dimensjonene i prosjektet, kunne være med på å øke sannsynligheten for at saken vill gå som byggesak (eventuelt som dispensasjon dersom det måtte til). Intervjupersonen i kommunen forteller at de har sagt ja til en del prosjekter som en skulle ha sagt nei til ut fra gjeldende planer, fordi prosjektet i seg selv er så bra. Begrunnelsen er knyttet til at planen er laget ut fra generelle vurderinger om hva som er egnet arealutnyttelse. Dersom det kommer prosjekter som går på tvers av dette, men som har utforming og løsning som er av høy estetisk kvalitet og prosjektet oppfattes som tjenlig, ser en ikke noen grunn til å nekte det. Dette henger sammen med en styringsfilosofi om at

*”...planer er for å styre unna det en vil unngå, ikke for å si nei til gode ting.”*

Det henger også sammen med en vektlegging av grunneiers rett til å utnytte sin eiendom, så sant det ikke har vesentlige negative virkninger.

En vesentlig årsak til denne type vurderinger ligger i oppfatningen av hva som skal være styrende for plan- og byggesaksavdelingens virksomhet. Slik seksjonslederne ser det er effektivitetsmålene knyttet tett opp mot *saksbehandlingstid* og *evne til å arbeide med de riktige sakene*. De understreker at dersom eneste mål skulle være faglige idealer, ville saker gått svært langsomt. Selv om det ikke er opp til dem å bestemme hvor lenge en plansak går fram og tilbake (dette kommer an på naboforhold, regionale myndigheter, statsetater og utbygger mm.) kan de påvirke samlet saksbehandlingstid gjennom valg av prosedyre. Slik de ser det, er dette et vesentlig aspekt ved forhandlingsplanlegging. Forhandlingsplanlegging handler om å finne løsninger, og prosedyre- og tidsaspektet er vesentlig momenter i dette. Det understrekes at

*.... ”det ligger mye følelser fra saksbehandler i mange saker”...*  
*.... ”en ofte må vi sette strek over egne faglige ambisjoner”.*

## **Dialog, spill og kvalitet**

Forhandlingsplanlegging handler om å operere i spenningsfeltet mellom marked og styring. Det er sosialdemokratiet fase 2, sier seksjonsleder i en av kommunene. Denne lederen opplever at oppgaven langt på vei går ut på å trekke inn en rekke ulike aspekter ved utbyggingen og se hva en klarer å få til av kvaliteter langs ulike dimensjoner. Dialogen handler om hva som skal tillates bygd på eiendommene, og svært ofte vil forhandlingene dreie seg om utnyttelsesgrad og eventuelle pålegg om å bære kostander ved tilrettelegging. Det framheves at dialogen må være basert på saklighet og tillit, og at det i dag er mye som mangler i så måte. I begge kommunene er de opptatt av å komme bort fra en distanse mellom

”de” på den ene siden og ”vi” på den andre, men heller tilstrebe et likeverdig samspill omkring det som kan være optimal utbygging av eiendommen. Dette blir særlig viktig i byområder hvor tomteprisene raskt presses i været, dersom utbygger har forventninger om høy utnyttelse av eiendommen.

Fra kommunene reageres det litt ublidt på utbyggere som ber om seks etasjer mens de selv egentlig mener at fire er fint og bestemmelsene er tre...

*”Kan de ikke heller begrunne hvorfor de mener fire er bedre enn tre og fokusere på det reelle enn det rituelle i kjøpslåingen”.*

### **Mye tas som byggesak, reguleringsplan er ”riset bak speilet”**

Nettopp fordi transaksjoner går så raskt, forsøker kommunene å unngå tunge reguleringsprosesser i sentrumsområdene. Det er en klar tendens til at utbygger, og ofte også kommunen, vil unngå å lage en reguleringsplan, når et forslag kommer opp. Fra den mest erfarne kommunen mener de at de godt kan styre et prosjekt uten å kreve reguleringsplan: Planarbeidet handler ofte om å rydde opp i ulike interesser i tilknytning til eiendommen. En kan sette i gang noen av de samme prosessene ved å legge opp til omfattende samtaler med naboer og sørge for at utbygger/nabo/ andre aktuelle kommuniserer til de er omforenet. Dette kan ta mange måneder, ofte både 4 og 5 sies det. Men likevel er det raskere enn å utarbeide en reguleringsplan. Det dreier seg om

*” å få et prosjekt som er så godt at ingen har lyst til å avslå det”.*

Dersom en velger en slik tilnærming, innebærer det at analysefasen i byggesaksprosessen er kraftig utvidet og til dels har fått et nytt innhold. Ikke sjelden opplever kommunene at fylkeskommunen kommer inn og krever regulering, til tross for at de etter egen oppfatning mener å ha god styring uten.

### **Egne planer**

Til tross for at bykommunene ser at svært mye av utviklingen i sentrum og sentrumsnære områder kan styres godt gjennom byggesak og gode kommunedelplaner, har de også behov for egenproduserte reguleringsplaner. Begge bykommunene er trafikk-knutepunkt i regionen. Den ene har nettopp lagt siste hånd på en stor ”samordnet reguleringsplan” som skal rydde havnetrafikken vekk fra sentrum. Her er Veikontoret og Jernbaneverket med som partnere. Det er en kommunal plan, og oppfattes som en forutsetning for andre forslag, som de forventer vil komme i kjølevannet av denne ”oppdyddingen”.

Felles for begge bykommunene er at transportløsningene legger premisser for utviklingen i store deler av sentrum, slik at det er brukt en del tid på å få avklart havne-, vei- og jernbanespørsmålene. Dette har vært offentlig planarbeid i begge byene, hvor kommunen har samarbeidet med statsetater og regionale instanser. I en av kommunene er dette gjort som en kommunedelplan, og tanken er at den skal være styrende for hvordan kommunen behandler forslag fra private aktører innenfor området.

## **Oppsummering: Hva dette handler om i omegnskommunene og bykommunene**

Gjennomgangen har vist at det i omegnskommunene hovedsakelig er to grunner for private planforslag. En andel av planene er større prosjekter som kan betegnes som feltutbygging, enten det er nye felt eller utvidelse av eldre felt. I disse tilfellene er det ikke aktuell reguleringsplan for området. Prosjektene er i tråd med kommuneplanens arealdel, og i denne er det krevd at det skal utarbeides detaljplan før byggetillatelse kan gis.

En stor andel av de private forslagene dreier seg imidlertid om små prosjekter og har i utgangspunktet vært fremmet som byggesak. Når byggesaksbehandler og reguleringsansvarlig sammen har analysert søknaden, har det vist seg å være behov for nærmere planavklaring. Det understrekes at for kommunen er prosjektets kvaliteter avgjørende, ikke valg av prosess. Kan kvalitet oppnås gjennom byggesaksbehandling, ser de liten grunn til å velge reguleringsplan. Omegnskommunene beretter om utstrakt vilje til å komme til enighet, også fra utbyggers side.

I likhet med omegnskommunene er de private forslagene i bykommunene knyttet til (nye) feltutbygginger, næringsarealer og fortetting. Fra bykommunene er viljen til å komme fram til et godt forslag som "alle vil ha" stor, men det formidles likevel et bilde av en noe steilere front, og utbyggere som i større grad "prøver seg".

Byene avviker fra omegnskommunene ved at en stor andel av de private forslagene springer ut av transformasjon i indre by, hvor industriområder og eldre næringsbebyggelse omformes til boliger eller annen type næring. I slike situasjoner er tillatt utnyttelse av området av stor betydning for tomteprisene. For å unngå situasjoner hvor tomteprisen blir presset i været av urealistiske forventninger til utnytting av eiendommen, er kommunene opptatt av rask planavklaring. Det er derfor viktig for bykommunen å finne framgangsmåter som sikrer dem den nødvendige faglige styringen med prosjektet, samtidig som prosessen går fort.

## 4. Utbyggere/forslagstillere

I dette kapitlet presenteres kommunenes beskrivelse av lokale utbyggingsspørsmål og det lokale eiendomsmarkedet. Sammensetning av grunneiere og investorer bestemmer dynamikken i markedet og setter langt på vei dagsorden for hvilke oppgaver plan- og byggesaksbehandlerne står ovenfor. De private aktørene har ikke de beste forutsetninger for å utarbeide planer. I tillegg legger prismekanismene i markedet og krav til profitt sterke føringer på prosjektene. Dette gjør at reguleringsavdelingen både må ivareta kvaliteten i planutforming og planprosessen, så vel som i utformingen av selve prosjektet.

### Kvaliteten på private planforslag

I nesten alle tilfeller hvor det utarbeides private detaljplaner, er disse laget av et arkitektfirma på oppdrag fra investor/utbygger. Det er en utstrakt oppfatning i alle fire kommunene at arkitektfirmaene som skal utarbeide planene ikke har god nok kompetanse på dette. Kvaliteten på private forslag er lav, og en av overarkitektene betegner det som ”kriminelt dårlig”. Dette er et sentralt problem for kommunene og henger sammen med at byggherrene ikke bruker gode nok konsulenter, noe som medfører svært mye ekstraarbeid for kommunene. De kan ikke legge noe ut til offentlig ettersyn som ikke holder kvalitet. I en del tilfeller gir de opp å ”få bedre kvalitet ut av konsulent”, og enkelte mener det hadde vært mer effektivt dersom kommunen gjorde jobben selv.

Fra alle kommunene lyder samme:

*”Det er nesten ikke en reguleringsplan som ikke må bearbeides.”*

*”Bare de største firmaene har konsulenter som er brukbare på dette.”*

*”...og ofte er ikke engang disse (de store) gode nok.”*

Både i bykommunene og i omegnskommunene er det vanlig at kommunen må redigere alle bestemmelsene. Å gi planene tilfredsstillende formal kvalitet tar mye ressurser. Ofte handler dette om en tidkrevende dialog fram og tilbake mellom kommunen og arkitekten, og manglende resultater skyldes dels manglende evne og kompetanse, dels manglende vilje.

Et gjennomgående trekk er at planene fokuserer for mye på selve bygget/huset og for lite på kart og bestemmelser. Behovet for økt kvalitet handler om flere forhold: Både symbolbruk og formuleringer må revideres, og ikke sjelden er det alt for dårlig sammenhengen mellom planens tekstdel og det som må leses ut av karttegnene. For kommunen er det nødvendig å kunne sammenlikne planer og da må de gjøre bruk av sammenfallende symbolikk og sammenfallende formuleringer av bestemmelsene.

### Planen som et pliktlop

Fra kommunene fortelles det at både byggherrene og deres konsulenter ofte ser planen som pliktlop og ikke som et redskap de selv kan styre etter. For kommunene er det imidlertid av stor betydning at planene er entydige der de er konkrete og klare i sin intensjon. Planen skal være et juridisk dokument og saksbehandlingsunderlag for eiendommen, uavhengig av det konkrete prosjektet som utbygger er opptatt av å realisere. Denne forståelsen savner de både hos utbygger og hos konsulentene de gjør bruk av.

Den lave plankompetansen hos arkitektfirmaene og den lave kvaliteten i planene har vært gjenstand for drøftinger internt i kommunene og andre steder. Det har vært tatt til orde for en type autorisasjon som gjør at foretakene som påtar seg å utarbeide en plan, faktisk har kompetanse til dette. De fire kommunene var imidlertid usikre på om dette ville løse problemet og pekte på at selv om foretaket som helhet har god plankompetanse, er arbeidet svært personavhengig. Det avgjørende er at de som faktisk forestår planarbeidet har denne kompetansen.

*”Dersom firmaet velger å gjøre bruk av en fersking eller en som er bedre på å tenke hus og bygg enn flater og utnytting av området, er vi jo like langt.”*

Hittil har kommunene valgt å stille kvalitetskrav til planene. Dette fungerer rimelig bra i forhold til de store utbyggerne, men er problematisk i forhold til små foretak. Små foretak har kanskje ikke en gang det utstyret som skal til for den rent fysiske utarbeidingen av planene slik kommunen ønsker det (blant annet tegne det inn på digitalt kart).

Til tross for at kvaliteten på planene nærmest uten unntak er for dårlige, betyr det ikke at det er noen få, dårlige konsulenter som går igjen. Det fortelles tvert om at det er et stort spekter av firmaer som utarbeider planer og samarbeider med kommunen. I de fleste tilfeller gjør de lokale utbyggerne bruk av lokale firmaer, mens en del av de store, profesjonelle byggherrene/grunneierne gjerne bruker firmaer som opererer over hele det sentrale Østlandsområdet.

I alle fire kommunene er det relativt stor omsetning av eiendommer, og hvert eiendomsutviklingselskap har et spekter av firmaer de pleier å gjøre bruk av for å representere seg. Til tross for mye utskiftninger, er det perioder hvor noen firmaer og noen utbyggere går igjen. I omegnskommunene har en for tiden to, tre profesjonelle, lokale eiendomsutviklere, i tillegg til de store selskapene som gjerne er både eiendomsutviklere og entreprenører (Selvaag, Selmer, Ragnar Evensen og Veidekke).

### **Kommunenes kjøp av plantjenester: avlastning og opplæring**

En av omegnskommunene hadde indirekte fått hevet plankompetansen hos noen eksterne firmaer. Kommunen har i perioder leid inn tjenester fra lokale arkitektfirmaer for å komme å jour med saker. De har da gjort bruk av et lokalt arkitektkontor, og i perioder fungerte dette som kommunens ”forlengete arm”. I tillegg til å avlaste kommunen, har dette den fordel at firmaet kjenner kommunens plangrunnlag og krav til plankvalitet. Kommunene har ikke anledning til å anbefale noen firmaer framfor andre, dersom utbygger spør etter råd. Likevel vil det på sikt kunne være en fordel for det lokale konsulentmarkedet at noen av foretakene har både planforståelse og plankompetanse og således er med på å heve standarden.

### **Kvalitet i løsninger: Byggherren/investoren og arkitekten**

Kommunene er opptatt av at det er stor variasjon i hvor lojaliteten til arkitektkontoret ligger. I noen tilfeller står arkitekten på ovenfor egen oppdragsgiver, byggherren, og forsøker å påvirke til gode løsninger. I slike situasjoner ser arkitektkontoret kommunens planavdeling som alliert. I andre tilfeller oppleves konsulenten som ”overlojal” mot utbygger (eller vedkommende har resignert) og har verken lyst eller evne til å kjempe for de gode løsningene. I slike tilfeller berettes det om steile fronter mellom kommune og utbygger/investor.

På reguleringskontoret har de med andre ord ofte med folk å gjøre som vet hvordan ting bør være/skal være, men som er sterkt presset av investor.

- en arkitekt de kan styre?

Fra den av bykommunene (bykommune s) som har lengst erfaring med private planforslag, hevdes det at mange utbyggere er mer opptatt av gjennomføring og handling enn av kvalitet. Det er kommunens inntrykk at personlig kontakt (mellom investor/byggherre og konsulent for arkitekttjenester) er viktigere enn kvalitet i prosjektet. For mange utbyggere handler valget av arkitekt om å finne en de kan styre. Kommunen understreker at de som har faglig ekspertise og myndighet ikke må være naive. Dette dreier seg om kjøp og salg av tjenester, og det finnes noen faglige ærgjerrige arkitekter som sliter og ber kommunen om å gjøre jobben sin, blant annet om ikke å akseptere ting som er for dårlig. Samtidig finnes...

*”...det arkitekter som ikke alltid i er stand til å ivareta faglig kvalitet og som er svært styrt av økonomien i prosjektet. Kommunen må da være seg sitt ansvar bevisst, de må være profesjonelle og vite hva slags rammebetingelser de arbeider under og tar hensyn til det.”*

I dette utsagnet ligger at kommunen må være klar i sine krav og være beredt til å legge press bak krav de ser som absolutte. Spillet mellom utbygger, arkitekt og kommune har mange fasetter, og inn i dette hører også arkitektens preferanser og villighet til å ta oppdrag hvor han/hun må få godkjenning for hver eneste time som anvendes for å tilpasse planen til kommunens rammer.

### **Om samhandling og forhandling**

I den andre bykommunen (bykommune l) mener de at kvalitet i prosjektene i større grad er ”på moten” nå enn tidligere. Kvalitet er ikke noe som kommer av seg selv, og i alle fire kommunene mener de at planleggerne har en viktig oppgave i å høyne kvalitetsnivået i det som bygges.

I spillet om kvalitet er tomtepriser en viktig joker. Ofte er tomteprisen et resultat av forhandlinger mellom investor, politikere og fagfolk i kommunen (reguleringsavdelingen). Reguleringsetaten er viktig i forhold til at prisene blir riktige og ikke skrudd i været ut fra urealistiske forventninger. Opsjonsavtaler er gunstige virkemidler i så måte. Da er utbygger heller ikke så bundet.

*”Det er viktig at kommunen har teft til å vite hva området kan bli til, og at det ikke blir gitt urealistiske oppfatninger om hva en kan få ut av en eiendom.”*

Vi har tidligere vært inne på at høy tomtepris kan være årsak til at investor presser kommunen og sin egen arkitekt mht. utnytting og kvalitet. Urealistiske forventninger og høy pris er ugunstig for alle (utenom den opprinnelige eieren). Det søkes derfor etter mekanismer som kan få mer realisme inn i prissettingen. Et eksempel på slikt arbeid er organiseringen av selve salgsprosessen. I en av bykommunene har en nylig solgt en større eiendom som tidligere har vært anvendt for industriformål. Eiendommen ligger sentralt og er attraktiv. Interessen for den har vært stor. Planetaten var her tidlig inne i bildet og gav grove vurderinger av type bebyggelse som kunne egne seg. For å få en forståelse av hva som var realistisk prisnivå, vurderte de tre firmaene som var interessert i eiendommen dens reelle verdi. Resultatet av vurderingen var grunnlag for ønsket om pris og det kjøper var villig til å gi. Eiendommen ble med andre ord kjøpt i forståelse med hva byggherren siden kunne få igjen. Nå har kommunen antydning type bebyggelse en kan ha der, blant annet med høydebegrensninger. Det er en dialog på gang mellom arkitektfirmaet som byggherren bruker og kommunen om utnytting av eiendommen.



## **Bytransformasjon med private planleggere – særlige utfordringer**

### **Eiendomsstrukturen i byene**

Eiendomssammensetningen i sentrum er preget av to forhold: På den ene siden er sentrum sammensatt av store eiendommer og bygninger som er (eller inntil nylig har vært) eid av store industriforetak. Dette er ofte sentralt beliggende områder i sentrum, nær jernbane og havn. På den andre siden er sentrum også preget av en svært oppsplittet eiendomsstruktur hvor enkeltpersoner/foretak eier små bygg/enkelte bygårder. Disse to eiendomsstrukturene eksisterer side om side i sentrumsområdene i begge bykommunene.

### **Drivkreftene i de store, sentralt beliggende tidligere industrieiendommene**

De store industriforetakene som eier, eller inntil nylig har eid store eiendommer i sentrum har måttet omstille sin virksomhet og de er i ferd med å frigjøre arealer og lokaler for annen virksomhet. I begge bykommunene transformeres nå store deler av disse tidligere industrieiendommene til boligformål. I begge bykommunene er en særlig opptatt av arealbruken langs vannveiene i byene (elven og kanalen).

Planetatene mener at eiendomsutviklere og investorer som er aktive i sentrumsområdene ikke er spesialiserte på bolig eller har noen annen utpreget profil. De er opptatt av utvikling. For tiden er det bolig som gir best avkastning og derfor er det dette de arbeider med. Begge bykommunene vurderes som del av Stor-Oslos boligmarked. Byene blir sett som alternativ til boligmarkedet i Oslo sentrum.

*”For de som ønsker å bo urbant, men som ikke har råd til å bo i Oslo.”*

I begge bykommunene opererer foretak som har hele landet som virkefelt (Veidekke, Selvaagbygg og OBOS). Kommunene har god erfaring med samarbeidet mellom disse store nasjonale investorene, der deres visjoner henger godt sammen med den utviklingen kommunen ser for sentrumsområdene. I en av kommunene var grunneier og kommunen i en periode *ikke* samkjørt om hvilken profil eiendommen burde ha, og det ble da heller ikke utviklet et helhetlig konkret grep for eiendommen. Da grunneieren ble kjøpt opp av en større investor og et boligutbyggingsfirma, snudde saken og planene skjøt fart. En av lederne uttrykker det slik:

*” Vi er krutt når vi trekker i samme retning.. ”*

### **Oppstykket eiendomsstruktur gir stillstand**

I tillegg til gamle industrieiendommer som er i ferd med å konverteres til boliger, er sentrum i bykommunene delt opp i en rekke små eiendommer med mange ulike grunneiere. De mange små eiendommene skaper utfordringer både for kommunen og de av grunneierne som ønsker å utvikle eiendommene sine. Mange små eiendommer utgjør et vanskelig puslespill.

*”Når eiendomsstrukturen er oppsplittet, er det et problem å få markedskreftene til å fungere. Når et kvartal har mange grunneiere, blir det ofte vanskelig å få til en samlet utvikling, og det er helt nødvendig å se alt under ett.”*

Utviklingen med mange små grunneiere i sentrum skriver seg tilbake til tiden da folk bodde og arbeidet på samme sted. Da folk har flyttet ut av sentrum, har næringseiendommene blitt brukt tilfeldig. Utfordringen nå er at mange grunneiere og virksomheter ikke er opptatt av byutvikling. De kreftene som ønsker en utvikling kommer ikke i gang. Utviklingen blir tilfeldig og bygninger forfaller. Forslag og ideer som omhandler mer enn en eiendom blir ofte stående lenge i stampe, og byen går glipp av initiativ som kunne vært bra for den. Ingen

av kommunene har noen policy for å ekspropriere eller på andre måter gå mer aktivt inn i denne problematikken.

*”Det råder en slags oppfatning av at kommunen ikke bør gjøre en god handel. (...) Kommunen burde vært en mer aktiv aktør, fordi ting er for vanskelige for markedskreftene alene.”*

Et eksempel på at gode initiativ kan stoppe opp, hadde en i forbindelse med en ny kino. For å få til en privatfinansiert løsning, var en avhengig av å utvikle hele kvartalet i sammenheng. En eier av en hjørnetomt tjente imidlertid godt på eksisterende bruk (parkering) og var i utgangspunktet ikke interessert i å selge. I dette tilfellet kom de til en løsning, og kommunen har nå fått en privat gruppe som skal bygge ut kvartalet, blant annet med ny kino. Å få grunneierne til å trekke i samme retning til samme tid er den store utfordringen. Denne problemstillingen har ingen direkte konsekvens for planprosessene, men reiser spørsmål om kommunens rolle. Kommunen kan velge ulike strategier. De kan nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud og selv utvikle en helhetlig plan for kvartalet. Dersom det ikke er aktuelt, og det heller ikke er aktuelt å gå inn på ekspropriasjon, er kommunen nødt til å behandle eventuelle søknader om utvikling av enkeltstående eiendommer etter hvert som de kommer. Det kan være vanskelig å avkreve egen plan for et helt kvartal dersom prosjektet i utgangspunktet er lite.

## **Private forslagsstillere og samarbeid med berørte tredjepart**

Når private finansierer og forestår planarbeidet, er det de som har ansvaret for å trekke inn berørte tredjepart. Plan- og bygningsloven setter klare krav til informasjonsplikt og uttalerett for tredjepart som skal overholdes. Det er imidlertid også viktig å trekke tredjepart inn på et tidlig tidspunkt - før premissene er lagt. Medvirkning handler både om å hente inn synspunkter på et tidlig tidspunkt og om å overholde informasjonsplikten. På spørsmål om de private er ”like gode som kommunen” til å involvere berørte tredjepart og til å opplyse/ha folkemøte og lignende, var det en generell oppfatning at private var minst like profesjonelle som kommunen selv.

Utfordringen i forhold til interesseorganisasjoner er å informere bredere enn bare til ”den berørte tredjepart”. Fra omegnskommunene ble det pekt på at det var svært mange interessegrupper som hadde meninger om utbyggingsspørsmål i kommunen. Velforeninger kan ha svært sterke synspunkter på utbygginger, også utbygginger som ikke ligger direkte innenfor deres område. Dette oppfattes generelt som kompliserende for kommunen, ikke minst fordi det er tidkrevende å svare på henvendelser.

*”Mange velforeninger mener mye om saker de ikke har noen grunn til å mene noe om (...)En generell rettesnor er at velforeninger som har det aktuelle området som sitt rekrutteringsområde skal høres. Problemet er når de mener noe om det som skjer lenger bort i nabolaget. Men dette løser utbyggere like godt som oss.”*

Kommunen har en liste over alle velforeninger som private forslagstillere kan få dersom de etterspør det. Det er imidlertid ikke alltid automatikk i dette. Den store bykommunen har i tillegg nylig opprettet (fornytt) en ordning med lokaldemokratiske organer. Kommunen har bydelskomiteer som skal styrke innbyggernes uttalerett. Alle saker skal innom en bydelskomitee, helst i en tidlig fase av behandlingen. Intensjonen er å få til en god debatt om planen på et tidlig tidspunkt. Det er fortsatt uklart hvordan private forslagstillere ser på denne ordningen. Prinsipielt er dette en del av de kommunale rutinene og således en del av spillereglene i kommunen, men det er sannsynlig at dette vil utvide den samlede saksbehandlingstiden noe.

## **Oppsummering: Forslagstillerne og utbyggingsmarkedet i de fire kommunene**

Kommunenes vektlegging på kvalitet utfordres både når det gjelder formelle aspekter og når det gjelder prosjektenes kvalitet. Når det gjelder formelle forhold, er kommunene opptatt av at forlagsstiller har lav plankompetanse og prioriterer planarbeidet lavt. Dette medfører mange runder fram og tilbake og tar mye av planleggerens ressurser. Tendensen er at mens kommunene ser plan som et styringsredskap, ser utbygger planen som et nødvendig pliktlop uten egenverdi. Utbygger er opptatt av løsning og handling. Kommunene er skeptiske til om en autorisasjonsordning vil rette på dette, og har hittil valgt å formidle kvalitetskrav og standarder til de private forlagsstillerne.

Selv om utbygger og forlagsstiller er mer opptatt av prosjektets utforming enn av reguleringsplanen, er de ikke alltid opptatt av kvalitative aspekter. Kommunene forteller om situasjoner der konsulent som utbyggeren har leid for å utarbeide en plan, sliter med å få sin oppdragsgiver til å vektlegge kvalitet. I slike tilfeller blir kommunen en viktig alliert for konsulenten. I andre tilfeller har konsulenten verken kompetanse eller vilje til å påvirke byggherren. Kommunene mener de må være tøffe motspillere, og alle har beretninger om prosjekter med til dels steile fronter.

Diskusjoner om kvalitet i prosjektene handler imidlertid ikke alltid om kamp. Særlig fra den minste bykommunen fortelles at en del utbyggere nå er opptatt av kvalitet. Kommunene mener at de tidvis møter en holdning om at kvalitet er nødvendig, dersom boligene som bygges skal hevde seg innenfor stor-Oslos boligmarked. Det hører ikke til sjeldenhetene at reguleringsavdelingen opplever å trekke i lag med utbygger.

I tillegg er de i bykommunene opptatt av å holde et realistisk prisnivå på eiendommene. Urealistiske forventninger om hva det er rom for å bygge på en eiendom, kan gi høye priser og sterkt press mht. utnytting av eiendommen. Kommunene mener de har en viktig oppgave i å bidra til realistisk prisnivå på eiendommene. Sentrumsområdene i byene er preget av to ulike situasjoner. For det første transformasjon av større industrieiendommer til boligformål, eventuelt nå næring. Her forteller de om tett samarbeid med utbygger med tanke på å få til god kvalitet. For det andre har byene mange små eiendommer og spredt eierstruktur. Disse er det vanskelig å utvikle, og kommunene uttrykker ønske om å kunne gå aktivt inn her for å få til helhetlige prosjekter hvor en for eksempel ser hele kvartaler under ett. Det er eksempler på at dette har lyktes, men det vanlige er at reguleringsavdelingene opplever å ha begrenset handlingsrom i slike situasjoner. Da vil utviklingen skje stykkevis og delt, og kvaliteten i det endelige, bygde resultatet blir tilfeldig. Begge bykommunene er opptatt av dette og søker etter gode måter å møte denne type utfordringer.

## 5. Verktøy/planberedskap

Alle de fire kommunene har overordnede kommuneplaner med arealdel og en rekke delplaner og temaplaner. Spørsmålet som skal belyses i dette kapitlet er om planene er egnet for en situasjon hvor utbyggerinteressene er ledende i detaljplanleggingen. I gjennomgangen nedenfor presenteres noen synspunkter på hvordan de bruker kommuneplan, delplan og bestemmelser av ulikt slag.

### Kommuneplanen

Kommuneplanen er det mest brukte planunderlaget som kommunen gjør bruk av når de kommuniserer med utbyggerne. I den overordnede kommuneplanen trekker kommunen opp rammene for framtidig arealbruk. Kommuneplanens arealdel viser hvor en ønsker nye utbyggingsområder for bolig og næring, hvor en ønsker utvidelse av eksisterende områder, hvor offentlige formål skal legges inn, hvordan transportoppgavene skal løses og lignende. Men nettopp fordi arealplanen er overordnet og grov, etterlater den en rekke grensesoppganger som er gjenstand for diskusjon.

### Ulikt nivå

Alle kommunene har en vedtatt kommuneplan med arealdel med utfyllende bestemmelser. Det er imidlertid noen forskjeller i hva som er tatt opp i planens tekstdel og i hvor detaljerte bestemmelsene er. Samtlige kommuner har lagt inn utfyllende, rettslig bindende bestemmelser. I tillegg har noen tatt med strategiske mål for ulike aspekter/temaer i planen, som ”*strategisk mål for utviklingen av sentrumsområdene*” og ”*politiske mål for arealbruken og transportsystemet*”. En annen har lagt inn hele samfunnsdelen av kommuneplanen på baksiden av kartet, med målsetninger og satsingsområder for alle sektorene. En tredje variant er å legge inn detaljkart med strategiske mål for bestemte områder i kommunen. En fjerde variant er å ta inn utfyllende bestemmelser til arealdelen i kommuneplanens tekstdel, for eksempel bestemmelser om utnyttingsgrad ved fortetting i ulike deler av kommunen.

For alle fire kommunene har planene bestemmelser som danner grunnlag for å kreve bestemte prosessuelle framgangsmåter for forslagsstiller, blant annet at det kan kreves reguleringsplan og/eller bebyggelsesplan.

”For eksisterende og planlagte områder avsatt til utbyggingsformål kan arbeid og tiltak som er nevnt i lovens § 81, 86a, 88b og 93 ikke finne sted før området inngår i en reguleringsplan. Unntatt er mindre utbygginger ombygging og bruksendring innen eksisterende byggeområde dersom tiltaket er i overensstemmelse med vedtatt arealbruk eller pågående planarbeid i området § 20-4, 2. ledd, bokstaven a”.

Sitatet er hentet fra arealplanen i bykommunene s<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> I kommentarer til et tidligere manus-utkast gir representanter fra kommunal- og regionaldepartementet uttrykk for at innholdet i begge sitatene *kan* være i strid med plan- og bygningsloven fordi slike pålegg (plankrav og rekkefølgebestemmelser) bare kan kobles til konkrete, bestemte områder og ikke kan gis på generelt grunnlag.

I tillegg til å legge grunnlaget for prosessuelle sider ved kommunens behandling av et forslag eller en byggesøknad, forteller bestemmelsene om forutsetninger for bygging. Alle fire kommunene har blant annet sikret seg muligheten til å legge inn rekkefølgebestemmelser. Dette er noen steder gjort på generelt grunnlag, og andre steder er det gjort gjennom å vise til kommunens boligbyggeprogram.

”Det faste utvalg for plansaker kan bestemme at utbygging ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som tilstrekkelig kapasitet på vann-, avløps-, og elektrisitetsforsyning, tilfredsstillende transportkapasitet på transportnettet, herunder gang- og sykkelveinett, helse- og sosialtjenester, herunder barnehager, lekearealer i henhold til rikspolitiske retningslinjer, skoler og fritidshjem mv. er etablert (jfr. Plan og bygningsloven § 20-4, annet ledd, pkt. b.)”

Sitat hentet fra kommuneplanen fra omegnskommune I<sup>6</sup>.

I tillegg omfatter planene også en rekke generelle, formale føringer for bebyggelsen i området, som for eksempel bestemmelser om maksimalt bebygd areal på en eiendom, begrensninger i høyde og takvinkel, krav om tilpasning til eksisterende bebyggelse og landskap, samt bestemmelser om restriksjoner og forbud om bygging i bestemte områder. Noen av bestemmelsene er rettslig bindende og andre er mål og strategier. De overordnede, langsiktige planene danner således et relativt bredt grunnlag for å behandle konkrete saker, både mht. valg av prosess og innpassing og formgivning av tiltaket.

Selv om kommunen har en heldekkende arealplan med utfyllende bestemmelser, er det ikke sagt at de opplever å ha en god nok dekning av planer og gode nok rammer for å behandle henvendelsen. Fra alle de fire kommunene ble det framhevet at nytten av planunderlaget ikke bare var avhengig av selve underlaget, men også av forslagsstillers evne til å forstå dem og forholde seg til dem.

*”Hvis de (grunneier/eiendomsutvikler) bruker profesjonelle konsulenter, er det langt mer sannsynlig at det fungerer bra med de planene vi har. Hvis de bruker uprofesjonelle konsulenter og i tillegg en som har bestemt seg på forhånd (om hvordan bygget/byggene skal være), vil vi alltid oppleve å være på etterskudd. (...) Vår respons på henvendelser er svært skjønnsbasert. Hvem som kommer og hvordan de stiller seg til kommunens synspunkter er av stor viktighet, ikke fordi enkelte favoriseres, men fordi faglighet og vilje til å få til gode løsninger, er av stor betydning.”*

## To eksempler

Fra planansvarlige i alle fire kommunene ble det framhevet at arealplanen var en svært sentral ramme som de vurderte henvendelser ut fra. Det skal svært gode grunner til for å bygge på en måte som ikke ligger innenfor rammer gitt i kommuneplanens arealdel.

Et eksempel på dette finnes i en av bykommunene hvor en grunneier ønsket å bygge et fåtall eneboliger i randsonen av et stort eksisterende boligområde. Utbygger så forslaget som fortetting, men eiendommene som skulle bebygges lå i en del av området som i kommuneplanen var bestemt til LNF (landbruk, natur og friluft). Utbyggers forslag forutsatte at boligene skulle benytte eksisterende veinett, boligene lå innerst i en boligvei. I forarbeidet kom det fram kraftige naboprotester, dels begrunnet ut fra trafikale problemer, dels fra at en populær turvei måtte legges om dersom boligene skulle la seg realisere.

---

<sup>6</sup> Som for fotnote 4. Det understrekes at koblingen mot et *boligbyggeprogram* kan rettferdiggjøre slike generelle krav. Siden dette ikke er noen hovedsak i denne rapporten vil vi komme tilbake til dette i en annen sammenheng.

Reguleringsavdelingen hadde i tidlige møter anbefalt forslagsstiller å trekke forslaget, fordi det gikk på tvers av arealplanen. Forslagsstiller valgte imidlertid å fremme forslaget for politisk behandling, etter å ha gjort noen PR-framstøt for sitt prosjekt. Saken ble imidlertid avvist av hovedutvalget. Forslagsstiller har ikke anket avgjørelsen.

I den andre bykommunen hadde de hatt en tilsvarende sak, hvor en grunneier ønsket å utnytte sin eiendom. Den lå tett opp mot et større, ferdig utbygd boligfelt. Området var i forrige kommuneplan sonert til LNF-område. Grunneier tok kontakt med kommunen i god tid før rullering av kommuneplanen og forhørte seg om muligheter for bygging på eiendommene, som fortetting. De fikk da samme svar som hos den andre kommunen, at forslaget ikke ville bli anbefalt, og begrunnelsen var at området ikke var bestemt til boliger, og at en vurderte at belastninger på vei og annen infrastruktur ikke tilsa økt utbygging nå. Grunneier drev i en periode aktiv lobbyvirksomhet overfor politikerne for å få dem til å endre grensene for byggeområdet slik at eiendommen kunne blir avmerket som ”framtidig byggeområde” ved neste rullering av kommuneplanens arealdel. Dette ble ikke anbefalt av fagetaten, men gikk likevel igjennom ved politisk behandling, etter forslag fra politikere. I kommuneplanen er det en generell bestemmelse om at byggetiltak innenfor boligområder skal reguleres før byggetillatelse kan gis. Utbygger fremmet da en reguleringsplan som foreslo 6 nye boligenheter på eiendommen. Etter en del naboprotester pga. økt trafikk og intense forhandlinger mellom grunneier, kommune og naboer (mht. sikring av vei og arealer til lek og rekreasjon) kom en fram til et forslag som ble vedtatt.

Begge eksemplene viser at kommunens arealplan fungerer som et reelt styringsdokument. At grunneieren i eksempel 2 fikk det som han ville, er resultat av påvirkning som holder seg godt innenfor de prosedurale rammene som loven setter.

## **Nærmere om å bruke bestemmelsene i kommuneplanen**

### **Voktes fra flere hold**

I alle kommunene var en opptatt av at bestemmelsene i kommuneplanen var absolutt nødvendige. De trengte planen og bestemmelsene for å avgrense bygging, holde igjen på aktivitet og til å legitimere kvalitative krav. Bestemmelsene gir den formelle ryggdekningen de trenger for å kunne stille krav til både prosess og innhold.

Bestemmelsene er utformet av fagetaten og vedtatt av politikerne. Dette gjør at både fagpersonalet og de folkevalgte har et eierforhold til dem. Dette betyr også at bestemmelsene voktes fra flere hold. Både fag og politikere kan til tider oppleve at bestemmelsene er for strenge, men gjerne i ulike saker/sammenhenger.

*”Bestemmelsene er satt av politikerne, men vi fremmer tidvis forslag som går på tvers av dem. Da får vi til svar fra politikerne at bestemmelsene skal følges. Eller det hele er motsatt: Det hender vi får synspunkter fra politikerne om at i en bestemt sak bør en se gjennom fingrene med konkrete bestemmelser. Da svarer vi at dette er jo deres vedtekter, og spør om de mener at kommunen skal dispensere?”*

Dersom fagetaten eller politikerne mener at bestemmelsene er for strenge, for svake eller på andre måter ikke er goder, kan de endres. Fagetaten er imidlertid opptatt av at det skal gjøres åpent og entydig, og fortrinnsvis i forbindelse med at kommuneplanen revideres.

I tillegg til bestemmelsene i kommuneplanen har kommunene flere typer lokale vedtekter som ikke er nedfelt i selve plandokumentet. Dette kan for eksempel være vedtekter om minimumsareal for utelek og krav til parkeringsplasser. Selv om slike bestemmelser er relevante i de fleste sammenhenger, vil det være situasjoner hvor de synes unødvendige eller

urimelige. For eksempel kan det være svært vanskelig å oppfylle parkeringsnormer i sentrumsområdene fordi det rett og slett ikke er plass på eiendommen. Å bygge parkering i kjeller blir svært kostbart, i en del tilfeller for kostbart for prosjektets lønnsomhet. Kommunen har da forsøkt å finne ulike alternative løsninger. En mulighet er å kjøpe seg inn i andre parkeringshus i nærliggende områder. En annen mulighet er å etablere et fond hvor en kan bygge ut parkering for flere under ett. Problemstillingen er relevant for begge bykommunene og må ses i sammenheng med en oppsplittet eiendomsstruktur og problemer med å utvikle hele kvartalet under ett.

Fra flere hold ble det også fortalt om situasjoner der vedtektene om utearealer ble gjenstand for diskusjon. Et eksempel er omsorgsboliger. I begge bykommunene var det konkrete prosjekter på gang i sentrum. I begge byene var det også reist spørsmål om ikke en her kunne lempe på kav til utnytting og uteareal. Dette er et vanskelig dilemma for planetaten: de har et press fra andre kommunale etater om å få prosjektet realisert og helst raskt. Argumentene for økt utnytting er at beboerne i omsorgsboligene trolig kan ha god bosituasjon med noe mindre uteareal enn normene tilsier. I tillegg mener utbygger at en høyere utnytningsgrad enn vanlig er nødvendig for at prosjektet skal være lønnsomt for dem. Planetaten har på sin side i oppgave å se prosjektet som del av en byutvikling og se arealbruken i et lenger perspektiv. Gjentatt dispensering vil kunne gi en tettere by med mindre grøntarealer. For planetaten var det også av betydning at selv om boligene i dag er øremerket for omsorgstrengende eldre, er det ikke usannsynlig at de i framtiden vil tas i bruk av andre grupper.

Selv om vedtektene i utgangspunktet oppfattes som fornuftige og udiskutable, er det mange eksempler på at det blir stilt spørsmål ved dem, dels fra fagetatene, dels fra politikerne og dels fra utbyggerne/grunneierne. Eksemplet med omsorgsboliger har gått igjen i flere av kommunene. Løsningene de har valgt har vært forskjellige. Et felles trekk er imidlertid at løsningen utvikles ut fra eiendommens særegenhet. I den største av bykommunene skulle omsorgsboligene bygges på en eiendom hvor det var flere kulturminner. Her var dispensasjon fra bestemmelser om grøntareal ikke aktuelt. Tvert om ble utbygger pålagt å gjenskape deler av et tapt parkanlegg. I andre situasjoner har en vurdert det som greit å dispensere, fordi eiendommen ikke har strategisk beliggenhet eller fordi de øvrige omgivelser ble vurdert til å kunne kompensere noe for den økte utnyttningen.

*”Det er jo mange måter å løse dette på. Både politikerne og barnerepresentantene passer på her. I den grad en gir dispensasjon, passer en på at det er konkrete alternativer tilstede.”*

Enten en skal dispensere fra bestemmelser i kommuneplanen eller bestemmelser nedfelt i gjeldende reguleringsplan for området, er en opptatt av at dette skal søkes om og begrunnes ut fra prosjektet og den spesifikke eiendommen. Dispensasjonen skal behandles politisk og nedfelles som vedtak. Det gjelder også der det er en eksisterende reguleringsplan som en ønsker å fravike på bestemte punkter. Dette kan fremmes som sak om ”mindre vesentlig endring”, men det skal begrunnes. Som sitatet antyder, er en opptatt av at dersom kvalitetskrav fravikes, skal det utarbeides alternativer. Dette fordi en både ønsker å ha fleksibiliteten som ligger i å kunne fravike bestemmelser, samtidig som en ikke ønsker å uthule bestemmelsene.

## **Andre planer/temaplaner**

### **Visjonær kommunedelsplan**

I tillegg til kommuneplanen med bestemmelser og generelle vedtekter, arbeider kommunene med ulike typer tematiske planer og områdespesifikke delplaner. Disse planene kommer som resultat av behov for å legge til rette for raskere respons på forespørsler og for å kunne gi utbygger større forutsigbarhet mht. hva en kan tillate og hva kommunen ønsker i bestemte

områder eller typer områder. Planene har noe ulik karakter etter hvilke utfordringer som er i området eller som er knyttet til temaet.

I en av bykommunene har de i de siste 6-7 årene arbeidet med ulike typer delplaner og retningslinjer for byutvikling. De søker etter en form som både gir signaler om lokalisering av ulike typer virksomheter og som er visjonær mht. utforming av bybildet, av formale trekk knyttet til gater og bygg. I kommuneplanens arealdel har alle kommunene nedfelt retningslinjer for senterstruktur. Formuleringene tilsier at større forretninger, servicetilbud og kulturelle institusjoner skal lokaliseres i, eller i nær tilknytning til, senterområder. Dette oppleves imidlertid langt fra tilstrekkelig som signal fra kommunen til utbyggere og investorer om hva som er ønsket utvikling i byen, og kommunene søker etter andre redskaper/planer/veiledere som kan fylle et behov for å være visjonær og samtidig ha noen konkrete, robuste bestemmelser som en kan vurdere forslag til konkrete bygg ut fra.

I den største bykommunen har de gjort et forsøk gjennom en egen *plan for byforming* og en *formgivings-veileder*. Sistnevnte er relativt detaljert og rommer blant annet en reklameveileder. Kommunen har i tillegg hatt en konkurranse for en sentral del av sentrum hvor vinneren fikk i oppdrag å lage en detaljplan for dette området. Kommunen ønsker i tillegg å få laget en kommunedelplan for større deler av sentrum. Denne skal inneholder formale rammer for byggetiltak i sentrum og gi veiledning til utbygger om framgangsmåte og aktuelle løsninger. De ser for seg en plan som gir en relativt konkret visjon om utviklingen i ulike deler av sentrum, både mht. service/tilbud (type virksomhet) og formale trekk, samtidig som den viser hvilke områder av sentrum kommunen mener krever spesiell aktsomhet. Det kommunen søker etter er et supplement til flater og sonering etter formål. Det de søker må ha konkrete bestemmelser og en tekstdel som forklarer hva man bør kunne utvikle området til

*”... slik at en kan inspirere utbyggere og lede dem i rett retning.”*

Den største bykommunen var klar på at det redskapet de søkte, den delplanen de så for seg, burde kunne fungere som underlag for behandlingen av en byggesøknader. Den må derfor både være visjonær og ha klare bestemmelser som alle må forholde seg til, og den må være områdespesifikk. Utfordringen er å slå fast noen sentrale aspekter og la resten være fritt. Utvikling i sentrum og sentrumsnære områder handler mye om å styre den formale utviklingen og påse at aktivitetene er egnet for bysentrum.

De mener det er svært vanskelig å finne plantyper som både forteller hva slags utvikling som ønskes, som har en tilstrekkelig fleksibilitet ovenfor utbyggers forslag, og som er konkret nok til å utgjøre et styringsredskap.

## **Fortetningsplaner**

Fra omegnskommunene pekes det på et behov for delplaner eller temaplaner som kan være til hjelp i behandling av søknader om fortetting. De merker stor interesse for å fradele tomter i områder bebygget med eneboliger, og i de senere årene har det dukket opp mange søknader om tomannsboliger, rekkehus og småblokker. I kommuneplanen er det rom for fortetting *med samme type bebyggelse*, noe som i de aller fleste tilfeller vil si eneboliger. Behovet for flerfamilieboliger er stort, og i den grad lokaliseringen er nær et senter eller trafikknutepunkt, er tettere utnyttning i tråd med nasjonal utbyggingspolitikk. Kommunene opplever imidlertid at de mangler planredskap for å kunne gi en rask og kvalifisert respons på slike henvendelser, blant annet for å kunne gi grunneier (eller investor) signal om *hvor* det er greit med økt tetthet og *hvor* det er problematisk.



Den største omegnskommunen har nylig fått en bestilling fra politikerne om å lage en plan for fortetting i kommunen. Dette vil, slik de ser det, åpne for en styrt og tilpasset fortetting, slik at det kan bli mer rekkehus og lavblokker i områder som nå er dominert av eneboliger. I påvente av en slik fortetningsplan, må en utarbeide separate regulerings- eller bebyggelsesplaner dersom det søkes om noe annet enn enebolig.

### **Ulike typer registreringer**

Alle kommunene har ulike temaplaner og bearbejdede registreringer som drøfter vegetasjon, vannveier, vassdrag, kulturminner eller andre sider av kommunens natur- og kulturarv. Disse planene er sentrale for å bevare kvalitetene for framtiden og forhindre at sårbare elementer går tapt i utviklingen.

Flere av kommunene har temaplaner og registreringer som er utarbeidet i tett kontakt med fylkesnivået. Den største bykommunen har for eksempel en registrering av eldre hus i sentrum og en av kulturminner langs elven. Disse er laget sammen med fylket<sup>7</sup> og viser spesielle områder og enkeltbygg med karthenviisning. Disse er gode hjelpemidler for saksbehandlerne, for å vite hvilke hensyn som er viktige for konkrete eiendommer.

*”Noe av det er så gammelt og unikt at det trenger juridisk beskyttelse. Dette bør legges ned i reguleringsplanene. En bør se dette i sammenheng med en fortetningsplan for sentrum. Foreløpig har en bare registreringene, og det er mye å hente i dem alene, også.”*

### **Regionale myndigheter**

Regionale myndigheter er sentrale på flere måter, ikke bare som faglig ressurs når det skal utarbeides registreringer og temaplaner. De har innsigelsesrett, og det er viktig for sakens framdrift at kommunen kjenner til regionale myndigheters krav og at disse blir trukket inn som beslutningspremiss på et tidlig tidspunkt. Det er av stor betydning for sakens effektivitet at deres syn er kjent. Ofte vil kommunen invitere regionale til et første oppstartsmøte sammen med utbygger, slik at de kan få uttale seg om saken. Fra alle kommunene understrekes at det ikke er vanskelig å få regionale kulturmyndigheter og veimyndigheter med på tidlige møter, men det varierer hvorvidt fylkesmannens representanter ønsker å delta tidlig i prosessen. Fra en kommune spissformuleres dette slik:

*”Nei, fylkesmannen venter alltid til saken er ferdig, så lager de innsigelse.”*

Fra en planlegger med lang erfaring formidles et bilde av at personlig, faglig tyngde er av betydning for hvorvidt regionale instanser og statsetater ønsker å møte på tidlige møter og gi uttalelser om hva de er opptatt av i forhold til utbyggers idéer. Han sier det slik:

*”De erfarne kan komme med syn tidlig, de er ikke redde for å si noe galt.”*

Karakteren på kontakten er til dels personavhengig, og dersom det har vært samme personer i stillingene i lang tid, er relasjonene tette. Tette bånd er ikke bare en fordel, de kan skape problemer i forbindelse med lojaliteten. Fra to av kommunene fortelles det at samforståelsen tidvis er så tett at de får kritikk for at andre ikke kan si ”ved hvilken side av bordet kommunen sitter”. Vegvesenet framheves som den instans hvor forbindelsen er tettest, og fagpersonene er på fornavn. En av kommunene framhever at de opplever Riksantikvaren

---

<sup>7</sup> Registreringene som publikasjonene er basert på er laget i samarbeid med Fylkeskonservator, Museet, Fortidsminneforeningen og Byplankontoret. Dokumentene er utgitt av Byplankontoret, med støtte fra fylkesmannens miljøvernaveidning.

som vanskelig, de har ingen kontakt. Lite kontakt skaper problemer i forbindelse med forutsigbarhet i forhold til de hensyn denne institusjonen skal ivareta.

### **Oppstartsmøte**

I de aller fleste saker holdes et oppstartsmøte med utbygger, etter at vedkommende har tatt kontakt med kommunen om en idé eller et prosjekt. Fra alle de fire kommunene understrekes at dette møtet bør være svært tidlig, mens utbygger er åpen i sine ideer. Jo før de kommer i dialog, jo lettere er det å påvirke innholdet i forslaget. For at kommunene skal få forberedt seg, ber de om å få noe skriftlig om saken på forhånd, en foreløpig skisse eller beskrivelse av hva saken dreier seg om.

På oppstartsmøte drøftes utbyggers idéer i forhold til en konkret eiendom ut fra kommunens eller andre myndigheters ønsker og restriksjoner for eiendommen, og ut fra eventuell annen planlagt aktivitet i området. Oppstartsmøtet kommer som nevnt tidlig i samhandlingen. Kommunen ber ofte om en kartskisse og noen ord om hva utbygger tenker på i forkant. Oppstartsmøtet skiller seg fra forhåndskonferansen ved at sistnevnte gjerne holdes i forbindelse med en konkret byggesak, og gjerne lenger ut i prosessen. På oppstartsmøtene er det planavdelingen som møter utbygger. Få forhåndskonferansen er det primært byggesaksbehandleren som møter en søker, eventuelt med assistanse fra en representant fra planavdelingen (se kapittel 7).

### **Oppsummering: Søker etter nye redskap**

Kommunenes respons på private forslag hviler tungt på langsiktige oversiktsplaner og bestemmelser av ulike slag. I samtalene med de fire kommunene kom det klart fram at den overordnede kommuneplanens arealdel og bestemmelsene i den, er fundamental og essensiell. Den gir blant annet kommunene anledning til kreve detaljplaner dersom de mener det er nødvendig for å sikre at utbyggingen er i tråd med intensjonene i overordnet plan. Den gir dem mulighet til å fraråde prosjekter som går på tvers av ønsket utvikling. Den har hjemlene som kan pålegge kvalitetskrav og andre spesifikke hensyn.

Både den overordnede kommuneplanen og andre generelle bestemmelser som kommunen har vedtatt, fungerer som en slags "minimumsdokumenter". De er "negative" i betydning av at de primært er en hjelp til å avvise tiltak og til å liste opp betingelser for tiltak som tillates. Kommunene søker derfor etter supplerende dokumenter. Disse skal til dels gå mer i detalj og liste opp bestemmelser og retningslinjer i bestemte områder eller situasjoner. De skal imidlertid også være mer visjonære og åpne ovenfor utviklingskreftene i markedet. Kommunene, særlig den største bykommunen og den største omegnskommunen, prøver aktivt ut kommunedelplaner, temaplaner, veiledere og utredninger av ulike slag. De mener imidlertid at de ikke har funnet en endelig løsning for hvor detaljerte og hvor åpne og inviterende slike dokumenter bør være. Kommunene søker etter noe som er åpent og fleksibelt, med få og robuste bestemmelser.

Kommunene har tett kontakt med regionale instanser som fylkesmannen, fylkeskommunen og statlige etater. Selv om kommunene er godt kjent med deres prioriteringer og hensyn, understrekes betydningen av at regionale myndigheter og statsetater trekkes med i analysen av konkrete forslag så tidlig som mulig. Kommunene gir imidlertid klart uttrykk for at det først og fremst er fra fagfolk med lang erfaring at de får de nødvendige avklaringene på et tidlig tidspunkt.

## 6. Byråkratiske utfordringer

Siden private detaljplaner så sterkt henger sammen med konkrete byggeprosjekter, er det åpenbart et stort behov for å koordinere fagfolk på plan og fagfolk på byggesak. Det er da også utviklet et omfattende samarbeid mellom de to funksjonene, i alle fire kommunene. Det er et utstrakt behov for å konferere om forslag og samkjøre forståelsen av hvordan de ulike planene og bestemmelsene skal tolkes. Dette handler om å bygge en felles holdning til hvordan planene skal brukes, hvordan utbyggerne skal møtes og om å sikre at forslagsstiller får profesjonell og upartisk behandling. Siden det er såpass stort rom for skjønn i avgjørelsene, både mht. prosess og utforming, er det stort behov for å sikre kvalitet i kommunenes saksbehandling. I slike situasjoner kan systematisert samarbeid betraktes som en form for kvalitetssikring av saksbehandlingen.

De fire kommunene har mange likhetstrekk i hvordan de er organisert. I alle fire kommunene er byggesak og regulering seksjoner i samme avdeling. I noen av kommunene er kart- og oppmålingstjenester lagt i egen seksjon, i andre er de en integrert del av enten byggesak- eller reguleringsseksjonen (se vedlegg 3).

Det er store forskjeller på hvor store personellressurser kommunene har til rådighet:

Omegnskommune s: (46.000 innbyggere og 100kvm areal): 29 årsverk totalt.

Omegnskommune l: (29.000 innbyggere og 76 kvm areal): ca. 5 fagpersoner pluss ansatte på kart/data og merkantilt personell.

Bykommune s: (54.500 innbyggere): ca 25 årsverk totalt.

Bykommune l: (25.000 innbyggere, 674 kvm land): ca. 12 årsverk totalt.

### Organisering og samarbeid

I alle fire kommunene er reguleringsarbeidet og byggesaksbehandlingen seksjoner i samme avdeling. I to av kommunene er dette en organisatorisk endring som har skjedd i de senere år, utviklingen har ført de to funksjonene nærmere hverandre. Byggesaksbehandling har tradisjonelt bestått i å behandle søknader i henhold til ferdig definerte kriterier. Nå får de flere saker som også handler om å velge saksbehandlingsprosedyre. Når byggetiltaket ikke faller inn under noen reelt gyldig reguleringsplan, må byggesaksbehandleren ta stilling til hvordan de planmessige avklaringene skal gjøres. I kapittel 3 ble det pekt på at fagkollegiet ofte kan velge hvordan saksbehandlingsprosessen bør legges opp. En kan velge å bruke dispensasjon eller en kan velge å kreve en egen detaljplan. Hva som velges vil være situasjonsavhengig og saksens karakter, områdets karakter, styringsdokumenter med gyldighet for området vil spille inn, sammen med den enkelte saksbehandlers vurdering. At så mye er åpent og uavklart, oppleves for noen som en frihet og en positiv faglig utfordring. Det er en anledning til å påvirke. Andre ser det som et problem at det ikke er bestemt hvordan de skal vurdere søknaden og opplever situasjonen som vanskelig og tidkrevende. Uansett fører situasjonen byggesaksbehandleren nærmere planleggeren. Planleggerne er tradisjonelt vant til å arbeide med mange uavklarte forhold, mens for en del byggesaksbehandlere er dette nytt. Fra en kommune sies det slik:

*”Dette handler om to kulturer, og motsetningene mellom dem er i ferd med å vaskes ut. Det er også et mål at dette skal vaskes ut.”*

Det ligger store potensialer i samarbeid mellom ulike fagfelt og tradisjoner som ser byggetiltaket fra forskjellige vinkler. Byggesaksbehandleren har tradisjonelt hatt mest kontakt med utbyggersiden og vil kunne se saken fra tiltakshavers ståsted, mens planavdelingen primært vil vurdere saken ut fra allemenne hensyn og det som er nedfelt i plandokumentene.

Den største omegnskommunen har dannet et team med ledere fra byggesaksavdelingen, reguleringsavdelingen og avdelingen for delesaker som vurderer hvordan saker og henvendelser skal behandles.

*”Utgangspunktet for å få ting til å fungere er ganske bra. I ledelsen har vi tre personer med samme fagbakgrunn som kommuniserer godt, samtidig som vi er nok ulike til at det blir spenning.”*

Fra plansiden i denne kommunen ble det trukket fram eksempler på hvordan kulturene mellom de ulike faggruppene nærmer seg hverandre. Et av dem var at ansatte på byggesak er i ferd med å endre syn på hvordan en detaljplan skal være og hvordan den skal brukes. Plansiden mente de så et skifte: hvor det før var en utbredt holdning om at reguleringsplanene ikke kunne være detaljerte nok, ser en nå en fordel i at også detaljplaner gir fleksibilitet i forhold til konkrete tiltak. Dette er et uttrykk for at en også innenfor byggesaksbehandlingen blir mer familiær med skjønnsmessige vurderinger.

### **Flytte sak eller utvide ansvarsfelt**

Det er ikke nødvendigvis slik at kommunen lager rammene og så samarbeider med utbygger/forslagsstiller om å få tiltaket til å ”passe inn i rammene”. Der forslagene starter som en byggesak som er uten tilstrekkelig planavklaring, står kommunen ovenfor en situasjon som er ”åpen i begge ender”. Kommunen kan forsøke å påvirke tiltaket, og den kan påvirke de planmessige rammene. I praksis vil kommunen forsøke å få forslagsstiller til å lage planmessige rammer, på basis av kommunens overordnede planer. Dette kan ha karakter av en reguleringsplan, en bebyggelsesplan eller bruk av andre styringsparametre (bla. dispensasjon). Kommunen kan også forsøke å påvirke selve tiltaket. I de fleste tilfeller vil en gjøre begge deler. Situasjonen er med andre ord ”åpen i begge ender”. Det handler både om valg av planparameter og om utforming av tiltaket. Dette aktualiserer spørsmålet om hvilket fagfelt/hvilken seksjon som bør ”holde i saken”.

Problematikken kan illustreres i delesaker. Disse er i et mellomrom mellom plan- og byggesak. Delesaker i tettbygde strøk er ofte komplisert, og veien er kort fra en delesak som låser seg til plansak (§ 33, bygge og delesaker). Dette skjer dersom en ikke klarer å styre/håndtere delesaken ut fra kommuneplanen og andre virkemidler. Dersom en sak går fra delesak til plan, kan det i noen tilfelle oppfattes som om en ”mister den over til plan”. Dersom samarbeidet ikke er godt nok, kan det få preg av prestisje-nederlag.

Det ligger i sakens natur at byggesaker eller delesaker som utløser et behov for en detaljplan, går på tvers av fagfelt. I tillegg til å aktualisere samarbeidet på tvers av seksjoner, fagbakgrunn og tradisjoner, aktualiserer det spørsmålet om hvor ansvaret skal ligge. Skal det følge faget slik at saken flyttes, eller skal kompetansen flyttes til saken?

I de fire kommunene er det ulik praksis på dette. I den største bykommunen var det en klar oppfatning av at byggesak var de som skulle vurdere dispensasjon og velge planredskap dersom det var behov for detaljplanlegging i tilknytning til en byggesak. I den største

omegnskommunen var praksisen omvendt: dersom det i en sak var spørsmål om å avvike fra gjeldene detaljplan, ble saken flyttet over til seksjonen for reguleringsaker. Etter deres oppfatning var det best at de som hadde utarbeidet planen også var de som skulle vurdere endringer eller dispensasjon.

### **Byggesaksbehandlere med spisskompetanse**

Plan og byggesak møtes i enkeltsaker, men erfaringen er imidlertid at de fortsatt "søker til sine egne" for konsultasjoner. Planleggerne opplever dessuten at byggesaksbehandlerne nå, etter den siste revideringen av plan og bygningsloven, har tilegnet seg mye spisskompetanse som plan ikke har, og som plan i begrenset grad er interessert i å få.

Lovrevisjonen har utvilsomt gitt byggesaksbehandlerne mer spesialisert kunnskap<sup>8</sup>. Selv opplever de at fokuseringen på deres rolle som revisjonen medførte har gitt dem mer tyngde og selvspekt.

Fra planseksjonene mener de imidlertid at behovet for spesialkompetanse har den praktiske konsekvensen at det er vanskeligere å sette en planlegger til å utføre byggesaksbehandling. I en av kommunene mente de at det var kommet et større skille mellom reguleringsarkitektene og byggesaksbehandlere. I de andre kommunene skilte de mellom de ulike fasene i byggesaksbehandlingen. Samarbeidet mellom plan og byggesak var der blitt mer omfattende i analysefasen, men ikke i de andre fasene (prosjekteringsfasen, produksjonsfasen og saksbehandling knyttet til ferdigstilling).

### **Formelle møter**

Samarbeid og kollegial konferering er en måte å sikre kvaliteten i saksbehandlingen. Selv om det er omfattende kontakt mellom fagfolk internt på en seksjon og mellom seksjoner, er det person-avhengig hvor lett/raskt en tar kontakt. Alle kommunene har formalisert samarbeid på tvers av seksjoner.

### **Ledermøte på tvers av seksjoner**

I alle fire kommunene har de seksjonsmøter hvor lederne for seksjonene møtes jevnlig for å diskutere alt fra konkrete saker til administrative forhold. I den største bykommunen er dette formalisert gjennom en praksis med dobbelt parafering, fra planseksjonen og fra byggesaksseksjonen. Denne kommunen har også utstrakt samarbeid på saksbehandlernivå.

### **Temamøter**

Alle kommunene har ulike type møter hvor seksjonene møtes for å diskutere konkrete saker. Disse har noe ulik form og ulik betegnelse. I den største bykommunen har de slik møter ukentlig, og alle større saker blir diskutert i større forum. De har som politikk at saksbehandlere ikke skal si noe til forslagsstiller før det har vært en administrativ vurdering, og det skal gjøres i et fagfellesskap.

---

<sup>8</sup> I revideringen av byggesaksfeltet i plan- og bygningsloven er det de utførende ledd (utbyggerne selv) som skal sørge for kontroll av eget arbeid. Byggesaksmyndighetenes oppgave er å påse at de har tilstrekkelig kvalitetsstyring og holdbare kontrollrutiner. I tillegg skal byggesaksmyndighetene godkjenne at foretakene er kvalifisert for det arbeidet de påtar seg. Dette har gjort at byggesaksbehandlerne gir godkjenning til de forskjellige foretakene, kontrollerer foretakenes kvalitetsrutiner og kontrollopplegg og kontrollerer at disse følges opp.

En annen av kommunene har mer sporadiske saksmøter hvor relevante personer/posisjoner inviteres til å diskutere en bestemt sak. Der er det saksbehandler som inviterer til møtet, og ofte vil også regionale etater og statsetater trekkes inn (vegvesen, brannsjef og lignende).

### **Postmøter**

Begge bykommunene og den minste omegnskommunen praktiserer en form for postmøter hvor alle henvendelser gjennomgås i fellesskap. Her diskuteres det grovt hva slags type sak det dreier seg før de fordeles. Den største omegnskommunen har måttet droppe postmøtet fordi det ble for arbeidskrevende, postmengden var stor. Hos dem skal leder se all post og de fagansvarlige ta "sine bunker". En ser at et postmøte (for eksempel ukentlig) ville vært tjenlig, men effektivitetskravet er for stort til at det prioriteres. Leder for avdelingen uttrykker det slik:

*"Press gjør at vi må velge den minst tidkrevende løsningen, men vi ser at informasjonsflyten kunne vært bedre".*

### **Prosjektorganisering?**

I den største bykommunene har de begynt å tenke på å organisere hele avdelingen mer prosjektrettet og dermed viske ut skillene mellom de to seksjonene enda mer. De mener at de på den måten bedre kan ivareta kommunens oppgave:

*"Kommunens jobb er å si hva som er mulig å få til på den aktuelle eiendommen og hjelpe forslagsstiller i gang. Det å kunne sortere prosjekter er en viktig del av jobben. Det er også viktig å vite hva en kan tilby og se hva som ikke vil la seg realisere. Det er prosjektet som må være i fokus".*

Forslaget om prosjektorganisering på tvers av seksjon (plan og byggesak) er ikke utredet i detalj, og det er åpent om dette skal gjelde hele avdelingen eller deler, om en skal øremerke innsats til utarbeidelse av overordnede planer og andre styringsredskap, om dette er noe som skal rotere etc.

### **Kvalitetssikring**

Hensikten med samarbeid mellom plan og byggesak er nødvendig for å sikre de mange skjønnsmessige avgjørelsene som saksbehandlingen består av. Det er sentralt at ingen saksbehandler arbeider alene med en sak. Kvalitetskontrollen er både for å beskytte forslagsstiller/søker og kommunen selv. Forslagsstiller har krav på å få sin sak behandlet profesjonelt og upartisk, og politisk ledelse har krav på at alle relevante sider i saken er belyst, før de fatter et vedtak. Fra alle fire kommunene fortelles at de opplever at det er en god forståelse blant de ansatte på hva som bør drøftes i fagfellesskapet.

### **Effektivitet**

Alle fire kommunene er underlagt presserende effektivitetskrav. Pågangen fra markedsaktørene er stor og ønsket om å gi rask respons og ha en kort saksbehandling er satt høyt. Alle kommunene er opptatt av å gi rask respons. På spørsmål om kravet til effektivitet er *for stort*, ble det svart benektende. Det ble understreket at det kreves en fin balanse mellom faglig kvalitet og effektivitet. Det ble framhevet at det også har med yrkesstolthet å gjøre. En vil få ting unna og være en god byråkrat, det er en del av det å være en god fagperson. Kravet til effektivitet har imidlertid den ulempen at det kan bli vanskelig å få satt av ressurser til å utføre nødvendige, tematiske planer og annet "bakgrunnsarbeid".

## Bemanning

Plan opplever at feltet plan- og byggesak har blitt noe mer oppvurdert politisk de siste årene, og opplever samlet sett at det er forståelse i systemet for arbeidet som gjøres. Fra tre av kommunene fortelles at de har fått nye stillingshjemler de senere årene. I en av kommunene har de i tillegg en praksis hvor de setter ut planoppgaver når pågangen er spesielt stor (den største omegnskommunen). Dette er en buffer for kommunen, men det koster samlet mer enn en stilling ville ha kostet. En tror imidlertid at det er mer effektivt å kjøpe inn enkelte tjenester i presserende perioder fordi en da beholder fleksibiliteten, og de har øremerkede midler til dette i sitt budsjett. Dersom de hadde ansatt en person, ville denne blitt fylt opp med oppgaver av annet slag når det ikke var rush på plan, og når rushet kom ville de være like langt. Kommunene kjøper også inn andre tjenester, som analysearbeid i forkant av temaplaner og hjelp til digitalisering av kartverket og lignende.

Samtidig som kommunene mente at plan og byggesaksbehandling har fått noe større forståelse blant politikerne og noe bedret bemanning, har de også fått flere oppgaver (blant annet i tilknytning til GAB-registeret). Kommunene er opptatt av at mye av deres ressurser blir brukt til papir-arbeid og tar tiden bort fra faglig arbeid; fra arbeid med å gjøre prosjektene gode. Fra alle fire kommunene meldes at det fortsatt satses svært lite på egenproduserte planer og at kommuneplanen til dels oppfattes som en pliktøvelse. Men dette er i endring:

*”De (politikkerne) ser det litt annerledes. Plan er fortsatt ikke ”in”, men det er byutvikling.”*

## Andre effektiviseringstiltak

Den største bykommunen og den største omegnskommunen har gjennomført forskjellige effektiviseringstiltak. En av dem går ut på å typeinndele saksbehandlingen. I tillegg til å ha delt sakene inn etter geografisk område, har de gjennomført en foreløpig inndeling etter tema/hva saken omhandler:

- delingssaker
- eierseksjonering
- befaring av ulovligheter som ikke er byggesak
- befaring av ulovligheter som er byggesak
- saksbehandling av ulovligheter
- klagesaker og konsesjonsbehandling
- GAB-registrering
- estetisk vurdering
- brannteknikk
- arbeidsmiljø

Inndelingen er basert på at hver saksbehandler har mer enn en type "spesialoppgave".

Omegnskommunen har også arbeidsdeling i saksbehandlingen etter geografisk område og etter tema. I tillegg har de arbeidet med effektivitetsmål for bedre å kunne dokumentere saksmengder og egen effektivitet. De har delt saksbehandlingen fra søknad til avslutning av saken inn i *milepæler*. Hver milepæl er et behandlingstrinn eller en arbeidsoperasjon som inkluderer en beslutning.

*”Som milepæl i en vanlig byggesak betegnes her forhåndskonferanse, rammetillatelse, lovmessighetskontroll av melding, igangsettingstillatelse og brukstillatelse/ ferdigattest samt tilbakesending med krav om endring av søknad. En milepæl kan utgjøre en svært variert arbeidsmengde og inneholde flere arbeidsoperasjoner.”*

*Utdrag fra virksomhetsplan/årsmelding*

En byggesak består vanligvis av mellom 1 og 10 milepæler<sup>9</sup>. Milepælene er nyttige for å synliggjøre de mange ulike operasjonene som saksbehandlingen består av og for å planlegge effektivitetsmål for den enkelte saksbehandler og avdelingen som helhet.

Den samme kommunen mener det er svært vanskelig å utarbeide tilsvarende systemer for å måle effektiviteten for arbeidet med *reguleringsplaner*, fordi det er svært vanskelig å vite hvilke problemstillinger som vil komme opp. Hele utgangspunktet for å lage en plan er nettopp at det er mange interesser som skal sorteres og ryddes.

Kommunene estimerer gjennomsnittlig saksbehandlingstid for reguleringsplaner på 1,5 - 2 år. Det er imidlertid svært vanskelig å beregne tiden fordi startstidspunktet ikke er entydig. Som tidligere vist, starter noen planer med en byggesak og en "tradisjonell" forhåndskonferanse. Andre starter med uformell konferering, og det kan ta lang tid fra et slikt møte til første forslag blir sendt inn. I tillegg kan det dukke opp uforutsette problemstillinger som kanskje krever separate utredninger (som for eksempel krav om trafikkanalyse). Kommunen har derfor ikke gjort tilsvarende forsøk på å systematisere arbeidsoppgavene og sette effektivitetsmål for behandlingen av detaljplaner.

## Oppsummering: Byråkratiske utfordringer

De fire kommunene er svært opptatt av å sikre kvaliteten på sin virksomhet i samarbeidet med private utbyggere. De er opptatt av at etaten skal framstå med en fortolkning av planer og bestemmelser og være profesjonelle og upartiske i møtet med utbygger.

Et svært sentralt element i kommunenes kvalitetssikring er å styrke samarbeid mellom ulike fagfolk. Innslaget av skjønn er stort i alle sakene. Det er sentralt å sikre at det er *etatens faglige skjønn* som ligger til grunn for avgjørelser og ikke den enkelte saksbehandlers skjønn alene. Tett samarbeid mellom fagfolkene er ofte en forutsetning for kommunens respons, da sakene er kompliserte og sammensatte, og berører flere fagfelt. Svært ofte vil regionale instanser være trukket med i samarbeidet.

I alle de fire kommunene er hensynet til faglig kvalitet uløselig knyttet til krav om byråkratisk effektivitet. For saksbehandlerne handler dette om to sider av samme sak. I det å være en god fagperson og byråkrat, ligger også evnen til å få saker unna. Både på planseksjonen og byggesakseksjonen har de klare effektivitetskrav mht. antall saker og saksbehandlingstid. I en av omegnskommunene har de gått systematisk inn i effektivitetskravene i et forsøk på å finne systemer som måler reell effektivitet opp mot forventet, på den enkelte saksbehandler/de enkelte sakstyper. Det understrekes imidlertid at effektivitet langt fra alltid er opp til kommunen alene. Gjennom saksbehandlingen kan det komme opp forhold som det tar lang tid å avklare og hvor kommunen ikke alltid kan påvirke forløpet. Dette gjelder særlig i plansaker.

Kommunene har noe ulik praksis for hvem som har ansvar for å "holde i prosessen" i saker som ikke starter som klare plansaker. I begge omegnskommunene og den ene av bykommunene er det planseksjonen som har ansvaret dersom en sak startet som byggesak men som krever utarbeidelse av reguleringsplan eller annen type planmessig avklaring (ved

---

<sup>9</sup> For eksempel har saker med 2. trinn behandling 7 milepæler (forhåndskonferanse, grovsjekk/tilbakesending, kontrollplan/ansvarsrett, rammetillatelse, kontrollplan/ansvarsetter, igangsetting, ferdigattest/midlertidig brukstillatelse). Melding om arbeid har én milepæl (lovmessig kontroll/godkjenne meldingen) og oppfølging av ulovligheter har 10 milepæler (vedtak om stans/opphør §113, klage på vedtaket/bygningsrådet, ny søknad fra tiltakshaver, avslag etter delegasjon, klage på vedtaket/rådet, fylkesmannen, pålegg om retting, klagebehandling, fylkesmannen, tvangsgjennomføring/bot).



behov for dispensasjon, mindre vesentlige endringer fra gjeldene plan eller krav om ny detaljplan). I den største bykommunen, som også har lengst erfaring med private forslag, er det mer utbredt at byggesak har saksbehandleransvaret når saken startet som en byggesak, selv om saken utløser planmessige avklaring. Der er praksis at saksbehandleren på byggesakseksjonen etablerer et team som har et felles ansvar for å drøfte saken.

Byggesaksreformen har trolig påvirket forholdet mellom plan og byggesak. Reformen har ført til at byggesaksbehandlerne skal opparbeide særskilt kompetanse på kontroll og tilsyn. Det er nå blitt vanskelig å la personell med plankompetanse ta over byggesaksbehandlernes ansvarsfelt. Selv om dette kan ha redusert noe av fleksibiliteten i flyten av personale mellom seksjoner, tyder samtalen på at byggesaksbehandlerne har fått tydeliggjort hva som er deres fagfelt og derved styrket egen faglig identitet.

## 7. Samarbeidet med politisk ledelse

Politisk og administrativ ledelse i kommunen er svært sentral i all utbygging. Det er politikerne som skal vedta både plansaker og byggesaker, selv om mye myndighet er delegert til fagetaten. Alle detaljplaner skal behandles politisk: bebyggelsesplaner skal vedtas i det faste utvalget for plansaker (planutvalg, teknisk utvalg eller lignende) (i hht. §28 i pbl), mens reguleringsplaner og reguleringssaker både skal behandles i det politiske fagutvalget og i kommunestyret/bystyret (i hht. § 27 i pbl.). Mindre endringer i gjeldene reguleringsplaner behandles kun i planutvalget og har således vesentlig raskere saksbehandlingsprosess enn en ny plan. Politikere skal sette rammene som fagetatene skal arbeide ut fra. I alle fire kommunene ble det framhevet at politikerne ofte var mer opptatt av konkrete saker enn av å utvikle gode styringsredskaper for etaten.

### Arbeidsdeling politikere og fagetat

Et sentralt spørsmål når det gjelder samarbeidet mellom politikk og fagetat er om fagetaten opplevde politisk innblanding eller om de opplevde at politikere forsøker å instruere dem i bestemte saker. Fra alle fire kommunene ble det framhevet at de ikke opplevde å bli instruert av politikerne på noen uttidig måte, og i de aller fleste saker mente de å ha *”grei backing politisk”*. De opplevde imidlertid at det var kort vei fra en utbyggers erfaring med fagetatens håndtering av en sak, til politikerne. Dersom en utbygger hadde dårlig erfaring med sin kontakt med fagetatene i kommunen, var det stor sannsynlighet for at politikerne satt det på dagsordenen.

Det fortelles at utbyggere som opplever at saken ikke har den forventede utvikling tidvis spør om dette i kommunestyret, eventuelt ber kommunestyret *”ta affære”*. I slike tilfeller må planavdelingen stille opp og konfrontere politikerne (og utbygger) med sitt syn. Fagetaten må med andre ord stå til rette for sine synspunkter og valg. Saksbehandlerne mener at dette kun skjer i spesielle tilfeller, og i prinsippet er greit.

I enkelte tilfeller bruker mindretallet i kommunestyret planavdelingen som skyteskive. Dette er et *”politisk spill som en profesjonell planlegger må ta med ro”*, som fagleder i den største omegnskommunen uttrykte det. Det er en utbredt oppfatning at administrasjonen må dyrke det faglige. I den minste bykommunen har de samme vurdering:

*”... politikere fra to partier (Krf og Ap) tok kontakt med planavdelingen med innspill i en pågående sak. Dette ble ikke tatt til følge av planavdelingen. I den politiske behandlingen ble dette påpekt. De spurte hvorfor dette ikke var tatt hensyn til. Da svarte vi at synspunktene deres ikke var i tråd med vår faglige vurdering, men at de kunne fremmes som kommentar/forslag til endring i løpet av behandlingen.”*

*”Det er uttidig dersom de (politikerne) kommer og ber om at en detaljplan blir endret i forhold til faglige spørsmål. (...) Dersom politikerne mener noe om saker som er på gang, er dette greit. Det må betraktes som et synspunkt, men ikke som instruksjon.”*

## **Overordnet planarbeid – politikernes legitime påvirkningsmulighet**

I tre av kommunene fortelles at det har vært sterkere motsetning mellom plan og politikk tidligere. I disse kommunene har de blant annet brukt rulleringen av kommuneplanen til å komme nærmere inn på politikerne og få et omforent grunnlag å handle ut fra.

Administrasjonen har to oppgaver vis-a-vis politikerne. De skal ikke bare forvalte vedtakene som gjøres, de skal også forsyne dem med grunnlag for å føre politikken videre. For å illustrere hva dette innebærer, viste de til arbeidet med fortettingsplan. Her bringes problematikken rundt nye former for fortetting videre. Gjennom det faglige arbeidet og den politiske behandlingen av det, får fagetaten et dokument som de må være lojale mot etterpå.

Fagfolkene er opptatt av å være lojale mot det politiske flertallet. De ser dette som en del av det å jobbe i en kommune. De mener imidlertid at lojaliteten må knyttes til allmenne, generelle bestemmelser og ikke til eventuelle soloutspill i konkrete saker. I noen tilfeller er det vanskelig å være lojal også der politikerne har sagt sitt på en korrekt måte. Et eksempel på dette er der kommunestyret i sin behandling av langsiktige arealplaner omgjør et område fra ”friområde”, slik fagetaten har foreslått det, til ”næringsområde”. Grunneier har lenge ønsket området utnyttet til næring og har drevet aktiv påvirkning av både fagetat og politikere for å få dette til. Fagetaten mente at dette ikke var noen god løsning, men politikerne var altså uenige med fagetaten og enige med grunneier. Etter rulleringen er det fagetatens oppgave å følge vedtaket og ”gjøre det beste ut av det”.

## **Omegnskommunenes politikere**

Det formidles noe ulike bilder av hva politikerne er opptatt av i de fire kommunene. I omegnskommunene pekes det på at politikerne ønsker å være på publikums side, selv om de ønsker å gjøre dette på ulike måter. Enkelte ser det som greit å profilere seg i konkrete saker og vil gjerne være ombud og sørge for at den lille mann får sin vilje. Andre vil styre og ivareta allmene hensyn gjennom planer og bestemmelser.

## **Bykommunens politikere**

I bykommunene er politikere sterkt opptatt av utbygging/utvikling, og byutvikling står høyt oppe på den politiske dagsorden. Fra byene fortelles det om mer diffuse skiller mellom fag og politikk, men de vil ikke sette karakter på politikerne.

*” Nei, statusen til planleggerne er ikke så god hos våre politikere. Vi har en stor utfordring i det at så mange av oss (fagfolkene) har så sterke oppfatninger om så mye, og så sterke idealer. I tillegg skal vi forholde sakene til et tungt regelverk, som framhever bestemte ting.”*

Selv om planlegging ikke skaper samme engasjementet som selve utbyggingen, og selv om planleggerne ikke har høy status, blir utsagn fra administrasjonen i realiteten i liten grad overprøvd av politikerne. I følge kommunene hører det til sjeldenhetene at utbygger går til ordfører for å klage eller forsøke å hente ut løfter. Det har vist seg at dette ikke er så lurt. Politikerne er alltid positive til utbygging, og ikke alt de gir et uforbindtlig grønt lys for er fornuftig arealbruk. Politikerne ønsker ikke å gi feil signaler og trekker heller inn sin fagetat.

## Oppsummering: Forholdet til politikere og kommunens ledelse

Politikerne i alle de fire kommunene er opptatt av utbyggingsspørsmål. Selv om ikke alle ser at planlegging er viktig for å styre utbyggingen etter politiske prioriteringer, oppgir de at politikerne i liten grad blander seg inn i pågående saker. Det skjer fra tid til annen, og fagpersonalet understreker selv betydningen av å håndtere dette profesjonelt.

Politikernes fremste mulighet til å påvirke utbyggingen, i tillegg til å behandle forslagene fra fagetatene, er under utarbeidelsen av plangrunnlaget. Det er i de langsiktige arealplanene og i ulike overordnede temaplaner at de kan legge grunnlaget for en utvikling som de ønsker. At politikerne bruker disse mulighetene vises i tilfeller hvor politikerne har gått imot fagetatenes forslag, når slike overordnede planer vedtas. Administrasjonen er opptatt av å være lojal til planene, selv om de har fått en annen utforming eller andre typer bestemmelser enn fagetaten i utgangspunktet ønsket.

Det er imidlertid en latent motsetning mellom lovens bestemmelser om prosedyre og substansielle føringer og politikernes ønske om å handle og kunne "snu seg raskt" når det dukker opp interessante prosjekter. Selv om de fleste politikerne ved nærmere ettertanke nok vil se nødvendigheten av å ha både prosessuelle og substansielle føringer, opplever fagetaten at de til tider er en upopulær bremsekloss og at deres virksomhet ikke alltid har den ønskede legitimitet.

Tidligere kapitler har vist at kommunene legger stor vekt på å kvalitetssikre alle beslutninger og forhindre soloutspill, de arbeider systematisk med å få fagfolkenes vurderinger til å være basert på *etatens samlede faglige skjønn*. Prosessen med å skape forståelse for nødvendigheten av å ha egne planer og å følge de prosedurale bestemmelsen som ligger i plan- og bygningsloven, handler om å skape politisk legitimitet for egen virksomhet.

## 8. Konklusjoner/drøftinger

På grunnlag av studiene i de fire kommunene kan det fastslås at praksisen med utstrakt bruk av private planer utfordrer plan- og byggesaksmyndighetene på flere måter. I dette kapitlet skal erfaringene fra kommunene sammenfattes og drøftes.

Studien har vist at begrepet ”private planer” er svært mangfoldig. En første differensiering er mellom reguleringsplaner som er finansiert og utarbeidet av utbygger, og planer som private utfører på oppdrag av kommunen. Den siste typen planer har ikke vært gjenstand for oppmerksomhet her, fordi det da er kommunen selv som er premissleverandør for planinnholdet. Mye tyder på at det er flere likheter enn forskjeller i problematikken for planer bestilt av kommunale etater og privat finansierte planer. I denne studien er det reguleringsplaner som er *finansiert og utarbeidet* av utbygger som har vært det sentrale. Det har vært viktig å få fram noen karakteristika ved situasjonen der planmyndighetene, og de allmenne hensynene som de skal ivareta, brynes mot markedshensyn og profittbehov som utbygger må forholde seg til.

### Sammenheng mellom årsak og redskap

Den første observasjonen i studien er at det er mange og svært ulike forhold som utløser private forslag, og at det er sammenheng mellom hvilken problematikk som utløser planbehovet og de plandokumenter som kommunene gjør bruk av eller har behov for. Gjennomgangen tyder med andre ord på at *privat finansierte og utarbeidede planer* må differensieres etter hvilke problemstillinger planene omhandler, og at ulike typer planer reiser ulike problemstillinger for kommunen.

### For prosjekter i ubebygde områder kommer kommunen langt med kommuneplanens arealdel og tilhørende bestemmelser

En del av de private planene omhandler store utbygginger i ubebygde områder, utbygginger som kan karakteriseres som feltutbygging. Dette er prosjekter som er ønsket i betydning av at de er i tråd med kommuneplanens arealdel. I de aller fleste tilfellene gir kommuneplanens arealdel krav om at reguleringsplan må utarbeides før denne type bygging kan skje. Når slike prosjekter er aktuelle, vil henvendelsene gå fra utbygger direkte til planavdelingen. I denne type prosjekter peker kommunene i liten grad på problemer med å avkreve detaljplan eller å følge de prosessene som en reguleringsplan medfører. De planmessige utfordringene i denne type planer er i korthet

- å sørge for at planene tar hensyn til kvalitative bestemmelser som kommunene har for nye områder (utnyttelse av eiendommen, avsatt areal til lekeplasser, byggelinje mot vassdrag/våtomsråder, avstand til vei/jernbane etc.).
- å bli enige om rekkefølgebestemmelser og hva utbygger skal bære av kostnader knyttet til infrastruktur
- å få planer med tilstrekkelig planteknisk kvalitet

For denne type prosjekter gir eksisterende planunderlag i utgangspunktet et brukbart handlingsunderlag for kommunen. Her oppleves kommuneplanen og de generelle bestemmelsene langt på vei å være tilstrekkelige. En observasjon er at kommuneplanen og bestemmelsene er ”nødvendige og negative” i betydningen av at de avgrensner og setter minstestandard for prosjektene.

### **Fortetting i boligområder: behov for planer som er avgrenset geografisk og tematisk**

Private planer omhandler imidlertid mer enn utbygging av nye områder. En svært stor del av planene er knyttet til mindre byggeprosjekter i tettbygde områder. I mange tilfeller er dette saker som i utgangspunktet er fremmet som byggesak, men hvor sakens kompleksitet gjør det nødvendig med planmessige avklaringer. Dette kan være forhold knyttet til byggenes plassering på eiendommen, kobling mot veisystem og annen omkringliggende infrastruktur, at tiltaket berører andre grunneieres interesser etc. Det er også en del eksempler på at kravet om plan er fremmet etter klage fra naboer, hvor kommunen avkrever reguleringsplaner for å rydde opp i uavklarte forhold.

Dette dreier seg i realiteten om svært ulike problemstillinger. Et eksempel er at det utløses av et ønske om å bebygge området med en *annen type boliger* enn de eksisterende, som ved fortetting med flerfamilieboliger i boligområder dominert av eneboliger. Et annet eksempel er *delesaker* hvor fradeling av tomter skaper relativt store ringvirkninger for naboeiendommer. Ofte vil sakene som utløser et reguleringsbehov være relativt små. Kommunene gir uttrykk for at de ofte opplever det som urimelig å måtte pålegge utbygger å utarbeide (få utarbeidet) en reguleringsplan. Kommunene er derfor på søken etter delplaner eller temaplaner som skal gjøre det mulig å behandle denne type saker på en mindre omstendelig og tidkrevende måte enn gjennom en regulering. Et eksempel på dette er arbeidet med en fortettingsplan som er under oppstartning i den ene omegnskommunen.

### **Transformasjon i bysentrum: behov for planer som er geografisk og tematisk avgrenset og som i tillegg er visjonær**

En beslektet problemstilling gjenfinnes i sentrumsområdene i byene. Sentrum i byene gjennomgår for tiden relativt omfattende transformasjoner hvor eldre bygninger og eiendommer bygges om og tas i bruk på nye måter. Det er viktig for bykommunen å finne framgangsmåter som sikrer myndighetene den nødvendige faglige styringen med prosjektet, samtidig som prosessen med å avklare hva som kan bygges må gå raskt. Kommunene mener de har en viktig oppgave i å bidra til realistisk prisnivå på eiendommene, og rask planavklaring er nødvendig for å unngå urealistiske forventinger. Også her søker kommunene etter nye redskap som både kan

- forenkle saksbehandlingsprosessen
- gi styring på de områder de mener det er viktig å styre på, og
- gjøre kommunen positiv og proaktiv, formidle kommunens ønsker og visjoner for et område og appellere til utbyggernes kreativitet.

De ledende problemstillingene i studien har vært hvilke type planer og bestemmelser som kommunene gjør bruk av, eller ser behov for, i deres arbeid med private forslag, og om situasjonen med private forslag har ført til at de bruker egne personalressurser på nye måter. Når det gjelder planer og bestemmelser viser studien at kommuneplanen og bestemmelser er *nødvendige* men ikke *tilstrekkelige* for at plan- og byggesaksmyndighetene skal kunne gi effektiv respons på markedets henvendelser. Kommunene søker etter delplaner som kombinerer geografisk avgrensing og tematisk spesifisering, planer som kan forenkle saksbehandlingen og som kan gjøre kommunen mer pro-aktiv ovenfor utbygger.

### **Ny rolle: mye skjønn, mye service og stort effektivitetskrav**

I innledningen ble det reist spørsmål om private forslag førte til at kommunene bruker personalressursene på nye måter. Gjennomgangen har vist at praksisen med private planer også utfordrer kommunenes saksbehandling. Et moment i denne sammenheng er at svært

mange av beslutningene er basert på faglig skjønn. I slike situasjoner er det sentralt at det er *etatens faglige skjønn* som ligger til grunn for avgjørelser og ikke den enkelte saksbehandlers skjønn alene. I alle fire kommunene var de opptatt av at etaten skal framstå med sammenfallende fortolkning av planer og bestemmelser, og at de skal være profesjonelle og upartiske i møtet med utbygger. Dette er av svært stor viktighet med tanke på plan- og bygningsmyndighetenes legitimitet. Kommunene må sikre at vurderingene er kvalifiserte og tatt i samråd med kollegaer. Som et ledd i dette, er det et relativt omfattende samarbeid innen hver seksjon og på tvers av seksjoner. I tillegg praktiserer en av kommunene dobbelt parafering hvor en fra planseksjonen og en fra byggesakseksjonen skal undertegne alle saker, en annen praktiserer løpende juridisk kvalitetssikring av alle saker. I det hele tatt er intern kvalitetssikring av alle beslutninger satt høyt på dagsordenen.

Tett samarbeid mellom fagfolkene på plan og fagfolk på byggesak er forøvrig ofte en forutsetning for kommunens respons, da sakene er kompliserte og sammensatte, og berører flere fagfelt. Det er også slik at mange saker er rettet mot skjæringspunktet mellom plan og byggesak. Tett samarbeid mellom ulike faggrupper er både nødvendig for å gi kvalifisert respons og for å forhindre tilfeldige vurderinger.

Tett samarbeid er ikke bare enkelt, det tøyser grenser og utfordrer faglige domener. Dette aktualiseres for eksempel i saker som formelt starter som byggesaker, men hvor en ser behov for planavklaring. Er dette en utvidet byggesak eller er det en plansak? Er det de som har utarbeidet planen som har ansvar for å vurdere dispensasjon eller er det de som skal bruke planen som saksbehandlingsunderlag? Det samarbeides mer, noe som også synliggjør de faglige revirene som finnes på feltet.

### **Rask saksbehandling**

Et observasjon i forbindelse med kommunenes arbeid med egen saksbehandling er at *faglig kvalitet* i saksbehandlingen er uløselig knyttet til krav om *byråkratisk effektivitet*. I det å være en god fagperson og byråkrat, ligger også evnen til å få saker unna. Både planseksjonen og byggesakseksjonen har effektivitetskrav mht. antall saker og saksbehandlingstid. Når kommunen søker etter nye plandokumenter, er dette til syvende og sist også virkemidler for økt effektivitet. De søker etter dokumenter som gjør det enklere å formidle hva kommunen ønsker og kan tillate i bestemte områder av kommunen og som gir entydige underlag i behandlingen av forslagene. De søker med andre ord etter effektivitetsgevinster på flere nivåer: bedre og mer tilpassede forslag og effektive saksbehandlingsgrunnlag.

Effektivitet er imidlertid ikke alltid opp til kommunen alene. Gjennom saksbehandlingen kan det komme opp forhold som det tar lang tid å avklare og hvor kommunen ikke alltid kan påvirke forløpet. Dette gjelder særlig i plansaker. Enkelte saker reiser problemstillinger som krever spesielle utredninger. At utbygger forestår planleggingen innebærer også at kommunen må avvente nye innspill fra utbygger. I realiteten er det en trekantrelasjon mellom plan- og byggesaksmyndighetene, utbygger/investor og den arkitekten som investor gjør bruk av for å utarbeide planen/prosjektet. Effektiv saksbehandling innebærer at kommunikasjonen flyter godt mellom alle ledd og at alle gjør tilfredsstillende jobb. Kommunene gir uttrykk for at det er flere mangler her. De opplever ofte at konsulentene som utbyggerne bruker har lav planfaglig kapasitet og i en del tilfeller er heller ikke planarbeidet tilstrekkelig prioritert av utbyggerne.

### **Fra myndighetsprofesjon til serviceprofesjon?**

Situasjonen med private planer har også ført til at planseksjonen yter mye veiledning og hjelp til utbygger. Dette innbefatter informasjon om substansielle forhold, om hvordan plandokumenter skal forstås, hva slags tolkning som har vært praktisert etc. Oppstartsmøtet

er en konkretisering av denne type informasjon, og ytterligere informasjon gis underveis i prosessen. Informasjon og veiledning er også knyttet til prosessuelle og formelle forhold, blant annet til veiledning om hvordan planen skal bygges opp og andre aspekter knyttet til planens tekniske kvalitet. Det synes klart at praksisen med private planer langt på vei har gjort den offentlige planleggeren til en serviceperson. Det er nærliggende å trekke paralleller til studier av byggesaksbehandleren, som i stor grad ser seg som ombud og en problemløsende serviceperson (Bonnievie-Svendsen 1999).

Det kan være grunn til å reise spørsmål om praksisen med private planer er med på å gjøre selvforståelsen i planleggerrollen likere selvforståelsen byggesaksbehandler-rollen, dette til tross for at profesjonene er rettet mot ulike fagfelt. Firefeltstabellen nedenfor illustrere dette. Mens byggesaksbehandleren har sett seg som ombud og serviceperson, har planleggerne nok hatt en selvforståelse som mer entydig har vektlagt rollen som myndighetsutøver. Byggesaksprosessen har vært sett som utbyggerstyrt, men planprosessen tradisjonelt har vært sett som myndighetsstyrt. Det ser ut til at praksisen med private planer medvirker til at dette er i ferd med å endre seg. Gjennomgangen gir grunn til å reise spørsmål planleggerene ser sin rolle mer sammensatt og at servicedimensjonen har kommet sterkere inn. Denne studien kan ikke gi noe uttømmende svar på om dette er en allmenn trend, og om dette har karakter av forskyvning eller snarere dreier seg om en utvikling av rollen slik at reguleringsprofesjonen får flere fasetter:

Til tross for at begge funksjonene primært er myndighetsfunksjoner er det grunn til å spørre om det skjer en endring i vektlegging i rolleforståelsen hos planleggere, i retning av økt vekt på servicefunksjonen:

	Service	Myndighet
Byggesak	X	
Plan		<-X

En tilnærming mellom de to rollene i arbeidsform og eventuelt også i selvforståelse, forutsetter imidlertid ikke at fagfeltene må overlappe. Det er tidligere pekt på at byggesaksreformen har gjort det vanskelig å la personell med plankompetanse ta over byggesaksbehandlerens ansvarsfelt. Byggesaksbehandlerne har fått tydeliggjort hva som er deres fagfelt og derved styrket egen faglig identitet. Dette er ikke til hinder for at de to faggruppene utvikler likere arbeidsformer.

## Plan- og byggesaksbehandlingens legitimitet

Gjennomgangen har vist at situasjonen med private planer stiller store krav til de substansielle rammenes robusthet og kommunenes kommunisering av disse til utbyggerne. ”*The communicative turn*” som vi ser fra andre deler av planleggingen (Healy 1997) er også relevant innenfor detaljplanlegging. Denne dreiningen handler om en overgang fra et idégrunnlag hvor eksperter planlegger og legger til rette for utbyggeren, til en forståelse av planlegging som kommunikasjon, forhandling og rådslagning. Kommunikasjonsbegrepet bygger imidlertid på en oppfatning av aktørene som jevnbyrdige og at kommunikasjonen handler om å søke optimal løsning snarere enn å realisere egeninteresser.

Når det gjelder samhandlingen mellom reguleringsmyndighetene og utbyggerne er det viktig å ta høyde for at partene prinsipielt har *ulike* posisjoner. Utbygger vil bygge og kommunen skal definere forutsetningene som de må følge. Utbygger ønsker å realisere et konkret prosjekt og kommunen skal påse at dette er i overensstemmelse med oversiktsplanen og det som er vedtatt som ønsket utvikling for området. Når praksisen med private planer bringer elementer av rådslagning inn i detaljplanleggingen er det viktig at det ikke fører til at posisjonene forrykkes. Rådslagningen må ligge på riktig nivå og skje i riktig fase i beslutningsprosessen. Dette vil si at rådslagning må skje i forbindelse med utarbeidelsen av



de substansielle rammene (delplaner av ulike slag) og i en svært tidlig fase av detaljplanarbeidet. Når kommunene i senere faser av saksbehandlingen lempet på krav eller bestemmelser, må dette forstås som forhandlinger og ikke rådslagning. Forhandlinger og avtaler har ikke vært hovedtema i denne studien, men dette synes aktualisert ved private planer. Kommunene er nødt til å ha et avklart forhold til sitt styringsgrunnlag når de når de forhandler, dersom de ikke skal undergrave legitimiteten til eget plangrunnlag og til egen myndighet.

Gjennomgangen har vist at kommunene, til tross for deres søken etter planredskap og deres innsats i forhold til kvalitetssikring av egne beslutninger, også er handlingsorientert og primært er opptatt av å få til gode løsninger. De er bevisste på at reguleringsplaner er et middel for å oppnå gode løsninger, ikke et mål i seg selv. Flere har formidlet et syn om at dersom de kan styre uten plan, er planen ikke nødvendig. Denne handlingsrettede tilnærmingen er forståelig og til en viss grad også riktig, men det er en fare for at kommunene blir for løsningsorientert og at de i for stor grad må arbeide ad hoc.

Det er derfor en stor utfordring for de nasjonale planmyndighetene i å ta kommunenes søken etter nye plantyper på alvor. Dette dreier seg om å finne substansielle standarder som reflekterer politikernes og innbyggerens ønsker for utvikling, som kommuniserer godt med utbyggere og som kan ivareta de effektivitetskrav som kommunene møter. Dette er viktig dersom praksisen med private planer over tid ikke skal svekke plan- og bygningslovens legitimitet, verken blant utbygger, folkevalgte eller innbyggerne generelt.

## Litteratur

Bonnevie-Svendsen, M. (1999). *Evaluering av plan og bygningsloven – første kartlegging. Caseundersøkelse i 10 kommuner*. Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 257, Oslo

Davis, H. (1988). Development Control in England. Artikkel i *Town Planning Review* vol. 59, no. 2, 1988

Edward, D. (1988). The Planning system and the control of development in Denmark. Artikkel i *Town Planning Review* vol. 59 no. 2, 1988

Fiskaa, H. og Røsnes, A. (1987). *Plan og resultat. Om endringer og gjennomføringen av reguleringsplaner*. NIBR-rapport 5:87,1988

Frihagen, A. (1989). *Plan- og bygningsloven*. Kommentirutgave bind 3. Forlaget Frihagen, Oslo

Healy, P. (1997). *Collaborative Planning - Shaping Places in Fragmented Societies* Macmillian Press, Hampshire - England

Hovig, S. og Stigen, I.M. (1993). *De kommunale tjenestene, befolkningens tilfredshet og prioriteringer* NIBR-rapport

Saglie, I.L. og Lyssand, S. (1996): *Vi holder oss til planen* NIBR-rapport 14:96

Saglie, I.L. (1992). *Plandelen av plan og bygningsloven – en evaluering* NIBR-rapport 1992:117

Sand, I.J. (1996). Hva er den moderne retten? – Niklas Luhmanns bidrag. Artikkel i *Sosiologi i dag* nr.1, 1996

## Vedlegg 1: Gjennomgang av utvalgte saker fra 1999

### Omegnskommune 1:

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Advokat Per O. Høybråten, på vegne av grunneier
<b>Innhold</b>	Dreier seg om omregulering hvor noe av eiendommen berøres av nytt felt som er lagt ut til friområde (klager på grunn av manglende informasjon. Ønsker primært ikke inngrep, men hvis uunngåelig så vil han ha erstatning.
<b>Hvorfor plan</b>	Klage på planforslag.
<b>Aktører involvert</b>	Utbyggingstjenesten og advokaten

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Advokat Ole Edward Hauge
<b>Innhold</b>	Mindre omregulering for å gå til fortau
<b>Hvorfor plan</b>	Mindre vesentlig endring av plan. Startet som byggesak, avslått pga. fortau. Da måtte en flytte litt på eiendomsgrenser.
<b>Aktører involvert</b>	Tekniske tjenester, vegvesenet og advokat

<b>Utbygger</b>	Bertil O. Steen
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Bertil O. Sten
<b>Innhold</b>	Mindre vesentlig endring av eksisterende plan: bedre innkjørsel til næringseiendom for bedre utnytting av eiendommen
<b>Hvorfor plan</b>	
<b>Aktører involvert</b>	Utbyggingstjenesten, Statsnett og grunneier

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Advokat Selmer
<b>Innhold</b>	Ønsker å gjøre en midlertidig bestemmelse som tillater brakkerigg om til en permanent bestemmelse om "boanlegg". Dispensasjonen som tiltaket er basert på går ut i -99.
<b>Hvorfor plan</b>	Ønsker omregulering til det formål de har dispensasjon for. Dette er imidlertid ikke i tråd med kommuneplanen for området.
<b>Aktører involvert</b>	Selmer og utbyggingstjenesten.

<b>Utbygger</b>	Elkjøp
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Elkjøp
<b>Innhold</b>	Elkjøp driver virksomheten på dispensasjon (forretning i arealer bestemt til industri) Skal leie ut næringslokaler, må ha ny dispensasjon. Problemet er at ny virksomhet er mer trafikkgenererende enn eksisterende.
<b>Hvorfor plan</b>	Fornyet dispensasjon, men vurdert som verre av kommunen og vegvesenet. Ikke anbefalt fra utbyggingstjenesten, men Elkjøp søker likevel med bred begrunnelse. Eiendommen ligger i et område med svært mange begrensninger mht. avstand motorvei, kraftledning og lignende Industri =ok, kontor= tja, forretning=nei – sier reguleringsavdelingen.
<b>Aktører involvert</b>	Utbyggingstjenesten, Statens Vegvesen (sterk negativ pga. økt trafikk i lite tilrettelagt vei/utkjørsel, samt Elkjøp og Sparkjøp (postordrefirma).

<b>Utbygger</b>	Kommunen
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Kommunen
<b>Innhold</b>	Boliger for funksjonshemmede og utleieboliger
<b>Hvorfor plan</b>	Plan for boliger m. tilførselsveier. Klager fra naboer, i flere runder. (Fra møter med naboer vet en at klagen til dels er ut fra vikarierende motiver, de er skeptiske til ”denne type naboer”).
<b>Aktører involvert</b>	Utbyggingstjenesten og beboere i området, samt helse- og sosialtjenesten.

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Kommunen i samarbeid med grunneier
<b>Innhold</b>	Makeskifte for å få til fortetting i eksisterende boligområde, involverer kommunealt friområde. Uenighet mellom naboer.
<b>Hvorfor plan</b>	Eks. plan må endres mht. utkjørsel.
<b>Aktører involvert</b>	Oslo og omegn friluftsråd, Nedre Romerike Brann og redningsvesen, Romerike avfallshåndtering, Utbyggingstjenesten

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Artic Arkitekter
<b>Innhold</b>	Ombygging av næringsbygg, søke rammetillatelse for bygget samtidig som en påtar seg utomhusplan og søker dispensasjon fra byggegrense mot fylkesvei.
<b>Hvorfor plan</b>	Dispensasjon, samt krav om utomhusplan
<b>Aktører involvert</b>	Statens Vegvesen, Artic Arkitekter

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Ernst ekra AS
<b>Innhold</b>	Ombygging av enebolig (utbygging)
<b>Hvorfor plan</b>	Protester på byggesaken fra nabo. Bryter med stil/blir dominerende
<b>Aktører involvert</b>	Nabo, Arkitekt, eier og utbyggingstjenesten

<b>Utbygger</b>	
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	
<b>Innhold</b>	Vei over nabotomt for å komme til en fradelt tomt (som er tinglyst).
<b>Hvorfor plan</b>	Klage fra nabo (for 2. gang) Oversent fylkesmannen.
<b>Aktører involvert</b>	Utbyggingstjenesten primært v. Byggesak, klager og tiltakshaver.

## Omegnskommune 2:

<b>Utbygger</b>	Solstad Terrasse: Privat grunneier (Hartmann)
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	
<b>Innhold</b>	Dette er en gammel sak hvor grunneier laget forslag med 6 boliger. Det ligger likve ved et nasjonalanlegg og en gammel hulevei, i et veldig bratt terreng. Kommune har vært tilbakeholden pga. at dette er bratt og vanskelig.
<b>Hvorfor plan</b>	Bratt og vanskelig. Bygn.rådet har godkjent 4 boliger, men veien måtte utbedres fra 6 til 8 meter, med stor skjæring inn i fjellet. Måtte flytte boligene lenger vekk fra huleveien. Mye naboprotester i tidlig fase.
<b>Aktører involvert</b>	Grunneier, arkitektfirmaet, naboer

<b>Utbygger</b>	Gunnar Sandbækk
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Arkitekt Tore Grensen
<b>Innhold</b>	Tre eneboliger
<b>Hvorfor plan</b>	Her ønsket grunneier å omregulere fra rekkehus til enebolig. De kjenner naboene og ønsket en god løsning. Med i vurderingen spilte også at grunnforholdene var dårlig og en måtte ha hatt mye fyllarbeid med rekkehus.
<b>Aktører involvert</b>	Sandbækk og Grensen

<b>Utbygger</b>	Ravensborg-veien: Kilsund Industrier (eier)
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Lunde Arkitekter
<b>Innhold</b>	Eiendom nær E-18. Bolighus som brant ned, mellom næringsormåde og boligområde. Er svært støyutsatt. Ønkser næring.
<b>Hvorfor plan</b>	Foreslår næring der det var bolig. Naboprotester pga. høyde og trafikksikkerhet. Området var opprinnelig regulert til boligformål, men viser næring i kommuneplanen. (I følge mine notater skal det da være næring som gjelder). Krav om reguleringsplan fordi en har problemer med parkering (nå under bygget) og fordi naboer protesterer. Mht. tilførselsvei. Bestemmelsene i pbl er ugunstige: Næring/industri er ikke gode kategorier – trafikkmengden er så forskjellig og det er den som ofte skaper problemer. De ønsker seg lov til å legge inn strengere bestemmelser mht. næring.
<b>Aktører involvert</b>	Kilsund Industrier, Lunde Arkitekter, Vellet og naboer

<b>Utbygger</b>	Tørkoppveien, tre familier som er grunneiere
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Lunde Arkitekter
<b>Innhold</b>	Ønske om å utbytte eiendom – grunneiere tok kontakt med arkitekt.
<b>Hvorfor plan</b>	Området var uregulert. En av tomtene kommer nær sefrak-registrert tun. Restriksjoner på form og farge og slikt. Forslaget er påklaget – blant annet fordi bestemmelsene i ny plan sier at naboen ikke kan lagre båt og campingvogn utenfor. (Ny saksbehandler i fylket, synes dette er vanskelig)
<b>Aktører involvert</b>	Lunde arkitekter, grunneiere og de som eier det vernede tunet, samt fylket.

<b>Utbygger</b>	Hvalstad-tunet: Proxy Eiendom/Pernillehus
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Marienlyst arkitekter
<b>Innhold</b>	6 Eneboliger, to typer Pernillehus de ønsker å bygge.
<b>Hvorfor plan</b>	Uregulert område. Hvordan bør tomte disponeres for å få plass til alle, på en god måte, hvordan tilpasse seg eksisterende bebyggelse og hvordan ivareta behov for lekearealer og sikker skolevei. Kulturmyndighetene ba dem ta med et gammelt fredet hus i området og fastholde at veien skal ligge der den gjør (gammel allé).
<b>Aktører involvert</b>	Proxy, Pernille hus, Marienlyst Arkitekter, Asplan viak (tegnet kartet).

<b>Utbygger</b>	Strandveien 28, Ragnar Evensen
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	City Arkitekter og Grindaker Landskapsarkitekter
<b>Innhold</b>	Boligfelt, hvor reguleringsplan krevde bebyggelsesplan. Ragnar Evensen fremmet forslag o 19 eneboliger. Bekostet gangvei/veiutbedring 700 meter. Tett dialog mht. høye og lokalisering. Pluss bruk av landskapsarkitekter for god analyse mot eksisterende gammel bebyggelse.
<b>Hvorfor plan</b>	Krav i reg. plan
<b>Aktører involvert</b>	Ragnar Evensen, Grindaker, City Arkitekter og Asplan (gjorde arbeid mht. vei.)

<b>Utbygger</b>	Hagesenter, Oasen Hagesenter
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Sundelius ???
<b>Innhold</b>	Ønske om å utvide området for bebyggelse. Er parkering og åpent lager i dag. Problemet var å finne en løsning som naboene kunne akseptere. Ny bro og utkjøring var ett aspekt. Rekefølgebestemmelser et annet. Det løser imidlertid ikke hele problemet, da naboene ikke liker virksomheten.
<b>Hvorfor plan</b>	Dette er LNF-område med en eller annen bestemmelse om spesialområde. Det startet med en byggemelding, men naboene protesterte (blant annet pga. søppelforbrenning og trafikk). Søknaden avslått og bad om at området ble regulert. Det var kommunen som laget planen fordi det dukket opp en tomt (anneks til skolen/barnehage for kommunen) og de så et behov for å få dette avgjort raskt.
<b>Aktører involvert</b>	Hagesenteret, Velforeningen, Veikontoret, MD (pga. Neselva) og Sundelius Arkitekter.

## Bykommune 1:

<b>Utbygger</b>	Jahre Line Holding.
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Quinto AS og deres arkitekt Siv.ark Frank Kalfoss
<b>Innhold</b>	Utvidelse av boligområde på Jeløya i retning av turområde. Fire nye boligtomter som vil medføre omlegging av turvei. Planener imidlertid justert etter forhåndsuttalelser og anmodet behandlet.
<b>Hvorfor plan</b>	Arealbruk i strid med gjeldende kommuneplan, da det ligger i LNF-område. Området er uregulert. Diskusjon om dette er fortetting eller utvidelse av feltet. En har ved siste rullering vedtatt å ikke utvide feltet. (Saken avvist).
<b>Aktører involvert</b>	Frank Kvalfoss, Quinto AS, Kværner Eiendom og JahreLine Holding.

<b>Utbygger</b>	Block Vatne AS
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Block Vatne AS avd. for prosjektutvikling. Trippeveien 5 Lisleby. Pb. 622 1601 Fredrikstad
<b>Innhold</b>	Forslag om rekkehus i et område som i 1985 ble bebygget med rekkehus.
<b>Hvorfor plan</b>	I -85 ble første del av området bygget ut til rekkehus og resten av området ble omregulert til eneboliger i -95. Block Vatne fremmer nå forslag om å tilbakeregulere det til rekkehus. Forslaget blir sett som "mindre vesentlig endring" og en tar inn forhold som før ikke var tilstrekkelig behandlet (utomhusplan, nettstasjon mv.)
<b>Aktører involvert</b>	Block Vatne AS

<b>Utbygger</b>	Vital Eiendom AS
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Vital Eiendom AS
<b>Innhold</b>	Utvidelse av institusjonsområde i område avsatt til boliger, for å få til flere omsorgsboliger.
<b>Hvorfor plan</b>	Vital ønsker å bygge omsorgsboliger, men deres forslag forutsatte utvidelse av institusjonsarealet i område som fra 1947 var regulert til bolig. Kommunen ønsket at det ble laget en flaterregulering som oppdaterte bestemmelsene for planområdet.
<b>Aktører involvert</b>	Vital Eiendom AS

<b>Utbygger</b>	Vital Eiendom AS
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Byarkitekten selv og Landskapsarkitektene Berg og Dyring (Bebyggelsesplan)
<b>Innhold</b>	Bebyggelsesplan som utdyping av byarkitektens reg.plan. Omsorgsboliger (28 enheter) i tilknytning til eksisterende bo og service-senter.
<b>Hvorfor plan</b>	Krav i reg.plan. begrunnet med at dette skal knyttes opp mot en gammel alle og hageanlegg.
<b>Aktører involvert</b>	Landskapsarkitektene Berg og Dyring Vital Eiendom AS

<b>Utbygger</b>	VIVA as
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Jansen Arkitekter AS på vegne av VIVA AS
<b>Innhold</b>	Område sentralt i byen, forslag til rekkehus i et område som fra 1966 er avsatt til næring.
<b>Hvorfor plan</b>	Området var avsatt til næring. Foreslås omregulert til bolig. Har vært protester pga. tetthet i området (tar sol). Forslaget er modifisert og utredet mht. forhold som er påklaget.
<b>Aktører involvert</b>	Jansen Arkitekter AS Vital Eiendom AS Berørte tredjepart som her er klager (naboer, borettslag og fritidsklubb i området).

<b>Utbygger</b>	Seilbåtsforeningen
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Siv.ing. firma Inglinstad og (?)
<b>Innhold</b>	Vinteropplag for båter. Trenger å rydde i eiendomsforholdene, da området leies av båtforeningen. Noe av det brukes til offentlig tilgjengelig bade- og rekreasjonsområde
<b>Hvorfor plan</b>	Gjeldende plan for området var foreldet. Forslaget som fremmes vil i større grad være i overensstemmelse med faktisk bruk av området i dag.
<b>Aktører involvert</b>	Moss Selvbåtsforening og firmaet på veggen av dem.

<b>Utbygger</b>	Fossekallen utvikling
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Anmelder /forslagsstiller Siv. ark Konrad Halvorsen
<b>Innhold</b>	Foreslår boliger i gammelt industriområde: Omsorgsboliger i to fløyer à 25 og 30 enheter.
<b>Hvorfor plan</b>	Bebyggelseplan for boliger: Uenighet om lekeområder. Område mangler, men en har fått et "kompensasjonsområde" i et annet kvartal. Godt nok? I tillegg er det problem med energinett som må flyttes. En har først laget flateregulering så bebyggelsesplan.
<b>Aktører involvert</b>	Konrad Halvorsen, Østfold energi, Fossekallen eiendomsutvikling

<b>Utbygger</b>	Fossekallen utvikling
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Anmelder /forslagsstiller Siv. ark Konrad Halvorsen
<b>Innhold</b>	Foreslår boliger i gammelt industriområde: Omsorgsboliger i to fløyer à 25 og 30 enheter.
<b>Hvorfor plan</b>	Flatereguleringen, som forutsetning for bebyggelsesplanen som er presentert ovenfor.
<b>Aktører involvert</b>	Konrad Halvorsen, Østfold energi, Fossekallen eiendomsutvikling



## Bykommune 2

<b>Utbygger/sak</b>	Vie-problematikk
<b>Forslagsstiller/kontakt</b>	Advokat
<b>Innhold</b>	Forretning 2 etasjer som ønsker å utvide. Ligger i boligområde. Eier har kjøpt de omkringliggende boligene som må til for å utvide
<b>Hvorfor plan</b>	Ikke regulert område, avsatt til "blandet formål". Dette er en klagesak. Spørsmålet dreier seg om avkjørsel til riksvei. Det er enighet om visse trekk ved en mulig løsning, men uenighet mht. krav til opparbeiding langs riksveien blant annet med passeringsfelt. I tillegg er det krevd at grønsone rundt det hele skal bekostes av utbygger. Det har vært avholdt mange møter, og det har vært stort press på å rask behandling. Det var imidlertid mange detaljer som måtte løses først.
<b>Aktører involvert</b>	Eier (Christensen), Firmaet Dyrmo og Dyrmo, Arkitekt Arne Haugmo

<b>Utbygger/sted</b>	Omdisponering
<b>Forslagsstiller/kontakt</b>	
<b>Innhold</b>	Dette dreier seg om bygging av 50 boliger på et område som før var hagesenter. Mange av boligene vil ligge under høyspenningsledningen.
<b>Hvorfor plan</b>	Var ikke plan, eier laget en bebyggelseplan først . Eier ønsket å utnytte eiendom på ny måte. Det var uenighet om hvor nær høyspenningsledningene en kunne gå (tok lang tid å utrede) og naboen har klaget på støy som følge av økt trafikk. Bebyggesplanen ble endret til reguleringsplan da det ble endringer i forslaget: boligene ble til omsorgsboliger. Det ble tegnet en avtale mellom utbygger og helseetaten, men det hele kjørte seg fast på grunn av tetthet og volum. En har klart å avtale at trafikken ikke vil øke, at det skal være en grøntforbindelse gjennom området og at byggelinje i forhold til høyspentmast er 20 meter. Planen er vedtatt med bestemmelser, men investor vil ha ny løsning (korridorer med leiligheter på hver side) – det er slik de har bygget før. Det spennende i dette er om byggetorget dispenserer fra planen mht. utforming eller om det blir som planlagt, men da boliger. (Byggetorget kan disponere, men i samråd med plan).
<b>Aktører involvert</b>	Arkitekt, grunneier, investor og helsetaten.

<b>Utbygger</b>	Boligutbygging nær næring og kulturminner
<b>Forslagsstiller/kontakt</b>	
<b>Innhold</b>	Boliger med mulighet til forretning/kontor på deler av området. Berkskau går er et fredet anlegg, men postens hovedterminal ligger på nabolommen og forårsaker mye støy.
<b>Hvorfor plan</b>	Gjeldende reguleringsformål er næring, men grunneier vil gjerne ha boliger. En har planlagt lavblokker og spesialområde for bevaring. Støy og bevaring er de to problematiske forhold. Kommunen skal sjekke ledninger og annet og saken har stoppet litt, Veidekke maser.
<b>Aktører</b>	Eiendomsdivisjonen i Veidekke, arkitektfirmaet Halvorsen og Reine.

<b>Utbygger</b>	Boligområde.
<b>Forslagsstiller/kontakt</b>	
<b>Innhold</b>	En ønsker å legge inn noen boliger i et område hvor det er mye næring og de få husene som er der "har blitt igjen". (Kommunen ønske 100% næring - sml. Moss hvor en blander og Lørenskog hvor en holder det segregert. Her var det politikerne som ønskte blanding og fagetat som mener ren næring er best.) ... "er det bra å bo oppe i industri eller ikke"...
<b>Hvorfor plan</b>	
<b>Aktører</b>	To grunneiere (Hindhamar AS og en til. Landskapsarkitekt (laget forslag)

<b>Utbygger</b>	Næringsvirksomhet nær fredet anlegg
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Kristensen eiendom/ Ole K. Karlsen (utbygger og forslagsstiller)
<b>Innhold</b>	Næringsområde som utvikles like ved Gulskogen gård som er vernet og som har et stort vernet hageanlegg. Problemet er knyttet til grenseområdene mot hagen og veiutforming. I tillegg får det en gammel allè der, som en ønsker å gjenskape/verne(??) – og det er problematikk knyttet til gang og sykkelvei og til adkomstvei til eiendom bak den som nå skal bebygges med næring.
<b>Hvorfor plan</b>	Dette ligger innenfor området for kommunedelplan for Gulskog, men området er uregulert. Diskusjon og forhandlinger mellom forslagsstiller og bakenforliggende eiendom. I tillegg er det viktig hva slags næring som kommer dit – en ønsker ikke trafikkgenererende detaljhandel.
<b>Aktører</b>	Kristensen eiendom/ Karlsen/Konsulent/ Veikontoret.

<b>Utbygger</b>	Nytt boligfelt
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Block Vatne
<b>Innhold</b>	Stort boligfelt sør for Drammen. Opsjonsavtale inngått.
<b>Hvorfor plan</b>	Var uregulert. Diskusjonen har gått på lekeareal, kostnader i forbindelse med vei og gangvei, avløp med mer. Mange delutredninger. Noen gjort og finansiert av kommunen, noen av utbygger (Landskapsanalyse) + (Trafikkanalyse for kollektivgrunnlag fordi statlig etat/eller regionalt veikontor har varslet innsigelse dersom dette ikke blir avklart). Utbygger har finansiert energianalyse.
<b>Aktører</b>	Block Vatne, kommunen, diverse regionale instanser og konsulenter på utredningssiden.

<b>Utbygger</b>	Fortetting i feltbebyggelse
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Grunneier
<b>Innhold</b>	Utvikling av LNF-område til 16 nye boliger, nær området der det er boliger.
<b>Hvorfor plan</b>	Var ikke regulert, pluss naboprotester for økt trafikk gjennom boligater, nå som gatene også skal betjene 16 nye enheter. Mekking fram og tilbake mht. humper og dumper, soner mellom boliger, lekeplasser og slikt. Litt tung prosess fordi bydels komiteen skal uttale seg. Det har vært lobby fra grunneier på forhånd om å få dette området tegnet som boligområde og ikke som LNF ved forrige rullering av arealplanen. Dette var adm. imot men politikerne for.
<b>Aktører</b>	Landskaparkitekt (Hindhamar), grunneier, naboer, bydelskomite

<b>Utbygger</b>	Fortetting i feltbebyggelse
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Grunneiere (arvinger til eiendom) Oslo-arkitekt ..(kan hus men ikke plan, sier de)
<b>Innhold</b>	6-7 boliger fortetting i tilknytning til eksisterende boligområde. Mye tid på formalia "Har båret dem gjennom planprosessen".."har høy stjerne hos dem, det skal ikke så mye til" Løsningsproblem: krav til støyskjerm mot vei, adkomst nabo slik at de kan fra dele tomt.
<b>Hvorfor plan</b>	Står i kommuneplanen at det skal reguleres.
<b>Aktører</b>	Arkitektfirmaet, grunneier og naboer.

<b>Utbygger</b>	Skytebane
<b>Forslagsstiller/ kontakt</b>	Skytterlaget
<b>Innhold</b>	Ønsker å utvide feltet noe og ha nytt klubbhus.
<b>Hvorfor plan</b>	De hadde fått en til å tegne et hus og bad selv om at det ble laget en plan, men en trengte egentlig bare en byggesak og grenseoppgang mot Aronsbakken.
<b>Aktører</b>	Grunneier, Skytterlaget, Miljøverndepartementet, SFT

## **Vedlegg 2: Skriftlig underlag og kartmateriale fra kommunene**

### **Omegnskommune L**

Kommuneplanenes arealdel med bestemmelser  
Mal for reguleringsplaner som skal til politisk behandling  
Rådmannens sjekklister for kvalitetssikring  
Skjema fra Fylkeskommunen for å måle saksbehandlingstid i reguleringsplaner  
Oversikt over gebyr og betalingsordninger  
Virksomhetsplan for 98, 99 og 2000  
Oversikt over saker i det faste utvalget for plansaker siste møte (14.02.00) (både plan og byggesaker)  
Oversikt over ferdigbehandlede saker i det faste utvalget for plansaker i 99

### **Omegnskommune S:**

Forskrift om gebyrer for behandling av byggesaker, delesaker og innsendte saker  
Budsjett med gebyrinntekter  
Plantjenesten – beskrivelse av programområdet med overordnede mål (fra Handlingsprogrammet)  
Utdrag av virksomhetsplan med beskrivelse av byggesakstjenestens oppgaver  
Produktivitetskrav til byggesaksbehandlingen ved bygnings- og reguleringsavdelingen  
Organisasjonskart og bemanning  
Private planforslag - evalueringskriterier  
Sjekklister for delingssaker  
Ferdigbehandlede plansaker i 98-99  
Sjekklister for forberedelse for politisk behandling  
Sjekklister bygge, dele og klagesaker  
Prosedyre – administrativ 1. gangsbehandling av planforslag  
Gjennomgang av 7 saker (m. saksbehandlere)  
Oversikt over 2. gangs behandlede plansaker (sendt til mekling, til kommunestyret og vedtatte saker).  
Samt langsiktig arealplan for kommunen

### **Bykommune L:**

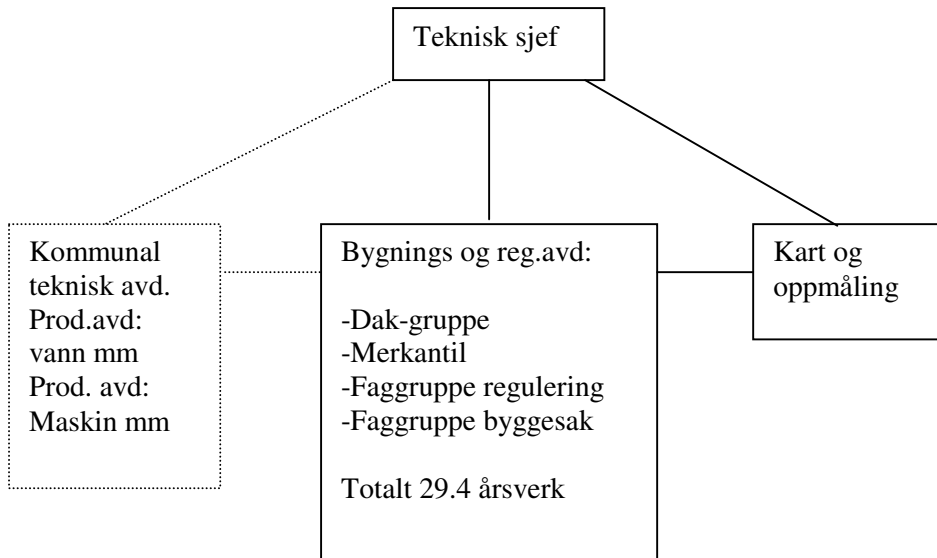
Virksomhetsplan for hele kommunen (ingen separat for avdelingen)  
Kommuneplanens arealdel med bestemmelser  
Innspill om bærekraftig planlegging  
Gebyrregulativ  
Oversikt over ferdigbehandlede saker i 99 (7 stk)  
Kommentarer til sakene  
Gjennomgang av henvendelser  
Langsiktig arealplan for kommunen

### **Bykommune S:**

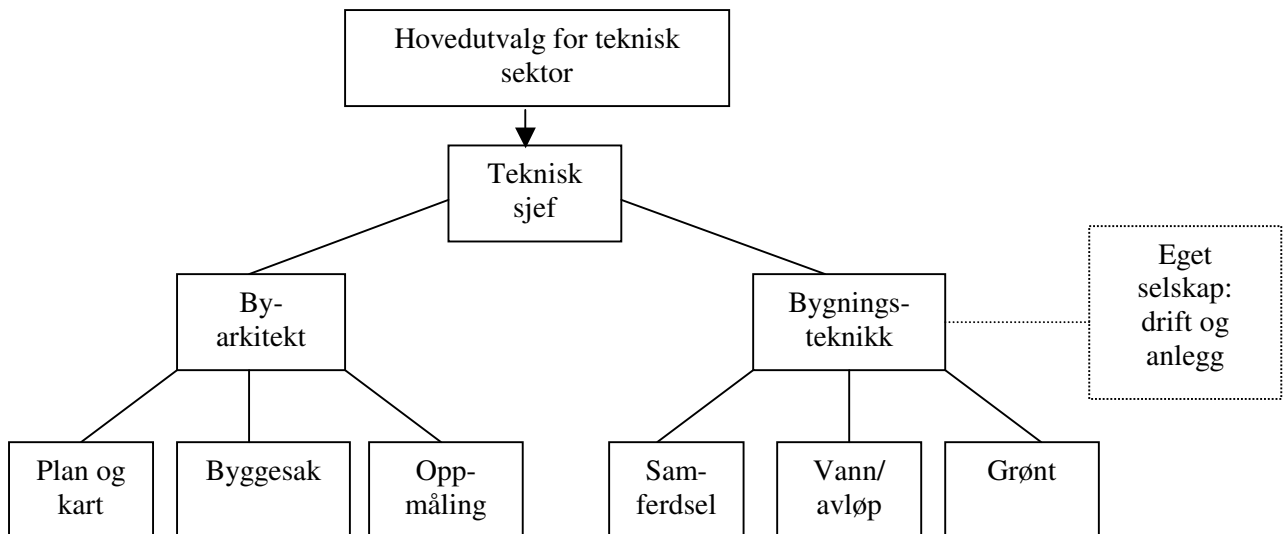
Kulturminner i og ved elven  
Kommuneplanens arealdel - utfyllende bestemmelser  
Hus i sentrum  
Delplan for elven  
Delplan for del av sentralt by/bolig område  
Arealplan – kart  
Kulturminner i sentrum  
Private reguleringsplaner i 99  
Veiledning: Utforming og behandling av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner  
Organisering av saksbehandling i tema og områder: forslag 23.02.00  
Langsiktig arealplan for kommunen

### Vedlegg 3: Organisasjonskart for kommunene

#### Omegnskommune S:



#### Bykommune L:



#### Bykommune S:

