



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Fra planlegging til ferdigstilling av boligprosjekt

Dato: 2014-05-06

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Rapporttittel:	Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt
Utgave/dato:	1 / 6. mai. 2014
Arkivreferanse:	-
Oppdrag:	533761 – Fra planlegging til ferdigstilling. Gjennomføring av boligprosjekter.
Oppdragsleder:	Even Lind
Fag:	Analyse og utredning
Tema	Forretningsområde1
Skrevet av:	Even Lind og Kari Kiil
Kvalitetskontroll:	Trygve Valen
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for å gjennomføre prosjektet «Fra planlegging til ferdigstilling. Om prosesser og tidsbruk ved gjennomføring av boligprosjekter». Hovedhensikten med prosjektet har vært:

- Detaljert redegjørelse av gjennomført plan- og byggeprosess for hvert av boligprosjektene.
- Detaljert redegjørelse av tidsbruken i de enkelte delprosessene. Beskrivelse av tidsforløpet i plan- og byggeprosessen, samt vurdering av årsakene til tidsbruken.
- Vurdering av offentlige tiltak som kan bidra til redusert tidsbruk.

Dag Rune Arntsen i KMD har vært kontaktperson for oppdraget. Det har vært en referansegruppe som har fulgt prosjektet. Følgende har deltatt i referansegruppen:

Magnar Danielsen, Hilde Moe, KMD
Knut Fredrik Rasmussen, Dag Rune Arntsen, KMD
Ellen Marit De Vibe, Målfrid Nyrrnes, Oslo kommune
Jo Christian Fougli, Stavanger kommune
Ulf Sæterdal, Petter Wiberg, Bergenkommune
Per Jæger, Morten Meyer, Boligprodusentenes Forening
Jon Christian Ruud, Skanska

Prosjektarbeidet har foregått fra høsten 2013 til påske 2014.

Hos Asplan Viak har Kari Kiil og Even Lind samt kvalitetssikrer Trygve Valen deltatt.

Stavanger, 06/05/2014

Even Lind
Oppdragsleder

Trygve Valen
Kvalitetssikrer

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning	5
1.1	Problemstillinger og mål	5
1.2	Aktørenes ulike roller.....	5
2	Metodeopplegg	7
2.1	Case studie som metode.....	7
2.2	Utvalg av boligprosjekter og intervju.....	7
3	Prosjektene og tidsbruk.....	12
3.1	Tidsbruk	12
3.2	Plan- og byggesaksprosess	13
3.3	Lovpålagte frister.....	13
3.4	Analysens faser.....	13
3.5	Variasjon i tidsbruken	15
3.6	De enkelte fasene	16
3.7	Offentlig og utbyggers tidsbruk.....	18
4	Prosjektene og årsaker til tidsbruk.....	22
4.1	Barcode - Oslo	22
4.2	Tiedemannsbyen – Oslo	27
4.3	Slaktehustomten – Bergen	32
4.4	Rådal nord – Bergen	37
4.5	SIRKUS – Trondheim.....	43
4.6	Nedre Humlehaugen – Trondheim	48
4.7	Rosenhagen - Stavanger	54
4.8	Sjøkvartalet - Stavanger	60
5	Vurderinger og forslag til tiltak	65
5.1	Innsigelser og statlige retningslinjer.....	65
5.2	Overordnede planer	66
5.3	Begrense klagemulighet.....	66
5.4	Kompetanse	67
5.5	Standardisering	68
5.6	Ros analyser	68

5.7	Bruk av IKT	68
5.8	Kommunens saksbehandling og organisasjon samt utbyggeransvar.....	69

1 INNLEDNING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har fått gjennomført denne utredning for å gi økt kunnskap om tidsbruk i forbindelse med gjennomføring av boligprosjekter – fra planlegging til ferdigstilling, i den hensikt å effektivisere plan- og byggesaksprosessen. Hovedfokus er å påpeke mulige offentlige tiltak som kan gjennomføres for å forbedre prosessen.

1.1 Problemstillinger og mål

Regjeringens boligpolitikk er en integrert del av velferdspolitikken og med visjon om at alle skal bo godt og trygt. Regjeringen ønsker å legge til rette for økt boligbygging og særlig der presset på boligmarkedet er stort, dvs i og rundt de større byene.

Departementet arbeider med å iverksette tiltak som er varslet i Boligmeldingen (Meld.St. 17 (2012-2013)) og Bygningsmeldingen (Meld.St. 28 (2011-2012)). Denne utredningen vil være del av oppfølgingen av dette arbeidet. Formålet er å få økt kunnskap om tidsbruk i forbindelse med gjennomføring av boligprosjekter – fra utbyggers planlegging av boligområde frem til at ferdigattest for prosjektet foreligger. Utredningen baserer seg på et utvalg av boligprosjekter som har blitt ferdigstilt i løpet av de siste 2 årene.

Tidsbruken på plan- og byggesaksprosessen er kartlagt. Årsaker til tidsbruken er analysert. Søkelyset er primært rettet mot hvilke offentlige tiltak som kan bidra til redusert tidsbruk i plan- og byggeprosessen. Følgende inngår i studien:

- Detaljert redegjørelse av gjennomført plan- og byggeprosess for hvert av boligprosjektene.
- Detaljert redegjørelse av tidsbruken i de enkelte delprosessene. Beskrivelse av tidsforløpet i plan- og byggeprosessen, samt vurdering av årsakene til tidsbruken.
- Vurdering av offentlige tiltak som kan bidra til redusert tidsbruk.

1.2 Aktørenes ulike roller

Planlegging og gjennomføring av nye boliger er en tidkrevende prosess der utbygger og plan- og bygningsmyndighet har sentrale roller. Innenfor disse rollene er det flere og til dels motstridende hensyn som skal ivaretas.

For utbygger vil for eksempel den tidlige fasen omhandle vurdering av erverv eller inngåelse av opsjonsavtaler etter strategiske vurderinger i forhold til eiendoms- og boligmarked. Det vil si at det ofte er rent kommersielle hensyn som skal ivaretas. Er området avsatt til boligformål i kommuneplan, er det forventet en raskere realisering og dertil lavere kapitalkostnader. Rekkefølgekrav som gjelder sosial eller teknisk infrastruktur kan imidlertid påvirke det videre tidsforløpet i motsatt retning. Dersom området ikke har tilstrekkelig skolekapasitet eller er avhengig av nye veganellegg, vil det utsette tidspunkt for igangsettelse. For utbygger (tiltakshaver) vil det av økonomiske hensyn være vesentlig å få til en smidig og god plan- og byggeprosess på kortest mulig tid.

For kommunen som plan- og bygningsmyndighet vil de samfunnsmessige hensyn være viktigst å ivareta i sin behandling av planer og senere byggesaker. Plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk skal forvaltes på best mulig måte for saken og for fellesskapet.

Regelverket er både komplisert og skal samordne mange til dels motstridende hensyn, også fra sektormyndigheter. I møtet med utålmodige utbyggere blir de ulike roller og de ulike hensyn som skal ivaretas hos utbygger og kommune, ofte satt på prøve. Det er naturlig å spørre om hvilke incitament plan- og bygningsmyndigheten har for å sikre effektiv saksbehandling og redusert tidsbruk, og hvordan kan dette hensynet bli gitt større vekt når mange interesser veies mot hverandre?

2 METODEOPPLEGG

2.1 Case studie som metode

For å belyse problemstillingene med tidsbruk, forklare årsaker og foreslå offentlige tiltak for å effektivisere plan- og byggesaksprosessen for boligprosjekter, er det valgt en metode der en velger ut et begrenset antall boligprosjekter som en analyserer nærmere.

Vi oppfatter dette som en god tilnærming, da prosessene formelt er like, men der type boligprosjekt og stedsspesifikke forhold i ulik grad vil ha innflytelse på saksgang og tidsbruk.

Det er gjennomført en utvidet case-studie av 8 boligprosjekter. Gjennom å kartlegge og forstå tidsbruken i ulike case, vil vi kunne få fram kunnskap om tidsbruken som peker ut over de enkelte case, og belyser det generelle tema om tidsbruk.

Casestudien er gjennomført i tre faser:

1. Det er valgt ut 2 boligprosjekt i hver av storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Et prosjekt er på nytt utbyggingsområde og et i transformasjonsområde. (I Oslo er det to prosjekt i transformasjonsområder). Nærmere om kriterier for utvalg av prosjektene er beskrevet i kapittel 2.2.
2. Dokumentstudiet av saksfremleggene i plansakene er gjennomført for kartlegging og dokumentasjon av hendelsesforløp. Fasene i planprosessen er identifisert med tidsbruk. Fasene er belyst ytterligere gjennom intervju med hhv planmyndighet/kommune og utbygger i hver enkelt sak. Intervjuene har som formål å belyse hendelsesforløpet utover det som kan leses av saksdokumentene. Intervjuene er gjennomført ved hjelp av en strukturert intervjuguide. Tidsbruken for de enkelte prosjektene er beskrevet.
3. Tidsbruken i plan- og byggesaksprosessen for de enkelte prosjekt er analysert. Årsakene til lang behandlingstid er beskrevet og det er vurdert innenfor hvilke områder mulige offentlig tiltak kan iverksettes for å korte tidsbruken i plan- og byggesaksbehandlingen.

2.2 Utvalg av boligprosjekter og intervju

2.2.1 Variasjon med hensyn til innhold og særtrekk

Kriterier for utvalg av boligprosjekt har vært:

1. De må være ferdigstilt i løpet av de siste 2 årene (bolig tatt i bruk)
2. Ha variasjon mellom regioner med hovedvekt på pressområder
3. Ha variasjon mellom større og mindre boligprosjekter

Når det gjelder boligprosjekter som skal være ferdigstilt i løpet av de siste 2 årene, vil tidsbruken i bygge- og planprosess i sum medføre at planarbeidet og planvedtak delvis er

gjort etter gammel plan- og bygningslov og til dels med hjemmel i ny plan- og bygningslov fra 2008 (plandelen ikrafttreden 1.juli 2009).

Startprosessen for plan- og byggesaksbehandling er definert til oppstartsmøtet for reguleringsplan avholdt mellom utbygger /konsulent og kommunen. I den videre sammenheng omtaler vi de førstnevnte som utbygger. Utbygger har som regel startet planarbeidet før oppstartsmøtet.

De fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er valgt ut fordi de vil bety mest når det gjelder å tilrettelegge for ferdigstillelse av mange boliger, samtidig som de normalt er mest komplekse og inneholder flere elementer som påvirker saksgangen. Andre store kommuner kunne vært tatt med, men dette er en begrenset undersøkelse hvor ressursbruken ikke tillater større omfang..

Følgende tilleggskriterier for utvalg av prosjekt er tatt med for å gi relevant informasjon:

- Boligprosjekter som byomforming og som nye utbyggingsområder
- Variasjon med hensyn til lengden på tidsbruk i plan- og byggeprosessen
- Prosjektene som inngår er lagt ut til boligformål i kommuneplan

Medvirkning fra plan- og bygningsmyndighet i de utvalgte kommuner vil være en styrke for å sikre kunnskap om prosjektene og effektiv tilgang til nødvendig datagrunnlag. De er derfor tatt med i referansegruppen sammen med representanter for byggenæringen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2.2.2 Intervjuguide

Det ble utarbeidet en intervjuguide til bruk mot planmyndighet og utbygger. Det ble gjennomført intervju med representanter fra alle kommunene, både plan- og byggemyndigheter, og utbyggere med respektive konsulenter i tiden januar til mars 2014.

2.2.3 Kartlegging av boligprosjektene

For hvert av boligprosjektene ble det gjennomført en kartlegging av plan- og byggeprosessene, fra oppstartmøtet for reguleringsplan til ferdigstillelse.

Beskrivelsen er gjort stegvis, og for hver fase er det gjort rede for tidsbruk (kapittel 3), årsaker (kapittel 4) og forslag til offentlige tiltak (kapittel 5). Det er gjort rede for rede for følgende:

- start- og sluttidspunkt av fasene
- ansvarlige aktører
- beskrivelse av tidsbruk ut over det som normalt kan forventes
- vurdering fra aktuelle aktører av hva som var årsaken til merbruk av tid

Utgangspunktet for prosjektene har vært at de har vært godkjent til boligformål i de respektive kommuneplanene.

Tidsbruken i prosessen med å avgjøre om området skal disponeres til boligformål behandles ikke her. For å gjennomføre en sammenligning av boligprosjektene har vi valgt oppstartsmøtet for reguleringsplan som utgangspunkt. Dette blir således et nullpunkt for den plan- og byggeprosessen vi beskriver.

Det vil være ulik oppfatning blant respondentene om hvorfor de ulike fasene tar mer eller mindre tid enn forventet. Det er derfor utført dokumentstudier av saksfremlegg for å supplere, utfylle og kvalitetssikre det som fremkommer om prosjektene i de gjennomførte intervjuer.

Prosessene strekker seg over flere år. Ofte har ulike personer



vært ansvarlige gjennom prosessen. Til dels kan det være vanskelig å huske langt tilbake hva som har skjedd.

2.2.4 Analyse av årsaker og vurdering av aktuelle offentlig tiltak

På bakgrunn av gjennomført kartlegging er det gitt en oppsummering av hvilke årsaker som gir mer tidsbruk i plan- og byggeprosessene. Det gis en beskrivelse av hovedtrekk som fremkommer av kartleggingen. Årsaker som medfører betydelig mer tidsbruk og årsaker som oppstår hyppig vurderes å være særlig relevante å vurdere nærmere.

Oppsummeringsvis vurderes offentlige virkemidler som kan redusere tidsbruken.

Det offentlige har mange ulike virkemidler som direkte eller indirekte påvirker prosessen fra planlegging til ferdigstilt bolig. Utredningen avgrenses her til å vurdere offentlige virkemidler som gjelder kommunen som plan- og bygningsmyndighet, og andre offentlige aktører som er part i plan- og byggesakene.

Vurdering av boligpolitiske virkemidler som gjelder kommunen som samfunnsutvikler og tjenesteyter omtales ikke.

Regjeringens nevner i Bygningsmeldingen følgende tre delmål som særlig gjelder hvordan gi bedre og mer effektive byggeprosesser:

- Regelverk og byggesakprosesser skal være enkle, forutsigbare og brukervennlige.
- Gode bygg forutsetter aktører med riktig kompetanse
- Smartere bruk av IKT skal gi mer kostnadseffektive byggeprosesser og økt produktivitet

I Bygningsmeldingen kapittel 6 er det oppgitt en rekke tiltak som er vurdert gjennomført for å gjøre plan- og byggeprosessene mer effektive. Vi antar at denne utredningen vil kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere aktuelle tiltak. I denne analyse delen er det derfor lagt vekt på problemstillinger som belyser dette.

Aktuelle spørsmål i analysen av prosessen i den enkelte sak er:

- Vil økt kapasitet hos plan- og bygningsmyndighet gi redusert tidsbruk?
- Vil mer effektiv informasjonsutveksling gi redusert tidsbruk?
- Vil mer standardiserte rutiner mellom kommunene gi redusert tidsbruk?
- Vil bedre informasjon om gjeldende regelverk og rutiner gi redusert tidsbruk?
- Vil en søknad som er i tråd med overordnet plan ha et raskere tidsforløp?
- Vil endret størrelsen på planområdet og mange arealformål påvirke tidsbruk?
- Vil redusert detaljeringsgrad i planen gi redusert tidsbruk?
- Vil sammenfallende behandling av plan- og byggesak gi redusert tidsbruk?

- Vil bedre samhandling mellom statlige fagorgan, fylkeskommunen og kommunene gi redusert tidsbruk?
- Vil endret regelverk om klage og klagebehandling gi et raskere tidsforløp?
- Vil endret regelverk om bruk av innsigelse gi et raskere tidsforløp?

Planlegging og gjennomføring av nye boliger er en tidkrevende prosess der utbygger og plan- og bygningsmyndighet har sentrale roller. Innenfor disse rollene er det flere og til dels motstridende hensyn som skal ivaretas.

For utbygger vil for eksempel den tidlige fasen omhandle vurdering av erverv eller inngåelse av opsjonsavtaler etter strategiske vurderinger i forhold til eiendoms- og boligmarked. Det vil si at det ofte er rent kommersielle hensyn som skal ivaretas. Er området avsatt til boligformål i kommuneplan, er det forventet en raskere realisering og dertil lavere kapitalkostnader. Rækkefølgekrav som gjelder sosial eller teknisk infrastruktur kan imidlertid påvirke det videre tidsforløpet i motsatt retning. Dersom området ikke har tilstrekkelig skolekapasitet eller er avhengig av nye veganlegg, vil det utsette tidspunkt for igangsettelse. For utbygger (tiltakshaver) vil det av økonomiske hensyn være vesentlig å få til en smidig og god plan- og byggeprosess på kortest mulig tid.

For kommunen som plan- og bygningsmyndighet vil de samfunnsmessige hensyn være viktigst å ivareta i sin behandling av planer og senere byggesaker. Plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk skal forvaltes på best mulig måte for saken og for fellesskapet. Regelverket er både komplisert og skal samordne mange til dels motstridende hensyn, også fra sektormyndigheter. I møtet med utålmodige utbyggere blir de ulike roller og de ulike hensyn som skal ivaretas hos utbygger og kommune, ofte satt på prøve. Det er naturlig å spørre om hvilke incitament plan- og bygningsmyndigheten har for å sikre effektiv saksbehandling og redusert tidsbruk, og hvordan kan dette hensynet bli gitt større vekt når mange interesser veies mot hverandre?

De utvalgte 8 boligprosjektene er:

Oslo

1. Barcode i Bjørvika, felt B10.1
2. Tiedemannsbyen – Ensjøveien 12C

Bergen

3. Slakterhustomten
4. Rådal nord

Trondheim

5. Sirkus
6. Nedre Humlehaugen

Stavanger

7. Rosenhagen
8. Sjøkvartalet, Lervik brygge

3 PROSJEKTENE OG TIDSBRUK

Sammen med den enkelte kommune og utbygger har vi kartlagt tidsbruken for plan- og byggeprosessen for de åtte prosjekter som inngår i undersøkelsen. Startpunktet har vært oppstartsmøtet for reguleringsplan. Noen saksprosesser er såpass gamle at kommunen ikke hadde offisielt oppstartsmøte, men praktiserte noe lignende. Det er nå lovpålagt å avholde oppstartsmøte for reguleringsplan.

Avslutning av prosessen har vært ferdigstillelse det vil si tildelt ferdigattest. Det er imidlertid stor variasjon i rutinene i kommunene hvordan dette praktiseres og i mange tilfeller er det mer meningsfullt å beskrive når boligene er tatt i bruk (brukstillatelse).

I dette kapittel er det primært tidsbruken for de enkelte faser som omtales. I kapittel 4 forklares årsakene til tidsbruken i de enkelte prosjekt nærmere.

3.1 Tidsbruk

Tidsbruken i plan- og byggeprosessen for de kartlagte prosjektene viser stor variasjon. Fra oppstartsmøtet til brukstillatelse varierer det fra 3 til 13 år. Hovedgrunnene til variasjon er

- prosjektenes kompleksitet i forhold til selve innholdet i reguleringsplan. Planene varierer fra å omfatte et begrenset antall boliger på nye utbyggingsområder (jomfruelig mark) til komplekse store utbygginger i transformasjonsområder med mange formål som boliger, varehandel, næringer, infrastruktur for transport, barnehager med mer.
- hvor langt utbygger er kommet i sin planlegging og prosjektering av prosjektet når de ber om oppstartsmøtet.
- markedsmessige vurderinger som utbygger gjør i forhold til salg av boliger. Finanskrisen i 2008 -2009 førte til at flere utbyggere ventet med å ferdigstille sine prosjekter.

Disse ekstern årsakene til tidsbruk påvirkes ikke av hvordan kommunene organiserer og gjennomfører sin plan- og byggesaksprosess og kan gi store utslag på tidsbruken fra planlegging til ferdigstillelse.

Prosjektene som inngår i undersøkelsen består av tre nye utbyggingsområder for typiske boligområder. Det er Rådalen nord i Bergen, Nedre Humlehaugen i Trondheim og Rosenhagen i Stavanger. De fem andre områdene er transformasjonsområder som tidligere har vært industri, lager og næringsområder som er blitt omdannet til en blanding av boliger, kontor, varehandel, annen næring og infrastruktur for transport. Kompleksitet i disse områdene med mange formål har planmessig generelt vært en større utfordring og ført til lengre tidsbruk. Unntakene er transformasjonsområdet Tiedemann i Oslo og det nye utbyggingsområdet Rådalen nord i Bergen. Dette skyldtes at man for Tiedemannsområdet hadde forberedt planarbeidet med en overordnet gjennomføringsplan før man meldte oppstart av reguleringsplan. For Rådalen nord avventet utbygger å starte bygging på grunn av markedet. Videre måtte man foreta arkeologiske utgravinger pluss at det var rasfare i området som krevde ekstra sikkerhetstiltak.

3.2 Plan- og byggesaksprosess

3.3 Lovpålagte frister

Plan- og bygningsloven (pbl) har lovpålagte frister som gjelder for behandling av reguleringsplaner og byggesaker. De kartlagte casene er ikke vurdert konkret på bakgrunn av lovens frister men gir kontekst til resultater fra undersøkelsen. Fristene som er aktuelle for plan- og byggesaksbehandlingen redegjøres derfor kort her.

Når reguleringsforslaget er mottatt av kommunen, skal kommunen innen 12 uker avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn for reguleringsplanbehandling. Høringsperioden for offentlig ettersyn av planforslag skal være minimum 6 uker. Kommunestyret må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet/fremlagt til behandling (ref pbl §§ 12-9 - 12-12).

De lovpålagte frister som er aktuelt for byggesaken er søknad om tillatelse til tiltak som skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger. Fristen gjelder ikke dersom søknaden omhandler dispensasjon fra plan, ref pbl §§ 21-4 flg. For noen tiltak gjelder det en 3 ukers frist for kommunen til å avgjøre byggesøknaden. Det samme gjelder for utstedelse av ferdigattest. Naboer skal varsles med en 2 ukersfrist (pbl § 21-3) og klagefrist på enkeltvedtak (reguleringsplanvedtaket og rammetillatelsen) er 3 uker (forvaltningslovens § 29).

3.4 Analysens faser

I analysen har vi delt inn tidsbruken i flere faser. For reguleringsplan har vi startet med oppstartsmøtet for reguleringsplan. Det er i alle prosjektene markert som nullpunkt. Det må bemerkes at før oppstartsmøtet har de forskjellige utbyggere arbeidet med planlegging av prosjektet i kortere eller lengre tid. Noen har også hatt uformelle møter med kommunene. Denne delen av planprosessen er ikke kartlagt i dette prosjektet, men kan ha hatt vesentlig betydning for den totale tidsbruken.

Etter oppstartsmøtet er det kartlagt når varsel om reguleringsplanarbeidet ble kunngjort. Etter denne fasen er det vist når forslag til reguleringsplan ble innsendt. Dette er markert, som for de andre fasene, med avslutningen av fasen på diagrammene.

Neste fase er fra planforslaget ble innsendt til det ble «godkjent» av kommunenes administrasjon som komplett planforslag. Det vil si at mangler og uklarheter ble avklart og kommunen aksepterte det som et fullverdig planforslag som kan legges frem for politisk behandling.

Det fremgår videre hvor lang tid det tok kommunen å behandle og forberede saken før 1.gangs vedtak om offentlig høring av planforslaget.

I diagrammene er det videre vist fristen for å komme med merknader og kommentarer til planen fra berørte parter.

Etter at høringstiden er utgått er det vist hvor lang tid det tok før planforslaget ble vedtatt av kommunestyret. I denne tiden har det skjedd endringer av planen som følge av merknader som fremkom i høringen og andre avklaringer. Det har gjerne vært møter mellom kommunen og utbygger, eventuelt sammen med deres konsulenter, eller andre parter for eksempelvis å avklare innsigelser.

Tiden fra godkjent reguleringsplan til forhåndskonferanse for byggesak (byggesøknad) styres av utbygger som enten driver med planlegging og prosjektering eller i noen tilfeller avventer markedet for salg før han ber om forhåndskonferanse.

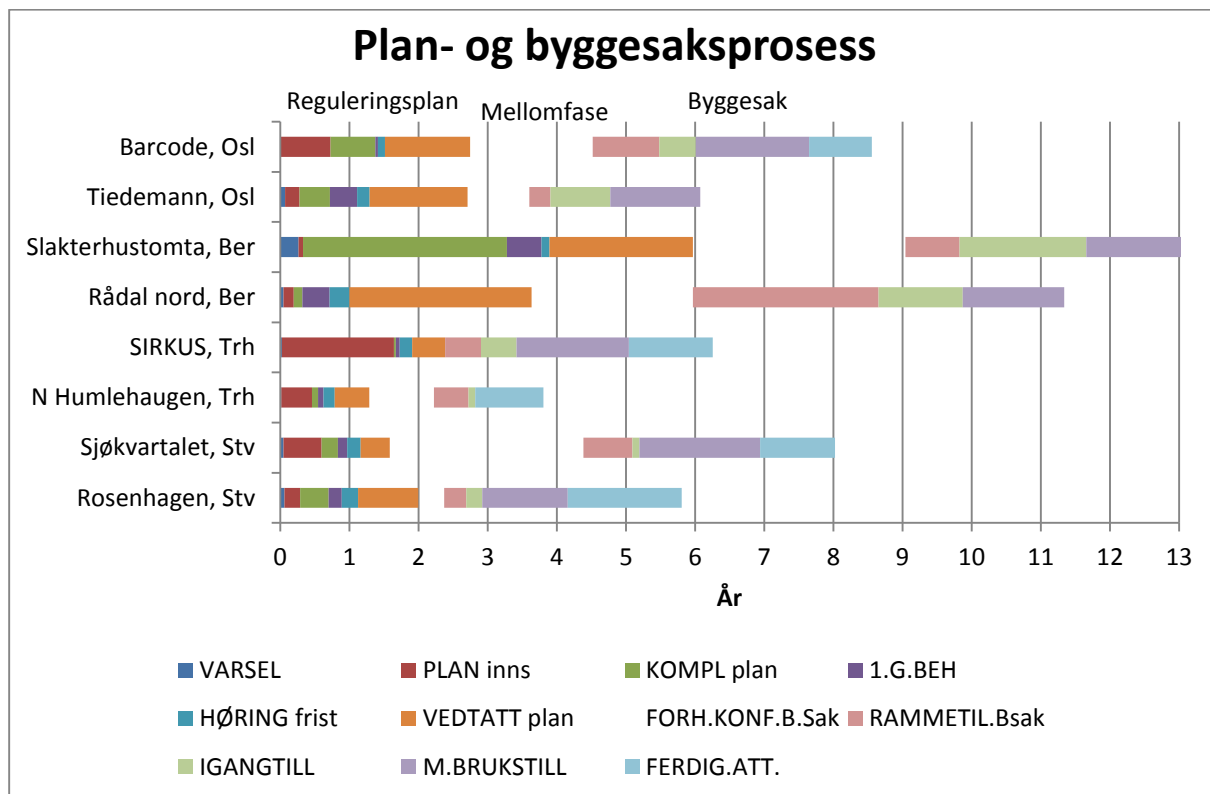
Etter forhåndskonferansen fortsetter utbygger arbeidet med prosjektering for så å utarbeide en søknad om rammetillatelse. I noen tilfeller trengs det tid for avklaringer om utforming av prosjekter, eventuelt behandling av dispensasjoner. Det kan forekomme en del møtevirksomhet mellom utbygger og kommune før alt er avklart og rammetillatelse kan gis.

I tiden frem til igangsettingstillatelse kan gis, skjer det detaljprosjekteringer og nødvendige avklaringer noe som kan ta tid i komplekse byggeprosjektet.

I tiden frem til igangsettingstillatelse kan gis, skjer det detaljprosjekteringer og nødvendige avklaringer, noe som kan ta tid i komplekse byggeprosjektet. Utbygger må selv søke om igangsettingstillatelse.

Etter at igangsettingstillatelse er gitt, starter selve byggeperioden som varierer avhengig av kompleksiteten i prosjektet. Det kan også være at utbygger avventer situasjonen noe på grunn av markedet og salg.

Når byggingen er fullført av et eller flere felt ber utbygger om brukstillatelse. Noen kombinerer dette med ferdigstillelse. Det er stor forskjell på hvordan kommunene og utbyggere praktiserer søknad om brukstillatelse. Noen utbyggere venter lenge med å be om ferdigattest. Kommunene behandler vanligvis utstedelse av ferdigattest raskt.



Figur 3-1: Tidsbruk fra oppstartsmøte for reguleringsplan til ferdigstillelse/ brukstillatelse (år). Den første hovedfasen er fra oppstartsmøtet for reguleringsplan frem til vedtatt plan. Andre fase er fra forhåndskonferanse for byggesaken frem til ferdigstillelse / brukstillatelse. Mellomfasen er tiden fra vedtatt reguleringsplan til forhåndskonferanse for byggesak.

Det er i slutten av delfasene at datoer for innleveringer, frister, tillatelser og vedtak/godkjenning er registrert.

I vårt utvalg av prosjekter er det følgende faser som har vesentlig påvirkning på tidsbruken: Innsending av planforslag

- Komplementering av innsendt planforslag
- Vedtak av godkjent plan (2.gangs behandling planen)
- Tidsbruken fram til forhåndskonferanse for byggesaken (mellomfase)
- Søknad om rammetillatelse
- Tidsbruken fram til igangsettingstillatelse
- Brukstillatelse
- Ferdigstillelse

Det er stor variasjon i prosjektene hvilke faser som har tatt lang tid. I noen av fasene har utbygger det største ansvar, i andre faser er det kommunen. Selv om den ene aktør har ansvaret i fasen, er han imidlertid avhengig av innspill og avklaringer fra den annen part som må utføre sin del av arbeidet og som tar tid.

Eksempelvis ved vedtak om godkjenning av planen, som kommunen har ansvar for, kan det også være forhold som utbygger utføre endringer av eller avklare. I denne sammenheng er det viktig med god kontakt mellom aktørene for å få omforente løsninger så arbeidet kan utføres raskt. Tidstyven er hvis aktørene må vente lenge på tilbakespill fra den andre part og sakene blir liggende på vent. Sentralt for tidsbruken er å unngå for mange runder frem og tilbake med tilføyelser og endringer.

3.5 Variasjon i tidsbruken

Den totale tidsbruk fra planlegging til ferdigstillelse av plan- og byggeprosessen er inndelt i tre hovedfaser. Det er for det første selve reguleringsplanprosessen, dernest mellomfasen fra godkjent plan til forhåndskonferanse for byggesak og tilslutt byggesaksprosessen med byggefase. Her har vi primært kartlagt tidsbruken i de ulike fasene og i kapittel 4 forklares nærmere årsakene til forskjellig tidsbruk.

3.5.1 Fra planlegging til ferdigstillelse

Variasjon av tidsbruken i de forskjellige prosjektene i utvalget varierer stort. Plan- og byggesaksprosessen har tatt fra 3,5 til 13 år fra oppstartsmøtet til ferdigstillelse / brukstillatelse.

Slakterhustomta og Rådalen nord begge i Bergen har tatt lang tid med henholdsvis 13 og 11 år.

For Slakterhustomta har spesielt reguleringsplan tatt lang tid med 6 år og til dels mellomfasen med 3 år. Det tok nesten 3 år fra innsendt planforslag til komplett plan noe som må betegnes som meget lang tid. Tiden fra høring til vedtatt plan tok 2 år noe som også er lenge. Mellomfasen fra vedtatt plan til forhåndskonferanse tok 3 år noe som blant annet skyldes utbyggers vurderinger av markedet for salg. Tiden fra rammetillatelse til igangsetting varte også lenge med cirka 2 år.

I prosjektet Rådalen nord utgjorde tiden fra høring til vedtatt plan over 2 år. Fra forhåndskonferanse til rammetillatelse ble gitt, gikk det 2,5 år. I tillegg var også mellomfasen på 2,5 år. Alle disse fasene utgjorde et meget høyt tidsforbruk.

I vårt utvalg var de raskeste prosjektene for Nedre Humlehaugen med drøye 3,5 år, Rosenhagen, Sirkus og Tiedemann alle med omtrent 6 år. Det gjennomgående er at mellomfasen var relativt kort, det vil si mindre enn 1 år, spesielt gjelder dette Sirkus. Utbyggingsfasen var fra drøye 1 til litt over 2 år før de første brukstillatelsene ble gitt.

3.5.2 Reguleringsplanprosessen

Prosjektene hadde en reguleringsplanprosess fra 1,3 år til 2,8 år bortsett fra Rådalen nord og Slakterhustomta som varte lengre, og spesielt for sistnevnte med hele 6 år.

Nedre Humlehaugen, Sjøkvartalet og til dels Rosenhagen har brukt relativt kort tid i alle fasene i reguleringsplanprosessen. For de planene som har brukt lengre tid, er det spesielt fasen fra avsluttet høring til vedtak av plan som utmerker seg med høyt tidsbruk. For Slakterhustomta tok det lang tid å ferdigstille planen til 1.gangs behandling.

3.5.3 Mellomfase - fra vedtatt plan til forhåndskonferanse for byggesøknad

Denne fasen har gitt store utslag i vårt utvalg for noen prosjekter. Høyt tidsforbruk skyldes i hovedsak at utbygger har avventet markedet delvis på grunn av finanskrisen 2008 – 2009. Til dels kan det også ha foregått prosjektering i denne fasen (Se for øvrig kapittel 3.4.4).

3.5.4 Byggesaksprosess og byggefase

Selve byggingen av prosjektene har tatt omtrent 1 år, bortsett fra Barcode som tok nesten to år. Dette prosjektet må også betegnes som en stor og mer kompleks utbygging i forhold til de andre prosjektene.

For Rådalen nord gikk det lang tid fra forhåndskonferanse for byggesøknad til rammetillatelse ble gitt, nesten 2,5 år mot 0,5 til 1 år for de andre prosjektene. Ellers utmerker Slakterhustomta seg med et tidsbruk på 2 år fra rammetillatelse ble gitt til igangsetting.

3.6 De enkelte fasene

3.6.1 Innsending av planforslag

Dette er tidsfasen fra varsel om oppstart av reguleringsplan til planen blir innsendt fra utbygger til kommunen.

Tidsbruken fra varslings om oppstart til innsending av planforslag har stor variasjon fra 2 måneder til over 3 år. Dette styres i stor grad av hvor mye utbygger har utført av planarbeid før oppstartsmøtet og omfang og styrke i innkomne merknader til planarbeidet.

Tre planer skiller seg ut med lang tidsbruk. Det er Slakterhustomta i Bergen, Sirkus i Trondheim og Barcode i Oslo. Alle er i utgangspunktet utfordrende og komplekse planer både med hensyn til omgivelsene og/ eller mange formål i transformasjonsområder.

Utbyggingene er relativt store totalt sett i byggearealer. De har alle fått inn vesentlige merknader fra forskjellige høringsinstanser.

3.6.2 Komplementering av planforslag og 1.gangs behandling

Tidsbruken fra utbygger sender inn planforslag og frem til forslaget anses komplett fra kommunens side, kan variere fra sak til sak og internt mellom kommuner. Fra komplett planforslag og frem til 1. gangsbehandling, dvs høring ved offentlig ettersyn, har kommunen 12 uker på seg før forslaget skal fremmes. Kommunene kan dels ha ulike rutiner på hva som skal være et komplett planforslag, og utbyggere dels ulike i forhold til å overholde overordnede rammer og profesjonalitet i materialet som innleveres. Denne prosessen styres av kommunen, men med sterk avhengighet av og samspill med utbygger. Denne fasen rundt 1.gangs behandling varierer fra 8 til 22 måneder. De tre prosjektene med nye utbyggingsområder har rimeligvis minst tidsforbruk. De er i tråd med overordnede planer, antall boliger er fra 30 til 260 og er stort sett bare regulert til boligformål.

Sjøkvartalet og Tiedemann er boligområder som blir 1.gangs behandlet på under ett år. De ligger begge i transformasjonsområder og inneholder relativt mange boliger med 470 og 1300. De har begge overordnede planer som gir klare føringer for reguleringsplan.

Barcode og Sirkus blir 1.gangs behandlet etter omtrent to år. De har til dels blandet formål og ligger i områder der en må ta mye hensyn til omgivelsene.

Slakterhustomta blir først behandlet etter over 3,5 år og må betegnes som en spesiell sak med høyt konfliktnivå. Planen ble først regnet som komplett etter nesten 3 år. Naboer og verneinteresser ble sterkt engasjert.

3.6.3 Vedtatt reguleringsplan (2.gangs behandling)

Prosjektene i vårt utvalg har også hatt stor variasjon i tidsbruken fra avsluttet høringsperiode og frem til vedtak av plan. Tidsbruken varierer fra 0,5 til 2,5 år. Prosjektene Rådal og Slakterhustomta skiller seg særlig ut med høyt tidsbruk ved 2.gangs behandling. Bergen har valgt ut disse prosjektene til å være med i undersøkelsen fordi de har hatt spesielle lang tidsbruk. Slakterhustomta har hatt et høyt konfliktnivå og Nordre Rådal har hatt arkeologiske utgravinger og en rasproblematikk.

Sjøkvartalet, Nedre Humlehaugen og Sirkus ligger alle på en tidsbruk rundt et halvt år, noe som kan kalles rimelig når planen skal legges ut på høring normalt 4 -6 uker og deretter bearbeide merknader. Merknader skal samles og oversendes utbygger avklaringer og ev endringer før den kan sendes tilbake til administrasjon. Eventuelle møter for avklaring må gjennomføres. Saken blir så forberedt for politisk behandling av utvalg og kommunestyre eller tilsvarende.

3.6.4 Forhåndskonferanse for byggesak

Tiden fra vedtatt plan frem til anmodning om og avholdt forhåndskonferanse, preges av prosjektering av byggeprosjektet og eventuelle markedsmessige vurderinger av etterspørselen etter boliger. Utbygger kan velge å legge prosjektet på is for å avvete bedre markedsforhold. Dette var eksempelvis tilfelle for utbyggingen av Sjøkvartalet og til dels Rådalen nord.

Variasjonene av tidsbruken frem til forhåndskonferanse for byggesak er stor. Den er fra 0 til nesten tre år.

Resultat av eventuelle utgravinger kan også komme i denne tiden dersom de arkeologiske forhold ikke er avklart tidligere. Dette skjedde for Rådal.

3.6.5 Rammetillatelse

Tiden fra forhåndskonferanse, søknad om rammetillatelse og frem til rammetillatelse foreligger, utgjøres av forberedelse av komplett rammesøknad for boligprosjektet, utbyggers prosjektering samt eventuelle avklaringer med kommunen eller andre interessenter. Dette var spesielt tilfellet for Rådal hvor det nesten gikk 3 år. Lang tidsbruk gjelder også for Barcode hvor det gikk 1 år og 9 måneder.

For de andre prosjektene varte denne prosessen fra 4 til 9 måneder.

3.6.6 Igangsettingstillatelse

Tidsbruken fra rammetillatelse foreligger, søknad om igangsettingstillatelse er sendt og frem til igangsettingstillatelse foreligger, utgjøres av detaljprosjektering eventuelt avklaringer av nødvendige endringer. Spesielt for Slakterhustomta og Rådal har det tatt lang tid i denne fasen med fra over ett år til nesten to år.

For de andre prosjektene varierte det hovedsakelig fra en måneds tid til ett halvt år. Tidemann prosjektet brukte nesten ett år i denne fasen.

3.6.7 Brukstillatelse

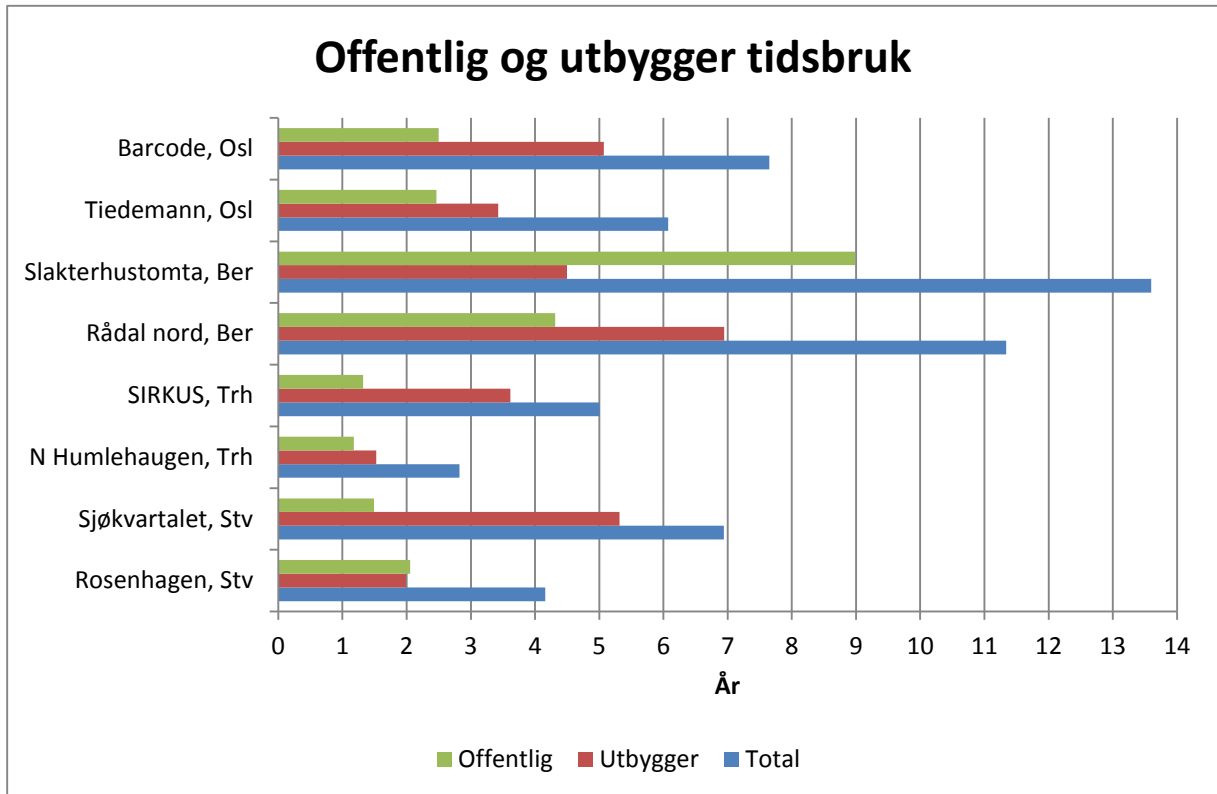
Tidsbruken fra igangsettingstillatelse og søknad om brukstillatelse og frem til brukstillatelse foreligger, utgjør hovedsakelig av byggetid. Det tok fra ett til to år med byggetid frem til første brukstillatelse avhengig prosjektene størrelse.

3.6.8 Ferdigattest

Det er stor forskjell mellom prosjektene når ferdigattest blir utstedt. Dette avhenger av utbyggerne når de anmoder om attest. Den kommunale saksbehandling tar vanligvis fra 1 til 2 uker på dette.

3.7 Offentlig og utbyggers tidsbruk

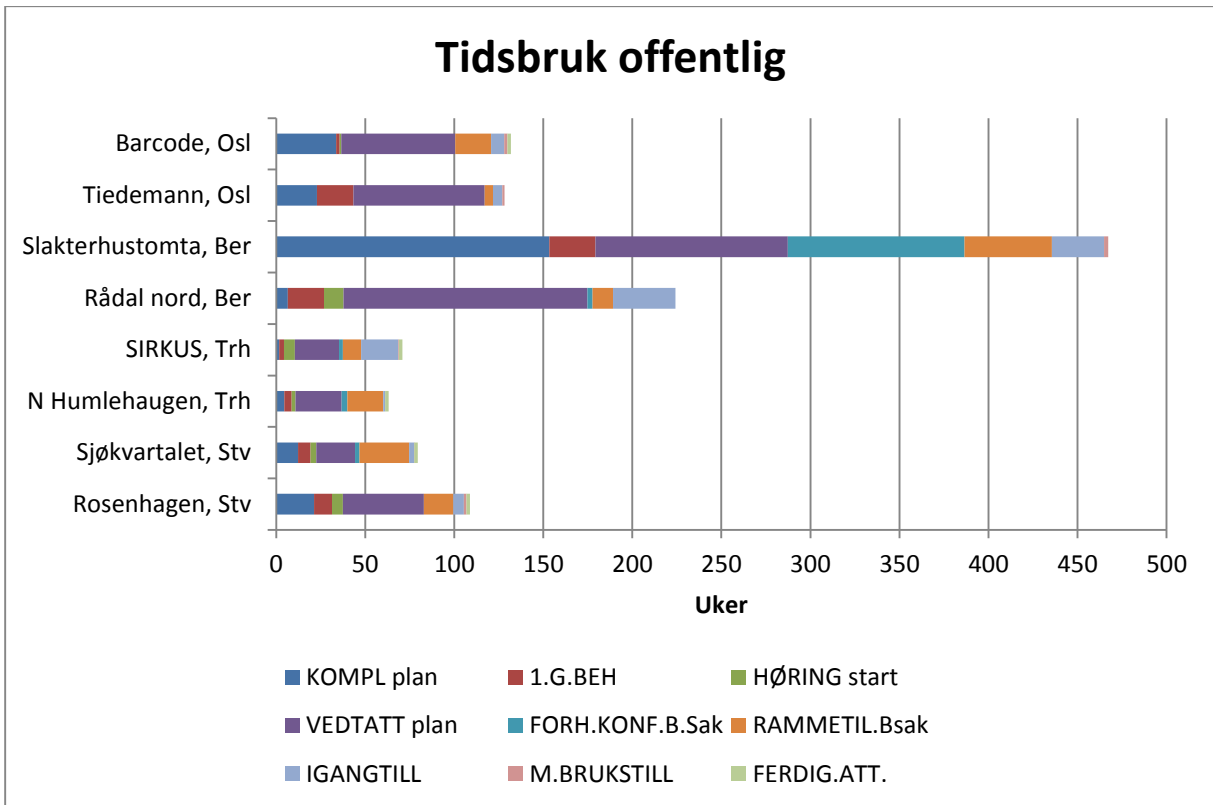
Som tidligere nevnt er det vanskelig å beskrive hvilken tid aktørene bruker. Det er entydig hvem som har ansvar i de ulike fasene, men aktørene deltar også i de faser der den annen part har ansvar for å gjennomføre møter, utredninger, prosjektering og innspill.



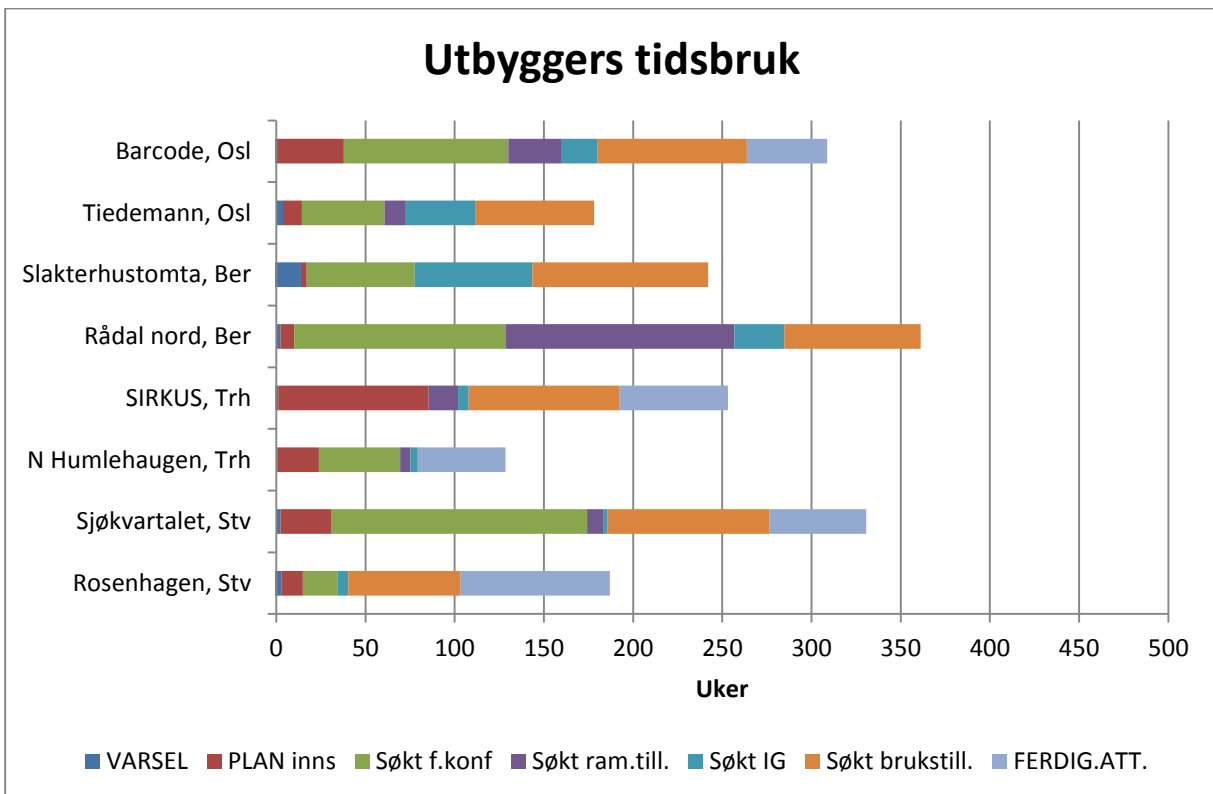
Figur 3-2: Offentlig og utbyggers tidsbruk i de fasene de har ansvar for.

Det offentlige har ansvar for 20 % til 50 % av tidsbruken i de prosjektene som er i vårt utvalg, bortsett fra Slakterhustomta der de har hatt ansvar for 65 % av tidsbruken. Selv om det offentlige har ansvar i disse fasene kan det godt være at de venter på avklaringer fra innsigelsesmyndigheter, klager og innspill fra utbygger.

Som det fremgår av figur under er det særlig i fasen fra høring til vedtak av reguleringsplan som har tatt mye tid i de prosesser med høyt tidsbruk. Dette gjør seg særlig til kjenne i prosjektene fra Bergen. Slakterhustomta er spesiell med høyt tidsbruk også for komplett plan og fra søkt forhåndskonferanse til avholdt konferanse.



Figur 3-3: Offentlig tidsbruk i de fasene de har ansvar for.



Figur 3-4: Utbyggers tidsbruk i de fasene de har ansvar for

Utbyggers tidsbruk er bundet opp til planarbeidelse. Her kommer det bare frem det de har gjort etter oppstartsmøtet for reguleringsplan, men det er i ulik grad utført mye arbeid før

dette. Sirkus utmerker seg i denne sammenheng med høyt tidsbruk noe som skyldes at det er en kompleks plan med flere formål og blant annet i forhold til store vegprosjekter på nabolomt.

Tidsbruken frem til søknad om forhåndskonferanse kan være prosjekteringstid, men det kan her også være ventetid på grunn av markedsvurderinger.

For Rådalen nord tok det lang tid, 2 år, før det ble søkt om rammetillatelse.

Bygging har tatt fra 1 til 2 år.

Det har ofte tatt 1 år før det er søkt om ferdigattest. Ofte kan utbygger vente på dette til all utbygging er ferdigstilt. For øvrig kan det være stor forskjell på hvordan dette praktiseres av ulike utbygger. Eksempelvis søkte Nedre Humlehaugen direkte om ferdigattest og gikk ikke veien brukstillatelse.

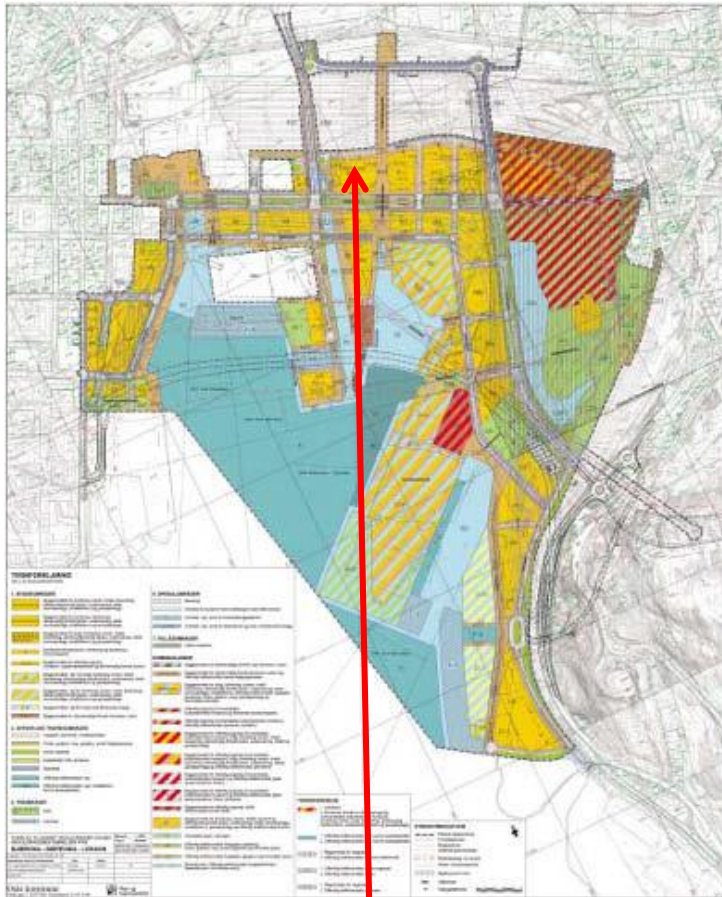
4 PROSJEKTENE OG ÅRSAKER TIL TIDSBRUK

4.1 Barcode - Oslo

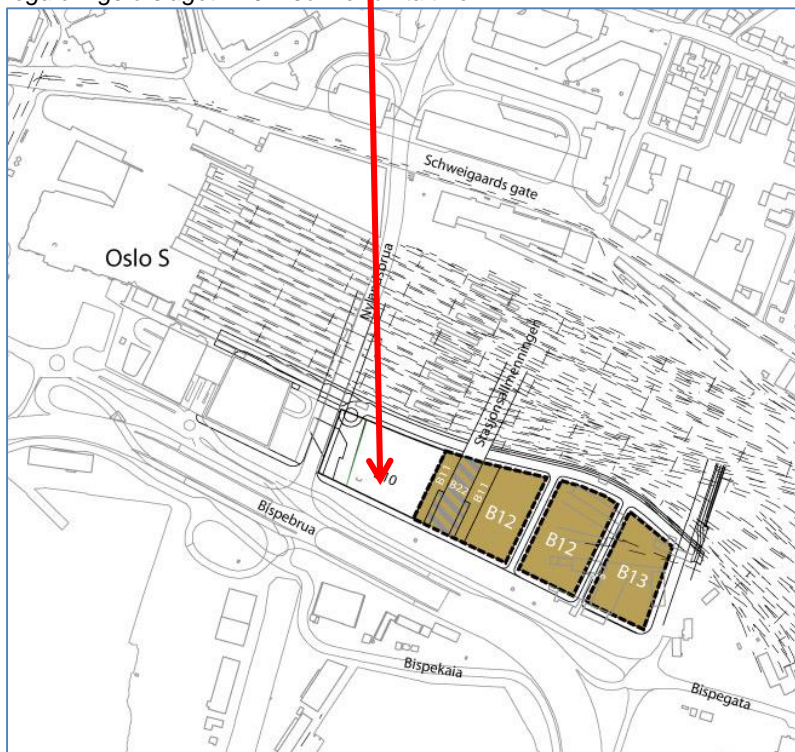
4.1.1 Prosjekt Barcode og reguleringsplan



Figur 4-1: Foto som viser Barcoderekken og MAD-bygget som det slanke bygget i midten, nr 6 fra venstre, uoffisielt oppkalt etter arkitektfirmaet [MAD](#).



Figur 4-2: Reguleringskartet for hele Bjørvika over og figur under viser skisse over mulig fremtidig situasjon fra reguleringsforslaget B10.1 som er omtalt her

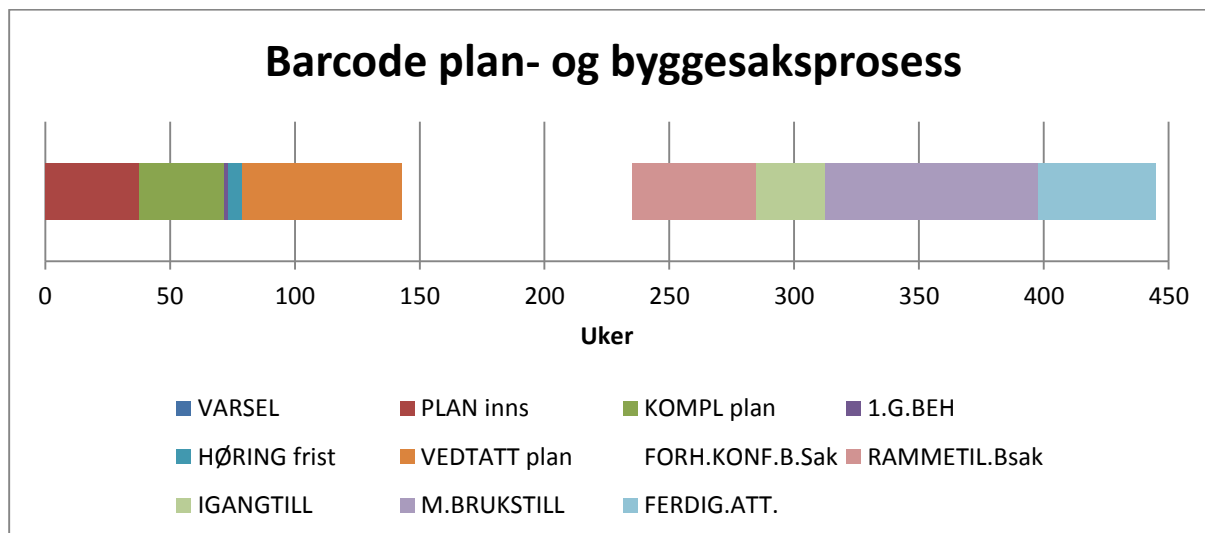


Planforslaget omfattet de 3 østre kvartalene (B11 - B13) i Barcode-rekken i Bjørvika samt den østligste delen av det vestligste kvartalet (B10.1). Planforslaget oppfylte krav til bebyggelsesplan i gjeldende plan S - 4099, men grunnet endringer i høyder, forretningsfordeling, bebyggelsesstruktur med mer, ble saken behandlet som reguleringsplan. Det ble åpnet for å gå opp til maksimum høyde k + 67,0 meter over hele planområdet med noen unntak. Siktkorridorer og ubebygde tomtestriper ble sammen med andre tiltak lagt inn for å sikre åpenhet gjennom bebyggelsen. Det kom inn 875 bemerkninger ved behandling av saken S-4099, reguleringsplanen for Bjørvikaområdet, med hovedsakelig motstand mot planforslaget, inkludert en underskriftsaksjon på internett med ca. 25 700 underskrifter. Dette planforslaget mottok ca. 900 uttalelser og i tillegg forelå det en innsigelse fra Riksantikvaren. Det ble gjort endringer i planforslaget etter høringsperioden slik at innsigelsen fra Riksantikvaren ble frafalt. Forslagsstiller og Plan- og bygningsetaten var ved fremleggelsen til politisk behandling uenige på fire punkter.

Tabell 4-1: Planfakta for del av Barcode i Bjørvika , reguleringsplan for delområde B10.1 m.fl. i S-4356

Karakteristikk av området: - Transformasjon	Del av Barcode rekken i Bjørvika, regulert i S-4099 for Bjørvika – Lohavn, vedtatt av bystyret 27.08.2003, stadfestet i Miljøverndepartementet 15.06.2004, delområde S-4356 i reguleringsplan B10.1, felt B11-B13 og B22 vedtatt 27.02.2008.	
Reguleringsplan størrelse	Dekar: 22 daa	Boenheter: 345
Arealformål i da: - Bebyggelse og anlegg	Bolig: T-BRA 31.800 m2, ca. 23% i bebyggelsen	Annen bebyggelse: 106.200 m2

4.1.2 Tidsbruk og årsaker



Figur 4-3: Barcode tidsbruk fra oppstartsmøte/ varsel for reguleringsplan til ferdigstillelse (varsel ble sendt ut før oppstartsmøte og det markerer starten på saksprosessen)

Plan- og byggesaksprosessen og byggefasen for dette Barcodefeltet, B10.1, tok til sammen omkring 8,5 år fra oppstart til ferdigattest. Fra planforslaget ble innsendt til komplett planforslag forelå, gikk det ca. 8 mnd. Planen måtte tas under behandling som et ordinært reguleringsforslag og ikke som detaljplan (bebyggelsesplan) slik plankravet fra gjeldende reguleringsplan for hele Bjørvika la til rette for.

Tiden fra 1.gangs behandling og til endelig bystyrevedtak (2. gangs behandling) tok ca. 15 mnd. Høringsperioden på ca. 1 mnd er ikke tatt med og kommer i tillegg.

Det som var spesielt for denne reguleringsprosessen var for det første en nokså lang oppstartsprosess med tett dialog mellom administrasjon og forslagsstiller med tilpasninger og presiseringer av plankonsept. Videre kom det mange protester mot planforslaget som særlig gikk på motstanden på høyder og siktakser. Både kommunen og utbygger har i ettertid sett at saken hadde vært tjent med større grad av illustrasjoner av høydene og visualisering av konsekvensene tidligere i planfasen. Det var også innsigelse fra Riksantikvaren som gjorde saken tidkrevende. Kommunen mener innsigelsen burde vært mer avklart i spørsmål om hva som er nasjonale interesser og hvordan ulike og motstridende statlige sektorhensyn skulle vektlegges. Under den politiske behandlingen av planen var det behov for en rekke avklaringer. Denne saksbehandlingen tok mye tid i det parlamentariske system som Oslo har. Den politisk utøvende myndigheten skjer her gjennom byrådet, og administrasjonen er politisk styrt. Dermed er det forberedende arbeid med saksutredninger osv et politisk ansvar. Det var klage i saken som til sist fikk sin avsluttende behandling hos fylkesmannen. Planprosessen tok ca 164 uker (fra 05.12.2005 til 20.01.2009).

B10 måtte reguleres først selv om utbyggerne ønsket at alle felt skulle reguleres samtidig.

Kommunen og utbygger etablerte tidlig faste møter hver 3. uke for gjensidig informasjon og dialog. Begge parter opplevde møtene som viktige og gode. Kommunen var bevisst at risikoen for at informasjonen i møtene kunne binde opp saksbehandlingen på en utilsiktet måte var tilstede, ref «bordet fanger», men fordelene med møtene var et viktigere hensyn å ivareta. Det påpekes i denne sammenheng også betydningen av å skille mellom dialogfasen og myndighetsfasen.

Det var flere saksbehandlere underveis i saksbehandlingen. Planområdets to grunneiere var Oslo S Utvikling og Hav eiendom. Utbyggerne var fornøyd med kommunens ressurser og kompetanse.

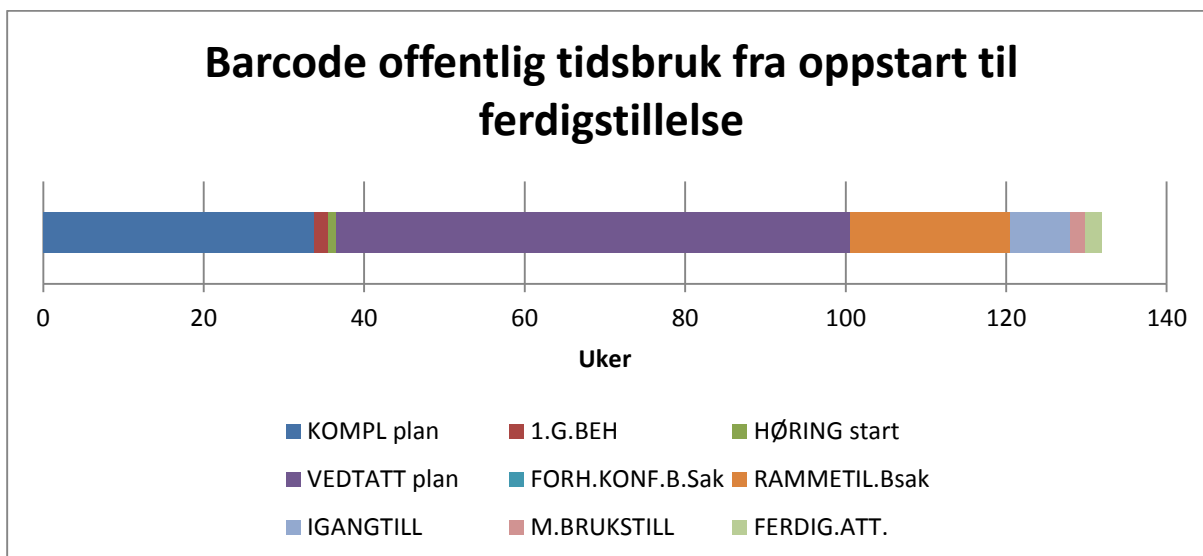
Utbygger opplevde imidlertid at det var for mye innblanding fra kommunens side når det gjaldt detaljer i prosjekteringsfasen hvor utbygger hadde innleide gode internasjonale arkitekter som rådgivere. Utbygger oppfattet det som organisatoriske utfordringer hos kommunen når det gjaldt delegasjon av myndighet i saksbehandlingssystemet. For eksempel var det problematisk at det først helt mot slutten av saken ble gjort endringer av planforslaget uten varsel, etter at kommunens ledelse hadde vurdert saken.

Planforslaget ble lagt frem for Rådet for byarkitektur som er kommunens rådgivende organ for planer av en viss størrelse, kompleksitet og kontroversialitet og som særlig gir råd om estetikk og utforming. Utbygger mener rådet kan være noe lettvint i sin behandling og har etterlyst at også forslagsstiller burde få lagt frem sitt syn for rådet.

Reguleringsplanen for Barcode felt 10.1, felt B11-13+ B22, omfatter flere byggesaker. Vi har undersøkt byggesaken som gjelder det såkalte MAD-bygget (MAD arkitekter), Dronning Eufemias gate 18 - 26 - Oppføring av bolig- og næringsbygg - Barcoderekken - Felt B11 - Tomtestripe B11D, saksinnsyn nr 200903224. Det er både flere endringstillatelser og flere igangsettingstillatelser på denne saken, foruten dispensasjoner. Vi har valgt den første søknaden, rammetillatelsen og igangsettingstillatelsen.

Det gikk ca 8 mnd fra anmodning om forhåndskonferanse til det forelå referat fra møte om forhåndskonferanse. Årsaken til tidsbruken i denne fasen er oppgitt å være en rekke møter mellom forslagsstiller og etaten med presiseringer av siktakser, tilleggsdokumentasjon med bearbeidelse av konsept for bredde og utforming av boligbygg mm. Saken gikk litt annerledes for seg og i mye direkte avklaring/dialog med etatsledelsen. Rammetillatelsen forelå ca 4,5 mnd etter søknad som i første omgang var mangelfull og måtte suppleres. Den første igangsettingstillatelsen ble gitt 1,5 mnd fra søknad og tilsvarende behandling for brukstillatelsen tok 2 uker. Endelig ferdigattest forelå ca 11 mnd etterpå. Saksbehandling og byggetiltak til ferdig bygg tok til sammen ca 146 uker.

4.1.3 Offentlig tidsbruk



Figur 4-4: Barcode offentlig tidsbruk fra oppstartsmøte for reguleringsplan til ferdigstillelse

Tidsbruken frem til komplett planforslag tok godt over ett halvt år. Det kan dels skyldes at det tok ekstra tid å avklare plantype. Saken kunne ikke behandles som bebyggelsesplan /detaljplan som var plankravet, men måtte behandles som full regulering på grunn av flere avvik fra overordnet plan.

Den lange saksbehandlingen fra 1. gangs behandling (offentlig ettersyn) til vedtatt plan tok godt over ett år. Det er grunn til å anta at de massive protestene og de mange innsigelser er hovedårsaken til tidsbruken i denne fasen.

Det tok litt under et halvt år å behandle rammetillatelsen.

4.1.4 Oppsummering og aktuelle offentlige tiltak

Denne reguleringsplanen var det første område i Barcodefeltet i Bjørvika som ble igangsatt detaljregulert på bakgrunn av områdereguleringen for hele Bjørvika. Planforslaget måtte imidlertid behandles som full regulering da det viste seg å avvike for mye på enkelte punkter som detaljplan.

Det er grunn til å anta at de mange protestene (ca 900) og innsigelse fra Riksantikvaren forsinket prosessen og kan forklare saksbehandlingstiden fra 1. gangs behandling til vedtatt plan. Kommunen oppfattet det som vanskelig å ta hensyn til kryssende sektormyndighet som til dels var motstridende og som til dels var lite tilpasset den storby situasjonen denne planen var del av. Departementets behandling av innsigelser tar ofte lang tid og frister bør vurderes også her.

Klagereglene i Plan- og bygningslovens § 1-9 som ble endret fra 2009 har begrenset klagemulighetene ved at forhold som er avgjort i planen eller i dispensasjonsvedtaket ikke kan brukes som grunnlag for klage i en byggesak. Klageretten er også begrenset for berørte offentlige organer i tilfeller hvor de har hatt anledning til å fremme innsigelse i plansaken. Da kan de ikke samtidig påklage enkeltvedtak selv om det direkte berører deres myndighetsområde. En ytterligere begrensning i klageretten er foreslått etter dansk modell.

Tidsbruken rundt forhåndskonferanse og rammetillatelse kan muligens forklares dels ut ifra at kommunen og utbyggerne hadde noe ulikt syn på spørsmål om den endelige utformingen.

Det vises her til utbyggers påstand om for mye «innblanding» fra kommunens side i prosjekteringsfasen, og at det for eksempel også ble stilt krav til særlig fasademateriale.

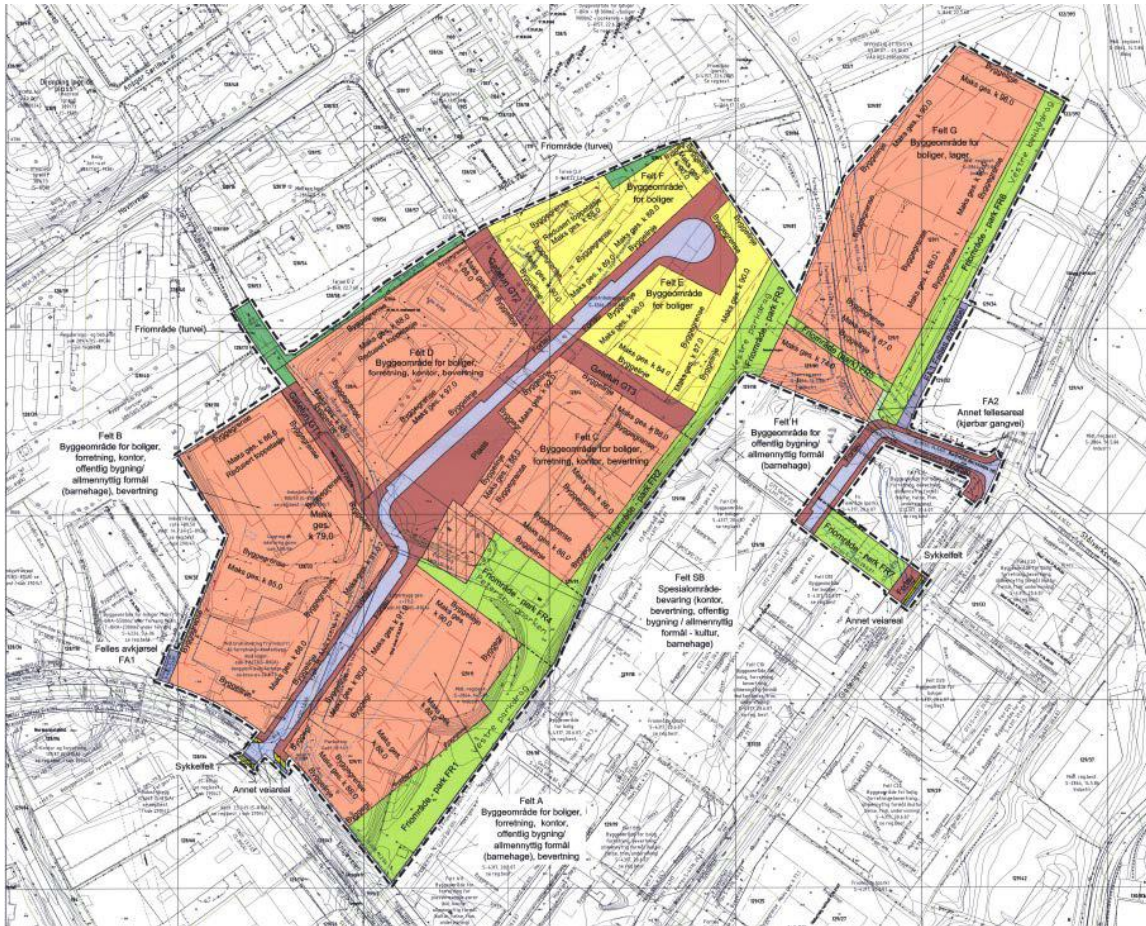
Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Klargjøring og begrensning i bruk av innsigelser
- Tydeligere retningslinjer for vektning av ulike statlige sektorinteresser
- Frister for behandling av innsigelser
- Begrenset klageadgang
- Visualisering av planforslag

4.2 Tiedemannsbyen – Oslo



Figur 4-5: Tiedemannsbyen



Figur 4-6: Prosjekt Tiedemannsbyen – Ensjøvn 12 c - vedtatt reguleringsplan for området 17.12.2008

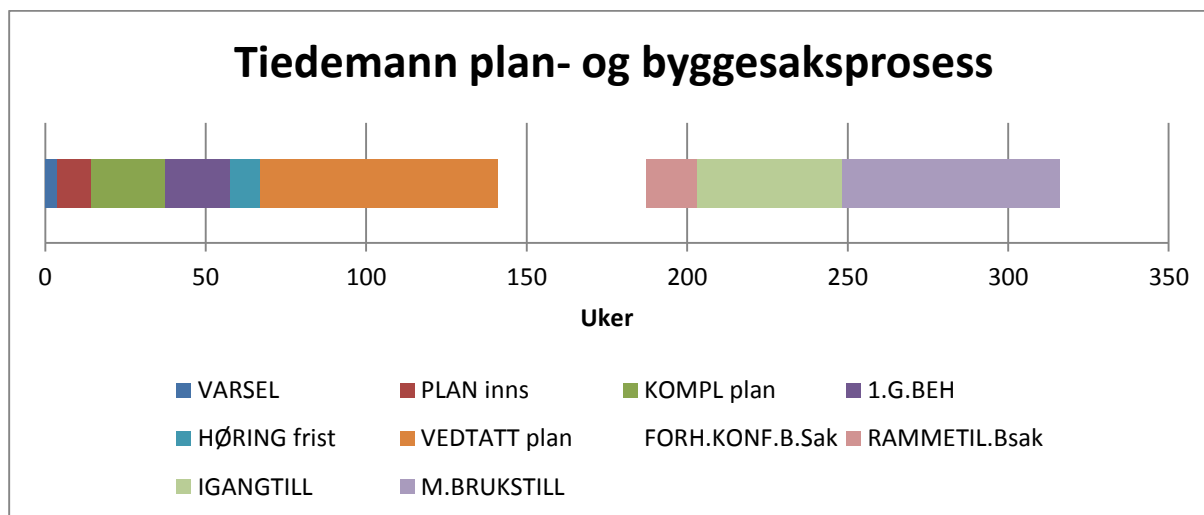
4.2.1 Prosjekt Tiedemannsbyen og reguleringsplan

Saken gjelder reguleringsplan i Ensjøveien 12 c i Oslo, tidligere Tidemanns tobakksfabrikk på Ensjø, derav navnet Tiedemannsbyen. Reguleringsplanen omfatter et område på ca. 87 dekar. Maksimalt tillatt bruksareal for byggeområdene på 133 150 m² og ca. 1 500 leiligheter. Forslagsstiller var Ferd Eiendom AS og Aspelin Ramm Eiendom AS. Området er i hovedsak regulert til boligformål og en begrenset andel regulert til næringsvirksomhet, fellesområder, barnehage og spesialområde bevaring. Det er regulert en offentlig plass som områdets tyngdepunkt samt friområder.

Tabell 4-2: Planfakta for reguleringsplanen Tidemanns byen, Ensjøveien 12C

Karakteristikk av området:	Transformasjonsområde; "fra bilby til boligby"		
Reguleringsplan størrelse	Dekar: 87	Boenheter: ca 1525	
Reguleringsplan boligtype: (antall el. andel i %)	Blokkleiligheter og hybridformer rekkehus: 30% toroms, 40% treroms, 30% fireroms eller større	Småhus (rekkehus):	Enebolig:
Arealformål i da:	Bolig:66 daa (T-BRA 127.550 m ²)	Annen bebyggelse: 6 daa	

4.2.2 Tidsbruk og årsaker



Figur 4-7: Tiedemannsbyen tidsbruk fra oppstartsmøte/ varsel for reguleringsplan til ferdigstillelse

Tidsbruken er kartlagt fra oppstartsmøte for planprosessen eller tilsvarende og til det forelå brukstillatelse, til sammen ca 6 år.

Oppstartsfasen tok ca et halvt års tid. Planfasen fra 1. gangs behandling og til det forelå et reguleringsvedtak (2. gangs behandling) tok ca 1,5 år. Fra vedtak forelå til utbygger ba om forhåndskonferanse gikk det ca 1 år. Denne perioden sammenfaller med finanskrisen og som vi kan se fra flere andre prosjekter var en periode hvor mye ble stilt i bero.

Særlige forhold som gjaldt reguleringsprosessen var innsigelse fra Statens vegvesen, naboklager, samt en lang og prinsipiell sak som gjaldt dispensasjonssøknad fra tilknytningsplikten for fjernvarme.

Innsigelsen fra SVV omhandlet en gang- og sykkelvei og avstand til bebyggelsen på noen meter. Det tok nesten 1,5 år før innsigelsen var ferdigbehandlet. Kommunen mente spørsmålet burde vært behandlet på en annen måte. Det oppleves noen ganger som om innsigelse ikke er godt nok begrunnet og fremmes av sektormyndigheter for å sikre seg tid.

I forbindelse med offentlig ettersyn ble det klart at den veiledende planen for offentlige rom, VPOR, ikke hadde tatt høyde for fremføring av Hovinbekken under veien og at planforslaget heller ikke hadde behandlet spørsmål om barnehage tilstrekkelig. Kommunen viser til at erfaringer med fremføring av veien som ikke var fanget opp tidlig nok, tilsier at det er fordel å jobbe i minst 2D og snitt for å kunne se for eksempel høyder i tidligfasen.

I byggesaken ble tilknytning til fjernvarme et tema som tok mye tid. Området var konsesjonsbelagt og det måtte søkes om dispensasjon for tilknytningsplikt til fjernvarme for å kunne bruke biodiesel. Utbygger ønsket som alternativ til fjernvarme å sikre energi til området ved bl.a. å benytte pipeløpet fra den gamle tobakksfabrikken. Spørsmålet om dispensasjon var komplisert og kommunen måtte leie inn ekstern miljøfaglig ekspertise. Dispensasjon ble innvilget og påklaget av Hafslund. Fylkesmannen tok ikke klagen tilfølge.

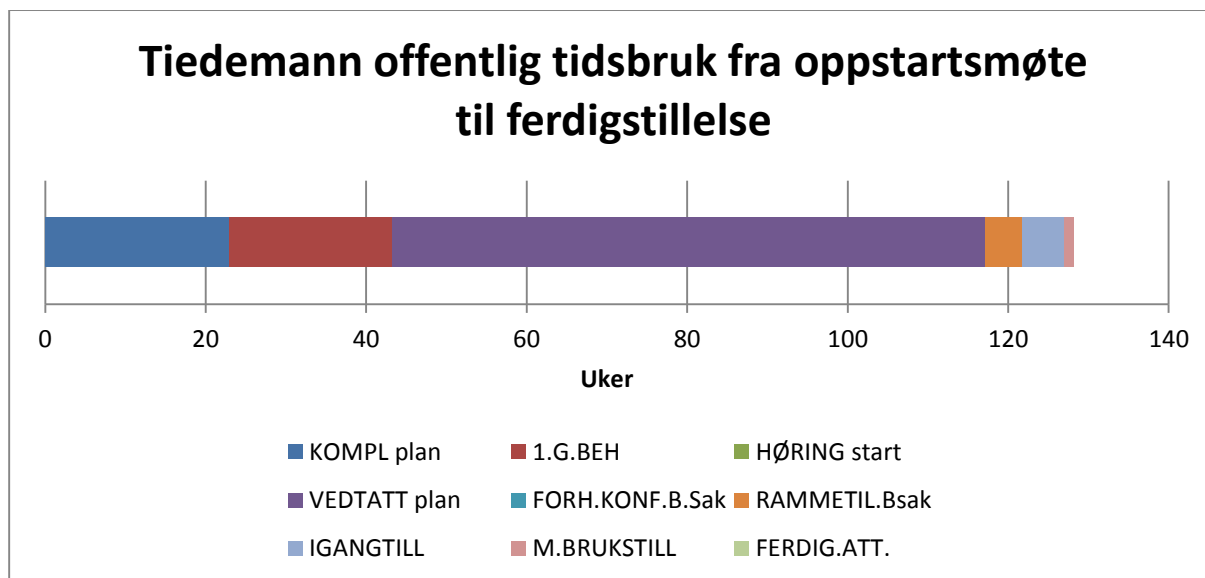
Plan- og byggesaksavdelingene jobbet tett og med en fleksibel plan som prosjektet tilpasset seg med plassering, volum, høyder, avkjørsler mm og man unngikk for mange små dispensasjoner.

Byggesaken som er undersøkt her gjelder Joh.H. Andresens vei 10 - 18 - Oppføring av leilighetskompleks med underjordisk garasje - Tidligere Joh.H. Andresens vei 5 - Felt D, (saksinnssynsnr 201000790).

Byggesaksbehandlingen tok noe tid i starten fra det ble søkt om forhåndskonferanse og til møte ble avholdt, ca 8 mnd. Det er ikke kjent hva som var årsaken. Etter dette gikk saksbehandlingen raskt fra kommunens side med ca 1 måneds behandling av rammetillatelsen og tilsvarende for igangsettingstillatelse. Året etter forelå brukstillatelse.

De viktigste endringene som er foretatt etter den offentlige utleggelsen er omlegging av Hovinbekken under veien samt andre mindre justeringer.

4.2.3 Offentlig tidsbruk



Figur 4-8: Tiedemannsbyen offentlig tidsbruk fra oppstartsmøte for reguleringsplan til ferdigstillelse

Noe av det som karakteriserer kommunens tidsbruk i Tiedemanns prosjektet er knyttet til behandlingen av innsigelsen fra SVV.

Kommunens tidsbruk i byggesaken gjaldt særlig behandlingen av dispensessøknaden for tilknytningsplikt til fjernvarme.

I tillegg kan kommunens tidsbruk muligens knytte seg særlig til spørsmålet om fremføring av Hovinbekken under vei samt spørsmål til barnehage. Begge forhold burde etter kommunens mening i dag vært mulig å avklare tidligere.

4.2.4 Oppsummering og aktuelle offentlige tiltak

Det var særlig tidsbruken knyttet til innsigelse fra Statens vegvesen og behandlingen av dispensasjonssaken for tilknytningsplikt til fjernvarme som tok ekstra lang tid i denne saken fra Tiedemannsbyen.

Sektoravklaringene både internt i kommunen og fra statlige myndigheter er tidkrevende og ofte vanskelige. Statlige sektormyndigheters bruk av innsigelsesinstituttet bør generelt avgrenses til kun å gjelde tilfeller av nasjonal eller vesentlige regional betydning.

Det er også fremkommet synspunkter på at de kommunale sektormyndigheter kan være «tunge» og bør kunne effektiviseres med raskere og mer differensiert behandling for ulike sakstyper og problemstillinger.

Den veiledende plan for offentlige rom, VPOR, er fra både kommune og utbygger fremhevet som et godt verktøy for gjennomføring av teknisk infrastruktur for grå-grønne formål. Den gir en oversikt over hvilke tiltak og områder som berøres. VPOR ble lagt til grunn for forhandlinger om utbyggingsavtaler mellom kommunen og de mange grunneierne i området. Kommunens aktive holdning i tilretteleggings- og gjennomføringsfasen er også trukket frem som svært god og positiv.

Samarbeidet mellom kommunen og utbyggerne opplevdes som svært godt fra begge sider med faste informasjons- og dialogmøter under hele prosessen. Også kommunens tette interne samarbeid mellom plan- og byggesak er trukket frem som en viktig faktor og med en fleksibel og god plan og byggesaksprosess som resultat.

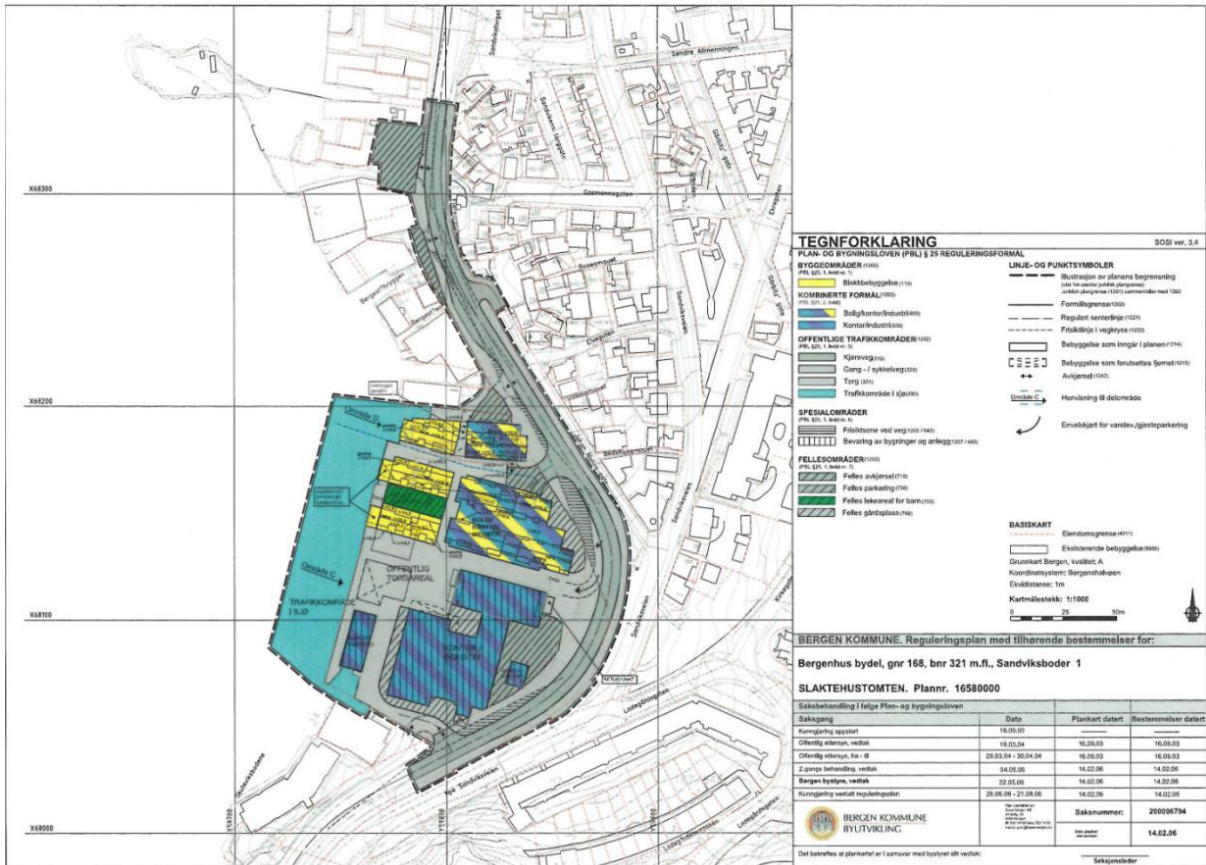
Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Klargjøring og begrensning i bruk av innsigelser
- Effektivisere og differensiere kommunale sektormyndigheters saksbehandling
- Vurdere bruk av VPOR som et redskap for å synliggjøre teknisk infrastruktur og som gjennomføringsgrunnlag
- Visualisering av planforslag

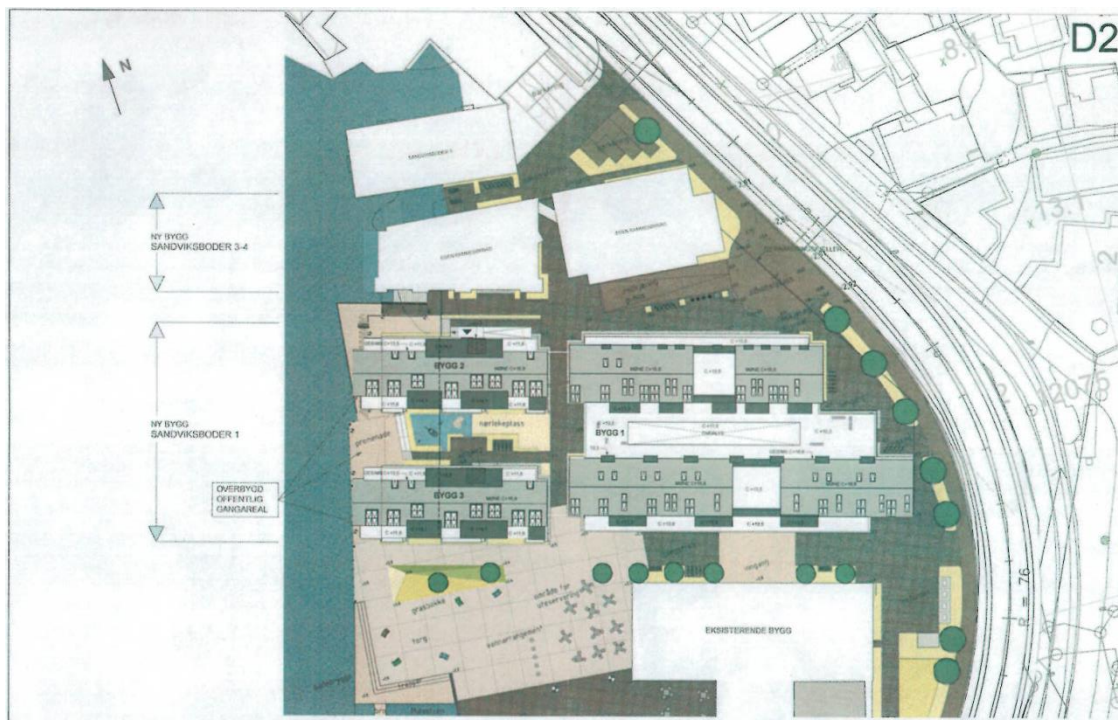
4.3 Slaktehustomten – Bergen



Figur 4-9: Illustrasjon av Slaktehustomten fra innsendt planforslag fra Rambøll



Figur 4-10: Vedtatt plankart for Slaktehustomten



Figur 4-11: Situasjonsplan for Slaktehustomten

Saken gjelder en privat reguleringsplan for Slaktehustomten, Bergenshus gnr 168, bnr 321 m.fl., Sandviksbodene 1 og 3-4 i Bergen. Planen omfatter bolig- og næringsformål, sikrer bevaring av eksisterende bebyggelse og åpner for ny bebyggelse. Planområdet er ca 11,4 daa og antall boenheter er angitt til inntil 72.

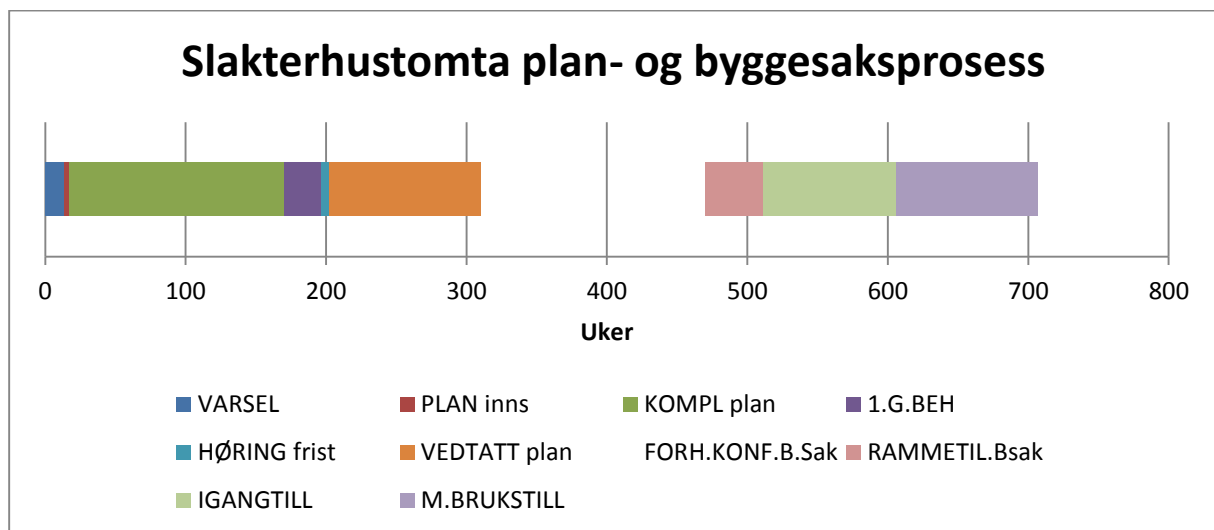
Planområdet er sammensatt og ulike problemstillinger gjorde planarbeidet utfordrende. Flere grunneiere, utbygging i et kulturhistorisk miljø, bruk og utforming av Sjøgaten og kai arealer samt hensyn til bakenforliggende naboskap er forhold som ble nevnt særskilt.

Overordnede rammer for utviklingen av området var fastsatt i kommunedelplan og intensjonene ble ivaretatt i planforslaget med enkelte drøftelser.

Tabell 4-3: Planfakta for reguleringsplanen Slaktehustomten i Bergen

Karakteristikk av området:	Transformasjon		
Reguleringsplan størrelse	Dekar: 11,4 da		Boenheter: Inntil 72
Reguleringsplan boligtype: (antall el. andel i %)	Blokkleiligheter: Inntil 72	Småhus (rekkehus):	Enebolig:
Arealformål i da: - Bebyggelse og anlegg	Bolig: Inntil 6000 kvm		Annen bebyggelse: Inntil ca 10000 kvm næring
Annet	Byggesak har sak nr. 200909185, 200909182 og 200909178		

4.3.1 Tidsbruk og årsaker



Figur 4-12: Slakterhustomten tidsbruk fra oppstartsmøte/ varsel for reguleringsplan til ferdigstillelse

Fra oppstart til ferdigstillelse av plan- og byggesaksprosess tok det til sammen bortimot 13 år. En svært lang saksbehandling og den absolutt lengste av de saker som er undersøkt her.

Det var en særlig lang oppstartsfasen på over 3 år og før det er registrert et komplett planforslag.

Det tok over 2 år fra 1. gangs behandling av saken og til det forelå et reguleringsvedtak. Planforslaget ble sendt mellom administrasjon, byråd og komite frem og tilbake hele tre

ganger med tilhørende notater med redegjørelse fra administrasjonen. Årsaken var nye forslag som kom inn og som gjaldt bygningsmassen med takform og utsikt mot sjøen og virkningene særlig for den bakenforliggende bebyggelse. Det innkom merknader allerede ved varsel om oppstart som gjaldt byggehøyder og utsikt mot sjøen. Etter 1. g behandling forelå det 12 merknader fra offentlige instanser og 10 merknader fra private. Saken synes å være preget av et sterkt nabolag som fikk sine historiske område- og boliginteresser berørt og en aktiv politisk behandling med nye forslag som måtte saksbehandles og konsekvens vurderes underveis.

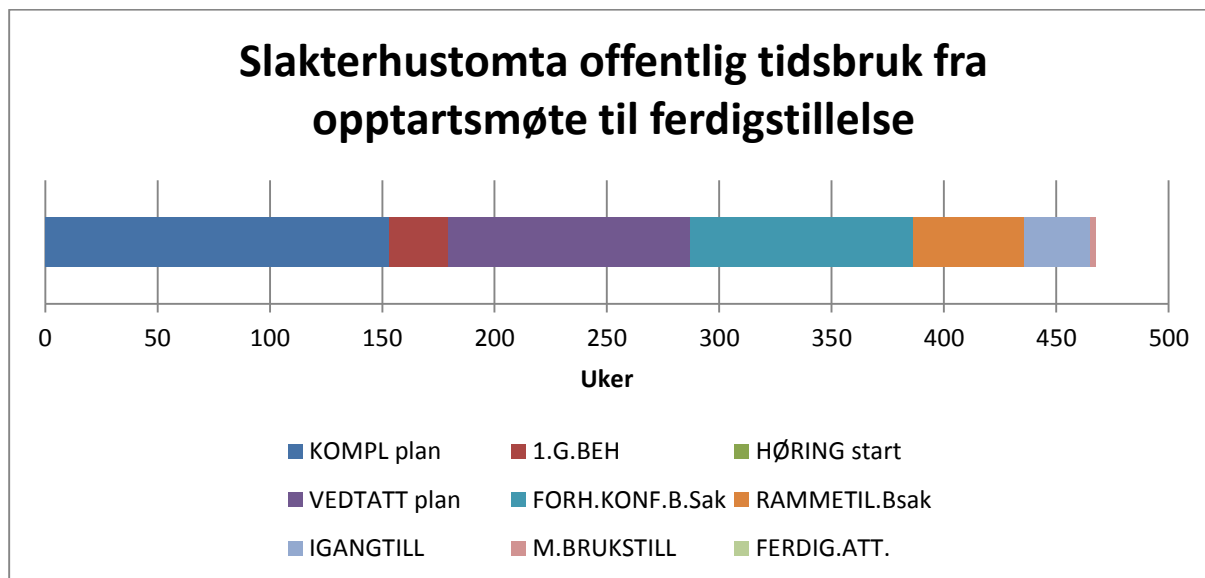
Det noe spesielle ved denne saken var at det også ble ført egen sak for kontrollutvalget. Det ble reist spørsmål om administrasjonens illustrasjoner i saksfremstillingen hadde forledet politikerne til å fatte vedtak på feil grunnlag. Saken ble avsluttet med det resultat at en slik antagelse ikke medførte riktighet.

Utbyggers plankonsulent har imidlertid gitt uttrykk for at planprosessen var forbilledlig. Kommunens plan og geodata avdeling/egenplan avdeling hadde svært god kompetanse og gode prosesser. Det var et godt samarbeid, også på tvers i kommunen.

Fra klagen på planvedtaket var avgjort og til det ble avholdt forhåndskonferanse gikk det ca 2 år. I denne perioden var landet inne i en finanskriser som generelt medførte at mange utbyggere stilte sine saker i bero.

Det kom klage på rammetillatelsene og saken var preget av mange omkamper.

4.3.2 Offentlig tidsbruk



Figur 4-13: Slakterhustomten offentlig tidsbruk fra opptartsmøte for reguleringsplan til ferdigstillelse

Det tok nesten 1 år før det forelå komplett planforslag. Det er ikke opplyst om årsak.

Kommunens tidsbruk på over 2 år fra 1. gangs behandling av saken og til det forelå et reguleringsvedtak, må i hovedsak kunne forklares med tiden det tok å saksbehandle saken når den i flere runder verserte frem og tilbake mellom administrasjon og politiske organer. Det gjaldt nye krav til høyder, takform og utsikt mot sjøen (bakenforliggende bebyggelse).

Det antas også å ha medgått en god del tid til saken som ble reist for kontrollutvalget.

Rammetillatelsen ble behandlet på i underkant av ett år og det er opplyst at saken var preget av mange omkamper.

4.3.3 Oppsummering og aktuelle tiltak

Det var en særlig lang oppstart som vi ikke har noen særskilte opplysninger om årsaken til. Det kan være forhold hos både forslagsstiller og hos kommunen. Generelt er det fremkommet at kommunene mener det sendes inn altfor mange planforslag som ikke oppfyller minimumskrav til form og innhold. Forslagsstillere må bli bedre på dette og her kommer også også kravet til kompetanse hos plankonsulent inn. Fra utbyggersiden er det også på generelt grunnlag fremkommet ønske om sakbehandling som er bedre tilpasset sakstype og nivå, dvs kompetanse.

Saksbehandlingen fra 1. gangs behandling til endelig vedtak tok over 2 år og var spesiell fordi den ble sendt frem og tilbake mellom administrasjonen og de politiske organer. Det er ikke opplyst hvorvidt denne fasen kunne vært håndtert annerledes fra kommunens side når det for eksempel gjelder tidsbruk.

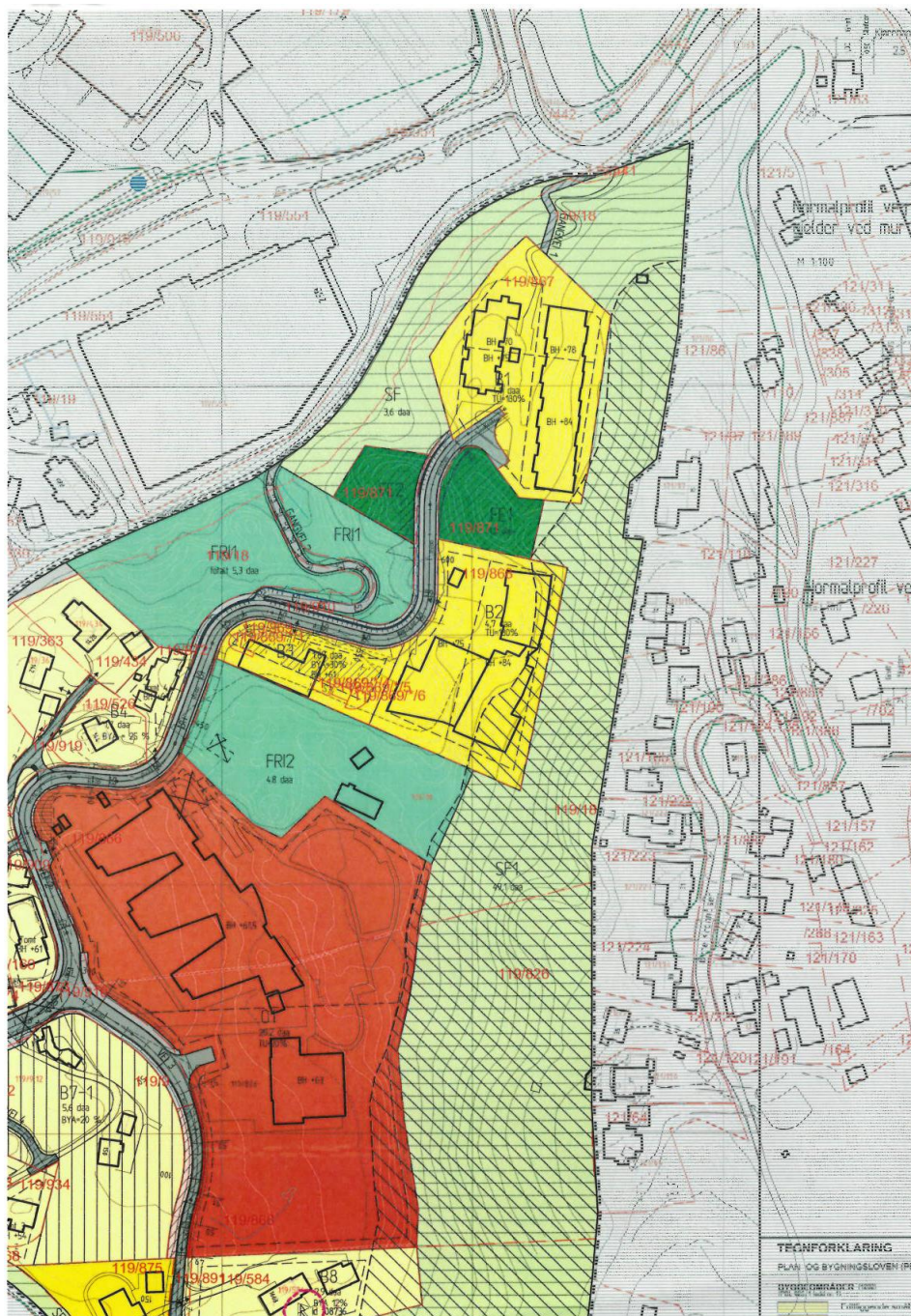
En egen sak for kontrollutvalget må antas å ha tatt sin tid i kommunen selv om den ikke er opplyst å ha påvirket saksbehandlingen av planforslaget.

Planvedtaket ble påklaget og omkamper har vært nevnt. Behandlingen av rammesøknaden tok ca 1 år og som trolig skyldtes at de samme protester gjorde seg gjeldende som var behandlet i plansaken, dvs bakenforliggende bebyggelse ift høyder og sjøutsikt samt takform.

Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Begrenset klageadgang
- Gode visualiseringsverktøy

4.4 Rådøl nord – Bergen



Figur 4-14: Reguleringsplan



Figur 4-15: Rådal nord

4.4.1 Prosjekt Rådal nord og reguleringsplan

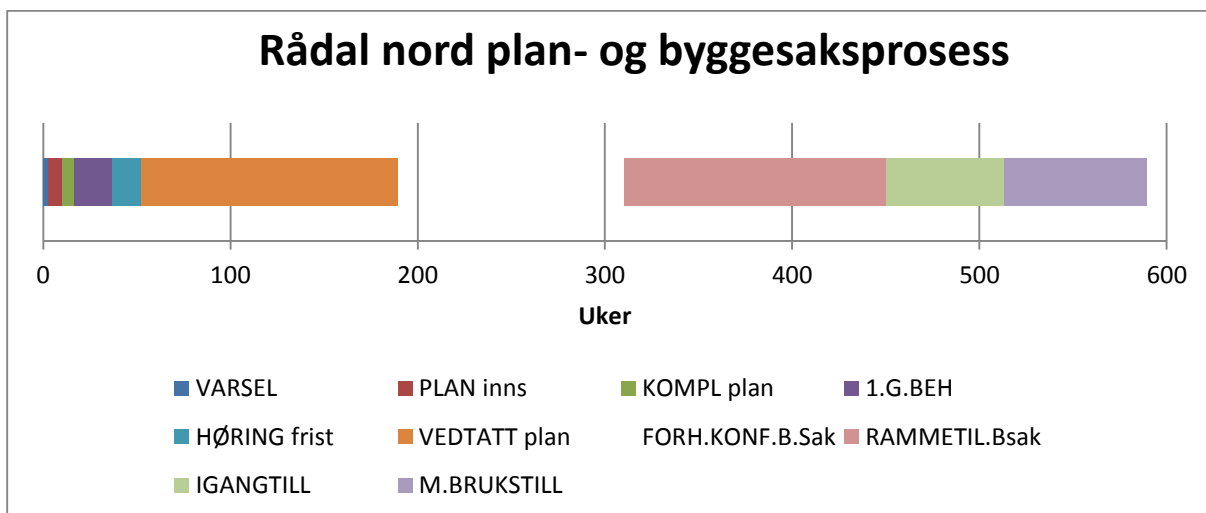
Saken gjelder reguleringsplan fra 19.06.2006 med planområde på totalt 150 da og ligger like sør for Lagunepaken i Bergen. Planen legger til rette for boligbebyggelse og etablering av ny ungdomsskole og anlegg. Planen gir rom for ca 200 boliger i blokk- og terrassebebyggelse, konsentrert småhusbebyggelse og eneboliger.

Til grunn for prosjektet lå det en konkurranse iverksatt av AS Bergen Tomteselskap som regulerte tomten og overdro den til Heimdal Utbyggingsselskap AS som vant arkitektkonkurransen. Etter endt reguleringsprosess og på basis av vinnerutkastet ble tomten overdratt videre til NCC Bolig AS som kom inn i byggesaken.

Tabell 4-4: Planfakta for reguleringsplanen Rådal nord i Bergen

Karakteristikk av området:	Nytt utbyggingsområde		
Reguleringsplan størrelse	Dekar: Totalt ca 150 da. Aktuell tomt 4,7 da	Boenheter: Ca 70	
Reguleringsplan boligtype: (antall el. andel i %)	Blokkleiligheter: Ca 70	Småhus (rekkehus):	Enebolig:
Arealformål i da: - Bebyggelse og anlegg	Bolig: 7700 kvm	Annen bebyggelse:	
Annet	Byggesak har saknr. 201110138		

4.4.2 Tidsbruk og årsaker



Figur 4-16: Rådal nord tidsbruk fra oppstartsmøte/ varsel for reguleringsplan til ferdigstillelse (varsel ble sendt ut før oppstartsmøte og det markerer starten på saksprosessen)

Fra oppstart til ferdigstillelse av plan- og byggesaksprosess tok det til sammen ca 11 år. En svært lang planprosess og tett opp mot den lengste på 13 år (Slaktehustomten) som er undersøkt her.

I Rådal nord saken tok det ca 3 år fra 1. gangs behandling av saken og til det forelå et reguleringsvedtak.

Det tok ca 2,5 år fra forhåndskonferansen til søknad om rammetillatelse. I denne perioden var landet inne i en finanskrisen som generelt medførte at mange utbyggere stilte saker i bero.

Det som er opplyst å være særegent for planprosessen var tidsbruk ved spørsmål om arkeologiske funn og registreringer av kulturminner som ikke kunne frigis uten dispensasjon fra riksantikvaren. Det var også spørsmål knyttet til gangbro og omlegging av adkomst etter protester fra naboer. Skoletomten var også et plantema og ikke minst krav om ny Risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) som særlig knyttet seg til den skredutsatte delen av området.

I byggesaken var det særlig krav til rassikring, og det er vist til at det i plansaken ikke alltid blir stilt krav fra NVE om ras- og grunnforhold. Da kommer det i byggesaken som her.

Det var også klager i byggesaken fra naboer.

Forslagsstiller med plankonsulent etablerte sammen med kommunen en prosjektgruppe for planarbeidet som fungerte godt. Det var bytte av flere plansaksbehandlere i løpet av planprosessen.

Det gikk bortimot 1 år fra reguleringsplanen var godkjent til den ble oversendt for klagebehandling hos fylkesmannen som igjen brukte ca 1 år på klagebehandlingen som ble avgjort 6.2.2008. Det er fra kommunens side opplyst at klagesaker tar lang tid i det parlamentariske system fordi de forberedes som om de må omgjøres. Samtidig gjøres det forsøk på å finne løsninger. Da tar det ofte lang tid å forberede.

Kommunen stilte spørsmål om hensikten med så mange ulike plannivå og at det ville vært tidsbesparende å gå rett fra områderegulering til byggesak. Områdeplanene utformes fleksible. Det har vært foreslått å legge saker til side som ikke er innenfor overordnede rammer. Men det er et politisk ønske at alle skal behandles.

Kommunene gir generelt uttrykk for at det er stor forskjell mellom profesjonelle og mindre profesjonelle utbyggere både når det gjelder dialog, tidsbruk og resultater. Planforslag som samsvarer med overordnet plan er et viktig tidsbesparende forhold. Den innledende fasen er viktig for tidsbruken slik at partene best mulig får en felles forståelse om planprosessens rammer og saksbehandling.

Samarbeidet mellom kommunens plan- og byggesaksavdeling kan variere. Byggesak oppfatter at de har større behov for kontakt med planavdelingen for å sikre riktig forståelse og utforming av planbestemmelser. Det er ofte romt for tolkning og det kan dra ut saken i tid.

Kommunen har kompetente medarbeidere, men høy turnover i perioder. Situasjonen har vært at ca halvparten sluttet og kun delvis erstattet.

Behandlingen av rammesøknaden tok ca 3 mnd. Det ble søkt om igangsettingstillatelsen ca et halvt år deretter. Den første igangsettingstillatelsen forelå ytterligere ca halvt år senere. Brukstillatelse ble omsøkt ca to år etter at den første igangsettingstillatelsen forelå.

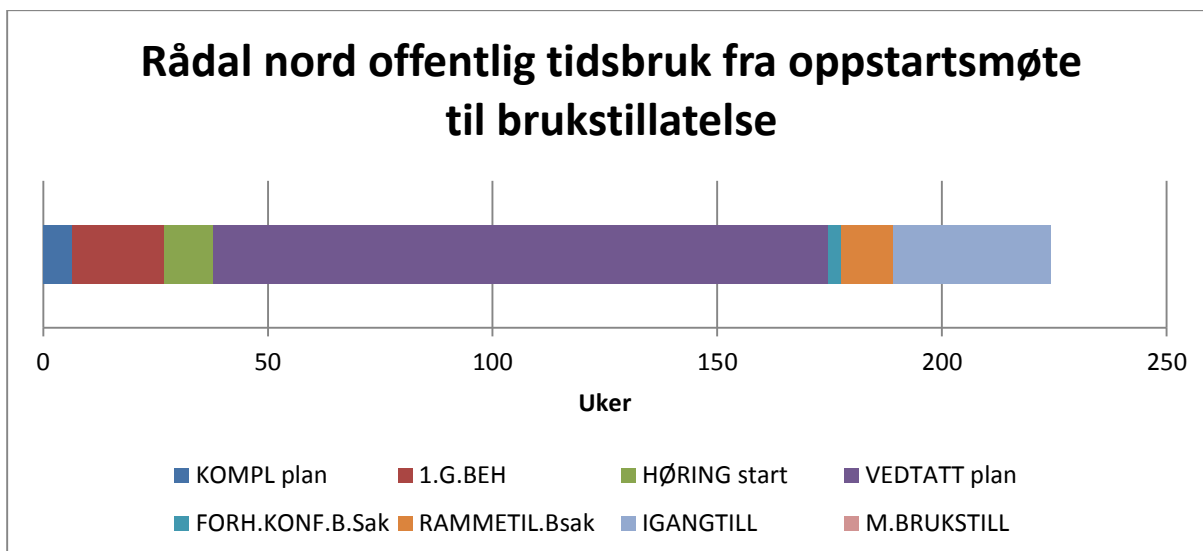
I byggesaken ble det stilt krav til uavhengig kontroll på utførelsen. Det tok noe tid å diskutere om innholdet i kravet om uavhengig kontroll innebar å kontrollere dokumentasjon på utførelsen eller kontrollere selve utførelsen i henholdt til prosjektering osv.

Det var videre uenighet mellom kommunen og utbygger om utforming av bebyggelsens fasade. Fasadene ble omarbeidet og nye tegninger sendt inn. I rammetillatelsen ble det stilt vilkår om fasadeuttrykk for alle fasader før igangsettingstillatelse. Utbygger hyret inn advokat for å få fortgang i saken. Det ble avholdt særlige møter med kommunen og etter ca 6 mnd prosess om dette, kom de etter utbyggers mening frem til en minnelig ordning.

Utbygger var av den oppfatning at kommunen ikke kunne nekte en optimal tomteutnyttelse slik reguleringsplanen la opp til og på de vilkår tomten var ervervet. Saksbehandlingen bar etter deres mening preg av saksbehandlers skjønn og ikke kommunens skjønn. Utbyggers erfaring er at saksbehandler ikke kan gi tidlig nok avklaringer. Når svar foreligger, får man ofte et annet resultat når man går litt høyere opp i kommunens system.

Behandlingen av søknaden om igangsettingstillatelse tok lang tid blant annet på grunn av ansvarskrav til kl. 3 for geoteknisk kompetanse.

Kommunen ble oppfattet som vanskelig tilgjengelig og personlig oppmøte var ofte nødvendig. Utbygger ønsker å kunne kontakte kommunen underveis utenom de faste møtene da det er behov for flere avklaringer underveis i prosessen.



Figur 4-17: Rådal nord offentlig tidsbruk fra oppstartsmøte for reguleringsplan til ferdigstillelse

Kommunens tidsbruk ved 1. gangs behandling var ca 5 mnd. Det er opplyst at det særlig i den tidlige fasen var en rekke protester fra nabolaget som reagerte på den anviste adkomsttraseen og som senere ble lagt lengre utenom nabolaget.

Det var en særlig lang 2. gangs behandling på ca 3 år. I denne fasen var det både de arkeologiske funn og registreringer som tok tid, omlegging av adkomst, skoletomt samt ny Ros analyse som særlig var knyttet til den skredutsatte delen av området.

Det tok nærmere ett år fra rammetillatelsen forelå og til det ble gitt igangsettingstillatelse. Det vises til de særlige krav som ble stilt i rammetillatelsen og som særlig omhandlet fasadeuttrykk.

4.4.3 Oppsummering og aktuelle tiltak

Det er fra kommunenes side stilt spørsmål om hensikten med så mange ulike plannivå og at det ville vært tidsbesparende å gå rett fra områderegulering til byggesak. Områdeplanene bør kunne utformes som fleksible og likevel gode nok for områdeavklaringer til å kunne ivareta en tilstrekkelig detaljeringsavklaring i byggesak. Det er også stilt spørsmål om praktiseringen av utarbeidelse av områdeplaner vedrørende rolle- og ansvarsfordeling mellom private og det offentlig der det er aktuelt.

Et annet forhold som for kommunenes del vil være tidsbesparende er muligheten til å kunne avvise planer i stedet for full behandling der det er sannsynlig at planene bør og vil bli avvist. Det vises til det som fremkommer i undersøkelsen om kommuner som behandler alle planforslag og som ikke har delegert myndighet til å avvise planforslag.

Det er en stor utfordring med stor turnover og i perioder svært knappe ressurser i kommunens planavdeling. En svak ressursituasjon gir seg ofte utslag i lengre saksbehandlingstid og en mindre tilgjengelig kommune hvor informasjon og dialog i plansituasjonen fort gir seg utslag i mer tidsbruk i plan- og byggesaksprosesser.

Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Bruk av plantyper, for eksempel mer bruk av områderegulering direkte til byggesak
- Områdeplaner med rolle- og ansvarfordeling mellom private og det offentlige
- Avvisning av planer og bruk av delegasjon
- Klagebehandling av planvedtak – nødvendig med tidkrevende behandling som omgjøring?
- Kommunalt ressursbehov

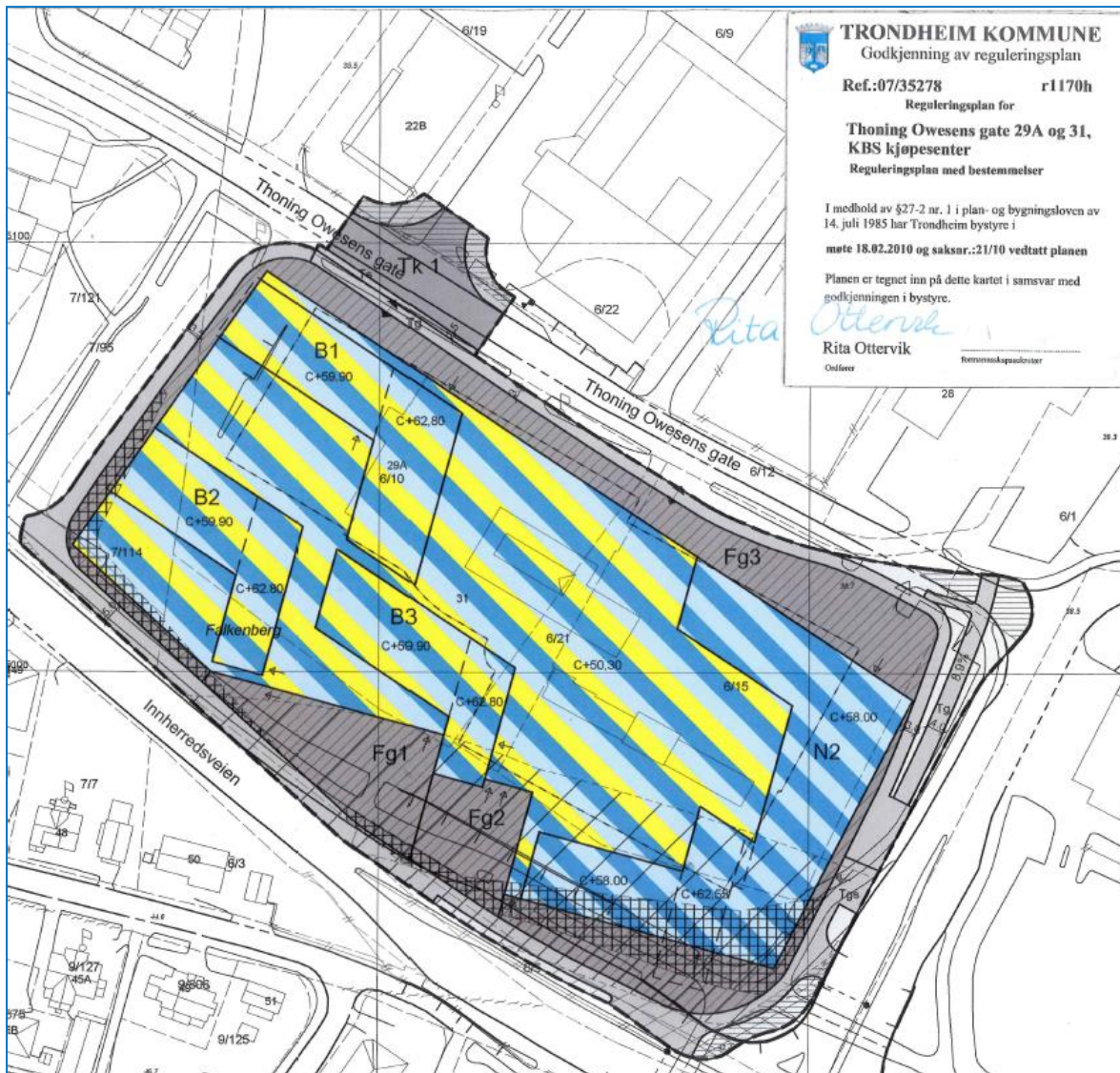
4.5 SIRKUS – Trondheim

4.5.1 Prosjekt SIRKUS og reguleringsplan



Figur 4-18: Sirkus

Området var i kommuneplanens arealdel vist som framtidig bybebyggelse. I kommunedelplan for Lade – Leangen var området vist som del av et framtidig Leangen senterområde. Reguleringsplan er i tråd med overordnet plan.



Figur 4-19: Reguleringsplan Sirkus (Thoning Owesens gt. 29A og 31, KBS kjøpesenter)

Tabell 4-5: Planfakta Sirkus

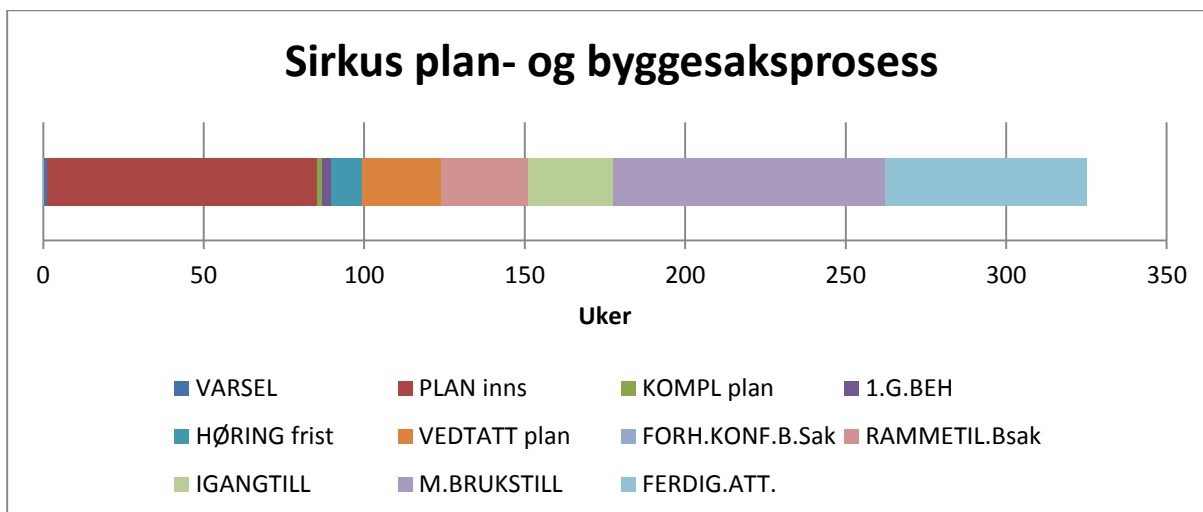
<p>Karakteristikk av området:</p> <p>-</p>	<p>Fremtidsbildet viste muligheter for å omforme lager- og industriområdet på Lade/ Leangen til en mangfoldig og urban bydel gjennom utbygging i flere faser og planlegging av felles løsninger på tvers av tomtegrenser. Det var en målsetting at det nye bydelsenteret skal inneholde et variert spekter av byfunksjoner og at det der skal legges til rette for en blandet forretnings-, kontor- og boligbebyggelse.</p> <p>Hensikten med reguleringsplanen var derfor å videreutvikle området som senterområde med forretning, annen næring,</p>
---	--

	service, kontor og bolig i tråd med kommunedelplan for Lade Leangen, vedtatt 28.4.2005.		
Reguleringsplan størrelse	Deкар: Ca 20.000m ² (grunnareal)		Boenheter: Ca 100
Reguleringsplan boligtype: (antall el. andel i %)	Blokkleiligheter: Ca 100	Småhus (rekkehus):	Enebolig:
Arealformål i da: - Bebyggelse og anlegg	Bolig: 8.000m ² tillatt BRA boligareal		Annen bebyggelse: 30.100 m ² tillatt BRA forretnings- og kjøpesenterareal. 5.000m ² m ² tillatt BRA kontorareal

4.5.2 Tidsbruk og årsaker

Dette må karakteriseres som en kompleks plan der et stort kjøpesenter kombineres med boliger og noen kontorer i et stort bygningskompleks. Utbyggingsområdet omgis av store vegprosjekter som tangerer tomten. Utbyggingene foregikk parallelt. Utbygger arbeidet tett sammen med Statens vegvesen og kommunen.

Det har vært en lang og omfattende prosess for å komme fram til en omforent utforming i forhold til at dette blir starten på Leangen senterområde, at det skal inneholde en stor andel boliger og ellers være i tråd med kommunedelplanen. I planprosessen har det kommet innspill om trafikk, støy, geoteknikk, forurenset grunn, luftkvalitet og arkeologiske undersøkelser. Bymessig, strukturell orden med høy kvalitet og klart definerte uterom og sammenheng med omgivelsene ble bedt ivaretatt. Ved offentlig ettersyn og høring kom det innspill om å konkretisere støytiltak, offentlig tilgjengelig atkomst til areal på tak og trafikkavvikling. Fylkesmannen stilte vilkår for egengodkjenning i forhold til støy og tilgang til areal på taket. Vilkår for egengodkjenning er imøtekommet. Innspill for øvrig er i hovedsak etterkommet.



Figur 4-20: Tidsbruk fra oppstartsmøte for reguleringsplan til ferdigstillelse. Dette prosjektet hadde forhåndskonferanse for byggesak litt før vedtatt reguleringsplan

Tidsbruken fra oppstart til ferdigstillelse tok 6 år og 9 måneder. Første brukstillatelse ble gitt etter 5 år og 3 måneder. Planlegging og utbygging må sies å ha gått rimelig greit for en

såpass komplisert planlegging og utbygging. Utarbeidelsen av forslag til reguleringsplan tok 1 år og 10 måneder. Selve byggingen tok om lag like lang tid, nærmere to år.

Fra oppstart til planforslag ble innsendt gikk det det 1 år og 9 måneder. Dette er relativ lang tid og skyldes i stor utstrekning at det var en komplisert utbygging. Det var omfattende drøfting mellom kommunen og forslagstiller før det forelå et omforent reguleringsforslag som kunne legges ut til offentlig ettersyn. Det ble også krevd at utbygger utarbeidet konsekvensutredning som en del av planbeskrivelsen. Det var også møter i forbindelse med pågående utbygging av veianlegg med kompliserte kryssløsninger. Begge prosjektene påvirket hverandre.

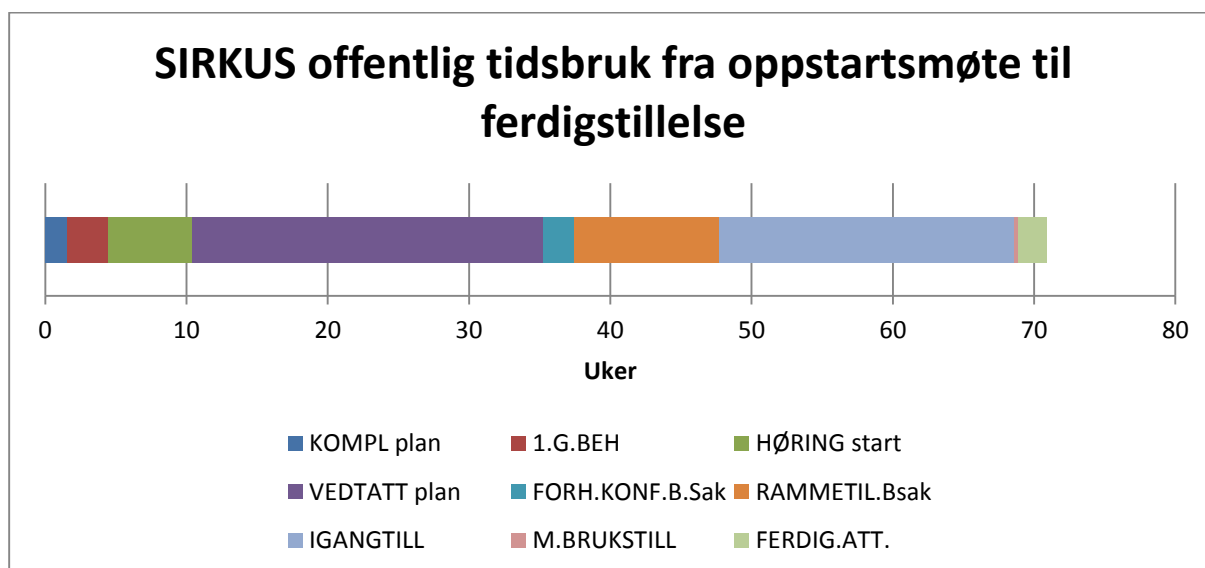
1.gangs behandling med komplementering skjedde i løpet av 5 uker, altså meget raskt.

Det kom lite merknader fra naboer til saken. Planvedtak forelå innen 6 måneder etter høringsperioden. I hovedsak er alle innspillene tatt til følge. Svært mange merknader medførte noen endringer som måtte innarbeides. Spesielt måtte det skje tilpasninger til det pågående veiprojektet på nabotomten. Dette krevde litt tid av utbygger å gjennomføre.

Det ble avholdt forhåndskonferanse før planen var vedtatt. Etter 7 måneder ble det gitt igangsettelsestillatelse. Det var 3 måneder etter at søknad var oversendt. I denne tiden ble det foretatt justeringer og behandlet dispensasjoner som var nødvendige for tilpasningen.

Etter 1 år og 3 måneder ble det gitt de første brukstillatelser og ferdigattest utstedt etter nesten 7 år etter oppstart.

4.5.3 Offentlig tidsbruk



Figur 4-21 SIRKUS offentlig tidsbruk fra oppstartsmøte med reguleringsplan til ferdigstillelse

I løpet av de 6 år og 9 måneder som planleggingen og byggingen skjedde, «styrte» den offentlige saksgangen i 1,5 år. Kommunen har også deltatt i andre faser som ved utarbeidelse av plan før innsending og under utbyggingen. Og som nevnt over er kommunen i svært mange tilfeller avhengig av utbyggerne og de innspill som kommer herfra, selv i de faser som tilligger den offentlige ansvarsfasen.

Det var særlig 2.gangs behandling og behandling av igangsettelsestillatelse som tok lang tid. Grovt sett hadde dette sin årsak i forskjellig endringer og tilpasninger som måtte gjennomføres. Dette skyldes i stor grad at det er et komplisert bygg og de store

veitbygginger som forgikk på nabotomten. Det førte til møter og nødvendige avklaringer med de impliserte.

Utbygger ga uttrykk for godt samarbeid med kommunen og at de prioriterte denne saken, noe som også var tilfellet. Samarbeid med Statens vegvesen var utbygger også fornøyd med.

4.5.4 Oppsummering og sentrale punkt for oppfølging

Prosjektet er stort med over 41.000m² BRA og en kompleks utbygging med høy utnyttning. Fra oppstart til ferdigstillelse tok det nesten 7 år, og før første brukstillatelse forelå gikk det 5 år. Kommunen har hatt ansvar for styringen i 1,5 år, men de har i noe av denne tiden ventet på innspill og avklaring fra utbygger.

Prosjektet kjennetegnes også ved at det foregikk en stor veiutbygging helt opp i nabogrensa. Det berømmes at samarbeid med vegbygger gikk greit for finne løsninger der prosjektene påvirket hverandre.

Både kommune og utbygger karakteriserer dette som et positivt prosjekt der partene var innstilt på å finne gode løsninger og prioriterte fremdriften. Begge parter trekker frem at det var kompetente fagfolk som var implisert.

Det var viktig at kommunen hadde en aktiv og god veiledning. Videre var det positivt at kommunen hadde samordningsmøter og kom med innspill underveis. Det var god dialog mellom utbygger og saksbehandler som samordnet kommunens innspill.

Det kom lite merknader fra naboer. Innspill fra offentlig høringsinstans ble stort sett tatt til følge og ble oppfattet som rimelige. Det var ingen direkte konflikter som ikke ble løst.

Av de punkter som blir trukket frem som viktige for å gjennomføre prosjektet på en god måte, er:

Utbyggingen var i tråd med overordnede planer.

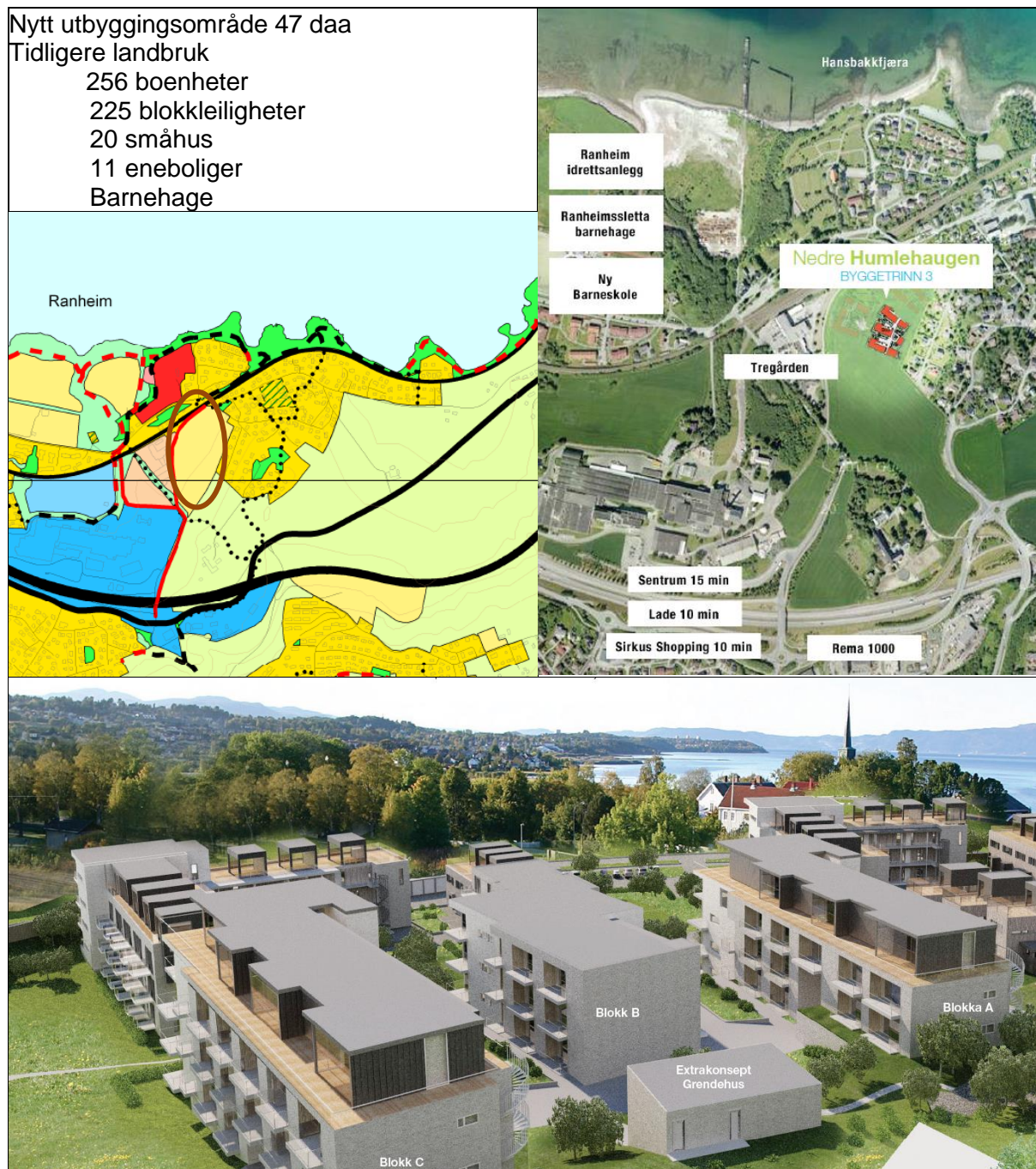
Utbyggingsavtalene var klare og det ble utvist smidighet for å tilpasse seg disse etter som utbyggingen skjedde. Dette gjaldt eksempelvis tilpasning over tid av rekkefølgebestemmelser. Det ble eksempelvis stilt garantier for senere gjennomføringer. Rekkefølgebestemmelsene kunne imidlertid vært bedre definert.

Forhold som ga en effektiv plan- og byggesaksprosess var knyttet til:

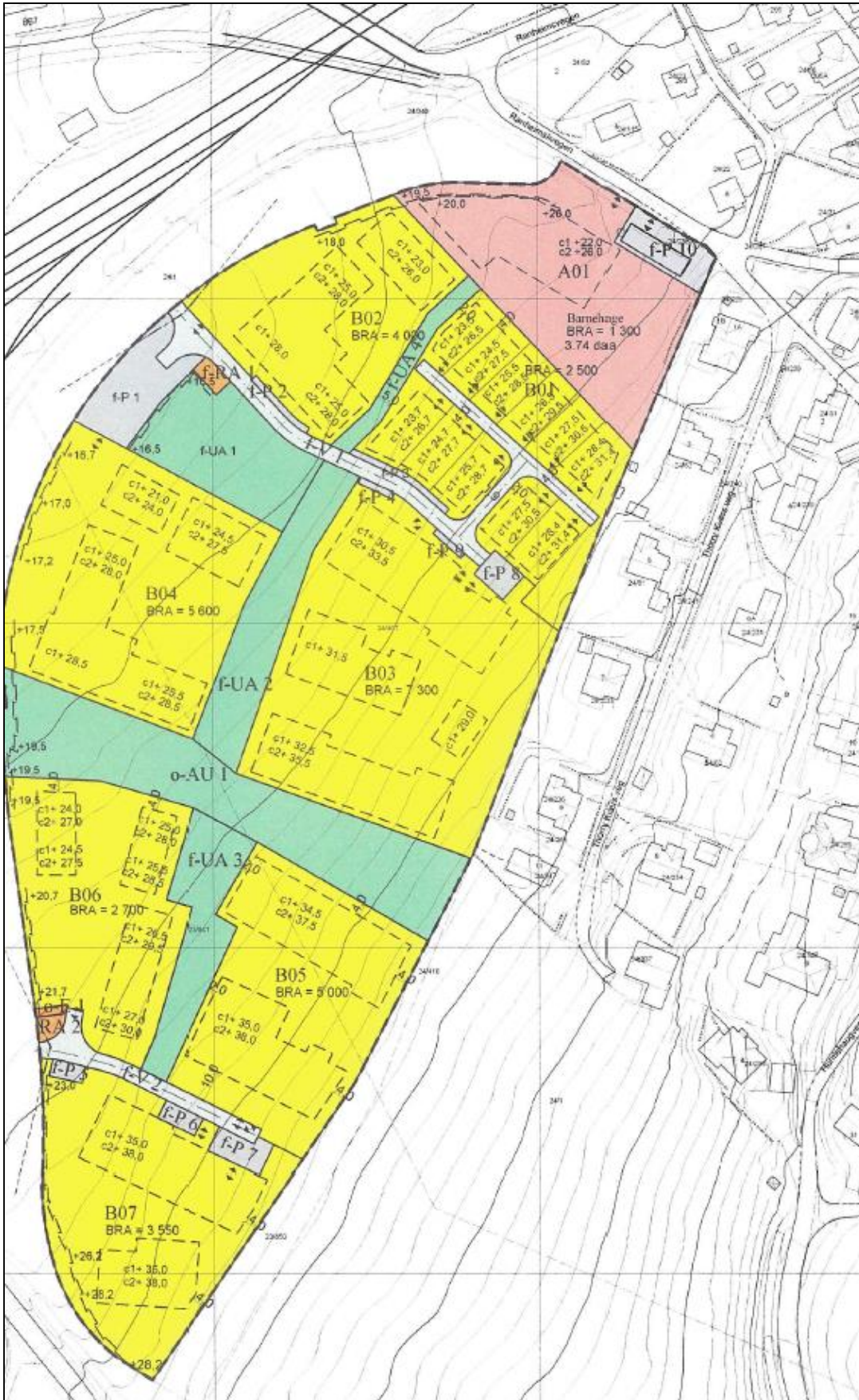
- Overordnet plan ga greie føringer
- Det var profesjonelle og kompetente fagfolk hos aktørene
- Utbyggingen ble prioritert av kommunen som en viktig del av kommunedelsenteret
- Utbyggingsavtaler var klare, men rekkefølgebestemmelser kunne vært mer detaljert. Dispensasjoner ble gitt slik at noen tiltak ble utsatt mot at det ble stilt garanti.

4.6 Nedre Humlehaugen – Trondheim

4.6.1 Prosjekt Nedre Humlehaugen og reguleringsplan



Figur 4-22: Prosjekt Nedre Humlehaugen. Området for reguleringsplan er vist på kommuneplanen (øverst til venstre) med brunt omriss.



Figur 4-23: Reguleringsplan Nedre Humlehaugen

Detaljreguleringsplan er i tråd med kommuneplan 2007 – 2018. Det ble satt krav fra landbruksmyndighetene til høy tetthet i området (6 boliger per dekar) som betingelse ved frigivelse til som utbyggingsområde.

Planen ivaretok de føringer som ble gitt i kommuneplan. Området består delvis av kvikkleire. Det var betingelser om arkeologisk utgraving, noe som ble igangsatt tidlig i planprosessen og var gjennomført før utbygging ble satt i gang.

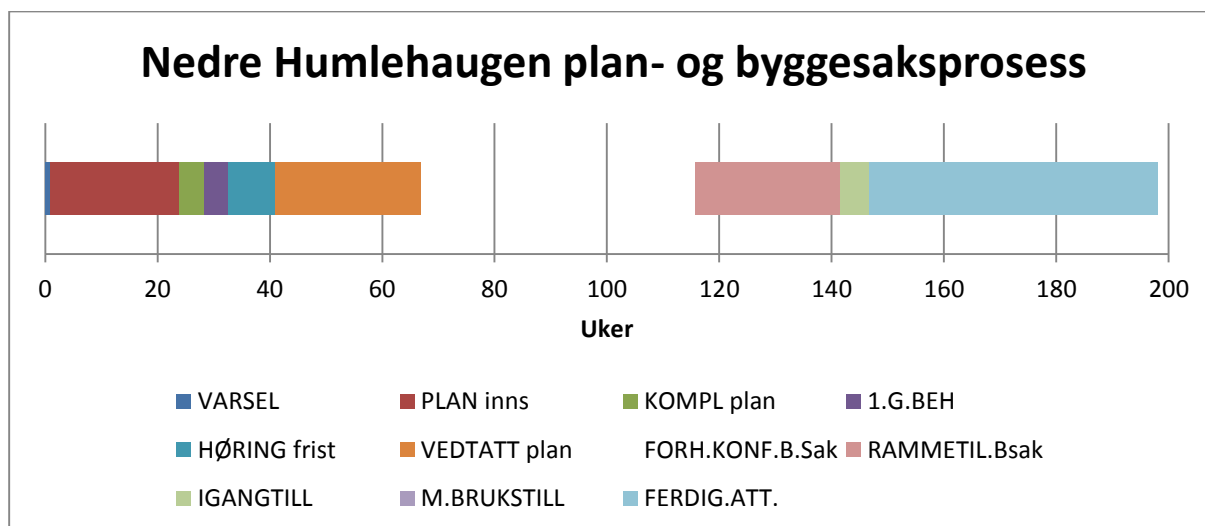
Utbyggingsmessig kan område karakteriseres som greit å planlegge med tydelige føringer fra overordnet planer.

Tabell 4-6: Planfakta for reguleringsplan Nedre Humlehaugen

Karakteristikk av området:	Nytt utbyggingsområde, på tidligere landbruksjord. Geoteknisk vrient. Automatisk fredede kulturminner i grunnen.		
Reguleringsplan størrelse	Dekar: 46,5 daa	Boenheter: Ca 256	
Reguleringsplan boligtype: (antall el. andel i %)	Blokkleiligheter: 225	Småhus (rekkehus): 20	Enebolig: 11
Arealformål i da:	Bolig: 31,4 daa (grunnareal)		Annen bebyggelse: Barnehage 4,0 daa (grunnareal)
- Bebyggelse og anlegg	31,4 daa (grunnareal)		
- Samferdsel / infr	1,55 daa veg, 2,1daa parkering (grunnareal)		
- Grønnstruktur	7,5 daa felles grøntareal og offentlig friområde (grunnareal)		

4.6.2 Tidsbruk og årsaker

Overordnet må dette betegnes som et «mønster eksempel» i forhold til plan- og byggeprosessen. Aktørene fremhever at det var med gode konsulenter og profesjonelle utbyggere. Læringspotensialet vil være å trekke frem hva som er gjort i denne prosessen for at den har fungert så effektivt.



Figur 4-24: Nedre Humlehaugen, tidsbruk fra oppstartsmøte av reguleringsplan til ferdigstillelse

Fra oppstartsmøtet for reguleringsplan til ferdigattest for de første boliger tok det 3 år og 10 måneder.

Fra oppstart til vedtatt reguleringsplan tok det 1 år 4 måneder. Dette må betegnes som meget raskt. Utbyggeren hadde blant annet møte med kommunen før oppstartsmøte for å legge frem og diskutere en utført mulighetsstudie, og som trolig var viktig for den positive tidsbruken. Det ble derfor også tidlig enighet om et helhetsgrep for området.

Fra oppstartsmøtet og frem til vedtak gikk saken veldig greit. Varsel om oppstart – ca ½ år frem til 1. g behandling. Forslagsstiller utarbeidet planen og tok kontakt med kommunen for å avklare ting underveis fordi det ikke var enighet på alle punkter.

Etter innsendt planforslag gikk det kun 9 uker før forslaget ble vedtatt for utlegging til høring. I dette tidsrommet inngår 4 uker fra innsendt til komplett planforslag.

Utfordringer i planen var følgende:

- Kulturminner i grunnen (offerplasser osv.) – Riksantikvaren frigjorde for utgraving så det ble gravd opp parallelt med planprosessen.
- Dårlige grunnforhold – kvikkleire. Forslagsstiller var klar over dette og jobbet godt med dette mens plansaken pågikk.
- Naboprotester som gjaldt høy utnyttning og sikt
- Landbruksnemda hadde frigitt området på betingelse av at det skulle være 6 boliger pr dekar. Resultatet ble 5 boliger pr dekar
- Størrelsen på friområde ble påvirket for å ivareta en akebakke.
- Korrigering av støyskjerming.

De to første punktene var vesentlige, men ble arbeidet med underveis i planprosessen og løste seg greit. De andre punktene medførte relativt små justeringer som delvis ble innarbeidet i planforslaget før 1.gangs behandling eller senere etter høring.

I høringsperioden ble det gjennomført et folkemøte med stor deltakelse fordi det var så mange ting som skjedde i området. Tilknytning til varmekraftverk og bevaring av utsikt var viktige tema.

Kommunen gjorde oppsummering av innkomne merknader og forslagsstillers merknader til endringsforslagene. Det ble avholdt møter mellom kommunen og utbygger for å avklare ulike forhold. 2 måneder etter fristen for høringen ba kommunen om at utbygger kommenterte innkomne merknader. Dette kunne kanskje ha skjedd raskere, men skyldes delvis manglende ressurser. Forslagsstiller komplementerte saken etter 3 uker.

2.gangs behandling av planen tok et halvt år noe som må betegnes som rimelig tidsbruk. Tidsbruken skyldtes til dels behovet for å gjennomføre nye siktundersøkelser som førte til endringer av høyden for noen boliger. I tillegg kom en del av de nevnte punktene som måtte innarbeides i planforslaget.

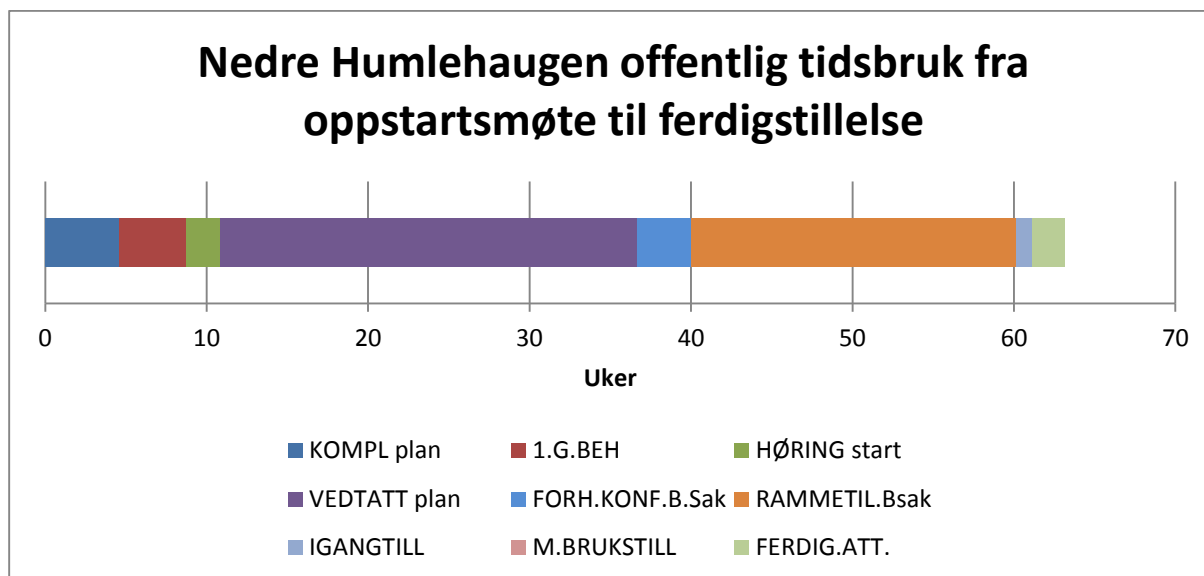
Det kom inn en klage på reguleringsaken som fylkesmann stadfestet etter et halvt år.

Anmodning om forhåndskonferanse kom nesten ett år etter vedtatt plan. Utbygger prosjekterte da boligene. Det tok et halvt år før rammetillatelse ble godkjent og igangsettingstillatelse ble gitt etter en måned. Når det gjelder rammetillatelsen, ble den godkjent 4 måneder etter at den var sendt inn. Behandlingstiden skyldtes at søknaden var ufullstendig og måtte bearbeides. Behandling av nabomerknader og dispensasjoner førte til noe langt tidsbruk.

Igangsettingstillatelse ble gitt en uke etter den var innlevert.

4.6.3 Offentlig tidsbruk

Tidsbruken der kommunen har hatt plan- og byggesaken til behandling strekker seg over en periode på 5 måneder fra oppstartsmøtet til ferdigstillelse, noe som er lite (og sånn sett det klart beste prosjekt i vårt utvalg).



Figur 4-25: Nedre Humlehaugen offentlig tidsbruk fra oppstartsmøte med reguleringsplan til ferdigstillelse

Noe av det som karakteriserer prosjektet er at 2.gangs behandling har tatt litt over et halvt år. Dette skyldes en del endringer etter høringen var nødvendig.

Rammetillatelsen tok også tid pga av nabomerknader og dispensasjoner. Dette anses som middels tidsbruk i vårt utvalg.

Begge faser er karakterisert ved at saken går frem og tilbake mellom utbygger og kommunen for ulike endringer, men totalt har dette tatt skjedd relativt smidig og raskt.

4.6.4 Oppsummering og offentlige tiltak

Det som kan trekkes fram i saken er at det var et godt samarbeid mellom aktørene og at det var godt kompetente og raske fagfolk hos begge parter.

Det ble også trukket frem at overordnet plan ga gode føringer. Dette gjaldt til dels en kommunedelplan, som riktig nok ikke var vedtatt, og kommuneplan. Oppfatninger er at områderegulering kan gi god styring i utviklingen av områdene og utfordringen er å finne rett nivå på områdeplan. Imidlertid etterlyses områdeplan for mange deler av kommunen. Områdeplan kan man ikke ta gebyr for. Kommunen må gjøre avtale med utbyggerne om å lage planer.

5 års fristen er ikke ønsket fordi utbygger ønsker av og til å vente på utbygging på grunn av marked for salg er ikke er til stede.

Mulighetsstudien som utbygger utarbeidet og presenterte før oppstartsmøte ble også styrende for hele planprosessen og virket svært positivt på fremdriften i planleggingen og utbyggingen.

Utbyggingsavtalen og rekkefølgebestemmelser som ble utarbeidet for større deler av området enn selve planen, ble oppfattet som rimelige (rettferdige) og forutsigbare.

Planbestemmelser gjennomgås av med byggesakseksjon.

Plan og prosjekt henger ofte nøye sammen, og det er en vurderingssak om de bør fremmes samtidig.

Ofte for liten kapasitet spesielt innen byggesaksbehandling i tider med stor boligbygging.

Forbedringsmuligheter innen byggesakssystemet (IKT).

Bevisst omdømmebygging for å høyne standarden innen saksbehandling og sikre at alle saksbehandlere holder et akseptert godt faglig og prosessmessig nivå.

Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Kommuneplanens arealdel ga gode føringer for detaljplan
- Mulighetsstudie (stedsanalyser med føringer for detaljplan)
- Kommunen har ikke kapasitet for utarbeiding av områdeplan
- Bedring av byggesakssystem

4.7 Rosenhagen - Stavanger

4.7.1 Prosjekt Rosenhagen og reguleringsplan



Figur 4-26: Boligprosjekt Rosenhagen. Den svarte ellipsen viser planområdet på kommeplan



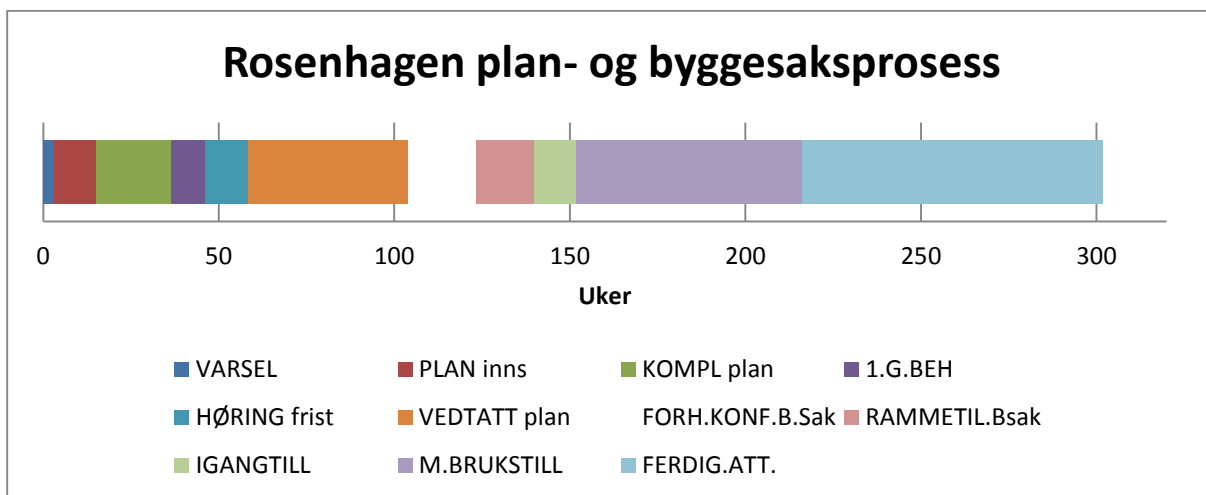
Figur 4-27: Reguleringsplan Rosenhagen

Tabell 4-7: Planfakta for reguleringsplan Rosenhagen

Karakteristikk av området:	Nytt utbyggingsområde. Tidligere gartneri.		
Reguleringsplan navn og identitet:	Plan 2221 – Reguleringsplan for Botaniker Resvolls gate 46		
Reguleringsplan størrelse	Dekar: 13,1	Boenheter: 36 (35 nye)	
Reguleringsplan boligtype:	Blokkleiligheter:	Småhus (rekkehus): 32	Enebolig: 4 (3 nye)
Arealformål i da: - Bebyggelse og anlegg	Bolig: 6,6	Annen bebyggelse:	
Samferdsel / infr	2,1		
Grønnstruktur	4,4 (hvorav 2,5 er del av overordnet grønnstruktur)		

Reguleringsplan er i overensstemmelse med kommuneplan. Prosjektet er et relativt lite boligområde med kvartalslekeplass og parkområde. Det må karakteriseres som et enkelt prosjekt med få potensielle konflikter. Det hadde blitt utarbeidet reguleringsplan på nabotomt i vest like før denne reguleringsplan. Ideelt burde disse planprosesser foregått samlet.

4.7.2 Tidsbruk og årsaker



Figur 4-28: Tidsbruk plan- og byggesaksprosess fra oppstartsmøtet for reguleringsplan til ferdigattest

Tidsbruken er kartlagt fra oppstartsmøtet eller tilsvarende av reguleringsplan til ferdigstillelse, det vil si når det foreligger ferdigattest.

For Rosenhagen gikk det omtrent to år før det forelå vedtatt reguleringsplan. Det tok litt over 4 år før de første brukstillatelsene forelå og ytterligere neste to år før ferdigattest ble utstedt.

Blant de sakene som dukket opp under reguleringsprosessen var følgende:

- *Politikerne var opptatt av energiklasse for bygg stilte strenge krav. Til dels var kravene strengere enn det som senere kom med Tek 10.*
- *Det kom merknader fra naboer til høyde på boligene. De ble senket gjennom planprosessen.*
- *Et gammelt steingjerde ble ønsket beholdt og dette ble tatt med i planen.*

- *Det kom krav om kvartalslekeplass fordi den samlede utbygging av naboområdet og Rosenhagen satte krav til det. Dette medførte ingen forsinkelse av planlegging og utbygging.*

Utbygger hadde kommet godt i gang med planleggingen av prosjektet da det ble meldt oppstart til kommunen. Det ble oppstart med aktuell saksbehandler som fulgte hele planprosessen. Andre fagpersoner deltok hvis det var noe spesielt og ellers får de planen til uttalelse underveis.

Allerede 4 måneder etter oppstart ble planforslag sendt inn til kommunen. Utbyggere ønsket nok noe høyere tetthet kanskje med blokker i starten, men naboer ønsket ikke så høy tetthet og viste til den foregående nabobebyggelsen. Det ble eneboliger i rekke/tomannsboliger og høyden var for eksempel et tema.

Planforslaget gikk noen ganger frem og tilbake mellom utbygger og kommunen før kommunen etter 5 måneder aksepterte planforslaget som komplett. Forslaget ble vurdert av kommunen som en sak det ikke var noe veldig spesielt med, men allikevel tok det relativt lang tid før den ble ansett å være komplett. Det ble sendt tilbake for eksempel for å belyse soldigram for særlige tidspunkter. Denne saken hadde nok et normalt tidsforløp i denne fasen.

Førstegangs behandling av planforslaget skjedde etter 3 måneder, noe som kan betegnes som rimelig. Politikerne var blant annet opptatt av energiklasse for bygg. Veivesenet hadde innspill på siktforhold som ble tatt inn rekkefølgebestemmelser.

Rosenhagens (Gartneriet) nabotomt fikk byggetillatelse først. Så ble Rosenhagen regulert og med krav om kvartalslek som det ikke var krav om i det foregående nabofeltet. Det ble diskusjon om kvartalslekeplassen. Kommunen ville den skulle ha kontakt med friområdet. Dette ble akseptert av utbygger. Utbyggingsavtale sikret økonomiske forhold ifm kvartalslekeplassen.

Sakene er ofte ikke komplette og sendes tilbake. Det avholdes ofte møter på forhånd for å sjekke at det innleverte planforslaget er godt nok, men det varierer noe fra saksbehandler til saksbehandler. Det fins ingen retningslinjer for når en sak skal sendes tilbake. Men de skal gi tilbakemelding innen 2 uker hvis planen med bestemmelser og beskrivelse ikke er komplett.

Høringsperioden tok 3 måneder.

Erfaringsmessig skjer medvirkning vanligvis som offentlig informasjonsmøte i kommunehuset. Det er veldig forskjellig hvor mange som kommer og vanskelig å forutsi. Dersom tiltaket berører noen som bor i naboområdet vil de berørte som regel møte opp. Annerledes er det hvis ingen bor i naboområdet, - da kommer ikke mange selv for de mest kontroversielle bygg.

Virkningene av medvirkningen og naboenes protester ga trolig noe utslag når det gjaldt høyder. Klage på steingjerdet i øst som naboene ønsket, ble opprettholdt. Det ble lagt inn som krav i reguleringsbestemmelsen.

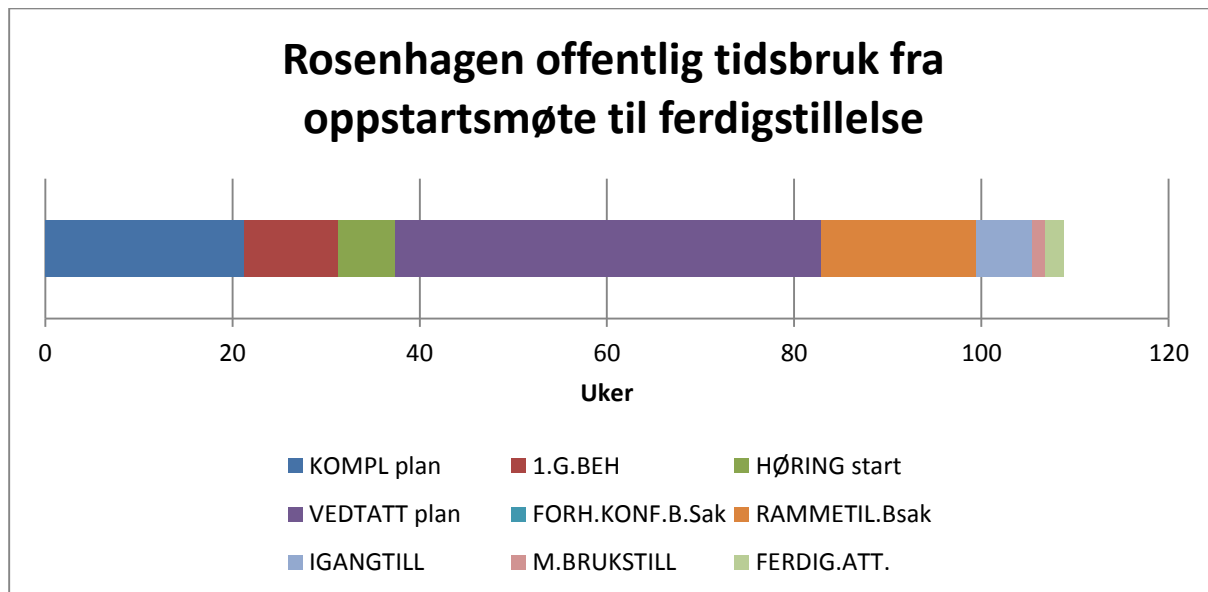
2.gangs behandling tok hele 11 måneder. Det ble gjennomført en ekstra begrenset høring.

Fra forhåndskonferanse for byggesak til de første brukstillatelsene ble gitt, tok det cirka ett år, noe som må betegnes som raskt. Utbygger ga uttrykk for god og effektiv byggesaksbehandling. De trekker også frem at de oppfattet at det var profesjonelle deltakere på begge sider av bordet.

4.7.3 Offentlig tidsbruk

Det tok drøye 4 år fra oppstart før de første brukstillatelsene forelå for Rosenhagen. Grovt sett hadde kommunen ansvar for saken i halvparten av denne tiden. Selv høringstiden er ikke tatt med i denne sammenheng.

Kommunens rolle er forskjellig gjennom de ulike faser. (Beskrevet i kapittel 3.)



Figur 4-29: Offentlig tidsbruk fra oppstartsmøte til avgjort klagesak

Noe av det som karakteriserer kommunens tidsbruk i Rosenhagen prosjektet, er tidsbruken i knyttet til komplettering av innsendt reguleringsplan, 2.gangs behandling av reguleringsplan og rammetillatelse samt utstedelse av ferdigtillatelse. Dette henger til dels sammen med hvilke rutiner kommunene praktiserer. Eksempelvis kan tiden knyttet opp mot komplementering av innsendte reguleringsforslag ses i sammenheng med 1. gangs behandling av planforslaget. Dette må igjen ses sammen med hvilke samarbeid som har foregått mellom kommune og utbygger. Ofte går innsendt planforslag frem og tilbake i denne fasen. Det kan ofte ta noe mer tid fordi det blir en offentlig behandling med brev og skiftelige kommentarer og merknader som går mellom de to aktørene. Godt samarbeid mellom partene før innsending av planen, det vil si i utarbeidelse av planforslaget, er ofte smidigere og mer effektivt. Det er dessuten lettere å gjøre endringer og tilpasninger tidlig i prosjektene. Kommunen bør også samlet gi tilbakemelding om alle mangler og ikke komme med nye krav etter hvert.

I forbindelse med søknad om rammetillatelse og prosjekteringen kan en si noe av det samme som for utarbeiding av reguleringsplan. Det interessante er hvilket samlet tidsbruk det er på disse to fasene. Det er også viktig å se sammenhengen mellom reguleringsplan og den prosjekterte utbyggingen. Dette gjelder kanskje mest når det er litt kompliserte utbygginger som skal gjennomføres på kort tid og under ett. Reguleringsplan og søknad om rammetillatelse kan fremmes under ett hvis det er ønske om det.

2.gangs behandling tok relativt lang tid. Det kom inn en del merknader ved høring og det ble foretatt endringer noe som førte til en ny begrenset høring.

De viktigste endringene som er foretatt etter den offentlige utleggelsen er:

- I felt B4 er blokker erstattet av tomannsboliger på 2 et.. For de andre feltene (unntatt eneboligtomtene i nord) er tettheten økt betraktelig, og tomtene har blitt mye mindre.
- Antall boliger er redusert.
- BRA for den nye bebyggelsen er økt med over 500 m² til ca. 5900 m².
- En del av bebyggelsen i vest (nå felt B5) tillates å gå opp i 3 et..
- Den søndre sandlekeplassen er flyttet nord for kvartalslekeplassen.

Disse endringer samt ny høring medførte at denne fasen ble lang.

Det tok lang tid før utbygger anmodet om ferdigstillelse.

4.7.4 Oppsummering og aktuelle offentlige tiltak

Rosenhagen er et boligprosjekt med 39 boliger. Det har betydelig større tetthet enn naboområdene.

Tidsbruken i plan- og byggeprosessen oppfattes av utbygger til å forløpe rimelig greit med noe over fire år fra oppstart av reguleringsplan til første brukstillatelse. Saksgangen ble preget av at det etter høringen ble foretatt en del endringer og dette førte til en relativ lang 2.gangs behandlingstid.

Forbedringspotensialet er kanskje ett tettere samarbeid mellom utbygger og kommune i tidlig fase før innsending av planforslag for å avklare en del problemstillinger som kom etter hvert spesielt i høringen. Dette medførte endringer som det tok tid å gjennomføre.

Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Klageadgang både på plan og byggesøknad
- Samordning av plan og søknad om rammetillatelse
- Kommuneplan ga gode nok føringer for området
- Muligheter for å samkjøre reguleringer på naboområder som skjer nesten samtidig
- Bruk av utbyggingsavtaler som er presise nok (rekkefølgekrav) og som gir forutsigbarhet

4.8 Sjøkvartalet - Stavanger

4.8.1 Prosjekt Sjøkvartalet og reguleringsplan (en del av Lervig Brygge)



Figur 4-30: Sjøkvartalet (Bebyggelsesplan for "Østre del av området mellom Lervig og Breivig")

Bebyggelsesplanen med Sjøkvartalet er en del av reguleringsplan 1785 Lervig Brygge. I dag kunne gjerne reguleringsplan 1785 vært en områderegulering siden den er ganske omfattende både innholdsmessig og størrelse. Sjøkvartalet ville vært en detaljregulering. Videre omtales planen for Sjøkvartalet.

4.8.2 Plan

Tabell 4-8: Planfakta for Sjøkvartalet

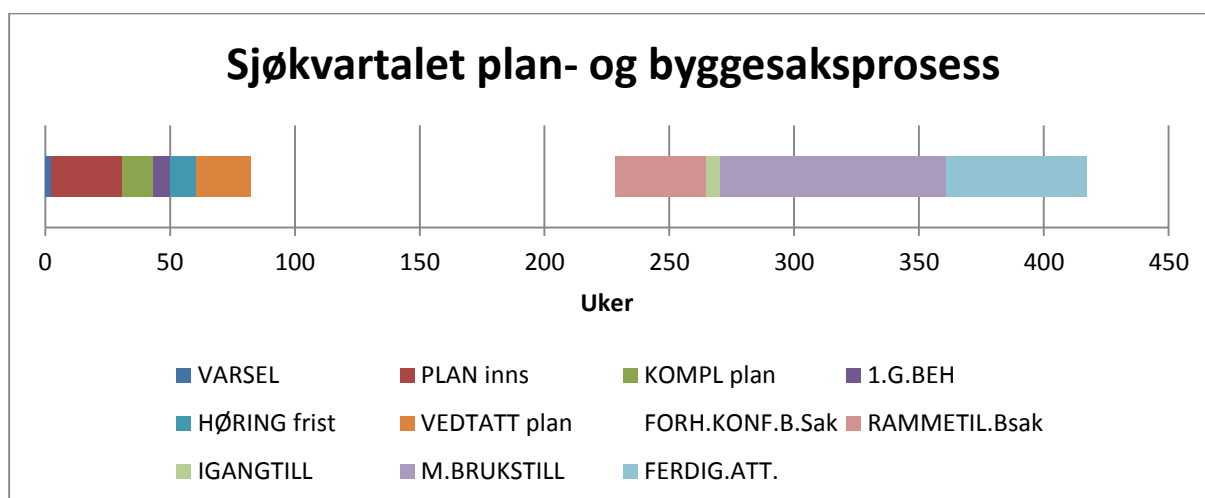
Karakteristikk av området:	Transformasjonsområde. Tidligere, til dels eksisterende, industriområde.		
Reguleringsplan navn og identitet:	1785B7 – Bebyggelsesplan for østre del av området mellom Lervig og Breivig		
Reguleringsplan størrelse	Dekar: 72,5		Boenheter: 470
Reguleringsplan boligtype:	Blokkleiligheter: 310	Småhus (rekkehus): 160	Enebolig: 160
Arealformål i da: - Bebyggelse og anlegg	Bolig: 13,3	Annen bebyggelse: 2,7 (Næring)	
Samferdsel / infr	9,1		
Grønnstruktur	22,5		
Annet	24,8 (areal i sjø)		

Hovedlinjene i planen er i overensstemmelse med den foreliggende reguleringsplan for Lervig brygge. Det er imidlertid gjort noen vesentlige endringer når det gjelder veg føringer, park, støyskjerming mot industri og barnehage ble tatt med.

Bebyggelsesplan besto av tre delområder:

1. Hagebyen – rekkehus for familier
2. Sjøkvartalet m barnehage i 1 etg
3. Øya – høyhus

4.8.3 Tidsbruk og årsaker



Figur 4-31: Tidsbruken for plan Sjøkvartalet

Fra oppstartsmøtet til planen var vedtatt tok det ett år og 9 måneder. Det må betegnes som raskt og skyldes hovedsak at den overordnede planen var ganske detaljert. Dette viser nytten av å ha en god områderegeringsplan som grunnlag.

Etter vedtatt plan, da finanskrisen kom i 2007 – 08, stilte utbygger det videre arbeid i bero for å vente på et bedre marked. Først etter nesten tre år ble det søkt om forhåndskonferanse.

Ytterlig prosjektering og byggesaksbehandling frem til igangsetting gikk på om lag 10 måneder, noe som må betegnes som ganske raskt. Dette skyldes delvis at det skjedde en del prosjekteringsarbeid da utbyggingen ble stilt i bero.

Byggetiden var på under to år frem til de første boligene fikk brukstillatelse.

Ferdigattest forelå etter 1 år. Det tar ofte noe tid før utbygger anmoder om denne attesten.

Utbygger påpeker godt samarbeid med kommunen og Urban sjøfront, som er kommunens egen organisasjon med ansvar for utvikling av bydelen. Det ble holdt jevnlig med møter i innledende faser og gjennom hele prosjektet. Utbygger og kommunen trekker frem profesjonalitet og velvilje for å få prosjektet gjennomført. Til dels et godt eksempel på gjennomføring av et større prosjekt.

Et par spesielle problemstillinger måtte løses i løpet av planprosessen. Det ene var forholdet til nabotomta i vest hvor det fremdeles var et blandeverk for betong som hadde konsesjon til lengre enn 2020. Det andre var et drivstofflager øst for planområdet med eksplosjon- og brannfare. Dette er typen saker som kan komme opp i transformasjonsområder. Et spørsmål er hvor lenge skal den etablerte virksomheten som befinner seg i området kunne få drive før de må flytte. Dette er selvsagt knyttet opp mot økonomiske konsekvenser både for den eksisterende næringsvirksomheten og utbyggerne.

For å bøte på ulempene fra blandeverket som primært var støy, men også støv og utsyn, ble det planlagt en støyvoll i vest mot industrien. Imidlertid klarte utbygger sammen med kommunen å komme frem til løsning som gjorde at næringen besluttet å flytte sin virksomhet langt tidligere enn planlagt. Det er derfor ikke bygget noe støyvoll mot vest.

Den andre saken i forhold til drivstofflageret fikk som følger at det ble krevd en utvidet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Dette skyldes delvis uhellet i Gulen kommune der en oljetank eksploderte som skjedde på den tid. Det ble derfor stilt krav om en utvidet utredning og vurdering av risiko for uhell.

For den «overordnede» reguleringsplan var det knyttet et sett med rekkefølgebestemmelser med tilhørende utbyggingsavtale for diverse infrastruktur i og utenfor planområdet. Dette er et sett med detaljerte og definerte tiltak som de ulike utbyggere av Lervigområdet må inngå bindende kontrakt om å ta del i. Kommunen har deltatt med å forskuttere en del av tiltakene. Dette er gjort på en slik måte at utbyggere oppfatter det til å være forutsigbart og med rimelig fordeling (rettferdig).

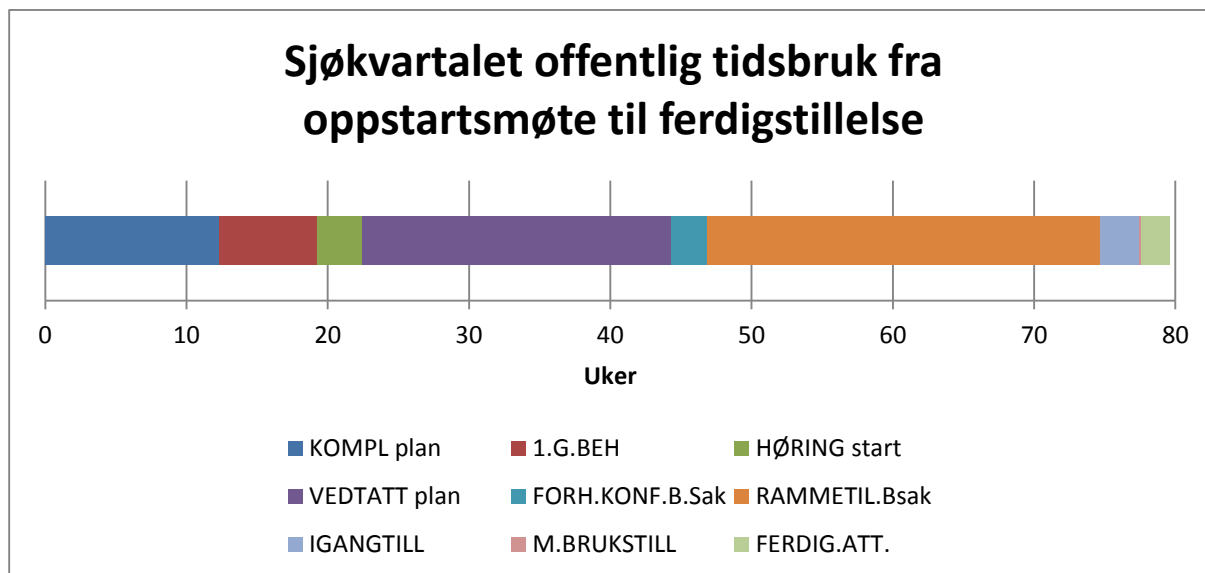
Ellers har det vært noen utfyllinger i sjøen på grunn av bygging og å sikre mot påkjørsel fra skip. Det var også en problematikk i forbindelse med forurenset grunn i sjøen som måtte tas hensyn til. Imidlertid påpeker utbygger at Kystverket kom altfor sent inn med sine krav slik at planer måtte endres.

I forhold til medvirkning var det få som deltok på informasjonsmøte og som kom med vesentlig protester til plan. Dette skyldes antagelig at det er få naboer og at den «overordnede» reguleringsplan var vedtatt noen år tidligere.

4.8.4 Offentlig tidsbruk

Fra oppstart av reguleringsplan til brukstillatelse tok det nesten 7 år, inkludert en ventetid grunnet markedsvurderinger på litt under 3 år. Utbygger arbeidet noe med prosjektet i denne tiden og en del av utfordringen eksempelvis med industrivirksomheten på nabolomt fikk man bedre tid til å finne en løsning på.

Kommunen var engasjert i omtrent 1,5 år av denne prosessen.



Figur 4-32: Offentlig tidsbruk fra oppstart til brukstillatelse i plan- og byggeprosessen for Sjøkvartalet

Komplettering av plan tok 3 måneder og 1.gangs behandling skjedde to måneder etter komplett plan. Det gikk altså en del tid på å komme fram til komplett plan. Bedre samarbeid i tidlig planfase kunne kanskje ha kortet ned denne tiden som utbygger oppfatter som litt lang og omstendig.

2.gangs behandling tok 5 måneder og må oppfattes som en grei saksgang.

Etter utleggelsen er blant annet følgende større endringer foretatt:

- Det er lagt inn rekkefølgekrav om at det må etableres buffertiltak mot industrivirksomheten i vest, samt dokumentere at man oppnår tilfredsstillende forhold.
- Areal i FL1 avsatt til barnehage er økt til 1200 m² for å sikre plass til seks avdelinger.
- Rekkefølgekrav sikrer omlegging av Breivikveien ut til tankanlegget.
- Bestemmelsene er tydeliggjort, og tilpasset plankartet og tar i større grad høyde for en gradvis utbygging av området

Behandlingen av byggesaken preges av at godkjenning av søknad om rammetillatelse tok lang tid. Dette skyldes til dels at det er en omfattende utbygging. Utfylling i sjø med nødvendige tiltak og at det ble avholdt arkitektkonkurranse for høyhusene var en del av årsakene.

4.8.5 Oppsummering og aktuelle offentlige tiltak

Plan- og byggesaksprosessen ble oppfattet til å være positiv både av utbygger og kommunen. Dette er kanskje til tross for at planen innebar enkelte konflikter som forhold til

eksisterende industri (blandeverk for betong), nærliggende drivstofftank og utfylling i sjøområder.

Av viktige grep blir det trukket frem følgende:

- Bra og tydelig utbyggingsavtale med rekkefølgebestemmelser ga forutsigbarhet, og opplevdes som rettferdig.
- Opplevd godt samarbeid utbygger og kommune. Urban sjøfront var positiv pådriver. Begge bidro til å finne løsninger i forhold nærliggende sjenerende industri.
- Positiv organisert med faste møter og innspill underveis, profesjonelle fagfolk både i kommunen og utbygger.
- Plan- og byggesaksprosessen gikk rimelig greit. Utbyggingen ble stilt i bero pga markedssituasjon for boligsalg.
- Den overordnede planen fleksibel og god.

Når det gjelder kravet om utvidet ROS-analyse, førte det til merarbeid for utbygger. Innhold og krav til ROS analyse noe uklart hva som skal tas med og hvem som er ansvarlig myndighet for de ulike deler. Aktørene er kommunen, brannvesen, fylkesmann, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Kystverket med flere.

Mulige offentlige tiltak som kan vurderes med tanke på en mer effektiv plan- og byggesaksprosess er forhold knyttet til

- Utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser
- Kommunen selv og spesielt gjennom «Urban sjøfront» var pådriver til å få utbyggingen gjennomført. Faste møter med avklaringer underveis i planleggingen ble oppfattet som meget positivt av alle aktører.
- Overordnede plan
- ROS analyser, innhold og ansvar
- Høy faglig kompetanse hos alle aktører

5 VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

Kartleggingen av de 8 utvalgte boligprosjektene peker på flere årsaker til tidsbruken i plan- og byggeprosessene. Enkelte resultater fra undersøkelsene som er fremkommet i intervju gjelder både de enkelte case samt generelle forhold knyttet til de aktuelle plan- og byggesakprosessene som er undersøkt. De fleste forhold er omtalt under beskrivelsene av hvert case. Enkelte forhold kan imidlertid være gjengitt direkte under dette kapittel og ikke være særskilt omtalt tidligere. Nedenfor gis et uttrekk av de viktigste resultater og vurderinger av disse.

Det er først og fremst lagt vekt på å belyse forhold som kan møtes med offentlige tiltak på statlig nivå. De fleste forhold må imidlertid løses på kommunalt nivå. Andre utfordringer knytter seg til utbyggerne som forslagsstillere og tiltakshavere.

I regjeringens bygningsmelding er delmålene for å oppnå bedre og mer effektive plan- og byggesaksprosesser at regelverket og prosessene er enkle, forutsigbare og brukervennlige, riktig kompetanse og smartere bruk av IKT. Flere forhold peker i retning av at disse delmålene kan møtes med tiltak for å sikre samme målsetting.

De forhold som antas å ha størst effekt på tidsbruken er vektlagt mest. Nedenfor oppsummeres noen hovedtrekk av utfordringer etter kartleggingen og med vurderinger av mulige effektiviseringstiltak. De første syv punktene er aktuelle å vurdere på statlig nivå, og de øvrige forhold adresseres mer til kommunene og dels utbyggere.

5.1 Innsigelser og statlige retningslinjer

Flere kommuner viser til at det tar mye tid å behandle for mange innsigelser som kunne vært unngått. Hovedutfordringene gjelder manglende innsigelsesgrunnlag som ikke berører nasjonale eller vesentlig regionale interesser, og at det varsles innsigelser for å komme i dialog. Sektorinteresser kan i mange tilfeller avklares på annen og mindre tidkrevende måte enn ved bruk av innsigelser. Det etterlyses generelt en bedre koordinering av de statlige sektorinteresser overfor kommunene, og som særlig gjelder plansituasjoner i pressområder. Departementets behandling av innsigelser tar ofte lang tid og det er foreslått at det også her bør innføres frister.

Det antas at forhold knyttet til innsigelser til planforslag har størst effekt på tidsbruken i planprosesser. Utfordringene knyttet til innsigelser adresseres til det arbeid som det er kjent at departementet allerede er i gang med.

Kommunene opplever statlige retningslinjer som gode styringsverktøy, men vanskelige å anvende når det gjelder avveiningen av motstridende sektorhensyn. Det vises som eksempel til rikspolitiske retningslinjer for areal og transportplanlegging vs jordvern med anvisning på hvordan motstridende hensyn skal vektlegges. Det er ønskelig at tilsvarende føringer gis på andre sektorområder og at departementets siste rundskriv om innsigelser ikke er klargjørende nok.

Departementet oppfordres til å vurdere innspillet fra kommunene om mulig klarere føringer for hvilke sektorinteresser som bør vektlegges i gitte situasjoner ved motstrid.

Et konkret innspill om statlige sektorinteressers retningslinjer gjelder håndboka til Statens vegvesen med oppfordring om at den bør revideres og tilpasses dagens storbysituasjoner på en bedre måte.

5.2 Overordnede planer

Det er fra mange kommuner gitt uttrykk for usikkerhet i den praktiske utarbeidelsen og bruken av områdeplaner som plantype etter lovendring fra 2009. Når det gjelder utarbeidelse av områdeplan, er det for mange uklart hvordan det offentlige og de private kan samhandle. Det gjelder både om det er adgang til å la de private bidra i utarbeidelsen av en områdeplan, i hvilket omfang og på hvilke premisser. Det kan synes som uklarheter omkring utarbeidelse av områdeplaner både knytter seg til kommunens behov for egenplanlegging og frykten for tap av styring i et ev samarbeid med private. Og det knytter seg også til spørsmål om gebyr og ressursituasjonen for kommunene. For eksempel om kommunene kreve gebyr fra private som bidrar i utarbeidelsen av områdeplaner, for eksempel hvor områdeplanen detaljeres i stor nok grad til at den kan erstatte en detaljplan som de private ellers ville ha rett til å fremme som gebyrbelagt.

Det er flere kommuner som mener områdeplaner bør utformes så detaljert at de kan avklare det som er nødvendig for å gå direkte til byggesaksbehandling. I slike tilfeller vil det ikke være nødvendig med en detaljplan og det antas at planprosessen vil bli mer effektiv med mindre tidsbruk når ett plannivå sløyfes. Utfordringen synes å være at områdeplaner i stor grad er mer detaljerte enn mange mener er både ønskelig og nødvendig dersom det samtidig er plankrav om en detaljplan.

Uten direkte sammenheng med formelle plannivåer, men som et eksempel på et planverktøy, kan nevnes Oslo kommune som har hatt gode erfaringer med å utarbeide en såkalt VPOR, Veiledende plan for Offentlige Rom, som angir grønn og grå infrastruktur. En slik «plan» ble første gang benyttet på Ensjø i Oslo. VPOR er brukt som et grunnlag for gjennomføring av teknisk plan og forhandling mellom partene som skal stå for opparbeidelseskostnadene. Når kommunen nå utarbeider et planprogram for et stort område, omfatter det selve byplangrepet og en VPOR, for eksempel nå for områdene i Groruddalen som Kjeldsrud og Vollebæk. Administrasjonen foreslår planprogrammene for bystyret. VPOR følger detaljplanen uten at den er juridisk bindende, men som et grunnlag og verktøy for gjennomføring.

Utredningskrav for reguleringsplaner med vesentlige virkninger synes å være klare etter plan- og bygningsloven, men det savnes mer veiledning fra departementet om utarbeidelse med utredningskrav for alle andre reguleringsplaner slik at ikke hver kommune har sin egen veileder.

En god bruk av plansystemet tilpasset konkrete plansituasjoner er vesentlig for forutsigbare og effektive planprosesser. Departementet oppfordres til å gi kommunene mere veiledning om bruken av plansystemet og særlig knyttet til områdeplaner, herunder gode eksempler både om utarbeidelse i samarbeid med private, og om den fleksibiliteten som allerede ligger i dagens planhierarki. Konkret er det foreslått å opprette Beste-praksis prosjekt for storbyene med utveksling av gode eksempler på områdeplaner.

Det antas at gode overordnede planer har stor effekt på tidsbruken i planprosesser.

5.3 Begrense klagemulighet

Klagebehandling er tidkrevende og det er fremkommet ønske om å se nærmere på muligheten for å begrense klageadgangen i plan- og byggesaksprosessene. Det er foreslått å fjerne klageadgang på reguleringsplaner. Muligheten til å innløse eiendommer med grønne formål vil fortsatt eksistere slik at det mest sentrale hensyn knyttet til enkeltvedtak

ved reguleringsplanen er ivaretatt. Klage på reguleringsplaner fører sjelden frem. Byggesaker behandles i stor grad på utbyggers egen risiko mens klagebehandlingen av reguleringsplan pågår. Klagebehandlingen kan derfor ikke sies å være en vesentlig faktor i forsinkelse av plan- eller byggeprosessene. Det tar imidlertid tid og ressurser for kommunene i behandlingen av klager og kan på den måten være indirekte forsinkende.

Det er tilsvarende fremkommet forslag om å kunne avvise klage på byggesak som har vært tidligere tema i plansaken. Det er vist til at Danmark har en ordning med å avvise klagebehandling av tema som har vært i uttalefasen og som er en innsnevring av klageadgangen i forhold til vårt system.

Spørsmål om å begrense klageadgang for plan- og byggesaksvedtak (enkeltvedtak) er et spørsmål som berører viktige rettssikkerhetsprinsipper og som løftes frem for departementet for eventuell nærmere vurdering.

En begrensning i klageadgang vil kunne ha viss effekt på tidsbruken.

5.4 Kompetanse

Kommunene opplever ofte mangel på kompetanse på utbyggersiden og ønsker at det skal stilles kompetansekrav til utbygger, ofte utbyggers plankonsulent. Det er av særlig stor betydning for planer av en viss størrelse og kompleksitet. God plankompetanse hos utbygger fører ofte til en mer smidig og effektiv plan- og byggeprosess med bedre forståelse av plansituasjonen og dens overordnede rammer og dokumentasjonskrav.

Det vises også til at mangel på dokumentasjon ved oppstart av plansaker er en stor tidstyv. Her er det altfor slett arbeid og for lite profesjonalitet fra forslagsstillere. Det tar mye tid hos kommunen som kunne vært redusert betydelig dersom utbyggerne hadde gjort bedre forarbeid.

Departementet bes å vurdere om det kan settes krav til kompetanse fra forslagstiller i en plansituasjon, for eksempel i form av en formell godkjenning.

I flere av kommunene er det en utfordring med et pågående generasjonsskifte blant plan- og byggesaksbehandlere. Erfarne saksbehandlere går av for alderpensjon og nye uerfarne ansettes. Det uttrykkes behov for bedre og mer systematisk erfaringsoverføring og opplæring og at god kompetanse hos kommunene er en svært viktig faktor for effektive prosesser.

Plan- og byggesaksbehandlingen er styrt av et komplisert regelverk som også gjelder for den politiske behandlingen av sakene. Det er derfor viktig at det gis god og jevnlig folkevalgtopplæring om plan- og byggesaker slik at kunnskapsnivået til politikerne er godt nok til ikke å forsinke sakene mer enn nødvendig.

Departementet oppfordres til å ta den kommunale kompetansen på alvor og bidra aktivt til å stimulere kommuner i opplæringsøyemed, særlig for administrasjonen men også for folkevalgte.

God kompetanse antas å ha stor effekt på tidsbruken i planprosesser.

5.5 Standardisering

Fra statlig hold foreligger det en rekke rundskriv og veiledninger som er gode og lett tilgjengelige og bidrar til mer ensartet praksis i kommunenes behandling. Mange kommuner har gode rutiner for informasjon, og det er for eksempel svært gode tilbakemeldinger på kommunenes startpakker ved planoppstart. Startpakkene er i stor grad standardiserte, dog med lokale tilpasninger.

Det er kommet innspill på at det bør vurderes mer bruk av standardisering for å oppnå mer effektive plan- og byggeprosesser. Det kan gjelde krav til dokumentasjon, utredningskrav og faser, utforming av reguleringsbestemmelser, og generelt tilbakemeldinger i de ulike plan- og byggesaksfaser. Standardisering har sin begrensning når saksbehandlingen skal tilpasses konkrete situasjoner og skjønnsutøvelse, men kan være besparende for andre egnede oppgaver og gi mer forutsigbarhet og likebehandling.

Det anbefales å se nærmere på om det er områder som antas å få en effektiviseringsgevinst ved mer standardisering som verktøy og maler i behandlingen av plan- og byggesaker spesielt gjelder dette relativt enkle og ivesiktige boligprosjekt.

5.6 Ros analyser

Det er krav til utarbeiding av ROS-analyser i forbindelse med reguleringsplan. Imidlertid er det uklart om innhold, oppbygging, detaljeringsnivå og hva som må i tas med. Dette fører til at kommunene praktiserer dette kravet forskjellig.

De ulike aktørers rolle er også nokså innfløkt. Dette gjelder eksempelvis kommunen, brannvesen, fylkesmann, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Kystverket med flere.

En avklaring av innhold, struktur og ansvarsforhold kan gjøre dette enklere for utbygger og godkjenningsmyndighet og kan gi god effekt på tidsbruken.

5.7 Bruk av IKT

Det er i flere sammenhenger trukket frem forhold som knytter seg til bruk av IKT. Det etterlyses bedre opplæring i og bruk av IKT i plan- og byggesaksbehandlingene. Det kunne gjort jobben raskere og morsommere. Det gjelder for eksempel å hente frem digitale tematiske kart, historie, grunnforhold, plangrunnlag osv. Det gjelder videre i planutarbeidelsens tidlige fase for å sikre et godt kommunikasjonsverktøy i dialogen mellom det offentlige og utbyggere. Det er for eksempel trukket frem behov for mer og bedre visualisering og illustrasjoner for et minimum av stedsanalyse i plansituasjonen. Det vil samtidig være et viktig og godt verktøy i medvirkningsprosessen, herunder bruk av 3D. Her vil det være rom for flere tiltak. Fra statlig hold kan det gis føringer, og ev andre virkemidler som opplæring og tilskudd, samt at kommunene selv kan utforske og bidra til innovasjon i sitt planarbeid.

En god bruk av IKT og tilpasset systemer for både utbygger og administrasjon vil gi politikere bedre beslutningsgrunnlag og god effekt på tidsbruk i hele plan- og byggesaksprosessen.

5.8 Kommunens saksbehandling og organisasjon samt utbyggeransvar

Det gjennomgående er at godt samarbeid mellom utbygger og kommune er grunnleggende for både for en effektiv saksgang og et godt resultat i prosjektene. Dette gjelder fra tidlig planlegging før oppstartsmøtet til ferdigstillelse. Kompetanse og aktiv tilrettegging fra alle aktører legger grunnlag for en god plan- og byggeprosess.

Kompetanse og samarbeid mellom kommunen og utbygger antas generelt å være av meget stor betydning og med stor effekt på tidsbruken i planprosesser.

Gjennomføring, utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser

Gjennomføring av reguleringsplaner er særlig utfordrende i sentrale strøk hvor høye opparbeidelseskostnader og statlige infrastrukturinteresser ofte hindrer ønsket fremdrift for oppstart og gjennomføring. Byveksten og boligforsyningsbehovet er tiltagende. Det er et mål at bilbruken skal ned og at transportbehovet for nye boligområder i større grad skal dekkes av kollektivtilgjengelighet. For å sikre den forutsatte infrastruktur i nye boligområder er det ofte nødvendig å stille rekkefølgekrav om etablering av nødvendig infrastruktur før områdene kan tas i bruk. Rekkefølgekrav og bruk av utbyggingsavtaler for gjennomføring er i liten grad trukket frem som forsinkende elementer i dialogen med kommunene og utbyggerne. Det er imidlertid kjent at det er mange tunge og lange offentlige infrastrukturprosesser som er svært forsinkende og tidkrevende før sentrale boligområder er byggeklare. Staten må derfor ta et større ansvar for kollektivutbyggingen i storbyen som et viktig virkemiddel for en mer effektiv boligbygging.

Den kommunale organiseringen av plan- og gjennomføring med utbyggingsavtaler synes i stor grad å være separert i egne enheter. Det oppfattes som enkelte kommuner har lite fokus på gjennomføringsperspektivet i planarbeidet, og som kan være en sentral faktor for tidsbruken i gjennomføringen av et prosjekt. Kommunene oppfordres til å være bevisst dette forhold.

Det er svært viktig med gode utbyggingsavtaler som sikrer forutsigbarhet og rimelig fordeling (rettferdige). Avtalene kan gjelde over et visst tidsrom og skal sikre at alle impliserte får sin andel og ingen blir gratispassasjerer. Rekkefølgekrav bør være forståelige og tilstrekkelig detaljert. Det er en utfordring at kommunene har gode rutiner og det er et forbedringspotensial her for noen kommuner.

Mer visualisering av planforslag

Erfaringene fra Barcode i Oslo og andre saker har medført at Oslo kommune ser på hvordan saksfremstillinger og informasjon i reguleringssaker kan gjøres mer illustrerende og mindre tekstlig. Hensikten er å legge til rette for en bedre oppstart og enklere og mer forståelig planfremstillinger. Det arbeides nå med en mal hvor det byplanmessige grep gis mer plass. Det vises mer kart og illustrasjoner som grunnlag for innledende stedsanalyser samt skisser/konsept med perspektiver, snitt osv. Det fordrer en litt annen type arbeidsmetode hvor man må gå mer inn i forslagsstiller sak og vurdere selve byplangrepet, det romlige og visuelle.

Det anbefales at gode eksempler søkes og formidles mellom kommuner slik at læring overføres for en mer effektiv og god plan- og bygningsprosess.

Avvisning av planforslag

Innkomne planforslag kan avvises men forslagstiller har krav på å få avvisningsspørsmålet behandlet av kommunestyret. I enkelte kommuner har administrasjonen delegert myndighet til å avvise planforslag. Dersom avvisningsvedtaket påklages fremlegges det for kommunestyret. I andre kommuner har ikke administrasjonen fått delegert denne myndigheten med den følge at alle planforslag behandles og fremlegges for kommunestyret. Det er opplyst at uansett om planforslaget burde vært avvist eller ikke, vil det ofte komme i retur mht avvisningsspørsmål. De politiske organer i opposisjon mener ofte noe annet enn posisjonen, og derfor er det ofte mindre arbeid å behandle planforslag fra starten av enn å behandle avvisningsspørsmål. Kommuner bør vurdere om det i større grad kan delegeres myndighet til administrasjonen for avvisning av planforslag for å spare tid og uten at viktige hensyn berøres.

Alternative planforslag

Et planforslag kan under den politiske behandlingen bli møtt med nye forslag til løsninger. Det kan bety flere behandlingsrunder mellom det administrative og politiske med spørsmål, svar og saksbehandling. For å spare tid praktiserer enkelte kommuner at administrasjonen fremmer egne alternative planforslag i stedet for å skulle «overbevise» politiske organer om det man anser som det beste planforslag utenom forslagsstiller eller politisk alternative forslag. Kommunene må vurdere konkret i hvert tilfelle hva som er tilpasset og god bruk av de plan- og saksbehandlingsverktøy som ligger i plansystemet.

Riktig fokus i tidligfasen

Oslo kommune har gjennom en lang periode hatt tett dialog med utbyggersiden med tanke på mulige forbedringstiltak i sin saksbehandling. I mai 2013 innførte Plan- og bygningsetaten en ny planbehandlingsprosess, RIPP - redesignet innsendt planprosess. I den nye prosessen har man kuttet en kommunal intern tidlighøring som nå tas kun en gang ved offentlig ettersyn. Det er nå også større fokus på område og dialogmøter slik at man særlig i innledningsfasen bruker mindre tid på den første tilbakemelding til forslagsstiller. Det innebærer også et større ansvar fra forslagsstillers side. Tidligfasen er en svært viktig fase for å få frem de viktigste planavklaringer tidligst mulig, men riktig fokus er også viktig i denne fasen i forhold til tidsbruk.

Parallell plan- og byggesaksbehandling og gebyrregulativ

Kommunene er i stor grad positive til bruk av parallelle plan- og byggesaksprosesser som gir raskere saksbehandling og ordningen brukes aktivt i noen kommuner. Andre kommuner igjen bruker ikke ordningen. Et eksempel på det siste gjaldt en parallell plan og byggesaksbehandling hvor byggesaken ble trukket etter lang saksbehandling. Kommunens gebyrregulativ ga bare anledning til å kreve byggesaksgebyr for saker som var fremmet til behandling, og ikke for denne saken som ble trukket. Dette medførte et stort tap for kommunen. Dette kan gjelde flere kommuner hvor det anbefales en revisjon av gebyrregulativene slik at de også omfatter delbehandlinger av byggesaker og ikke er til hinder for parallelle prosesser som her. Parallell plan- og byggesaksbehandling kan være særlig aktuelt i prosjekter som utbygger ønsker å bygge ut samlet, innenfor en kortest mulig tidsperiode og som er relativt komplekse. Da kan det være spesielt formålstjenlig å se plan og byggesaken samlet.

Ressurser

I noen kommuner er det store utfordringer når ansatte slutter og det er vanskelig å få tak i nye og kompetente for nyansettelse. Forslagsstillere og søkere opplever uheldige skifter av saksbehandlere og til dels uerfarne. Det er videre en utfordring hvordan de kommunale ressurser kan håndteres i hektiske perioder. Boligutbyggingen går ofte i bølgedaler og det er krevende og kostbart å bygge opp en administrasjon med saksbehandlere som skal kunne ta toppene. Dette gjelder særlig byggesaksbehandlingen. Det bør vurderes å ha en «reserve» som kommunene kan benytte i samarbeid når behovet er størst.