

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET
NIBR

Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser

Anne Sæther Lislevand, Berit Nordahl, Leif Kårtvedt, Sissel Mjøltnes, Ingunn
Elise Myklebust og Marita Holhjem

STORBYUNIVERSITETET
BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

asplan
viak 

Samarbeidsrapport NIBR/ASPLAN VIAK 2025



Tittel: Undersøkelser av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser.

Forfatter: Anne Sæther Lislevand, Berit Irene Nordahl, Leif Kårtvedt, Sissel Mjølvsnes, Ingunn Elise Myklebust og Marita Holhjem.

NIBR-rapport: Samarbeidsrapport NIBR/ASPLAN VIAK 2025

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-436-7 (PDF)

Prosjektnummer: 203651 / 644419-01

Prosjektnavn: Utredning høy tidsbruk i plansaker

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet

Prosjektleder: Anne Sæther Lislevand

Referat: Kommunal- og distriktsdepartementet ba om en undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om tiltak for å sikre mer effektive planprosesser.

Det er gjennomført en kartlegging av årsaker til tidsbruk gjennom statistisk analyse og casestudier. Det er undersøkt om det er trekk ved plansakene (pressområder, fortetting osv.), trekk ved selve planprosessene (særskilte hensyn, klager osv.) eller trekk ved kommunal organisering som gjør at plansaker tar lang tid. Det er i tillegg studert 10 case i 5 kommuner nærmere gjennom intervju med utbygger og kommune. Det er i tillegg drøftet foreløpige funn i en referansegruppe der bransjeaktører har vært representert. På bakgrunn av kartleggingen er det gitt en del anbefalinger for å redusere tidsbruken i planprosesser

Sammendrag: Norsk

Dato: Januar 2025

Antall sider: 82

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2025

Forord

Kommunal- og distriktsdepartementet ba om en undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om tiltak for å sikre mer effektive planprosesser.

Det er gjennomført en kartlegging av årsaker til tidsbruk gjennom statistisk analyse og casestudier. Det er undersøkt om det er trekk ved plansakene (pressområder, fortetting osv.), trekk ved selve planprosessene (særskilte hensyn, klager osv.) eller trekk ved kommunal organisering som gjør at plansaker tar lang tid. Det er i tillegg studert 10 case i 5 kommuner nærmere gjennom intervju med utbygger og kommune. Det er i tillegg drøftet foreløpige funn i en referansegruppe der bransjeaktører har vært representert. På bakgrunn av kartleggingen er det gitt en del anbefalinger for å redusere tidsbruken i planprosesser.

Kontaktperson i departementet har vært fagdirektør Magnar Danielsen.

Seniorplanlegger Anne Sæther Lislevand har vært prosjektleder i Asplan Viak og har hatt med seg seniorplanleggerne Sissel Mjøltnes og Kristin Karlbom Dahle, samt byplanlegger Marita Holhjem. Teamet fra Oslo Met/NIBR har vært forskningssjef Berit Irene Nordahl og forsker Leif Kårtvedt. I tillegg har professor Ingunn Elise Myklebust fra universitetet i Bergen bidratt med juridiske betraktninger.

Kristiansand, 18.12.2024

Anne Sæther Lislevand
Oppdragsleder, Asplan Viak

Kristin Karlbom Dahle
Kvalitetssikrer, Asplan Viak

Innhold

Forord.....	1
Innhold.....	2
Tabelliste.....	4
Figurliste.....	4
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	6
1.1 Om saksbehandlingstid i planprosesser.....	6
1.2 Om oppdraget.....	7
2 Metode.....	9
2.1 Analyse av registrert tidsbruk.....	9
2.2 Utvalg av kommuner.....	9
2.3 Dokumentstudier.....	12
2.4 Intervjuer.....	12
2.5 Referansegruppe.....	12
3 Introduksjon: Innretninger i lov og forskrift.....	13
3.1 Kort om forholdet mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå som rammer for reguleringsplanlegginge.....	13
3.2 Nærmere om sentrale bestemmelser i loven som gir valgfriheter som kan påvirke saksbehandlingstid.....	16
4 Tidsbruk i tall fra KOSTRA.....	22
4.1 Datamaterielt for den kvantitative undersøkelsen.....	22
4.2 Beskrivende statistikk.....	26
4.3 Korrelasjonsanalyser.....	28
4.4 Regresjonsanalyser.....	31
4.5 Hovedfunn.....	33
4.6 Om datakvaliteten.....	36
5 10 case.....	38
5.1 Mindre regional by – Case 1.....	38
5.2 Mindre regional by – Case 2.....	40
5.3 Større regional by – Case 1.....	41
5.4 Større regional by – Case 2.....	42
5.5 Forstadskommune til større by – Case 1.....	44
5.6 Forstadskommune til større by – Case 2.....	45
5.7 Stor regional by – Case 1.....	47
5.8 Stor regional by – Case 2.....	48
5.9 Stor bykommune – Case 1.....	50
5.10 Stor bykommune – Case 2.....	51
6 Innspill fra nøkkelinformanter i forvaltningen og byggenæring.....	53
6.1 Kommuner.....	53
6.2 Statsforvalter.....	58
6.3 Byggenæringen.....	59
7 Analyse.....	62
7.1 Behov for presiseringer av plan- og bygningsloven § 12.7.....	62

7.2	Uklare føringer fra kommunen i tidlig fase – særlig om plan- og bygningsloven § 12.8 og §12.9.....	62
7.3	Samhandling mellom kommune og sektorstyresmakt – særlig om retningslinjene for støyveilederen	66
7.4	Nye krav som følge av klimatilpasning – særlig om NVE	66
7.5	Lovens krav om felles planlegging	67
7.6	Uhensiktsmessig praksis knyttet til kommunale krav	68
7.7	Mangel på avklaring fra regionale og statlige myndigheter	68
7.8	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse.....	69
7.9	Utfordringer knyttet til gjennomføring av planen	70
7.10	Paradigmeskifter og nye krav	71
7.11	Hva har bidratt til framdrift.....	73
8	Oppsummering og anbefaling	74
8.1	Mer hensiktsmessig måling av tidsbruk	74
8.2	Sikre intensjoner om boligkategorier - § 12.7	75
8.3	Riktig nivå på dokumentasjon i tidlig fase	76
8.4	Detaljering og dokumentasjonskrav på riktig nivå.....	77
8.5	Forutsetning for felles planlegging § 11-8.....	78
8.6	Regionale og statlige myndigheters roller	78
8.7	Bedre samhandling og økt tillit.....	79
8.8	Effektiv gjennomføring	80
8.9	Oppdatert overordnet planverk	81
	Vedlegg	82

Tabelliste

Tabell 1:	Samlet saksbehandlingstid. De 17 kommunene med størst befolkningsvekst + Bodø.....	11
Tabell 2:	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hele landet (2016-2023).....	22
Tabell 3:	Klassifisering av kommunene etter «nedbyggingsklasser». Antall n i parentes. ...	24
Tabell 4:	Administrativ organisering av kommunen, n viser antallet kommuner i hver kategori.....	25
Tabell 5:	Beskrivende statistikk for indikatorene (2023).....	26
Tabell 6:	Korrelasjoner mellom samlet saksbehandlingstid og ulike aktørers tidsbruk.	29
Tabell 7:	Bivariate korrelasjoner mellom saksbehandlingstid og trekk ved sak, trekk ved prosess og kommunal organisering.	30
Tabell 8:	Resultat regresjonsanalyser, OLS (standardfeil i parentes).....	33
Tabell 9:	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kommuner i ulike nedbyggingsklasser se tabell 3 ovenfor for kategorisering.	35
Tabell 10:	Antall missing gruppert etter sentralitetsklasse, 2023. (Samlet saksbehandlingstid).	36
Tabell 11:	Antall missing gruppert etter nedbyggingsklasse, 2023. (Samlet saksbehandlingstid).	36

Figurliste

Figur 1:	Grafisk framstilling av kommuneplansystemet. Kilde: Kommunal-og distriktsdepartementet.	13
Figur 2:	Grafisk framstilling av kunnskapsgrunnlag i reguleringsplan. Kilde: Kommunal og regionaldepartementet.	15
Figur 3:	Tre kategorier av forhold som vi vurderer har betydning for saksbehandlingstid. 23	

Sammendrag

Kommunal- og distriktsdepartementet har lenge prioritert effektivisering av planprosesser, med tiltak som innstramning av innsigelser, digitalisering, og styrking av samordning. Til tross for dette viser KOSTRA-rapportering økende saksbehandlingstid, spesielt i pressområder, noe som hemmer boligproduksjonen. Kommuner som Oslo har startet prosjekter for å identifisere og eliminere tidstyver i planprosessene. Utfordringer inkluderer uklare føringer, mange krav til utredninger, og manglende tillit mellom partene.

Undersøkelsen har kartlagt saksbehandlingstid i kommuner ved hjelp av statistikk og intervjuer med fagadministrasjon og utbyggere. Fokus har vært på kommuner med høy befolkningsvekst og boligbygging gjennom transformasjon eller fortetting. Data ble samlet fra dokumentstudier og intervjuer, og en referansegruppe bidro med faglige innspill.

Undersøkelsen benytter KOSTRA-statistikk og andre datakilder for å analysere kommunenes økende tidsbruk i plansaksbehandling. Data viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 577 dager i 2016 til 890 dager i 2023, mens kommunenes andel av denne tiden har sunket. Årsakene til økt tidsbruk inkluderer mer komplekse plansystemer, flere prosessuelle krav som innsigelser og klager, og behovet for veiledning. Kommuner med høy befolkningsvekst og fortetting opplever større utfordringer. Undersøkelsen vurderer også hvordan kommunal organisering påvirker saksbehandlingstiden.

Statistikken viser at saksbehandlingstiden for plansaker øker, med utbyggers tidsbruk som den største bidragsyteren. Omfanget av reguleringsplaner og innsigelser forlenger prosessen. Kommunenes saksbehandlingstid påvirkes av befolkningsstørrelse og vekst. KOSTRA-statistikken har svakheter som gjør dypere analyse vanskelig.

Anbefalinger inkluderer bedre samarbeid og tillit mellom aktører, tydeligere rolleforståelse, åpenhet om økonomi, og mer hensiktsmessige dokumentasjonskrav. Det foreslås også bedre dialog med bransjen og en gjennomgang av regionale og statlige myndigheters roller for å effektivisere planprosessene.

1 Innledning

1.1 Om saksbehandlingstid i planprosesser

Effektivisering av planprosesser har stått høyt på departementets dagsorden i mange år, og i regjeringens plattform er ønsket om forenkling av planprosessene tydelig fremhevet. Etter at gjeldende plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 er det satt i verk en rekke tiltak for å forbedre og effektivisere planprosessene, samt forenkle regelverket. Eksempler på dette er innstramming av praksis for å fremme innsigelser og større vekt på oppstartsfasen for private planinitiativ. Det er blant annet innført tiltak for å stoppe urealistiske planforslag allerede på et tidlig stadium av planfasen. Det er gjennomført en rekke digitaliseringsinnsatser for å effektivisere beslutningsprosessen (Prop. 149 L (2015–16) Endringer i plan- og bygningsloven¹), samt tiltak for å styrke samordning mellom sektorinteressene (se bla. Fornytt strategi for boligmarkedet 2018²). Tiltakene er mange og knytter seg både til forbedringer i de formelle prosessene og til understøtte av skjønnsvurderinger og avveininger som vil inngå i hver sak, se Orderud og Nordahl 2020.³

Likevel viser rapportering i KOSTRA-systemet at saksbehandlingstiden er høy, og økende i mange kommuner, særlig i pressområder. Gjennomsnittstall for landet viser en klar økning av saksbehandlingstid i kalenderdager fra oppstartsmøte til endelig vedtak for reguleringsplaner. Det samme gjelder byggesøknader. Den største utfordringen med lang saksbehandlingstid er at boligproduksjonen går for sakte, og markedet blir svært presset i de største byområdene.

I 2022/2023 gjennomførte Asplan Viak en analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging»⁴. Kommunene skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging, men har ikke ansvaret for gjennomføringen. Boligbygging krever mye kapital, areal, ressurser og planlegging, og utbyggingstakten klarer ikke skifte like raskt som behovet endrer seg. Rapporten synliggjør behovet for at kommunene er bevisst ansvaret de har for å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging gjennom sine planverk. Tilbake i 2016 utarbeidet Asplan Viak en rapport på oppdrag for departementet om samordning i planleggingen⁵. Denne konkluderer med at potensialet for bruk av planlegging som samordningsarena ikke var tatt ut. Dette ble bekreftet som en utfordring ved evaluering av plan- og bygningsloven i 2018 (Hanssen & Aarsæther 2018)⁶. Det er her etterlyst behov for bedre samordning både gjennom planhierarkiet, og ulike former for kommunikasjon, forhandling, nettverk, tilpassing, marked og nettverk.

Noen kommuner har jobbet med å kartlegge hvor «tidstyvene» ligger, og hvordan planprosessene kan effektiviseres. Med en gjennomsnittlig tidsbruk for planprosesser på 5,5 år satte Oslo kommune i 2023 i gang prosjektet «Forbedringsprosjekt for innsendt plan» (FIP) der de har undersøkt alle planprosessens faser. Kartleggingen har vist at årsakene kan ligge i utydelige føringer, mange krav til utredninger, økt antall innsigelser som går på samfunnssikkerhet, samt at prosessene lider av manglende tillit mellom partene. Asplan Viak gjennomførte på vegne av Bergen kommune og Bergen næringsråd en brukerundersøkelse for planprosesser og byggesaksbehandling i 2021, som peker på ulike forhold som påvirker

¹ [Prop. 149 L \(2015–2016\) - regjeringen.no](#)

² [Fornytt strategi for boligmarkedet - regjeringen.no](#)

³ Nordahl, B.I og G.I Orderud: (2022) Effektivisering av kommunale planprosesser for boligbygging. NIBR Notat 2022:16.

⁴ [Analyse-av-begrepet-tilstrekkelig-boligbygging-pdf.pdf](#)

⁵ [ERFARINGER MED SAMORDNING GJENNOM PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN](#)

⁶ [Hanssen & Aarsæther \(red\) \(2018\): Evaluering av plan- og bygningsloven - en lov for vår tid. Universitetsforlaget.](#)

tidsbruken, bl.a. manglende forutsigbarhet i planbehandlingen og at krav til dokumentasjon kommer seint.

Faktaboks 1: Forbedringsprosjektet i Oslo kommune

Forbedringsprosjektet i Oslo kommune (FIP)

Oslo kommune startet vinteren 2021 et stort forbedringsprosjekt for å identifisere hva som tar tid og hvilke muligheter Plan- og bygningsetaten har for å bedre situasjonen. Gjennom forbedringsprosjektet, har Plan- og bygningsetaten gjort flere tiltak for å forsøke å få ned saksbehandlingstiden. Endrede arbeidsmetoder og forbedringstiltak har blitt testet ut i et forsøk på å avdekke muligheter for å få ned tidsbruken. Noen er interne tiltak som er testet i samhandling med andre aktører. Hele 72 ulike piloter og tiltak har blitt gjennomført. En del av tiltakene i forbedringsprosjektet til Oslo kommune har gått på rolleforståelse, noe som har bidratt til et bedre forhold og samarbeid med bransjen og økt forståelse og respekt mellom partene. Andre tiltak som har gitt gode resultater og tilbakemeldinger er å være mer tilgjengelig for fagkyndige utenom faste avklaringsmøter. I dette ligger også en tydeliggjøring av Plan- og bygningsetatens rolle som koordinator for kommunale etater. Etaten har også jobbet internt med forbedring og forenkling av delprosesser og maler. Spesielt har fokuset vært på oppstartsfasen, kart- og bestemmelsesfasen og fasen for bemerkningshåndtering. Dette er de fasene hvor premissene for videre prosess legges, og behovet for samhandling er størst. Dette er også de fasene som krever og fortjener størst oppmerksomhet og hvor gevinsten ved forenkling og forbedring er størst.

Sluttrapport FIP fra Oslo kommune inneholder anbefalinger for flere tiltak som vil kunne ha positiv effekt på tidsbruken:

- Forenkling og redusere detaljeringsgrad i den enkelte plan
- Etablere et system for å overvåke lovendringer, endrede rammebetingelser og prinsipielle avgjørelser og få omsatt det til enhetlig praksis som er brukbar i saksbehandlingen. Opplæring internt og eksternt
- Tettere samhandling med byrådsavdeling for byutvikling, vurdere tiltak i samhandlingen som kan redusere saksbehandlingstiden
- Tettere samhandling og opplæring av de andre etatene og statlige organer, for å øke rolle- og prosessforståelsen og forenkle planprosessen.
- Forenklet og tydelig rutine for vurdering av krav til KU + mal for planprogram

1.2 Om oppdraget

Departementet ba om en undersøkelse med en kartlegging av årsaker til den lange saksbehandlingstiden, og forslag til tiltak for å effektivisere plan- og byggesaksprosessen, herunder ev. vurderinger av lovendringer. Som utgangspunkt for arbeidet var det utarbeidet en rekke hypoteser om årsaker til lang tidsbruk fra planoppstart til rammetillatelse:

Forhold knyttet til selve planen⁷

- ✓ det sendes inn mangelfulle planforslag
- ✓ forslagene avviker fra kommuneplanens arealdel eller områderegeringsplan
- ✓ overordnet plan er ikke tilstrekkelig oppdatert i forhold til nye samfunns- eller markedsbehov eller den generelle samfunnsutviklingen

⁷ Departementets sjekklister for planbeskrivelse og Sjekklister for kommunens behandling av reguleringsplan kan være nyttige som bakteppe for intervjuene. ([Maler - reguleringsplan - regjeringen.no](#))

- ✓ rekkefølgekrav som forutsettes gjennomført av tredjepart forsinker rammetillatelse
- ✓ omfattende dokumentasjonskrav i reguleringsplan forsinker rammetillatelse
- ✓ uenighet om grunnlag for innsigelser fra regionale og statlige myndigheter
- ✓ uenighet om hva som kan nedfelles i rettslig bindende planformål og bestemmelser

Forhold knyttet til politikk og samhandling

- ✓ manglende avklaringer eller uklare føringer fra kommunen i tidlig planfase
- ✓ manglende avklaringer sektormyndigheter imellom, og mellom sektormyndighetene og kommunen.
- ✓ manglende samarbeid og tillit mellom kommunen og utbygger fører til mindre fleksibilitet og mer vekt på dokumentasjon
- ✓ kommunen avventer å behandle detaljreguleringer inntil overordnede helhetlige planløsninger er på plass
- ✓ boligbygging i pressområdene foregår i stor grad i fortetningsområder og en større andel av boligprosjektene er derfor mer komplekse og kontroversielle og dermed både planfaglig og lokalpolitisk mer krevende å behandle enn tidligere
- ✓ manglende vektlegging av hensynet til boligforsyning i samordning av innsigelser fra overordna myndigheter
- ✓ rask framdrift i boligprosjektene er ikke en uttalt prioritert oppgave for administrasjonen
- ✓ kommunen har begrenset med ressurser og kompetanse til å legge til rette for rask gjennomføring gjennom utbyggingsavtaler og områdemodeller
- ✓ i enkelte pressområder er det få, store aktører som dominerer markedet og som avventer igangsetting av markedshensyn

Forhold knyttet til regelverket

- ✓ klarhet om saksbehandlingsregler, som for eksempel hvilke saker som krever konsekvensutredning.
- ✓ klarhet om materielle regler, som for eksempel tolking av planformål, og bruken av hensynssoner og bestemmelser i planen.
- ✓ klarhet i hva som skal behandles i ramme- og igangsettingstillatelse
- ✓ klarhet om hva som kan avklares etter plan- og bygningsloven og sektorlover.
- ✓ klarhet om i hvor stor grad valgmulighetene i arealbruken etter plan- og bygningsloven, kan være innsnevret som følge av overordnede føringer i for eksempel naturmangfoldloven, vannrammedirektivet eller andre overordnede nasjonale eller internasjonale regler.

Det er gjennom statistiske analyse, casestudier og dokumentstudier undersøkt hva som kan være årsakene til den lange saksbehandlingstiden. De nevnte hypotesene har dannet rammen for en rekke intervju med ulike aktører i byutviklingsprosjekt i 5 ulike kommuner.

Hypotesene og foreløpige funn ble drøftet med en referansegruppe bestående av aktører som er viktige i boligproduksjonen. Kartleggingen og analysenes funn, samt drøftingene i referansegruppa har dannet grunnlag for forslag til tiltak som kan bidra til å effektivisere planprosessene, forkorte saksbehandlingstiden og dermed øke boligproduksjonen i pressområder.

2 Metode

2.1 Analyse av registrert tidsbruk

Vi har foretatt en overordnet kartlegging ved hjelp av statistikk om samlet saksbehandlingstid i kommunene, og hvordan denne fordeler seg på ulike faser av saksbehandlingsprosessen. Vi har nyansert saksbehandlingstiden for type avklaringer som må til, for trekk ved den kommunale organiseringen og trekk ved selve sakskomplekset kommunen står overfor. Det eksisterer en rekke datakilder som i prinsippet kan belyse slike forhold ved kommunal plansaksbehandling som sjelden settes i sammenheng med tidsbruk i plansaker. I denne undersøkelsen setter vi dem sammen for å kunne utforske mulige forklaringer på kommunenes økende tidsbruk i plansaksbehandling.

2.2 Utvalg av kommuner

Det viktigste datamaterialet i undersøkelsen er informasjon fra kommunene og utbyggere. Opplegget for undersøkelsen er å belyse problematikken i kommunene gjennom flere datakilder: fagadministrasjonens oppfatning om saksbehandlingstid og tiltak, gjennomgang av konkrete prosjekter i kommunen på grunnlag av dokumentasjon om prosjektet og intervju med saksbehandler/planavdeling og utbygger. Dette innebærer relativt omfattende datainnhenting i hver kommune, slik at antall kommuner måtte begrenses.

Siden undersøkelsen skulle ha særskilt søkelys på kommuner hvor det bygges mye og hvor arealbrukspolitikken tilsier at mye av boligbygging skal skje gjennom transformasjon eller ved fortetting, ble dette lagt til grunn for utvalget. Kommunene er valgt ut på bakgrunn av følgende elementer:

- Kommuner med størst befolkningsvekst i perioden
- Ulike omfang av saker (vedtatte reguleringsplaner)
- Kommuner med tydelig endring i saksbehandlingstid over en bestemt periode

Befolkningsveksten er høyest i det mest sentrale kommunene - identifisert ved sentralitetsindeksen, hovedsakelig klasse 1 og 2. Videre har SSBs kommunegruppering, eller KOSTRA-grupper⁸, egne kategorier for henholdsvis Oslo (gruppe 15), de største byene utenom Oslo (gruppe 14) og for store kommuner utenom de fire største (gruppe 13). Av kommunene med størst befolkningsvekst i perioden 2020-2023 tilhører 14 av de 15⁹ kommunene med størst vekst klasse 1 og 2 på sentralitetsindeksen – altså de mest sentrale kommunene. Unntaket er Kristiansand som tilhører klasse 3.

Det er ikke så lett å se noen entydig utvikling blant disse kommunene med tanke på saksbehandlingstid. Det er ikke slik at kommuner som mottar færre private planinitiativ eller vedtar færre detaljreguleringer opplever nedgang i saksbehandlingstid i den samme perioden. Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen er alle kommuner med økning i *vedtatte* detaljreguleringer i perioden, men hvor det også i samme tidsrom er en nedgang i antallet

⁸ Grupperingen er basert på kommuneinndelingen i 2020. Forslaget til ny kommunegruppering opererer med en noe annerledes inndeling enn denne.

[Kodeliste for KOSTRA - kommunegruppering \(ssb.no\)](#)

⁹ Kommunene rangert fra høyest til lavest vekst: Oslo, Lillestrøm, Trondheim, Bergen, Lørenskog, Stavanger, Kristiansand, Asker, Nordre Follo, Ullensaker, Sandnes, Bærum, Drammen, Sarpsborg og Moss

mottatte private planinitiativ. Med unntak av Bergen kommunene går samlet saksbehandlingstid i disse kommunene opp, regnet fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (tabell 1).

Kommunene som er undersøkt representerer en mindre regional by med mindre befolkningsvekst og ikke så stort press som de andre, en større regional by med noe større press, men med en boligproduksjon som bidrar til å holde relativt godt tritt med etterspørsel, en forstadskommune til en større by som har stor befolkningsvekst og høy produksjon av boliger, en stor regional by og en stor bykommune med stort press på boligmarkedet og saksbehandlingstid for reguleringsplaner.

Tabell 1: Samlet saksbehandlingstid. De 17 kommunene med størst befolkningsvekst + Bodø.

Kommune	Befolkningsendring (20-23)	Samlet tid (første svar)	Samlet tid (siste svar)	Samlet tid (endring)	Første datapunkt	Siste datapunkt	Detalj-reguleringer 2020	Detalj-reguleringer 2023	Mottatte planinitiativ 2020	Mottatte planinitiativ 2023
Oslo	20700	1799	2039	240	2020	2023	21	40	71	31
Lillestrøm	7248	995	810	-185	2020	2023	3	2	16	10
Trondheim	6970	1065	1307	242	2020	2023	24	23	49	44
Bergen	6339	2069	1939	-130	2020	2023	16	17	54	23
Lørenskog	5448	448	1133	685	2020	2023	1	2	4	6
Stavanger	4901	803	1150	347	2020	2023	10	13	16	15
Kristiansand	4398	866	982	116	2020	2023	9	14	33	20
Asker	3900	588	1688	1100	2020	2023	10	5	19	32
Nordre Follo	3526	1000	755	-245	2020	2023	1	4	9	3
Ullensaker	3355	650	1740	1090	2020	2023	6	3	13	4
Sandnes	3252	758	1049	291	2020	2023	16	8	16	13
Bærum	2688	490	991	501	2020	2023	7	8	23	12
Drammen	2628	1325	1573	248	2020	2023	6	6	25	20
Sarpsborg	2399	783	1389	606	2020	2023	4	9	8	15
Moss	2383	849	735	-114	2020	2023	7	4	6	8
Tønsberg	2148	1019	1231	212	2020	2023	3	7	24	14
Fredrikstad	2037	1479	1403	-76	2020	2023	7	5	9	3
Bodø	1152	763	930	167	2020	2023	14	4	18	14

Kilde: KOSTRA

2.3 Dokumentstudier

For å belyse kommunenes situasjon og for å få oversikt over prosjektene vi undersøker saksgangen i, har vi gjennomgått saksdokumentene i selve saken. Dette har vært nødvendig for å få et helhetlig bilde av saksgangen sakene går over mange år og både saksbehandler og tiltakshaver kan være skiftet ut. «Hukommelsen» i saken sitter derfor til dels i dokumentene.

2.4 Intervjuer

Det ble gjennomført intervjuer med administrativ leder i fagenheten, og i noen tilfeller saksbehandler for casene som var valgt i hver av kommunene. Det ble i tillegg gjennomført intervju med representanter for utbygger bak prosjektene. Det er totalt gjennomført ti intervjuer med utbyggere, og syv intervjuer med kommunene. I tillegg til informasjon om de konkrete casene har intervjuene bidratt med utfyllende opplysninger om informantenes tanker om tidsbruk i plansaker generelt.

Det er i tillegg gjennomført intervju med to statsforvalterembeter.

Alle intervjuene er gjennomført på teams. Prosjektteamet har i intervjuene deltatt med to personer, der den ene har ledet samtalen og den andre har tatt hovedansvar for å ta notater fra intervjuet. Det ble i forkant utarbeidet intervjuguide som er utformet noe ulikt for utbygger, kommune og statsforvalter. Informantene fikk intervjurunde og informasjon om personvern hensyn tilsendt i forkant av intervjuet.

2.5 Referansegruppe

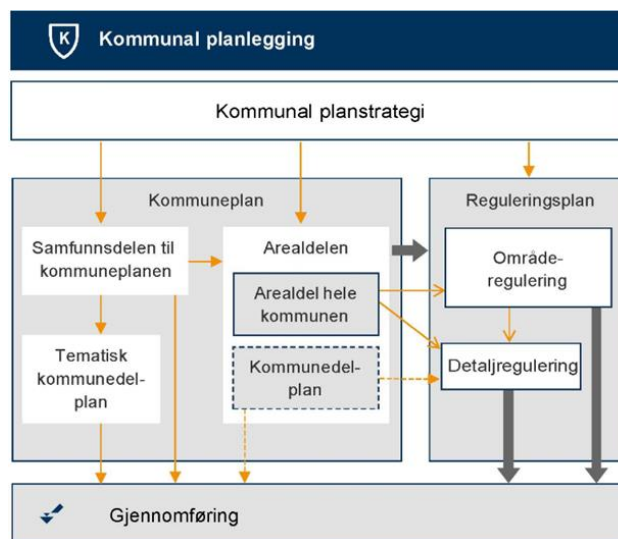
Ved oppstart av prosjektet ble det etablert en referansegruppe med relevante aktører. Disse har bidratt med faglige innspill til prosjektet, i flere omganger. Deltakerne i referansegruppa har vært representanter fra Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL), Boligprodusentenes forening, Norsk eiendom og norske arkitekters landsforbund. De fem kommunene som er gjenstand for casestudie, statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus og Vestland fylkeskommune har også deltatt i referansegruppa.

Det har vært to møter, et 11. september og et 5. november 2024. Begge møtene hadde en varighet på to timer. I tillegg fikk gruppa anledning til å komme med innspill på et rapportutkast før endelig ferdigstilling.

3 Introduksjon: Innretninger i lov og forskrift

3.1 Kort om forholdet mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå som rammer for reguleringsplanlegging

Reguleringsplanen inngår i et komplekst system av planer og forskrifter. Som KDDs illustrasjon av lovsystemet på kommunenivå viser (figur 1), kan en reguleringsplan ses som (nest) siste trinn i en prosess fra ønsket bruk av et areal til vedtak om igangsettelse av et byggeprosjekt. Plansystemet er hierarkisk der kommuneplanen skal være overordnet og sette rammer for både områdeplaner og ulike delplaner, slik figuren viser. Føringene som ligger i kommuneplanen og i de mer detaljerte tematiske planene skal alle avspeiles i en vedtatt reguleringsplan.



Figur 1: Grafisk framstilling av kommuneplansystemet. Kilde: Kommunal-og distriktsdepartementet.

Kommunal sektor

Som det framgår, følger systemet et hierarkisk prinsipp: Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og kommuneplanens arealdel (KPA) skal være strategiske, reflektere sektorenes strategier og de arealmessige konsekvensene som disse har, og peke mot dokumenter som utdyper rammer og krav til nye byggeprosjekter. Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og arealdel (KPA) er med andre ord en del av et større kommunalt styringssystem. Dette innebærer at de ulike sektorenes strategier og virksomhetsplaner skal reflekteres i KPS og KPA, og blant annet at økonomiplan skal reflektere den kommunale delen av de investeringene som realiseringen av KPA forutsetter. Det er derfor nødvendig at fagadministrasjonen i sektorene vurderer forslag til reguleringsplaner opp mot egne (fag)planer, som en del av planbehandlingen: sektorene skal både avsjekke at den foreslåtte nye arealbruken ikke kolliderer med strategiene og vurdere om prosjektet kan bidra til å realisere deler av deres målsettinger.

Kommuneplanens arealdel omfatter også henvisninger til ulike lokale normeringer som skal gjelde i detaljeringen i område- og detaljregulering. Eksempler er parkeringsbestemmelser, prinsipper for finansiering av nødvendig infrastruktur, normer for utforming av infrastruktur som kommunen skal overta m.m.

Statlige og regionale myndigheter

Plan- og bygningslova bygger på at kommunen er den primære arealbrusmyndighet, samtidig som statlige og regionale myndigheter har sentral plass i arealplansystemet, både gjennom retningslinjer for planlegging, som samarbeidspartner og gjennom ulike kontrollfunksjoner. Regionale myndigheter skal ha gitt sine kommentarer til kommuneplanens strategi og kommuneplanen, både samfunnsdelen og arealdelen, og disse skal være basert på konkrete forutsetninger. Her nevnes to forhold, blant flere, som framstår som kompliserte for utbyggere å «svare ut»:

Klima- og miljødepartementet har gitt en retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442/2021) som pålegger kommunen å vurdere hvordan ulike typer støy påvirker områder i kommunen og å trekke opp retningslinjer for framtidig arealbruk som sikrer at støyhensynene ivaretas. Ifølge retningslinjene skal kommunene påse at slike bestemmelser overholdes i reguleringsplaner og avkreve en «støyutredning» med kart som viser støynivå på uteoppholdsarealer etter utbygging, evt. avbøtende tiltak, og som dokumenterer at bestemte grenseverdier tilfredsstilles (T 1441/2021 s. 12-13). I praksis krever retningslinjen at tiltakshaver dokumenterer hvordan støykravene tilfredsstilles i reguleringsplanen og i byggesøknaden. Dette vil i så fall ofte kreve relativt høy grad av detaljering av prosjektet tidlig i prosessen. Som vi skal se har støyretningslinjene medført en rekke ulike problemstillinger, både i forhold til tidspunktet for innføring av normen, hvordan stat og kommune tolker normen, og hva som er et passende tidspunkt i en planprosess å adressere hvordan støyutfordringer kan løses, og hvilke virkemidler som er tilgjengelig. Dette krever utstrakt samarbeid mellom flere sektorer.

Det kan også være vanskelig å få tydelige avklaringer, på et tidlig tidspunkt i planprosessen, på andre typer miljøkrav som setter rammer for de ulike byggeprosjektene. Selv om kommunen har et klart ansvar for å hensynta miljøverdier i alle former for arealplanlegging, og et eksplisitt ansvar for å stille miljøkrav til private planforslag, kan det være uklart hvor langt et slikt ansvar rekker, og i spørsmålet om hva som er aktørenes spillerom for løsninger ligger et betydelig faglig skjønn. I veilederen (Kommuneveilederen, Miljødirektoratet¹⁰) vises det til at ansvaret også omfatter kommunens myndighet til å avvise forslag som ikke tar tilstrekkelig hensyn til miljøet med henvisning til § 12-11). Figur 2 gir en forenklet oversikt forholdet mellom skisse til utviklingsprosjekt og kunnskapsgrunnlag som skal gjelde for prosjektet.

¹⁰ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/> Lastet ned 12.12.2024.



Figur 2: Grafisk framstilling av kunnskapsgrunnlag i reguleringsplan. Kilde: Kommunal og regionaldepartementet.

Framstillingen indikerer at forskrifter og retningslinjer fra statlige og regionale myndigheter dels skal ha en opplysende funksjon, men også tjener som grunnlag for innsigelser dersom hensynene ikke er ivaretatt. For eksempel skal Statens veivesen, lokale- og regionale vernemyndigheter og statsforvalteren fremme innsigelser til et reguleringsforslag dersom de mener at forslaget ikke ivaretar retningslinjer og forskrifter innenfor deres fagfelt. En innsigelse vil da ha «oppsettende virkning» i betydning av at planbehandlingen stopper til innsigelsen er løst og trukket. Selv om systemet med innsigelser er sentralt for oppgavefordelingen mellom myndigheter etter plan- og bygningsloven, har det vært et problem at innsigelsesmyndighetene kommer for sent inn i prosessen. Det har m.a.o. vært en tendens til større fokus på statens rolle som kontrollerende funksjon, og mindre på rollen som opplysende funksjon og samarbeidspartner i planarbeidet. Dette er en av årsakene til at regionale myndigheter nå får alle reguleringsplaner til vurdering i to omganger: først i en innledende fase, der de gir forhånds anbefalinger og eventuelt varsler innsigelse, og i den formelle høringsfasen. Dersom hensyn som er fremmet ikke er løst, vil for eksempel en avgitt «varsel om innsigelse» omdannes til en formell innsigelse. Det kan være vanskelig å avklare hvordan ett konkret prosjekt skal møte miljøkravene, særlig hvis de ikke fremmes tidlig og tydelig, og det kan være motstrid mellom ulike krav som kompliserer konkrete løsninger.

De senere årene har Plan- og bygningsloven innskjerpet praksis mht. innsigelser slik at regionale etater ikke kan fremme innsigelse i høring og ettersyn etter § 12.10 og 12.11 på forhold som de ikke varslet i første runde (oppstart etter §12.8). I tillegg har statsforvalteren fått i oppgave å samordne ulike regionale myndigheters innsigelser og å vurdere relevansen. Dette er tiltak som burde bidra både til tidlig avklaring av forhold prosjektet skal svare ut og en avveining mellom ulike (motstridende) krav.

Nasjonale forventinger, retningslinjer og forskrifter fra statlige og regionale myndigheter, setter rammer for private utbyggere som disse må forholde seg til, men i tillegg kommer ofte mer uformelle – eller vage - forventinger til å bidra til bærekraftig utvikling, som kan være vanskelig å «implementere». Som f.eks. setter Helsedirektoratet, med bakgrunn i folkehelsehensyn, krav om at planen skal bidra til sosial bærekraft i lokalområdet – et forhold som blant annet er konkretisert i form av krav om at prosjektet skal bidra til å sikre en bred sosioøkonomisk befolkningssammensetning i området der det er lokalisert. Andre tilsvarende forhold gjør seg gjeldene, deriblant forventninger om at tiltakshaver viser hvordan prosjektet vil bidra til å ivareta Naturkonvensjonen og Parisavtalen, jf. også plan- og bygningslovens § 3-1. Mangel på nærmere konkretiseringer fra kommunen, fylkeskommunen eller staten, av

hva dette betyr for de aktuelle utbyggere, og formidling av dette på et tidlig tidspunkt i planprosessen, kan bidra til usikkerhet.

3.2 Nærmere om sentrale bestemmelser i loven som gir valgfriheter som kan påvirke saksbehandlingstid.

3.2.1 Fleksible rammer for organisering av planarbeidet

Det er kommunestyret som har ledelsen med den kommunale arealplanleggingen, jf. § 3-3 (2). Kommunestyret skal vedta planstrategien, kommuneplanen og reguleringsplanene. I plan- og bygningsloven § 3-3 (2) tredje setning slås det videre fast at kommunen har ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den *selv finner mest hensiktsmessig*, og herunder opprette de utvalg og treffe de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføringen av dette arbeidet.

Som ellers er det en generell forutsetning at kommunene er ansvarlig for å sikre seg *tilstrekkelig og relevant bemanning* for å kunne løse sine oppgaver, noe som kommer til uttrykk i pbl. § 3-3 (5), der det heter at kommunestyret «skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.» Noe ubetinget påbud om å opprette en egen fagkyndig planadministrasjon inneholder således loven ikke. For mange mindre kommuner vil det også kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. For disse gis det følgende råd i lovens forarbeider:[1]

«Det kan være hensiktsmessig at flere kommuner går sammen om å drive felles plankontor eller lignende. Alternativt må kommunen skaffe seg planfaglig kompetanse utenfra. Planarbeidet krever forskjellige typer fagkompetanse, herunder også kompetanse om planprosess og medvirkning. Den veiledningen som skal gis av regionen, og fagmyndighetenes medvirkning i planleggingen, vil også være svært viktig for mange kommuners mulighet til å gjennomføre en god planlegging.»

I plan- og bygningsloven § 3-3 andre ledd er det fremhevet at kommunestyret «selv» ha ledelsen av den kommunale planleggingen, og skal vedta planstrategien, kommuneplanen og reguleringsplanene. Dette er en naturlig konsekvens av kommunestyrets stilling som kommunens øverste organ, jf. kommuneloven § 5-3 andre ledd som slår fast at kommunestyret har all avgjørelseskompetanse på vegne av kommunen med mindre noe annet er fastsatt ved lov eller ved lovlig delegasjonsvedtak av kommunestyret. I § 11-17 andre setning åpnes det imidlertid for at kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta mindre endringer i planen i samsvar med kommunelovens regler. Begrensningen «mindre endringer» kan medføre en noe snevrere grense enn den som følger av delegasjonssperren «prinsipiell betydning». Som eksempler på mindre endringer nevnes i forarbeidene arrondering av formålsgrenser, justering av linjeføringer for infrastrukturbygg og endringer av utbyggingsforhold.¹¹ Noe tilsvarende heter det i § 12-14 andre ledd at kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta «endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder». Det kan også nevnes at det er kommunestyret som har myndighet til å fastsette planprogrammet etter § 11-13 andre

¹¹ Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 227.

ledd, men at bestemmelsen uttrykkelig åpner for at myndigheten kan delegeres i samsvar med kommunelovens regler.

I saker som kan delegeres velger kommunestyret hvordan dette skal skje. Tidligere lovfestede krav om at kommunene skal ha et fast utvalg for plansaker med lovbestemte gjøremål, er bortfalt. Den enkelte kommune kan nå fritt bestemme om de vil beholde et slikt utvalg eller legge de oppgavene utvalget hadde til et annet kommunalt organ. Opprettholdes utvalget, vil det ha status som et utvalg etter kommuneloven § 5-7, og må bygge sin kompetanse på delegasjon fra kommunestyret. Hvordan kommunen organiserer seg, kan påvirke saksbehandlingstiden, men det er vanskelig å gi råd her ettersom det nettopp ikke er slik at «one size fits all».

3.2.2 Flexibilitet i prosess

I plan- og bygningsloven kapittel 4 er det stilt opp en del generelle krav til planarbeidet, som dels blir supplert av, og dels supplerer de krav til forsvarlig utredning som bl.a. følger av forvaltningsloven av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) §§ 17 og 37 og lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 (naturmangfoldloven) §§ 8-12. Særlig med tanke på utredning om konsekvenser for miljø og samfunn, har plan- og bygningsloven og dens forskrifter mye mer spesifiserte krav enn det som kan utledes av de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Men også hvilke planer som utløser planprogram og konsekvensutredninger kan være avhengig av skjønnsmessige vurderinger. Vage prosesskrav muliggjør en tilpasset saksbehandling i forhold til prosjektets art og virkninger, men kan samtidig gjøre det vanskelig for utbygger å vite hva som er «godt nok» og hvilke effekter som er viktig å dokumentere.

Etter plan- og bygningsloven § 4-1 skal det for alle regionale planer og kommuneplaner utarbeides et planprogram. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. Reguleringsplan med *vesentlige virkninger for miljø og samfunn* skal ha et slikt program. Ansvar for å utarbeide planprogram ligger hos forslagsstiller, men det er ansvarlig planmyndighet som skal fastsette programmet.

Etter plan- og bygningsloven § 4-2 (1) skal alle forslag til planer ha en planbeskrivelse som redegjør for planens formål, hovedinnhold og virkninger. Det er videre et krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer (rammer og retningslinjer) som gjelder for planområdet. I denne sammenhengen er det sentralt at det redegjøres grundig for om planutkastet er i samsvar med gjeldende overordnede planer og retningslinjer, eller legger opp til endringer i forhold til disse. Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. For regionale planer og kommuneplaner gjelder et særlig krav om utredning av konsekvenser etter § 4-2 (2), som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Gode, etterprøvbare og åpne konsekvensutredninger skal gi kunnskap om konsekvensene av foreslått utbygging, og er et viktig virkemiddel for å nå nasjonale og internasjonale mål om å redusere klimagassutslipp og tap av naturmangfold.

Ifølge § 4-3 skal planmyndigheten påse at det ved utarbeidelse av planer for utbygging blir gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet. Sett fra utbyggerens side kan det i noen tilfeller være uklart hvilke planer som utlyser behov for konsekvensutredninger og sårbarhetsanalyser, og hva som skal inngå i slike konsekvensutredninger. Vi er klar over at

slike spørsmål for tiden også drøftes i en større sammenheng.¹² I sammenheng med dette oppdraget er det verd å merke seg at det behovet for boligforsyning og konsekvenser for (lokal) samfunnet av lav tilførsel av boliger i et marked med knapphet, ikke er del av KU-instituttet.

3.2.3 Flexibilitet i overordnede rammer for styring

Plan- og bygningsloven § 10-1 (1) første setning pålegger kommunene *plikt til* å utarbeide en kommunal planstrategi minst én gang i hver valgperiode, og vedta denne senest innen ett år etter at kommunestyret har konstituert seg i henhold til kommuneloven § 7-1. Planstrategien gir den enkelte kommune en *mulighet til å tydeliggjøre hvilken* retning den tar sikte på å legge til grunn for ønsket utvikling i kommunen. Selv om det i § 10-1 (1) er angitt en del hovedelementer som strategien «bør» inneholde, er det i hovedsak opp til den enkelte kommune å bestemme omfang og detaljeringsgrad ut fra de behov som foreligger. I områder som er inne i store forandringer, bør det legges opp til medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Dersom kommunen ønsker å gi strategien et innhold som også tilfredsstillende kravet til planprogram for kommuneplanen, jf. § 10-1 siste avsnitt om adgangen til å slå sammen strategien og oppstart kommuneplan, må også disse prosessene om planprogram følges. Hvor tydelig planstrategien er, vil i sin tur sette rammer for kommune- og reguleringsplanarbeidet.

Det følger av plan- og bygningsloven § 11-1 at kommunen skal ha en *samlet kommuneplan* som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Selve innholdet i planen må i første rekke bestemmes ut fra de oppgaver kommunen selv – med utgangspunkt i planstrategien – ser som de mest presserende de nærmeste årene, og tilpasses de planleggingsressurser og økonomiske ressurser kommunen til enhver tid rår over. Når det gjelder handlingsdelen, krever § 11-1 (3) at den skal inneholde et program for hvordan samfunnsdelen skal gjennomføres i de fire påfølgende budsjettår eller mer. Den skal med andre ord konkretisere de planlagte tiltak innenfor kommunens økonomiske rammer. Hvorvidt et planlagt prosjekt kan gjennomføres, er i mange tilfelle også avhengig av utbyggers- og tiltakshavers økonomi. Men dette er et forhold som ikke reguleres i plan- og bygningslovens planbestemmelser, og bare til en viss grad gjennom regler om utbyggingsavtale.

Hvordan kommunen benytter kommuneplanens arealdel til å styre fremtidig aktivitet, er også i stor grad underlagt fleksibilitet, slik at det kan passe til alle landets kommuner uavhengig av arealpress og aktivitet. Kommunene bestemmer altså langt på vei hvilken detaljeringsgrad som det skal være i kommuneplanens arealdel. Paragraf 11-5 andre avsnitt andre setning fastsetter de forskjellige elementene i planen som arealdisponeringen skal komme til uttrykk gjennom. Det omfatter et plankart med arealformål og hensynssoner og bestemmelser. Om plankartet heter det i § 11-5 (3) at det «i nødvendig utstrekning» skal vise hovedformål etter § 11-7 og hensynssoner for bruk og vern av arealene etter § 11-8. Hensikten med slike hensynssoner er å angi hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Vi vil særlig her trekke frem § 11-8 (3 e) som gir kommunen hjemmel til å stille krav om «felles planlegging». I lovforarbeidene er det lagt til grunn at dette er en bestemmelse som krever en «samlet planlegging og samlet planløsning» for å kunne ta i bruk et utbyggingsområde, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 220. Hjemmelen er ny ved 2009-loven, og åpner for at slike krav kan stilles direkte til forslagsstiller. Ved bruk av bestemmelsen, forutsetter dette at flere aktører samarbeider om

¹² Se [horingsnotat_forskrift-om-utredning-av-miljokonsekvenser.pdf](#)

utarbeiding av reguleringsplan for å finne felles løsninger, og målet er at en kan få samtidig planavklaring for flere eiendommer.

Intensjonen er bedre og enklere gjennomførbare løsninger, men bestemmelsen er potensielt også krevende fordi dette i praksis innebærer planlegging med flere grunneiere. Både forslagsstiller og kommunen vil ha begrenset innflytelse på andre grunneieres interesse for å utvikle.

En utfordring er ofte at kommuneplanens arealdel kan være gammel. Det gjelder ingen gyldighetstid for kommuneplanens arealdel bortsett fra for båndlegging etter § 11-8 tredje avsnitt bokstav d, som er begrenset til 4 år med mulighet for departementet til å beslutte forlengelse for en ny 4-årsperiode. Det følger riktig nok av § 10-1 at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode skal vedta en kommunal planstrategi, som bl.a. bør omfatte en vurdering av langsiktig arealbruk. Men hvis dette ikke fører til endringer i den gjeldende arealplanen, vil denne beholde sine rettsvirkninger inntil den eventuelt blir opphevet eller fortrent etter § 1-5 andre avsnitt av nyere plan eller planbestemmelse.

3.2.4 Reguleringsplan – særlig om oppstartmøtet sin rolle for å sikre «stø» kurs i planlegginga.

Det er ikke plass i rapporten til en mer omfattende gjennomgang av saksbehandlingssystemet for private reguleringsplaner, men hypotesen om mangel på avklaringer i en tidlig fase, tilsier behov for en kort avklaring av lovens system for oppstart av planarbeidet:

Loven har her særlige regler i § 12-8 og § 12-11 om regler om arealavklaringer før oppstart, oppstartmøte og tidsfrister. Av § 12-3 (2), (jf. § 3-2 (2)), fremgår det at private tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter «har rett» til å fremme forslag til detaljregulering. De aller fleste forslag til detaljreguleringer i de store kommunene fremmes for tiden som private forslag. Ingen har noe ubetinget krav på å få behandlet forslag til områderegulering, eller detaljregulering. Ifølge § 12-8 (2) kan kommunen stoppe et privat planinitiativ dersom den finner at det ikke bør føre frem. Slik beslutning må fattes så tidlig som mulig i oppstartfasen, og forslagsstilleren kan kreve å få initiativet forelagt for kommunestyret for endelig avgjørelse. Ofte vil det gjelde krav om detaljregulering enten i kommuneplanbestemmelse etter § 11-9 nr. 1 eller i områdeplan etter § 12-7 nr. 11, jf. § 12-3 (1) første setning, hvor det presiseres at detaljregulering brukes av kommunen for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering.

I § 12-3 (3) forutsettes det at private forslag innholdsmessig følger opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Plan- og bygningslovens system legger likevel ikke opp til at det er noe formelt krav om samsvar mellom arealbruken i overordnet og underordnet plan, jf. § 1-5 som forutsetter at nyeste plan har forrang uavhengig av planstatus. For enkelte situasjoner er det også derfor ulike saksbehandlingsregler for planforslag som er henholdsvis i samsvar eller i strid med overordnet plan, jf. for eksempel reglene om behandling av private planforslag etter § 12-11 og muligheten til å bli møtt med innsigelse, jf. § 5-4 (4). Det må derfor påregnes lengre saksbehandlingstid for reguleringsplaner som ikke er i samsvar med overordnet plan. Ifølge § 12-3 (3) skal den tekniske utarbeidelsen av en detaljreguleringsplan foretas av sakkyndige. Departementet har ikke gitt retningslinjer for dette, men overlatt til kommunene selv å vurdere hva som er tilstrekkelig fagkompetanse i det enkelte tilfelle. For § 12-16 er det foreslått etablert en frivillig ordning med godkjenning av planforetak som er kvalifisert til å

utarbeide reguleringsplaner. En slik godkjenning vil da anses som tilstrekkelig, men altså ikke nødvendig, for å oppfylle kravet i § 12-3.

Hvilke regler som gjelder for oppstart av planarbeid, fremgår av § 12-8. I første ledd første punktum fremgår det at berørte offentlige organer og andre interesserte ved planoppstart, skal varsles. I saker som gjelder private planforslag er det så i andre punktum et særlig krav om at slike planforslag først skal tas opp med, og legges fram for planmyndigheten i møte, et såkalt oppstartmøte. Hva som skjer – eller ikke skjer – i slike møter, viser seg å være viktig for prosessen videre (se kap. 5, 6 og 7).

I lovforarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 236 heter det at kommunen «kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet». Det fremgår videre at hensikten med møtet er at «kommunen blir informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til ny planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet». Forarbeidene nevner også særlig at planrevisjon og ansvarsfordeling skal tas opp i saker der «planforslaget ikke ser ut til å være i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering». Det samme gjelder spørsmålet om planen «kan ha vesentlige virkninger, og dermed omfattes av § 4-1 om planprogram og § 4-2 andre ledd om konsekvensutredninger». Det understrekes videre at det er «forslagstiller som har ansvar for utarbeiding av planprogram og konsekvensutredninger, som skal godkjennes av kommunen».

3.2.5 Reguleringsplan – gjeldende hjemler for styring og aktuelle svakheter.

Med reguleringsplan forstås i plan- og bygningsloven § 12-1 (1) «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser». Den består av de samme elementer som kommuneplanens arealdel, og hovedareal-bruuskategoriene er også identiske (pbl. § 11-7 (2) og § 12-5 (2)). Med unntak for arealformålene i § 12-5 (2, - nr. 2 og nr. 5), gjelder det samme for underformålene. De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner i kommuneplanens arealdel, skal ifølge § 12-6 også legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Det kan gjøres ved at hensynssonene videreføres i reguleringsplanen, eller ved at de innarbeides i arealformålet og reguleringsbestemmelsene. Det vil imidlertid være større muligheter for å gi detaljerte bestemmelser til hensynssonene i reguleringsplanen enn i kommuneplanens arealdel. Hvilke forhold det kan gis reguleringsbestemmelser om, er oppregnet i 14 bestemmelser i § 12-7. Loven bruker her en annen systematikk, eller hjemmelsrekke, for arealstyring enn for kommuneplanens arealdel, men målet med styring gjennom bestemmelser er langt på vei det samme som for kommuneplanens arealdel.

Hvor langt de ulike hjemlene går i å stille vilkår, kan i noen tilfelle være usikkert. I HR-2021-953-A (Mortensrud) delte Høyesterett seg i et flertall (3) og et mindretall (2) i tolkningen av nødvendighetskravet som forutsetning for bruk av rekkefølgekrav, i saker med tett sammenheng mellom reguleringsplan og utbyggingsavtale. Mens flertallet i Høyesterett mente at statsforvalteren hadde tolket lovens hjemmelskrav uriktig, og dermed tilsynelatende hadde akseptert rekkefølgekrav – i form av krav til opparbeiding av en tursti – med for svak saklig sammenheng med utbyggingsprosjektet, mente mindretallet at vurderingene som var gjort var innenfor rammen av kommunens skjønn. Et annet spørsmål som for tiden diskuteres, er om loven gir hjemmel til å bl.a. stille strengere krav til materialvalg i bygningskonstruksjoner enn de alminnelige kravene i teknisk forskrift og krav til utslippsfrie byggeplasser. Overlapp mellom flere av hjemmelsgrunnlagene i § 12-7 nr. 1-14, mangel på

avklaringer av samspillet mellom hva som kan styres gjennom plan og hva som bare kan styres gjennom forskrifter, eller bransjer, kan skape stor usikkerhet ved praktisering av loven. For at loven skal være et effektivt styringsvirkemiddel, kan det være behov for tydeligere signal fra lovgiver om hva som er kommunens fullmakter, og hvordan kommunen skal balansere hensynet til fellesskapet, miljø og klima mot hensynet til forutberegnelighet, proporsjonalitet og likhet.

For vår undersøkelse er det relevant å trekke frem § 12-7 nr. 5, som gir hjemmel til å bestemme «antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessige for spesielle behov». I Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 232 til 233 heter det at:

«Bestemmelsen gjelder for boligområder, og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnytting, utforming og bruk. Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, ev. krav om livsløpsstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard. Det kan også stilles krav til lokalisering og utforming av boliger som skal bygges for eller kunne tilpasses eldre, personer med ulike typer funksjonsnedsettelse og så videre.»

Selv om plan- og bygningsloven i dag har hjemler for å legge til rette for boliger tilpasset eldre, har loven ingen krav om det faktisk skal bo eldre mennesker i disse bygningene. Dette blir regnet som et privatrettslig forhold som loven ikke regulerer. Hvorvidt denne fordelingen mellom intensjoner og mulighet for gjennomføring alltid er hensiktsmessig, er noe vi kommer tilbake til i analysene

4 Tidsbruk i tall fra KOSTRA

4.1 Datamaterielt for den kvantitative undersøkelsen

En hovedkilde til statistikk om kommunenes plansaksbehandling er Kommune-Stat-Rapportering, eller KOSTRA, slik den gjerne omtales. KOSTRA-statistikken forvaltes av Statistisk Sentralbyrå (SSB) og oppdateres årlig basert på kommunenes selvrapportering. Det eksisterer en rekke andre datakilder som kan hjelpe med å belyse slike forhold ved kommunal plansaksbehandling, men disse settes sjeldent sammen. I denne undersøkelsen gjøres dette for å kunne undersøke mulige forklaringer på kommunenes økende tidsbruk i plansaksbehandling.

Tabell 2 sammenstiller eksisterende statistikk basert på KOSTRA-rapportering. Tabellen viser at den gjennomsnittlige tidsbruken har vært økende, både dersom vi ser på den samlede tidsbruken og på kommunenes egen tidsbruk. Den viser også at kommunenes andel av den samlede tidsbruken har sunket med rundt 4 prosentpoeng over perioden (2016-2023).

Tabell 2: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hele landet (2016-2023)

	Samlet saksbehandlingstid fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyret (dager)	Behandlingstid under kommunalt ansvar (dager)	Kommunens andel av samlet saksbehandlingstid (prosent)*
2016	577	-	-
2017	593	120	20.24
2018	644	121	18.80
2019	676	128	18.93
2020	677	134	19.79
2021	715	138	19.30
2022	784	143	18.24
2023	890	145	16.29

Kilde: SSB-tabell 12671. Måleenheten er kalenderdager.

Tabellen rapporterer tall for hele landet, inkludert Oslo. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for landet uten Oslo er bare marginalt lavere, ikke mer enn 1-2 kalenderdager.

*beregnet med utgangspunkt i tallene i kolonne 1 og 2

Det tallene ikke sier noe om er *årsaker* til at den samlede tidsbruken er økende og hva som forklarer hvorfor kommunene varierer i deres samlede saksbehandlingstid. I dette kapittelet undersøkes slike mulige forklaringer mer systematisk ved hjelp av KOSTRA-tallene, og dette settes opp mot annen tilgjengelig informasjon om kommunal plansaksbehandling.

Det kan være flere årsaker til at saksbehandlingstiden øker. Tidligere undersøkelser peker på et stadig mer omfattende plansystem og mer omfattende prosessuelle krav, som innsigelser, klagebehandling og ivaretagelse av ulike særskilte hensyn slik som naturhensyn, og at behovet for veiledning har økt (Plathe & Dahle 2023¹³: side 7). Årsaker til økt saksbehandlingstid kan også ligge i problematikken som skal løses gjennom planene, særlig

¹³ Erik Plathe og Kristin Karlbom Dahle (2023) Fylkeskommunen som planfaglig veileder: Samarbeid om velfungerende plansystem. Asplan, OsloMet, Nordlandsforskning og KS: <https://www.ks.no/contentassets/6db5f9998d934611a8ad6243e23dc5df/KS-FoU-Samarbeid-om-velfungerende-kommunale-plansystem-Anbefalinger.pdf>

i pressområder der befolkningsveksten er betydelig, arealene er knappe og behovet for omlegging av infrastruktur omfattende (Nordahl et al 2009¹⁴, Roald & Nordahl 2019¹⁵, Nordahl et al 2019¹⁶). Dette betyr ofte at utviklingen av nye boliger må skje gjennom fortetting og transformasjon.

Figur 1 viser de tre hovedkategorier av forhold knyttet til kommunenes saksbehandlingstid som er undersøkt; trekk ved henholdsvis *sakene* og avklaringene som inngår i *prosessen*, samt om forskjeller i *kommunal organisering* har noe å si for saksbehandlingstiden.



Figur 3: Tre kategorier av forhold som vi vurderer har betydning for saksbehandlingstid.

I de neste avsnittene blir det redegjort for hvordan de tre forklaringsdimensjonene forstås og hva slags data som er brukt for å belyse dem. I tråd med undersøkelsens formål er datamaterialet avgrenset til behandling av detaljreguleringer. Byggesaksbehandling er ikke undersøkt statistisk.

Det er tatt utgangspunkt i tidsperioden 2020-2023. Det vil si at data kommer fra samme kommunestyreperiode (med et lite unntak av slutten av 2023). Denne avgrensningen er også gjort for å ta høyde for kommunesammenslåingene i 2020. Hensynet er å kunne sammenligne likt med likt.

Undersøkelsen suppleres med typiske kontrollvariabler, slik som kommunestørrelse, kommuneøkonomi og politisk sammensetning av kommunestyrene. Data om kommuneøkonomi og befolkningsstørrelse er hentet fra SSB, og om sammensetningen av kommunestyrene er hentet fra et eksisterende datasett om norske kommuner («Local government datasett») (Fiva m.fl. 2023).

Avhengig variabel: Samlet saksbehandlingstid.

Samlet saksbehandlingstid er utfallet vi undersøker i denne rapporten. I KOSTRA regnes samlet saksbehandlingstid som *tiden brukt fra oppstartsmøte for plan og frem til det endelige politiske vedtaket*¹⁷.

Som Tabell 5 viser, inneholder KOSTRA-rapporteringen fra 2015 og fremover statistikk for de ulike fasene i saksbehandlingsprosessen, som kommunens egen saksbehandlingstid,

¹⁴ Forhandlingsbasert byutvikling. Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby Co-author: Nordahl, B, K Harvold, R Skogheim. Report 20, 2009, NIBR, Oslo.

¹⁵ Fra plan til realisering. Byvekst gjennom fortetting. Bergen kommune/NIBR rapport, 2019t. Nordahl, B, H-J Roald.

¹⁶ Fortetting og transformasjon i sentrumsnære bebygde områder – Hvordan få til gode prosesser? Nordahl, B, Ruud, M E, Føreland, J W, Frøyseth, V, Totland, E, Lislevand, A S. (2019-01-01) NIBR-rapport

¹⁷ Veiledning til utfylling av skjema for kommuner 2024: Skjema 20: Plansaksbehandling – SSB

tiden forslagsstiller bruker, samt andre aktører som har lovfestet rett (og plikt) til å uttale seg om plan. Tidsbruken i forbindelse med høring og ettersyn, samt politisk behandling er også skilt ut i egne indikatorer. Dette innebærer at KOSTRA-rapporteringen på plansaksbehandling er svært detaljert. Til sammen utgjør alle disse delene det vi forstår med samlet saksbehandlingstid¹⁸.

Mulig forklaringsdimensjon - 1: trekk ved sakskomplekset

En mulig forklaring på økt saksbehandlingstid er at sakene har blitt mer komplekse og dermed mer tidkrevende å både belyse og løse. Som antydning i avsnittet over, er det god grunn til å anta at saker som omhandler kraftig fortetting og transformasjon er mer krevende å behandle enn saker som handler om bygging i ubebygde områder. I et forsøk på å tallfeste dette har vi testet ut flere mulige mål. Siden KOSTRA ikke inneholder informasjon om hva slags type saker som behandles, må trekk ved selve sakskomplekset belyses indirekte.

Sentralitetsindeksen til SSB gir et uttrykk for hvilke kommuner som antakelig vil oppleve størst press på boligbygging, blant annet på grunn av økt befolkningsvekst.

For å kunne si *noe mer* om forekomsten av fortetting/transformasjon har vi utarbeidet et mål som indikerer omfang av fortetting og transformasjon i kommunen. Basert på SSBs bolig- og arealstatistikk over fysisk nedbygd areal (tabell 10781) og fullført bruksareal for bolig (tabell 05939) har vi utarbeidet en firedelt klassifisering der det ene «ytterpunktet» indikerer mye vekst og at denne har kommet uten at nytt areal er nedbygget, eller motsatt, at kommunen har hatt lite vekst og at denne også har kommet utenfor allerede oppbygde områder. Klassifiseringen er et forsøk på å gå ett skritt lenger enn sentralitetsindeksen i å identifisere omfang av transformasjon og fortetting i utbyggingspolitikken i kommunen og dermed i omfanget av presumptivt komplekse saker. Kategoriseringen er basert på kommunenes grad av nedbygging *de siste fire årene* (2020-2023).

Tabell 3 viser hvordan klassifiseringen er gjort. Kommuner som har håndtert mange saker, men ikke bygget ned nytt areal, finnes i kategori 4. Kommuner som bygger ved å ekspandere finnes i kategori 3, mens kommuner der det sannsynligvis både er lite press på fortetting og boligbygging generelt, finnes i kategori 2 og 1.

Tabell 3: Klassifisering av kommunene etter «nedbyggingsklasser». Antall n i parentes.

	Bygget 50 eller flere boliger	Bygget færre enn 50 boliger
Under 20 boliger pr nedbygd hektar	3 (47)	2 (27)
Over 20 boliger pr nedbygd hektar	4 (128)	1 (154)

Kilder: SSB-tabeller 10781 og 05939, data fra 2020-2023 ligger til grunn for klassifiseringen. Klassifiseringen tar utgangspunkt i tallene for den samlede perioden 2020-2023.

Mulig forklaringsdimensjon 2: Trekk ved prosessene

Den andre forklaringsfaktoren ser på trekk ved avklaringer som inngår i prosessen. Dette dreier seg først og fremst om hvilke, og ikke minst omfanget, av prosessuelle krav som utløses i løpet av plansaksbehandlingen. De vanligste er innsigelser og klager. Et viktig aspekt er også hvorvidt planen utløser krav om konsekvensutredning. Disse vil dels

¹⁸ Statistikken om saksbehandlingstid er rapportert i SSBs tabell 12671. Alle tall som inngår i statistikken, er rapport av kommunene selv. Tabell 12671 inneholder også statistikk over antallet vedtatte planer, nærmere bestemt *antallet vedtatte detaljregulering som følge av private forslag*. Innrapporteringsrutiner og veiledere for innrapportering vedlikeholdes av SSB i dialog med (fag)departementene og representanter for kommunenes selv.

innebære avbrudd og derfor reelle forsinkelser i saksbehandlingsprosessen, dels øke omfanget av dokumentasjon.

Data om slike prosessuelle forhold finnes i KOSTRA. De aktuelle SSB-tabellene er 12987, 14304, 12690 og 12691, samt 13008¹⁹. Den viktigste informasjonen som er hentet fra disse tabellene er indikatorer om omfanget av klager, innsigelser og omfanget av plansaker som berører særlige hensyn.

Mulig forklaringsdimensjon 3: Trekk ved kommunal organisering

Hvordan kommunene har organisert sin administrasjon, herunder organiseringen av plansaksbehandling, utgjør den tredje gruppen av forklaringer. Administrasjonsstrukturen forteller hvor myndigheten til å fatte beslutninger ligger i hierarkiet og hvem som holdes ansvarlig for resultatene, og dermed har størst insentiver til å holde saksbehandlingstidene nede. Organiseringen av administrasjonen viser også avstanden mellom de som behandler plansaker og kommuneledelsen, og dermed hvor enkelt det vil være å søke avklaringer i saker som går på tvers av tjenesteområder.

Dataene for denne dimensjonen er hentet fra Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase (ODB) fra 2020. ODB består av en spørreundersøkelse som kartlegger hvordan kommunene har organisert sin virksomhet både politisk og administrativt. Undersøkelsen gjennomføres etter hvert kommunevalg, det vil si at det er 2020-årgangen som er aktuell for denne undersøkelsen. Vi har vurdert en rekke indikatorer for organisering av kommunen som kan belyse de forholdene vi omtalte over og dermed kan ha innvirkning på saksbehandlingstid:

Kommunenes administrasjonsstruktur er klassifisert langs to dimensjoner - hvor mange ledernivåer kommunen har og hvilke typer enheter som rapporterer til kommunedirektørnivået. Til sammen forteller variablene hvor sektorisert kommunenes administrasjon er. Sektorisering er et vanlig trekk ved enhver forvaltning og vil påvirke informasjonsflyt i beslutningsprosesser som berører flere deler av organisasjonen, slik tilfellet er ved planprosesser. De mest sektoriserte kommunene har *minst* ett ledernivå, mens de minst sektoriserte har ikke noe ledernivå mellom kommunedirektør og leder for utøvende tjenester. Kommuner som ivaretar rapporteringer gjennom en kommunalsjef, har en sterkere «siloorganisering» enn kommuner hvor enhetsleder ivaretar rapporteringen uten at denne går via en kommunalsjef. Tabell 4 viser hvor mange kommuner som er i hver gruppe. Det er langt flere kommuner som har en eller annen for form sektororganisering enn de som ikke har det.

Tabell 4: Administrativ organisering av kommunen, n viser antallet kommuner i hver kategori.

Antall ledernivåer mellom kommunedirektør og leder for utførende tjenester			
		Ingen	Minst ett
Hvilke typer enheter rapporterer* til kommunedirektørnivået?	Kommunalsjef	2 (9 kommuner)	4 (125 kommuner)
	Enhetsleder	1 (39 kommuner)	3 (98 kommuner)

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase fra 2020
^{*}12 kommuner oppgir at de ikke har noen av disse løsningene, men at det er funksjonsorganiserte enheter som rapporterer til kommunedirektørnivået

¹⁹14304: KOSTRA-nøkkeltall for plan- og byggesaksbehandling (K) 2015 – 2023, 12987: Omfang av reguleringsplaner og hovedtall for klager på reguleringer (K) 2015 – 2023, 12690: Utvalgte tall for omfang og ressursbruk til planarbeid (K) 2015 – 2023, 12691: Omfang av reguleringsplaner som omfatter kulturminner, landskap og naturvern, etter status for reguleringsplaner og hensyn (K) 2015 – 2023, 13008: Antall planer med innsigelser og antall innsigelsesbegrunnelser til kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner, etter innsigelsesmyndighet og begrunnelser brukt for innsigelser

Videre har vi brukt data om delegering til enhetsledere. Dette er brukt som en «proxy» for å si noe om rommet som ansvarlig for plansaksbehandlingen har for å ivareta en effektiv saksbehandling. Det inkluderer blant annet muligheten til å foreta omorganisering, omdisponere budsjett og for å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger²⁰.

Vi inkluderer også informasjon fra ODB og KOSTRA som viser hvorvidt kommunen har organisert ivaretagelsen av plansaksbehandling i egen organisasjon, om den er organisert i et interkommunalt samarbeid med andre kommuner eller om den kjøpes av private, eventuelt begge deler.

4.2 Beskrivende statistikk

Tabell 5 viser beskrivende statistikk for indikatorene som er med i undersøkelsen. Den samlede saksbehandlingstiden er i gjennomsnitt 863,4 kalenderdager i 2023. Dette tilsvarer en saksbehandlingstid for detaljreguleringer på godt over to år. For kommunen og forslagsstiller er gjennomsnittlig saksbehandlingstid henholdsvis 145,7 og 613,9 kalenderdager.

Standardavviket i 2023 er på 496 kalenderdager for samlet saksbehandlingstid. Dette viser betydelig variasjon mellom kommunene. Variasjonen kommer tydelig frem om en sammenligner minimums- og maksimumsverdiene: Det er en forskjell på nesten 3000 kalenderdager mellom de med kortest og de med lengst saksbehandlingstid for detaljreguleringer.

Tabell 5: Beskrivende statistikk for indikatorene (2023).

Indikatorene	Observasjoner (n)	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Minimum	Maksimum	Variasjonsbredde	Skjevhet
Saksbehandlingstid								
A. Samlet saksbehandlingstid (kalenderdager)	230	863.4	495.9	775	16	2979	2963	1.1
B. Kommunens saksbehandlingstid (kalenderdager)	180	145.7	90.2	127.5	12	585	573	2.2
C. Forslagsstiller saksbehandlingstid (kalenderdager)	180	613.9	435.2	576	9	2856	2847	1.4
E4. Tid til politisk behandling (kalenderdager)	180	30.3	30.0	23	1	276	275	4.2
Trekk ved prosess								
Private detaljreguleringer siste tre år (antall vedtatte)	166	13.2	10.6	10	2	72	70	2.7
Private detaljreguleringer (antall vedtatte)	230	3.7	4.0	3	1	40	39	4.4
Private planinitiativ (antall mottatte)	230	5.3	5.9	4	0	44	44	2.8
Planer som berører særskilte hensyn, inkl. kultur, landbruk og miljø (antall)	207	1.3	3.2	0	0	25	25	4.3
Innsigelser på reguleringsplaner (prosent)	216	35.6	31.6	33.3	0	100	100	0.5
Innsigelser på detaljreguleringer (antall)	148	2.6	2.7	2	0	19	19	3.2

²⁰ Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. (2021). Sluttrapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2020. Bergen: I2E

Indikatorene	Observasjoner (n)	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Minimum	Maksimum	Variasjonsbredde	Skjevhet
Klager på detaljreguleringer (antall mottatte)	150	5.9	12.8	2	0	106	106	5.1
Klager på reguleringsplaner (sluttbehandlede)	146	4.4	7.2	2	0	44	44	3.5
Trekk ved sak								
Nedbyggingsklasse (kategorisk)	230	2.4	1.4	2	1	4	3	0.1
Befolkningsendring (2020-2023)	230	667.8	1733.5	185	-205	20700	20905	7.6
Trekk ved organisering								
Administrasjonsstruktur (kategorisk)	181	3.4	1.2	4	1	6	5	-0.4
Delegering til enhetsleder	184	1.1	1.1	1	0	4	4	0.5
Organisering av plansaksbehandling (kategorisk)	181	0.3	0.6	0	0	3	3	2.3
Kontrollvariabler								
Netto driftsresultat av brutto (prosent)	228	1.6	5.0	0.7	-8.3	26.9	35.2	1.8
Antall partier i kommunestyret (indeks)	230	4.6	1.3	4.5	1.9	8.3	6.4	0.3
Organisasjonsstørrelse (antall årsverk)	230	2190.3	4629.7	1114.5	158	57884	57726	8.5
Befolkningsstørrelse	230	22232.2	56024.8	9483.5	923	717710	716787	9.1

Den gjennomsnittlige kommunen vedtok 3,7 private detaljreguleringer i 2023. Over en treårsperiode er antallet vedtatte detaljregulering 13,2 i snitt per kommune. Standardavviket (10,6) er omtrent like stort som gjennomsnittet, noe som betyr at det er svært stor variasjon mellom kommuner i antallet vedtatt detaljreguleringer i perioden.

Omfanget av planer som berører særskilte hensyn er i snitt 1,3 pr. år, det vil si rundt en tredjedel av detaljreguleringene som en gjennomsnittlig kommune vedtar per år. Om dette er et høyt eller lavt tall er vanskelig å si fordi antallet detaljreguleringer som vedtas i året er begrenset. Standardavvik er imidlertid på over det dobbelte av snittet (3,2), noe som kan tyde på at det er enkelte kommuner har et uforholdsmessig stort omfang av planer som berører særskilte hensyn sammenlignet med andre (skjevhet = 4,3).

Når det gjelder omfanget av innsigelser viser tallene fra 2023 at over 35% av alle reguleringsplanene møtes med innsigelser²¹. Samme prosentandel på 35% viser omfanget av planer som berører særskilte hensyn (omtrent en tredjedel). Merk at fordi omfanget av vedtatte detaljreguleringer per år er mellom 3 og 4 kan prosentverdien gi et misvisende bilde av omfanget.

Tallmaterialet gir ikke informasjon om hvorvidt planene som berører særlige hensyn også er de som mottar innsigelser, men dette ville ikke være uventet. Omfanget av klager er større enn både planer som berører særlige hensyn og planer som mottar innsigelser. Det er for eksempel registrert et antall mottatte klager som overstiger det gjennomsnittlige antall mottatte planinitiativ i 2023. Det kan være fordi det kommer flere klager på hver reguleringsplan²².

²¹ Merk at dette er tall for alle reguleringsplaner og ikke kun detaljreguleringer

²² Definisjon av «klage» fra KOSTRA-veileder, Skjema 20: Plansaksbehandling – SSB:

«Et klagebrev eller en annen type klagehenvendelse til én plan er å telle som én klage, selv om klagen omhandler flere angitte forhold ved planen. Dersom klageren skulle sende flere brev for å klage på ulike forhold til samme plan, er alle brevene å

4.3 Korrelasjonsanalyser

4.3.1 Samlet saksbehandlingstid og saksbehandlingstid for ulike aktører

I det følgende presenteres resultatene fra korrelasjonsanalysene. Først vises hvilke aktørers tidsbruk som korrelerer sterkest med samlet saksbehandlingstid. Dernest vises korrelasjoner mellom saksbehandlingstid og de tre forklaringsfaktorene.

Som omtalt innledningsvis, viser KOSTRA-statistikken fra 2015/2016 og frem til 2023 at kommunenes egen saksbehandlingstid står for en relativt liten del av økningen i den samlede saksbehandlingstiden. Prosentmessig varierer kommunens saksbehandlingstid i snitt med fire prosentpoeng mellom 2016 til 2023. Faktisk er kommunens andel av saksbehandlingstiden lavest i 2023 og utgjør en prosentvis reduksjon på rundt 20% fra 2016 til 2023. Dette er ikke uventet gitt at antallet reguleringsplaner også har gått ned i den samme perioden.

For å undersøke dette nærmere, er det gjennomført en korrelasjonsanalyse²³ for de ulike aktørenes tidsbruk i saksbehandlingsprosessen. KOSTRA-statistikken som rapporteres i tabell 12671, deler saksbehandlingstiden inn i fire undergrupper. Samlet saksbehandlingstid er benevnt som A, mens de fire undergruppene har benevnelsen B, C, D og E. Disse er:

- A. Samlet tid medgått fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyret
- B. Behandlingstid under kommunalt ansvar
- C. Forslagsstillers samlede tid
- D. Andre aktørers lovhjemlede saksbehandlingstid: offentlig høring og ettersyn
- E. Samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak.

Resultatet av korrelasjonsanalysen er presentert i tabell 6. Det fokuseres først og fremst på samlet saksbehandlingstid (kolonne A), og korrelasjonene mellom de ulike delene av saksbehandlingsprosessen (kolonne B til og med E). De mest interessante korrelasjonene er markert i grått.

omfatte som én klage. Underskriftskampanjer, klage fra velforeninger og liknende, skal telles som én klage. Det skal ikke telles antall enkeltforhold som påklages i en og samme klage. Dersom det skulle komme inn og behandles flere brev fra ulike adressater til én plan, f.eks. 5 adressater, er dette å betrakte som 5 klager.»

²³ Korrelasjonskoeffisienten Pearsons R sier noe om styrken på den lineære sammenhengen mellom to indikatorer (bivariat korrelasjon). En positiv koeffisient betyr at høyere verdier på den ene indikatorer samvarierer med høyere verdier på den andre indikatoren. Jo sterkere korrelasjonen er jo sterkere er den lineære sammenhengen. Dersom korrelasjonskoeffisienten er høy (> 0.6) betyr det at når saksbehandlingstiden til en aktør øker så øker vanligvis også den samlede saksbehandlingstiden. Jo nærmere korrelasjons koeffisient er +/- 1, jo sterkere er denne tendensen. Om verdien er 1, eller -1 for negative korrelasjoner, betyr det at dette alltid er tilfellet. Det er viktig å vite at korrelasjonskoeffisienten ikke sier noe om den faktiske størrelsen på økningen, men bare om det er en korrelasjon eller ei.

Tabell 6: Korrelasjoner mellom samlet saksbehandlingstid og ulike aktørers tidsbruk.

	A. Samlet saksbehandlingstid	B. Kommunens saksbehandlingstid	C. Forslagsstillers saksbehandlingstid	D. Andre aktørers lovhjemlede saksbehandlingstid	E. Samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak
A. Samlet saksbehandlingstid	1,00				
B. Kommunens saksbehandlingstid	0,32***	1,00			
C. Forslagsstillers saksbehandlingstid	0,97***	0,17*	1,00		
D. Andre aktørers lovhjemlede saksbehandlingstid	0,06	-0,02	0,01	1,00	
E. Samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak	0,68***	0,34***	0,67***	-0,001	1,00

Kilde: KOSTRA-tabell 12671

Korrelasjonskoeffisient Pearsons R. Signifikansnivåer: *p<0.5; **p<0.01; ***p<0.001

Tabellen viser at det er stor forskjell i styrken på korrelasjonen til henholdsvis kommunenes tidsbruk (0,32) sammenlignet med forslagsstillers tidsbruk (0,97). Kommunens saksbehandlingstid er gitt ved B mens forslagsstillers saksbehandlingstid er gitt ved C. «Samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak» (E) korrelerer også sterkt (0,68) med samlet tidsbruk, mens «andre aktørers lovhjemlede saksbehandlingstid» (D) ikke korrelerer (0,06) med samlet saksbehandlingstid. Vi finner det samme dersom vi bruker data fra 2020 til og med 2022. Dette er et nokså entydig bilde av at det er forslagsstillers saksbehandlingstid som står for største delen av tiden.

Tabell 12671 i KOSTRA deler også inn saksbehandlingstid i ytterligere underkategorier. Korrelasjoner for disse underkategoriene er rapportert i et eget vedlegg. Dersom vi ser på korrelasjonene for underkategoriene til «samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak» (E) ser vi at det er hovedsakelig «forslagsstillers tid fra oversendte uttalelser til innlevering av komplett planforslag» (E2) som korrelerer sterkest (0,65) med samlet saksbehandlingstid. «Kommunens tid fra høring og ettersyn til oversending til forslagsstiller» (E1), «kommunens tid til administrativ saksbehandling fra nytt planforslag til sluttbehandling» (E3) og «kommunens saksbehandlingstid i politiske organer» (E4) korrelerer bare svakt med samlet saksbehandlingstid.

Sagt med andre ord, er det utbyggers arbeid med komplett planforslag etter at de har fått foreløpige uttalelser fra kommunen, før førstegangsbehandling som i størst grad påvirker og potensielt fører til lengre samlet saksbehandlingstid.

Om vi fokuserer på kommunens saksbehandlingstid, kolonne B i tabell 6 ovenfor, ser vi at korrelasjonen mellom kommunens saksbehandlingstid og forslagsstillers saksbehandlingstid

er positiv, men svært svak (0,17). Det betyr at det ikke er noen tendens til at forslagsstillers tidsbruk²⁴ påvirker kommunens egen tidsbruk.

Selv om korrelasjonsanalysen er nokså entydig i dette, vil vi være forsiktige med å konkludere basert på tallene alene. For det første er KOSTRA-statistikken mangelfull. For det andre kan vi ikke utelukke at disse funnene også skyldes måten kommunene rapporterer sin tidsbruk til KOSTRA. For det tredje er analysene basert på bivariate sammenhenger ved bruk av tverrsnittsdata, som kan skjule underliggende årsaker. Uansett gir analysen motivasjon for å undersøke mer i detalj hvordan utbyggerne vurderer prosessen, og da særlig den første delen.

4.3.2 Saksbehandlingstid og mulige forklaringer – korrelasjonsanalyse

I dette avsnittet undersøkes forklaringsfaktorene (se figur 1). Disse er henholdsvis trekk ved sakskomplekset, trekk ved planprosessene og trekk ved kommunal organisering. Tabell 7 viser de bivariate korrelasjonene mellom saksbehandlingstid og trekk ved prosess, sak og kommunens organisering, samt vanlige kontrollvariabler.

Tabell 7: Bivariate korrelasjoner mellom saksbehandlingstid og trekk ved sak, trekk ved prosess og kommunal organisering.

	A. Samlet saksbehandlingstid (kalenderdager)	B. Kommunens saksbehandlingstid (kalenderdager)	C. Forslagsstillers saksbehandlingstid (kalenderdager)
Trekk ved prosess			
Private detaljreguleringer siste tre år (antall vedtatte)	0.295***	0.393***	0.384***
Private detaljreguleringer (antall vedtatte siste år)	0.290***	0.325***	0.258***
Private planinitiativ (antall mottatte)	0.255***	0.238**	0.225**
Planer som berører særskilte hensyn, inkl. kultur, landbruk og miljø (antall)	0.163*	0.355***	0.118
Innsigelser på reguleringsplaner (prosent)	0.139*	0.188*	0.077
Innsigelser på detaljreguleringer (antall)	0.200*	0.272**	0.341***
Klager på detaljreguleringer (antall mottatte)	0.211**	0.229*	0.154
Klager på reguleringsplaner (sluttbehandlede)	0.201*	0.232*	0.151
Trekk ved sak			
Nedbyggingsklasse (kategorisk)	-0.016	-0.011	0.033
Befolkningsendring (2020-2023)	0.284***	0.426***	0.239**
Sentralitet (kategorisk)*	0.280***	0.132	0.238**
Trekk ved organisering			
Administrasjonsstruktur (kategorisk)	-0.002	-0.039	0.050
Delegering til enhetsleder	0.133	-0.006	0.161
Organisering av plansaksbehandling (kategorisk)	0.127	-0.088	0.101

²⁴ Korrelasjonsanalysen viser også at forslagsstillers tidsbruk (c) korrelerer sterkt med samlet saksbehandlingstid i alt fra høring og offentlig ettersyn til vedtak. Dette skyldes ikke sterke korrelasjoner mellom kommunenes tidsbruk i forbindelse med høring og ettersyn, men en sterk korrelasjon mellom forslagsstillers tidsbruk (C) og «forslagsstillers tid fra oversendte uttalelser til innlevering av komplett planforslag» (E2).

	A. Samlet saksbehandlingstid (kalenderdager)	B. Kommunens saksbehandlingstid (kalenderdager)	C. Forslagsstillers saksbehandlingstid (kalenderdager)
Kontrollvariabler			
Netto driftsresultat av brutto (prosent)	-0.069	-0.092	-0.058
Antall partier i kommunestyret (indeks)	0.205**	0.111	0.152*
Organisasjonsstørrelse (antall årsverk)	0.299***	0.409***	0.266***
Befolkningsstørrelse	0.294***	0.412***	0.263***

Kilder: KOSTRA, SSB og Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase

Kommentar: Bivariate korrelasjoner, Pearsons R. *p<0.5; **p<0.01; ***p<0.001

*benytter en snudd versjon av sentralitetsindeksen hvor de mest sentrale kommunene har en skåre på 6 (opprinnelig 1), de nest mest sentrale 5 (opprinnelig 2) og så videre, for å forenkle tolkningen. En positiv korrelasjon betyr her at jo mer sentral kommunen er jo lengre er saksbehandlingstiden.

Tabellen viser at innsigelser, som her ses som uttrykk for trekk ved selve prosessen, noen ganger medfører lengre tidsbruk for utbygger, som antydnet fra tabellen ovenfor. Tabellen viser også at stor pågang av saker i enkelte tilfeller kan føre til lengre saksbehandlingstid både for kommune og utbygger, og at vanskelige saker i betydning av at de berører «særlige hensyn» av og til kan bidra til å øke tidsbruken. Avsnitt 4.5 går gjennom funnene mer i detalj.

4.4 Regresjonsanalyser

I dette avsnittet rapporterer vi regresjonsanalyser basert på det samme tallmaterialet. Vi har brukt funnene fra den bivariate korrelasjonsanalysen til å velge ut de forklaringsfaktorene som fremstår som mest sentrale. Et slik utvalg av forklaringsvariabler er nødvendig fordi antallet kommuner i analysene er nokså begrenset, fra 229 på det meste og 107 på det minste. Det er derfor en begrensning på hvor mange forklaringsvariabler som kan inkluderes i regresjonsmodellene. Hensikten med regresjonsanalysene er å se om, og eventuelt hvilke, forklaringsvariabler som kan forklare saksbehandlingstid dersom en kontrollerer for effekten av andre forklaringsvariabler.

Resultatene av regresjonsanalysene vises i tabell 8²⁵. Resultatene viser at størrelsen på koeffisientene stort sett er svært lave. Dette er helt på linje på den bivariate korrelasjonsanalysen. Antallet kommuner i analysene er også lavt, noen ganger svært lavt. En bør derfor være svært forsiktig med å konkludere sterkt på grunnlag av disse analysene alene. Regresjonsanalysene gir imidlertid en test på om potensielle forklaringsfaktorer står seg i møte med den langt mer kompliserte virkeligheten – hvor forklaringsfaktorene er mange og årsaksforholdene sammensatte.

Modellene 1, 3 og 5 rapporterte analysene for trekk ved sak for henholdsvis samlet saksbehandlingstid, kommunens tidsbruk og forslagsstillers tidsbruk. Modellene 2, 4, 6 gjør det samme for analysen av trekk ved prosess.

Funnen for trekk ved sak er på linje med de bivariate analysene og viser at mer sentrale kommuner har høyere saksbehandlingstid sammenlignet med de minst sentrale kommunene (referansekategorien). Koeffisienten er også markant større for de mest sentrale kommunene (0,65), klasse 1 og 2, enn for de andre sentralitetsklasser (0, 29 og 0,23 i modell 1).

²⁵ Kommunal organisering er ikke inkludert da det ikke var noen signifikante korrelasjoner mellom disse forklaringsvariablene og saksbehandlingstid. Regresjonsanalysene bekreftet også dette funnet.

Det er imidlertid ingen signifikant forskjell mellom tidsbruk i nedbyggingsklasse 1 (referansekategorien) og de andre nedbyggingsklassene. Dette er helt på linje med den bivariate korrelasjonsanalysen.

For trekk ved prosess er det, ikke overraskende, en signifikant korrelasjon mellom antall vedtatte detaljreguleringer og samlet saksbehandling, men koeffisienten er større for forslagsstillers saksbehandlingstid (modell 6) enn den er for samlet saksbehandlingstid (modell 2). Det er derimot ingen statistisk signifikant sammenheng mellom antallet vedtatte detaljregulering og kommunes egen saksbehandlingstid.

Det er en forskjell på hvilke forklaringsfaktorer for saksbehandlingsprosessen som korrelerer med de ulike aktørers saksbehandlingstid. På den ene siden er innsigelser positivt og signifikant korrelert med kommunes saksbehandlingstid, men ikke forslagsstillers. På den andre siden er antallet klager negativt og signifikant korrelert med forslagsstillers saksbehandlingstid.

Verken innsigelser eller klager korrelerer signifikant med samlet saksbehandlingstid. Antallet klager er heller ikke korrelert med tidsbruk i noen av modellene.

Et interessant funn er imidlertid at kontrollvariablene²⁶ antall partier i kommunestyret korrelerer signifikant med samlet saksbehandlingstid (modellene 1 og 2). Antallet partier i kommunestyret korrelerer også positivt og signifikant i modell 6, hvor forslagsstillers saksbehandlingstid er avhengig variabel. Det kan derfor se ut som at partifragmenteringen i kommunestyret potensielt kan bidra til lengre saksbehandlingstid. En årsak til det er at det kan være mer uenighet i forbindelse med politiske behandlingen av sakene. Dette kan bidra til å skape usikkerhet for utbyggere som ønsker å gjennomføre et prosjekt.

²⁶ I likhet med den bivariate korrelasjonsanalysen viser regresjonsanalyser vi har gjennomført at også kommunestørrelse korrelerer med saksbehandlingstid. Det gjelder både dersom vi måler det som antall ansatte eller befolkningsstørrelse. Kommunestørrelse korrelerer imidlertid høyt med sentralitetsklasse og er derfor utelatt i regresjonsanalysene for å ikke påvirke resultatene. Det er verdt å nevne at dersom kommunestørrelse inkluderes i modellene så forsvinner de signifikante effektene for de øvrige forklaringsfaktorene. Igjen, dette er ikke så overraskende da kommunestørrelse korrelerer med en rekke aspekter ved kommunenes plansaksbehandling, slik som kompleksiteten i saker, omfanget saker ol.

Tabell 8: Resultat regresjonsanalyser, OLS (standardfeil i parentes).

	Avhengige variabler					
	Samlet tidsbruk (log)		Kommunens tidsbruk (log)		Forslagstillers tidsbruk (log)	
	Trekk ved sak (modell 1)	Trekk ved prosess (modell 2)	Trekk ved sak (modell 3)	Trekk ved prosess (modell 4)	Trekk ved sak (modell 5)	Trekk ved prosess (modell 6)
Nedbyggingsklasse (2)	0,185 (0,161)		0,032 (0,160)		0,049 (0,258)	
Nedbyggingsklasse (3)	0,119 (0,161)		0,0002 (0,157)		0,285 (0,253)	
Nedbyggingsklasse (4)	0,009 (0,094)		-0,063 (0,092)		0,078 (0,149)	
Sentralitetsklasse (5)	0,225* (0,128)		0,224* (0,122)		0,229 (0,197)	
Sentralitetsklasse (4)	0,166 (0,142)		0,224 (0,139)		0,275 (0,225)	
Sentralitetsklasse (3)	0,288* (0,151)		-0,082 (0,141)		0,401* (0,229)	
Sentralitetsklasse (1, 2)	0,651*** (0,183)		0,513*** (0,180)		0,950*** (0,291)	
Planer som berører særskilte hensyn, inkl. kultur, landbruk og miljø (antall)		-0,009 (0,015)		0,029 (0,019)		-0,033 (0,024)
Innsigelser på reguleringsplaner (prosent)		0,001 (0,002)		0,005** (0,002)		0,003 (0,002)
Klager på detaljreguleringer (antall mottatte)		-0,002 (0,004)		0,005 (0,004)		-0,010* (0,005)
Private detaljreguleringer (antall vedtatte)		0,037*** (0,013)		0,009 (0,015)		0,065*** (0,019)
Antall partier i kommunestyret (indeks)	0,074* (0,038)	0,075** (0,035)	0,052 (0,037)	0,046 (0,043)	0,073 (0,059)	0,113** (0,053)
Konstantledd	5,979*** (0,180)	6,175*** (0,166)	4,468*** (0,179)	4,363*** (0,209)	5,404*** (0,289)	5,429*** (0,258)
Observasjoner	229	131	179	107	179	107
R ²	0,115	0,157	0,119	0,168	0,103	0,203
Justert R ²	0,083	0,123	0,078	0,126	0,061	0,164
Residual Std. Feil	0,636 (df = 220)	0,501 (df = 125)	0,547 (df = 170)	0,556 (df = 101)	0,884 (df = 170)	0,689 (df = 101)
F Statistikk	3,572*** (df = 8; 220)	4,660*** (df = 5; 125)	2,881*** (df = 8; 170)	4,065*** (df = 5; 101)	2,447** (df = 8; 170)	5,158*** (df = 5; 101)

*Kommentarer: Alle indikatorene for tidsbruk, altså de avhengige variablene, har en skjevhet større enn én (1 <). I regresjonsanalysen benyttes derfor transformerte indikatorer for tidsbruk. Logaritmisk transformasjon er brukt. Referansekategori for nedbyggingsklasse er klasse 1 (kommuner som har bygget over 20 boliger pr nedbygd hektar, men bygger færre enn 50 boliger), mens referansekategori for sentralitetsklasse er klasse 6 (minst sentral). I analysen benyttes en snudd versjon av sentralitetsindeksen for å forenkle tolkningen av koeffisientene. En positiv korrelasjon betyr derfor at det er høyere saksbehandlingstid i mer sentrale kommuner. Signifikansnivåer *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01*

4.5 Hovedfunn

En første, generell observasjon fra de statistiske analysene er at korrelasjonene er overraskende svake. Denne diskusjonen tar utgangspunkt i korrelasjonsanalysen da den er enklere å tolke, men regresjonsanalysene viser også den samme tendensen. I den bivariate korrelasjonsanalysen er de sterkeste korrelasjonene mellom enkeltindikatorer og samlet

saksbehandlingstid det vi har kalt «*trekk ved sakskomplekse*»t, herunder befolkningsendring (0,28) og sentralitet (0,28). Dette er indikatorer som er ment å fange opp kommuner som opplever press på boligbygging. Videre korrelerer *omfanget* av private detaljregulering med samlet saksbehandlingstid. At disse indikatorene korrelerer med samlet saksbehandlingstid er helt som forventet, men det er mer overraskende at korrelasjonene er så svake. Som nevnt innledningsvis lagde vi også et mål på sakskomplekset som indikerer omfang av saker som er fortetting og/eller transformasjon. Vi finner at dette målet ikke gir signifikante utslag.

Flere av indikatorene for *trekk ved prosess* korrelerer positivt, og signifikant med samlet saksbehandlingstid, men korrelasjonene er også her svake – det gjelder for «omfanget av planer som berører særskilte hensyn» og for «antall innsigelser (på detaljreguleringer)» og «antall mottatte klager».

Det er ingen av indikatorene for *trekk ved kommunal organisering* som korrelerer med samlet saksbehandlingstid. Tolkningen av dette er imidlertid ikke rett frem, gitt at det vil være samvariasjon mellom trekk ved kommunal organisering og kommunenes størrelse og sentralitet.

4.5.1 Øvrige funn som er verd å merke seg

For kommunens saksbehandlingstid spesifikt, går korrelasjonene i samme retning, men funnene er noe sterkere for de aller fleste indikatorene. Befolkningsendring korrelerer sterkest med kommunes saksbehandlingstid, men moderat (0,43). Blant variablene som inngår i forklaringsdimensjonen «*trekk ved prosessen*» er det planer som berører særskilte hensyn som korrelerer sterkest med kommunens saksbehandlingstid (0,36).

Korrelasjonsanalysen viser at indikatorene for prosess og sak vanligvis korrelerer sterkere med kommunens saksbehandlingstid enn forslagsstillers. Dette kan være «målefeil» i betydning av at KOSTRA inneholder informasjon som er bedre egnet til å si noe om kommunal saksbehandlingstid enn forslagsstillers saksbehandlingstid.

Det kan også være verdt å nevne omfang av innsigelser på detaljreguleringer korrelerer sterkere med forslagsstillers saksbehandlingstid (0,34) enn kommunens (0,27).

Det er likevel ikke grunnlag for å konkludere tydelig basert på de bivariate analysene, særlig dersom vi tar med oss svakhetene i KOSTRA statistikken. Korrelasjonene er dessuten et uttrykk for en lineær, bivariat sammenheng mellom indikatorene. Det kan være at sammenhengene mellom trekk ved sak, prosess og kommunal organisering er kurvelineære. Det vil være tilfellet dersom saksbehandlingstid synker med omfanget av saker opp til et visst antall saker og senere øker. Det vil i så fall kunne bidra til å forklare de svake korrelasjonene. Tallmaterialet gir imidlertid ikke grunnlag for slike mer dyptgående analyser.

Avslutningsvis i denne sammenheng nevnes et noe overraskende funn; at det ikke er korrelasjon mellom kommunenes sentralitet og omfang av fortetting og transformasjon – her målt som «nedbyggingsklasser». Både sentralitet og nedbyggingsklasser er indikatorer for *trekk ved sakskomplekset* kommunen står overfor. At disse ikke korrelerer indikerer at nedbyggingsklasser måler noe annet enn sentralitet. Vi vil diskutere dette nærmere under.

4.5.2 Mulige implikasjoner – betydning av «null-funn»

Analysene indikerer svak eller ingen sammenheng²⁷ mellom de tre årsaksforholdene trekk ved sakskomplekset kommunene står ovenfor, trekk ved prosessen og kommunal organisering og kommunenes samlet saksbehandlingstid. Årsaken til svake, til dels «nullfunn», kan skyldes flere forhold. Det kan selvfølgelig være at funnene er reelle, men det er ingen sterke bevis for å konkludere med dette her. En annen og svært relevant forklaring er at dette skyldes kvaliteten på selve KOSTRA-rapporteringen.

4.5.3 Sentralitetsklasser eller nedbyggingsklasser – eller begge?

Sentralitet er viktig i diskusjonen om saksbehandlingstid. Problemet med målet «sentralitet» er at det fanger opp en rekke ulike forhold ved kommunene, deriblant størrelse og befolkningsvekst. Det var for å bøte på dette at vi utarbeidet en ny klassifisering basert på trekk ved kommunes utbyggingsaktivitet, såkalte «nedbyggings-klasser», for å undersøke om kommuner som bygger primært fortettende har lenger saksbehandlingstid enn de som ikke gjør det. Litt overraskende fant vi altså ingen korrelasjon mellom sentralitet og nedbyggingsklasser i våre analyser. Nedbyggingsklasser er basert på tall over en periode (2020-2023). Kan årsaken til lave korrelasjoner være få (eller færre) planer vedtatt i dette tidsrommet i kommuner med høy sentralitet? For å vurdere dette, viser tabell 9 gjennomsnittlig saksbehandlingstid, både samlet, kommunens og forslagsstillers, for kommuner i de ulike nedbyggingsklassene. De mest interessante cellene er markert i grått.

Tabell 9: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for kommuner i ulike nedbyggingsklasser²⁸ se tabell 3 ovenfor for kategorisering.

	Nedbyggingsklasser			
	1	2	3	4
Gjennomsnittlig antall vedtatte private detaljreguleringer siste tre år	11.75 (8.82)	12.4 (6.54)	12.9 (6.97)	15.08 (13.49)
Samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid (antall dager)	918.25 (621.37)	976.53 (604.19)	833.45 (456.78)	850.39 (532.26)
Kommunens gjennomsnittlige saksbehandlingstid	145.45 (80.65)	139.43 (82.24)	156.88 (89.56)	143.06 (104.44)
Forslagsstillers gjennomsnittlige saksbehandlingstid	645.09 (556.24)	575.07 (413.68)	638.44 (446.42)	630.83 (491.44)

Tabellen viser, logisk nok, at kommunene i nedbyggingsklasse 1 i snitt vedtar færre planer i tidsperioden, men at de også har lengre saksbehandlingstid enn kommuner i nedbyggingsklasse 4. De har rundt 70 kalenderdager lenger saksbehandling enn kommuner i nedbyggingsklasse 4. Det er interessant at nedbyggingsklasser synes å fange opp noe annet enn sentralitetsklasser, herunder variasjon *innad* i sentralitetsklassene. En slik klassifisering er derfor en supplerende strategi for å undersøke variasjoner i saksbehandlingstid i fremtidige analyser, som bør videreutvikles for å gi mer presis informasjon om hvilke typer saker som gir lang saksbehandlingstid.

²⁷ Merk at det her er snakk om bivariate korrelasjoner og må derfor ikke forveksles med kausalitet, noe verken korrelasjonsanalysen eller regresjonsanalysen gir svar på.

²⁸ Kommentar: Standardavviket er oppgitt i parentes.

4.6 Om datakvaliteten

Som avslutning på denne delen omtales datakvaliteten i de KOSTRA-tallene som er benyttet. Kort sagt så er statistikken på kommunenes saksbehandlingstid i reguleringsaker mangelfull. Den mest «komplette» statistikken fra 2023-rapporteringen inneholder 230 kommuner. Det vil si at statistikken i beste fall mangler informasjon fra hele 126 kommuner. For andre deler av statistikken mangler det for enkelte deler så mange som 208/210 kommuner, for eksempel for innsigelser og klagebehandling på reguleringsplaner. Dette til tross for at rapporteringen til KOSTRA er obligatorisk. Som tidligere nevnt er KOSTRA-rapporteringen blitt mer detaljert, og stort frafall kan være et uttrykk for dette. Det er flere kommuner som rapporterer samlet tidsbruk enn de som rapporterer hvordan tidsbruken fordeler seg på de ulike aktørene som er involvert. Det er 124 kommuner som ikke har rapportert samlet saksbehandling i 2023, og hele 175 kommuner som ikke har rapportert saksbehandlingstid under kommunalt ansvar.

Det er ikke nytt at statistikken på plansaksbehandling er mangelfull. Konsekvensen er at det er vanskelig å undersøke saksbehandlingstid systematisk, ikke minst årsakene til at den øker over tid. Når en rekke kommuner kun svarer sporadisk, vil det for mange kommuner være få datapunkter i materialet. Enkelte kommuner har bare svart én gang i løpet av fireårsperioden som vi her har tatt utgangspunkt i.

Dersom frafallet er systematisk, er dette uheldig for analysene. Tidligere undersøkelser basert på KOSTRA-rapporteringen, peker på at frafallet er størst for små kommuner, distriktskommuner og kommuner nord i landet. For å si noe om systematikken i frafallet har vi sett på sentralitetsgrupper og nedbyggingsklasser for kommunene som *ikke* rapporterer samlet saksbehandlingstid i KOSTRA i 2023. Tabell 10 viser hvor mange kommuner som *ikke* rapporterer tidsbruk i plansaker for de ulike sentralitetsklassene. Merk at den vanlige grupperingen er brukt her, altså at klasse 1 er den mest sentrale og 6 den minst sentrale. Som det vises i tabell 10 er det en kraftig overvekt av lite sentrale kommuner. Hele 103 kommuner tilhører sentralitetsklassene 5 og 6. Tilsvarende tall for nedbyggingsklassene er rapportert i tabell 11. Nedbyggingsklasse 4 og 3 er de klassene hvor fortetting- og transformasjonsbehovet er størst, og minst i nedbyggingsklassene 1 og 2. Tabell 11 viser at missing²⁹ er mer jevnt fordelt for nedbyggingsklasse.

Tabell 10: Antall missing gruppert etter sentralitetsklasse, 2023. (Samlet saksbehandlingstid).

Klasse 1	Klasse 2	Klasse 3	Klasse 4	Klasse 5	Klasse 6
1	1	3	16	32	71

Kilde: KOSTRA, tabell 12671

Tabell 11: Antall missing gruppert etter nedbyggingsklasse, 2023. (Samlet saksbehandlingstid).

Nedbyggingsklasse 1	Nedbyggingsklasse 2	Nedbyggingsklasse 3	Nedbyggingsklasse 4
48	8	27	41

Kilde: KOSTRA, tabell 12671

Kommentar: Egen klassifisering basert på SSBS bolig- og arealstatistikk

²⁹ Missing er en vanlig måte å omtale at respondenten ikke har svart, i dette tilfellet at kommunen ikke har oppgitt informasjon om dette spørsmålet når de har rapportert inn til KOSTRA.

Når det gjelder den geografiske fordelingen av kommuner med missing for samlet saksbehandling, så er det til sammen 69 i daværende fylkene: Troms og Finnmark (26), Nordland (22) og Vestland (21). De resterende fylkene har et lavere antall missing på saksbehandlingstid.

Et siste og viktig poeng gjelder rapporteringen av tidsbruken fordelt på aktører. Det kan være svært vanskelig å fastsette *hvem* som reelt sett har ansvar for saken i ulike faser. Dersom rapporteringen skal være mer nøyaktig forutsetter det at det er mulig å fastslå nokså presist når saksbehandlingstiden skal telles som kommunens eller som forslagsstillers. Hvis dette er vanskelig, innebærer det et potensielt reliabilitetsproblem. Som det vil fremkomme senere i denne rapporten, er det flere grunner til å stille spørsmålsteget ved nettopp dette.

Saksbehandlingen kjennetegnes nettopp av at reguleringsplaner er innom en rekke aktører i en rekke faser i løpet av saksgangen mellom oppstartsmøte og endelig vedtak. Ofte vil slike prosesser innebære «overføringer» av saker mellom ulike instanser og tilbakeføringer og justeringer underveis.

5 10 case

I dette kapitlet presenteres hovedtrekk i casene som er undersøkt presentert. Ved intervjuene av utbyggere i casene og representanter for kommunene der casene er lokalisert ble det tatt notater. Informasjonen i intervjuene er understøttet av informasjon i plandokumenter, saksframlegg o.l. Saksbehandlingstiden for casene varierer fra 20 måneder, 1 år og 8 måneder, til at prosessene har pågått i over 8 år, og enda ikke er vedtatt. Informasjonen om casene kommer i hovedsak fra utbyggers ståsted, supplert med kommunens tanker om prosjektet i den grad dette kom fram. Intervjuene er gjennomført med ulik rekkefølge, og påstander fra utbygger er ikke lagt fram for kommunene.

Kommune	Case	Tidsbruk	Vedtak
Mindre regional by	1	2 år	X
Mindre regional by	2	2 år og 7 mnd.	X
Større regional by	1	1 år og 8 mnd.	X
Større regional byg	2	2 år og 3 mnd.	X
Forstadskommune til storby	1	2 år og 7 mnd.	X
Forstadskommune til storby	2	5 år og 1 mnd.	X
Stor regional by	1	4 år og 8 mnd.	X
Stor regional by	2	8 år	-
Storby	1	6 år	-
Storby	2	6 år og 8 mnd.	-

5.1 Mindre regional by – Case 1

Planen legger til rette for en kvartalsutvikling med føringer fra en områdereguleringsplan, utviklet av medium stor, lokal boligutvikler.

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	29.05.2020
Kunngjøring av planarbeid	19.06.2020
Endelig planforslag levert	13.04.2021
1. gangs behandling	05.01.2022 (Adm. vedtak)
Offentlig ettersyn - fra / til	08.01.2022 /19.02.2022
Endelig planvedtak	16.06.2022

Forhold til overordnet plan/føringer

I kommuneplanen er kvartalet avsatt til sentrumsformål. Kommunen har utarbeidet områdereguleringsplan, og på bakgrunn av denne investerte utbygger i prosjektet.

Kvartalsvis regulering var lagt som forutsetning i områdereguleringen. Dette viste seg å bli en utfordring, da forslagsstiller ikke hadde kontroll på hele kvartalet. De privatrettslige drøftingene har tatt mye tid. Kommunen har senere frafalt kravet om kvartalsvis regulering.

Hovedhensikt med planen

Dette er et sentrumsprosjekt med utadrettede første etasjer. Det er bevaringsverdig bebyggelse i deler av kvartalet, og ivaretagelse av denne ble et viktig tema. Rivning og nybygg på resterende deler ble akseptert. Planen legger til rette for inntil 120 boenheter og ca. 2600 m² nye nærings- og kontorlokaler.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

- Det var lang kommunal saksbehandling etter innsending av planforslaget. Utbygger opplevde at saksbehandlingen ble nedprioritert på grunn av rulleringen av kommuneplanens arealdel. Komplette planforslag levert i april 2021, og høring av planforslag januar 2022.
- Arbeidet med kommuneplanens arealdel startet opp i 2020. Det kom mange nye detaljer, og nye krav til prosjektet med ny arealdel.
- Utbygger mener at personlige faglige preferanser hos ulike saksbehandlere gav omkamp og diskusjon om faglige løsninger. De opplever ikke at svarene er samlet og koordinerte, og kommunen bistår ikke med samordning mot regionale myndigheter

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Caset – kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)	Mener reglene i Pbl. § 12-8 bør tydeliggjøres og at de brukes for strengt og uriktig. Mener planinitiativ virker mot sin hensikt, og at det forventes mange avklaringer her som bør komme seinere i prosessen.	Kommunen vektlegger tidligfase -legger planinitiativ frem til politisk behandling. Første gangs behandling er delegert til plansjef. De har avklaringsmøte før de mottar planinitiativ. Innrømmer at de kan være litt framtunge, men mener dette er en fordel for videre prosess.
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)	-	-
3	Uhensiktsmessig praktisering av loven	For høy detaljeringsgrad i kommuneplanens arealdel.	Kommunen oppfatter forslagsstiller som lydhør og ansvarsfull.
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Liten grad av koordinering internt i kommunen og mot regionale myndigheter. Vanskelig å få prinsipielle avklaringer tidlig. Ønsker større vilje hos kommunen til å mene noe underveis i planprosessen.	Kommunen er fornøyd med dialogen med regionale myndigheter. Oppfatter at de er raske. Regionale myndigheter overlater til kommunen å vurdere om sakene er aktuelle for dem, og forbeholder seg retten til å fremme innsigelse senere.
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse	Lite kunnskap om utbyggingsavtaler hos kommunen.	Kommunen var svært fornøyd med prosessen - hadde ukentlige planmøter med konsulenten.
7	Utfordringer knyttet til gjennomføring av planen	Utsetter avklaringer om håndtering av avfall til utbyggingsavtale, som kom først ved rammesøknad. Dvs. ikke parallell prosess plansak - utbyggingsavtale.	Kommunen bekrefter at det er sjelden kostnader er en del av planbehandlingen.
8	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Ny KPA underveis i planarbeidet og nye krav fra Avinor underveis	Kommunen oppdaterer arealplanene jevnlig, har ganske detaljerte planer og at dette gir klare føringer. De er opptatt av overvann og ROS som de oppfatter som krevende nye tema.
9	Andre forhold	-	-
10	Hva har bidratt til fremdrift	Mulighet til gode arbeidsmøter med kommunen og vernemyndighet underveis i planprosessen	Bekreftes av kommunen som legger vekt på god dialog.

5.2 Mindre regional by – Case 2

Planen legger til rette for en kvartalsutvikling i bysentrum, utviklet av et lokalt boligbyggelag

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	25.10.2016
Kunngjøring av planarbeid	23.11.2016
Endelig planforslag levert	15.11.2018
1. gangs behandling	29.01.2019 (Adm. vedtak om off ettersyn)
Offentlig ettersyn - fra / til	02.02.2019 / 05.03.2019
Endelig planvedtak	09.05.2019

Det ble gitt rammetillatelse 30. januar 2023.

Forhold til overordnet plan/føringer

I saken til sluttbehandling vurderes prosjektet å bidra positivt til byutviklingen og være i tråd med overordnede føringer. Ligger i kommuneplanen som sentrumsformål med noen krav om utadrettet virksomhet og høyder.

Hensikt med planen

Tiltakshaver ønsker å gjennomføre en reguleringsplanprosess med mål om å tilrettelegge for blanding av bolig, forretning, tjenesteyting som formål. All eksisterende bebyggelse innenfor søkes revet for å oppføre nybygg. Planforslaget tilrettelegger for kombinasjon av bolig/forretning og tjenesteyting på bakkeplan. I øvrige etasjer legges det til rette for boliger. Garasjeanlegg foreslås delvis under bakken.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Boligprosjekt med 59 leiligheter lokalisert i sentrum. Etter godkjenning av detaljreguleringen i 2019 ble det gjort endringer i reguleringsbestemmelsene som stilte nye krav om opparbeidelse eller sikring av grønn og teknisk infrastruktur. Disse kravene ble et vilkår for å få igangsettelsestillatelse (IG). Manglende kommunikasjon om dette fra kommunen og ansvarlig søker resulterte i betydelige forsinkelser og uventede kostnader for utbygger. Endringer i reguleringsbestemmelsene med krav som var ikke tydelig kommunisert til tiltakshaver. Kravene fulgte av en ny kommunedelplan vedtatt i 2022, og førte til betydelige 19 ukers forsinkelse.

	Problemstillinger	Case- utbyggers vurderinger	Case -kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)	Nye krav kom til etter planvedtak som følge av ny KPA i 2022. Omfattende dokumentasjonskrav knyttet til de nye bestemmelsene	KPA la nye føringer som gjelder blå/grønn faktor og miljøprogram o.l. Kommunen jobber selv med å finne ut av hvordan de skal håndtere disse kravene.
3	Mangel ved praktisering av loven		
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Kommunens tilbakemeldinger var sporadiske, og mangelen på tydelighet i kommunikasjon førte til misforståelser. De nye kravene var ikke kommunisert og ga dermed	

		mangel på forutsigbarhet og klare rutiner	
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse	De nye kravene ble ikke kommunisert og ble dermed krevende å håndtere	Rullering av KPA ga nye føringer.
7	Mangel på gjennomføringsevne		
8	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Utbygger knytter endringer i endring i personell, men også til vedtak av ny KPA.	Kommunen oppdaterer arealplanene jevnlig, har ganske detaljerte planer og at dette gir klare føringer. De er opptatt av overvann og ROS som de oppfatter som krevende nye tema.
9	Andre forhold		

5.3 Større regional by – Case 1

Planen legger til rette for transformasjon fra næring/industri til bolig, utviklet av lokal utvikler.

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	03.04.2020
Kunngjøring av planarbeid	15.04.2020
Fastsetting planprogram	20.08.2020
Endelig planforslag levert	06.11.2020
1. gangs behandling	22.04.2021
Offentlig ettersyn - fra / til	03.05.2021-18.06.2021
Endelig planvedtak	01.12.2021

Rammetillatelse til rivning gitt 2. mai 2024.

Forhold til overordnet plan/føringer

Arbeidet med kommuneplanens arealdel var startet da tiltakshaver ville sette i gang planprosessen. Inntil ny arealdel var vedtatt viste gjeldene arealdel fra 2011 at mesteparten av planområdet var avsatt til «næringsvirksomhet». Formålet med planarbeidet var dermed i strid med gjeldene kommuneplanens arealdel, og det ble stilt krav om konsekvensutredning.

Hensikt med planen

Hensikten med planen er å transformere eksisterende industri- og næringsområde til et bilfritt utbyggingsområde med hovedvekt på bolig og innslag av næring. Planforslaget åpner opp for at det kan bygges inntil 660 boenheter.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Dette er et eksempel på en plan der saksbehandlingstiden var rask, på tross av strid med overordnet arealdel. Det er faktisk den planprosessen blant våre case som har gått raskest.

Utbygger er opptatt av «dialogbasert» planlegging, der de tar tak i problemstillinger med en gang og prøver å få avklaringer med riktig instans, hele tiden i tett dialog med planetaten.

Utbygger etablerte arbeidsgruppe der kommunen representanter ble invitert inn, og dette førte til eierskap for prosjektet. En slik arbeidsmodell krever at representanter forankrer

planprosessen internt i egne organisasjoner. Utbygger nevner at en av fagpersonene ikke håndterte det, men ellers fungerte det bra.

	Problemstillinger	Case – utbyggers vurderinger	Case – kommunen vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)		
3	Mangel ved praktisering av loven		
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Forankring i kommunens fagetater – de enkelte representanter må ta ansvar for det.	Kommunen har gode rutiner på intern saksbehandling.
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse	SF sin veiledningsplikt; oppfatter at samarbeidet kommune og SF har gått i stå, som gjør det vanskelig å få avklaringer. Kommunen må ta en koordinerende rolle. Utbygger må være proaktive i overfor kommunen. Be om møter for avklaringer, etablere arbeidsgruppe m. etater mm.	Kommunen er enig, de er kritiske til SF. Kommunen tar en aktiv rolle i utviklingen, og bidrar til å få avklart problemstillinger der det er mulig.
7	Mangel på gjennomføringsevne	Må ta tak i utbyggingsavtalene ved første skisseprosjekt, røyke ut kommunale krav og avklare rekkefølgebestemmelser tidlig	Kommunen har egen fagavdeling som håndterer utbyggingsavtaler og gjennomføring.
8	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Diverse krav til utredninger er håndterbart – handler om erfaring, hva skal til for å få en god plan	Kommunen vektlegger høy grad av avklaringer tidlig. Planavdelingen håndterer intern dialog og «siler» innspill fra andre fagetater.
9	Andre forhold	Kommunen må koordinere mellom fag og mot andre myndigheter. Prosess rundt planinitiativ har begynt å ta mye tid – mye interne avklaringer i kommunen. Blitt voluminøst for tidlig. Utbygger foreslår en hospiteringsordning mellom aktørene i bransjen og kommunen for å skape gjensidig forståelse.	

5.4 Større regional by – Case 2

Planen legger til rette for et boligprosjekt på tidligere parkeringsareal i eksisterende boligbydel med lokal eiendomsutvikler.

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	29.11.2019
Kunngjøring av planarbeid	20.01.2020
Endelig planforslag levert	08.07.2020
1. gangs behandling	22.04.2021
Offentlig ettersyn - fra / til	11.05.2021-25.06.2021
Endelig planvedtak	16.02.2022

Innsendt rammesøknad.

Forhold til overordnet plan/føringer

Planen var i tråd med overordnet plan og innenfor en bydel som var et satsingsområde i kommunen hvor det var politisk vilje til å få det til, så kommunen var positive til planarbeidet.

Hovedhensikt med planen

Fortetting og transformasjon i et eksisterende bolig- og bebyggelsesområde. Planens hensikt er å skape et attraktivt bomiljø, med tilhørende trygge og sosiale uteområder.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Tidlig og tydelig avklaring av utredningsbehovet i den enkelte planen er viktig. Dette krever en omforent situasjonsforståelse mellom kommune, regionale myndigheter og utbygger. Utbygger skal ta ansvar for å levere et forslag som kan drøftes og avklares med kommune og regionale myndigheter.

Avklaringer i tidlig fase med oppstartsmøte og annen avklarende dialog legger premisser for arbeidet og framdriften. Utbygger mener kommunen bør prioritere at det deltar noen med tilstrekkelig beslutningsmyndighet i oppstartsmøtet.

Det er nødvendig med bedre dialog og forventningsavklaring mellom relevante fagetater og utbygger i gjennomføringsfasen.

Utbygger har erfaring med planer som ikke er i tråd med overordnet plan, og da går det går tungt/går ikke. Dette prosjektet gikk relativt raskt. Tiden fra planvedtak til rammesøknad tok lengst tid.

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Caset – kommunes vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)		
3	Uhensiktsmessig praktisering av loven		
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Utfordringer med parkavdelingen og ingeniørvesenet ved oppfølging av planen. Lite tydelighet. Brukes for mye tid og penger og for mye likegyldighet i f t gjennomføringen og utbyggers problemstillinger. Planavdelingen klarer ikke å koordinere / styre de andre avdelingene. Tiden fra vedtak til rammesøknad tok lengst tid.	Kommunen mener de har gode rutiner på planbehandling. Det hender det er faglig uenighet internt, men dette har de rutiner på å håndtere.
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse	Flere bør ha beslutningsmyndighet i de kommunale etatene. «Mange flinke folk, men få som tør å si ja»	Kommunen har samarbeidsgrupper som er tverrsektorielle. Planetaten tar ansvar for å «sile».
7	Utfordringer knyttet til gjennomføring av planen	Utfordringer med parkavdelingen og ingeniørvesenet som viser liten forståelse for gjennomføring.	Dette gjelder godkjenning av teknisk plan og landskapsplan.
8	Mangel på forutsigbarhet – paradimeskifter – nye krav	Dokumentasjonskravene har økt mye de siste årene. De er kjent med disse (skred, overvann, natur osv) og forholder seg til dem, men det tar tid og koster penger og påvirker prisen på nybolig. Viktig at det gjøres vurderinger om hva som er relevante hensyn i den enkelte sak.	Kommunen støtter dette og er kritisk til krav fra SF om utredninger av f.eks. naturmangfold der det åpenbart ikke er noe å finne. Planavdelingen vektlegges tilpasset utredningskrav.
9	Andre forhold		

10	Hva har bidratt til fremdrift	Forutsigbart å arbeide med reguleringsplaner i kommunen. Politisk vilje, området var et satsingsområde i kommunen	Detaljregulering i tråd med overordnet plan
----	-------------------------------	--	---

5.5 Forstadskommune til større by – Case 1

Planen legger til rette for et boligprosjekt i et sentralt beliggende område. Utvikler er stor nasjonal boligbygger.

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	12.11.2020
Pol. behandling planinitiativ	17.02.2021
Kunngjøring av planarbeid	17.03.2021
Endelig planforslag levert	03.08.2022
1. gangs behandling	16.11.2022
Offentlig ettersyn - fra / til	29.11.2022-19.01.2023
Endelig planvedtak	14.06.2023

Forhold til overordnet plan/føringer

Planen er i hovedsak i samsvar med overordnet plan, men med en høyere utnyttingsgrad enn forutsatt i gjeldende plan. Dette ble drøftet med kommunen i innledende fase av arbeidet og planinitiativet ble politisk behandlet og vedtatt med dette som forutsetning for det videre arbeidet. Politisk behandling av planinitiativ vurderes fra sak til sak, men det er en økende tendens til at denne typer saker legges frem politisk i kommunen.

Hovedhensikt med planen

Legge til rette for etablering av 7 boligblokker på 4-5 etg. med inntil 150 boenheter. Planen omfatter også regulering av sykkelvei og veiarealer forbi planområdet, samt et naturområde

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Det var god og fruktbar dialog med kommunen før det formelle planarbeidet startet opp. Også med politisk nivå, og de fikk presentere konseptet for politikerne. Utbygger opplever denne kommunen som grei og ryddig, og det er lett å samarbeide med planavdelingen. Kommunen har vilje til å få saker gjennom og arbeider raskt. Utbygger opplever at det generelt er stor forskjell mellom kommunene der utbygger har prosjekter/er aktive når det gjelder å være åpne for god og tett dialog.

Fasen fram til 1. gangs behandling mest tidkrevende, altså det å bli enige om de overordnede rammene. Utbygger opplever en trend med høyere krav til dokumentasjon og detaljering. Utbygger mener at dette ikke gir bedre planer, men også her er det forskjell mellom kommunene. Denne kommunen har ifølge utbygger mer hensiktsmessige krav, og det har positiv innvirkning på fremdriften.

Et suksesskriterium er at kommunen er åpen for uformell dialog både før og etter innsendelse av planinitiativ. Det handler om holdning og tillit. Kommunen må vurdere detaljnivået på reguleringsplaner og overlate noe til byggesaken.

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Caset – kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)		
3	Uhensiktsmessig praktisering av loven	Trend med høyere krav til detaljering på plannivå – det gir ikke bedre planer.	Bekrefter økte krav. Planavd. Opplever at «alt» skal avklares i reg. plan.
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Ikke veldig godt koordinert – samler inn fra de ulike fagavdelingene (internt) og sender det videre – med målkonflikter. Bør gjøres en prioritering	Jobber med å få fullført saksbehandling og avklare internt, slik at kommunen har én stemme. Alle saker innstilles av kom.dir. Har praktisert planinitiativ lenge. Kan være krevende å få tilbakemeldinger fra fagetater (pga. ressurser). Vektlegger tidlig fase, noe de opplever lønner seg.
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse	Utbygger opplever god dialog med denne kommunen.	Dialog vektlegges av kommunen
7	Utfordringer knyttet til gjennomføring av planen	Umulig rekkefølgekrav at riksveien skulle utvides til 4 felt. Dette ble fjernet, utbygger bekostet jernbanekulvert og atkomst til området.	Nevnes av kommunen som et eksempel. De fikk SVV med på å fjerne dette kravet.
8	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav		
9	Andre forhold		
10	Hva har bidratt til fremdrift	God og fruktbar dialog før formelt planarbeid startet opp. Fikk også presentere konseptet for politikerne. Dokumentasjonskravene har vært tilpasset situasjonen. Grei og ryddig kommune. Vilje til å få planen gjennom.	Godt gjennomarbeidet planinitiativ. Kommunen vektlegger betydningen av dyktige plankonsulenter.

5.6 Forstadskommune til større by – Case 2

Planen legger til rette for en dagligvarebutikk med boliger over, og utvikler er nasjonal.

Milepæl	Dato
Planinitiativ (godkjent politisk)	24.11.2016
Oppstartsmøte	2016
Kunngjøring av planarbeid	20.01.2017
Endelig planforslag levert	14.02.2020
1. gangs behandling	25.03.2020
Offentlig ettersyn - fra / til	31.03.2020-19.05.2020
Endelig planvedtak	09.02.2022

Forhold til overordnet plan/føringer

Området lå utenfor utviklingsområder i kommuneplanen og kommunen ønsket en annen plassering av dagligvareforretning. Lang prosess med kommunen i forkant av planprosessen for å endre kommunens holdning til utvikling i dette området.

Hensikten med planen

Utvikler ønsket å etablere dagligvareforretning i dette området, nær jernbanestasjonen. De startet dialog med kommunen i 2011, da var kommunen negativ til ønsket. Dialog med kommunen om forutsetninger, blant annet endring av en planundergang og nytt ledningsnett. Kommunen åpnet for regulering forutsatt at nabotomta ble tatt med og at det ble regulert boliger på nabotomta samt kombinert formål forretning/bolig på opprinnelig tomt.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Det at det manglet avklarte overordnede føringer for området forsinket saken fra 2011 – 2017, og ble ytterligere utsatt fordi kommunen varslet at de ville lage en strategiplan først. Det at området ikke var godt planvurdert på forhånd, bidro til at detaljreguleringen måtte avklare og løse mange forhold, og disse kom på underveis, flere av overordnet karakter. Eks. jernbaneundergang, vannledning, støy og luftkvalitet. Handlet ikke om kommunens uvilje, men tomtas beskaffenhet og mangel på overordnet planavklaring. Manglede kompetanse hos kommunen om utbyggingsavtaler og grunnverv, og krevende dialog med fylkeskommunen om utkjøring ble overlatt til utbygger. Her burde kommunen støttet de i arbeidet. Det samme i forhold til vannverket og dialog om nytt ledningsnett.

- Unngå parallelle prosesser på ulike nivå på samme område
- Fylkeskommunen kunne bidratt (momsrefusjon, midler til tiltak i tråd med regional plan)
- Bedre rolleforståelse og lydhørhet hos konsulent, bidra med avklaringene kommunen ber om
- Prioritere kommunens tilretteleggerrolle i planprosesser med høy samfunnsnytte, eks boligplaner

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Caset – kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)	Ny retningslinjeT-1442/2021. Kommunen skal håndtere den, mens Statsforvalteren har kontroll med den. Disse hadde ulik tolkning av veilederen, oppfatning av hva som er en dempet fasade. Dette førte til store forsinkelser	
3	Uhensiktsmessig praktisering av loven	Reguleringsplanen var i strid med gjeldende kommuneplan. Det ga utfordringer som tok tid da planen skulle utarbeides, selv om kommunen var positive til planen. Mange tunge tema måtte avklares i reguleringsplanprosessen som burde vært avklart i en overordnet plan.	Saken ble satt i gang før området var modent
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Samarbeidet med fylkeskommunen og vannverket ble overlatt til utbygger. Savnet støtte fra kommunen i denne prosessen.	Utfordrende med dialog med fylkeskommunen. Saken kom midt i prosessen med ny organisering i SVV. Innsigelse fra Bane Nor i saken.
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse		Manglende svar på tilbakemeldinger kommunen ga. Opplevde at fagkyndig ikke lyttet og tok tilbakemeldinger på alvor
7	Utfordringer knyttet til gjennomføring av planen	Bidrag til infrastruktur var et stort tema, og kommunen manglet kompetanse. Kravene om bidrag stod ikke i forhold til	

		prosjektet. Forsinket saken i ¼ år, men viktig at det ble brukt tid på dette.	
8	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Nye maler som skal følges kan forsinke prosessen.	
9	Andre forhold	Det ble arbeidet med en strategiplan for området parallelt.	Parallele overordnede prosesser for området: krevende og forsinkende.
10	Hva har bidratt til framdrift	Kommunen har saklig, dialog underveis møter og dialog. Opplever fra andre kommuner at de bare får mangelbrev.	Stiller spørsmål ved plankonsulentens forståelse av sakens kompleksitet og behovet for avklaringer.

5.7 Stor regional by – Case 1

Planen legger til rette for en transformasjon av næring til bolig av en stor, nasjonal utbygger.

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	25.08.2017
Kunngjøring av planarbeid	07.10.2017
Førstegangsbehandling (delegert vedtak om off. ettersyn)	20.12.2019
Planforslag lagt ut for offentlig ettersyn	18.01.2020
Varsel om innsigelse støy & flom	28.02.2020
Innsigelse trekkes - flom	03.10.2021
Innsigelse trekkes - støy	01.11.2021
Endelig planvedtak	24.05.2022

En ny formingsveileder ble introdusert 3. november 2023, og søknad om rammetillatelse sendt 18. april 2024.

Forhold til overordnet plan/føringer

Arealet er avsatt til fortettingssone og sentrumsformål i kommuneplanen. Planen er en detaljregulering som følger opp en områdereguleringsplan for hele transformasjonsområdet med fellesinnretninger og annen fornyet infrastruktur, grønn- og blå infrastruktur mm, og dermed satt rammer for utvikling og etablert forutsigbarhet mht. kostnader for fellestiltak når ulike tiltak kommer. Områdeplanen ble vedtatt 2014, fordeling næring-bolig hadde den gang overvekt på næring.

Hensikt med planen

Utbyggers hensikt er å bygge boliger. Eiendommen ble kjøpt som en del av overtakelse av foretak med stor og variert portefølje.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Områdeplanen omfatter et parkeringsanlegg for 5-600 biler, og omfatter parkering for flere eiendommer. Utbygger må inngå avtale med naboeiendommene, men vegrer seg for å forskuttere. Parkeringsløsninger har vært en betydelig del av planavklaringsprosessen. PBE gir ikke hjemmel til å definere eierskap i reguleringsplanen. De fant det de selv kaller «en skjør løsning». Utbygger mener at områdeplanen har vært grei å forholde seg til, og at årsaken til lang prosess ligger i dokumentasjonskrav og utredninger frembragt blant annet av betydelig høyere andel boliger enn hva områdeplanen la opp til, og påfølgende utfordringer mht. støy, i tillegg ny problematikk knyttet til flom.

Utbygger mener at prosjektet som ble vedtatt i 2022 er lite endret fra skisseprosjektet i 2018.

Det tok ca. 20 måneder å løse innsigelsene før saken kunne gå til sluttbehandling. Utbygger kunne ønske større grad av samarbeid mellom utbygger, planetat og statsforvalter for å løse problematikken knyttet til innsigelsene, samt klarere praksis mht. felles parkeringsanlegg.

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Kommunens vurdering
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)	Strengere støykrav som følge av større andel boliger enn områdeplanen tilsa, økt bevissthet om flom.	
3	Uhensiktsmessig praktisering av loven	Generelt: områdeplanen fungerer bra, men tilleggsdokumentasjonen er svært omfattende. Noe usikkerhet om hvordan felles parkering er løst, risiko for omkamp.	
4	Mangel på avklaring og koordinering	Statsforvalter koordinerte sektorinteresser, valgte å ikke avskjære. Prosessen tok lang tid.	Kommunen har 200 planer i prosess. Setter sammen team på sakene
5	Mangel på tillit, samarbeid og/eller kompetanse	Generell oppfatning at kommunen ikke er løsningsorientert, og at sektorer får for stort spillerom.	Kommunen har innført «veiledningsmøter».
6	Utfordringer i forhold til gjennomføringsevne	To eierskifter påvirker utbyggersidens handlingsevne	
7	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Delvis i form av økt aktsomhet i forhold til flom. Uklar rolle for byarkitekten – mange med synspunkter.	Kommunen vektlegger, og har jobbet med, effektive interne rutiner for raskere avklaringer og tydeligere rolleforståelse.
8	Andre forhold – rammetillatelse:	Ny formingsveileder øker vurderinger om form tungt, da detaljene i forslaget må avstemmes med veilederen.	

5.8 Stor regional by – Case 2

Planen legger til rette for fortetningsprosjekt med bolig utviklet av en regional utvikler

Milepæl	Dato
Oppstartsmøte	03.11.2016
Kunngjøring av planarbeid	03.12.2016
Bystyrevedtak om videre arbeid	16.06.2021
Endelig planforslag levert	06.10.2023
1. gangs behandling (delegert vedtak om off. ettersyn)	25.11.2023
Offentlig ettersyn - fra / til	25.11.2023 - 16.01.2024
Endelig planvedtak	-

Forhold til overordnet plan

Prosjekt i tråd med overordnede føringer i KPA: Planområdet er avsatt som byfortettingssone i kommuneplanens arealdel, KPA2018. I bystyret sitt vedtak av KPA2018 fulgte det følgende flertallsmerknad: Merknad i KPA om prosjekter i fortettingssonen skal vurderes som sentrumssone. Plansaken ble lagt frem for politisk behandling der de fattet vedtak om at området skal vurderes ut fra vedtatt kommuneplan KPA2018.

Hovedhensikt med planen

Intensjonen med planforslaget er å rive eksisterende bebyggelse, og oppføre 142 boenheter fordelt på 8 bygg. Det er åpnet for inntil 1700 m² BRA næring i deler av bebyggelsen. Planen omfatter også lekeplasser og uteoppholdsarealer mm.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Ved oppstart i 2016 var det positiv holdning til å gå i gang. Laget et planforslag med en prøveinnsending i oktober 2019, men kommunen avviste planforslaget. Prinsippsak i 2021, flere runder før saken ble sendt på høring november 2023. Innsigelse fra SF som handler om støy. Utbygger opplever at dette har vært et politisk ønsket prosjekt, men at administrasjonen har endret holdning på bakgrunn av at de mener prosjektet ikke har gode nok kvaliteter.

Hva kunne vært alternativ handlingsmåte? Hva skal til?

Når reglene blir vedtatt (f.eks. ny KPA, normer osv), savnes tydelighet fra kommunen i hvordan reglene blir fulgt opp – det ville gitt forutsigbarhet for utbyggere. Bedre sammenheng mellom ønsket politikk og plan og bygg sine tilbakemeldinger.

	Problemstillinger	Case	Kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)	Støy er et stort tema. Også bakgrunn for SF innsigelse	Støy er et viktig tema. Her blir det satt på spissen; ønsker å bygge boliger med høy desibel på fasade, fortetting er innlemmet i KPA, men SF sier nei.
3	Mangel ved praktisering av loven	Faglig uenighet krever mye tid. Politisk forankring av planinitiativ oppfattes som positivt. Adm. må være lojal.	Har vært et politisk skifte i kommunen, der nytt bystyre ønsker å utfordre KPA. Dette er krevende og påvirker forholdet mellom pol/adm.
4	Mangel på avklaringer og koordinering (kommunen og regionale myndigheter)	Kommunens administrasjon ombestemte seg og stoppet planen. Måtte via politisk prinsippsak. Opplever at kommunen i liten grad gir samlet tilbakemelding.	Kommunen har 200 planer i prosess. Setter sammen team på sakene.
6	Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse	Savner mulighet for tettere dialog med kommunen	Kommunen har innført «veiledningsmøter». Kommunen ønsker at utbyggere ikke har kommet for langt før de kommer til dem. Ønsker å delta mer i prosessen med utbygger.
7	Mangel på gjennomføringsevne		
8	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Opplevelse av avstand mellom administrativ og politisk holdning. Nye krav må til en viss grad påregnes, men kan kreve mer kostnader og tid. Nye maler og føringer kan føre til mye unødvendig dobbeltarbeid.	Nytt bystyre ønsker å utfordre KPA, noe som fører til enkelte omkamper.
9	Andre forhold		

5.9 Stor bykommune – Case 1

Planen legger til rette for transformasjon fra næring til blandet formål. Utvikler er nasjonal næringsaktør

Milepæl	Dato
Planforslag mottatt	19.09.2018
Oppstartsmøte bestilt	20.12.2018
Kunngjøring av planarbeid	09.04.2019
Bestilt tilleggsinformasjon mottatt	19.08.2019
Fastsatt program for planarbeidet	22.10.2019
Førstegangsbehandling (adm. vedtak)	04.06.2021
Endelig planforslag lagt ut for offentlig ettersyn	14.06.2021-06.09.2021
Behov for tilleggsinformasjon, bemerkingsmøte	10.10.2021/13.10.2021
Ytterligere informasjon avventes	t.d.d.
Endelig planvedtak	t.d.d.

Forhold til overordnet plan/føringer

Kommunen hadde startet en re-tenkning av kommuneplanens bestemmelser for området allerede i retning av større boligandel. Denne informasjonen tilfløt verken saksbehandler eller utbygger på måter som gjorde at den ble tatt til følge i de første uforbindtlige konsultasjonene. Utbygger kjøpte området ut fra at det var avmerket til næring i KPA og det forelå en «relativt uspesifisert VPOR med åpning for å gå rett på detaljregulering.

Hensikt med planen

Prosjektet ligger i en del av byen som er under transformasjon, og eiendommen grenser til en trafikkert gjennomgangsvei (del av stamveinettet). Området er nesten fullstendig dominert av næringsbygg av ulike alder og kvalitet. Kommunen har snudd i forhold til hva som er optimal arealbruk på området. Utbyggers hensikt var å oppføre næringsbygg på eiendommen, til erstatning for bygg de har hatt i andre transformasjonsområder i byen.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Området hadde bygge- og deleforbud som gikk ut i 2019. I oppstartsmøtet i 2019 ble det klart at utbyggers eiendom måtte «svare ut» fellestiltak i området, men uten at det ble reist krav om felles planlegging. Området er delvis støyutsatt. Høringen gav en rekke kommentarer knyttet til framtidig helhet i området. I 2021 hadde PBE et bemerkingsmøte der de ikke anbefalte planen og igangsatte i 2023 et større utredningsarbeid for hele området og har nå samordnet etatene og avklart alle forhold som var på kommunens liste.

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Caset – kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)		
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)	Når området skal konverteres til bolig og ikke næring er støykravene krevende å oppfylle.	
3	Mangel ved praktisering av loven	De burde blitt informert om nødvendigheten av felles planlegging tidlig i prosessen	Kommunen mener de har informert. Kommunen foreslår å avslutte saken, for å starte på nytt når formål og krav er tydeliggjort.

4	Mangel på avklaring og koordinering	De burde blitt invitert til dialog i prosessen kommunen har hatt med å avklare hensyn som må utredes når området skal brukes til bolig og ikke næring	
5	Mangel på tillit, samarbeid og/eller kompetanse	De burde blitt invitert til dialogene kommunen har hatt med andre grunneiere i området.	
6	Mangel på gjennomføringsevne	Rekkefølgekravene er kun avklart på kostnadssiden, fortsatt uklart mht. utbyggers bidrag til finansiering.	Ved ny arealbruk var det behov for en mer spesifisert VPOR
7	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	De mener at områder i sterk endring krever redskap som i dag ikke finnes.	Signaler om endret arealbruk for området i ny KPA som var under
8	Andre forhold		

5.10 Stor bykommune – Case 2

Planen legger til rette for transformasjon fra næring til bolig. Utvikler er stor, nasjonal boligutvikler

Milepæl	Dato
Bestilling av oppstartsmøte m. forslagsstiller	25.04.2017
Oppstartsmøte	07.11.2017
Kunngjøring – varsel om oppstart	14.03.2018
Dialogmøter	22.11. 2018
Bekreftelse på ny tiltakshaver	05.11.2018
Gjennomført oppstartsmøte m utbygger	09.03.2018
PBE varsler avslutning av saken	29.10.2019
Statusmøte m. utbygger	20.12.2019
PBE varsler nødvendige (store) endringer og ny varsling av saken	14.02.2020
Tiltakshaver varsler ny fagkyndig	17.04.2020
PBE varsler at saken avsluttes	17.03.2021
Informasjonsmøte om endret prosjekt	27.09.2022
Oppdatert planforslag innsendt	21.01.2025
Endelig planforslag lagt ut for offentlig ettersyn	-

Forhold til overordnet plan/føringer

Området er regulert gjennom planprogram og VPOR. Første utkast til reguleringsplan inneholdt flere boenheter enn planprogrammet åpnet for og oversteg høyde-bestemmelsene. Et revidert forslag inneholder færre enheter og alternativ bruk næringsarealene (fellesarealer for boliger rettet mot eldre). Fortsatt er antall boenheter høyere enn planprogrammet tilsier. Kommunen mener at utbygger må forklare hvorfor prosjektet likevel oppfyller intensjonene.

Hovedhensikt med planen

Utbygger kjøpte området for å fortsette å bygge boliger i området. Området har vært byggeklart lenge, men utbygger har ikke startet tidligere dels fordi de allerede er i gang med å bygge og selge boliger i området dels fordi de har brukt eiendommen som riggplass. Nå ser de behov for å finne alternative løsninger for første-etasje.

Forhold som har ført til økt tidsbruk/sørget for fremdrift.

Utbygger fremmet forslag som overskred rammene for eiendommen, men endret fagkyndig og endret planen. Nå arbeides det med alternative løsninger på bestemmelser om næringsarealer/publikumseksponeerte arealer. Det har tatt tid å finne løsninger som er markedsmessig forsvarlig og det har tatt tid å justere og samkjøre alle detaljer i planene. Dialogen framstår som tung i perioder.

	Problemstillinger	Caset – utbyggers vurderinger	Caset – kommunens vurderinger
1	Mangel ved lov/lovsystem (eks manglende arealformål)	Reguleringsformål «boliger for eldre» ville kanskje kunne gi sikkerhet for at forespeilet formål er reelt	Prinsipiell usikkerhet om målgruppe-innrettede boliger med dele-løsninger faktisk brukes som intendert også i framtiden.
2	Nye forskrifter og krav underveis (eks støyveileder)		
3	Mangel ved praktisering av loven	Planprogram for stort område i endring må kunne revideres. VPOR oppfattes som juridisk bindende.	Kommunen ber utbygger argumentere for hvordan deres alternative løsninger oppfyller intensjonene i planprogram og VPOR.
4	Mangel på avklaring og koordinering	Utbygger opplever at sektormyndighetene i kommunen ikke er koordinert tidsmessig	Kommunen er delvis enig og viser til at sektorene følger egne planer.
5	Mangel på tillit, samarbeid og/eller kompetanse	Uklar rolleforståelse: kommunen forventer at forslagsstiller forklarer hvordan foreslåtte løsninger faktisk svarer ut krav og intensjon i overordnet plan. Å komme fram til et fullstendig planutkast framstår som en svært komplisert «øvelse».	Opprinnelig forslag overskred planprogrammet på høyde og antall enheter, noe som framstår som uheldig for samarbeidsklimaet.
6	Mangel på gjennomføringsevne		
7	Mangel på forutsigbarhet – paradigmeskifter – nye krav	Planprogram for et stort område må kunne tilpasses når området nærmer seg de siste byggetrinnene.	
8	Andre forhold		

6 Innspill fra nøkkelinformanter i forvaltningen og byggenæring

I tillegg til intervjuene er det innhentet informasjon fra en referansegruppe der kommunal og privat sektor er representert. I dette kapitlet trekkes de innspill som er kommet om tematikken generelt, fra kommuner, statsforvalter og byggenæringen frem.

6.1 Kommuner

Representanter fra administrasjonen i fem kommuner ble intervjuet i undersøkelsen. Intervjuene omhandlet både de to casene som var valgt ut for hver av kommunene og generelle vurderinger omkring tidsbruk i planprosesser. De fem kommunene representerte ulike pressområder i landet gjennom å være:

- En mindre regional by
- En større regional by
- En forstadskommune til en stor by
- En stor regional by
- En stor bykommune

Overordnede rammer – kommuneplanens arealdel

På spørsmål om de overordnede rammer i kommuneplanens arealdel gir føringer for en effektiv prosess, varierer svarene noe mellom kommunene.

En av kommunene som har god framdrift i plansakene, svarer at kommuneplanen gir gode rammebetingelser, og at det er en felles forståelse av rammebetingelsene mellom utbygger, politiker og administrasjon.

En stor bykommune hvor plansakene tar lang tid erfarer at stadig nye rammebetingelser hindrer god saksflyt hvis ikke de får en rask implementering. Erfaringen er at implementering må skje raskt for enhetlig praksis. Dette krever både intern og ekstern opplæring. Kommunen har erfart at saker med krav til felles planlegging i kommuneplanen, hvor kommunen beslutter å gi unntak fra kravet, har utpekt seg som saker med lang tidsbruk. Sakene hvor det ikke foreligger et tilstrekkelig overordnet plangrunnlag, men hvor kommunen likevel anbefaler unntak fra kravet om felles plan, utmerker seg særlig.

Mens en av kommunene opplever at kommuneplanen på enkelte områder er for fleksibel og dermed uforutsigbar, sier en annen kommune at kommuneplanen på enkelte områder er på et detaljeringsnivå som ikke nødvendigvis forenkler planprosesser. Sistnevnte kommune har i sin kommuneplan forsøkt å løse ulike utfordringer som forskjellige sektorer har sett i utviklingsprosjekter som har vært de siste årene, og bakt inn mange detaljer i sin kommuneplan.

En av kommunene viser til at de har ganske detaljerte overordnede planer, og synes dette er en fordel fordi det gir tydelige føringer for reguleringsprosesser. En utfordring som likevel trekkes frem, er at nye overordnede føringer kan gi behov for nye rutiner/nye kontaktpunkt. Dette blir ofte en utfordring i kommunen å få på plass, og kan ta litt tid.

Interne forhold

Intern organisering

Flere av kommunene har organisert seg for å kunne sikre fremdrift i planprosesser, og har rutiner for intern forankring og faglig drøftelse.

Tre av kommunene opplyser at de har god erfaring med faste arbeidsmøter i plansaker og opplever at organiseringen bidrar til raskere saksbehandling. En kommune som har lav samlet saksbehandlingstid erkjenner likevel selv at de bruker en del tid på interne avklaringer, mens en annen kommune hvor samlet saksbehandlingstid er lang, ikke oppfatter at de bruker lang tid på interne uenigheter og avklaringer.

Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon

Manglende tillit mellom politisk ledelse og administrasjon fører til mange omkamper som igjen påvirker framdriften. En av kommunene er tydelige på at det er lite tillit mellom administrasjon og politikere og at politisk ledelse snur mange administrative avgjørelser. Her opplever også administrasjonen oftere nå enn før at saker ved oppstart begynner med et møte med politisk ledelse, heller enn et veiledningsmøte med administrasjonen.

En annen kommune står i kontrast til dette, her er så mye myndighet som mulig delegert fra politisk ledelse til administrasjonen. Dette gir utslag i raskere prosesser, opplever kommunen.

I en av kommunene fremmes planinitiativ i strid med overordnede føringer for politisk behandling, dersom dialogen med utbygger ikke har fått partene til å enes. Kommunen legger stor vekt på den tidlige fasen og erfarer også at politikerne gir administrasjonen backing i å avklare om planen skal igangsettes eller ikke. Dette er en av kommunene med rask saksbehandlingstid.

I storbykommunen med lang saksbehandlingstid er erfaringen at mye tid går i den politiske behandlingen.

Forholdet mellom utbygger og administrasjon

Flere av kommunene bruker en god del tid på innledende fase, og tror utbyggerne ser dette som nyttig. Kommunen opplever at de planene som tar lengst tid, er de sakene hvor utbygger har gjort en stor jobb før de tar kontakt med kommunen.

Storbykommunen har erfart at den totale kalendertiden som går med i detaljplanleggingen, har økt betraktelig de siste 10 årene. Økt saksbehandlingstid har gitt økt behov for koordinering i prosessen, mange gjenopptakelser som skaper frustrasjon og som krever fokus og tid. Ansvar for tiden ligger hos alle involverte parter, også utbygger.

Den store regionale bykommunen erfarer at i plansaker hvor kommunens forslag til prosess for saksbehandling ikke følges, og administrasjonen ikke får samarbeid med utbyggere om utarbeidelse av planen, ofte ender med at planforslaget blir avvist og sendt i retur. Mangel på dialog mellom kommunen og utbygger i innledende fase kan påvirke tidsbruken. Det kan være uenighet om dokumentasjonskrav, eller krevende diskusjoner rundt utviklingspotensialet sent i prosessen som ofte skyldes at rammene for plansaken ikke er godt nok avklart tidlig i prosessen. Kommunen opplever at når administrasjonen er tydelig i sine tilbakemeldinger og helt konkret overfor utbygger på hva som trengs for å komme videre i saken, går saksbehandlingen raskere. Dette krever ekstra innsats og egne dialogmøter fra kommunens side, noe kommunen opplever at det er verdt. Kommunen opplever at tiden saker er til behandling har økt på grunn av tiden utbygger bruker på planproduksjon.

Omkamper med utbyggere tar mye tid, særlig i de saker hvor det er uenighet og utbygger bruker tid på å overbevise kommunen om sitt syn.

I den større regionale bykommunen (med rask saksbehandlingstid) opplever kommunen at utbyggere og kommune stort sett er enige i de viktigste sakene. Utbyggerne er stort sett dyktige, og finner måter å gjøre det på som en kan bli enige om. Det kan være noen diskusjoner om høyder og liknende, men stort sett er utbygger og kommunen enige om det overordnede.

Forstadskommunen (med rask saksbehandlingstid) opplever stort sett et godt samarbeid med utbyggere, med enkelte unntak. Kommunen opplever at det er lettere å samarbeide med større, profesjonelle utbyggere som har erfaring med planprosesser og vet hva som kreves av ressurser og kompetanse.

Gjennomføring og kostnader til infrastruktur

Kommunene har noe ulik erfaring knyttet til gjennomføring og utbyggingsavtaler. En av kommunene peker på at det er vanskelig å få til gjennomføring i enkelte områder i kommunen, og de opplever at det er vanskelig å kreve store utbyggerbidrag. Noen planer har tunge krav og står i stampe. Dispensasjon er vanlig for å komme videre, men kommunen er usikker på om det er til det beste for byen.

En av de andre kommunene opplever det som en utfordring at kostnader sjelden er en del av planbehandlingen, og at prosesser knyttet til å avklare hvordan infrastruktur skal eies etter ferdigstillelse ikke er på plass. Dette forsinker gjennomføringen.

I en av kommunene er det rutine for at utbyggingsavtale følger sakene, og det er en dialog om dette helt fra oppstart. Gjennomførbare rekkefølgekrav er viktige for å få gjennomført planer. På grunn av at kostnadene øker og noen løsninger blir utdatert, er det en utfordring å få gjennomført eldre planer med rekkefølgekrav som fortsatt ikke er gjennomført.

I en annen kommune prøver de å ha et utkast til utbyggingsavtale klart samtidig med planvedtaket. Prosessene holdes adskilt, men følger hverandre. Her peker de på at det er en utfordring at utbyggingsavtaler krever kostnadsberegninger, som videre utløser behov for prosjektering på et mer detaljert nivå enn hva som er nødvendig for planforslaget. Dette kan skape diskusjoner om detaljeringsnivå i planen, noe som kan påvirke tidsbruken.

Eksterne forhold

Samarbeid med statlige og regionale myndigheter

Samarbeid med statlige og regionale myndigheter kan påvirke fremdriften i planprosesser. Dette oppleves noe ulikt fra kommune til kommune. Enkelte kommuner har et godt samarbeid med myndighetene, mens andre kommuner ikke har samarbeid i det hele tatt.

En av kommunene har organisert seg slik at de har kontakt med statsforvalter og fylkeskommunen på jevnlig basis – både i fredstid (tema) og krigstid (konkrete saker), og opplever dette som et positivt tiltak. Kommunen opplever samtidig at Statsforvalteren sliter med ressurser og setter pris på å bli avlastet faglig av kommunen.

En annen kommune opplever at samarbeidet med statlige og regionale myndigheter har blitt mer krevende etter fylkessammenslåingen, og at manglende vilje til samordning hos regionale myndigheter har forsvunnet. Dette pekes på som en årsak til at plansaker tar lengre tid.

En av kommunene er meget fornøyde med regionale myndigheter. De opplever at myndighetene er raskt på banen og tidlig ut med å koble seg på plansaker. Derimot erfarer de at høringsuttalelser fra enkelte statlige myndigheter ofte kommer for sent i prosessen, og at noen ikke vil gi uttalelse før planforslaget er komplett, til tross for nasjonale føringer om at statlige myndigheter skal involveres tidlig i planprosesser.

I en annen kommune, tilhørende et annet fylke, viser de til god erfaring med samarbeid med statlige myndigheter. Avklaringer av innsigelser har vært håndtert på en tilstrekkelig god måte. Kommunen har større utfordringer med samarbeid med fylkeskommunen, og opplever at de ikke er rigget for å håndtere saker fra kommunen på en effektiv måte. De viser også til fylkessammenslåing og oppsplitting som en årsak til at det har vært krevende. Kommunen har også erfaring med at fylkeskommunen ikke ønsker å bidra med midler, momsrefusjon el.l. for å støtte opp om gjennomføring. Dette påvirker planprosessen og øker kostnadene på infrastruktur. Kommunen oppfatter at dette ikke samsvarer med regional plan, og etterlyser en annen holdning til tiltak som berører fylkeskommunen.

Medvirkning

Det er ingen av kommunene som uttrykker at kravet til medvirkning påvirker tidsbruken i plansaker, blant annet fordi det er innarbeidede rutiner og blitt en naturlig del av planprosessene.

En av kommunene opplever at trafikkisikkerhetstiltak gir mange klagerunder, og at det er en forventning om at administrasjonen skal løse alt. De erfarer at politikerne har blitt nabolagets talsrør mer enn at de har eierskap selv til planene, og at dette har blitt mer sprikende etter kommunesammenslåing. Men dette påvirker likevel fremdriften i liten grad.

En annen kommune opplever at mange høringsinnspill og medvirkning generelt gjør at planprosesser tar lengre tid, men uten at det påvirker saksbehandlingstiden til kommunen. Derimot kan høringsinnspill påvirke fremdriften i den politiske behandlingen.

Dokumentasjonskrav fra statlige/regionale myndigheter og innsigelser stjeler mye tid, opplyser en av kommunene. De erfarer samtidig at detaljreguleringer som er i tråd med overordnet plan, får en rask og effektiv planprosess.

Lang saksbehandlingstid i en av kommunene knyttes primært til store boligplaner, komplekse planer, og planer i tettbygde strøk. Denne type plansaker inneholder ofte problematikk som går på tvers av både statlige, regionale og kommunale planretningslinjer. Kommunen erfarer også at tidsbruk kan øke dersom utbygger ikke har en tilstrekkelig kompetent plankonsulent som rådgiver, og dersom utbygger ikke ønsker dialog med administrasjonen tidlig i prosessen slik at man kan få en tidlig avklaring av hva som skal utredes og undersøkes.

Også andre kommuner erfarer at mange forhold skal avklares i komplekse plansaker og at dette tar tid. I tillegg fordrer effektivitet at alle etater har tid til å sette seg inn i sakene og bidra konstruktivt på riktig tidspunkt. En av kommunene har gjort en kartlegging av tidsbruk, og ser en tendens til at der kommunen bruker mye tid på avklaringer i tidligfase av en plansak, gir det kortere tid på resten av planprosessen. De sliter derimot noe internt med begrensede ressurser og begrenset innsikt i planfaget på enkelte fagområder, som kan forsinke prosessen. Parallelle overordnede prosesser innenfor samme område er også svært krevende og forsinker. Når flere planer og prosjekt berører hverandre på en eller annen måte innenfor et avgrenset område, kan det være krevende og ta tid å få avklaringer. Kommunen oppfatter at det er omfanget av hva som skal utredes som er det som påvirker fremdriften i plansaker mest. Det er stadig nye forventninger til hva som skal utredes, og dette gjør at tidsbruken øker.

En av kommunene opplyser at de bruker en del tid på vurderinger om KU og planprogramplikt. Dette kan ta tid, og oppfattes som litt vanskelige utfordringer.

Annet

Konsulentens kompetanse og erfaring

Flere av kommunene trekker fram kompetanse hos konsulent som et potensial for mer effektiv saksgang. Videre erfarer kommunen at konsulenten har en viktig rolle som faglig mekler mellom utbygger og kommune.

Kompetente konsulenter tar ansvar for å avklaringer som de forstår at kommunen har behov for. En av kommunene opplever at det er få konsulenter som forstår det sosiale spillet og oversetterjobben godt nok, og at en bedre forståelse av det hos konsulenten kunne gitt smidigere og raskere saksbehandlingsprosesser.

En annen kommune trekker også frem at konsulentenes faglighet varierer veldig, og at dette har påvirkning på prosessen. Kommunen ønsker å se konsulenten som deres fagfelle, men alt for ofte blir dialogen ikke god nok. De har inntrykk av at utbyggere med lite erfaring ofte engasjerer konsulenter med lite erfaring. Kommunen er opptatt av at det bør stilles kvalifikasjonskrav til konsulenten om å være offentlig godkjent plankonsulent og fremhever dette som sin viktigste konklusjon/tilbakemelding.

Generelt

Regelverket

Kommunene har ulike innspill knyttet til regelverket, oppsummert i punktene under:

- Det ville være nyttig å se på regelverket i fortettingspolitikken, eksempelvis er all diskusjon med veimyndighet om avvik fra veinormaler veldig krevende
- Det er komplekst og dyrt å bygge nært kollektivknutepunkt i transformasjonsområder, og det gir økt utredningsbehov. Dette gjelder særlig temaene støy, støv, utnyttelse, og i svært mange tilfeller er det knyttet til vegproblematikk.
- Støy er vanskelig og gir mye diskusjon i plansakene fordi kommunene opplever at utbygger presser rammene for boligkvalitet
- Oppfølging av bærekraftsmålene er tidkrevende, både utredningskravet og nivået på utredninger har økt. Usikkerhet om ansvarsforholdet i flomproblematikk er krevende for kommunen.
- Lovverkene er spredt og at det kommer nye statlige utredningskrav hvert år (klimaregnskap, arealregnskap, naturregnskap sammen med stort krav om detaljer og KU i tillegg), og at ingen av de statlige og regionale myndighetene tar samfunnsansvaret og ser helheten. Opplever at de får innsigelse på samme tematikk fra flere, for eksempel NVE og Statsforvalter, men ut fra ulike lovverk.
- Myndigheter bør i mye større grad utøve skjønn, og kommunene trenger at overordnede myndigheter ser samfunnsnyten i å utøve skjønnet vi har i PBL framfor å fremme innsigelser (ref. tildelingsbrevene til Statsforvalter). Opplever at det lages nye paragrafer framfor å se på hele regelverket, og at dette noen ganger slår hverandre i hjel. Bedre koordinering av lovverk etterlyses.

Suksesskriterier for en rask og effektiv planprosess

Kommunene peker på disse forholdene som suksesskriterier for en rask og effektiv planprosess:

- Detaljregulering i tråd med overordnet plan
- At området er modent for utvikling
- Unngå parallelle prosesser på ulike nivå i samme område
- Komme riktig ut fra starten og ha et godt faglig samarbeid med konsulent
- Samarbeidsvilje hos utbygger
- Intern enighet i kommunen om prioritering, retning, faglige vurderinger og rekkefølgekrav
- Saksbehandlere som forstår hva som er vesentlig å avklare i de ulike fasene av planprosessen

6.2 Statsforvalter

Statsforvalterne er organisert i fagseksjoner, der planseksjonene følger plansakene frem til vedtak. De innhenter faglige innspill fra andre fagseksjoner som landbruksavdeling, helse, forurensing, sikkerhet og beredskap osv. ved behov, og har interne forum der plansaker drøftes. Innsigelsesmyndighet er delegert til avdelingsdirektørene.

Juridisk avdeling behandler klagesaker. De er ikke inne i selve planprosessen. Stort sett innebærer det vurderinger av om utredningene er gode nok og skjønnsutøvelsen saklig. Om planen er «god» eller «dårlig» er ikke del av deres skjønn, det er kommunens ansvar.

Statsforvalteren holder som hovedregel høringsfrister. Om saken er godt opplyst og lett å sette seg inn i, vil det også være lettere for regionale og statlige myndigheter og holde frister, også om det er aktuelt med innsigelse. Det vektlegges å få avklart ev. varsler om innsigelser fra andre fagmyndigheter så tidlig som mulig, men det er ikke alltid dette lykkes. De ber av og til om utsatt frist på vegne av andre fagmyndigheter. Statsforvalteren skal koordinere innsigelser, og kan også avskjære fra andre myndigheter, men det er svært sjeldent at dette gjøres. Avskjæring er ikke delegert. De har jevnlig møter med andre fagmyndigheter for å sikre gode rutiner på håndtering av plansaker.

Statsforvalteren peker på at de ikke har verktøy som kan bidra til raskere saksbehandling. Deres rolle er kontroll. Embedet har ikke mandat til å gi planfaglige råd, men kan gi råd innen juss, i hovedsak i forbindelse med kommuneplanprosesser. I intervjuene er representanter for embedet opptatt av at plansaker som er i tråd med overordnede føringer, og der det er gjort en skikkelig jobb med det grunnleggende kunnskapsgrunnlaget lettere og raskere går gjennom systemet. Eventuell dialog med statsforvalteren er det kommunene som styrer. Embedet har aldri møter med utbygger alene, kun med kommune og utbygger om kommunen ønsker dette. De trekker frem regionale planforum som gjerne kan benyttes oftere til faglige drøftinger. Det er stor forskjell på hvor mye kommunene bruker den arenaen.

Statsforvalteren får mange henvendelser fra kommunene, ofte om juridiske problemstillinger.

Statsforvalteren skal utøve kontroll, og har dermed ikke mulighet til å gå langt inn i planfaglige vurderinger og gi råd, selv om de ser at mange kommuner trenger både kompetanse og kapasitet. De mener at fylkeskommunen i større grad kan ta en slik rolle. Statsforvalteren skal avveie hensynet mellom boligbygging av andre hensyn. De legger vekt på å være tydelige slik at misforståelser unngås. Om utredningene er gjort ordentlig på rett nivå, vil etterfølgende planarbeid og byggesaker gå mye lettere og raskere.

Når det gjelder årsaker til langs saksbehandlingstid i plansaker peker representanter for embetet på at detaljeringsnivået har økt vesentlig de siste årene, og en av informantene beskriver det som at kommuneplanens arealdel er blitt store reguleringsplaner. Det oppleves som at manglende ressurser til saksbehandling i kommunene gjør at de prøver å løse flere utfordringer i kommuneplanen. Blant annet ved å gjennom kommuneplan oppheve reguleringsplaner, som må gjøres slik saksbehandlingsreglene i pbl. kap. 12 foreskriver, bestemmelser som plan- og bygningsloven kapittel 11 ikke åpner for, mange skjønsmessige bestemmelser og mange saksbehandlingsregler. I intervjuene kommer det frem at dette økte detaljeringsnivået gjør at faren for konflikt øker. Det kan ende med at innsigelsene og utredningskravene kommer på feil nivå. De ser ofte at kommuneplanprosessene tar for mye kapasitet og alt annet settes på pause.

6.3 Byggenæringen

Byggenæringen har gjennom intervjuer, møtene i referansegruppa, presentasjoner og oversendte notater kommet med en rekke innspill. Nedenfor er hovedtrekkene i deres forslag til tiltak for å forenkle og effektivisere plan og byggesak oppsummert.

Tillit og samarbeid

Fremdrift er svært viktig for byggebransjen. Tidsbruken er kostnadsdrivende. Informantene ønsker å jobbe tettere med kommunen. En utbygger bruker ordet «dialogbasert planlegging», der det er tett kontakt mellom kommune og utbygger for å jobbe mest mulig effektivt for å få sakene fram. Dette er et felles ansvar. Byggebransjen mener at det å skille mellom tiden saken ligger hos utbygger eller hos kommunen ikke har noen hensikt, da dette i realiteten er ment å være et samarbeid frem til vedtatt plan for å gi hjemmel for utbygging. Kommunen har en rekke tema og interesser de skal ivareta, og det har også utbygger. Det er viktig å ha respekt for hverandres roller og være åpne. Utbyggerne må også være proaktive, og be om møter for å avklare ulike tema underveis, men det fordrer også at kommunene er i stand til å ta disse delbeslutningene. Dette krever ansvarliggjøring av kommunens fagetater, og at prosessen styres av en tydelig planetat.

Planprosessene har generelt blitt mer «framtunge», ved at planinitiativene eser ut, og mye kreves avklart allerede i denne fasen. Tanken bak planinitiativet er å få avklaringer og tydelige føringer i en tidlig fase. Dette er viktig, men det må holdes på et hensiktsmessig nivå.

Utbygger/kommune

Byggenæringen påpeker svakheter med KOSTRA-statistikken. Statistikken viser at det er tiden planen ligger hos utbygger som bidrar til økt saksbehandlingstid, og de er opptatt av at det er store forskjeller i praksis mellom kommunene på hvordan de rapporterer. De fremhever også at det pågår stor grad av parallell behandling der det er et inntrykk av at hele denne tiden tilskrives utbyggers tid.

Fordelingsnøkkel mellom utbygger og kommune oppleves ikke som relevant. Hele planprosessen fra oppstartsmøte til vedtak er kommunens ansvar, inkludert merarbeid kommunen pålegger utbygger.

Eksempler på merarbeid:

- Når fagetat eller sektormyndigheter etterspør ulike temaautredninger, særlig når disse kommer sendt i prosessen
- Når saksbehandler er usikker på hvilket detaljeringsnivå som er «tilstrekkelig» i den enkelte sak, er det lettvis å be om høyest mulig detaljeringsgrad
- Når kommunen selv oppdaterer eksisterende føringer, normer og retningslinjer for planarbeidet i kommunen

For utbygger må markedsverdien av prosjektet hele tiden oppdateres.

Krav til dokumentasjon

Omfanget av krav til dokumentasjon har økt. I utgangspunktet er dette forståelig med økt krav til tilpasning for klimaendringer osv, og byggebransjen er innstilt på å opplyse sakene så godt som mulig. Noen informanter mener dette også handler om erfaring hos dem; hva skal til for å få fram en god plan? At kunnskapsgrunnlaget for planforslaget må være godt er det enighet om. Utfordringen er når kravene kommer underveis, og i noen tilfeller svært sent i prosessen. Dette er krevende å håndtere for utbyggerne. Utbyggere bruker mye ressurser på fagkompetanse for å svare ut ulike krav og føringer. Det etterlyses en respekt for det arbeidet som gjøres, og at faglig uenighet må begrunnes også fra kommunens side.

Kommunene kan i mange tilfeller arbeide parallelt med overordnede planer eller strategier som genererer omfattende dokumentasjonskrav. Disse må «oversettes» til bestemmelser i tekst og kart. Slik «oversettelse» krever ofte detaljert prosjektering allerede ved planavklaring, og ikke ved rammesøknad. Eksempler er søppel-sug, teknisk plan, veiplan, grønnstruktur, parkering, miljøoppfølging, blågrønn-faktor, klimaregnskap m.m.

Byggenæringen viser til et eksempel fra Oslo kommune der kommuneplanens arealdel, §13.1, omhandler klimagassberegninger som skal følge med forespørsel om oppstartsmøte. For å oppfylle et slikt krav kreves full detaljering av prosjektet.

Detaljeringsgrad

Byggenæringen er opptatt av at lovens vide rammer har ført til stor variasjon mellom kommunene når det gjelder utforming av reguleringsplaner, og at generelt så har detaljeringsgraden økt voldsomt, både i reguleringsplan og kommuneplan. Det er helt vesentlig at detaljeringsnivået som settes via planbestemmelser i arealplaner blir redusert til det som er nødvendig å avklare i plansaken. Slik det er nå er flere og flere kommuneplaner på detaljreguleringsnivå og reguleringsplaner på byggesaksnivå.

Byggenæringen har forståelse for at kommunen må sette rammer, men det savnes en vurdering av hvor detaljert disse rammene i realiteten må være. En god del av det som detaljeres ut i reguleringsplaner er allerede sikret gjennom annet lovverk, eller hører hjemme i byggesaken. Informantene mener derfor det er nødvendig med en bedre sammenheng mellom plan- og bygningsloven og krav som utbyggere uansett må forholde seg til gjennom lover og forskrifter.

Fra plan til byggesak er i noen tilfeller krevende. Noen utbyggere tar tak i utbyggingsavtalen tidlig i planprosessen for å få en avklaring av de kommunale kravene, og aktuelle rekkefølgebestemmelser tidlig.

Kompleksitet

Byggenæringen peker på at det er behov for opprydding og forenkling av alle veiledere, normer, retningslinjer m.m. sentralt, regionalt og kommunalt, som legges til grunn for

utarbeidelse, vurdering av hensyn og behandling av plan- og byggesaker. Det er i mange tilfeller en rekke hensyn og vurderinger som må gjennomføres uten at de nødvendigvis bidrar til å avklare saken i vesentlig grad. Det er også en utfordring av tolkningen og forståelsen av disse varierer mellom de ulike aktørene, og dette i tillegg kan endre seg underveis i en prosess.

Innsigelse

Byggenæringen opplever at kommuner og forslagstillere bruker mye tid og ressurser på å svare ut innvendinger fra overordnet myndigheter. De mener det kan være hensiktsmessig vurdere hvordan trussel om innsigelse påvirker planene og i tidligfase.

Plansak

- Fastsetting og oppfølging av mål for å sikre at det reguleres nok nye boliger. Det er krise i boligforsyningen; i de neste 4 årene vil det ferdigstilles 40 000 færre boliger enn behovet.
- Standardiserte planbestemmelser og dokumentasjonskrav; detaljeringsnivået i planbestemmelsene må reduseres til det som er nødvendig for å avklare plansaken
- Forpliktende fremdriftsplan mellom kommune og forslagstillere; milepæler som også forplikter andre offentlige høringsinstanser.
- Tiden fra gjennomført oppstartsmøte til vedtatt plan bør ikke ta lengre tid enn 2 år
- Grunnlag for redusert reguleringsrisiko og flere økonomisk byggbare planer.
- Endre regelverket for endring av arealplaner (endre av pbl § 12-4). Gjeldende regelverk er for strengt, blir derfor lite brukt. Vi må unngå unødvendige dispensasjoner og sikre at planer blir økonomisk byggbar.
- Ikke TEK krav i arealplaner; tekniske krav er forbeholdt byggteknisk forskrift, og det må tydeliggjøres at kommunene ikke kan innføre egne tekniske krav i planbestemmelser.
- Ny avtalemodell for infrastrukturkostnader; forslaget om ny modell for offentlige infrastrukturkostnader bør prioriteres.
- Transformasjon og påbygg; sikre at det blir lettere å øke utnyttelsen av grå arealer.
- Innføre retningslinje for beregning av kommunenes boligreserve Viktig tiltak for vurdering av tilstrekkelig boligbygging i kommunen.

Byggesak

- Ingen nullstilling av saksbehandlingstid; pause saksbehandlingstiden når byggesaken er mangelfull, uavhengig om manglene er store eller små.
- Lov- eller forskriftsfestet krav for utsendelse av mangelbrev; innføre tidsfrist på 30 dager for å besvare om en byggesøknad er mangelfull eller ikke.
- Gebyrreduksjon for 3-ukers saker; unngå at behandling av sakene blir nedprioritert av kommunen
- Fjerne vedtak om midlertidig brukstillatelse; ansvarlig søker bør kunne melde om at tiltak tas i bruk. Frigi ressurser i kommunen som kan brukes til annen saksbehandling eller tilsyn.

7 Analyse

Den statistiske kartleggingen og casestudiene danner grunnlaget for analysen i det følgende. Analysens funn bidrar til å avklare om de opprinnelige hypotesene listet opp i kapittel 1 kan underbygges.

7.1 Behov for presiseringer av plan- og bygningsloven § 12.7

Det er i kapittel 3 redegjort for innretninger av lov og forskrift av betydning for tematikken i denne undersøkelsen. I gjennomgangen av saker i de fem kommunene ble det fra enkelte av utbyggerne uttrykt at de savner hjemler i loven for bestemmelser som kan bidra til raskere enighet om løsninger. Et eksempel på dette er en utbygger som viser til et stort boligprosjekt i en større by. Prosjektet skulle løse en rekke krav satt i overordnede dokumenter, og fant at flere av dem ikke var realiserbare i markedet i dette området. De fant en løsning der prosjektet vektla boliger med deleløsninger. Med denne type boliger kunne fellesområdene legges i første etasje, og prosjektet kunne både svare ut et ønske fra befolkningen i nabolaget om eldreboliger, og sørge for en utadvendt utforming av førsteetasjen i prosjektet. De oppfattet imidlertid at kommunen ønsket større trygghet for at boligene faktisk ble bebodd av eldre og fellesarealene brukt til deleløsninger øremerket beboerne, for å kunne tillate flere og mindre enheter enn rammene tilsa. Fra utbyggers ståsted ville en bestemmelse om målgruppe for boligene gitt kommunen denne «sikkerheten». Lovens § 12-7 nr. 5 gir ikke hjemmel til å legge til rette for boliger tilpasset eldre, eller rom for å spesifisere disposisjonsform (leie-eie-deleie m.m.), men regjeringen er i prosess med å behandle høringsforslag for slike endringer.³⁰Når det gjelder aldersbegrensninger er det ikke anledning til å ha krav om at det faktisk skal bo *eldre* mennesker i disse bygningene. Dette blir regnet som et privatrettslig forhold som loven ikke regulerer. Utbygger peker på at denne type spesifisering vil være viktig når utbyggerne eksperimenterer med nye boformer. Skal kommunen får anledning til å «sikre seg» at boligene forbeholdes eldre med ønske om sosial boform, må loven endres og endringene bør knyttes til boform heller enn aldersgruppe – eksempelvis boenheter i boligbygg med fellesløsninger.

7.2 Uklare føringer fra kommunen i tidlig fase – særlig om plan- og bygningsloven § 12.8 og §12.9

Det foreligger en forskrift for behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Denne gir blant annet krav til innhold i planinitiativet som skal sendes inn, ofte sammen med forespørsel om oppstartsmøte. Forskriften gir det vi kan kalle «rimelig forventning» til en tidligfase av et privat reguleringsforslag. Der listes det opp hva et planinitiativ for en reguleringsplan skal redegjøre for. Listen er relativt konkret, se faktaboks 2 under, og vil i praksis kreve en viss grad av detaljering, og i noen tilfeller noe prosjektering. Noen av utbyggerne legger stor vekt på at skissen som legges fram er realiserbar, og i tilstrekkelig grad detaljert slik at de får nødvendige avklaringer av kommunen.

Samtidig viser gjennomgangen av casene at planavklaringene i denne fasen i flere tilfeller blir altfor «fortung». Plan- og bygningsloven §12.8 har krav om at når det er private som

³⁰ På grunnlag av flere utredninger har Kommunal- og distriktsdepartementet utformer forslag til endringer i Plan- og bygningsloven der blant annet rom for mer detaljert spesifisering a boligtyper er tatt opp. Forslaget ble sendt på høring april 2024: <https://www.regjeringen.no/contentassets/68aca7b789c94c0495f21c54c0f53035/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-og-kart-og-planforskriften-planbestemmelser-om-boligkjopsmodeller.pdf>

fremmer forslag til planinitiativ, skal det avholdes et oppstartsmøte hvor det informeres om gjeldende rammer og bestemmelser for området. Her skal kommunene gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og senest like etter oppstartsmøtet skal kommunene evt. beslutte å avvise et planinitiativ dersom de mener at forslaget bryter vesentlig med gjeldende bestemmelser og intensjoner. Flere av casene antyder, på litt ulike måter, at nivået på planinitiativ, og dermed grunnlaget for oppstartsmøtet, ikke fungerer etter intensjonen, og at kommunene går for langt i sine krav til detaljering i denne tidlige fasen.

To ulike utbyggere sier:

«Planinitiativ virker mot sin hensikt – forventer også mange avklaringer som bør komme seinere i prosessen.

«Det framstår dels som uforutsigbart mht. detaljeringsnivå og hvilke avklaringer som kreves. Ting tar lenger tid når det gjelder å få et tidlig avklaringsmøte (vår kommentar: før oppstartsmøtet). – kommunen krever planinitiativ først».

Da flere utbyggere, med erfaring fra ulike kommuner, peker på at kommunene krever et svært gjennomarbeidet forslag allerede i oppstartsmøtet, kan det tyde på et behov for å klargjøre hva som er et hensiktsmessig nivå på et planinitiativ.

Noen kommuner legger planinitiativene frem til politisk behandling for å sikre politisk forankring. Dette er ikke et krav, og gir et ekstra ledd som tar tid, men flere av informantene ønsker dette, da det gir politisk forankring som kan redusere tidsbruken senere.

Som det framgår av figur 2 i kapittel 3 skal partene vurdere initiativet på detaljeringsnivå for «planprogram», men plan- og bygningsloven knytter begrepet «planprogram» først og fremst til reguleringsplaner med vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn (§ 10.9). Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister, deltagere og opplegg for medvirkning, jf. § 4-1 andre ledd, og det er kommunen som avgjør om et slik program skal fastsettes, jf. § 12-9 tredje ledd. Det avgjørende vilkåret er om planen kan få «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn, jf. § 4-1 første ledd, jf. § 12-9 første ledd, med videre detaljeringer gjennom KU-forskriften og veiledere. I flere av sakene kom det fram at det var uklart for forslagsstiller hva som utløser krav om program og likeledes hva som utløser krav om konsekvensutredning (KU).

Fra casene kommer det fram at kommunen ofte ber om utdyping av ulike detaljer før de aksepterer å holde formelt oppstartsmøte. Utsagnene ovenfor må forstås på denne bakgrunnen.

«De bruker en del tid på vurderinger om KU og planprogram-plikt. Dette kan ta tid, og oppfattes som litt vanskelige utfordringer».

Utsagn om oppstartsfasen fra en utvikler i en mindre by

«(Vi) konstaterer at det er vanskelig å få prinsipielle avklaringer tidlig. Kommer ikke til å legge så stor vekt på tidlige avklaringer og tidlige tilpasninger – kan like godt gjøre planen ferdig».

Det kommer også fram at forslagsstiller ikke får inn kommentarer fra sektormyndighetene tilstrekkelig tidlig – en utbygger i en mindre by peker på forhold som informanten mener kan vitne om ansvarsfraskrivelse:

«Noen nasjonale myndigheter gir en melding om at de sier «hvis dere vil at vi skal mene noe – må dere si noe»».

NVE trekkes fram som et eksempel på dette, og utbyggeren mener å kunne vise til konkrete eksempler der NVE, når det gjelder grunnforhold, skriver at kommunen må «kalle på dem». Utbygger stusser på dette, de ønsker å dra nytte av spesialistkompetansen der, men opplever ingen «drahjelp».

Andre peker på liknende forhold og opplever at regionale etater er:

«.. opptatt av å ikke gi noen signaler på forhånd – alt skal avvendes til det er et fullt planforslag.... Dette til tross for nasjonale signaler om å være tidlig ute. De skal på en måte forbeholde seg retten til å kunne reise innsigelse dersom... i stedet for å komme tidlig inn og bidra ...».

En utvikler viser til Statens Vegvesen (SVV) som varslet innsigelse dersom deres plan gikk videre, men uten å ville gå i dialog om hvordan saken kunne utformes slik at de kunne trekke sitt varsel om innsigelse.

En foreløpig oppsummering er at § 12.8 til en viss grad ikke oppleves å fylle den funksjonen den er tiltenkt. I lovforarbeidene er det som vist forutsatt at planinitiativ og oppstartsmøtet kan benyttes til klargjøring av roller og ansvar, og hvordan planen bør utarbeides for å sikre innspill fra et bredt spekter av aktører, på et så tidlig tidspunkt i prosessen der prosjekt-idéen skal være åpen og indikerende. Kombinasjonen av tidlig åpen fase og behov for forutsigbarhet og avklaringer synes vanskelig og åpner for ulike strategier. Flere utbyggere velger å detaljere prosjektet langt mer enn hva som er forventet. Andre velger å søke tidlig politisk avklaring for å få en vurdering av hvordan politikerne ser på prosjektet. Enkelte regionale fagetater velger å innta en mer passiv rolle og rett til å fremme innsigelse når prosjektet er detaljert tilstrekkelige uten å varsle tidlig konkrete forhold i prosjektforslaget som utfordrer hensynene de er satt til å ivareta.

Formulert krast og polemisk, kan det se ut til at § 12.8 i mange tilfeller kan bli en arena for spill og posisjonering med mye usikkerhet, mens intensjonen var motsatt: den var å samle partene for å stake opp én kurs tidlig i prosessen.

Faktaboks 2: Krav til oppstartsfasen

Plan- og bygningsloven § 12-8. Oppstart av reguleringsplanarbeid

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. Det skal skrives referat fra møtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.

Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og på internett. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis.

Faktaboks 3: Krav til planinitiativ ved privat regulering.

Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, §1

Planinitiativet skal i nødvendig grad omtale premissene for det videre planarbeidet, og redegjøre for

- a) formålet med planen
- b) planområdet og om planarbeidet vil få virkninger utenfor planområdet
- c) planlagt bebyggelse, anlegg og andre tiltak
- d) utbyggingsvolum og byggehøyder
- e) funksjonell og miljømessig kvalitet
- f) tiltakets virkning på, og tilpasning til, landskap og omgivelser,
- g) forholdet til kommuneplan, eventuelle gjeldende reguleringsplaner og retningslinjer, og pågående planarbeid
- h) vesentlige interesser som berøres av planinitiativet
- i) hvordan samfunnssikkerhet skal ivaretas, blant annet gjennom å forebygge risiko og sårbarhet
- j) hvilke berørte offentlige organer og andre interesserte som skal varsles om planoppstart
- k) prosesser for samarbeid og medvirkning fra berørte fagmyndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte
- l) vurderingen av om planen er omfattet av forskrift om konsekvensutredninger, og hvordan kravene i tilfelle vil kunne bli ivaretatt

7.3 Samhandling mellom kommune og sektorstyresmakt – særlig om retningslinjene for støyveilederen

Casene viser at enkelte forskrifter, normer og veiledere inneholder bestemmelser og føringer som er vanskelige å løse i konkrete prosjekter, spesielt i boligprosjekter innenfor eksisterende byggesone. Særlig synes konsekvenser av støyveilederen, og drøftinger av denne problematikken å føre til lange runder med dialog og uttesting av mulige løsninger.

«Vi visste at vi ikke ville klare støykravene og bad om tidlig møte. Men de ville ikke, de kom heller ikke på planforum der en skulle diskutere dette. Dette til tross for at loven er klar på at innsigelsesmyndighetene SKAL komme tidlig inn. I denne saken burde de da ha medvirket.

Kommunen sier:

«Sett fra kommunens side har det ingen nytte å starte å polemisere med regionale autoriteter på dette (støykrav). Denne aktuelle saken var tidskrittisk (...). Kommunene kan ikke ha ansvar for å påse at regionale autoriteter forholder seg til lovens intensjon.

Kommunen rapporterer til Kostra, men ingen rapporterer på regionale autoriteter. Statsforvalterens rett til å avskjære kunne kanskje vært riktig adresse her».

Fra flere hold vises det til det u hensiktsmessige i at loven distribuerer forhold som i praksis blir avgjørende for en reguleringsplans realisering, til en rekke sektorer som ikke har boligforsyning og byutvikling som sitt hovedansvar. Diskusjonen om støyveilederen ovenfor er eksempel på det. Andre eksempler som er nevnt er flom, oversvømmelse, rassikkerhet og veiutforming. Utbygger og kommune deler oppfatning om at sektormyndighetenes normer og hvordan de selv klargjør sin forståelse av plan er utfordrende å løse i dagens boligprosjekter.

«All diskusjon med veimyndighet om avvik fra veinormaler er kjempekrevene. Kommunen vil forsinke, krympe og innpasse trafikken. Mye trafikk legger så press og premisser på uteområdene. Det er ikke menneskerett å kjøre 60 gjennom en by...»

Frustrasjonen går på at normene framstår som absolutte krav. Det ligger som premiss at det er prosjektet som skal løse utfordringen. En alternativ framgangsmåte til å skjerme mot støy, å nedgradere veier, dvs. at en reduserer kilden til veitrafikkstøyen, blir ikke diskutert, og det er ikke opp til kommunene å bestemme hastighetsgrenser på det nasjonale og det regionale veinettet. Dermed blir løsningen at prosjektet skal bruke plassering av bygg og materialbruk for å skjerme mot støy. Ansvarlige i konkrete saker mener denne praksisen er lite løsningsorientert. En annen utvikler mener at fagadministrasjonene bør instruere sine etater til en mer løsningsorientert tilnærming:

«Tildelingsbrevene – de bør se kritisk på tildelingsbrevene sine»

7.4 Nye krav som følge av klimatilpasning – særlig om NVE

Både utbyggere og kommuner framhever at det stadig kommer nye krav til klimatilpasning. Flere trekker fram NVEs nye krav knyttet til flom, bølger og stabilitet. De er opptatt av dette øker kravene til dokumentasjon og spør om det er nødvendig å dimensjonere kravene i forhold til enkeltprosjekter. Slik de ser det er det pr. i dag ingen god tilpasning av kravene til

enkelte prosjekter og de antyder en betydelig overanalysering av disse forholdene. Flere viser også til erfaringer der det er betydelig slingringsmonn i hva som er «rett» konsekvens:

«Vi har opplevd at det blir brukt ulike modeller på beregning av bølger som gir helt ulike svar – brukte en professor som regnet og deretter (et navngitt konsultenselskap) som fikk to forskjellige svar – dette gir store konsekvenser. Hvor går fornuftsgrensa for utredning og sikkerhet?»

Utbygger i en mindre by

Feltet er komplekst, og kombinasjonen av faglig uenighet og varierende kompetanse gjør denne type dokumentasjonskrav til et usikkerhetsmoment som det trengs tid for å avklare.

«Vanskelig for kommunen også å få forsikringer ... vi opplevde at alt var klarert geoteknisk, men ble avkrevd nye beregninger da bygning skulle rives.»

Utbygger i en mindre by

De sier videre:

«Etter Gjerdrum – alle kravene blir hengende igjen... legger på nye, ingen krav som tas ut».

«Massevis av skranker, PBL, forskrifter, regionale og statlige føring før man kommer over på det kommunale.»

«Må ha øye til fylkeskommune, statsforvalter, kystverket (om relevant). Alle mulig innsigelsesmyndigheter dersom kommunene er langt fremme i loven, og når kommunen ønsker å få til mer enn de egentlig får lov til.»

Utvikler i en forstadskommune til en større by

7.5 Lovens krav om felles planlegging

I medhold av plan- og bygningslovens § 11-8 tredje ledd e) kan kommunen stille krav om «felles planlegging». I lovforarbeidene er det lagt til grunn at dette er en bestemmelse som krever en «samlet planlegging og samlet planløsning» for å kunne ta i bruk et utbyggingsområde, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 220. Hjemmelen er ny ved 2009-loven, og åpner for at slike krav kan stilles direkte til forslagsstiller. Ved bruk av bestemmelsen, forutsetter dette at flere aktører samarbeider om utarbeiding av reguleringsplan for å finne felles løsninger, og målet er at en kan få samtidig planavklaring for flere eiendommer.

Gjennomgangen av casene viser at dette kravet er problematisk, særlig om overordnede føringer eller krav til fellesløsninger ikke er tilstrekkelig avklart. Mye av transformasjonen og fortettingen skjer i eksisterende bysituasjoner der det kan være flere grunneiere i et kvartal eller område som er omfattet av krav om felles planlegging. Om det i tillegg er enkeltbygg som har bevaringsverdi blir det krevende og komplisert å få til enighet mellom grunneiere. I flere tilfeller har kommunen etter en stund måtte frafalle kravet for å få fullført planprosesser.

«Vi fikk beskjed om at de ikke trengte Felles planlegging (FP), fordi en har rammeplan og VPOR. Da kjører ve på og det gikk greit fram til førstegangsbehandling. Da ble saken ikke anbefalt blant annet fordi krav til felles planlegging ikke var svart ut.»

Utvikler med referanse til prosjekt i stor bykommune

7.6 Uhensiktsmessig praksis knyttet til kommunale krav

Som vist i den grafiske framstillingen av kunnskapsgrunnlaget som en reguleringsplan skal bygge på (figur 2) har også kommunen bestemmelser som private reguleringsforslag skal svare ut. Flere utbyggere peker på at disse kan være unødvendige, fordyrende og – slik de ser det - uten å gi verdi. To forhold framholdes: parkeringskrav og avfall.

Når det bygges boliger som ledd i fortetting av byen/sentrum, flyttes også grensen for hva som er sentrum og hva som er forstad. Parkeringsdekning har utviklet seg til å bli et viktig virkemiddel i realiseringen av et utbyggingsmønster der mobiliteten preges av gange og sykkel. Arealplanen fastsetter hvilken dekningsgrad som skal gjelde i ulike deler av kommunen. Utbyggere peker på at grensene for ulike soner flyttes, og at det kan ha store konsekvenser for deres prosjekter. Parkering på overflaten er arealkrevende, og parkering i parkeringskjeller er kostnadskrevende. De viser til at det kan ta tid å få avklart hvilken dekningsgrad som gjelder for deres eiendom, og de viser til at graden kan endres i prosessen. Når dekningsgraden endres, har dette betydelige konsekvenser for prosjektet. Mye må gjøres om og beregnes på nytt. Dette er eksempler på forhold som prinsipielt burde vært avklart ved oppstart, men som ofte er i endring.

Et annet forhold som også framheves som krevende er avfallshåndtering. Utviklingen innenfor systemer for avfall og gjenbruk slår også inn i reguleringsplanene på måter som kan kreve omprosjektering. Ulike systemer krever ulike areal-løsninger, og endring av system har konsekvenser for planløsningene og krever omprosjektering. I forhold til lovens intensjon skulle oppstartsmøtet gitt klare føringer for disse forholdene (parkering og avfall) og en rekke andre forhold knyttet til kommunalteknikk. Gjennomgang av casene viser at dette ikke alltid er tilfelle, men at det kommer endrede krav underveis. Mye av årsaken synes å kunne tilbakeføres til byer i endring og en sterk økning i forventninger til hva et byggeprosjekt skal tilføre til stedets utvikling og hvilke forhold som det samme prosjektet må unngå.

«Økende krav – har blitt enormt – tar tid og koster penger - skred, overvann, natur, osv. Hensyn som må ivaretas, ja, men det må gjøre smidig og en må gjøre en forskjell på ulike områder, må se hva som relevant».

Utbygger med referanse til prosjekter i en forstadskommune

«Stadig nye forventninger til hva som skal løses og utredes, og som gjør at tid og kostnader går opp». Utbygger med referanse til prosjekt i en mindre by

«Når alle kommuner skal bygge nær kollektivknutepunkt og transformere = komplekst og dyrt. Utredningshelvete. Støy, støv, utnyttelse»

Utbygger med referanse til prosjekt i en mindre by

7.7 Mangel på avklaring fra regionale og statlige myndigheter

Mange planer berører regionale interesser, som for eksempel fylkesvei, og rekkefølgekrav som involverer gjennomføring av større infrastrukturprosjekt utenfor utbyggers eller kommunens kontroll, kan forsinke planprosesser. Det varierer hvordan dette håndteres fra kommunens side. I intervjuene kommer det frem at i noen kommuner tar plankontoret ansvar for dialogen og koordineringen, mens i andre må utbyggere selv sørge for disse avklaringene. En informant mener at det at dialogen ble overlatt til dem bidro til å forsinke

prosessen. Kommunen bekrefter at de i slike situasjoner oppfordrer til dialog med fylkeskommunen.

«Samarbeidet med fylket ble overlatt til oss. Der kunne kommunen tatt mer grep, men de spilte ballen til oss. De burde støttet oss i dette arbeidet.»

Utbygger med referanse til prosjekter i en forstadskommune

I et intervju ble det nevnt et eksempel fra en forstadskommune, der det lå rekkefølgekrav om 4-felts vei, men der vegvesenet til slutt gikk med på å fjerne kravet.

Informanter fra byggenæringen trekker frem statsforvalterens veiledningsplikt, og de mener at embetet kunne bidratt til å avklare konflikter tidligere. Statsforvalteren er opptatt av at det er kommunene som må styre ønsket om dialog med dem eller andre sektormyndigheter. De går ikke inn i pågående planprosesser uoppfordret, og har aldri møter med utbyggere alene. De stiller på møter om kommune og utbygger ønsker det. De får mange henvendelser, og bistår ofte i spørsmål som gjelder juss. Men de kan ikke gå for langt i å gi råd når det gjelder planfaglig skjønn og foreslå løsninger. Det er ikke deres bord. Statsforvalter er klageinstans på plansakene. Når det gjelder planfaglig rådgivning, har fylkeskommunen en rolle, som de kan innta mer aktivt. Hva som er statens og de regionale myndigheters ansvar for rådgiving, fremgår av plan- og bygningslovens § 3-2 fjerde ledd.

En informant fra statsforvalter mener at om en sak går raskt igjennom systemet er kommunens ansvar, og gode kunnskapsgrunnlag der kommunene kan gi klare føringer i oppstartsmøtene trekkes frem som avgjørende. I samme intervju pekes det på at det er feil premiss å legge til grunn at en planprosess skal gå raskt. Arealene er et knapphetsgode, og et godt kunnskapsgrunnlag og alternativvurderinger er viktige. Fra statsforvalters ståsted er suksesskriteriet å gjøre ting skikkelig fra start. Saker med stort konfliktnivå og som ikke er utredet eller løst godt, tar rett og slett lenger tid – i alle ledd.

I nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging er effektive planprosesser viktig for å sikre tilstrekkelig boligbygging. Både casene og øvrige intervjuer peker i retning av statsforvalter-embetet kan ta en mer aktiv rolle i å avveie sektorinteresser i en sak - med rask avklaring som premiss³¹.

Statsforvalteren mener også at kommunene kunne benyttet arenaer som regionalt planforum mer aktivt for å avklare problemstillinger. Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor mye de benytter seg av denne typen arenaer.

7.8 Mangel på tillit, samarbeid og kompetanse

Dialog i planprosesser

Ikke overraskende kommer det i intervjuene og i møter i referansegruppa frem at en mer åpen dialog mellom aktørene i planprosesser er nødvendig. En utbygger snakker om «dialogbasert planlegging».

³¹ Det vises også til tildelingsbrev til statsforvalter der departementet nettopp understreker statsforvalterens rolle i å bidra til rask avklaring, se 3.1.1.1. og 3.1.1.2. under styringsportalen for statsforvalteren 2024. (<https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2024/styringsdokumenter/>)

«Kommunen har sine ting de må og vil ivareta, og det samme har utbygger. Viktig å forstå hverandre. Respekt for hverandre å spille helt åpent.»

Utbygger med referanse til prosjekt i mellomstor by

Flere utbyggere peker på viktigheten av at planetaten tar en klar og tydelig rolle i planprosessene, sørger for å koordinere innspill fra fagetatene og bidrar til at nødvendige beslutninger tas underveis.

Utbyggerne er også opptatt av at de bruker mye ressurser på å skaffe til veie fagutredninger og bruker fagkompetanse til å utarbeide planforslag, og at dette må respekteres av kommunenes fagfolk. Om kommunen er uenige i løsningen, må det forventes at uenigheten begrunnes godt faglig. Først da er det mulig å ha en konstruktiv drøfting av planforslaget.

Flere av utbyggerne ønsker selv å være proaktive i prosessen og ta initiativ til å få avklart problemstillinger. I noen prosjekter blir det etablert arbeidsgrupper der kommunens fagfolk inviteres inn.

«Arbeidsgruppe organisert av utbygger, som de ulike kommunale etatene ble invitert til, førte til at de fikk eierskap til prosjektet. De ble ansvarliggjort og fikk forståelse for framdriften.»

«Kommunene bruker mindre tid samlet sett dersom de tar seg tid til dialog underveis»

Utbygger med referanse til prosjekt i en mellomstor kommune

Skifte av saksbehandler i planetaten eller av fagpersoner hos konsulent er ifølge byggenæringen utfordrende. Flere av kommunene trekker frem tiltak som minimerer personavhengigheten, som samarbeidsgrupper og planforum som sørger for tverrfaglige avklaringer. I noen kommuner settes det sammen team med en prosessansvarlig og en eller to assistenter/kvalitetssikrere. I svært store og omfattende områdereguleringer blir det etablert tverrfaglige team.

Videre kommer det i intervjuene frem at skifte i politisk styre kan være utfordrende, da overordnet planverk i noen tilfeller ikke vil være tilstrekkelig forankret politisk. En slik situasjon bereder grunnen for en «short-cut» mellom utbyggere og politikk, der administrasjonen kan bli overkjørt. Det avdekkes gjennom intervjuene at slike situasjoner kan føre til omkamper og nye diskusjoner i mange saker, og dermed lengre sakbehandlingstid.

7.9 Utfordringer knyttet til gjennomføring av planen

Hvilken rolle kommunene tar når det gjelder å tilrettelegge for *gjennomføring* av utbygging etter en reguleringsplanprosess varierer. I alle casene som er undersøkt har gjennomføring og kostnader til infrastruktur i en eller annen form vært drøftet i planprosessene. I et par av casene uttaler utbygger at kommunen mangler kompetanse på forhandling om utbyggingsavtaler, har liten innsikt i utbyggingsøkonomi, og at det derfor går mye tid på å diskutere rundt nivået på rekkefølgekravene. Om kravene blir for omfattende, blir ikke planene gjennomførbare.

Transformasjons- og fortettingsprosjekter krever at kommunen til en viss grad er en aktiv part i gjennomføringen. Mange kommuner har nå etablert et godt system for forhandling av utbyggingsavtaler og gjennomføringsmodeller, men ikke alle. I områder med stort

utbyggingspress vil både forhandlingene og den konkrete gjennomføring av avtalene kreve omfattende ressurser fra kommunen.

Forutsigbarhet for kostnader i prosjektet er nødvendig for å sikre gjennomførbarhet. Mange utbyggere legger stor vekt på å få oversikt over rekkefølgekrav tidlig for å ha kontroll på kostnadsbildet. Endringer i rekkefølgekravene kan dermed være svært krevende for utbyggere å håndtere, særlig dersom kravene kommer sent i prosessen.

I mange transformasjonsprosesser er utbyggingen avhengig av at det skal gjennomføres tiltak av en tredjepart, som Statens vegvesen eller Bane Nor. I intervjuene er det avdekket at denne typen rekkefølgekrav er svært krevende, da det ofte gjelder kostnadskrevende tiltak som en statlig eller regional aktør må ta ansvar for, og som utbygger er avhengig av at disse aktørene prioriterer.

Kompetanse og ressurser til å håndtere forhandlinger av utbyggingsavtaler eller etablering av effektive gjennomføringsmodeller varierer mye mellom kommunene.

KDD har over lang tid informert om systemer for kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger, om modeller og realistiske nivåer. De har også utredet mulighetene kommunene har for å forskuttere større infrastrukturinvesteringer og hvordan risikoen mellom kommune og utbygger for denne type investeringer skal håndteres. Det faktum at utfordringer knyttet til finansiering av infrastruktur, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler *ikke* er høyt flagget verken i casene eller i øvrige intervjuer kan tyde på at kunnskapsnivået har økt i kommunene og praksis med utbyggerbidrag er mer kjent og prinsippet mer akseptert. Nivået på bidrag vil naturlig nok alltid være gjenstand for diskusjon mellom partene.

7.10 Paradigmeskifter og nye krav

Det pågår kontinuerlig planprosesser på ulike nivå, og endringer av overordnede føringer underveis er avdekket som en stor utfordring. Dette fører som regel med seg omfattende drøftinger av konsekvensene disse endrede føringene får for pågående planprosesser. Flere utviklere peker på at de trenger informasjon og forutsigbarhet, og etterlyser en tydeligere og tidligere dialog med kommunen.

Flere informanter peker på at mangel på forutsigbarhet og nye krav underveis i planprosessen påvirker framdriften i planarbeidet. Dersom det kommer til nye krav underveis i et planarbeid, kan dette gi uklarhet i hvilke premisser som skal legges til grunn videre i arbeidet. De nye kravene som kommer, kan både rette seg mot prosessen, men også mot hva som er lovlige, eller aktuelle, løsninger.

Utbyggere viser god forståelse for at det stilles krav til dokumentasjon og utredninger, og at dette er viktig som del av planprosessen, men for framdriften og kostnadene i prosjektet, har det betydning at kravene er godt opplyst om og tidlig avklart. Enkelte av informantene har opplevd at det ble vedtatt en ny arealdel av kommuneplanen midtveis i et reguleringsplanarbeid, og at dette førte til nye og til dels omfattende saksbehandlingskrav som ikke lå i gjeldende plan. Nye krav som kommer underveis kan forsinke prosessen med selve tiden det tar å gjøre utredningen, men også med eventuelle behov for å omarbeide løsningen på bakgrunn av resultater av utredningen.

Det etterlyses bedre dialog knyttet til paradigmeskifter, som vedtak av ny overordnet plan, og hva slags konsekvenser dette har for detaljplanlegging og gjennomføring av prosjekter. En utbygger pekte på at nye rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel hadde langt mer

omfattende konsekvenser for utbyggingen enn de forstod da rekkefølgekravene ble transportert inn i reguleringsplanen.

«Endringer i reguleringsbestemmelsene og kommunens krav i utbyggingsavtale var ikke tydelig kommunisert til byggherre. Disse kravene, som fulgte av en ny kommunedelplan vedtatt underveis i planarbeidet, førte til betydelige utfordringer for prosjektets fremdrift.»

Utbygger i en mindre by

For en utbygger i en annen kommune førte en endring av overordnet plan til at premissene endret seg betydelig (fra næring til bolig) uten at dette ble gjort kjent for utbygger av kommunens saksbehandler. Resultatet var at utbygger fremmet en plan som ikke gav avklaringer på de forhold det er nødvendig å avklare når et område skal omdannes fra næring til bolig.

Et annet forhold som trekkes fram av flere, særlig utbyggere, er at samtidig som dokumentasjonskravene har økt, gjøres det i liten grad en situasjonsvurdering av hvilke krav som er relevante og nødvendige for den enkelte planen. Det fører trolig til at det gjøres utredninger utover det som er nødvendig som beslutningsgrunnlag i enkelte saker. Her har også konsulentene en viktig rolle i å bidra til å finne riktig utredningsnivå, og det krever en helhetsforståelse og et helhetsansvar for planlegging hos konsulenten, utover å tenke kommersielt salg av tjenester.

Undersøkelsen peker i retning av et mer generelt paradigmeskifte hvor kommuneplanens arealdel har blitt langt mer detaljert de siste årene, og at dette bidrar til økt tidsbruk i reguleringsplanprosessene. Da ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009, åpnet den for å utarbeide mer detaljerte arealdeler av kommuneplanen enn tidligere lov gjorde. Denne undersøkelsen har ikke særskilt sett på hvordan ny plan- og bygningslov har innvirket på utforming av kommuneplanens arealdel (KPA), men indikerer at det skjedde et paradigmeskifte med mer detaljerte KPA etter at ny lov ble innført. Det pekes av flere på at detaljerte kommuneplaner kan gi motsatt effekt av det man ønsker, med behov for flere dispensasjoner, diskusjoner om rammene for reguleringsplan og at en detaljert KPA raskere blir utdatert. I den samme perioden har «det grønne skiftet» gjort sitt inntog, med det det innebærer av nye forventinger til kunnskapsgrunnlag og planløsninger. Summen av forventinger til hva som skal løses i reguleringsplanen har økt.

Dersom gjeldende overordnede plan ikke er i tråd med sittende kommune-/bystyres politikk, kan dette føre til at reguleringsplanprosesser blir tyngre og mer uforutsigbart, noe som bekreftes i undersøkelsen. I saker hvor utbyggerne opplever at de har politikernes støtte i enkeltsaker, som går på tvers av overordnet plan, mens administrasjonen legger føringene i kommuneplanens arealdel til grunn, får man et uforløst samarbeidsklima som også påvirker framdriften.

For områder i storbyene, som er i sterk endring, etterlyses det redskaper som man ikke har i dag, for å håndtere paradigmeskifter. Endringene skjer raskt, og overordnet planverk er ikke alltid oppdatert etter endrede og raskt skiftende politikk og behov.

«Dersom vi hadde fått overordnet avklaringer om premisser og mål tidligere i prosessen, kunne man spart tid. Kanskje ikke alle overordnede planer holder vann lenger.»

Utbygger i storby

7.11 Hva har bidratt til framdrift

De sakene i undersøkelsen som har holdt en god framdrift, har vært i tråd med overordnet plan, eller avvik fra overordnet plan har vært avklart og støttet av kommunen. Det ser ut til å være en gjennomgående forståelse hos både utbyggerne og kommunene at planer som utfordrer føringer som hovedregel vil ta lenger tid. Det tydeliggjør at godt arbeid med strategisk planlegging, overordnet arealplanlegging og oppdateringer av denne, gir gevinst i neste omgang.

God dialog, tillit og mulighet for å ha avklarings- og arbeidsmøter underveis, framheves som viktig for framdriften. Det går fram av samtalene med både utbyggere og kommuner i de sakene som har holdt en god framdrift. I dette ligger mulighet til å drøfte løsninger underveis og ha en muntlig dialog framfor å bare få tilbakemeldinger skriftlig. Også mulighet til dialog før det formelle planarbeidet starter opp, trekkes fram som positivt. I disse sakene ser man at det har vært på plass forutsetninger for et godt samarbeidsklima hvor både utbygger og kommune har en god og respektfull rolleforståelse.

«Dialogbasert planlegging. Kommunen har sine ting de må og vil ivareta og det samme har utbygger. Viktig å forstå hverandre, ha respekt for hverandre og spille helt åpent. Det var derfor det gikk kort tid.»

Utbygger i storby

Forutsigbarhet, tidlige avklaringer og politisk vilje pekes også på som viktige premisser. I et av casene var utbyggingen en del av kommunens satsingsområder, og kommunen hadde en gjennomgående positiv holdning til planarbeidet. I en annen kommune har utbyggerne pekt på at det var positivt for planprosessen at de fikk mulighet til å presentere konseptet for politikerne før planarbeidet startet opp.

Et annet forhold som trekkes fram som positivt for framdriften, er at dokumentasjonskravene har vært tilpasset og avstemt med situasjonen i den enkelte saken.

8 Oppsummering og anbefaling

8.1 Mer hensiktsmessig måling av tidsbruk

Statistikken viser at saksbehandlingstiden for plansaker øker. Gjennomgangen av KOSTRA-rapporteringen viser at utbyggers saksbehandlingstid står for den absolutt største delen av den samlede saksbehandlingstiden. Omfanget av antall reguleringsplaner kan bidra til økt saksbehandlingstid, men om dette skyldes at kommunene har flere reguleringsplaner enn de klarer å håndtere, eller det handler om behov for samordning mellom flere planer som pågår, det kommer ikke klart frem. Innsigelser, klager og andre ekstraordinære runder vil naturlig nok føre til økt saksbehandlingstid, men er en viktig del av systemet som skal sørge for *helhetlig* planlegging.

KOSTRA-tallene viser at kommunenes saksbehandlingstid påvirkes i ikke ubetydelig grad av befolkningsstørrelsen og av befolkningsøkningen. Tallene sier ikke noe spesifikt om at dette er fordi prosjektene i kommuner med stor befolkning og stor befolkningsøkning i stor grad skjer i transformasjonsprosjekter, men det er grunn til å anta at dette er tilfelle, i alle fall for de største og mest sentrale kommunene, gitt det sterke fokuset på samordnet bolig, areal og transportplanlegging.

Som det kommer frem i casestudiene er det en rekke aspekter ved saksbehandlingstiden som ikke fanges opp i KOSTRA og derfor ikke lar seg studere ved å bruke KOSTRA-statistikken. Noe skyldes kommunenes manglende rapportering. Det gjelder ikke bare for hver årgang, men også rapporteringen av tidsbruk over tid. Når mange kommuner mangler data for flere år etter hverandre, vanskeliggjør dette analyser av utviklingen i tidsbruk over tid. Det gjør også dataene mindre egnet til å undersøke forklaringer på økning i tidsbruk. Videre er det grunn til å stille spørsmål ved hvordan kommunene rapporterer tidsbruken og kanskje særlig hvordan skillet mellom de ulike aktørenes tidsbruk trekkes. Basert på tallene kan det se ut som at forslagsstillers tidsbruk systematisk *over*rapporteres ettersom planforslag ofte spilles frem og tilbake mellom kommune og forslagsstiller. Forslagsstiller blir sittende med oppgavene som tar lang tid, slik som utredninger ol., mens kommunenes saksbehandlingstid er mer begrenset til å vurdere om planforslaget «holder mål». En slik dynamikk kommer frem i intervjuene med forslagsstiller. Det er derfor god grunn til å tolke KOSTRA-tallene om de ulike aktørers tidsbruk med varsomhet. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å vurdere om det finnes mer informasjonsrike måter å dele inn tiden i en saksbehandlingsprosess på som *ikke* primært handler om aktører, men heller tydeliggjør faser fra oppstart til førstegangsbehandling og fra førstegangsbehandling og endelig vedtak. Dette er også slik det rapporteres for høring og ettersyn i dag (se kapittel 4.3.1).

Det er likevel den samlede saksbehandlingstiden som er den viktigste indikatoren for å måle tidsbruk, og det er også denne indikatoren som flest kommuner faktisk rapporterer på.

Gjennomføring av planprosesser og å legge til rette for boligbygging er et felles prosjekt som krever tillit, samarbeid og dialog mellom alle aktørene. Å måle saksbehandlingstid etter hvor saken ligger, gir begrenset innsikt i hva som bidrar til hhv. raske eller langdrøye prosesser. Loven tillegger kommunen ansvaret for at det utarbeides reguleringsplaner som sikrer forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, der det for en stor del er private aktører som er initiativtakere og står for gjennomføringen av størstedelen av planarbeidet.

For å forstå hvorfor saksbehandlingstiden øker, kan det være interessant ikke bare å vite hvor mange planer som vedtas, men også hvor mange planer som går gjennom *uten* at det

bes om tilleggskrav, nye utredninger, tilleggsdokumentasjon og lignende. En mulig tilnærming kunne være å sette terskelen annerledes, for eksempel måle antallet planer som går gjennom med *en eller færre* tilbakeføringer til forslagsstiller. Ved å sammenligne disse tallene med antall vedtatte planer i en kommune, kan en få et inntrykk av hvor mange planer som går i «pingpong loop» mellom kommunen og forslagsstiller og hvor mange som ikke gjør det. Da ville både forslagsstiller og kommune få et bedre inntrykk av omfanget av kompliserte og tidkrevende plansaker. Igjen, dette er bare én mulighet det går an å undersøke. Hovedpoenget er at det er få indikatorer i KOSTRA som gir et godt uttrykk for hva som forårsaker de tidkrevende sakene, jf. de svake korrelasjonene mellom saksbehandlingstid og forklaringsvariablene i de statistiske analysene, slik som innsigelser³².

- For å få et mer reelt bilde av hvordan planprosesser gjennomføres kan det med fordel vurderes å måle saksbehandlingstid på ulike måter. Slik tidsbruken nå blir rapportert, med fokus på å plassere tidsbruken på henholdsvis kommunens tid og utbyggers tid, kan det være at dette bidrar det til å øke avstanden mellom partene – spissformulert kan en si at målingen preges av «blame-game», mens det den heller burde legge større vekt på er samarbeid og å støtte opp under partnerskapstenkning.

8.2 Sikre intensjoner om boligkategorier - § 12.7

Nye boligtyper og løsninger for fellesskapsløsninger har stor oppmerksomhet i byutviklingen, blant annet som et tiltak for å øke etableringsmuligheter for hushold med liten egenkapital og for å håndtere eldrebølgen. Løsninger for dette er et tema som diskuteres av kommune og utbygger, der kommunen mangler verktøy for å sikre en god intensjon. Som nevnt gir Plan- og bygningsloven i dag ikke mulighet til å spesifisere disposisjonsform for boligen og presisering av boligtypologier må pr. i dag knyttes til fysisk form og noen bestemte aspekter av et boligbyggs utforming. Behovet for å innlemme disposisjonsform i reguleringsbestemmelsene er påpekt av Asphjell m. fl. (2021)³³ og behovet for å kunne presisere bolig for bestemte situasjoner (som studentboliger³⁴) er påpekt av Mæle og Nordahl (2023)³⁵.

I intervjuene i denne studien har det kommet fram et ytterligere ønske som også trekker i retning av nytten av å ytterligere kunne spesifisere trekk ved boligene. I denne sammenheng er det varianter av «bokollektiv» for eldre – dvs. boliger med små private enheter og utstrakt bruk av fellesløsninger, eller deleløsninger, som er fremmet. Et slikt behov er i tråd med den tverrdepartementale områdegjennomgangen om eldre og bolig (Agenda Kaupang, NIBR og NOVA 2023)³⁶. En mulighet til å gi denne type bolig en juridisk forankring ble sett som viktig for å forsikre seg at intensjoner blir realiteter. Dette er et lite moment i den større sammenheng, men kan bidra til at nye boligbehov lettere kan imøtekommes og avklaringsprosessene komme raskere i havn³⁷. Det vil være samfunnsmessig

³² Merk at også klagebehandling inngår i KOSTRAs mål av samlet tidsbruk.

³³ Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning. Medforfattere: M. Asphjell, K. Astrup, G.M. Liane, L. H. Wieslander. NIBR i sampublikasjon med Oslo Economics. NIBR/OE rapport 2021-74, Oslo

³⁴ Studentboliger blir eget underformål i reguleringsplan og kommuneplan i ny kart- og planforskrift fra 1.7.25: Ny kart- og planforskrift trer i kraft 1. juli 2025 - regjeringen.no

³⁵ Bør studentboliger defineres som eget arealformål i plan- og bygningsloven? Oslo Economics og NIBR. Notat til KDD. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bor-studentboliger-defineres-som-et-eget-arealformal-i-plan-og-bygningsloven/id2925588/>

³⁶ <https://www.agendakaupang.no/2023/03/omradegjennomgang-av-boliglosninger-og-helse-og-omsorgstjenester-for-eldre/>

³⁷ Som nevnt i kapittel 3 har Kommunal- og distriktsdepartementet invitert til høring om forslag for å endre loven slik at den legger til rette for denne type boligløsninger (<https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2024/styringsdokumenter/>) og se <https://www.regjeringen.no/contentassets/68aca7b789c94c0495f21c54c0f53035/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-og-kart-og-planforskriften-planbestemmelser-om-boligkjopsmodeller.pdf>

kontraproduktivt om, for eksempel, en utbyggers ønske om å bygge seniorboliger med deleløsninger strander på grunn av kombinasjoner av mangel på tillit mellom kommune og utbygger og mangel på mulighet til å forankre en uttalt ambisjon juridisk.

- En endring av § 12.7 der det gjøres vurderinger av behov for å supplere dagens kategorisering av boligtyper er under vurdering. Intervjuene antyder at det vil kunne sikre at intensjoner om nye boligtyper (og finansiering) blir realisert, og dermed bidra til å «lande» en plan raskere.
- En presisering som for eksempel muliggjør å spesifisere boligbygg med små private enheter og deleløsninger i fellesområder, er en mulig vei å gå.

8.3 Riktig nivå på dokumentasjon i tidlig fase

Lovens hensikt med planinitiativ er å sikre tidlige avklaringer i plansaker. Planinitiativ og oppstartsmøtet skal bidra til å klargjøre roller og ansvar, og bidra til å sikre et bredt spekter av innspill til planideen. Utviklingen har gått i retning av svært omfattende krav i denne tidlige fasen, noe som ikke er intensjonen med forskriften om behandling av private forslag til detaljregulering.

Det kan se ut til at det er krevende for kommunene å finne riktig kombinasjon av åpenhet i tidlig fase og behov for forutsigbarhet og avklaringer. Det er hensiktsmessig med en større fleksibilitet i oppstartsfasen tilpasset kompleksiteten i saken. Et planområde med mye arealkonflikt tilsier et mer spisset prosjekt. Bedre veiledning og gode eksempelsamlinger kan være nyttige tiltak.

- Det å raskt finne et hensiktsmessig nivå på planinitiativet med hovedgrep og utredningsbehov, vil bidra til å gi partene en bedre forståelse av prosessen.

Det er ikke lovkrav om politisk godkjenning av et planinitiativ, men om planetaten finner at et planinitiativ bør stoppes, kan forslagsstilleren kreve å få avgjørelsen forelagt kommunestyret for endelig avgjørelse (PBL §12-8 (2)), I undersøkelsen kommer det frem at det ikke er uvanlig at planinitiativ legges frem også uten at planetaten har sagt stopp, da kanskje spesielt i saker med flere kryssende hensyn og det er ønskelig med en politisk forankring av planarbeidet. Undersøkelsen avdekker imidlertid ikke at dette er et element som bidrar til vesentlig økt saksbehandlingstid, og noen utbyggere mener det er nyttig for dem og øker forutsigbarheten. Samtidig kan en slik praksis åpne for omkamper og diskusjon om detaljer som hører hjemme senere i planprosessen, slik at framleggingen bør ha klare rammer for hva som skal vurderes.

I utgangspunktet vil planinitiativ i tråd med overordnede føringer ikke ha behov for ytterligere politisk forankring, da arealbruken er avklart tidligere. Dette krever at det er tillit til de vurderingene som er gjort i arealdelen, og at overordnede føringer er oppdatert. Eldre kommuneplaner som er utdatert, kan gjøre at problemstillinger transporteres til reguleringsplanleggingen. Kommunen har dermed en viktig rolle i å sørge for å oppdatere overordnede føringer for å bidra til gjennomføring.

- Et viktig tiltak er at kommunene oppdaterer sine overordnede strategiske planer slik at disse reelt er førende for reguleringsplanleggingen.

Tolkning av mulighetsrommet for en plan innenfor føringene som gis i en kommuneplan kan være en utfordring. Der det for eksempel er gitt et tak for utnyttelsesgrad vil en planprosess avklare endelig utnyttelse som er tilpasset mange ulike hensyn i området der prosjektet ligger.

- Kommuneplaner og andre overordnede føringer bør tydeliggjøre krav og føringer slik at forventninger lettere kan avstemmes mellom aktørene. Dette må veies mot faren for å få for mange detaljer inn i kommuneplanen, som dermed gjør at den raskere blir utdatert.

8.4 Detaljering og dokumentasjonskrav på riktig nivå

En detaljert reguleringsplan kan være nødvendig i noen tilfeller, der avklaringer må gjøres så tidlig som mulig. Men utviklingen mot mer detaljerte planer på alle nivåer kan også være uheldig av flere årsaker. Det avdekkes i undersøkelsen at det er behov for i større grad å avklare hva som anses riktig detaljering på hvert nivå, også etter tidligfasen. Forenkling og koordinering av ulike veiledere og krav fra sektormyndighetene vil bidra til å forenkle planprosessene. Dette krever bl.a. en bevissthet hos sektormyndighetene om hva som er regulert i annet lovverk og hva som er nødvendig å sikre etter plan- og bygningsloven, og kapasitet og vilje til slik koordinering.

- Riktig detaljeringsnivå på plandokumenter bør i større grad settes på dagsorden i arbeidet med forbedring av planprosesser.

Plan- og bygningslovens ambisjon om kva som kan være gjenstand for regulering er vid, men aktørene har et felles ansvar for å se hvilke elementer i planleggingen som må på plass for hvert skritt i prosessen, og m.a.o. sikre «nødvendig» planlegging, slik loven uttrykker det, jf. bl. a §§ 11-7 og 11-10 (kommuneplan og bestemmelser) og 12-5 og 12-7 (reguleringsplan- og bestemmelser). Riktig nivå krever en god situasjonsforståelse og prosessen må tilpasses sted og behov. Dette er også et ansvar konsulentbransjen må ta. Det som kan være riktig plannivå i en sammenheng, kan være feil i en annen. Dess mer som må ses i sammenheng, dess vanskeligere kan det være å vente med detaljplanlegging til et senere stadium i prosessen.

Undersøkelsen avdekker at det har vært en utvikling mot en forventning om at mange ulike tema skal avklares på et svært detaljert nivå i planprosesser. I intervju kommer det frem at planetatene opplever at når det oppstår utfordringer av et eller annet slag, så ønsker fagetater- og -myndigheter og andre aktører at detaljene avklares i reguleringsplaner. Dette fører til et stort press på planavdelingene om å kreve stadig mer detaljerte utredninger, avklaringer og bestemmelser. Dette kommer i tillegg til statlige krav og forventninger.

Fra utbyggersiden oppfattes det som at planetatene ofte vil «sikre» en rekke hensyn i reguleringsplanen, som utbyggerne mener hører hjemme i prosjekterings- og utbyggingsfasen. Planprosessene må ha et omfang og detaljeringsnivå som er håndterbart innenfor en viss tidsramme, og sikre de hensyn og krav som er nødvendige som ramme for utbyggingen, uten at det er nødvendig å «dobbelregulere» hensyn som allerede er sikret i lovverket. En større innsikt og kunnskap hos planleggerne om hvilke vurderinger og lovverk som ligger til grunn i byggesaker er nødvendig for å unngå unødvendig detaljerte bestemmelser i reguleringsplan.

- Tydeliggjøring av hva som bør reguleres etter plan- og bygningsloven kontra annet lovverk bør settes på dagsorden.
- Det synes hensiktsmessig med en tydeliggjøring av grensegangen mellom hva som er nødvendig å sikre i planprosesser og hva som håndteres gjennom lovverket i byggesaken ved gjennomføring.

- Det kreves god situasjonsforståelse både hos utbygger, kommune, regionale myndigheter og rådgivere for å avklare riktig utredningsnivå som er tilpasset relevante problemstillinger i den enkelte saken. Dette bør løftes som problemstilling i veiledning og ulike fora.

8.5 Forutsetning for felles planlegging § 11-8

For å sikre helhetlige løsninger i byutviklingen stiller en del kommuner krav om felles planlegging av et bykvartal eller et område. Undersøkelsen har avdekket at slike krav kan bli problematiske for gjennomføring av planprosesser. Om ikke intensjon og overordnede føringer er avklart, kan kravet føre til krevende vurderinger og uklare ansvarsforhold, og dermed prosesser som står i stampe. Bestemmelsene om felles planlegging kan være et svært viktig virkemiddel spesielt i transformasjonsprosjekter hvor det ofte er mange grunneiere og hvor utvikling på en eiendom i stor grad er avhengig av utvikling av andre, og hvor både fellesområder (som gater og grøntdrag) og programmering blir bedre dersom området ses i sammenheng. Det er imidlertid en krevende «bestilling» å få for den enkelte utbygger. Grunneierne har gjerne ulike planer for sine eiendommer og ulik tidshorisont for når de vil utvikle dem (se for eksempel NIBR rapport 21/2019³⁸). Bruken av denne bestemmelsen må derfor følges opp med innsats for prosess-koordinering, både mellom grunneiere og mot kommunens egne etater.

- Kommunen bør vurdere nytten av å sette krav om felles planlegging, og der kravet settes bør det følges opp av ressurser fra kommunen for å sikre gjennomføring av felles planlegging for områder som berører flere eiendommer.

Langt fra alle kommuner har kapasitet og kompetanse til dette. Siden transformasjon er, og vil bli en viktig utbyggingsform framover, anbefales en kompetanseoppbygging på dette området, både for kommuner, for utbyggere/grunneiere og for rådgiverbransjen.

Grunneiersamarbeid har noen likhetstrekk med urbant jordskifte og erfaringene fra denne ordningen viser at kompetansen er lav, særlig for forståelsen av eiendomsverdier og verdistigning.

8.6 Regionale og statlige myndigheters roller

Undersøkelsen indikerer at sektormyndigheter i hovedsak fremmer sine synspunkt med vekt på egne interesser. Tilstrekkelig boligbygging ble våren 2021 tatt inn i Plan og bygningsloven § 3.1 d) som en oppgave planleggingen skal ivareta. I praksis er det kun kommunene som har ansvaret for å sørge for tilstrekkelig boligbygging, og regionale myndigheter synes i liten grad å føle ansvar for dette hensynet.

Hvilket ansvar regionale myndigheter har for å sørge for tilstrekkelig boligbygging er uklart – i praksis er det kommunene som sitter med dette ansvaret alene. Hensikten med PBL §3-1 d (legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging) bør løftes fram, også for statsforvalterens og fylkeskommunenes roller i planprosesser. Ifølge tildelingsbrevet til regionalt nivå skal statsforvalteren legge vekt på veilederfunksjonen i dialog med kommunene og aktivt komme inn tidlig i planprosessen. De skal bidra til at kommunene får

³⁸ Grunneiersamarbeid for gjennomfør av byutvikling. Nordahl, Føreland og Ruud (NIBR rapport 19/2019), NIBR, OsloMet.

utnyttet sine ressurser i arealforvaltning, og for by- og stedsutvikling i tråd med nasjonale målsettinger og forventninger.

- Det synes hensiktsmessig at interesser balanseres på en bedre måte opp mot nivå på analysene, og hensynet til boligforsyning og byutvikling løftes fram som premiss for sektormyndighetenes rolle i planbehandlingen.

Også statsforvalterens oppgave med å samordne ulike statlige myndigheters innsigelser og å vurdere relevansen burde i større grad bidra både til tidlig avklaring av forhold prosjektet skal svare ut, og en avveining mellom ulike (motstridende) krav.

- Dersom statsforvalterembetet tar en mer aktiv rolle i å avveie sektorinteresser i en sak, kan det bidra til raskere avklaringer.

og

- For å vurdere de ulike interessene opp mot behovet for tilstrekkelig boligbygging, kreves en økt oppmerksomhet rundt dette hensynet hos statlige og regionale myndigheter.

Kommuners bruk av regionalt planforum er svært varierende. Det at denne arenaen gjøres så nyttig som mulig for å hjelpe kommunene til å få avklart viktige tema, kan bidra til bedre og mer effektive planprosesser.

8.7 Bedre samhandling og økt tillit

Åpenhet skaper tillit, og en tett dialog mellom kommune og utbygger underveis i prosessen, vil sikre raskere og bedre forankrede avklaringer. Stor grad av forståelse for hverandres roller er avgjørende. Samordning er en del av plan- og bygningslovens formålsparagraf. Planavdelingene har en myndighetsrolle som er tydelig, noe kommunens rolle som samfunnsplanlegger ofte ikke er. Private aktører tar i praksis en stor del av ansvaret for å sørge for boligforsyningen, men kommunens ansvar er også å være en samarbeidspart for å oppfylle PBL § 3-1 d, ikke bare planmyndighet. Det at planavdelingen i kommunen er gitt en klar myndighetsrolle, mens rollen som samfunnsutvikler ikke er like tydelig, kompliserer bildet.

- Det ser ut til å være et behov for å tydeliggjøre kommunens rolle som samfunnsutvikler og ansvar for å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i videre veiledning og dialog.

Større grad av dialog i flere faser, også i «fredstid» kan bidra til bedre innsikt, rolleforståelse og tillit. Det samme kan det å åpne for tematiske drøftinger mellom kommune og byggenæring utenfor konkrete planprosesser.

- En mer løpende dialog mellom kommune og utbyggere om tema og rammebetingelse kan bidra til bedre kunnskapsgrunnlag, samt bedre tillit og rolleforståelse aktørene mellom.

I casene og intervjuene med kommunene er fremdrift ikke høyt prioritert, for eksempel i form av tydelig uttrykt politisk eller administrativ føring. Til tross for dette vektlegger kommunene effektive planprosesser. En bevissthet i administrasjonen om at de også har et ansvar for å sørge for *effektiv boligproduksjon* hører med når rolleforståelsen skal tydeliggjøres. Tilstrekkelig boligbygging er et hensyn som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven, og dette hensynet oppfattes i undersøkelsen som lavere prioritert og noe underkommunisert av offentlige myndigheter.

- Tilstrekkelig boligbygging kan i større grad settes på dagsorden som et hensyn som kommuner og andre offentlige myndigheter har ansvar for sammen med boligbransjen.

Det kommer frem at det som oppfattes som kommuners manglende tillit til de faglige vurderingene som ligger til grunn for utbyggers løsningsforslag, er en utfordring. Uenighet om løsning fordrer kunnskapsgrunnlag og begrunnede vurderinger fra begge parter. Planetatens tydelighet når det gjelder å ta rollen med å koordinere og avstemme de faglige tilbakemeldinger som gis til utbygger, kan se ut til å være avgjørende for å sikre fremdrift og gode avklaringer underveis.

Utbygger og konsulent har også et ansvar for å forstå sin rolle og bidra med gode faglige avklaringer og fremdrift, samt å avstemme sine utredninger til det som er nødvendig for saken i samråd med kommunen.

- I områder som er under utvikling bør kommunene sette seg i førersetet og sørge for god og løpende kontakt mellom kommune og utbyggere. En tydelig avstemming av forventninger tidlig i prosessen er avgjørende.

Tiltak for å legge til rette for økt tillit, bedre rolleforståelse og bedre samhandling vil avhenge av situasjonen for den enkelte kommune, det enkelte sted og den enkelte sak. Dette handler i stor grad om kultur og ledelse. Undersøkelsen avdekker likevel at det er nødvendig med en grunnleggende forståelse av at planarbeid er et samarbeid, og at dette må være en grunnholdning hos alle aktører.

- Et større fokus på samhandling og tillit som tema på nasjonale og regionale fagsamlinger kan bidra til å løfte problematikken, og få diskusjonen om utfordringer og løsninger «ut i åpent lende».

8.8 Effektiv gjennomføring

Økonomisk bærekraft i prosjektene sikrer gjennomføring. Om rammebetingelsene gjør at prosjekt ikke er gjennomførbart, må dette kommuniseres tydelig fra utbygger helt i oppstarten, slik at det kan lede til en konstruktiv drøfting av rammene og ev. behov for å endre disse for å oppnå målsettingene om for eksempel boligforsyning.

Det å regne på økonomien i et prosjekt underveis bør i større grad være en naturlig del av planprosessen. Dette krever tydelig rolleforståelse av aktørene. Det krever kunnskap om utbyggingsøkonomi i kommunens administrasjon, og at alle aktører tar ansvar for å etablere en god dialog.

- Økonomi i prosjektene bør være et tema helt fra de innledende diskusjonene i planprosessene.

Gjennom intervju med statsforvalter kom det opp forslag om at Husbanken i større grad kan tenkes å ta en rolle for å sikre fremdrift i boligproduksjonen. De sitter på en rekke verktøy og incitament som i dialog med byggenæringen kan brukes som verktøy for å få i gang boligbygging.

- Det kan være grunn til å vurdere flere verktøy offentlig sektor kan benytte for å bidra til raskere fremdrift i boligproduksjonen.

Som nevnt er det verd å merke seg at dette temaet ikke løftes fram som største hinder for effektive prosesser. Det er de senere årene satt inn innsats fra det offentlige for å avklare ulike aspekter av dette, blant annet gjennom veiledere og vet at tematikken løftes fram på

faglige møteplasser, noe som viser at informasjon bidrar til kapasitetsbygging – for både kommune og utbyggere.

8.9 Oppdatert overordnet planverk

Et samfunn i rask endring vil kunne føre til raskere forandringer og justeringer i kommuneplanens arealdel og andre føringer som private planer må holde seg innenfor. Langt på vei er dette noe alle aktører, både grunneiere og eiendomsutviklere, må akseptere. Men behov for omstilling må også lede til tydelighet ved oppstart av planarbeid, og løpende dialog som kan sikre et så godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag som mulig.

Overordnet strategisk planlegging og reguleringsplanprosesser pågår parallelt, og nye krav som vil få betydning for pågående prosesser er vanskelig å unngå. Det er viktig at prosesser som endrer rammebetingelser og føringer kommuniseres åpent. Dette må være et kontinuerlig arbeid som det settes av ressurser til i kommunene.

- Et mer effektivt system for å kommunisere lovendringer, endrede rammebetingelser og prinsipielle avgjørelser på kommunalt, regionalt og statlig nivå synes nødvendig.

Kommuneplanens arealdel skal være et strategisk verktøy og ikke brukes som erstatning for riktig saksbehandling av reguleringsplaner.

- Detaljnivået for KPA må sikre nødvendige rammer for reguleringsplanen, og ikke gå lenger i detaljstyring enn det som er nødvendig på dette plannivået
- Detaljnivået for reguleringsplaner må tilpasses situasjonen, og sikre de viktigste rammene for prosjektet, uten å overstyre byggesaksbehandlingen.

Kommunen har en tilretteleggerrolle og kan klargjøre for planarbeid i prioriterte områder og være tydelig i kommunikasjonen rundt planinitiativ som ikke er i tråd med overordnet plan og/eller kommunens ønske om utvikling. Utbyggere trenger bedre forståelse for kommunens rolle som samfunnsutvikler.

- Det kan være grunn til å se nærmere på behov for en overordnet lovbestemmelse i plan- og bygningslovens kap. 12 om behov for tettere samarbeid mellom kommunen og private aktører ved private planforslag.

Vedlegg

Intervjuguide – utbygger

Intervjuguide – kommune

Intervjuguide – statsforvalter

Personverninformasjon

Intervjuguide «Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser»

Introduksjon

- Kort presentasjonsrunde
- Informasjon om regi for intervju og databehandling (anonymisering og aggregering av intervjudata)

Om informanten

- Rolle
- Forventninger til prosjektet

Møteleder fra AV/Oslo Met innleder kort om prosjektoppdraget og gir en overordnet problembeskrivelse.

Om case/casene og planprosesser

- Prosjektets historikk: Hvor og hvor tidlig startet dette prosjektet for dere? Hvor lenge jobbet dere med prosjektet før oppstartsmøte med kommunen?
- Ga de overordnede rammene føringer for en effektiv prosess? Hvorfor/Hvorfor ikke?
- Hvordan oppfattet dere kommunens vilje til å få prosjektet gjennom?
- På hvilken måte ble gjennomføring og kostnader til infrastruktur drøftet og vurdert som del av planprosessen?
- Hva er deres vurdering av dokumentasjonskrav stilt til prosjektet, og hvordan har disse påvirket framdriften?
- I hvilken grad opplevde dere at kommunen skilte mellom det som er mangler i planforslaget og faglig uenighet om en løsning?
- I hvilken grad påvirket mangler i planforslaget eller faglig uenighet om løsning fremdriften?

- Opplevde dere at dere fikk gode koordinerte tilbakemeldinger fra kommunen? (Både kommunens egen samordning og hvordan kommunen jobber mot eksterne aktører (regionale myndigheter m.m.))
- I hvilken grad kan dere raskt svare ut kommunens tilbakemeldinger? Utdyp gjerne hvor mye tid dere bruker og til hva.
- Hva slags type nabolagsreaksjoner har dere hatt? Og har de på noen måte påvirket prosjektets framdrift?
- Har markedsforholdene vært medvirkende til framdriften i prosessen?
- Annet dere vil tilføye om prosessene for denne casen?

Planprosess - fasene mellom milepæler:



- Hvilken faser har vært mest tidkrevende? Hva er årsaken til tidsbruken? Utdype for den aktuelle casen, og ev. for planprosesser generelt.

Generelt

- I hvilken grad mener dere det er skranker i regelverket som påvirker fremdrift?
- Ligner denne casen på andre planprosesser dere har erfaring med i kommunen? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hva er suksesskriteriene for en rask og effektiv planprosess fra deres ståsted?
- Annet dere vil tilføye om tidsbruk i planprosesser generelt?

Intervjuguide «Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser»

Introduksjon

- Kort presentasjonsrunde
- Informasjon om regi for intervju og databehandling (anonymisering og aggregering av intervjudata)

Om informanten

- Rolle
- Forventninger til prosjektet

Møteleder fra AV/Oslo Met innleder kort om prosjektoppdraget og gir en overordnet problembeskrivelse.

Om case/casene og planprosesser:

Informantens erfaringer og opplevelser av hva som har forsinket planprosessen i den aktuelle casen, og i planprosesser generelt

Føringer

- Gir de overordnede rammene føringer for en effektiv prosess? Har de riktig detaljeringsnivå? Hvorfor/Hvorfor ikke?
- Har dere overordnet føring om å sikre fremdrift i planprosesser?

Interne forhold

- Hvordan har dere organisert planbehandlingen (fullført saksbehandling, faglige innspill og avveininger)? Opplever dere at organisering og rutiner bidrar til fremdrift i plansaker? Hvorfor/Hvorfor ikke?
- Hvordan håndteres initiativ som er i strid med overordnede føringer?

- På hvilken måte ble gjennomføring og kostnader til infrastruktur drøftet og vurdert som del av planprosessen?
- På hvilken måte arbeides det internt med tilbakemeldinger på planforslag?
- Hvordan opplevde dere at utbygger fulgte opp tilbakemeldinger på mangler ved planforslaget eller ønske/krav om å justere løsningene?

Eksterne forhold

- På hvilken måte påvirker samarbeid med statlige og regionale myndigheter fremdriften i planprosesser?
- Hva slags type nabolagsreaksjoner har det vært i prosessen? Og har de på noen måte påvirket prosjektets framdrift?
- Refleksjoner rundt dialog mellom utbygger og politikere og hvordan dette kan påvirke framdrift? (eksempler?)

Annet

- Ligner denne casen på andre planprosesser i kommunen? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Annet dere vil tilføye om prosessene for denne casen?

Planprosess - fasene mellom milepæler



- Hvilken faser har vært mest tidkrevende? Hva er årsaken til tidsbruken? Utdyp for den aktuelle casen, og ev. for planprosesser generelt.

Generelt

- I hvilken grad mener dere det er skranker i regelverket som påvirker fremdrift?
- Hva er suksesskriteriene for en rask og effektiv planprosess fra deres ståsted?
- Annet dere vil tilføye om tidsbruk i planprosesser generelt?

Intervjuguide «Undersøkelse av årsaker til høy tidsbruk i plansaker og forslag om mer effektive planprosesser»

Statsforvalter

Introduksjon

- Kort presentasjonsrunde
- Informasjon om regi for intervju og databehandling (anonymisering og aggregering av intervjudata)

Om informanten

- Rolle

Møteleder fra AV/Oslo Met innleder kort om prosjektoppdraget og gir en overordnet problembeskrivelse.

Interne forhold

- Hvordan har dere organisert arbeidet med plansaker? (Veiledning, samordning av innsigelser, avskjæring av innsigelser, mekling, intern koordinering) Opplever dere at deres organisering og rutiner bidrar til fremdrift i plansaker?
- Hva slags rutiner har dere for dialog med kommunen underveis i en planprosess? På hvilken måte påvirker dette fremdriften i plansaken? Er forslagsstiller med på møter?
- I hvilken grad bruker dere muligheten til å avskjære innsigelser? Hvordan påvirker dette fremdriften i plansaker?
- Har dere en overordnet føring om å bidra til å sikre framdrift i planprosessene?

Eksterne forhold

- På hvilken måte påvirker samarbeidet og samordningen med andre regionale myndigheter fremdriften i planprosesser?

- Hva er deres erfaringer med kommunenes KPA (kommuneplanens arealdel) som styringsverktøy for reguleringsplanene. Har de riktig detaljeringsnivå? Bidrar de til en effektiv planprosess? Hvorfor / hvorfor ikke?
- Mange peker på at dokumentasjonskravene har økt mye de siste årene. Hva er deres refleksjoner rundt dette og hvordan det påvirker framdriften i plansaker?

Generelt

- I hvilken grad mener dere det er skranker i regelverket som påvirker fremdrift?
- Har dere andre refleksjoner om hva som forsinker planprosessene?
- Hva er suksesskriteriene for en rask og effektiv planprosess fra deres ståsted?
- Annet dere vil tilføye om tidsbruk i planprosesser?

Personverninformasjon for prosjektet «Undersøkelse av årsaker til lang tidsbruk i plansaker»

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gjennomfører Asplan Viak og Oslo Met/NIBR en undersøkelse av årsaker til lang tidsbruk i plansaker.

Departementet ønsker å få gjennomført en kartlegging av årsaker til lang saksbehandlingstid i kommunenes planbehandling av boligprosjekter etter plan- og bygningsloven. Det er også ønskelig å få kartlagt om innholdet i planer på en unødvendig måte bidrar til økt tidsbruk i søknadsbehandlingen frem til rammetillatelse. Det er videre ønskelig å få forslag til tiltak som kan effektivisere plan- og byggesaksprosessen frem til rammetillatelse foreligger.

Personverninformasjon

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta, eller senere velger å trekke deg.

Vi vil kun bruke opplysningene om deg i dette prosjektet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun ansatte ved Asplan Viak og Oslo Met/NIBR som arbeider på prosjektet, som har tilgang til dataene
- Du vil ikke kunne kjennes igjen i rapporter eller publikasjoner, med mindre du gir eksplisitt gir samtykke til dette.

Ved prosjektslutt slettes alle intervjureferater og personinformasjon. Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Hvis du har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Prosjektansvarlig i Asplan Viak, Anne Sæther Lislevand på e-post: anne.lislevand@asplanviak.no, eller kontaktperson i Kommunal- og distriktsdepartementet: Magnar Danielsen på e-post: magnar.danielsen@kdd.dep.no