

Turid Helgø

Tidsbruk i større private detaljreguleringer

Hva kjennetegner reguleringsprosesser som går
fort?

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Trondheim, juni 2016

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og billedkunst
Institutt for byggekunst, prosjektering og forvaltning



NORGES TEKNISK-

NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET

INSTITUTT FOR BYGGEKUNST, PROSJEKTERING OG FORVALTNING

Oppgavens tittel: Tidsbruk i større private detaljreguleringer	Dato: 17.06.2016 Antall sider (inkl. bilag): 92
	Masteroppgave <input type="checkbox"/> X Prosjektoppgave <input type="checkbox"/>
Navn: Turid Helgø	
Faglærer/veileder: Gunnar Leikvam og Nils Olsson	

Ekstrakt:
Bakgrunnen for oppgaven kom som et forslag fra veiledere på instituttet basert på resultater fra en tidligere masteroppgave som kunne vise til at tid var en av flere suksesskriterier for en vellykket reguleringsprosess. Gjennom litteraturstudie er det avdekket at bransjen har en allmenn oppfattelse av tid som den største utfordringen (Leikvam og Olsson, 2014). I den anledning var det interessant å gå dypere inn på temaet. Oppgaven søker å besvare problemstillingen; «*Hva kjennetegner reguleringsprosesser som går fort?*».

For å besvare problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål er det gjennomført en studie på fem private detaljreguleringsplaner, hvor alle har bolig som et av formålene. Det er mange aktører involvert i en reguleringsprosess og oppgaven avgrenses derfor til å ta for seg rollene utbygger, forslagsstiller og saksbehandler i kommunen.

For å løse oppgavens problemstilling er det anvendt litteraturstudie og kvalitativ casestudie herunder dokumentgjennomgang og ni kvalitative intervjuer. Det er intervjuet både utbyggere, forslagsstillere og saksbehandlere for å belyse reguleringsprosessen fra flere sider. Oppgavens empiri vil dermed være egnet for å gå i dybden på det aktuelle temaet.

Ved å intervjuer opp i mot tre aktører per reguleringsprosess og studere tilgjengelig relevant saksfremlegg og andre kommunale dokumenter anses informasjonsgrunnlaget for å beskrive gangen i de ulike reguleringsprosessene som godt. Det er også større mulighet til å få med seg essensen i hva som har påvirket tiden ved å trekke inn tre ulike aktører.

Et gjennomgående funn i oppgaven er mangelen på kommunikasjon, tillit og respekt mellom de involverte aktørene i reguleringsprosessen. Til tider virker det som om de private aktørene og kommunen spiller på ulike lag, fremfor å jobbe sammen som et team mot et felles mål.

Studien viser at de faktorer som kjennetegner reguleringsprosesser som går fort er graden av utfordring til overordna plan, god dialog med kommunen og felles målforståelse mellom aktørene som er involvert i reguleringsprosessen. Den største bidragsyteren til en rask og smidig prosess har i denne studien vist seg å være en forholdsvis ny detaljert områderegulering.

Stikkord:

1. Tid
2. Reguleringsprosess
3. Eiendomsutvikling i praksis

Turid Helgø

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i Eiendomsutvikling og forvaltning ved NTNU, og utgjør totalt 30 studiepoeng. Arbeidet med oppgaven er gjennomført i løpet av våren 2016. Arbeidet har vært omfattende og lærerikt, og jeg sitter igjen med relevant kompetanse som jeg tar med meg videre ut i arbeidslivet.

Forfatteren av denne rapporten er Turid Helgø. Før jeg startet på dette masterstudiet fullførte jeg en bachelorgrad i økonomi og administrasjon med fordypning i prosjektledelse ved Handelshøyskolen BI Trondheim.

Jeg ønsker å rette en takk til Gunnar Leikvam og Nils Olsson som har vært veiledere for oppgaven. De har kommet med gode tilbakemeldinger underveis i prosessen, og motivert når det har stått på som verst. Jeg ønsker også å rette en takk til Wenche Clarke i Stavanger Kommune som har vært til stor hjelp under utvelgelse av case til oppgaven. Videre ønsker jeg å takke alle utbyggere, forslagsstillere og saksbehandlere i kommunen som har stilt opp til intervju. Intervjuene har vært avgjørende for å forstå saksgangen i de ulike prosjektene, og for og i det hele tatt kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven. Jeg er takknemlig for at så mange tok seg tid til å bidra i en ellers travel hverdag.

Til slutt vil jeg takke Maren Høiland for gjennomlesing av oppgaven, og gode tilbakemeldinger.

Turid Helgø

Trondheim, juni 2016

Sammendrag

Bakgrunnen for oppgaven kom som et forslag fra veiledere på instituttet basert på resultater fra en tidligere masteroppgave som kunne vise til at tid var en av flere suksesskriterier for en vellykket reguleringsprosess. Gjennom litteraturstudie er det avdekket at bransjen har en allmenn oppfattelse av tid som den største utfordringen (Leikvam og Olsson, 2014). I den anledning var det interessant å gå dypere inn på temaet. Oppgaven søker å besvare problemstillingen; «*Hva kjennetegner reguleringsprosesser som går fort?*».

For å besvare problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål er det gjennomført en studie på fem private detaljreguleringsplaner, hvor alle har bolig som et av formålene. Det er mange aktører involvert i en reguleringsprosess og oppgaven avgrenses derfor til å ta for seg rollene utbygger, forslagsstiller og saksbehandler i kommunen.

For å løse oppgavens problemstilling er det anvendt litteraturstudie og kvalitativ casestudie herunder dokumentgjennomgang og ni kvalitative intervjuer. Det er intervjuet både utbyggere, forslagsstillere og saksbehandlere for å belyse reguleringsprosessen fra flere sider. Oppgavens empiri vil dermed være egnet for å gå i dybden på det aktuelle temaet.

Ved å intervju opp i mot tre aktører per reguleringsprosess og studere tilgjengelig relevant saksfremlegg og andre kommunale dokumenter anses informasjonsgrunnlaget for å beskrive gangen i de ulike reguleringsprosessene som godt. Det er også større mulighet til å få med seg essensen i hva som har påvirket tiden ved å trekke inn tre ulike aktører.

Et gjennomgående funn i oppgaven er mangelen på kommunikasjon, tillit og respekt mellom de involverte aktørene i reguleringsprosessen. Til tider virker det som om de private aktørene og kommunen spiller på ulike lag, fremfor å jobbe sammen som et team mot et felles mål.

Studien viser at de faktorer som kjennetegner reguleringsprosesser som går fort er graden av utfordring til overordna plan, god dialog med kommunen og felles målforståelse mellom aktørene som er involvert i reguleringsprosessen. Den største bidragsyteren til en rask og smidig prosess har i denne studien vist seg å være en forholdsvis ny detaljert områderegulering.

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Sammendrag	V
Figur liste.....	IX
Tabell liste	IX
1.0 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Formål og tilnærming	3
1.3 Problemstilling	4
1.3.1 Forskningsspørsmål.....	4
1.4 Oppgavens omfang og avgrensninger	5
1.5 Oppgavens struktur	5
2.0 Teori	7
2.1 Eiendomsutvikling	7
2.2 Lovverk og planprosessen	8
2.2.1 Plan og bygningsloven	8
2.2.2 Plantyper.....	9
2.2.3 Planprosessen ved privat detaljregulering.....	10
2.2.4 Aktørene og deres roller ved en privat detaljregulering.....	12
2.3 Eiendomsutviklingsprosessen	13
2.4 Betydningen av tid og tidsbruk	15
2.5 Prosjektteori	16
2.5.1 Kommunikasjon	17
2.5.2 Tillit.....	18
2.5.3 Etablering av mål	18
3.0 Metode.....	19
3.1 Generelt om metode	19

3.1.1 Kvalitativ versus kvantitativ tilnærming	19
3.1.2 Metode triangulering	19
3.2 Anvendt metode	20
3.3 Litteraturstudie	20
3.4 Casestudie.....	22
3.4.1 Caseutvelgelse	23
3.4.2 Dokumentgjennomgang	24
3.4.3 Intervju	24
3.5 Oppgavens validitet og reliabilitet	26
3.5 Etikk	27
4.0 Casebeskrivelser og funn	29
4.1 Aktørenes erfaringer.....	30
4.1.1 Utbyggerperspektivet	30
4.1.2 Saksbehandlers perspektiv	32
4.1.3 Forslagsstillers perspektiv	34
4.2 Presentasjon av prosjektene	37
4.2.1 Jåttå Nord	38
4.2.2 Jåttåvågen	43
4.2.3 Tinnfabrikken	48
4.2.4 Byfjordparken.....	53
4.2.5 Pyntenaset.....	58
5.0 Diskusjon.....	64
5.1 Forventningen til tid	64
5.2 Tidsforløpet i reguleringsprosessens første fase	67
5.3 Faktorer som påvirker tidsforløpet i reguleringsprosessen	69
5.4 Kommunikasjon	72
6.0 Konklusjon	76

6.1 Konklusjon	76
6.2 Kritikk av oppgaven	78
6.3 Anbefalinger til videre studier.....	78
7.0 Referanser.....	79

Figur liste

Figur 1 Reguleringsstatus og utvikling av tomteverdi (Norsk Eiendom, 2012b)	7
Figur 2 Saksgangen i en privat detaljregulering (Miljøverndepartementet, 2009)	10
Figur 3 Model av den iterative prosessen i eiendomsutvikling (Olsson et.al, 2015)	14
Figur 4 Prosjektets livsløp inndelt i tidligfase og gjennomføringsfase	16
Figur 5 Multiple-case study procedure (Yin, 2014)	23
Figur 6 Området B11 ligger i nedre del av skråningen (Norconsult, 2014).....	40
Figur 7 Illustrasjon av detaljreguleringen (Norconsult, 2014)	41
Figur 8 Fugleperspektiv av detaljreguleringen (Brandsberg Dahl, 2015).....	45
Figur 9 Illustrasjon bebyggelse Tinnfabrikken (KAP, 2013).....	51
Figur 10 Planområdets terrengformer (Ramp, 2012)	53
Figur 11 Illustrasjoner av Pynteneset med og uten fyllinger (Helen og Hard, 2011)	60
Figur 12 Illustrasjonsbilde Pynteneset (Ogreid.no, ud).....	61
Figur 13 Felles målforståelse (Forelesning Geir K Hansen, 2014).....	74

Tabell liste

Tabell 1 Sammenstilt tidslinje for alle prosjektene	37
Tabell 2 Tidslinje for Jåttå Nord	42
Tabell 3 Tidslinje for Jåttåvågen	47
Tabell 4 Tidslinje for Tinnfabrikken	52
Tabell 5 Tidslinje for Byfjordparken.....	57
Tabell 6 Tidslinje for Pynteneset	63

1.0 Innledning

I dette kapitlet gis det en presentasjon av tema for oppgaven, samt bakgrunn for valg av tema. Videre vil oppgavens formål, problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål presenteres. Til slutt vil det redegjøres for oppgavens omfang, avgrensninger og struktur.

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Saksbehandlingen i kommunen i forbindelse med en reguleringsprosess har vist seg å være hyppig gjenstand for diskusjon i media. Nedenfor gjengis et knippe overskrifter som dukker opp etter et «google søk» på saksbehandling i forbindelse med plan – og byggesak.

«Ønsker ikke å provosere saksbehandler» (Dagens Næringsliv, 2013)

«Uholdbar treg saksbehandling» (Aftenbladet, 2005)

«Fortvilet over saksbehandling» (iTromsø, 2013)

«Fem tips til kjappere behandling» (Bergens Tidende, 2015)

Tidlig på 1990-tallet oppstod det et stort fall på boligprisene som videre førte til lavere nybygging. Dette stoppet imidlertid ikke befolkningen fra å vokse og flytte inn til storbyene. Samtidig opplevde man at beslutningen om utbyggingsforslag tok veldig lang tid. Utbyggerne mente at kommunen var svært treg med saksbehandlingen, og at dette var årsaken til at de ikke kom til med nye boliger på markedet (Nordahl, 2012). Staten ble bekymret for at det ikke skulle komme nok boliger på markedet, særlig i byene, og reiste derfor spørsmål ved kommunens saksbehandlingstid. Ved å se på den faktiske saksbehandlingstiden i ulike kommuner viste det seg at den var vel lang, og staten reagerte ved å sette milepæler i saksbehandlingen i tillegg til å innføre frister for maksimal saksbehandlingstid pr. sekvens. Det ble også innført økonomiske sanksjoner som gjorde at kommunen stod i fare for å miste retten til å kreve saksbehandlingsgebyr om de overskred tidsfristene (Nordahl, 2012). Tidsfristen skulle løpe fra reguleringsforslaget formelt var innsendt til et eventuelt formelt vedtak i bystyret. Med andre ord betraktet staten kommunens lange behandlingstid som en styrefeil som kunne medføre uheldige ringvirkninger. De valgte derfor å forsøke og effektivisere byråkratiet. Når staten på denne måten åpnet for sekvensering av beslutningsprosessen, og presiserte maksimal behandlingstid for hver sekvens, fikk kommunene mulighet til å identifisere årsaken til denne trege saksbehandlingen (Nordahl, 2012).

I 2003 kom det nye lovendringer i Plan og bygningsloven som for første gang behandlet lovfestede tidsfrister i planleggingen. Det ble blant annet satt en saksbehandlingsfrist på 12 uker fra reguleringsplanforslaget formelt var innsendt og til et formelt vedtak i bystyret, en minimumsfrist på 30 dager til å komme med merknader etter offentlig ettersyn av planer som var lagt ut, i tillegg til en anbefalt behandlingstid på 12 uker for kommunestyret til treffe vedtak etter at planforslaget var ferdigbehandlet (Endringslov til plan – og bygningsloven, 2003). Disse tidsfristene ble bearbeidet og gjort noen endringer på da den nye Plan - og Bygningsloven tredde i kraft sommeren 2009. Etter at de nye lovfesta tidsfristene hadde fått virket en stund ble det i Boligmeldingen (Meld.St.17 (2012-2013)) klart at regjeringen ville følge opp et initiativ for mer effektive planprosesser . På bakgrunn av denne meldingen ble Asplan Viak i 2014 engasjert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å gjennomføre en undersøkelse som handlet om prosesser og tidsbruk i forbindelse med gjennomføring av boligprosjekter. Formålet med dette prosjektet var å redegjøre for hvordan offentlige tiltak kunne bidra til å redusere tidsbruken i boligprosjekter, hele veien fra planlegging til ferdigstilling av boligen (Asplan Viak, 2014).

Tidsbruken har med andre ord lenge vært et dagsaktuelt og omdiskutert tema i forbindelse med både reguleringsprosess og byggesaksbehandling.. Det er kanskje ikke så rart da man i flere sammenhenger sier at «tid er penger». Jo lengre tid det går fra utbygger investerer i en tomt med det som hører til av lån og renter, til prosjektet er ferdigregulert og klart for salg, jo dyrere vil det også bli. Sitatene innledningsvis i dette kapitlet er hentet fra diverse artikler som konkluderer med at saksbehandlingen i kommunen er for treig. Fokuset i oppgaven er å studere hva som kjennetegner de reguleringsprosesser som går fort, og gå i dybden på de faktorer som påvirker tidsbruken i en privat detaljregulering. I en pressemelding uttaler Norsk Eiendom (2012a) at reguleringsprosesser som tar oppimot flere år hindrer god stedsutvikling. De opplever at lang saksbehandlingstid for private detaljreguleringer i kommunen også hindrer lokal verdiskapning.

Gjennom masterstudiet i Eiendomsutvikling og forvaltning har jeg utviklet stor interesse for eiendomsutvikling. Heretter finner jeg hele prosessen rundt eiendomsutviklingen som omhandler verdiøkning av eiendom og særlig planprosessen interessant. Jeg ønsker å gå i dybden på denne prosessen, og videre kunne peke på de suksessfaktorer som bidrar til en mest mulig optimal og smidig reguleringsprosess med fokus på tidsaspektet. Tema for masteroppgaven er planleggingsprosessen i eiendomsutvikling, nærmere bestemt tidsbruken i reguleringsprosessen.

1.2 Formål og tilnærming

Med utgangspunkt i bakgrunnen for oppgaven har jeg valgt å se nærmere på gjennomføringen av fem forholdsvis store private detaljreguleringer for å undersøke om jeg kan finne kjennetegn på hva som påvirker utfallet av slike reguleringsprosesser.

Jeg er særlig interessert i diskusjonen rundt tidsbruken i en reguleringsprosess og hvordan den kan effektiviseres. På bakgrunn av dette er formålet med oppgaven å belyse faktorer som påvirker fremdriften i en reguleringsprosess og å identifisere hvilke faktorer som kjennetegner reguleringsprosesser som går fort. Dersom forskningen lykkes med å finne svar på dette vil den kunne bidra i debatten om tidsbruken ved private detaljreguleringer, samtidig som jeg kan ta med meg betydningsfull læring videre ut i arbeidslivet.

Oppgaven tar utgangspunkt i fem forskjellige reguleringsprosesser i Stavanger Kommune fra fire forskjellige utbyggere. Tidsbruken fra oppstartsmøte og til endelig vedtatt reguleringsplan i de fem casene varierer fra 563 dager til 1 048 dager. Ved å studere de ulike casene, som har gjennomført reguleringsprosessen i ulikt tempo, har målet vært å danne seg et bilde av hvilke faktorer som er med på å påvirke hvorfor hvert enkelt case har brukt den tiden de har, i tillegg til å identifisere i hvilken fase i reguleringsprosessen det har gått mest tid. Eiendomsutvikling er et ungt fag som stadig er i utvikling. Det er ikke mye konkret teori på temaet jeg skal forsøke å belyse. Dermed vil formålet også være at denne kvalitative forskningen kan bidra med ny kunnskap innen eiendomsutvikling.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen for denne undersøkelsen kom som et forslag fra instituttet på bakgrunn av en tidligere masteroppgave som konkluderte med at tiden i en reguleringsprosess kunne beskrives som en av flere suksesskriterier for en vellykket reguleringsprosess. På bakgrunn av det jeg har skrevet i kapittel 1.1 «bakgrunn og tema» finner jeg den foreslåtte problemstillingen aktuell og interessant, og har valgt å beholde følgende formulering:

«Hva kjennetegner reguleringsprosesser som går fort?»

1.3.1 Forskningsspørsmål

Det er utarbeidet fire forskningsspørsmål som skal bidra til å svare på problemstillingen.

Forskningsspørsmål 1: Hva er forventningen til tidsbruk i en reguleringsprosess?

Når vi snakker om raske og trege eller vellykkede og ikke vellykkede reguleringsprosesser i forbindelse med tidsbruken finner jeg det interessant å kartlegge hva forventningen til tidsbruken er. For å svare på problemstillingen vil det være nødvendig å vite hva forventningene til en rask reguleringsprosess er.

Forskningsspørsmål 2: Finnes det en merkbar forskjell på den totale tidsbruken i prosjekt hvor det er brukt lang tid fra oppstartsmøte til førstegangsinnsending av plan versus de som sender inn forslaget like etter oppstartsmøte?

Tidligfasen i eiendomsutvikling sies å være viktig. På dette tidspunktet kan man foreta større endringer uten at det koster for dyrt. Heretter ønsker jeg å se om dette kan knyttes til praksisen i en reguleringsprosess.

Forskningsspørsmål 3: Hvilke faktorer i en reguleringsprosess er avgjørende for tidsbruken?

Jeg ønsker å redegjøre for de faktorer som påvirker tidsforløpet i en reguleringsprosess, og gjerne hvilke av dem som bidrar til en raskere prosess.

Forskningsspørsmål 4: Hvorfor er kommunikasjonen mellom forslagsstiller og kommunen avgjørende for tidsbruken i en reguleringsprosess?

Basert på tidligere studium har det vist seg at kommunikasjon er en avgjørende faktor i prosjektsammenheng. Jeg finner det interessant å undersøke dette i sammenheng med reguleringsprosessen.

1.4 Oppgavens omfang og avgrensninger

For å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål kreves det betydelige mengder datainnsamling. Oppgaven skal i hovedsak studere gjennomføringen av en reguleringsprosess. I en reguleringsprosess er det flere aktører som kan være aktuelle. Jeg har valgt å avgrense oppgaven ved og hovedsakelig studere de tre ulike rollene utbygger, forslagsstiller og saksbehandler i kommunen. Videre er det flere faktorer som spiller inn på det endelige resultatet til en reguleringsprosess. For å gjennomføre studiet innenfor rammene av masteroppgaven har jeg valgt å fokusere på tidsbruken i en reguleringsprosess, og hvilke faktorer som påvirker den. Det er satt krav til at prosjektene som skal studeres må inneholde boligformål, og prosjektets størrelse er på ca. 100 boenheter +/-.

1.5 Oppgavens struktur

Masteroppgaven vil struktureres med overordnede kapitler med tilhørende underkapitler. Under presenteres masteroppgavens struktur:

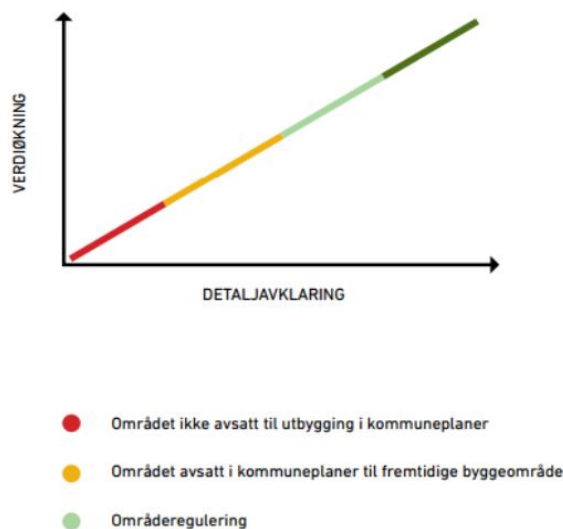
- 1.0 **Innledning:** I dette kapitlet vil bakgrunn, tema og formål for oppgaven presenteres, sammen med oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Det vil også gis en beskrivelse av oppgavens omfang og avgrensninger.
- 2.0 **Teori:** I dette kapitler vil det bli redegjort for relevant litteratur som skal støtte opp under problemstillingen og undersøkelsen i masteroppgaven. Her vil oppgavens fundament etableres.
- 3.0 **Metode og etikk:** I det tredje kapitlet vil jeg først gi en introduksjon av samfunnsvitenskapelig metode, før jeg går videre på aktuelle metoder. Til slutt vil jeg redegjør for validitet, reliabilitet og mulige etiske problemer i forbindelse med oppgaven
- 4.0 **Casebeskrivelse og funn:** Her vil jeg gi en presentasjon av de casene som er utvalgt på bakgrunn av kriteriene i kapittel 3.4.1
- 5.0 **Diskusjon:** I dette kapitlet vil funnene fra foregående kapittel bli drøftet opp imot problemstilling, forskningsspørsmål og teori.
- 6.0 **Konklusjon:** Til slutt i kapittel 6 vil jeg forsøke å svare på problemstillingen ved hjelp av de ulike forskningsspørsmålene.

2.0 Teori

2.1 Eiendomsutvikling

Eiendomsutvikling har av ulike professorer blitt definert som «å transformere et stykke areal fra en tilstand til en annen» (Leikvam & Olsson, 2014). Drivkraften bak en hver form for eiendomsutvikling er at man gjennom en transformasjon skal oppnå verdiøkning, vanligvis i form av økt økonomisk verdi eller velferd. Dette avgrenser eiendomsutvikling til å kun dreie seg om den type areal som får en verdiøkning etter transformasjonen. Av den grunn utvides gjerne definisjonen av eiendomsutvikling til « å transformere et stykke areal fra en tilstand til en annen, slik at arealet gis en verdiøkning i seg selv, eller i form av økt løpende avkastning» (Leikvam og Olsson, 2014).

Eiendommens verdi har en klar sammenheng med hvilken reguleringsstatus den har. Tomter som ikke er avsatt til bygging har lavest verdi som følge av at det er knyttet høy usikkerhet til fremtidig utbygging. I motsetning til disse områdene vil en tomt som er avsatt til fremtidig byggeområde få en betraktelig høyere verdi (Norsk Eiendom, 2012b). Dersom en privat forslagsstiller får godkjent en reguleringsplan vil verdien øke ytterligere. Videre er det vanlig at utbyggeren bruker reguleringsplanen som et «verdipapir» når vedkommende for eksempel skal gå til banken og søke lån. Norsk eiendom (2012b) har utarbeidet figur 1 som illustrerer sammenhengen mellom reguleringsstatusen og tomteverdi, og understreker at dette normalt ikke har en lineær utvikling.



Figur 1 Reguleringsstatus og utvikling av tomteverdi (Norsk Eiendom, 2012b)

2.2 Lovverk og planprosessen

I dette kapitlet gis en introduksjon til Plan – og bygningsloven (PBL), hvilke plantyper vi har, redegjørelse for planprosessens saksgang og til slutt en introduksjon til aktørene og deres rolle i en reguleringsprosess.

2.2.1 Plan og bygningsloven

Plan – og bygningsloven er en lov for ressursutnyttelse (Leikvam og Olsson, 2014) med formål å fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner (Plan – og Bygningsloven § 1). Det fremgår av PBL § 1 at «planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Staten legger i PBL rammer for hvilke type vilkår kommunene kan stille i en regulering, samt hvilke utbyggerkrav som kan kreves. I løpet av de siste ti årene er det gjort flere revisjoner av Plan og bygningsloven som har resultert i strengere rammer for hvilke krav kommunen kan stille boligbyggere (Nordahl, 2012). Hvordan arealutnyttelsen i er bestemmes av den enkelte kommune. Selve beslutningen av hvorvidt arealutnyttelsen lar seg gjøre eller ikke, fattes i samråd med statlige myndigheter både på fylkes- og kommunenivå. Dette har resultert i et system som er implementert i plan – og bygningsloven. Hensikten med dette systemet skal sørge for at alle relevante interessenter innenfor et gitt planområde skal bli ivaretatt under slike bestemmelser (Leikvam og Olsson, 2014). Plan og bygningsloven, slik den fungerer i dag, er en prosess lov som fastslår hvordan beslutningene om utbygging skal forløpe. Loven har ingen detaljerte føringer, men føringer på et overordnet nivå for hvilken type arealbruk eller bygg kommunen skal vedta. Loven pålegger også kommunene å utarbeide planer for arealbruk innenfor kommunens grenser. Disse planene skal videre legges til grunn for beslutningene som tas vedrørende utbygging (Nordahl, 2012). Plan – og bygningsloven er hovedsakelig bygget opp av tre deler; en plandel, en byggesaksdel og en gjennomføringsdel. For denne oppgaven er det lovens *plandel* som er interessant. Herunder kommuneplanlegging og kapittel 12 reguleringsplanlegging.

2.2.2 Plantyper

Vi skiller hovedsakelig mellom to plantyper. Vi har kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommuneplanen er det overordnede styringsinstrumentet til kommunen som skal ivareta dens egne anliggender, nasjonale og regionale mål og oppgaver (Leikvam og Olsson, 2014). Videre består kommuneplanen av to deler; en samfunnsdel og en arealdel. I tillegg til disse delene kan kommuneplanen også deles inn i mindre kommunedelplaner som tar for seg avgrensede tema eller egne geografiske deler i kommunen (Leikvam og Olsson, 2014). I det følgende er denne plantypen av mindre interesse for denne oppgaven da dens hovedfokus er reguleringsplanen. Det som imidlertid er viktig å merke seg er at kommuneplanene er en overordnet plan som angir hvilke områder i kommunen som er avsatt til hvilke formål, og er bestemmende ovenfor reguleringsplanen. Heretter kan det ved kjøp av tomt være hensiktsmessig å gå inn i den aktuelle kommunedelplanen for å se om tomten er avsatt til bolig, næring eller annet. Dette kan videre kan gi en indikasjon på om man får utføre ønsket reguleringsprosess eller ikke. Det er også mulig å omregulere en tomt som for eksempel er avsatt til næringsformål til bolig, men dette vil ta lengre tid.

Den andre plantypen er reguleringsplaner. Man skiller gjerne mellom to typer reguleringsplaner; områderegulering og detaljregulering. Kommunen kan utarbeide områderegulering for flere eiendommer eller større områder, mens detaljreguleringen er for mindre områder. Det er i utgangspunktet kommunen som skal utarbeide områdereguleringen, men de kan la private aktører utarbeide forslag til områdereguleringen innenfor kommunens rammer. Når det gjelder forslag til detaljregulering så har alle rett til å utarbeide dette (Revisjonsgruppen, 2011). En reguleringsplan er et juridisk dokument som forteller hvordan et areal kan benyttes eller eventuelt bebygges. Reguleringsplanen utarbeides ofte av fagpersonell, og behandles med hjemmel i plan og bygningsloven. En reguleringsplan er et mer detaljert plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelser som er med på å fastsette hvordan et avgrenset område skal anvendes og eventuelt bebygges (Leikvam og Olsson, 2014). Det har vært et krav om reguleringsplan før utbyggingen kan starte for alle prosjektene som er studert i forbindelse med denne oppgaven.

2.2.3 Planprosessen ved privat detaljregulering

Planprosessens formål er å ivareta samfunnets verdier og interesser, særlig med tanke på arealbruken. Prosessen vil sette premisser og krav til byggeprosjektet som igjen vil gi konsekvenser for egenskaper, kostnad og fremdriften ved prosjektet (Haugen og Hansen, 2000). Planprosessen for kommune-, kommunedel- og reguleringsplan utarter seg forholdsvis likt. Det kan likevel hende at noe av ansvaret er ulikt fordelt, og det er forskjellig på hvem som kan utarbeide disse planene (Leikvam og Olsson, 2014). Prosessen er ikke fastsatt i lov, og vil derfor kunne variere fra kommune til kommune.

Når en utbygger ønsker å lage en reguleringsplan starter det ved at utbyggeren selv utarbeider et forslag til hvordan reguleringsplanen skal se ut. Når denne er levert til kommunen vil kommunens fagetat vurdere forslaget ut i fra konsekvenser for byen, naboer samt de kommunale tjenestene. De statlige etatene blir også bedt om å vurdere utbyggers forslag ut i fra sine ansvarsområder. Videre vil fagetaten sammen med utbygger vurdere om forslaget nå kan oversendes til politisk behandling. Denne prosessen er en gjentakende veksling mellom planmyndighet og utbygger hvor byggeteknisk gjennomførbarhet og lønnsomhetskalkyler blir vurdert opp mot de ulike interessentenes forventninger og krav. Ofte vil interessentene være svært uenige, men prosessens formål er å komme til enighet (Nordahl, 2012). Figur 2 illustrer saksgangen ved en privat detaljregulering, utarbeidet av Miljøverndepartementet, etter den nye Plan og – Bygningsloven av 2008.



Figur 2 Saksgangen i en privat detaljregulering (Miljøverndepartementet, 2009)

Plan – og bygningsloven har et eget kapittel for reguleringsplan, kapittel 14. Det er noen bestemmelser her som er spesielt interessante for denne oppgaven som går på tidsfrister for saksbehandlingen i planprosessen for kommunen, fastsatt av loven. Det har i de senere årene blitt rettet fokus mot å gjøre beslutningsprosessen mer forutsigbar og ikke minst kortere for utbygger (Nordahl, 2012). PBL § 12-11 tar for seg behandlingen av private reguleringsplanforslag. Her fremgår det at når kommunen har mottatt et privat planforslag skal den snarest og senest innen tolv uker avgjøre om planforslaget skal legges ut til offentlig ettersyn. I PBL §12-10 går det videre frem at når forslag til privat detaljreguleringsplan blir sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, så har man en frist på minimum seks uker til å komme med en uttalelse og eventuelt fremme innsigelser på forslaget. Når høringsfristen er ute tar kommunen saken opp til behandling. Herifra bør det ikke gå mer enn tolv uker før saken er ferdig behandlet for vedtak. Ved større komplekse saker kan man bruke ytterligere seks uker. Den siste paragrafen jeg vil trekke frem er lovens §12-12 «vedtak av reguleringsplan». Regelen her er at når planforslaget er ferdigbehandlet vil det bli lagt frem for kommunestyret som må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. På bakgrunn av dette vil det kunne være rimelig å anta at *forventningen til tidsbruken* i en reguleringsprosess minst er å holde seg innenfor ovennevnte tidsfrister.

2.2.4 Aktørene og deres roller ved en privat detaljregulering

Leikvam og Olsson (2014) skriver at aktørene i en eiendomsutvikling er mange og at de har ulike mål og interesser. Antall aktører er avhengig av prosjektets art og størrelse. I hovedsak har aktørene ulike roller, men i gitte situasjoner hender det at en aktør får flere roller. Dette kan være med på å styrke fremdriften og oversikten i prosessen (Leikvam og Olsson, 2014). Eksempel på aktører tilknyttet de private detaljreguleringene for denne oppgaven er:

- *Eiendomsutvikler*. Eiendomsutvikleren besitter fagkompetanse på utvikling og har, i forbindelse med prosjektene i denne oppgaven, også hatt rollen som grunneier og utbygger.
- *Forslagsstiller*. Forslagsstillerens rolle er å utarbeide og fremme planforslaget, i dette tilfellet på vegne av eiendomsutvikleren.
- *Saksbehandler / administrasjon*. Saksbehandleren jobber for politikerne i kommunen. I følge Fiskaa (2014) er det viktig at administrasjonen har solid fagkompetanse og nok kapasitet til å utføre arbeidet sitt. Deres rolle er blant annet å utrede og behandle reguleringsplanene som kommer inn, sjekke dem opp mot gjeldene planer og utarbeide saksfremstillinger som fremlegges til politikerne i kommunalstyret for Byutvikling.
- *Kommunalstyret for Byutvikling (KBU)*. KBU er Stavanger kommunes utvalg for by – og arealplanlegging. Deres rolle er blant annet å behandle byggesaker, planer for utvikling av bolig– og næringsområder, planer innen vei-, trafikk- og transportplanlegging.
- *Fylkesmannen*. Fylkesmannens rolle er å sørge for at nasjonale interesser blir ivarettatt og at kommunale vedtak i plan – og byggesaker er i samsvar med gjeldende lovverk.
- *Andre offentlige aktører/interessebærere*

Plan- og reguleringsprosessen er en tidkrevende prosess hvor utbygger og de offentlige aktørene har sentrale roller. Rollene har gjerne til dels motstridende hensyn som skal ivaretas (Asplan Viak, 2014). Eiendomsutvikleren/utbyggeren må ofte ivareta kommersielle hensyn. Av økonomiske årsaker vil det være vesentlig for utbygger å få til en smidig og god planprosess på kortest mulig tid. For kommunen, som plan– og bygningsmyndighet, vil det derimot være samfunnsmessige hensyn i behandlingen av plansaker som må ivaretas. I møte med utålmodige utbyggere vil rollene, og deres ulike hensyn, ofte bli satt på prøve (Asplan Viak, 2014). Når det gjelder administrasjonens rolle i forhold til politiske organ i en reguleringsprosess, kan den ofte være vanskelig. Administrasjonen skal både sikre at planene

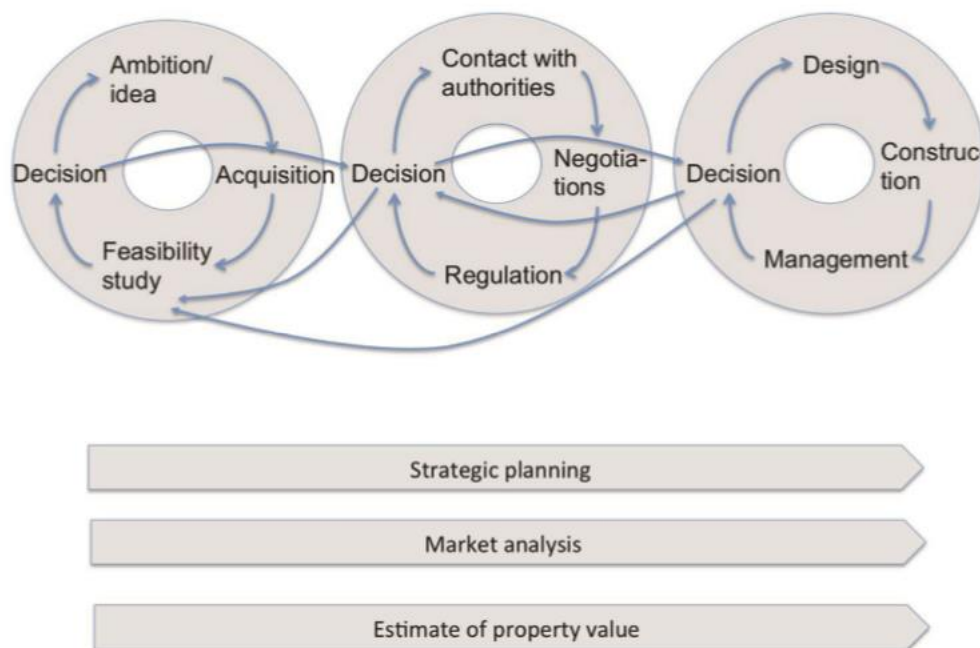
er faglig forsvarlige og samtidig følge opp politiske vedtak. I følge Fiskaa (2014) bør administrasjonen legge frem innstillingen ut i fra egne faglige vurderinger, før de i neste omgang følger opp politiske vedtak som i noen tilfeller også kan gå i mot administrasjonens innstilling. Det er viktig at administrasjonen innehar både solid fagkompetanse og tilstrekkelig kapasitet til arbeidet sitt (Fiskaa, 2014).

2.3 Eiendomsutviklingsprosessen

Det finnes ulike teorier som beskriver eiendomsutviklingen som en strukturert prosess delt inn i ulike faser. Blant annet har vi modellene til Røsnes og Kristoffersen (2009) og Medalen (2004) som begge beskriver en lineær prosess med henholdsvis åtte og tretten steg. Praksis viser derimot at det ofte er behov for fleksibilitet i prosessen, slik at man ved behov, kan gå tilbake til faser vi i utgangspunktet trodde var ferdig og gjøre endringer. Prosessene knyttet til eiendomsutvikling karakteriseres som dynamiske og vil stort sett bestå av endringer av ulikt omfang. I en eiendomsutviklingsprosess vil man kontinuerlig ha behov for etterprøvbarehet etter hvert steg for å bekrefte at man fremdeles jobber mot målet. Forskning viser at suksessfulle prosjekter ofte har en gradvis tilnærming til de muligheter og betingelser som oppstår underveis. Endringene som dermed blir foretatt underveis blir gjort i en iterativ prosess (Olsson et al, 2015).

Olsson et al (2015) har skrevet en rapport basert på disse ideene hvor det er foreslått en mer fleksibel prosjektmodell for eiendomsutvikling. For å komme frem til en fleksibel prosess har de hentet inspirasjon fra agile metoder brukt i IT-prosjekter. En agile metode brukes mye innen programvareutvikling. Metoden baseres på iterativ og inkrementell utvikling hvor krav og løsninger utvikles gjennom samarbeid mellom tverrfaglige team (Communicate, u.d). Formålet med å bruke agile metoder er å være i stand til å reagere fort på endrede forutsetninger og krav, uten å måtte gjøre mye arbeid om igjen. Ved IT-prosjektet kan dermed systemkrav raskt endres, og man må bruke en metode som kan svare på de endrede kravene. Evnen til omstilling kan betraktes som nøkkelen til økt verdi for prosjektet. Ifølge Olsson et.al (2015) er det viktig at man ser på agile metoder mer som et tankesett enn en spesifikk metode når den skal anvendes utenfor IT-prosjekter. Forfatterne mener likevel at det er flere sider ved de agile metodene som er relevante for eiendomsutvikling. Dette gjelder blant annet de iterative aspektene og behovet for å kunne gjøre endringer underveis som bidrar til økt verdi i prosjektet (Olsson et.al, 2015).

Basert på studier og agile metoder har Olsson et.al (2015) foreslått en ny prosjektmodell for eiendomsutvikling. Resultatet av studien indikerte at eiendomsutviklingsprosessen burde beskrives som en iterativ prosess fremfor den lineære som typisk blir beskrevet i litteraturen. De har utviklet en modell hvor de ulike fasene følger hverandre, samtidig som den enkelte prosess må repeteres gjennom hele eiendomsutviklingen i form av looper. De påstår at dynamikken i denne prosessen er det som kjennetegner eiendomsutvikling, og at forståelsen av dette er helt avgjørende for suksess. Som vist i figur 3 deles eiendomsutviklingen ofte inn i tre faser; tidligfase, reguleringsfasen og gjennomføringsfasen. Iterasjonene forekommer gjerne mellom de ulike fasene, men også innenfor en fase. Denne oppgaven vil hovedsakelig studere hva som har skjedd i *reguleringsfasen* som er eiendomsutviklingens andre fase. Imidlertid vil eiendomsutviklingens første fase også ha stor relevans for oppgaven da fasene, som figuren viser, har iterasjoner mellom seg og særlig ettersom mye av verdiskapningen i eiendomsutviklingen foregår her.



Figur 3 Model av den iterative prosessen i eiendomsutvikling (Olsson et.al, 2015)

2.4 Betydningen av tid og tidsbruk

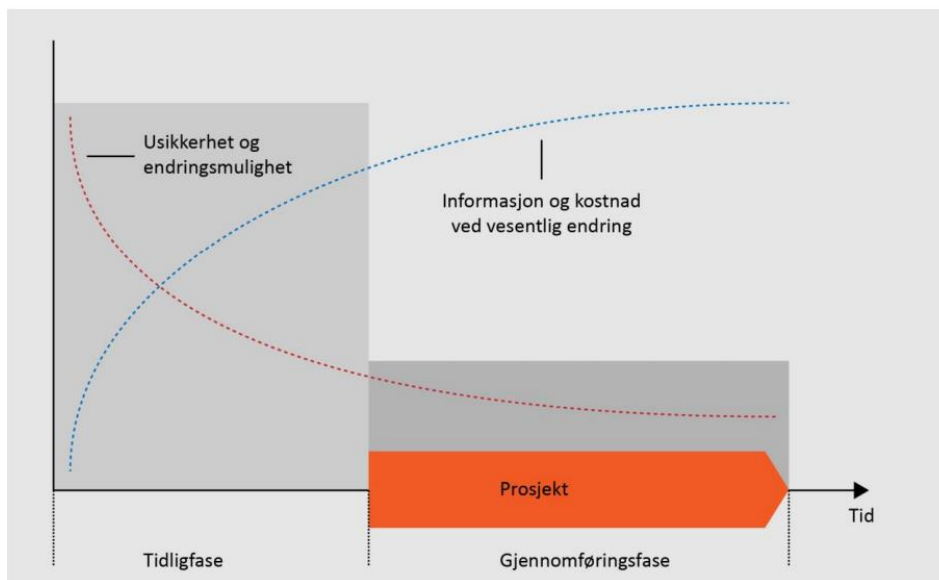
Gjennom tidene har det utviklet seg slik at eiendomsutviklerne nå kan kjøpe den tomten de selv måtte ønske, men de private aktørene er fremdeles avhengige av kommunal tillatelse. Selv om utviklerne kan kjøpe den tomten de ønsker å utvikle til ønsket konsept er det ikke garanti for at kommunen vil akseptere forslaget (Nordahl, 2012). For utbyggerne oppstår det derfor en usikkerhet knyttet til hvor lang *tid* myndighetene bruker på å komme til en beslutning. Usikkerheten kan få store konsekvenser. En forsinkelse på 1-2 år kan ha stor betydning for salgsprisen utbyggerne vil få på boligene sine, i tillegg til at utbyggeren i flere tilfeller må dekke renter på lån som var nødvendige for å ha muligheten til å kjøpe tomten. Tidsfaktoren vil dermed også være kritisk for finanskostnader som kan påløpe i ventetiden. I reguleringsvedtak som befinner seg i sentrale områder er usikkerheten særs stor da man har flere interessenter som har formening om saken, i tillegg til at disse tomtene ofte er kostbare (Nordahl, 2012). I følge Norsk Eiendom (2012) har tid stor betydning for gjennomføringen av en reguleringsplan da markedsforholdene kan raskt endre seg. Er den vedtatte planen ikke fleksibel og tilpasningsdyktig nok kan det hende at prosjektet, i slike tilfeller, legges ned eller krever omregulering.

I følge Leikvam og Olsson (2014) vil de fleste aktørene i bransjen mene at tid er en kritisk parameter. Punkter som oftest trekkes frem i denne sammenheng er kapitalkostnader, konkurrentutfordringer, markedssvingninger og porteføljetilpasning. Eiendomsutvikling beskrives som en langsom prosess, hvor tiden fra råtomterverv til ferdig innflyttet bygg sjelden er mindre enn 3 år. Mer vanlig tidshorisont er på 5 – 10 år. Videre påpeker Leikvam og Olsson (2014) at det er en sammensatt årsak til hver enkelt prosess sin tidsbruk, selv om det ofte knyttes mye tidsbruk til prosessen rundt offentlig godkjenning. Dermed vil god kommunikasjon ansees som et viktig suksesskriterium i forhold til tidskontrollen (Leikvam og Olsson, 2014). Til sist nevner de at usikkerhetene knyttet til tid allment oppfattes som bransjens største utfordring.

En evaluering av planprosesser i Stavangerregionene utført av Asplan Viak (2015) tyder på at næringslivet og kommunen ikke deler den samme oppfatning eller forventning til planprosessens tidsbruk. I et spørreskjema som er utdelt til aktører i næringslivet og kommunen blir de bedt om å oppgi i prosent hvor mange plansaker som blir ferdigbehandlet innen 1 år. Resultatene viser stor uenighet, noe som kan tyde på at aktørene har ulik oppfatning av hvordan planprosessen faktisk er. Kommunen oppgir at hele 59 % av plansakene er ferdigbehandlet innen 1 år, mens næringslivet til sammenligning mener at 25 %

av plansakene er ferdigbehandlet innen 1 år. Norsk Eiendom (2012b) påpeker på sin side at prosessen med å utarbeide en reguleringsplan og å få den behandlet av kommunen sjelden tar mindre tid enn 7 til 9 måneder.

Reguleringsprosessen har stor sammenheng med tidligfasen i eiendomsutviklingen da denne legger grunnlaget for hvordan reguleringsprosessen vil utarte seg. Vanligvis vil informasjonsgrunnlaget være tynt og usikkerheten stor i en tidligfase. Etterhvert som vi får tilgang på mer informasjon vil usikkerheten gradvis synke (Samset, 2008). Figur 4 illustrerer nettopp denne utviklingen i prosessen. I tillegg ser vi av grafen at man i en tidligfase ved prosjektet har størst muligheter til å endre prosjektet uten vesentlige kostnader. Dette er også med på å understreke viktigheten av å bruke tiden riktig i tidligfasen.



Figur 4 Prosjektets livsløp inndelt i tidligfase og gjennomføringsfase

2.5 Prosjektteori

Prosjekt har etterhvert blitt en hyppig anvendt arbeidsform både i næringsliv og forvaltning (Rolstadås et.al, 2014). Et prosjekt representerer gjerne en større eller mindre oppgave, ofte en engangsoppgave. Oppgaven som skal løses deles ofte inn i mindre deloppgaver som vil være innbyrdes avhengige av hverandre for å nå prosjektets mål. Å dele oppgavene i et prosjekt inn i mindre enheter er helt fundamentalt for å kunne styre prosjektgjennomføringen. Hver oppgave vil igjen ha sin egen ansvarlige organisatorisk enhet, som videre krever ulike ressurser for å kunne gjennomføres. Begrensningene for gjennomføringen av oppgaven kommer ofte i form av tid og kostnader (Rolstadås et.al, 2014). Rolstadås (2014) har definert et prosjekt som «et tiltak som har karakter av en engangsforeteelse med et gitt mål og avgrenset omfang, og som gjennomføres innenfor en tids- og kostnadsramme».

I tillegg til å være en engangsoppgave med avgrenset omfang, kostnads- og tidsramme kjennetegnes også prosjekter ved at de ofte krever tverrfaglig kompetanse. Eksterne krav for eksempel i form av myndighet til løsning og gjennomføring samt krav fra egen prosjektorganisasjon kan forekomme (Rolstadås et.al, 2015). Basert på beskrivelsen av prosjekt som arbeidsform vil det være enkelt å trekke linjer mellom prosjekt og eiendomsutvikling. Eiendomsutviklingen vil ofte skje innenfor prosjektets rammer, og i den forbindelse vil det være interessant å se på eiendomsutvikling i et prosjektteoretisk perspektiv.

2.5.1 Kommunikasjon

Johannessen og Rosendahl (2010) anser god kommunikasjon som det viktigste virkemidlet i prosjektarbeid, og bør derfor tillegges høy prioritet. I følge Haugen og Hansen (2000) har studier av bygg- og anleggsbransjens produktivitet vist at det eksisterer et forbedringspotensial på ca. 10-20 % gjennom forbedret samspill i byggeprosessen, nærmere bestemt samspillet mellom de ulike aktørene. Videre påpeker de at momenter som kommunikasjon, respekt for hverandres kvalifikasjoner samt lydhørhet overfor hverandres synspunkter og holdninger er like viktige som de formelle spillereglene, men at disse kan være vanskeligere å beherske.

Kommunikasjon kan bli særlig viktig i en situasjon hvor beslutninger som påvirker helheten av et prosjekt blir avgjort utenfor selve prosjektet (Johannessen og Rosendahl, 2010). I en reguleringsprosess knyttes mye av tidsbruken til selve utarbeidelsen av reguleringsplanen. I praksis betyr dette at samarbeidet mellom kommuneadministrasjonen og forslagsstiller er uavhengig av lovgitte tidsfrister i plan og bygningsloven (Norsk Eiendom, 2012b). Med andre ord er det veldig viktig i en reguleringsprosess å kommunisere med kommunen på en god måte for å oppnå ønsket resultat i reguleringsprosessen. Imidlertid påpekes det av Johannessen og Rosendahl (2010) at kommunikasjonen i slike tilfeller blir sterkt nedtonet eller fraværende.

2.5.2 Tillit

Et sentralt begrep i daglig prosjektarbeid er tillit som både gjelder internt blant prosjektmedarbeidere og eksternt i forhold til prosjektets interessenter. Tillit ansees for å være den mest verdifulle faktoren i forhold til det å bygge og etablere gode relasjoner (Karlsen, 2013). Blant annet vil kommunikasjonen være mer effektiv og enklere i situasjoner hvor mennesker har tillit til hverandre. Videre påpeker Karlsen (2013) at tillit er et resultat av kommunikasjon som skapes ved å skaffe nøyaktig informasjon, gi forklaringer på beslutninger, demonstrere ærlighet og anvende åpenhet. I følge Karlsen (2013) er det flere faktorer som bidrar til å bygge tillit. Blant disse nevnes god kommunikasjon, kompetanse og samsvarende mål. I følge Norsk Eiendom (2012b) er det viktig at utbygger har tilstrekkelig faglig kompetanse med seg inn i reguleringsprosessen, i tillegg til å kunne sette seg inn i kommunens forhold. Vise versa gjelder dette også for saksbehandlerne i kommunen hva angår utbyggers intensjoner. Videre påpekes det at samhandlingen mellom privat og kommunalt fordrer åpenhet mellom aktørene. I denne sammenheng er det relevant å redegjøre for prosjektets økonomi slik at de økonomiske mulighetene og begrensningene inkluderes i saksbehandlingen.

2.5.3 Etablering av mål

I følge Samset (2008) er målet et konkret uttrykk på hva intensjonen eller ønsket fremtidig situasjon er, og at et prosjekt ansees for å være en suksess når de leverte effektene samsvarer med prosjektets formulerte mål. På den måten knyttes målet til et bestemt tidspunkt. Målet sier ikke noe om hvordan det ønskede resultatet skal oppnås, men skal gi retning for prosjektet. Målet er til for å skape en felles forståelse mellom prosjektdeltakerne om hva angår ønsket effekt. Likevel viser en studie av Samset at målformulering og utarbeidelse av gode mål er en aktivitet som ikke får mye fokus.

Mange aktører involveres i en reguleringsprosess slik at det kan oppstå problemer rundt felles målforståelse. For utbyggeren vil gjerne målet være å oppnå størst mulig avkastning, mens forslagsstilleren ønsker gjerne å kunne utnytte sin faglige kvalitet i prosjektet. Det må også tas hensyn til kommunens mål som er at reguleringsprosessen skal være i tråd med overordnede planer (Leikvam og Olsson, 2014). I følge Leikvam og Olsson (2014) vil ulikheten i prosjektets mål kunne «stresse» prosjektgjennomføringen gjennom hele prosjektets livsløp, og vil dermed være en sentral faktor som må håndteres av utvikleren.

3.0 Metode

I dette kapitlet gis en kort introduksjon av begrepet metode og en presentasjon av valgt metode. Videre beskrives fremgang for innhenting av informasjon samt grunnleggende teori rundt metodene.

3.1 Generelt om metode

Metode defineres av Halvorsen (1993) som «*læren om de verktøy som kan benyttes for å innsamle informasjon*». Man skiller mellom induktiv og deduktiv metode for å få best mulig tak på virkeligheten. Den induktive metoden starter en undersøkelse uten utgangspunkt i eksisterende teori mens ved deduktiv metode går man fra teori til empiri. Videre må en ta stilling til valget mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming. I dag anses ofte de to forskningsstrategiene som komplementære som videre har ført til økt bruk av flermetodedesign, også kalt triangulering (Ringdal, 2007).

3.1.1 Kvalitativ versus kvantitativ tilnærming

Kvalitativ metode har en induktiv tilnærming og vurderer kvaliteten eller egenskapene av det fenomenet som skal studeres (Johannessen et al, 2010). Ifølge Jacobsen (2005) vil *kvalitativ* metode egne seg når målet er å avklare hva som ligger i et begrep eller fenomen. Metoden gir mulighet for en åpen og fleksibel undersøkelse hvor respondentene har få begrensninger som fører til høy begrepsgyldighet. På denne måten kan vi få frem den «riktige» forståelsen av situasjonen eller fenomenet (Jacobsen, 2005). Ved *kvalitativ* metode er prosessen iterativ slik at forskeren kan gå tilbake og endre problemstilling/metode for datainnsamling underveis (Jacobsen, 2005). Et annet kjennetegn ved den *kvalitative* metoden er at man studerer få objekter (Olsson, 2011). Den *kvantitative* metoden har en deduktiv tilnærming og egner seg best i de tilfeller hvor problemstillingen er ganske klar. Man har kunnskap om temaet som undersøkes. *Kvantitativ* metode egner seg når man ønsker å gå i bredden, se på et lite antall undersøkelsesenheter og få frem det som er representativt for utvalget (Dalland, 2007).

3.1.2 Metode triangulering

Metodetriangulering kombinerer kvalitative og kvantitative metoder. I samfunnsvitenskapen vil dette bety at man ser på et fenomen fra ulike perspektiver (Johannessen et al, 2010). Ifølge Johannessen (2010) finnes det tre måter å kombinere disse metodene på. To måter er å benytte kvalitative metoder i henholdsvis oppfølging eller forberedelse av kvantitativ datainnsamling. I følge Johannesen (2010) kan man også benytte disse teknikkene parallelt (Johannessen et al, 2010).

3.2 Anvendt metode

Målet med metodene jeg har brukt har vært å få tak i informasjon som gjør meg i stand til å identifisere hva som kjennetegner reguleringsprosesser som går fort. For å svare på problemstillingen er det hovedsakelig benyttet en kvalitativ tilnærming med litteraturstudie, gjennomgang av relevant og tilgjengelig saksdokumentasjon, casestudier og individuelle intervjuer. I tillegg har jeg benyttet meg av noe kvantitativ metode ved å hente tall fra KOSTRA vedrørende registrert behandlingstid i kommunen, og på den måten vært innom metode triangulering.

3.3 Litteraturstudie

Jeg har foretatt en litteraturstudie for å gjøre meg kjent med den eksisterende litteraturen og teorien for å skape et grunnlag til oppgaven. Å foreta en slik studie betyr at man tar en systematisk gjennomgang av relevant og eksisterende litteratur rundt valgt problemstilling. Det var viktig å undersøke hvilke masteroppgaver som tidligere er skrevet rundt emnet, i tillegg til annen litteratur, for å unngå å forske på noe som allerede er kartlagt. En litteraturstudie handler om at man skal ha en kritisk gjennomgang av kunnskap fra ulike skriftlige kilder, og på denne måten få en forståelse rundt konteksten til et fenomen (Krumsvik, 2014).

Jeg startet gjerne litt usystematisk når jeg først begynte å søke etter litteratur, men fant fort ut at jeg måtte få litt struktur på det. Jeg laget meg et tankekart for å finne ut hvilke søkeord jeg kunne bruke, og hvilke tema jeg kunne søke på. Jeg opprettet også en egen mappe på daten for lagring av alt det jeg kom over av relevant informasjon og teori. På bakgrunn av tema for oppgaven samt problemstilling og forskningsspørsmål kom jeg frem til følgende teorikapitler:

1. Eiendomsutvikling
2. Lovverk og planprosessen
3. Eiendomsutviklingsprosessen
4. Betydningen av tid og tidsbruk
5. Prosjektteori

Når dette var gjort begynte den store søkeprosessen. Jeg har for det meste søkt i biblioteket på NTNU sin database ORIA, og metamorfose. I tillegg til å søke her har jeg også søkt på google scholar. ORIA ble lansert august 2013 av BIBSYS, og fungerer som en felles portal til alt samlet materiale som finns ved norske fag- og forskningsbibliotek (Bibsys, 2013). Portalen er også supplert med en del elektronisk materiale fra åpne kilder, som gjør at man kan få tilgang til hele artikler og tidligere oppgaver på nett. Metamorfose er siden til senter for eiendomsutvikling, som blant annet legger ut tidligere master oppgaver fra eiendomsutvikling og forvaltningsstudiet. Denne siden har jeg blant annet brukt for å finne ut hva som er forsket på fra før, og ved aktuelle oppgaver har jeg studert kildelister for inspirasjon til hvilken teori jeg burde ta med videre. Google scholar er også en søkemotor for vitenskapelig litteratur. ORIA har gode muligheter for å filtrere flere ting som tittel, forfatter, ord, og hvorvidt flere av tingene skal søkes på adskilt eller sammen. Søkene gav god relevans, og søkeresultatene fra ORIA er de jeg har vært mest fornøyd med, dermed ble det også den mest brukte. Når man skriver en oppgave om reguleringsprosessen så må man også sette seg inn i relevant lovverk. Til dette har jeg brukt hjemmesidene til lovdata.no. For å hente tall som viser registrert behandlingstid i kommunen har jeg brukt et Excel arket Stavanger kommune har sendt inn til KOSTRA for registrering. Det har også vært nødvendig å hente relevant og tilgjengelige saksdokumenter fra Stavanger kommune vedrørende hver enkel case. Sist men ikke minst har jeg også fått tips fra Nils Olsson og Gunnar Leikvam om relevante oppgaver.

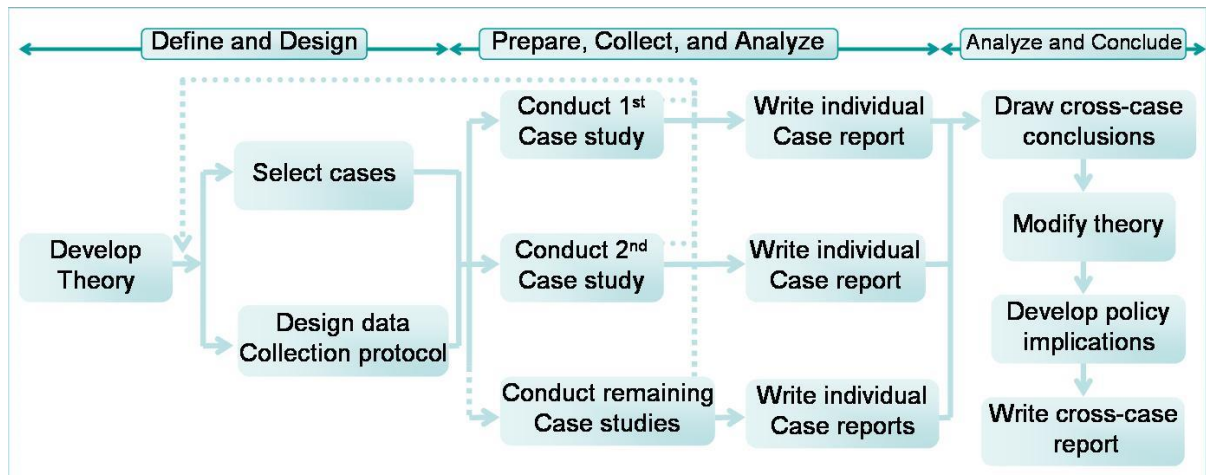
3.4 Casestudie

Med bakgrunn i problemstilling og forskningsspørsmål for oppgaven var det naturlig å benytte case studie som en av flere forskningsmetoder. Yin (2014) definerer casestudier slik: «en case studie er en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare». Målet med casestudier er å gi innsikt og forståelse (Olsson, 2011). I en caseundersøkelse ønsker man gjerne å ta et dypdykk i et avgrenset fenomen. Skal vi tro Yin (2014) er det spesielt fem komponenter som er viktige ved gjennomføringen av caseundersøkelser:

1. *Problemstilling.* Ifølge Yin (2014) vil formen på problemstillingen i stor grad være med på å bestemme hvilken metode som er mest relevant for oppgaven. Case studiet er mest relevant for problemstillinger som spør om «hva», «hvordan» eller «hvorfor». Noe som bekrefter at casestudie er en passende metode for denne oppgaven med problemstillingen «Hva kjennetegner reguleringsprosesser som går fort?».
2. *Teoretiske antakelser.* Vanligvis gjør forskeren seg opp noen antakelser i forkant av undersøkelsen, etter at noen grunnleggende spørsmål er stilt (Yin, 2014).
3. *Analyseenheter.* På dette punktet ønsker man å avgrense oppgaven til hvilke enheter man skal studere, altså velge case. Analyseenheten(e) kan være alt fra et individ til en hendelse eller begrep (Yin, 2014). I denne oppgaven vil analyseenhetene være reguleringsprosessen til fem ulike prosjekter.
4. *Den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene.* Ifølge Yin (2014) kan man benytte seg av to analysestrategier. Den første er teoristyrte antakelser, og er den man foretrekker. Teori kan i denne sammenheng være bestemmende for valg av case og om forskeren går for enkeltcasestudie eller flercasestudie (Johannesen et al, 2010). Den andre strategien er en beskrivende casestudie, som ifølge Yin (2014) kun skal brukes dersom man ikke har noen teoretiske antakelser på forhånd. I denne oppgaven er det benyttet teoristyrte antakelser da problemstillingen og forskningsspørsmålene er utviklet basert på teori, i tillegg til et flercasestudie.
5. *Kriterier for å tolke funnene.* Yin (2014) er opptatt av at man må ha noe teori om emnet før analysene. På denne måten vil man kunne vurdere funnene opp mot allerede eksisterende teori. Har man fulgt de fire foregående trinnene til Yin, vil man nå enten kunne beholde eksisterende teori, modifisere og videreutvikle den eller rett og slett utvikle helt ny teori.

3.4.1 Caseutvelgelse

Det å studere flere case omtales gjerne som en flercasestudie. Ifølge Yin (2014) må hver case være nøye valgt ut slik at det enten forutser like resultater, eller forutser resultater med klare kontraster. Yin (2014) har lagd figur 5 som illustrerer fremgangen i en flercasestudie. Jeg har brukt denne figuren som en veileder når jeg har jobbet med min flercasestudie.



Figur 5 Multiple-case study procedure (Yin, 2014)

For å svare på problemstillingen var det nødvendig å studere mer enn et enkelt case, blant annet for å finne faktorer som kan sammenlignes i de ulike casene. Jeg har valgt å begrense oppgaven til fem case, og dermed fem ulike reguleringsprosesser. En viktig del i samfunnsforskningen er å velge ut hvem eller hva som skal være med i undersøkelsen, både når det gjelder kvalitativ og kvantitativ forskning (Johannesen et al, 2010). Jeg valgte derfor å definere noen utvalgsriterier for hvilke case som var aktuelle for undersøkelsen min. Det første var at jeg fant det hensiktsmessig å velge reguleringsprosesser som var gjennomført med ulike tidsforløp. Videre ønsket jeg at reguleringsprosessene skulle ha boligformål, nærmere bestemt ca. 100 leiligheter, for at prosessene i noen grad kunne være sammenlignbare. Jeg ønsket også at alle reguleringsprosessene skulle være planlagt og vedtatt etter den nye Plan og Bygningsloven av 2008. På denne måten var jeg sikret at alle prosjektene var behandlet og vedtatt etter samme krav og retningslinjer, spesielt vedrørende frister for saksbehandlingstid i kommunen. Da kriteriene for oppgaven var satt, hadde jeg et møte med Wenche Clarke i Stavanger kommune. Hun er arealplanlegger i kommunen, og har ansvaret for å rapportere tidsbruken i private detaljreguleringer til statistisk sentralbyrå, herunder KOSTRA. Hun hadde dermed god oversikt over de ulike reguleringsplanene som var vedtatt etter den nye plan og bygningsloven. Vi gikk igjennom kriteriene for utvalg og case, og kom deretter frem til fem reguleringsplaner som var passende studieobjekter for denne oppgaven.

3.4.2 Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgang beskrives av Olsson (2014) som en anbefalt forberedende aktivitet. I forbindelse med casestudie er det foretatt en dokumentgjennomgang på tilgjengelige offentlige saksdokumenter knyttet til de enkelte casene samt andre relevante dokumenter.

Dokumentgjennomgangen ble først foretatt i forkant av intervjuene, slik at jeg skulle få en innsikt i de ulike reguleringsprosessene og danne meg et bilde av dem. Senere er de brukt for å belyse reguleringsprosessen ved utarbeidelsen av casebeskrivelser i kapittel 4, parallelt med resultatene fra intervjuene. Dokumentgjennomgangen har derav vært en kontinuerlig prosess gjennom hele oppgaven.

3.4.3 Intervju

Et kvalitativt forskningsintervju er ofte karakterisert som en samtale med en struktur og et formål, hvor formålet gjerne er å forstå eller beskrive noe (Johannesen et al, 2010). Det kvalitative intervjuet er en metode brukt for å innsamle primærdata til en undersøkelse, og er en intensiv metode. Det vil si at det gjerne er få enheter men mange variabler som skal undersøkes (Jacobsen, 2005). Det skilles mellom individuelt intervju og gruppeintervju. Man skiller også på hvor strukturerte intervjuene er, hvor de intervjuene som er mindre strukturerte med større grad av åpne spørsmål åpner for muligheter til å få uventede synspunkter fra intervjuobjektet. Denne informasjonen ville en kanskje ikke fått ved en strukturert intervjuguide (Jacobsen, 2005).

Etter at de fem aktuelle casene var valgt som beskrevet i kapittel 3.4.1, gikk oppgaven videre på å kontakte relevante personer tilknyttet de ulike casene. På de fem casene var det totalt tre saksbehandlere, fire utbyggere samt fem arkitekter/planlegger som hadde rollen som forslagsstiller. For å belyse temaet i oppgaven fant jeg det relevant å intervju noen fra alle de tre rollene. Jeg har ikke intervjuet alle rollene per case, da jeg ikke så nødvendighetene i det. Av aktørene som har vært involvert har jeg intervjuet to saksbehandlere, tre utbyggere og fire av forslagsstillerne. Noen av aktørene har hatt en rolle i flere case, og oversikten over hvem som er intervjuet per case er slik:

- Jåttå Nord: saksbehandler og forslagsstiller
- Jåttåvågen: utbygger, saksbehandler og forslagsstiller
- Tinnfabrikken: utbygger og forslagsstiller
- Byfjordparken: utbygger, saksbehandler og forslagsstiller
- Pyntenese: utbygger, saksbehandler og forslagsstiller

Det er utført semi –strukturerte dybdeintervjuer med intervjuguide. Semi – strukturert form ble valgt for at jeg skulle få svar på det jeg trengte, samtidig som det åpnet for at intervjuobjektet kunne svare bredere enn det som ble forespurt. For å kunne sammenligne svarene var det viktig at intervjuguiden i noen grad var strukturert. Intervjuguiden ble sendt ut på forhånd til intervjuobjektene, slik at de kunne forberede seg. Mange av dem syntes dette var veldig bra, da noen av reguleringsprosessene startet flere år tilbake i tid. Etter det første intervjuet ble det veldig klart for meg at spørsmålet i intervjuguiden måtte omstruktureres. Spørsmålene var tidligere strukturert etter det jeg hadde kalt forskningsspørsmål 1, 2, 3 og 4, uten å ta hensyn til hvor i tidsløpet spørsmålene hørte hjemme. Dette førte til at det første intervjuet ble litt rotete, og vi måtte hoppe frem og tilbake i tid. Etter denne erfaringen endret jeg rekkefølgen på spørsmålene slik at intervjuguiden fulgte tidsforløpet i reguleringsprosessen.

For at jeg skulle «være til stede» under intervjuene valgte jeg å ta dem opp på bånd, noe alle intervjuobjektene samtykket til. På denne måten kunne jeg fokusere på dem som ble intervjuet og samtalen vi hadde, fremfor å bruke konsentrasjonen min på å skrive ned alt de fortalte. I følge Thagaard (2003) er fordelen med å ta opp intervjuet på bånd at man bevarer alt som sies. Ulempen derimot kan være at intervjuobjektene blir mer reserverte i svarene sine. For å minimere sjansen for at intervjuobjektene skulle reservere seg i svarene ble det påpekt at opptakene kun skulle høres av undertegnede som hjelp til å få meg med viktige poeng til oppgaven, samt at alle intervjuer ble slettet når oppgaven leveres. Det ble også presisert at intervjuobjektens identitet skulle anonymiseres. Det er mulig å finne ut hvem som har hatt de ulike rollene i prosjektet da casene omtales med navn, men ingen sitater skal kunne kobles til de enkelte intervjuobjektene. Intervjuene ble i etterkant av hvert intervju transkribert. Transkriberingene, altså de nedskrevne intervjuene, har vært til stor hjelp under utarbeidelsen av kapittel 4, Casebeskrivelser og funn.

3.5 Oppgavens validitet og reliabilitet

Dataene man samler inn kan ikke sies å være selve virkeligheten, men skal representere den. I den forbindelse er det nødvendig å stille spørsmål ved hvor godt eller relevant dataen representerer fenomenet man utforsker. I forskningslitteraturen brukes ordet validitet om dataens relevans eller gyldighet (Johannesen et al, 2010). Ifølge Dalland (2007) er et grunnleggende krav til data at de må være gyldige. Validiteten sier oss noe om hvor godt dataen i undersøkelsen klarer å illustrere kjernen i undersøkelsens problemstilling. Høy validitet vil i den sammenheng bety at man har relevant data for problemstillingen. For å øke validiteten i oppgaven har blant annet intervjuguiden blitt sendt ut i forkant av intervjuene, i tillegg til at intervjuguiden legger opp til noen åpne spørsmål. Målet med dette var at intervjuobjektene uoppfordret skulle komme med informasjon vedrørende oppgavens problemstilling. Dette vil i følge Jacobsen (2005) styrke validiteten i oppgaven. Dette er fordi informasjon som kommer uoppfordret ofte ligger nærmere intervjuobjektets egentlige oppfatning av et fenomen.

Dataens pålitelighet er et grunnleggende spørsmål i all forskning, noe som på forskningsspråket kalles reliabilitet (Johannesen et al, 2010). Hvorvidt en undersøkelse kan oppfattes som pålitelig baserer seg på om dataen forskeren har samlet inn er til å stole på (Jacobsen, 2005). De ulike leddene i prosessen må med andre ord være fri for unøyaktigheter (Dalland, 2007). Reliabiliteten er knyttet til hvor nøyaktig undersøkelsens data er, hvilke data man bruker, måten dataen samles inn på og hvordan dataen bearbeides (Johannesen et al, 2010). For å styrke oppgavens reliabilitet er det intervjuet opptil tre aktører vedrørende samme reguleringsprosess, i tillegg til å studere relevante offentlige saksdokumenter. På denne måten vil sannsynligheten for å komme frem til nøyaktige data økes.

3.5 Etikk

Når man forsker må man underordne seg etiske prinsipper og juridiske retningslinjer (Johannesen et al, 2010). Ifølge Johannesen (2010) dreier etikk seg om prinsipper, regler og retningslinjer som grunnlag for vurdering av om handlinger er riktige eller gale, og disse retningslinjene gjelder også for forskere på lik linje med all annen virksomhet i samfunnet. Etiske problemstillinger dukker gjerne fort opp når forskningen direkte vil berøre mennesker i forbindelse med selve datainnsamlingen. Når det gjelder hvilke personer som blir intervjuet stiller personopplysningsloven krav om samtykke til å delta i undersøkelsen dersom enkeltpersoner kan identifiseres (Johannesen et al, 2010).

For denne oppgaven er det intervjuet personer som ved sine roller direkte knyttes til hvert case, og som derfor enkelt kan gjenkjennes. I intervjuene har jeg stilt spørsmål som går ut over det som kun er relevant for å fremstille tidsbruken i de enkelte reguleringsplanene, men som skal være med å svare på problemstillingen. I den anledning har jeg samlet resultatene fra de ulike rollene og fremstilt dem i grupperinger for å sikre at ingen kan identifiseres. Jeg har også informert informantene om at min rolle er en objektiv observatør, da jeg har intervjuet både private og kommunale aktører.

4.0 Casebeskrivelser og funn

I dette kapitlet vil jeg presentere resultater og funn fra dokumentgjennomgangen og intervjuene jeg har gjennomført knyttet til fem store private reguleringsplaner. Flere av planene har blandet formål, men felles for alle er bolig. Alle casene er hentet i Stavanger kommune.

Alle reguleringsplanene har Plan - og bygningsloven av 2008 som lov referanse. I følge plan og bygningsloven av 2008 har saksbehandlerne i kommunen en behandlingsfrist på 12 uker. Behandlingsfristen løper fra planen er innsendt av forslagsstiller, til kommunen har førstegangsbehandlet den. I løpet av denne tiden kan saksbehandler stoppe fristen dersom planen inneholder vesentlige mangler, og sende planen i retur til forslagsstiller. Når jeg senere i casebeskrivelsene skriver at planen har blitt stoppet av kommunen, så er det i praksis dette som har skjedd. Først når forslagsstiller sender planen inn på ny, og kommunen stempler den «komplett» vil behandlingstiden starte og løpe igjen.

Stavanger kommune har etablert et arbeidsutvalg for kommunalstyret. Arbeidsutvalget tar i mot publikum, tiltakshavere og berørte i forbindelse med en reguleringsplan. Hensikten er at de private aktørene skal få fremme sin sak for arbeidsutvalget, før saken skal opp i kommunalstyret. De som sitter i arbeidsutvalget er leder for kommunalstyret, nestleder og to til. Slik de sitter i dag er det to fra høyre, en fra venstre og en fra arbeiderpartiet. Det er et politisk utvalg. Å presentere reguleringsplanen for arbeidsutvalget er en gyllen mulighet politikerne i Stavanger gir utbyggere til å komme å presentere sin sak, før den behandles. På den måten får de lagt frem saken selv, slik at det blir minst mulig misforståelser. Du kan presentere så mange ganger du vil, men du må booke tid. Det er satt av faste møter, og du får 10-15 min. Når det i casebeskrivelsene blir nevnt at aktørene har vært i arbeidsutvalget til kommunalstyret å presentert saken sin, så er det dette som har foregått.

Kapitlet er delt i to deler. Den første delen vil ta for seg faktorer som påvirker tidsbruken i reguleringsprosessen på et generelt grunnlag, uavhengig av enkelte prosjekter. Den neste delen gir en beskrivelse av de fem reguleringsprosessene som danner grunnlaget for casestudien. Reguleringsprosessene blir beskrevet fra oppstartsmøte med kommunen til endelig vedtak, med fokus på hva som har påvirket den totale tiden i prosjektet.

4.1 Aktørenes erfaringer

Resultatene fra intervjuene er delt opp i de tre ulike perspektivene; utbygger, forslagsstiller og saksbehandler. Utbyggeren i disse prosjektene har både hatt rollen som grunneier, eiendomsutvikler og utbygger i prosjektet, men vil videre omtales som utbygger. Forslagsstilleren har på vegne av utbygger utformet og fremmet reguleringsplanforslaget. For de fem aktuelle reguleringsplanene er det en planlegger og fire arkitekter som har hatt rollen som forslagsstiller. Saksbehandlerens rolle er å utrede planforslagene som kommunen mottar, sjekke dem opp mot overordna planer, skrive saksfremlegg og komme med innstilling til saken.

4.1.1 Utbyggerperspektivet

Forventningen til tid i en reguleringsprosess

Utbyggerne jeg har vært i kontakt med deler målet om å få et prosjekt raskest ut i markedet. Lønnsomhet og økonomi er helt sentralt for at utbyggerne skal lykkes, dermed er det en forutsetning for dem at de har salgsobjekter som etterspørres i markedet som kan generere inntekter. Dermed er alle utbyggerne opptatt av tidsbruken i reguleringsprosessen, slik at de får en korrekt reguleringsplan i forhold til det markedet de skal ut og selge i. Det viser seg likevel at de tre utbyggerne jeg har intervjuet ikke deler nøyaktig de samme forventningene til tidsbruken i en reguleringsprosess. En av dem forventer at det tar ca. 1 år fra oppstartsmøte med kommune til de har fått godkjent en privat detaljplan på tomten, og etter 1,5 år mener utbyggeren at planen bør være godkjent. De utfordrer ofte overordna planer, noe som påvirker tidsbruken i negativ retning. Utbyggeren påpeker i dette tilfellet at selv om dette er forventningen til tidsbruken, så opplever de ofte at dette er unntaket og ikke regelen. De to siste utbyggerne deler litt av de samme forventningene til tidsbruken i reguleringsprosessen. De forventer at det kan ta opptil 1,5 år fra oppstartsmøte med kommunen, til den er endelig vedtatt. Når det nærmer seg 3 år synes de to utbyggerne at det har tatt for lang tid. Det blir sagt at bare det å få arrangert oppstartsmøte med kommunen, få tilsendt alt nødvendig dokumentasjon av dem, og få varslet planoppstart kan være en utfordring tidlig i prosessen.

Oppsummert kan de se ut til at utbyggernes forventning til tid er at en reguleringsplan bør være ferdigregulert innen 1-1,5 år fra oppstartsmøtet med kommunen til planen er endelig vedtatt.

Avgjørende faktorer for tidsbruken i en reguleringsprosess

Det er flere faktorer som kan være avgjørende for tidsbruken i en reguleringsprosess, og ofte varierer de med hvert enkelt prosjekt. To av utbyggerne trekker frem kommunikasjonen med forslagsstiller, og påpeker at det er avgjørende for tidsbruken at de som skal utarbeide planforslaget forstår hva utbyggerne ønsker. Hvorvidt utbyggerne velger å forholde seg til overordna planer er også en avgjørende faktor. Alle utbyggerne er enige i at desto mer de velger å utfordre overordna plan, desto lengre tid må de regne med at reguleringsprosessen tar. To av utbyggerne opplever at det i enkelte saker kreves for høyt detaljeringsnivå i reguleringsplanen, som påvirker tiden i en negativ forstand i reguleringsprosessen samtidig som det kan skape problemer når de kommer til prosjekteringen i byggeprosessen. En av utbyggerne mener at dette kunne vært unngått dersom flere av saksbehandlerne i kommunen hadde bedre kunnskap om hva en byggesak er, og hva som skal avklares i en byggesak. Kommunikasjonen med kommunen blir av alle utbyggerne sett på som en viktig faktor for den totale tidsbruken, og da spesielt hvor bra man lykkes med felles forståelse for oppgaven. Oppsummerende trekker utbyggerne frem utfordrende kommunikasjon, hvorvidt man utfordrer overordna planer og krav til detaljeringsnivå som avgjørende faktorer for tidsbruken.

Samspeillet mellom det private og kommunale i en reguleringsprosess

Det ble påpekt at alle utbyggerne mener at god kommunikasjon med saksbehandler i kommunen er en forutsetning for en vellykket reguleringsprosess. En god start med kommunen er for utbyggerne at saksbehandler får et eierforhold til deres plan. Dette kan i følge utbyggerne være med på å påvirke tiden i en positiv retning. For å få til dette mener utbyggerne at møtevirksomheten må starte tidlig i reguleringsprosessen, slik at grunnlaget for det videre samarbeidet etableres fra start. Alle utbyggerne ser på det som en fordel at de har jobbet med saksbehandler i en tidligere regulerings sak. De begrunner det med at saksbehandlerne er forskjellige som personer, og at det gjerne er noen tema som opptar den ene mer enn den andre. For eksempel er noen veldig opptatt av vern, mens andre er opptatt av friområder.

Når det gjelder den lovbestemte saksbehandlingsfristen ved førstegangsbehandling av reguleringsplanen så er det en av utbyggerne som opplever at kommunen går i forsvarsposisjon dersom denne blir tatt opp. Utbyggeren mener at kommunen ikke er åpen for dialog når det gjelder behandlingsfristen, og at det bare er mot sin hensikt å prøve å ta det opp. En annen utbygger opplever at saksbehandlerne ikke ønsker å ha en dialog som går på økonomien i prosjektet, og savner økt forståelse fra kommunens side for den økonomiske

biten i et utbyggingsprosjekt. Utbyggeren opplever at kommunen ønsker å distansere seg fra dette. Begge disse utfordringene går på økonomiske forhold i reguleringsplanen, og kommunens ønske om å distansere seg fra problemstillingen.

De tre utbyggerne jeg har snakket med er generelt fornøyde med den dialogen de har hatt med saksbehandleren sin i Stavanger Kommune, og mener at de har blitt bedre i løpet av de siste årene. En av utbyggerne informerer om Stiftelsen Grønn by i Stavanger, og mener at denne stiftelsen er en bidragsyter til den gode dialogen. Dette er en stiftelse som aktivt jobber for å bedre kommunikasjonen mellom næringslivet og administrasjonen i kommunen for at partene skal få en bedre forståelse av hverandres hverdag. Utbyggeren mener at eiendomsutviklere ofte er i en situasjon der de ikke alltid har forståelse for jobben administrasjonen er pålagt å gjøre. Utbyggeren mener videre at eiendomsutviklere kan bidra til å legge forholdene til rette for saksbehandlerne, dersom de har fått til en god dialog i prosjektet. Oppsummerende er det ønskelig fra utbyggers side å starte dialogen med kommunen tidlig, for å etablere et godt grunnlag for videre arbeid fra starten. Utbyggerne uttrykker frustrasjon over at kommunen ikke ønsker å forholde seg til de økonomiske aspektene, men innrømmer samtidig at de selv gjerne ikke alltid har forståelse for kommunens arbeid.

4.1.2 Saksbehandlers perspektiv

Forventningen til tid i en reguleringsprosess

Saksbehandlerne i kommunen er veldig klar på at tiden frem til førstegangsbehandling er gitt av loven, og skal ikke overstige 12 uker. Videre skal en detaljregulering normalt være ferdigbehandlet innen 9 måneder fra de mottar planforslaget til planen er endelig vedtatt. Det er mulig å få det ned til 6 måneder, men utad sier de 9 måneder og tar dermed høyde for at det blir litt frem og tilbake. Saksbehandleren mener at i tilfeller hvor en sak drar seg ut over flere år ofte skyldes at utbygger og forslagsstiller «ruger» på planen. Dette skyldes gjerne at de er usikre på planforslaget, eller at de har lyst til å finne på noe annet enn hva de først initierte. Til andregangsbehandlingen så er ikke behandlingstiden fastsatt av loven. Den ene saksbehandleren påpeker at når planen er kommet til dette punktet så skal de prioritere private planer, og få dem ferdigbehandlet. Saksbehandleren oppgir fire grunner til at en privat detaljregulering tar lengre tid til andregangsbehandling. Den første er at forslagsstiller ikke har revidert planen sin etter x antall merknader. Den andre er at kommunalstyret sender saken tilbake fordi at de ikke er fornøyd med planen. Det tredje kan være innsigelse, eller andre konflikter som må ryddes av banen i flere høringsrunder. Den fjerde derimot er at

saksbehandler ikke har tid. Saksbehandler påpeker videre at det er i de sjeldneste tilfellene at det er deres skyld, og at det er de tre andre grunnene som er enerådende. Det påpekes også at vedrørende forventningen til tid, og spesielt registrert saksbehandlingstid til førstegangsbehandling så kan kommunen ta litt selvkritikk på hvorvidt saksbehandlerne er flinke nok til å informere forslagsstiller om at de faktisk stopper fristen når de finner mangler.

Oppsummert er saksbehandlerne forventning til tid at den skal følge anbefalinger og bestemmelser vedrørende saksbehandlingsfrister gitt i loven. Det fremgår av svarene at når de prater om forventning til tid, så starter de å telle fra de har mottatt planforslaget og til det er endelig vedtatt.

Avgjørende faktorer for tidsbruken i en reguleringsprosess

Begge saksbehandlerne er klare på at dersom hovedtrekkene for området er avklart i overordna plan, og at de overordna planene blir fulgt så har dette stor positiv innvirkning på tidsbruken i en reguleringsprosess. Saksbehandlerne mener at dersom man velger å utfordre overordna planer, som mange gjør, så må man belage seg på mer tid. Det påpekes at dette ikke betyr at man ikke har lov til å utfordre overordna planer, men saken vil automatisk kreve mer behandlingstid. Saksbehandlerne er også enig i at tiden før man fremmer planen er avgjørende, og at de bruker god tid på å sette seg inn i området de skal regulere.

Til slutt trekker en av saksbehandlerne frem dialogen mellom dem, forslagsstiller og utbygger som en av de viktigste faktorene som påvirker tiden i en reguleringsprosess. Det er avgjørende å ha et felles mål. Ikke bare ved oppstartsmøte men gjennom hele prosessen. Dersom dialogen forsvinner, og partene beveger seg i ulik retning kan det ta tid og bli kostbart å møtes igjen. Oppsummerende ser vi at saksbehandlerne peker på retningslinjer i overordna planer, tiden før planen fremmes for behandling, dialog og felles mål som avgjørende faktorer.

Samspillet mellom det private og kommunale i en reguleringsprosess

Når det kommer til kommunikasjonen mellom saksbehandler og forslagsstiller/utbygger så mener saksbehandlerne at det i noen tilfeller kan være en fordel at de kjenner til hverandre fra før. Dette er utelukkende fordi at man enklere vet hvordan man skal presentere budskapet for å være sikre på at det når frem. Videre påpekes det påpekes at selv om de kjenner til hverandre fra før, så kan oppførsel og væremåten deres endres i forhold til saken. Har forslagsstiller/utbygger samme mål som saksbehandler, så vil det jo som regel gå greit. Med en gang de ikke har samme mål så får man en saklig uenighet hvor de noen ganger opplever at utbygger kan legge litt mye følelser i saken.

Den ene saksbehandleren har god erfaring med at forslagsstiller kommer innom dem og viser fremdriften i planen, og tar opp enkelt tema til diskusjon underveis. Saksbehandlerne ønsker å drøfte detaljer tidlig, for å forstå prosjektet bedre. De vil gjerne se forslaget før rammene og strukturen er bestemt. I tillegg til hovedgrepet bør også sol og skygge diskuteres tidlig. De opplever nemlig at dersom planforslaget blir presentert lenge etter at planarbeidet er startet, kan det være vanskeligere for forslagsstiller og utbygger å flytte på tingene. Den ene saksbehandleren opplever i slike situasjoner at det kan sitte litt langt inne for utbygger spesielt å endre på planen ved dette tidspunktet. Saksbehandler mener at alle parter sparer tid og penger på å ha hyppige møter tidlig i prosessen.

Den ene saksbehandleren sier at det er veldig greit når både forslagsstiller og tiltakshaver er med på møtene med kommunen. Saksbehandler refererer til en undersøkelse utført av Asplan Viak som sier at utbyggere ofte synes det går for seint i en reguleringsprosess, at det ikke er nok informasjon og at kommunen stiller ulike krav. Saksbehandler påpeker at ved å stille på møtene med kommunen så får de førstehåndskunnskap om alt, og vil forhåpentligvis forstå problemstillingen mye enklere. De vil også ha muligheten til å påvirke noe der og da, om de skulle ønske det. Oppsummert mener saksbehandlerne at samspillet mellom dem og de private aktørene er viktig for fremdriften, og de ønsker gjerne at forslagsstiller kommer innom dem og diskuterer fremdriften. Utbyggerens deltagelse på møtene, samt kjennskap til de private aktørene trekkes også frem.

4.1.3 Forslagsstillers perspektiv

Forventningen til tid i en reguleringsprosess

De fire forslagsstillerne jeg har intervjuet stiller seg ikke likt til spørsmålet om forventningen til tidsbruken i en reguleringsprosess. En av dem mener at det ikke bør gå mer enn to år fra de får oppdraget og til saken er ferdig behandlet. Når de har levert forslaget til førstegangsbehandling mener forslagsstilleren at det bør gå maks 9 måneder til endelig vedtak. En annen forslagsstiller synes at 1 år jevnt over er grei tid. Her regnes det også fra forslagsstiller mener at de starter med planen, til den er endelig vedtatt. Forslagsstiller påpeker at det nå er snakker om reell saksbehandlingstid, og ikke registrert saksbehandling. En tredje forslagsstiller regner enkle planer på 14 måneder, og litt mer avanserte planer på 2 år. Den siste forslagsstilleren stiller seg forholdvis nøytral til forventningsspørsmålet. Forventningen deres er at saken skal behandles innenfor tidsfristen gitt av loven. Ut over det tenker de at det får gå sin gang. Isolert sett så er det ikke de som forslagsstillere som har det travelt, men de

hjelper gjerne oppdragsgiver med å pushe dersom de har hastverk. Den siste forslagsstilleren påpeker at de har forståelse for at ting tar tid i kommunen.

Det er med andre ord litt sprikene oppfatninger av hva forventningen til tidsbruken i en reguleringsprosess er blant forslagsstillerne. Forventningen til tid varierer fra 1 til 2 år, mens en forholder seg nøytral til forventningsspørsmålet, men forventer at det skal skje innenfor bestemmelsene gitt av loven.

Avgjørende faktorer for tidsbruken i en reguleringsprosess

Tre av forslagsstillerne trekker frem saksbehandleren som den viktigste faktoren til hvor vellykket en reguleringsprosess kan bli. Den ene mener at jo mer en saksbehandler er involvert i saken, jo raskere går den, og at det er en ekstra stor fordel om saksbehandleren har vært med på områderegulering. Da vil saksbehandleren føle et mye større eierskap til planen, og vil ønske at den skal lykkes. Den andre forslagsstilleren mener at saksbehandlerens kunnskap og innstilling er helt avgjørende for fremgangen. Det er også en stor fordel om enten tiltakshaver eller forslagsstiller, har vært involvert i områdeplanen. Enda bedre om alle tre parter har vært involvert, og at områdeplanen er forholdsvis fersk slik at ingen bestemmelser eller forutsetninger er endret. I tilfellet hvor to eller flere av partene har vært involvert i den overordna planen vil man kjenne godt til området før start som er en stor fordel, men kanskje enda viktigere at man kan ha dannet et godt grunnlag for samarbeid allerede før den private detaljreguleringen har startet. En annen forslagsstiller trekker frem de uløste konfliktene som en avgjørende faktor for tidsbruken i en reguleringsprosess. Sterke sektorinteresser trekkes også frem som en avgjørende faktor, som for eksempel Statens vegvesen. Den siste forslagsstilleren trekker frem entydig bestilling fra eier som en avgjørende faktor. Det er vesentlig å få alle faktorene på bordet så tidlig som mulig, for å diskutere seg gjennom dette. Oppsummert ser vi at faktorene som trekkes frem av forslagsstillerne er grad av involvering i områdeplan, gjerne av flere aktører, hvilken saksbehandler man får, interessekonflikter og ikke minst en entydig bestilling fra oppdragsgiver.

Samspillet mellom det private og kommunale i en reguleringsprosess

Flere av forslagsstillerne har nevnt at saksbehandleren, dens kunnskap og innstilling er en vesentlig faktor for tidsbruken i en reguleringsprosess. Det kommer også frem at mye handler om kommunikasjonen dem i mellom. Flere av forslagsstillerne synes det er positivt å arrangere arbeidsmøter med kommunen i forkant av oppstartsmøte. På denne måten får

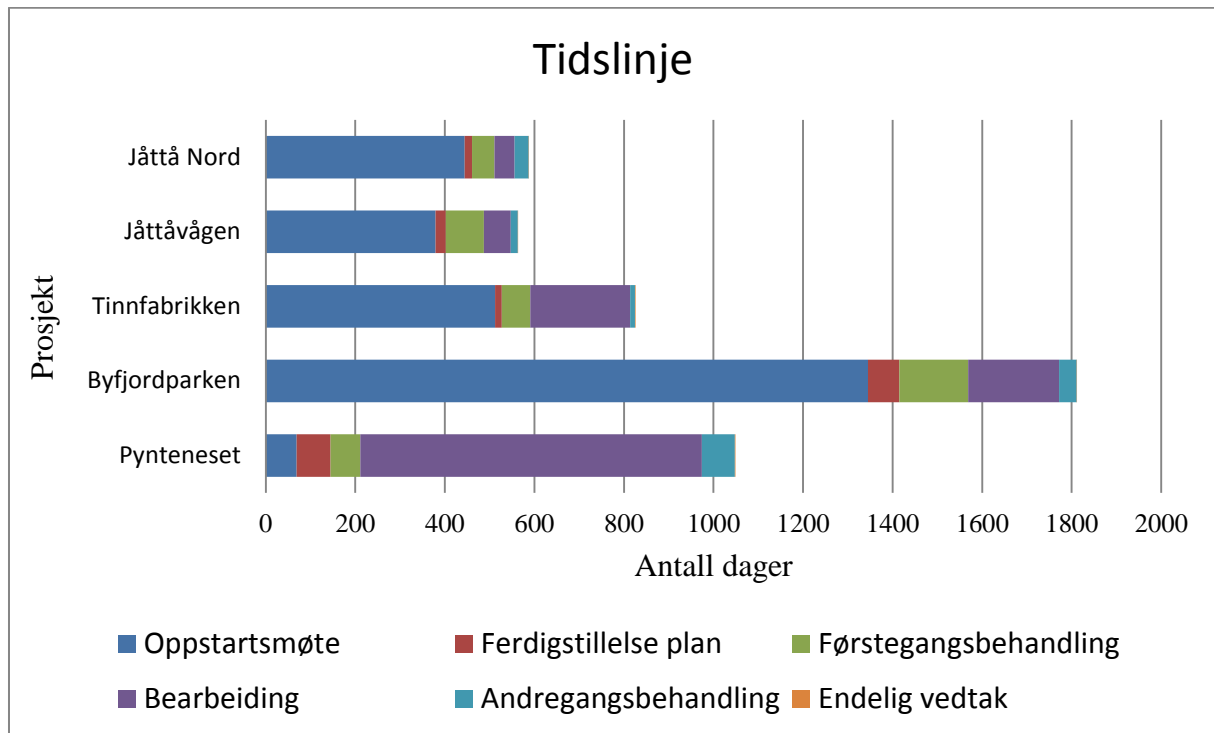
utbygger og forslagsstiller legger frem ideene tidlig samtidig som man danner grunnlag for den videre dialogen. Noen opplever at dersom kommunikasjonen ikke er til stede fra starten, kan dette føre til uenigheter senere i prosessen som da blir vanskeligere å håndtere. Flere av forslagsstillerne mener også at det kan være en fordel at de har hatt prosjekter med saksbehandlerne før. Det dreier seg om å vite hvordan de er som personer og hva de vektlegger i en reguleringsplan. De påpeker at alle saksbehandlerne er ulike, og har ulike holdninger. Dermed er det en fordel å ha kjennskap til saksbehandleren man får. En av forslagsstillerne har inntrykk av at noen saksbehandlere er veldig løsningsorienterte, mens andre ser problemer. Slik er de som mennesker. En av forslagsstillerne tror gjerne at saksbehandlerne er vant med at folk skal «utnytte dem», og at de av den grunn blir defensive.

Den ene forslagsstilleren opplever at enkelte eiendomsutviklere mener kommunen arbeider tregt med vilje. En annen forslagsstiller mener at kommunen «jukser» når de registrerer saksbehandlingstiden, og at dette bidrar til en mer uforutsigbar prosess. Ved juksing menes det at saksbehandlerne utnytter ordlyden i loven, slik at de kan velge fritt når de selv synes det innsendte forslaget er godt nok, og dermed kan stemples komplett. Videre påpekes det at dette er et problem som Stavanger Kommune har ryddet opp i, men at det oppleves som et stort problem i andre kommuner. Dette er også en av grunnene til at tidsbruken i en reguleringsprosess kan være avhengig av hvilken saksbehandler man får. Forslagsstilleren opplever at det blir utvist stor grad skjønn av saksbehandler. En tredje forslagsstiller mener at kommunen bevisst bruker muligheten til å stoppe planene når de selv ikke har tid til å behandle saken. De mener at mangelen nødvendigvis ikke er en reell mangel, men at kommunen tolker det dit de ønsker. Dette medfører fort 3-4 måneder ekstra som oppdragsgiver regner med i totalen selv om den ikke registreres som saksbehandlingstid i kommunen.

Flere av forslagsstillerne er veldig fornøyd med måten kommunen har organisert saksbehandlerne sine. Saksbehandlerne er delt inn områdevis som fører til at de har god kunnskap om områdene de behandler. Dette bidrar positivt både for samarbeidet og tidsbruken.

4.2 Presentasjon av prosjektene

I dette kapitlet vil reguleringsprosessen til fem utvalgte prosjekter presenteres, med hovedvekt på tidsbruken. Gjennomføringstiden på reguleringsprosessene jeg har studert varierer fra 144 dager til 980 dager, fra planen er stemplet komplett innlevert i kommunen til den er endelig vedtatt. Figuren under viser en sammenstilling av tidsbruken til de fem prosjektene som snart blir presenter.



Tabell 1 Sammenstilt tidslinje for alle prosjektene

Fasene i tabellen er definert slik:

Oppstartsmøte illustrer tiden fra oppstartsmøte og frem til planen er stemplet komplett i kommunen.

Ferdigstillelse plan illustrerer tiden fra planen er komplett mottatt i kommunen og frem til førstegangsbehandlingen.

Førstegangsbehandling illustrer tiden fra førstegangsbehandling og frem til den har vært ute på høring og offentlig ettersyn.

Bearbeiding er definert slik at den starter i det fristen for å uttale seg til høring og offentlig ettersyn går ut, og varer frem til planen blir andregangsbehandlet.

Andregangsbehandling illustrerer tiden fra saken er andregangsbehandlet og frem til den er endelig vedtatt.

Endelig vedtak illustrer tidspunktet reguleringsplanen blir endelig vedtatt.

4.2.1 Jåttå Nord

Det første caset omhandler detaljregulering av felt B11 på Jåttå Nord. Detaljreguleringen er en del av et større område på Jåttå nord som tidligere var eid av ulike bønder. Skanska er både utbygger og eier for dette prosjektet. Gjennom casebeskrivelsen vil Skanska omtales som utbygger der det blir naturlig å påpeke deres rolle. I forkant av områdereguleringen som er gjort for Jåttå Nord oppsøkte Skanska flere av bøndene, og fikk en opsjonsavtale for kjøp av tomter som ble regulert til boligformål. Sammen med grunneierne etablerte Skanska selskapet Jåttå utbyggingsselskap for dette prosjektet.

Jåttå Nord B11	
Planmyndighet	Stavanger Kommune
Forslagsstiller	Norconsult
Tiltakshaver	Jåttå Utbyggingsselskap AS
Ny plans hovedformål	Boligbebyggelse med tilhørende adkomst og utomhus områder
Registrert tid i kommunen	143 dager

Området i reguleringsplanen er på ca. 11,5 daa og ligger på Jåttå Nord. I dag finner man bare landbruk på området, hvor den største delen er dyrka mark og en mindre del i sør er kulturbeite. Planområdet ligger i en bakke, og skrår mot nord med et fall på 8 %. Lengst sør i planområdet er terrenget enda skråere med et fall på mellom 20 % og 33 %. Det skrå terrenget har vært årsaken til de største utfordringene under utarbeidelsen av planforslaget.

Det ble vedtatt en områderegulering for Jåttå Nord like før dette prosjektet ble satt i gang. Grunnet sin interesse for boligformålene i områdeplanen var Skanska delaktige i områdereguleringen på den måten at de hadde jevnlig møter med kommunen for å holde seg oppdatert på det som ble planlagt internt i Stavanger kommune. Allerede på dette tidspunktet var Stavanger kommune og Skanska forholdsvis enige om grepet for planen, og dannet dermed et godt grunnlag for videre dialog og samarbeid.

Konsulenter fra Norconsult var inne på oppdrag for Stavanger Kommune i forbindelse med områdereguleringen for Jåttå Nord. Norconsult har jobbet med Skanska på prosjekter tidligere, og på grunn av Norconsult sin involvering i områdeplanen ble det naturlig for Skanska å gi dem oppdraget som forslagsstiller. Der det er naturlig å nevne Norconsult ved arbeidsrolle vil de bli omtalt som forslagsstiller.

4.2.1.1 Overordna planer

I gjeldende kommuneplan for Stavanger kommune 2010 – 2025 er planområdet vist som boligbebyggelse (Stavanger kommuneplan 2010 – 2025). Den planen som har hatt mest betydning for detaljreguleringen er områdeplanen for Jåttå Nord som ble vedtatt 16. juni 2014, og var dermed helt fersk da detaljreguleringen startet. I denne planen er området regulert til boligformål med en utnyttelsesgrad på 80 %, og en maks byggehøyde på 16 meter.

4.2.1.2 Planprosessen

Oppstart av planarbeid

Oppstartsmøtet ble avholdt 07. juni 2013. Alle parter var godt kjent med overordna planer, da saksbehandler for detaljreguleringen også var saksbehandler i områdereguleringen. I oppstartsmøtet ble det lagt frem hvilke forventninger kommunen hadde til prosjektet, men mye var allerede låst i den splitter nye områdeplanen.

Kunngjøringen av oppstartet planarbeid ble gjort 03.juli 2013, og varselet lå ute i ca. 3 uker. Det kom inn fire uttalelser fra offentlige instanser, som for det meste dreide seg om presisering av føringer som allerede var gitt i områdereguleringen.

Prosessen frem mot førstegangsinnsending

Det ble avholdt flere arbeidsmøter frem mot førstegangsinnsending av planen. Her ble enkelt tema eller utkast til planen presentert og diskutert, og for det meste var både representanter fra utbygger, konsulent og kommunen til stede. Slike møter kunne skje opptil 1 gang i måneden frem til førstegangsinnsending av planforslaget. Forslagsstiller og saksbehandler er enige i at utfordringene i denne planen for det meste var knyttet til den vanskelige terrengformen illustrert i figur 6. Forslagsstiller gir uttrykk for at skissefasen var den mest tidkrevende fasen, og at de brukte langt mer tid enn forventet i denne fasen. I skissefasen jobber de med konseptet frem til forslagsstiller blant annet er fornøyd med uttrykket på bebyggelsen og antall boenheter. Når dette er bestemt så starter produksjonsfasen hvor planproduksjon og beskrivelsen blir til. Den utfordrende terrengformen med en nordvendt bratt skråning var grunnen til at skissefasen tok lengre tid enn forventet. Med områdeplanens høye tetthetskrav var det nødvendig med høy bebyggelse. Videre var det utfordrende å plassere bebyggelsen riktig i terrenget slik at man ikke skygget for mye for leke og uteområdene.

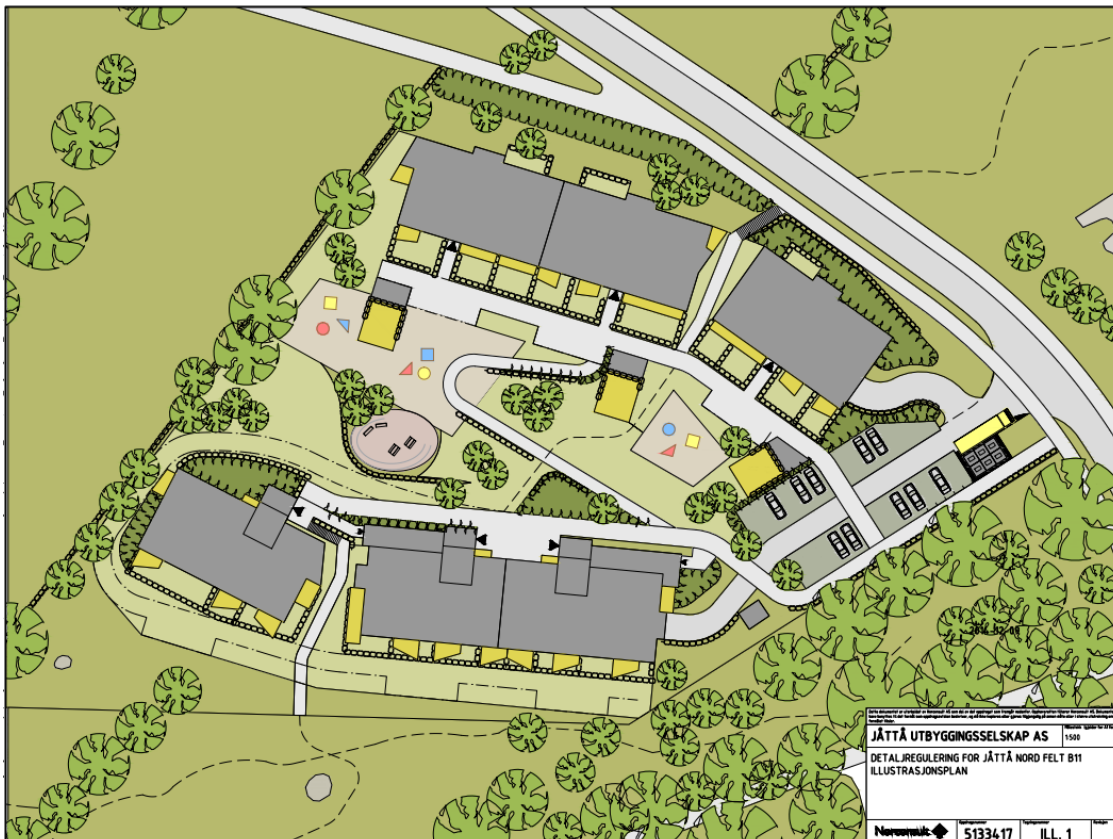


Figur 6 Området B11 ligger i nedre del av skråningen (Norconsult, 2014)

Første gangs behandling og offentlig ettersyn

Planen ble sendt til 1.gangs behandling 20. mars 2014, i overkant av ni måneder etter oppstartsmøtet var avholdt. Det innsendte planforslaget la opp til 100 boliger som skulle fordeles på blokker i to rekker rundt felles leke – og uteoppholdsareal. Byggehøyden skulle varieres fra tre til fem etasjer, i tillegg til en underetasje, og den gjennomsnittlige maksimale terrenghøyden lå under 16.5 meter. I områdereguleringen er utnyttelsesgraden satt til 80 % BRA for dette feltet, som tilsvarer maksimal BRA på ca. 9 200m². Regner man inn parkeringsplassene på tomte så blir totalt bruksareal på det innsendte planforslaget 10 289 m², som er noe høyere enn hva områdeplanen tillater.

Fra forslagsstiller sendte inn planen 20. mars 2014 gikk det 22 dager før kommunen stoppet den igjen 11. april 2014, og sendte den i retur med en liste over mangler. Saksbehandleren stoppet planen fordi den ikke var i overenstemmelse med områdeplanens maks høyder. Kommunen ønsket at forslagsstiller skulle belyse fjernvirkningen av de høye byggene på en bedre måte. Det går nemlig en skogsbakke med en geil gjennom planen. For kommunen sin del var det viktig at bebyggelsen i planen ikke skulle skjule denne geilen. De ønsket at man skal kunne se at terrenget har en geil som stiger oppover. Norconsult gjorde derfor noen visualiseringer som viste at dersom utsikten til geilen ikke skulle hemmes, så kunne bebyggelsen ikke være høyere enn 1 eller 2 etasjer. Norconsult mente derfor at det ikke spilte noen rolle om blokkene var 4 eller 5 etasjer, da utsikten ville forbli den samme ved begge høydene. Norconsult sendte inn et bearbeidet planforslag med visualisering av høydene fjernvirkninger og fikk det stemplet godkjent av kommunen 25. august 2014, gode fire måneder etter at planen ble stoppet. Årsaken til at det tok så lang tid å rette opp mangelen, bortsett fra selve geilen, var blant annet at sommerferien kom i mellom. Sommerferien er en rolig periode hvor det ikke er så mye aktivitet.



Figur 7 Illustrasjon av detaljreguleringen (Norconsult, 2014)

Den 11. september 2014 ble saken førstegangsbehandlet og lagt ut til offentlig ettersyn og høring. Den innsendte planen la til rette for 100 boenheter i blokk, og litt mindre gjesteparkering enn hva områdeplanen tilsier. Foruten gjesteparkeringen er planen ellers i henhold til områdeplanen. Til andregangs behandling ønsker kommunen at forslagsstiller og utbygger vurderer om det er nødvendig å bygge 6.etasjer mot sør, i forhold til den markerte landskapsformen som Skogsbakken utgjør. Kommunalstyret for Byutvikling påpeker også at en reduksjon av etasjehøyden vil bedre solforholdene for de nederste leilighetene.

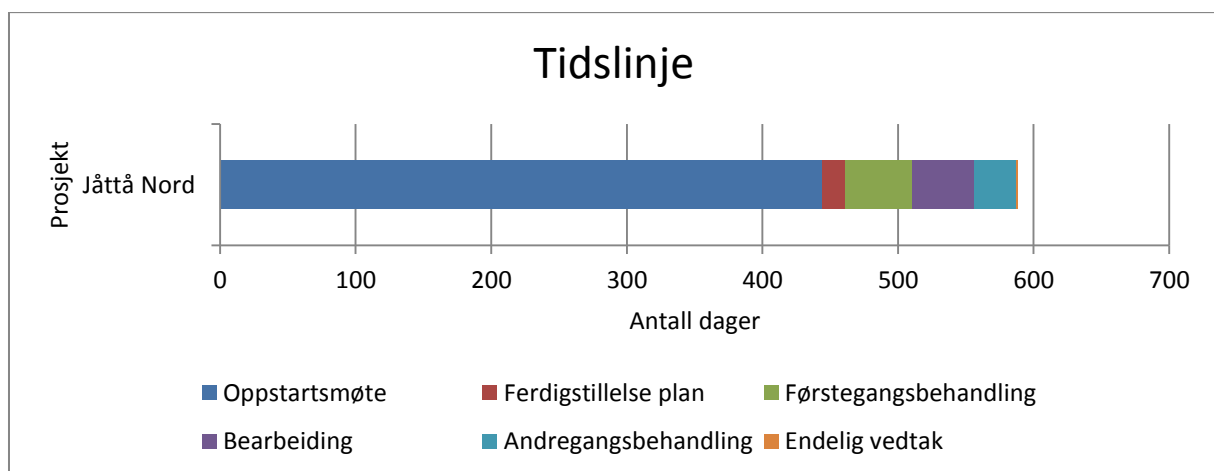
Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn i perioden 11.september 2014 – 31. oktober 2014. Totalt mottok planforslaget 12 uttalelser og 1 innsigelse. Merknadene går mye på det samme som kommunen også har savnet; høyde på bygg med hensyn til skogsbakken og solforhold, samt utearealer.

Andregangsbehandling og endelig vedtak

Merknadene som kom inn etter offentlig ettersyn krevde ikke store endringer i planen. Planen ble andregangsbehandlet 15. desember 2014 og endelig vedtatt 15.januar 2015.

Planprosessen oppsummert

Fra oppstartsmøte med kommunen til endelig vedtak har reguleringsplanen tatt ca 1,5 år. Når vi ser på den registrerte behandlingstiden hos kommunen så havner den rett i underkant av fem måneder. Som vi ser av tabell 2 så er det tiden fra oppstartsmøte og frem til ferdigstillelse av plan som har tatt desidert lengst tid. Årsakene til dette er blant annet den trøblete terrengformen, i tillegg til en sommerferie som kom på et ubeleiligt tidspunkt. Dette er det prosjektet som har tatt kortest tid fra planen ble registrert som komplett og frem til endelig vedtak. Faktorer som kan ha virket positivt på den raske behandlingen er at det var en fersk områderegulering som utbyggerne ikke utfordret i stor grad. I tillegg var utbygger forholdsvis involvert i utarbeidelsen av områdereguleringen, noe som både førte til god kjennskap til overordna plan og godt samarbeid med saksbehandler i kommunen.



Tabell 2 Tidslinje for Jåttå Nord

4.2.2 Jåttåvågen

Det andre caset omhandler detaljregulering av felt BK1 i Jåttåvågen. Felt BK1 eies i sin helhet av Øgreid eiendom i selskapet Jåttåvågen Brygge AS. Forslagsstiller var Brandsberg Dahls arkitekter som fremmet forslaget på vegne av Jåttåvågen Brygge AS. Der det er naturlig å nevne aktørene ved rolle vil Øgreid Eiendoms omtales utbygger, mens Brandsberg Dahls arkitekter vil omtales forslagsstiller.

Jåttåvågen BK1	
Planmyndighet	Stavanger Kommune
Forslagsstiller	Brandsberg Dahls arkitekter
Tiltakshaver	Jåttåvågen Brygge AS
Ny plans hovedformål	Boligbebyggelse og næringslokaler med tilhørende uteområder, fellesarealer og parkeringskjeller
Registrert tid i kommunen	184

Området i reguleringsplanen er på 24 daa, hvor ca. 13 daa utgjør byggeområder. De resterende arealene er satt av til vegformål, energianlegg, uteoppholdsareal, renovasjonsanlegg, lekeplass, torg, gatetun og parkering. I dag er området preget av bjørkeskog og annet kratt med innslag av asfalt og grusflater. Området har gode solforhold og koten er mellom 2 og 4, noe som gjør at terrengformen er forholdsvis flat. Bortsett fra en plasthall som er brukt som treningshall øst på planområdet, finnes det ingen bebyggelse på området.

Øgreid Eiendom arrangerte parallellkonkurranse for prosjektet, hvor det var Brandsberg Dahls arkitekter som til slutt fikk oppdraget. Øgreid kontaktet kommunen både i forkant av parallelloppdraget for å få tips om hvilke kontor som burde inviteres til konkurransen, og i etterkant for å presentere forslaget de ønsker å gå for.

4.2.2.1 Overordna planer

Gjeldende kommuneplan for Stavanger 2010-2025 viser at området er avsatt til kombinert bebyggelses – og anleggsformål. Det er også laget en kommunedelplan for Jåttåvågen i 2001, hvor området er avsatt til kombinert bebyggelse, næring og bolig. Omtrent to år før den private detaljreguleringen ble satt i gang ble det vedtatt en områderegulering for Jåttåvågen 2. I områdereguleringen ble arealet regulert til bolig og kontorformål, med en utnyttelsesgrad på

170 % BRA, hvor 30 – 40 % skal være boligformål. Den maksimale byggehøyden i områdeplanen ble satt til 22m, som tilsvarer ca. 6 etasjer.

4.2.2.2 Planprosessen

Oppstart av planarbeid

Oppstartsmøte ble avholdt 28.april 2014, hvor konkurranseutkastet til Brandsberg Dahl ble presentert som skisse. Saksbehandler for planen var samme person som hadde utarbeidet områdereguleringen for Jåttåvågen 2, to år tidligere. På oppstartsmøte fikk kommunen lagt frem hvilke forventninger de hadde til planen, som i stor grad gjenspeilte kravene i områdeplanen. Kravene i områdeplanen var forholdsvis detaljerte med hensyn til utnyttelsesgrad, fordeling av boligformål, maksimal bygge – og etasjehøyde, parkering, gater, uterom m.m. Disse kravene var allerede innarbeidet i konkurranseutkastet til Brandsberg Dahl.

Oppstartet planarbeid ble kunngjort 24.april 2014, og det kom inn 7 uttalelser fra offentlige instanser. Merknadene dreide seg om vibrasjoner og støy fra jernbane, nett sentral, solrike og trygge lekeplasser, forurensing i grunn, parkering for bevegelseshemmede, overvannshåndtering samt trafikkforhold som måtte sikres før feltets utbygging kan starte.

Prosessen frem mot førstegangsbehandling

Mellom oppstartsmøte og førstegangsinnsending av planen ble det avholdt et par dialogmøter tidlig i prosessen, hvor fremdriften og hovedgrepet til planen ble presentert og diskutert. Både forslagsstiller og utbygger var med på disse møtene med kommunen. I følge kommunen var de enige med forslagsstiller og utbygger om hovedgrepene i planen ved oppstartsmøtet, men noen få ting måtte rettes på. Noen bygg måtte flyttes eller endres for å ivareta sol og skyggeforhold på lekeplass og oppholdsarealer. Selv om et konkurranseutkast ble presentert ved oppstartsmøte, tok det en stund før planforslaget ble sendt inn til førstegangsbehandling. Forslagsstiller påpeker at det var stor uenighet mellom utbygger og saksbehandler om detaljeringsnivået på materialet som skulle sendes inn. I følge forslagsstiller var kommunen veldig klar på at det måtte leveres et ferdig skisseprosjekt for å kunne lage en detaljregulering, mens utbyggeren ikke ønsket å definere prosjektet så nøyaktig som de endte opp med. Det var nytt for utbygger å være så nøye og jobbe i en så detaljert skala.

Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Planen ble sendt inn til førstegangsbehandling 13.feb 2015, ca. 10 måneder etter oppstartsmøte. Planforslaget la opp til 142 boenhet i variert størrelse, fordelt på 7 bygg; 4 rader med rekkehus, 3 leilighetsblokker og 3 høyhus med leiligheter. Forslaget har også et stort næringsbygg på 22 883m² BRA, hvor reguleringen åpner for at dette bygget kan deles inn i tre separate bygg. Bebyggelsen er planlagt i maksimalt 6-7 etasjer, og vil ikke ha noen vesentlig betydning for fjernvirkningen for området for øvrig. Det har vært et poeng å legge til rette for redusert bilbruk i planen med sykkelparkering og bilfritt uteområde, da området har kort avstand til buss og togstopp.

Kommunen stoppet planforslaget 09.mars 2015, ca. 3 uker etter at det ble sendt inn. I følge forslagsstiller ble det laget en detaljert liste med mangler som kommunen presenterte i et møte. Blant annet måtte de jobbe mer med detaljeringnivået i planen. Forslagsstiller trengte da 2 måneder på å jobbe seg igjennom listen med mangler fra kommunen, før de igjen sendte den inn 12.mai og ble stemplet «komplett». Forslagsstiller påpeker at dersom det hadde vært en felles forståelse for oppgaven fra starten av, så ville det gått raskere. Særlig fra oppstartsmøte og frem til innsending av forslaget.



Figur 8 Fugleperspektiv av detaljreguleringen (Brandsberg Dahl, 2015)

Saken ble førstegangsbehandlet 04. juni 2015. Det innsendte planforslaget har utfordret høydene til overordnet plan i noen grad. Illustrasjoner viser at den økte høyden ikke vil ha noe å si for skygge på utearealene for boligdelen, men den vil påvirke mindre deler av friområdet og fremtidig næringsbebyggelse. Områdereguleringen legger til rette for en flat bebyggelse på fem etasjer, mens forslagsstiller i planforslaget har variert etasjehøydene på bygget for å skape mer liv i planen. Planforslaget er ellers i samsvar med kravene i områdereguleringen. Ved førstegangsbehandlingen ble det fremmet tre oversendelsesforslag som fulgte saken da den ble lagt ut på offentlig ettersyn. Disse dreide seg om økt parkering, tilfredsstillende solforhold på alle lekeplassene, samt en vurdering av å flytte punktblokken til den venstre delen av boligområdet til 2.gangs behandlingen.

I følge forslagsstiller var det oversendelsesforslaget som dreide seg om punktblokkene og diskusjonen rundt sol/skygge som var mest utfordrende og tidkrevende å løse. Når slike store volum må endres eller til og med flyttes på, så krever det en del arbeid. Forslagene ble sendt frem og tilbake mellom forslagsstiller og kommunen mer enn en gang. Diskusjonen gikk både på høyden og plassering av punktthus.

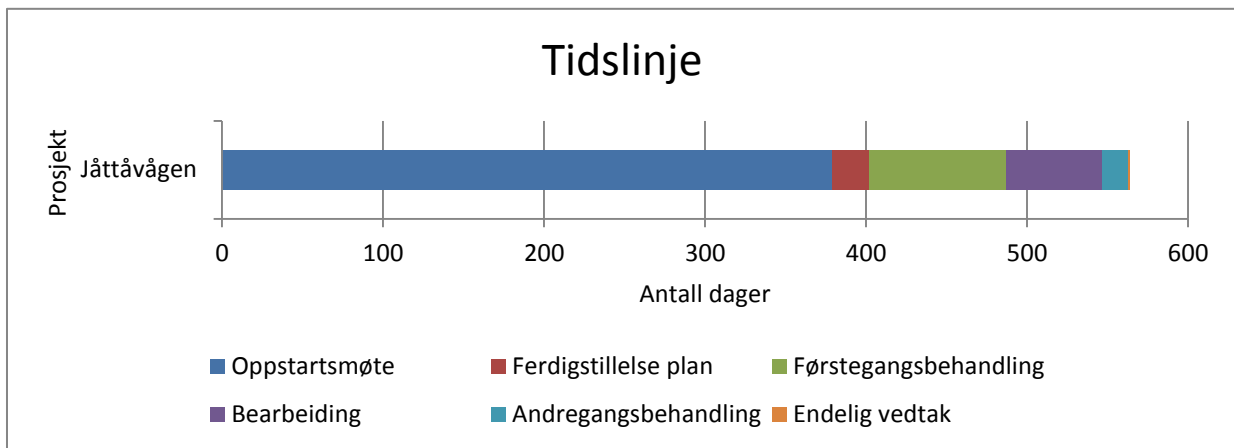
Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn og høring i perioden 12.juni 2015 – 28.august 2015, og fikk inn 8 uttalelser. Merknadene gikk på solforhold på lekeplass, minimumsantall leiligheter for familier, støy, universell utforming samt hvilke gangveier og lekeplasser kommunen skulle drifte.

[Andregangsbehandling og endelig vedtak](#)

Selv om det ble en del arbeid etter førstegangsbehandling og offentlig ettersyn, resulterte det ikke i store endringer i planen. Planen ble andregangsbehandlet 27.oktober 2015 og endelig vedtatt 12.november 2015. Dette viser en total saksbehandlingstid på 184 dager.

Planprosessen oppsummert

Fra oppstartsmøte med kommunen til endelig vedtak har reguleringsplanen tatt ca. 1,5 år. Ser vi på registrert behandlingstid i kommunen så har det tatt ca. 6 måneder. Tiden fra oppstartsmøte frem til ferdigstillelse av plan har tatt desidert lengst tid. Det viser seg at uenigheter rundt detaljeringsnivået på det innsendte materiale kan være årsaken til dette. Tidsbruken ved bearbeiding av planen skyldes i stor grad en «ping – pong» med kommunen vedrørende høyder og plassering av punkthusene. Total sett er dette en sak som har forholdsvis rask behandlingstid.



Tabell 3 Tidslinje for Jåttåvågen

4.2.3 Tinnfabrikken

Caset Tinnfabrikken dreier seg om detaljreguleringen for ca. halvparten av kvartalet til Tinnfabrikken på Stavanger Øst. De øvrige delene av kvartalet er i områdeplanen regulert til sykehjem og multihall, samt et torg mellom funksjonene. Kruse Smith kjøpte en liten eiendom i kvartalet på 70-tallet. Da det skulle lages en områdeplan for kvartalet signaliserte Kruse Smith at de ønsket å kjøpe den delen som skulle ha bolig/næringsformål. Kruse Smith kjøpte tomten sammen med Rema Eiendom, og etablerte et selskap for prosjektet som heter Hagltårnet Holding AS.

Tinnfabrikken	
Planmyndighet	Stavanger Kommune
Forslagsstiller	KAP kontor for arkitektur og plan
Tiltakshaver	Hagltårnet Holding AS
Ny plans hovedformål	Bolig og næringsbebyggelse
Registrert tid i kommunen	314 dager

Området på Stavanger Øst har fra gammelt av stor kulturhistorisk verdi og interesse da det er en del av Stavangers industriområde fra hermetikkproduksjonen. Stavanger Tinnfabrikk produserte bly, hagl og aluminiumslegeringer i perioden 1890 til 1930. De fleste byggene fra den tiden er i dag revet eller bygget om, bortsett fra administrasjonsbygningen og fabrikklokalene til tinnfabrikken. Administrasjonsbygget er i dag regulert til bevaring. Området i reguleringsplanen er på ca. 14,6 daa. Tomten har et fall på 11 m fra nordvest mot sørøst, som åpner for at boligene kan få god utsikt mot sjøen.

Kruse Smith var i dialog med Stavanger kommune under utarbeidelsen av områdereguleringen i forbindelse med omrokkeringer og plassering av friområder, sykehjem og de andre funksjonene innenfor områdereguleringen. Kruse Smith ønsket å kjøpe den kommersielle delen av kvartalet. KAP kontor for arkitektur og plan ble leid inn som konsulent for kommunen i forbindelse med områdereguleringen for kvartalet forholdsvis tidlig. Det var et komplekst program som skulle inneholde både sykehjem, multihall, vern av administrasjonsbygg og bolig/næring, hvor KAP skulle bidra i arbeidet med å plassere de ulike funksjonene på tomta og tegne ut planen. På bakgrunn av arbeidet KAP gjorde for kommunen med områdeplanen, samt tidligere samarbeid med Kruse Smith, fikk de oppdraget

for detaljreguleringen av Tinnfabrikken. Der det blir naturlig å nevne aktørene med navn vil Kruse Smith omtales utbygger og KAP forslagsstiller.

4.2.3.1 Overordna planer

I kommuneplanen for Stavanger 2010 – 2025 er området avsatt til sentrumsformål herunder lokalsenter. Det ble lagd en områderegulering for vestsiden av Lervig og to kvartal mellom Haugesundsgata – Trafikk-gata og Ryfylkegata, Storhaug bydel som ble vedtatt ca. 2 måneder før detaljreguleringen for Tinnfabrikken startet. Utnyttelsen i områdereguleringen for denne detaljplanen er satt til maksimalt 18 000m², som gir et BRA på ca. 280 %, og en maksimal byggehøyde på k+38.

4.2.3.2 Planprosessen

Oppstart av planarbeid

Da KAP var med å utforme områdereguleringen gjorde de seg opp noen tanker om hvordan den kommersielle biten kunne se ut. Områdeplanen åpnet for to utforminger av planen; en med mest næring og en med mest bolig. Kommunen ønsket mest næring for å skape litt mer liv, slik at det ikke ble en «soveby». KAP tegnet dermed to løsninger for detaljreguleringen. For Kruse Smith sin del var det boliger som gjaldt, da det er bolig de er best på. De hadde nylig lagt ut et annet boligprosjekt i østre bydel hvor de hadde solgt for 100 millioner kroner på en time. Dermed virket alt annet enn bolig som risiko. Forslagsstiller og utbygger var godt kjent med områdeplanen gjennom arbeidet med den, og gikk dermed rett på oppstartsmøte med kommunen. Oppstartsmøte ble avholdt 15.november 2011, og på den tiden var saksbehandler gitt. Det var den samme som hadde områdereguleringen. På oppstartsmøte ønsket forslagsstiller å få avklaring på de formelle premissene fra kommunen. Her kom det frem at uterom og støy var noe kommunen ville vurdere nøye. Problemet med beliggenheten til planområdet er at den har en del støy på tomte, og denne støyen kommer fra samme siden som kveldssola.

Oppstart av planarbeid ble varslet 19. desember 2011, og det kom inn 10 uttalelser fra offentlige instanser. Merknadene gikk på bevaring og vern av de gamle bygningene på tomten, variasjon i leilighetsstørrelser og tilrettelegging for romslige familieleiligheter, støyrapport, universell utforming samt et rekkefølgekrav som følger av Haugesundsgata som skal opparbeides langs kvartalet.

Prosesen frem mot førstegangsbehandling

Det ble laget en fremdriftsplan for prosjektet for forslagsstiller og utbygger. Fremdriftsplanen tok for seg hva som skulle skje frem til førstegangsinnsending av planen. Kommunikasjonen har foregått gjennom både mail, telefon og møter. Utbygger og forslagsstiller har hatt milepælsmøter, hvor oppstartsmøtet er et av dem. På møtene med kommunen har både forslagsstiller og utbygger vært til stede, og foruten oppstartsmøte hadde de 2-3 møter med kommunen før planen ble sendt til førstegangsbehandling. I dette området er det flere tomter som skal bygges ut i nærstående fremtid. Arkitekten var derfor i samtale med utbyggerne på nabotomtene under utarbeidelse av planen for å koordinere det som kunne koordineres. Det var også en dialog med utbyggeren for sykehjemmet som skal komme i det samme kvartalet, da disse tomtene ligger såpass tett på hverandre. Videre var utbygger blant annet i kontakt med brannvesenet i forhold til høyder, avdeling for vann og avløp og Lyse i forhold til fjernvarme. Dette er noe de gjør for å kunne ta hensyn til disse faktorene når de tegner planforslaget fra starten av. I denne fasen hadde også utbygger og forslagsstiller egne møter ca. hver 14 dag, hvor forslagsstiller presenterte hvilke løsninger de hadde og fremdriften. På disse møtene var også Rema med, for å vurdere parkering og varelevering. Utbygger er opptatt av økonomien i prosjektet, og påpeker at ved å ha så tette møter var det enkelt for dem å følge med, slik at forslagsstiller ikke gikk for langt bort fra hva som var ønsket før det ble oppdaget.

Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Planen ble sendt til førstegangsbehandling 22.august 2012, omtrent 9 måneder etter oppstartsmøtet. Planforslaget la da opp til 91 boliger, med servicefunksjon i første etasje. Den 27. september 2012 ble saken førstegangsbehandlet og lagt ut på offentlig ettersyn. Planen skulle opp til andregangsbehandling 07.februar 2012. Det spesielle i denne saken var at utbyggeren selv valgte å trekke saken før den ble tatt opp til andregangsbehandling. I forkant av dette var utbygger og forslagsstiller i arbeidsutvalget til kommunen og presenterte prosjektet. Etter presentasjonen, og tilbakemeldingene som kom der, havnet de i tenkeboksen og måtte vurdere det økonomiske rundt gjennomføringen. Forslagsstiller hadde også fått en telefon fra en byutviklings politiker som ringte og veldig forenklet lurte på hvor alle kvadratmeterne var blitt av. Med alle disse faktorene tatt i betraktning valgte tiltakshaver å trekke planforslaget som på denne tiden lå ute på høring.

Fra et økonomisk perspektiv var det ønskelig å øke utnyttelsen på tomta. Utfordringen nå var å kna planen for å presse inn først og fremst flere boenheter, men også mer av de andre

arealene. Det ble arrangert nytt møte med kommunen, hvor de nye ideene og målene ble presenter. Det ble lagt inn mye arbeidsinnsats for å forankre de nye endringene i planen som innebar en høyere utnyttelse. Forslagsstiller jobbet effektivt slik at allerede 10. april 2013 ble det sendt inn et nytt planforslag til kommunen, og den registrerte behandlingstiden i kommunen starter på ny. Denne gang la planforslaget opp til 139 boliger som skulle varieres i størrelse fra 2-5 rom. I blokkenes førsteetasje ble det lagt til rette for kontor, forretning, tjenesteyting og dagligvarebutikk.



Figur 9 Illustrasjon bebyggelse Tinnfabrikken (KAP, 2013)

Den 25.april 2013 ble saken på nytt førstegangsbehandlet. Det ble lagt ved to oversendelsesforslag til planen etter førstegangsbehandlingen. Solforhold og støy var tema som ble problematisert, i tillegg ønsket de at høyden på bygningene måtte ned. Forslagsstiller påpeker at den økte utnyttelsen måtte få plass et sted, og at de dermed måtte bygge i høyden. De forsvarte høyden med en tiltalende arkitektur med skrå vinkel som sikret sol og støy.

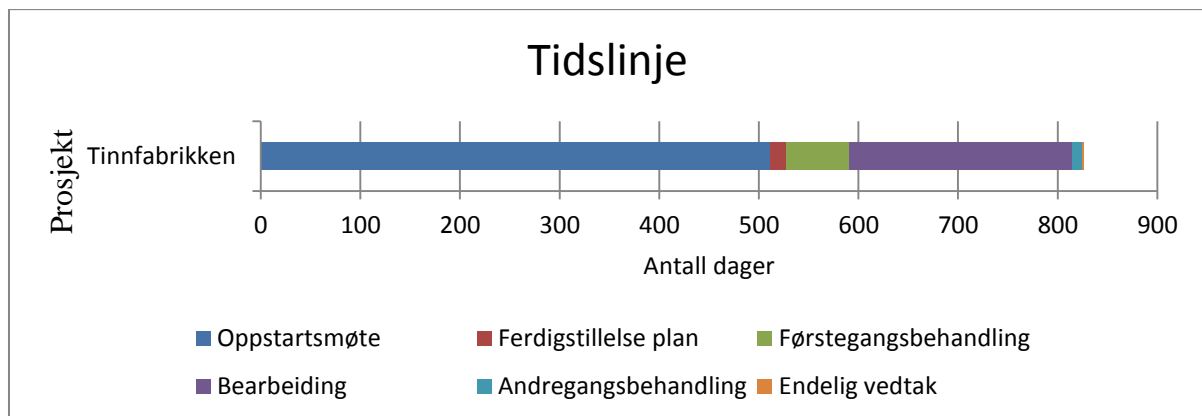
Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn i perioden 16.mai – 20.juni 2013. Det kom inn 9 uttalelser fra offentlige instanser. Blant dem var det fylket som fremmet flere omfattende merknader. Det viste seg at fylket hadde det siste planforslaget og de gamle illustrasjonene fra når det var planlagt 91 boliger.

Andregangsbehandling og endelig vedtak

Det bearbeida planforslaget ble sendt til andregangsbehandling 03.desember 2013. Den 09.januar 2014 fikk forslagsstiller beskjed om at kommunen ønsket bedre utredning av et tema, og 06.februar ble planen andregangsbehandlet. Planforslaget ble endelig vedtatt 17.februar 2014.

Planprosessen oppsummert

Fra oppstartsmøte med kommune til endelig vedtak har reguleringsplanen tatt ca. 3 år. Den registrerte saksbehandlingen i kommunen ender på ca. 10 måneder. Som vi ser av tabell 4, så har det helt klart tatt lengst tid fra oppstartsmøte til ferdigstillelse av plan. Det faktum at planen ble trukket av forslagsstiller og senere sendt inn på ny er helt klart den største bidragsyteren til tidsbruken i denne fasen. Utfordringene knyttet til bearbeidingen av planen dreide seg for det meste om sol og støy som kommer fra samme side og høyden.



Tabell 4 Tidslinje for Tinnfabrikken

4.2.4 Byfjordparken

Det fjerde caset jeg har studert gjelder detaljreguleringen for Kalhammarvigå, Tasta Eiganes, og Våland bydeler kalt Byfjordparken. GMC Eiendom, som er en del av GMC konsernet, eier storparten av området som i dag er regulert. GMC Eiendom etablerte et selskap for prosjektet kalt Byfjordparken AS. GMC er et selskap som tilbyr tjenester innen offshore og maritim industri. De har kjøpt opp deler av området over 30 år, og har i flere år drevet virksomhet her. Der det er naturlig å bruke aktørens rolle vil GMC omtales utbygger.

Byfjordparken	
Planmyndighet	Stavanger Kommune
Forslagsstiller	Ramp AS
Tiltakshaver	Byfjordparken AS
Ny plans hovedformål	Bolig, næring og blandet formål industri/lager/kontor og barnehage/lager/kontor
Registrert tid i kommunen	466 dager

Området i reguleringsplanen er på hele 58,6 daa, og ligger i Kalhammarvigå i Tasta bydel. Kalhammarvigå fremsto som et forholdsvis lukket område før reguleringen, og var preget av lettindustri og lager. Selv med den nære beliggenheten tomte har til sjøen ble området betraktet som lite attraktivt og tilgjengelig for allmenheten. Området er stort, og kan deles inn i fire terrengformer; En del skrå slakt oppover fra kai nivå mot sør (A), en annen del er et helt flatt kaiområde mot sjøen (B). En tredje del (C) er et platå som ligger ca. 27 cm høyere enn kaiområdet. Den siste delen er et kupert grøntområde som finnes mellom (B) og (C).



Figur 10 Planområdets terrengformer (Ramp, 2012)

GMC begynte allerede i 2007/2008 å planlegge utviklingen av tomten de hadde i Kalhammarvigå. De hadde en dialog med kommunen for å avklare om det var interesse for å gjennomføre en transformering av området. Tilbakemeldingen de fikk var positive, men kommunen ønsket at GMC skulle se på et større område enn det de selv eide på det tidspunktet. Dermed utvidet prosjektet seg til hele området til Kalhammarvigå. Det ble utformet en arkitektkonkurranse for prosjektet i 2008. GMC var i dialog med kommunen i forkant av konkurransen, i tillegg til at byplan fikk se konkurransebidragene som kom inn. Ramp arkitekter fikk oppdraget, og i 2009 ble prosjektet byfjordparken etablert. Ramp vil omtales forslagsstiller der det er naturlig å bruke aktørens rolle.

4.2.4.1 Overordna planer

Området på Kalhammarvigå var opprinnelig regulert til industri/lager med innslag av kontor. I kommuneplanen for Stavanger 2010 – 2025 ble formålet endret til blandet formål med næring/industri/bolig. Den tidligere kommuneplanen for Stavanger 2006 – 2021 trekker frem Kalhammarvigå som et næringsområde kommunen ønsker å praktisere langsiktig forvaltning. For boligbebyggelse er det i kommuneplanen 2010 – 2025 gitt en utnyttelsesgrad på mellom 25 – 70 % BRA, med en maksimal byggehøyde på fem etasjer.

4.2.4.2 Planprosessen

Oppstart av planarbeid

På det tidspunktet GMC startet prosjektet Byfjordparken hadde de ikke mye erfaring og kunnskap om eiendomsutvikling. Forslagsstiller gir uttrykk for at det gikk veldig sakte i oppstartsfasen, og at oppdragsgiver selv ikke hadde noe hastverk med prosjektet. Etter konkurransen ytret kommunen og særlig politikere et ønske om bolig. Dermed ble konkurranseforslaget til Ramp som opprinnelig kun bestod av næring endret betraktelig. Endringene ble presentert i et arbeidsmøte med kommunen. Planområdet er større enn 15 000 m², noe som utløste krav om konsekvensutredning for området og planprogram. Oppstartsmøte ble avholdt 15.april 2009, og kunngjøringen av oppstartet planarbeid og høring av planprogram ble varslet for først gang 15. mai 2009.

Prosjektet ble satt i gang samtidig med et skifte i PBL. Dette førte til at byplankontoret var usikre på om det måtte lages en områdeplan av kommunen her, eller om utbygger kunne gå rett på en detaljplan. I følge forslagsstiller var dette et komplekst spørsmål, og kommunen brukte rundt 12 måneder på konklusjonen om at det ikke var nødvendig med en områdeplan her. Nytt forslag til planprogram ble sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, sammen

med en ny varsling om planoppstart 06.juni 2011. Det kom inn 20 uttalelser til varselet og planprogrammet som i hovedsak dreide seg om behovet for å ivareta sjørettede næringsarealer og mangler i planprogrammet, i tillegg til påpekninger av spesielle hensyn som må tas i planarbeidet som støy og bærekraft.

Proessen frem mot førstegangsinnstilling

I følge forslagsstiller var det ikke noe trykk i prosjektet fra våren 2009 til sommeren 2012. Våren 2012 skjer det en stor endring i GMC. De ansetter en person som skal jobbe med Byfjordparken på heltid. Den 30.august 2012 ble planprogrammet fastsatt med noen endringer og presiseringer. Planprogrammet som la opp til 126 boliger. Nå ble det ytret ønske om å legge til rette for mellom 200-250 boliger, og en barnehage. Videre oppmuntret de utbygger til å bygge høyere enn kommuneplanens begrensning på fem etasjer for enkelte bygg. Politikerne ønsket klart og tydelig en høyere utnyttelse i planen, i forhold til det som var lagt ut på høring.

Fra planprogrammet ble vedtatt med sine presiseringer, og til planen ble sendt inn til førstegangsbehandling var det mye arbeid med reguleringsplanen. Ramp og GMC hadde tett dialog med saksbehandler mot innspurten. De hadde ukentlige møter som blir beskrevet som veldig effektive, hvor både saksbehandler, forslagsstiller og utbygger var til stede. Forslagsstiller sier at de brukte absolutt mest tid rett før førstegangsinnstillingen. Da var de fem personer som nesten hadde døgndrift for å få sendt inn planen før juleferien.

Første gangs behandling og offentlig ettersyn

Planen ble sendt til 1.gangsbehandling 20.desember 2012. Det gikk med andre ord drøye tre år fra varsel om planoppstart til forslaget ble sendt inn til behandling. Det innsendte forslaget la til rette for at det sentrumsnære området skulle transformeres fra sjørettet næringsareal til bolig og næringsområdet med inntil 240 boenheter og ca. 1700 arbeidsplasser. Den høye utnyttelsen det ble lagt opp til gjorde det krevende å få inn alle nødvendige kvaliteter i planen. Dermed ble det lagt opp til at noe av kravet til uteområdet måtte dekkes utenfor boligdelen av området. Hovedgrepet i planen var at boligene skulle være punkthus i park for å best mulig opprettholde siktlinjer til sjøen fra den eksisterende boligbebyggelsen. Byggehøyden varierer fra 5 til 7 etasjer. Punkthusene vil også gi gode utsikts- og solforhold for boenhetene som planlegges. Næringsbyggene ble lagt med rekkestruktur mot kaien. Etter ønske fra politikerne ble antall boenheter økt fra 150 til 240.



Figur 11 Illustrasjon bebyggelse (Byfjordparken.no, ud)

Den 28.februar 2013 blir saken førstegangsbehandlet. Det var ikke tatt høyde for barnehage ved utarbeidelse av planen. Ved førstegangsbehandling av planforslaget ble det derfor vedtatt at det skulle innarbeides en barnehage i planområdet til andregangsbehandlingen. Å innarbeide en barnehage i et planforslag som allerede var ferdig tegnet førte med seg mye arbeid. Både forslagsstiller og utbygger måtte omstille seg og vri hodene litt. Det var utfordrende å plassere barnehagen i forhold til å få til gode leke og uteområder. Utbygger trekker frem utfordringen knyttet til å få inn en barnehage som den mest tidkrevende i prosessen. Det ble lagt ut et tilleggs alternativ på høring, for den delen av planen som nå inneholdt barnehagen. Barnehagen ble til slutt plassert i et av næringsbyggene, med planlagt lek på taket, noe som skapte diskusjon i kommunen. Politikerne ønsket gjerne å få til en barnehage her, samtidig som de var klar over hvor trangt det var og hvor høy utnyttelsen i planen allerede var. Dermed var det enklere å få aksept for lek på tak hos politikerne. Den 27.mai 2013, omtrent tre måneder etter førstegangsbehandlingen, ble det alternative forslaget som inneholdt barnehage sendt til kommunen.

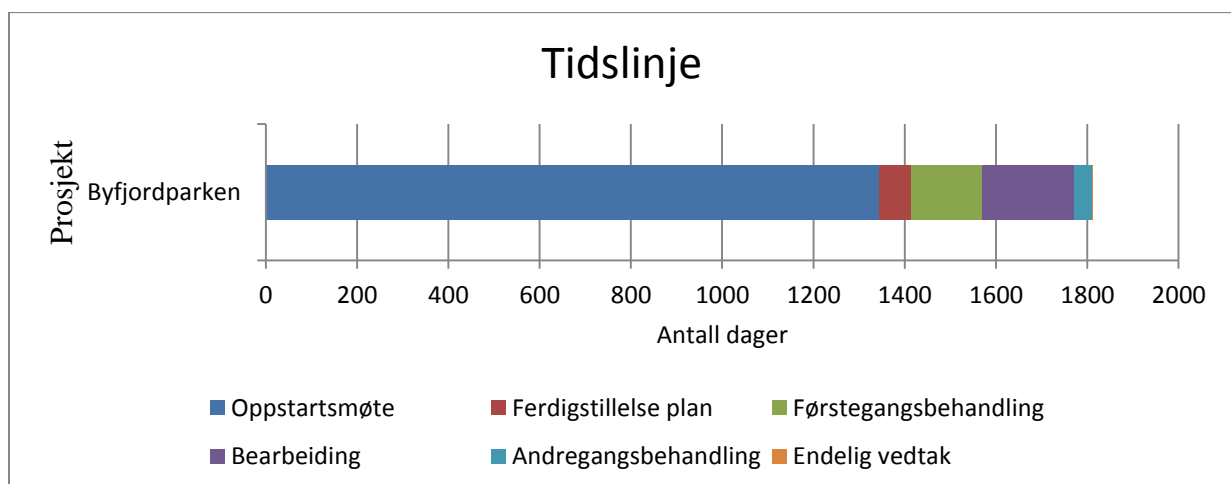
Begge planforslagene ble lagt ut til offentlig ettersyn i perioden 07.juni 2013 til 01.august 2013. Det kom inn 14 uttalelser, hvorav 4 av dem var private. I tillegg kom det inn 4 innsigelser, hvor tre kom fra fylkesutvalget og den siste fra fylkesmannen. Merknadene til planen dreide seg om biltrafikk, sjørettet næring, aktivitet for alle aldersgrupper, støtte til alternativ med barnehage og etterlysning av støydokumentasjon.

Andregangsbehandling og endelig vedtak

Etter at planforslagene var lagt ut på offentlig ettersyn og høring ble det gjort noen endringer i forhold til barnehagens uteareal og lek. Planen ble andregangsbehandlet 20. februar 2014, hvor den ble anbefalt vedtatt. Planforslaget ble endelig vedtatt i bystyret 31.mars 2014.

Planprosessen oppsummert

Fra oppstartsmøte med kommunen til endelig vedtak har reguleringsplanen tatt ca. 5 år. Den registrerte behandlingstiden viser derimot 1,4 år. Årsaken til at det har tatt lang tid fra oppstartsmøte med kommunen til ferdigstillelse av plan skyldes flere årsaker. Prosjektet hadde en utbygger med lite erfaring, det kom et skifte i plan og bygningsloven, og politikerne gir uttrykk for at utnyttelsen som er foreslått i planprogrammet er for lavt. Først når utbygger profesjonaliserer seg settes det fart på prosjektet. Fra prosjektet profesjonaliseres våren 2012 så går det ca. 1 år til planen blir sendt inn til førstegangsbehandling, grunnet mye arbeid med å plassere nærmere det dobbelte antall boliger i forhold til hva forslaget i planprogrammet foreslo. Deretter gikk det en del tid med til behandling og bearbeiding av saken, grunnet barnehagen.



Tabell 5 Tidslinje for Byfjordparken

4.2.5 Pynteneset.

Det siste caset tar for seg reguleringsplanen for Pynteneset – Klasaskjæret i Hundvåg bydel. Det er to grunneiere som har gått sammen om å detaljregulere området; Pynteneset Eiendom AS og Halvorstraen 56 AS. Pynteneset eiendom eies av Øgreid Eiendom, Kruse Smith, Folke Hermansen og TB Eiendom, med like andeler på hvert selskap. For Øgreid Eiendom var Pynteneset en historisk tomt for selskapet. Når prosjektet vokste i størrelse ble flere eiere invitert til å bli med, og området er også utvidet med Klasaskjæret. Øgreid Eiendom har kjørt reguleringsprosessen på vegne av alle eierne.

Pynteneset	
Planmyndighet	Stavanger kommune
Forslagsstiller	Arkitektfirma Helen og Hard AS
Tiltakshaver	Pynteneset Eiendom AS og Halvorstraen 56 AS
Ny plans hovedformål	Bolig, småbåthavn og friområder
Registrert tid i kommunen	979 dager

Planområdet er på ca. 167 daa, hvor ca. 62 daa er på land mens de resterende 105 daa ligger i sjøen. Pynteneset og Klasaskjæret ligger på vestsiden av Engøy, og er for det meste omgitt av sjø i alle kanter. Engøy, slik den fremstår i dag, består av store deler utfylte masser. Pynteneset bærer preg av industrilokaler som ble bygget på 70-tallet. I tillegg til industri er det også to gamle sjøhus på Halvorstraen 56 som er verneverdige. Utfyllingene som er kommet i senere tid har ført til at sjøhusene har mistet kontakten med sjøen.

Området har en lang planhistorikk. I følge saksbehandler i Stavanger kommune har det versert reguleringsplanforslag for deler av området i over 20 år, alle med boligformål. Blant annet et forsøk av Helen og Hard AS i 2004 som ble stoppet grunnet rullering av kommuneplanen, og et av Link arkitektur AS i 2010 som ikke ble godkjent grunnet mangel på områdeplan. Siden den gang har Helen og Hard AS, som i utgangspunktet hadde oppdraget før rullering av kommuneplanen, utarbeidet planforslaget som nå er vedtatt. En vesentlig forskjell fra de tidligere forslagene er at det nå er utarbeidet planforslaget for begge grunneierne; Pynteneset AS og Halvorstraen 56 AS. Tidligere var det kun for Pynteneset AS. Detaljreguleringen som nå ble sendt inn var av en slik kvalitet at behovet for en områdeplan frafalt. Der det blir naturlig å bruke aktørens rolle vil Øgreid omtales utbygger, og Helen og Hard forslagsstiller.

4.2.5.1 Overordna planer

Deler av området var uregulert, det gjaldt i hovedsak Halvorstraen 56 og sjøområdene i planen. I kommuneplanens arealdel 2006–2021 omtales området som et transformasjonsområde, som er avsatt til fremtidig bolig og friområde på land, mens i sjøen er det ferdsels – og flerbruksområder. Da område ble tatt inn i kommuneplanen i 2006 tilføyde kommunestyret at Engøypynten og Klasaskjæret skulle bli et bygge område for inntil 300 boliger med 50 % grønt/friområde. Arealene rundt Halvorstraen, Engøyholmen og sør/øst for Klasaskjæret inngår i kulturminneplanen som det kulturhistoriske havnelandskap, og har dermed en egen hensynssone. Sjøhusene på Halvorstraen 56 står som kulturminner fra nyere tid og er angitt som maritime bygninger i kulturminneplanen for Stavanger 2010–2025.

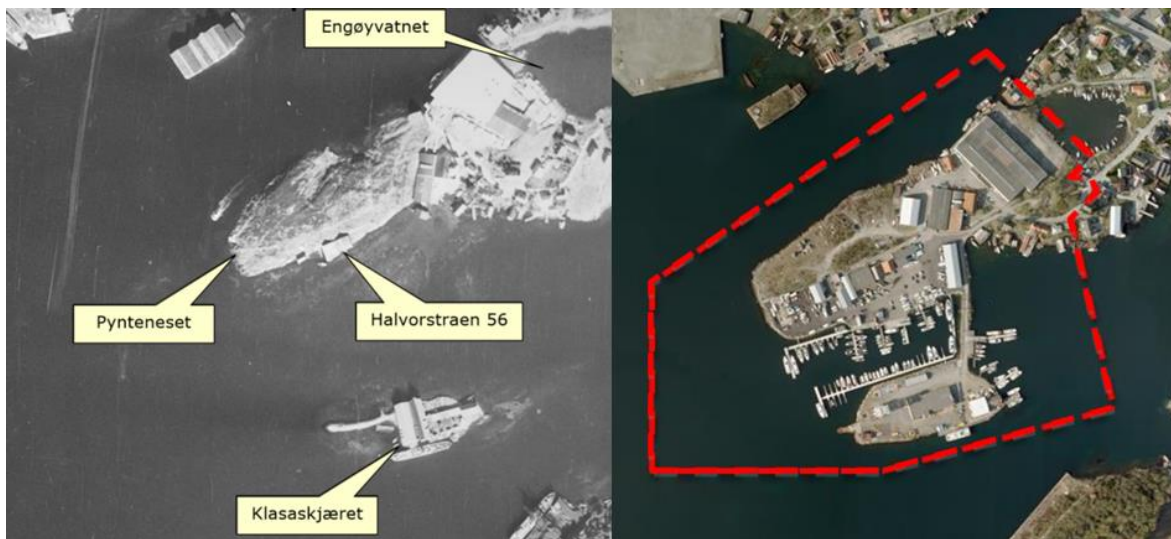
4.2.5.2 Planprosessen

Oppstart av planarbeid

Det siste forsøket på en reguleringsplan for området ble altså avvist i KBU 02.sept 2010. Allerede 06.des 2010 ble det avholdt et nytt møte med byplansjefen hvor nytt konsept for organisering av bebyggelsen ble presentert. Saksbehandler i kommunen ga planen deretter et nytt plannummer 28.januar 2011. Saksbehandler mente at det var nødvendig å parkere all forhistorie og starte på nytt.

Merknadene fra kunngjøring om planoppstart våren 2007 fulgte den nye planen. Dermed ble det bedt om at kun nye merknader skulle sendes i forbindelse med ny varsling om planoppstart 01. februar 2011. Det kom totalt inn 11 merknader på den nye varslingen om planoppstart. Merknadene gikk for det meste i forholdet til Ryfast, forurensing i grunnen, potensielle marinarkeologiske funn, næringsområdene på Buøy med tanke på støy, kulturhistorisk havnelandskap, kollektivtransport, behov for opparbeiding av rundkjøring på Fylkesvei (FV) 435 før utbygging, og at allmennheten skal ha tilgang. Grunnet all forhistorien på området, ble det avholdt et nytt oppstartsmøte for den nye planen 02. februar 2011. Her ble det nye hovedkonseptet, som var helt ulikt tidligere forslag, presentert for kommunen. Helen og Hard fikk tak i noen historiske flyfoto over området som viser hvordan Engøy så ut før de store utfyllingene. De gamle verneverdige sjøhusene som i dag ikke har noe kontakt med sjøen, lå tidligere helt ved sjøkanten. Planforslaget ble bygd på prinsippet om sjøkontakt og gjennomlys for alle boenheter. De la opp til å grave en kanal i den gamle strandlinjen. Med dette grepet vil nesten alle boligene ligge til sjøen, og noen boliger vil også få båt plass i kjelleren. Den andre siden av kanalen vil bli friområde, som gir litt avstand til boligene takket

være kanalen. Da grepet med å ta tilbake den historiske sjølinjen som ligger i et historisk kulturmiljø ble presentert, ble det jubel i kommunen.



Figur 11 Illustrasjoner av Pynteneseet med og uten fyllinger (Helen og Hard, 2011)

Prosesen frem mot førstegangsinnsending

I løpet av februar 2011 ble det avholdt flere møter for å avklare forhold som måtte hensyn tas i planen. Det ble holdt et møte med saksbehandler og byplansjef, samt egne møter med henholdsvis Stavanger brannvesen, Stavanger kommune renovasjon, Havnevesenet og et samlet med DSD, Tide Sjø, Bukser og Berging og Rødne & Sønner. Senere ble det avholdt to nye møter med saksbehandler i løpet av mars, hvor byplansjefen var til stede på ett av dem. På disse møtene ble planskissen presentert.

Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Planen ble sendt til førstegangsbehandling 12. april 2011, kort tid etter det nye oppstartsmøte som ble avholdt i februar. Planforslaget la opp til maksimalt 220 boenheter plassert i to rekker, med en variert byggehøyde fra to til fem etasjer. Bebyggelsen er en blanding av rekkehus og boligblokker, hvor minimum 65 av dem skal være rekkehus. Bebyggelsen mot den nye kanalen som skal graves frem vil få båtgarasje i underetasjen. Hele Klasaskjæret er disponert til friområde. De gamle verneverdige sjøhusene på Halvorstraen 56 er i planforslaget flyttet ut på fyllingen mellom Pynteneseet og Klasaskjæret. Ved å gjøre dette får bygningene en tydeligere sammenheng med de andre viktige elementene i det historiske havnelandskapet. I forhold til overordna infrastruktur har planen et generelt rekkefølgekrav om at boligene ikke kan tas i bruk før Ryfast tunnelen er åpen for trafikk. I planforslaget er det likevel foreslått at inntil 71 boliger kan bli tatt i bruk før dette rekkefølgekravet er oppfylt, forutsatt at det tilbys en personbåtforbindelse mot sentrum.



Figur 12 Illustrasjonsbilde Pynteneseet (Ogreid.no, ud)

Administrasjonen i kommunen syntes løsningen med å etablere et kollektivtilbud i det sentrale havneområdet for å åpne for innflytting i de 71 boenhetene var interessant, og stilte seg derfor positive til denne muligheten. Planen ble førstegangsbehandlet 27.juni 2011, og lagt ut til offentlig ettersyn og høring. I behandlingen ble det fattet et vedtak som sa at det må innarbeides i rekkefølgebestemmelsen at alternativ vei til Hundvåg må etableres før boligbyggingen kan starte.

Planforslaget lå ute til offentlig ettersyn i perioden 15.juli – 01.september 2011. Planforslaget mottok 12 offentlige og 3 private merknader. Fra statens vegvesen kom det uttalelse i forhold til behovet for rekkefølgekrav for både FV 435 og Ryfast. Fylkeskommunen og byantikvaren uttalte at de ønsket vern av Halvorstraen 56 i tillegg til Smaleveien 29 og Halvorstraen 52. Videre dreier merknadene seg om småbåthavnen, potensiale for funn av marinarkeologiske kulturminner, høyder og utnyttelsesgrad, utforming av kanalen og forurenset grunn. På bakgrunn av byantikvarens ønske om vern av Halvorstraen 52 ble revidert planforslag sendt ut på tilleggs høring til berørte parter 13. april 2012.

I mellomtiden dukket det opp et prosjekt i havnebassenget i Stavanger. Det skulle foretas en opprensning av gammel sjøbunn. I den forbindelse ble prosjektet på Pynteneseet pålagt å ta prøver av havbunnen for å kartlegge om den var forurenset. Samtidig kom det et krav fra havnevesenet i forhold til strømminger i kanalen som måtte beregnes. De mente at det ikke kunne godkjennes en plan som ikke var gjennomførbar. Både prøvene av havbunnen og strømningsberegningene tok sin tid, og førte til at planen ble satt på vent. Før planen ble lagt frem i kommunalstyret for andregangsbehandling var forslagsstiller og utbygger hos arbeidsutvalget til kommunalstyret og presenterte planen.

Andregangsbehandling, tilleggs høring 2 og endelig vedtak

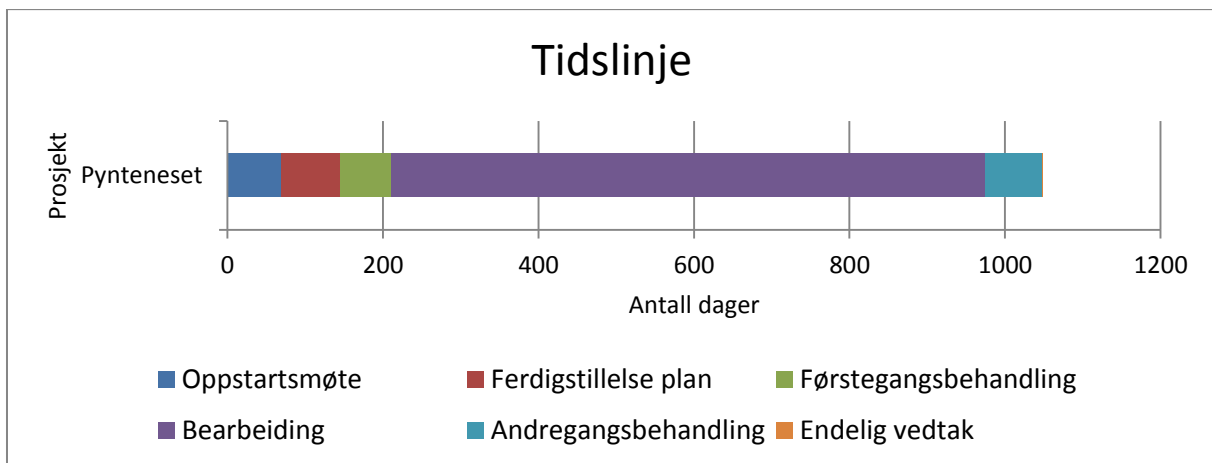
Det ble foretatt noen endringer i planen etter høringsperioden og offentlig ettersyn. Helen og Hard sender det endrede planforslaget til andregangsbehandling 03.mai 2012. Utbygger og forslagsstiller valgte å opprettholde forslaget om å ta i bruk boenhetene før rekkefølgekravet vedrørende det trafikale var tilfredsstilt. De foreslo at en shuttlebåt med plass til 70 personer fra Pynteneset skulle frakte beboerne inn til sentrum. Statens vegvesen varslet av den grunn innsigelse til planen.

Forslagsstiller gjorde rede for hvordan dette kunne løses, med bestemmelser som kunne tillate noe utbygging før rekkefølgekravet var tilfredsstilt. Dette ble sendt på tilleggs høring til Statens vegvesen 18. mai 2012. Statens vegvesen svarer ved brev 11. juli 2012 at de vil opprettholde innsigelse mot planen dersom rekkefølgekravet vedrørende tilkoblingen til FV 435 før igangsettingstillatelse ikke kan gis. Videre vil de tillate at inntil 60 boliger kan aksepteres før Ryfast er på plass. Både administrasjonen i kommunen og utbygger prøvde å få politikerne med på båtforslaget, men de var fast bestemt på at FV 435 måtte være på plass før noen kunne flytte inn i boligene. På et tidspunkt ble det viktigere for grunneierne å få en plan som var vedtatt, versus å ha en plan som levde videre, da forskjellen på å ha en plan og ikke ha en plan er stor økonomisk og med tanke på forutsigbarhet.

Den 03. oktober 2013 ble planforslaget andregangsbehandlet, og 16. desember 2013 ble planen endelig vedtatt.

Planprosessen oppsummert

Fra oppstartsmøte med kommunen til endelig vedtak har reguleringsplanen tatt i underkant av 3 år. Den registrerte behandlingstiden viser ca. 2 år og 8 måneder. Illustrasjonen under kan være litt misvisende med tanke på at det har vært en stor prosess rundt dette planområde, noe som førte til at planen til slutt fikk et nytt plannummer og nytt oppstartsmøte. Som vi ser av tabell 6 er det bearbeiding av planen som har tatt desidert lengst tid i denne reguleringen. Rekkefølgekrav, vern, opprensning i gammel sjøbunn og strømningsberegninger har vært gode bidragsyttere til utfordringene på Pynteneset. Det er også et poeng å få med seg at tidsbruken i bearbeidingsfasen er noe utbygger selv har valgt å bruke, med bakgrunn i ønsker om å få til noe utbygging før rekkefølgekravet var oppfylt.



Tabell 6 Tidslinje for Pynteneset

5.0 Diskusjon

I dette kapitlet vil funn bli diskutert opp i mot relevant teori. Diskusjonen skal danne grunnlaget for konklusjonskapitlet. Den første delen av kapitlet tar for seg de ulike aktørens forventning til tid. Videre vil det diskuteres hva som påvirker tidsforløpet i en reguleringsprosess, og hvorvidt faktorene er avgjørende for tidsforløpet. Kommunikasjon blir sett på som en svært sentral faktor, og vil dermed vies ekstra oppmerksomhet i diskusjonskapitlet.

5.1 Forventningen til tid

For å ta diskusjonen på hva som kjennetegner reguleringsprosesser som går fort, eventuelt bruker for lang tid, er det naturlig å starte med å definere hva forventningen til tidsbruk er. Først da vil man få en forståelse for hva en reguleringsprosess som går «fort» er. Det er naturlig å anta at aktørene forventer at reguleringsplanen blir behandlet innenfor tidsfristene gitt av Plan- og bygningslovens (2008) §12-10 og §12-11. Norsk Eiendom (2012) påpeker at mye av tidsbruken likevel knyttes til selve planutarbeidelsen og dermed samhandlingen mellom saksbehandler og forslagsstiller, uavhengig av tidsfrister, og at det sjelden tar mindre enn 7 til 9 måneder å utarbeide og behandle en reguleringsplan. Resultatet fra Asplan viak (2015) sin evaluering av planprosesser i Stavangerregionen ga klare signaler på at aktørens oppfatning av hvor mange saker som ble ferdigbehandlet innen et år ikke var sammenfallende, snarere tvert i mot. Dette kan tyde på at aktørene ikke har samme oppfatning av tidshorisonen i en reguleringsprosess.

Et viktig funn i denne sammenheng er at aktørene regner på tiden fra ulike starttidspunkt. For utbygger og forslagsstiller regnes tiden fra oppstartsmøte til endelig vedtak som den totale tiden, mens saksbehandlerne i kommunen starter sin tidsberegning fra de mottar planforslaget til førstegangsbehandling og til endelig vedtak. Dette funnet i seg selv kan være en av årsakene til at resultatene Asplan viak (2015) fikk i sin evaluering av planprosessen var så sprikende mellom aktørene. I intervjuene blir det av flere private aktører påpekt at de prater om reell saksbehandlingstid, og ikke kommunens registrerte saksbehandling. Kommunen på sin side påpeker at prosessen for utbygger og forslagsstiller starter lenge før kommunens prosess starter, og at det av den grunn er naturlig at startpunktet for behandlingstiden er annerledes. Det at aktørene er klar over hverandres starttidspunkt for reguleringsprosessen viser jo at de er av noenlunde samme oppfatning, men velger bevisst å telle på sin egen måte. Det kan dermed antas at resultatene fra undersøkelsen utført av Asplan viak i

Stavangerregionen er sprikende av to årsaker. Den ene er at spørsmålet ikke har vært formulert tydelig nok på at man skal regne tiden fra forslaget er levert inn, eventuelt at de private aktørene velger å definere tidspunktet selv. Det andre er at aktørene spekulerer i sine svar ved å gi ekstra uttrykk for det de gjerne ønsker at resultater skal vise. Et eksempel på dette er at de private aktørene på gir uttrykk at færre saker en det som faktisk er behandlet innen tidsfristen er behandlet, for at studien skal konkludere med at dette fremdeles er noe man må jobbe med. Mens kommunen gjerne ønsker å vise at de har effektivisert seg, og at de derfor uttrykker at flere saker er behandlet innen tidsfristen for å fremme effektiviseringen. Uansett utfall så kan man anta at aktørene kjenner til hverandres tankeganger vedrørende når man starter å regne på tid, men velger likevel å definere tidsbruken og forventning til tid ut i fra eget ståsted.

Tiden fra innsending av plan til førstegangsbehandling er gitt av loven og skal skje innen 12 uker (PBL, 2008). Til andregangsbehandling er ikke behandlingstiden gitt av loven, men det er satt en anbefaling på 12 uker. Det er enkelt å dra konklusjonen ut i fra intervjuene at de private aktørene gjerne ønsker å legge skylda på kommunal behandlingstid dersom fristen på 12 uker overskrides. Det interessante her er at en av saksbehandlerne oppgir fire grunner til hvorfor en reguleringsprosess tar lang tid til andregangsbehandling, og de fire grunnene er etterprøvbare. Den første grunnen er at forslagsstiller ikke har tatt hensyn til merknadene og bearbeidet dem. Dette kan sies å være tilfellet for Jåttåvågen, der utbygger og kommunen ikke var enige om detaljeringsnivået på innsendt materiell, og for Byfjordparken der utbyggerne ikke tok med seg politikernes ønske om en barnehage fra starten av. Den neste årsaken saksbehandler oppgir er at kommunalstyret sender saken tilbake dersom de ikke er tilfreds med planen. I de casene jeg har studert er det ingen som har fått reguleringsplanen i retur, men det har hendt at det sendes med oversendelsesforslag hvor utbygger og forslagsstiller i etterkant har brukt tid på å bearbeide dem. Videre peker saksbehandleren på innsigelse. En innsigelse vil nesten automatisk trekke ut tiden, noe som illustreres godt ved innsigelsen vedrørende rekkefølgekravet til Pyntenestet. Her ønsket utbygger å bygge noen boliger før rekkefølgekravet var tilfredsstilt. Den siste årsaken, som saksbehandler påpeker at sjelden inntreffer, er at saksbehandleren ikke har tid til å behandle saken. Dette har heller ikke vært tilfellet i noen av reguleringsprosessene som er studert i forbindelse med denne studien. Med andre ord er det som saksbehandler påpeker de tre andre grunnene som er enerådende.

Utbyggerne forventer at reguleringsprosessen skal ta mellom 1 og 1,5 år fra oppstartsmøte til vedtak, mens når det går 1,5 til 3 år så mener de at den absolutt bør være vedtatt. Til

sammenligning mener forslagsstillerne at en plan bør ta fra 14 måneder til 2 år å få godkjent, men påpeker at når planen først er sendt inn til førstegangsbehandling så bør den være ferdig behandlet innen 9 måneder. I grove trekk deler utbyggerne og forslagsstillerne samme forventning til planen, men utbygger er nok den aktøren som har det travlest. Dette funnet kan også ha en naturlig sammenheng med utbyggerens rolle i prosjektet. Felles for de fem studerte reguleringsprosessene er at utbygger også har hatt rollen som grunneier og utvikler. Dermed er det utbyggeren som sitter med de økonomiske forholdene i prosjektet, og det blir dermed helt naturlig at utbyggeren er den aktøren som har det mest travelt med å få godkjent en reguleringsplan. Kommunen på sin side forventer at reguleringsprosessen skal følge anbefalinger og bestemmelser vedrørende saksbehandlingsfrister gitt av loven, men regner at det går ca. 9 måneder fra de mottar saken til den er ferdig behandlet. Dette er sammenfallende med forventningen til forslagsstilleren som påpekte at tidsbruken fra og med innsending av plan til endelig vedtak ikke bør overstige 9 måneder, og forventningen til Norsk Eiendom (2012) på 7 til 9 måneder. Videre påpeker saksbehandler at regulerings saker som drar seg ut over flere år ofte skyldes forhold utenfor deres kontroll, som for eksempel at forslagsstiller er usikker på planforslaget og hva de skal gjøre videre. For Tinnfabrikken var dette en realitet, da utbyggeren selv valgte å trekke saken som lå ute på høring.

Oppsummert er det helt tydelig at store deler av tidsbruken i en reguleringsprosess knyttes opp mot selve utarbeidelsen av planen. Leikvam og Olsson påpeker at bransjens største utfordring allment oppfattes som usikkerheten knyttet til tid. Dette gjenspeiles i noen grad av sprikende forventninger til tid blant aktørene. Når aktørene starter å regne på hvor lang tid reguleringsprosessen tar ved ulike faser i prosessen, så er det klart at man også får ulike forventninger til tid. Dersom man «stripper ned» forventningene til at alle skal regne fra og med innsendt planforslag så ser det ut til at aktørene er mer eller mindre enige om at det ikke bør gå mer enn 9 måneder fra forslaget er sendt inn til førstegangsbehandling, til det er endelig vedtatt.

5.2 Tidsforløpet i reguleringsprosessens første fase

I følge Samset (2008) er det tidligfasen i eiendomsutvikling som legger grunnlaget for hvordan reguleringsprosessen vil foregå. Figur 4 illustrerer at man i tidligfasen har størst muligheter til å gjøre endringer i prosjektet uten at det vil medføre store kostnader, og understreker dermed hvor viktig det er å bruke tiden riktig i denne fasen. Det er interessant å se om denne teorien kan overføres til reguleringsprosessen i seg selv, og da den første fasen fra oppstartsmøte til innsendt planforslag. Dette kan beskrives som den kreative fasen hvor prosjektet tar form, og man kan prøve seg frem og tilbake på ulike løsningsforslag for området. Å løse planen på ulike måter i denne fasen fører ikke med seg store kostnader, da forslagene kun utarter seg på papiret og kan dermed enkelt forkastes. Når planforslaget deretter blir sendt inn til kommunen skal man fra forslagsstillers side ikke foreta store endringer, med mindre det kommer merknader eller innsigelser fra eksterne aktører. Med bakgrunn i figuren til Samset (2008) vil det derfor være naturlig å anta at en reguleringsprosess som har brukt god tid fra oppstartsmøte til førstegangsinnsending kan ha lagt et såpass godt grunnlag for den videre reguleringen at resten av prosessen skal gå forholdsvis greit.

Ut i fra aktørenes forventning til tid i reguleringsprosessen ser vi av tabell 1 at Jåttå Nord, Jåttåvågen og Tinnfabrikken tok mellom 1,5 år til 2 år, og faller dermed så vidt innenfor hva som forventes av tidsbruk i en reguleringsprosess. Byfjordparken og pynteneset varte i henholdsvis ca. 5 og 3 år, og går dermed utover den tiden aktørene forventer at en reguleringsprosess skal ta. Det vil derfor være interessant å se på hva som skiller den første fasen i reguleringsprosessene for de prosessene som ble ferdigstilt innenfor forventet tidsforløp med dem som er utenfor, og om dette har noen betydning for det totale tidsforløpet.

Felles for de tre prosessene som er gjennomført innen forventet tid er at de har brukt betraktelig mer tid på fasen fra oppstartsmøte til innsendt plan enn på noen av de andre fasene. Disse reguleringsprosessene har også hatt en forholdsvis ny områderegulering å forholde seg til, noe som kan ha bidratt til at prosessen har gått greit etter førstegangsinnsendingen. Dersom vi ser på de to prosessene som har tatt lengre tid enn forventet så finner man ikke særlig store fellestrekk mellom dem. Byfjordparken har brukt lang tid på den første fasen i reguleringsprosessen, men er også til gjengjeld den reguleringsprosessen som har det lengste tidsforløpet totalt på hele prosessen. Pynteneset på sin side skiller seg ut fra alle de andre reguleringsprosessene ved og kun bruke 2 måneder fra oppstartsmøte til innsendt planforslag. Til gjengjeld har denne reguleringsprosessen brukt den

største delen av tidsforløpet sitt i bearbeidingsfasen. Årsakene til at bruken av tiden er så ulik for de to prosessene, selv om begge to har tatt lang tid totalt sett, er at utfordringene knyttet til planen har dukket opp i ulike faser. Ved Byfjordparken var det store utfordringer ved planoppstart som førte til at tiden drog ut. Faktorene som påvirket dette var erfaring og kunnskap knyttet til eiendomsutvikling innad i utbyggers organisasjon og rullering av kommunedelplan, i tillegg til at det utover i prosjektet ble etterlyst høyere utnyttelse fra politikerne. For pynteneset er det bearbeidingsfasen som har hatt det største forbruket av tid, og skyldes for det meste utfordringer knyttet til rekkefølgebestemmelser, vern og kanalen.

Isolert sett er det naturlig å anta at teorien til Samset (2008) kan implementeres for reguleringsprosessen alene ved å se på reguleringsprosessene til Jåttå Nord, Jåttåvågen og Tinnfabrikken. Når vi videre ser på tidsforløpet for ved Byfjordparken og Pynteneset ser det ikke ut til at teorien til Samset kan implementeres likevel. Det viser seg at det er mange ulike faktorer som kan inntreffe i løpet av en reguleringsprosess, og disse faktorene igjen kan inntreffe på ulike tidspunkt. Det blir nok derfor mer riktig at figuren til Samset (2008) beskriver tidligfasen i eiendomsutvikling, hvor reguleringsprosessen inngår som en del av tidligfasen. Selv om teorien til Samset (2008) ikke passer til reguleringsprosessen isolert sett påpekes det likevel fra saksbehandler at fasen før man sender planen til førstegangsbehandling kan være avgjørende for den totale tidsbruken. I mange tilfeller kan det vise seg å være en stor fordel å legge ned rikelig med arbeid i denne fasen for å danne grunnlaget for samarbeid og kommunikasjon med kommunen. Disse faktorene viser seg å være avgjørende for arbeidet i de neste fasene.

5.3 Faktorer som påvirker tidsforløpet i reguleringsprosessen

Alle reguleringsprosesser skal gjennom de samme formalitetene og fasene fra oppstartsmøte til endelig vedtak, men bortsett fra dette finnes det sjelden store fellestrekk mellom hver enkelt reguleringsprosess. Når man prater om hvilke faktorer som påvirker tidsforløpet i en reguleringsprosess så viser det seg at dette kan ende opp i en endeløs diskusjon. Det kommer nemlig frem at det er mange faktorer som påvirker tidsforløpet, og at det sjelden er de samme fra prosess til prosess. Reguleringsprosessene i undersøkelsen er gjennomført i ulike tempo. Faktorene som er årsaken til tidsbruken er også ulike fra reguleringsprosess til reguleringsprosess, men det er noen av dem som går igjen. I den videre drøftingen vil det rettes fokus mot de faktorene som har hatt størst påvirkning for tidsforløpet i de fem aktuelle reguleringsprosessene, samt faktorer som er belyst av de ulike aktørene på et mer generelt grunnlag.

Forholdet til overordna plan, nærmere bestemt hvorvidt man velger å utfordre den eller ikke har vist seg å være en av de mest avgjørende faktorene for tidsforløpet i en reguleringsprosess. En overordna plan angir hvilket formål området man skal detaljregulere er avsatt til, og er bestemmende overfor reguleringsplanen (Leikvam og Olsson, 2014). I følge en av forslagsstillerne vil det være en fordel om den overordna planen er relativt ny, slik at det ikke er forekommet endringer i den. Alle utbyggerne mener at graden av utfordring til overordna plan henger sammen med hvor lang tid man skal forvente at en reguleringsprosess skal ta. Med det mener de at om de aktivt går inn for å utfordre bestemmelsene i overordna plan, så velger de mer eller mindre også at reguleringsprosessen skal ta lengre tid å gjennomføre. Dette er noe de er klar over. Grunnen til at de likevel velger å utfordre planen selv om de vet at det vil gå på bekostning av tiden er ofte at de ønsker å få mer utnyttelse enn detaljreguleringen legger opp til, og dermed få bedre lønnsomhet i prosjektet. Det er hovedsakelig to typer overordna planer som har vært bestemmende ovenfor reguleringsprosessene i undersøkelsen. For Jåttå Nord, Jåttåvågen og Tinnfabrikken var det nokså nylig vedtatt områdereguleringer for de respektive områdene, mens det for Byfjordparken og Pyntenaset har vært kommuneplaner. Områdereguleringen er en variant av en reguleringsplan, og dermed er den mye mer detaljert enn en kommunedelplan. Det viser seg at de tre reguleringsplanene som hadde en områdeplan å forholde seg til er gjennomført innenfor det som forventes av tid i en reguleringsprosess. En av de viktigste årsakene til dette er nok at ingen av forslagsstillerne utfordret områdeplanen i særlig stor grad. Videre kan det ha en sammenheng med at retningslinjene i en områdeplan er såpass klare, i tillegg til at større

utfordringer kan ha blitt ryddet av banen i forbindelse med utformingen av områdereguleringen. Som en av forslagsstillerne påpekte kan det også ha en sammenheng med at alle områdeplanene var relativt ferske, hvor både utbygger og forslagsstiller hadde vært delaktig i utformingen av dem for både Jåttå Nord og Tinnfabrikken. Ser vi på de to siste reguleringsprosessene så er det spesielt utfordringene knyttet til barnehagen for Byfjordparken og rekkefølgekravet til Pynteneset som har dratt ut tiden. Det kan tenkes at dersom det hadde blitt utformet en områdeplan for disse områdene i første omgang, og deretter detaljregulert deler av området etterpå ville disse faktorene vært ryddet av banen når man startet på detaljreguleringen. På en annen side ville man ved en områderegulering muligens flyttet problemet fra den ene prosessen til den andre, så i sum er det ikke sikkert det ville vært den store forskjellen. For utbygger vil nok forskjellen oppleves positiv likevel, da det ofte er kommunen som lager områdereguleringen.

Flere av utbyggerne og forslagsstillerne mener det kan være avgjørende for tidsbruken hvilken saksbehandler detaljreguleringen får tildelt. Blant annet er det en av utbyggerne som mener at saksbehandlerens kompetanse og innstilling til reguleringsprosessen er helt avgjørende for reguleringsprosessens fremgang. Dette støttes av Fiskaa (2014) som påpeker at administrasjonen i kommunen må inneha solid fagkompetanse i tillegg til nok kapasitet for å utføre arbeidet sitt. En av utbyggerne mener at enkelte saksbehandlere i kommunen har for lite kunnskap vedrørende byggesaksbehandlingen, slik at beslutninger utbygger mener hører hjemme i en byggesaksbehandling blir tatt i planprosessen. Videre mener utbyggeren at dette for det første skaper problemer senere i prosessen, samtidig som det er med på å dra ut tiden i prosjektet. Problemene det dreier seg om er gjerne knyttet til detaljeringsnivået til planmaterialet i reguleringsprosessen, som de til tider opplever er for høyt. I følge Norsk Eiendom (2012) stilles det ikke noen konkrete krav til plankvaliteten i loven, utover at den naturlig nok skal følge de formelle kravene til fremstilling samt at planen ikke bør være i konflikt med overordnet plangrunnlag. Dette betyr i prinsippet at saksbehandlerne kan tolke loven slik de ønsker vedrørende hvor høyt detaljeringsnivå de vil kreve av utbygger og forslagsstiller. Det blir påpekt fra en av utbyggerne at slike problemer kunne vært unngått dersom saksbehandlerne hadde bedre kunnskap om byggesak og dermed avgjørelsene som hører med her. Videre blir det påpekt fra flere av forslagsstillerne at graden av involvering fra saksbehandlers side kan påvirke tidsforløpet. De mener at dersom man får til tidlig involvering, gjerne ved en områderegulering først, så vil saksbehandleren få eierskap til planen. Forslagsstillerne mener at når saksbehandleren har fått eierskap til planen så vil også

de ønske at planen skal lykkes, og dermed bidra til raskere gjennomføring av reguleringsprosessen.

Andre faktorer som spiller en vesentlig rolle for det totale tidsforløpet er selve saksbehandlingen og det som hører med av «stopp» i behandlingen, merknader og innsigelser planforslaget mottar. Disse faktorene er gode illustrasjoner på hvordan reguleringsprosessen, som er en del av eiendomsutviklingsprosessen, kan beskrives som en iterativ prosess hvor endringer blir foretatt underveis og hvor man gjerne må tilbake til en fase man trodde var ferdig med for å foreta endringer (Olsson et al, 2015). Når det gjelder saksbehandlers mulighet til å stoppe behandlingen av planforslaget, og sende planen i retur til forslagsstiller ved førstegangsbehandling, er det en av forslagsstillerne som mener at kommunen «jukser». Når planen stoppes og sendes i retur så vil det oppstå et skille mellom reell saksbehandlingstid som de private aktørene prater mye om og forholder seg til, og registrert saksbehandlingstid i kommunen. Når forslagsstilleren mener at kommunen jukser så sees det i sammenheng med skillet på reell – og registrert saksbehandlingstid, og hvorvidt det oppleves som rettferdig at saken stoppes. Forslagsstilleren mener nemlig at ordlyden i loven gir saksbehandler fritt spillerom til å avgjøre når en plan har mangler og når den er komplett, og at dette i enkelte tilfeller utnyttes av saksbehandlerne. Selv om dette sies å være et problem som ikke eksisterer i Stavanger kommune lengre, oppleves det fremdeles som en stor utfordring i andre kommuner. Når det gjelder merknader, antall og omfanget av dem så er det noe som i stor grad varierer med planens kompleksitet og i hvilken grad man velger å utfordre overordna planer. Alle aktører, både offentlige og private, har rett til å komme med merknader til planen. Omfanget av merknadene varierer. For eksempel kan det komme en merknad som mer eller mindre bare opplyser om forhold på tomten som interessenter ønsker at det skal tas hensyn til, eller typisk merknader som går på solforhold til boenhetene. Dette er merknader som ikke nødvendigvis krever så veldig mye arbeid. Andre merknader kan kreve vesentlig mer arbeid, som for eksempel flytting av blokker som ved Jåttåvågen, redusere høyder som ved tinnfabrikken, eller legge til en barnehage i et allerede ferdig planforslag som skjedde ved Byfjordparken. Omfanget av merknadene kan som man ser påvirke tidsforløpet i ulik skala, og er et av flere usikkerhetsmoment ved utarbeidelsen i en reguleringsplan. En innsigelse er det kun offentlige myndighetsorgan, som har ansvar for offentlig myndighetsutøvelse, som kan fremme (Norsk Eiendom, 2012). Rekkefølgebestemmelsen vedrørende opparbeiding av Ryfast til Pyntenestet er et godt eksempel på hvordan en innsigelse kan ramme tidsforløpet i reguleringsplanen. Statens vegvesen varslet at de ville fremme innsigelse mot planen dersom rekkefølgekravet

ikke var sikret. Det ble forsøkt med iherdige forsøk på å unngå denne innsigelsen, noe som krevde mye tid. Som figur 1 illustrerer (Norsk Eiendom, 2012) vil tomtens verdi stige i takt med reguleringsstatusen og detaljeringsgraden av reguleringsplanen. For utbyggerne på Pynteneseet ble det til slutt viktigere å få planen vedtatt for å sikre forutsigbarheten og økonomien i prosjektet, fremfor å sitte med usikkerheten rundt planen.

5.4 Kommunikasjon

Som det ble nevnt innledningsvis knyttes store deler av tidsbruken i en reguleringsprosess til selve planutarbeidelsen. I den sammenheng blir kommunikasjon og samhandling mellom aktørene, særskilt saksbehandler og forslagsstiller, avgjørende faktorer for tidsforløpet i en reguleringsprosess.

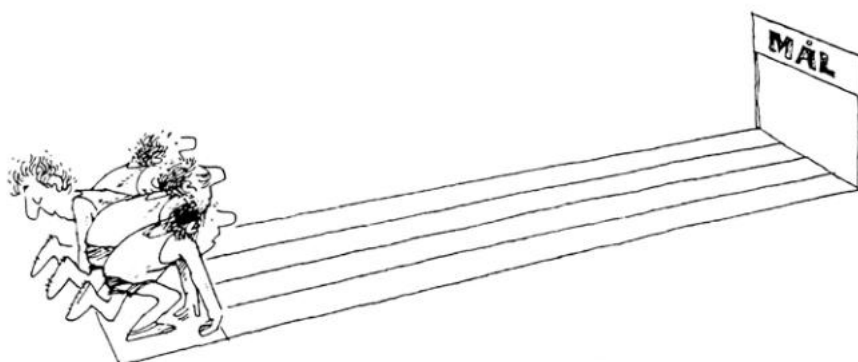
Kommunikasjon blir i flere sammenhenger beskrevet som en av faktorene som påvirker tidsforløpet av både utbygger, saksbehandler og forslagsstiller. En av utbyggerne mener at god kommunikasjon med saksbehandleren i kommunen er en forutsetning for en vellykket reguleringsprosess. Dette utsagnet støttes av Johannessen og Rosendahl (2010) som trekker frem kommunikasjon som det viktigste virkemidlet man har i et prosjektarbeid. En av saksbehandlerne mener at man kan spare både tid og penger på en hyppig møtevirksomhet tidlig i prosessen, da det er her grunnlaget for både kommunikasjon og felles målforståelse dannes. Dette støttes av en forslagsstiller som påpeker at fravær av kommunikasjon tidlig i prosessen raskt kan føre til større uenigheter senere. På et senere tidspunkt vil det være en vesentlig større utfordring å komme til enighet igjen, da prosjektet blir mer detaljert og låst jo lengre ut i prosessen man kommer. For kommunikasjonens del ser saksbehandleren det som veldig positivt at også utbygger deltar på møtene med kommunen. Dette trekkes frem som et eksempel på hvordan misforståelser og frustrasjon over treg saksbehandling kan reduseres ved at utbyggerne også er til stede og får med seg viktig informasjon gjennom hele prosessen. En av utbyggerne er enig i dette og mener at en forutsetning for å lykkes med reguleringsprosessen er at også de som utbyggere deltar på alle møtene.

I en reguleringsprosess blir de endelige beslutningene vedrørende vedtak av plan tatt utenfor utbygger og forslagsstillers kontroll. I en slik situasjon mener derfor Johannessen og Rosendahl (2010) at kommunikasjon blir ekstra viktig. Alle aktørene mener det er en fordel at de har arbeidet sammen i en reguleringsprosess tidligere, men av ulike årsaker. For saksbehandlerne dreier det seg om å kunne tilpasse kommunikasjonen på en måte som gjør at de er sikre på at budskapet når frem. For de private aktørene dreier det seg om å kjenne til

mennesket bak rollen som saksbehandler, nærmere bestemt hvilke områder de ulike saksbehandlerne vektlegger i en reguleringsplan, nettopp som en følge av at flere av de store beslutningene blir tatt utenfor de private aktørenes kontroll av saksbehandler. Det er enkelt å si at saksbehandlers interesser ikke bør ha noen betydning for hvorvidt reguleringsplanen blir godkjent eller hvilke tema som bør få ekstra oppmerksomhet. Likevel er det slik at saksbehandlerne har mulighet til å behandle forslagene med stor grad av skjønn, til de private aktørenes store fortvilelse.

Kommunikasjon sies å være det viktigste virkemidlet i prosjektarbeid, og som et ledd i kommunikasjonen er det i følge Karlsen (2013) tillit som er den mest verdifulle faktoren i forhold til å bygge og etablere gode relasjoner. Et gjennomgående funn i oppgaven er mangelen på forståelsen for hverandres roller og arbeidsoppgaver, respekt og tillit mellom de private og kommunale aktørene. En av utbyggerne er til dels klar over dette selv, da det påpekes at eiendomsutviklere ikke alltid har forståelse for jobben administrasjonen er pålagt å gjøre. En av forslagsstillerne mener også at enkelte utbyggere ser på saksbehandlerne som den karakteristiske trege byråkraten som omtrent jobber tregt med vilje. Årsaker til at situasjonen er slik kan ha en sammenheng med at begge parter er veldig opptatt av sin egen rolle og eget arbeid, slik at det de selv gjør ansees som det viktigste i prosessen. Vi kan for eksempel trekke en parallell til aktørenes forventning til tid. Her kom det frem at aktørenes starttidspunkt er ulike. Utbyggeren starter tellingen ved oppstartsmøte, mens kommunen starter tellingen ved førstegangsinnsending. Aktørene var klar over hverandres tankegang, men velger likevel å se bort i fra dette ved egen praksis. Dette tyder på at begge partene er veldig fokuserte på den jobben de selv gjør, fremfor å se helheten i reguleringsprosessen. Det er også slik at når de private aktørene leverer sitt forslag til førstegangsinnsending så begynner de på mange måter allerede å føle seg ferdig med planen, mens det er her prosessen starter for kommunen. Flere av utbyggerne uttrykker også frustrasjon over at saksbehandlerne i kommunen ikke er åpen for dialog angående prosjektets økonomi, og savner forståelse for at dette er en helt sentral faktor for dem i en reguleringsprosess. Det savnes også åpenhet rundt saksbehandlingsfristen i kommunen. Det kunne vært naturlig å etterspørre fremdriften i saksbehandlingen når frister nærmer seg utløp, men de private aktørene opplever at dette virker mot sin hensikt ved at saksbehandlerne blir defensive og ikke får lyst til å stå på for å få saken ferdigbehandlet. Frustrasjon over slike faktorer er også noe som bidrar til å svekke respekten og tilliten mellom partene.

Videre blir felles mål sett på som en avgjørende faktor for tidsbruken i reguleringsprosessen. Målene er til for at det skal være en felles forståelse mellom aktørene i prosjektet, og hva man ønsker å oppnå med målet (Samset, 2008). En av saksbehandlerne mener det er avgjørende for tidsbruken i en reguleringsprosess at aktørene har felles mål gjennom hele prosessen, og påpeker at det vil være lettere å oppnå dersom møtevirksomheten starter tidlig i prosessen og at saksbehandlerne tidlig blir involvert i skissearbeidet. Partene bør formulere noen mål i fellesskap allerede ved oppstartsmøte og jobbe etter dem. For Jåttåvågen kom det frem at utbygger og forslagsstiller ikke delte samme oppfattelse av forventet detaljeringsnivå til innsendt planmateriale. De manglet felles målforståelse ved oppstartsmøte, noe forslagsstiller mener påvirket tiden frem til førstegangsinnsending negativt. Figur 13 illustrerer eksempelet ved Jåttåvågen utmerket, og viser at man ikke kommer i mål før man vet hvilken retning målet er. Dersom man havner i to ulike spor, og dette ikke oppdages raskt nok kan det bli både tid- og kostnadskrevende å peile seg inn på rett spor igjen. Med andre ord er felles målforståelse avgjørende for tidsbruken i en reguleringsprosess. Dersom man klarer denne oppgaven vil det definitivt bidra til å strukturere reguleringsprosessen.



Figur 13 Felles målforståelse (Forelesning Geir K Hansen, 2014)

En av saksbehandlerne påpeker at i tilfeller hvor aktørene har felles mål så går reguleringsprosessen forholdsvis greit. Har man ikke felles mål opplever de at det kan oppstå saklig uenighet. Særlig i saker med mindre profesjonelle utbyggere opplever også saksbehandlerne at det kan bli vanskelig å komme til enighet dersom det oppdages for sent i prosessen at aktørene har skilt veier. Med dette mener saksbehandler at utbyggerne til tider legger følelser i reguleringsplanen sin, slik at det sitter langt inne for dem å gjøre endringer når de er fornøyd med utkastet sitt. Det at saksbehandler her påpeker at utbygger kan legge for mye følelser i en sak er verdt å bite seg merke i da det av forslagsstiller er påpekt at saksbehandlerne føler seg ukomfortable når det blir prat om saksbehandlingsfristen og

reagerer med å bli defensive. Med andre ord kan de se ut til at det er mye følelser og engasjement fra flere parter i en reguleringsprosess. Dette er også helt klart en faktor som påvirker tidsbruken i reguleringsprosessen både en og andre veien.

Avslutningsvis mener utbygger at kommunikasjonen mellom dem som oppdragsgiver og forslagsstiller også er viktig for fremdriften. Igjen blir felles målforståelse viktig, slik at forslagsstilleren som ofte har i oppdrag å tegne selve reguleringsplanen forstår hva utbygger ønsker. Dette bekreftes av en forslagsstiller som påpeker at entydig bestilling fra oppdragsgiver, i dette tilfellet utbygger, er en avgjørende faktor for tidsbruken. Dette var tidvis krevende for forslagsstilleren ved Byfjordparken da de arbeidet med en utbygger som til og begynne med selv ikke var helt sikker på hva de ønsket. Dette var helt klart avgjørende for den totale tidsbruken for den reguleringsprosessen. Vi så også at med en gang GMC viet ressurser til prosjektet, tok grep og lagde klare mål så var ikke fremdriften noe problem lengre.

6.0 Konklusjon

Oppgavens formål var å belyse hvilke faktorer som er med og påvirker fremdriften i en reguleringsprosess, i tillegg til å identifisere hvilke av faktorene som kjennetegner raske reguleringsprosesser. I dette kapitlet vil svaret på oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål besvares. Avslutningsvis vil det gis anbefalinger til videre forskning og redegjørelse for kritikk av oppgaven.

6.1 Konklusjon

Oppgaven har søkt å besvare hva som kjennetegner reguleringsprosesser som går fort. I den anledning ble det aktuelt å starte med å definere hva en rask reguleringsprosess er. Det viste seg at det til dels var sprikende forventninger til tidsbruken mellom utbygger, forslagsstiller og saksbehandler, som i store trekk skyldes hvordan aktørene regner tidsbruken. Blant utbyggerne lå forventningen til tid mellom 1 til 1,5 år, mens for forslagsstilleren lå den mellom 14 måneder og 2 år. Dette var vel og merke fra oppstartsmøte i kommunen til vedtatt plan. Saksbehandleren hadde ingen formening om tiden før den var sendt inn til førstegangsbehandling. Videre var saksbehandlerens forventning til tid at prosessen skulle følge lovens anbefalinger og bestemmelser. Med andre ord kan man i forbindelse med denne undersøkelsen fastslå at en rask reguleringsprosess bruker i underkant av 2 år.

I arbeidet med å undersøke hva som kjennetegner raske reguleringsprosesser har oppgaven søkt å redegjøre for om det finnes en merkbar forskjell på tidsbruken i reguleringsprosesser som bruker rikelig med tid i fasen mellom oppstartsmøte og førstegangsinnsending av planforslag, versus de som sender inn forslaget like etter oppstartsmøte. I den anledning ble reguleringsprosessene som falt inn under definisjonen rask reguleringsprosess sammenlignet med de som falt utenfor. Det viser seg at de faktorer som avgjør hvor lang tid en reguleringsprosess tar er mange og at de inntreffer i ulike faser fra prosess til prosess. På bakgrunn av funnene i denne studien finnes det ikke en merkbar sammenheng på hvor mye tid man bruker i reguleringsprosessens første fase og den totale tidsbruken.

For å svare på problemstillingen er det søkt å kartlegge hvilke faktorer som er avgjørende for tidsbruken i en reguleringsprosess knyttet opp mot de fem aktuelle prosessene samt innspill fra de involverte aktørene. Det er særlig lagt vekt på hvorfor kommunikasjonen mellom forslagsstiller og kommunen er avgjørende for tidsbruken. Det er utallige faktorer som påvirker tidsbruken i reguleringsprosessen. Ved å rette søkelyset mot de aktuelle reguleringsprosessene har jeg klart å identifisere faktorer som har vært avgjørende for

tidsforløpet. Forholdet til overordna plan og hvorvidt man utfordrer den, betydningen av hvilken saksbehandler planen får tildelt herunder saksbehandlers kompetanse, innstilling og graden av involvering i planen og til slutt faktorer som dukker opp i selve saksbehandlingen som stopp i saksbehandlingen, merknader og innsigelse er alle faktorer av stor betydning tidsbruken. Når det kommer til kommunikasjon er det liten tvil om at denne og tilhørende faktorer som mål, felles målforståelse, tillit, respekt og åpenhet er avgjørende faktorer for tidsbruken i en reguleringsprosess.

Kommunikasjon, tillit og respekt mellom partene er faktorer som åpenbart har forbedringspotensial som jeg tror kan bidra til å effektivisere reguleringsprosessen. Jeg sitter igjen med et inntrykk av at reguleringsprosessen består av to «lag»; de private mot kommunen. Det burde være et samlet team som jobbet mot et felles mål. Få reguleringsprosessen godkjent. For å sette det litt på spissen tror jeg at dersom aktørene stiger ned fra sin høye hest, og setter seg sidestilt med den andre aktøren og rollen den innehar så vil man ved den «enkle» gesten oppnå store forbedringer vedrørende tidsbruken i reguleringsprosessen og resultatet i seg selv.

Det som kjennetegner en reguleringsprosess som går fort er først og fremst at man ikke utfordrer overordnet plan. Det har også vist seg at detaljeringsgraden på den overordna planen kan ha en positiv effekt da de reguleringsprosessene som er fullført innen forventet tid hadde en områderegulering å forholde seg til. Videre kjennetegnes en rask prosess av god dialog med kommunen og at aktørene har felles målforståelse.

6.2 Kritikk av oppgaven

Etter å ha jobbet med temaet tidsbruk i reguleringsprosesser gjennom et halvt år har jeg fått en dypere forståelse for området. Dette har ført til at jeg til tider opplever at forskningen min har funnet resultater som for mange i bransjen allerede er åpenbare. For min del har det vært utrolig lærerikt. Skulle jeg derimot startet på nytt nå ville nok spørsmålene spisset seg mer inn på konkrete spørsmål. Blant annet har forskningsspørsmål 3 og 4 i senere tid blitt utfordrende å skille da kommunikasjon er en av de faktorene som er avgjørende for tidsbruken. Det viser seg jo også at det er utallige faktorer som påvirker tidsbruken i en reguleringsprosess, og dermed blir forskningsspørsmål 3 litt vanskelig å svare på.

Oppgaven tar for seg fem reguleringsprosesser i Stavanger Kommune. Dette fører til at man ikke kan trekke generaliserende konklusjoner på bakgrunn av oppgavens funn. Ideelt sett skulle studien bestått av flere reguleringsprosesser spredt mellom ulike kommuner for å se om resultatene fra de ulike kommunene samsvarer.

6.3 Anbefalinger til videre studier

Det kunne vært interessant og gjort en studie på arbeidet eiendomsutvikleren gjør før selve reguleringsprosessen starter. Nærmere bestemt fasen før oppstartsmøte med kommunen. På denne måten kunne man kartlagt hvordan eiendomsutvikleren tenker før oppkjøp av en tomt, og om det tas noen vurderinger allerede ved oppkjøp hvordan de ser for seg at reguleringsprosessen vil utarte seg.

For å snu forskningsspørsmål 3, som jeg ikke er helt fornøyd med formuleringen på, kunne det vært interessant å velge seg for eksempel fem konkrete faktorer en antar vil påvirke tidsbruken i en reguleringsprosess for deretter å gjøre en nærmere studie på dem.

Med tanke på at kommunikasjon har vist seg å være en avgjørende faktor for reguleringsprosessen kunne det vært interessant å gjort en studie som kun omhandlet kommunikasjonen i en reguleringsprosess. I den sammenheng ville det vært interessant å dra inn andre aktører som politikerne, fylkeskommune og fylkesmann i tillegg til utbygger, forslagsstiller og saksbehandler i kommunen.

7.0 Referanser

Asplan Viak. 2015. *Evaluering av planprosesser i Stavangerregionen*. Stavanger: Næringsforeningen i Stavanger-regionen.

Brandsberg Dahl. (2015) *Illustrasjoner*. Tilgjengelig fra:

<http://www.stavanger.kommune.no/Templates/eDemokrati/Services/DokumentHandlerSRU.aspx?dokumentId=2483298&journalpostId=150000270402>

(Hentet 20.april 2016)

BIBSYS. 2013. «Oria – ny søketjeneste for studenter og forskere». Hentet 03.desember 2015.

<http://www.bibsys.no/oria-ny-soketjeneste-for-studenter-og-forskere/>

Communicate. u.d. «Agile metoder». Hentet 03.november 2015.

<http://www.communicate.no/hva-vi-gjor/om-integrasjonsfaget/integrasjonsordboken/agile-metoder/>

Dalland, Olav. 2007. *Metode og oppgaveskriving for studenter, 4. utg.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Fiskaa, H. 2012. *Fysisk detaljplanlegging*. NTNU, Trondheim.

Graff, C.H. 2014. *Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen*. Masteroppgave. NTNU, Trondheim.

Halvorsen, Knut. 1993. *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. ed. Oslo: Cappelens Akademiske Forlag

Hanssen, K. (2013) *Fortvilet over saksbehandling*. Tilgjengelig fra:

<http://www.itromso.no/nyheter/article8681819.ece> (Hentet 01.mai 2016)

Haugen, Tore I., Geir K. Hansen. 2000. *Samspillet i byggeprosessen*. Trondheim: NTNU

Helen og Hard. (2011) Forslagsstillers planbeskrivelse. Tilgjengelig fra:

<http://www.stavanger.kommune.no/Templates/eDemokrati/Services/DokumentHandlerSRU.aspx?dokumentId=1677221&journalpostId=130000174139>

(Hentet 25.april 2016)

- Jacobsen, Dag.I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utg.* Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?- innføring i samfunnsvitenskapelig metode. (2. utg.).* Kristiansand: Høyskoleforlaget AS
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode, 4. utg.* Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johannessen, J.-A. & Rosendahl, T. 2010. *Prosjektkommunikasjon.* Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Karlsen, J.T. 2013. *Prosjektledelse – fra initiering til gevinstrealisering.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristoffersen, Ø.R. & Røsnes, A. E. 2009. *Eiendomsutvikling i tidligfase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling.* Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Klippen, V. (2013) *Uholdbar treg saksbehandling.* Tilgjengelig fra: <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/--Uholdbar-treg-saksbehandling-2588200.html>
(Hentet 01.mai 2016)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Fra planlegging til ferdigstilling av boligprosjekt.* Stavanger: Asplan Viak.
- Krumsvik, Rune. J. 2014. *Forskningsdesign og kvalitativ metode- ei innføring.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Leikvam, Gunnar, og Nils Olsson. 2014. *Eiendomsutvikling.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Medalen, Tor. 2004. *Introduksjon til eiendomsutvikling.* Forelesningsnotat 15.08.2004. Inst. For byforming og planlegging, NTNU.
- Meld.St. nr 17 (2012-2013). *Byggje - bu - leve.* Bergen: Kommunal - og Moderniseringsdepartementet.
- Miljøverndepartementet. 2009. *Planlegging etter Plan- og bygningsloven.* Oslo: Miljøverndepartementet.
- Norconsult. (2015) *Planbeskrivelse.* Tilgjengelig fra: <http://www.stavanger.kommune.no/Templates/eDemokrati/Services/DokumentHandlerSRU.a>

[shx?dokumentId=2120969&journalpostId=140000311352](http://www.dn.no/privat/privatokonomi/2013/06/05/-onsker-ikke-a-provosere-saksbehandlere)

(Hentet 20.april 2016)

Nordahl, Berit I. 2012. *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.

Norsk Eiendom. 2012a. *Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner*. Hefte 2. Oslo: Redaksjonsgruppen.

Norsk Eiendom. 2012b. *Pressemelding: Raskere regulering gir bedre verdiskapning i eiendom*. Oslo: Norsk Eiendom.

Nygaard, L. (2013) *Ønsker ikke å provosere saksbehandlerne*. Tilgjengelig fra:

<http://www.dn.no/privat/privatokonomi/2013/06/05/-onsker-ikke-a-provosere-saksbehandlere>

(Hentet 01. mai 2016)

Olsson, Nils. 2011. *Praktisk rapportskrivning*. Tapir akademisk.

Olsson, Nils, Anette Østbø Sørensen og Gunnar Leikvam. 2015. *On the need for iterative real estate project models - Applying agile methods in real estate developments*. 8th Nordic Conference on Construction Economics and Organization.

Plan - og bygningsloven. Lov av 8. mai 2009 nr. 27.

Plan - og bygningsloven. *Lov om endringer i Plan - og bygningsloven - tidsfrister i planleggingen, kart og stedsfestet informasjon*. 09.05.2003

Ramp. (2012) Forslagsstillers planbeskrivelse. Tilgjengelig fra:

<http://www.stavanger.kommune.no/Templates/eDemokrati/Services/DokumentHandlerSRU.a/shx?dokumentId=1798819&journalpostId=140000027656>

(Hentet 30.april 2016)

Revisjonsgruppen. 2011. *Planlegging, vern og utbygging*. Hefte 1. Oslo: Revisjonsgruppen.

Regjeringen. 2015. "Ikraftttredelse av endringer i plan- og bygningsloven (plandelen)". Hentet 10.desember 2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ikraftttredelse-av-endringer-i-plan--og-bygningsloven-plandelen/id2395840/>

Ringdal, Kristen. 2007. *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode, 2. utg*. Oslo: Fagbokforlaget

Rolstadås, Asbjørn, Nils Olsson, Agnar Johansen, og Jan Alexander Langlo. 2014. *Praktisk prosjektledelse: fra ide til gevinst*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Røsnes, August E., Øystein R. Kristoffersen. 2009. *Eiendomsutvikling i tidligfase: erverv, stiftelse og utnyttelses av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Samset, Knut. 2008. *Prosjekt i tidligfasen*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.

Stavanger Kommune. (2010) *Kommuneplanen for 2012-2025*. Tilgjengelig fra:

<http://stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Samfunnsutvikling/Kommuneplan/Kommuneplanen/Ny-kommuneplan/>

(Hentet 20. april 2016)

Stavanger Kommune. (2010) *Kommunedelplan for kulturminner 2010 – 2025*. Tilgjengelig fra: [http://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-](http://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Samfunnsutvikling/Kommunedelplaner/Kommunedelplan-for-kulturminner-2010-2025/)

[skjema/Samfunnsutvikling/Kommunedelplaner/Kommunedelplan-for-kulturminner-2010-2025/](http://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Samfunnsutvikling/Kommunedelplaner/Kommunedelplan-for-kulturminner-2010-2025/)

(Hentet 20.april 2016)

Stavanger Kommune. 2013. *Stavanger Kommunes plansystem - evaluering og forslag til forbedringer*. Stavanger: Arbeidsgruppe plansystem.

Stavanger Kommune. 2015. «Reguleringsplan». Hentet 14. oktober 2015.

<http://www.stavanger.kommune.no/reguleringsplan>

Thagaard, T. 2003. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen, Fagbokforlaget.

Viko. 2010. «Kildekritikk». Hentet 03. desember 2015. <http://www.ntnu.no/viko/kildekritikk>

Wiederstrøm, G. (2015) *Fem tips til kjappere behandling*. Tilgjengelig fra:

<http://www.bt.no/meninger/debatt/Fem-tips-til-kjappere-behandling-3408575.html> (Hentet

01.mai 2016)

Yin, Robert. K. 2014. *Case study research: design and methods 5th edit*. Sage Publications.

Østby-Deglum, E., Svalestuen, F. & Drevland, F. 2013. *Prosjekteringsledelse, kompendium*.

TBA4127/AAR4951. Trondheim: NTNU.