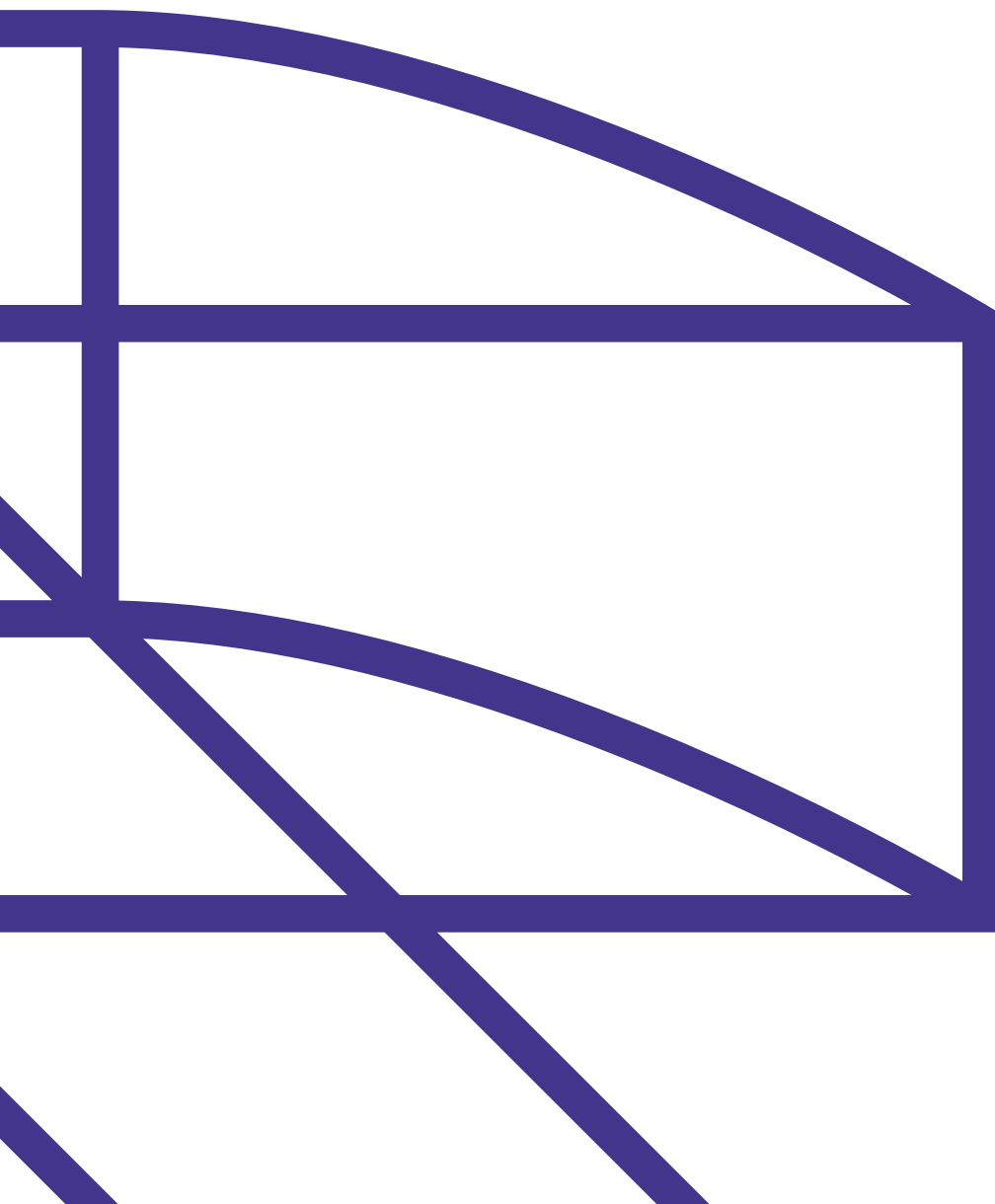


Versjon 0, 2018

Steg for steg – veien til gode reguleringsplaner

Etter oppdrag fra Kommunal- og
moderniseringsdepartementet



Om rapporten

Fasenorm for reguleringsplan er utgitt av Bygg21 med avgjørende bidrag fra:

- Bygg21s arbeidsgruppe for Næringens rolle i plan og byggeprosesser
- NTNU
- Kluge Advokatfirma

–Sverre Tiltnes, direktør Bygg21

Om Bygg21

Bygg21 er et samarbeid mellom bygge- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet er å legge til rette for at næringen bedre kan løse utfordringer innenfor bærekraft, produktivitet og kostnadsutvikling.

Bygg21 har anslått at bygg- og eiendomsnæringen har potensial til å redusere kostnadene med 20 prosent i løpet av 2020. Bygg21 skal medvirke til at beste praksis i plan- og byggesaksprosessen blir identifisert, spredt og brukt.

Bygg21 skal være en pådriver for forståelse og felles bransjekultur for kontinuerlig forbedring i byggesektoren, og ha et særlig fokus på digitalisering, innovasjon og samhandling i byggenæringen.

Steg for steg – veien til gode
reguleringsplaner

Ansvarlig utgiver
Bygg21

År
2018

Grafisk design
Geelmuyden Kiese

Trykk
Trykkservice

Innholdsfortegnelse

Fasenorm for reguleringsplan	2
Om fasenormen	3
Godt samspill er viktig	4
Føringer for effektive prosesser fra statlig myndighet	4
Om roller og perspektiver	5
Fasenormens oppbygging	7
Slik leser du fasenormen	8
Fasenes knytning til plan og bygningsloven	12
Fase 1 - Planinitiativ	13
Oppstartsmøte	16
Fase 2 – Oppstart plan	22
Fase 3 – Reguleringsplan	26
Fase 4 – Beslutning plan	29
Vedtak	34
Etterskrift	35

Fasenormen vil i løpet av 2018 utvikles til et digitalt verktøy. Denne rapporten vil i løpet av april bli fullført som analog veileder i versjon 0. En versjon 1.0 som er korrigert for erfaringer og innspill fra bruk, vil bli lansert første kvartal 2019.

Fasenorm for reguleringsplan

– En veileder i praktisk organisering og gjennomføring av reguleringsplanprosessen.

Kommune- og reguleringsplaner legger til rette for velorganiserte byer, steder og naturområder. Tiltak og formål reguleres på to plannivåer:

1. Kommuneplanen vedtas av kommunestyret og skal ivareta sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk.
2. Reguleringsplan skal følge opp føringer lagt i kommuneplanen og vedtas av kommunestyret etter forslag utarbeidet av kommunens administrasjon eller av private aktører.¹

Disse to plannivåene skal være tilpasset statlige føringer i form av planretningslinjer og planbestemmelser – i tillegg til regionale planer, når disse har betydning for kommunens arealplaner.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder hvor det følger et plankrav av kommuneplanens arealdel, og ellers når det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern. For gjennomføring av større

.....
¹ Forslag til områdereguleringsplaner er forutsatt utarbeidet av kommunen selv, jf. §12-2, mens detaljreguleringsplanforslag kan utarbeides av kommunen eller private, jf. § 12-11. Bygg21 har i rapporten «Enkle grep – raskere fra behov til bygg» foreslått at også private skal kunne utarbeide forslag til områderegulering.

bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkning for miljø og samfunn, kreves reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1.

Plan og bygningsloven med tilhørende forskrifter, legger til rette for balanserte og gode reguleringsplaner. Manglende samhandling mellom kommunen og utbygger går imidlertid ofte ut over planens innhold og forsinker planprosessen. SSBs statistikk over kommunal saksbehandling av private reguleringsforslag viser store, unødige forskjeller mellom kommunene. Det er å håpe at kvaliteten i planarbeidet ikke er like varierende, men vi vet at et stort antall vedtatte reguleringsplaner av ulike grunner ikke lar seg realisere eller krever omfattende dispensasjoner.²

Det er krevende, men viktig at kommunen utvikler en god arealdel til kommuneplanen, som har et klart, entydig målbilde, der hensynet til forutsigbarhet for utbygger og statlige og regionale sektorinteresser er ivaretatt, slik at innsigelser unngås.

Kommuner bør gjøre bruk av beste praksis i reguleringsplanarbeid og se på hvordan andre kommuner har arbeidet effektivt og konstruktivt sammen med forslagsstiller/utvikler for å få frem en god plan.

Om fasenormen

Bygg21s fasenorm for reguleringsplaner er en veileder i bruk av beste praksis for å utvikle gode planer på halve tiden.³

Fasenormen viser hvordan utviklere og kommune skal bruke beste praksis til å forbedre og effektivisere arbeidet med å lage planer som gir en tilstrekkelig ramme for å prosjektere, bygge og bruke bebyggelse, samferdselsanlegg, teknisk infrastruktur m.m.

Bygg21s rapporter «Enkle grep – raskere fra behov til bygg» (2016) og «Næringens rolle i plan- og byggeprosesser» (2018) samler beste kunnskap om gjeldende praksis. Rapportene peker på at plan- og bygningsloven gir gode rammer for planlegging, men at det er et stort potensial for å forbedre saksbehandlingspraksisen. Kommunen og forslagsstiller må i større grad samles om felles mål for planområdet, som tar utgangspunkt i demokratisk vedtatt overordnede planer. Dagens praksis er ofte uforutsigbar og varierer fra kommune til kommune. Når planen blir unødig detaljert og/eller preget av urimelig byrdefordeling blir reguleringsplanen dårlig og i verste fall urealisert.

Bygg21 har laget en veileder formet som en fasenorm, som kan brukes over hele landet.

2 Se Bygg21 rapporten «Enkle grep – raskere fra behov til bygg» -16.

3 «Halve tiden» er et snittmål hvor potensialet varierer i forhold til lokal praksis og planrådets kompleksitet.

Godt samspill er viktig

Plan- og byggeprosesser handler om stedsutvikling og samfunnsutvikling. Det krever brede perspektiv som tar hensyn til utbyggers økonomi og lokalsamfunnets premisser for verdiskapning, miljøforhold og sosial velferd. Reguleringsplanarbeid er et lagspill hvor medspillerne har forskjellig ståsted, henholdsvis i det offentlige og det private. For å oppnå et godt resultat må aktørene ha god forståelse for prosessen og anerkjenne hverandres roller og oppgaver.

Det er forslagsstiller ved utvikler, grunneier eller utbygger på den ene siden og kommunen på den andre, som utarbeider reguleringsplanene. For å sikre effektivitet, forutsigbarhet og tillit bør partene inngå forpliktende avtale som regulerer fasene i planprosessen. Bygg21s fasenorm for reguleringsplan er beste referanse for en slik avtale.

Ofte hindres dette samarbeidet av fordommer og negative karakteristikk mellom de offentlige og private aktørene. Som om ikke det er nok, skal de private aktørene og kommunens saksbehandlere både forholde seg til 21 offentlige instanser med innsigelsesrett og også ta hensyn til alle de øvrige uttaleberettigede, som høyrøstet eller lavmælt fremmer sine interesser i planen. Derfor er det ofte nødvendig å knytte til seg faglige eksperter som gjerne er en arkitekt, jurist eller andre rådgivere. Dersom de ikke klarer å balansere helheten og la planen følge opp og gjenspeile lokalpolitiske standpunkt og ambisjoner, vil selv det beste planforslaget kunne bli avvist av kommunen.

Uten gjensidig respekt for hverandres roller, kunnskap og kompetanse er et godt samspill umulig, og uten vil det ikke være mulig å oppnå et godt resultat.

Bygg21 anbefaler å organisere reguleringsplanen som et prosjekt med tydelige mål, prosesser, roller og fremdrift, der målene er forankret i kommunens overordnede planer.

Føringer for effektive prosesser fra statlig myndighet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i Reguleringsplanveileder, versjon 1/15. februar 2017, utviklet åtte hovedprinsipper for effektive reguleringsplanprosesser:

1. Reguleringsplanen (tiltaket) bør være i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel.
2. Planarbeidet og planoppgaven må få en riktig avgrensning og detaljeringsnivå.
3. Forutsetningene for planarbeidet må avklares reelt og tidlig i planprosessen.

4. Planprosessen må involvere berørte myndigheter, grunneiere, interesseorganisasjoner, naboer og andre på et tidlig tidspunkt.
5. Det må utarbeides et faglig underlag som er relevant for de ulike fasene og beslutningsstegene i planprosessen. Dette gjelder ved oppstart og kunngjøring av planarbeidet, i arbeidet med å utvikle planløsninger og nødvendige utredninger, i planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og ved sluttbehandlingen av planen.
6. Reguleringsplanen må være entydig, klar og uten innebygde målkonflikter.
7. Planen må være realistisk og legge til rette for gjennomføring.
8. Private detaljreguleringer må utarbeides av fagkyndige i samsvar med plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 12-3.

Som en del av målet om å halvere tidsbruken kan regulering og byggesøknad kjøres i parallelle løp, slik at byggetillatelse kan gis kort tid etter at reguleringsplanen er vedtatt. Saksbehandlingsprosessene er imidlertid forskjellige for plansak og byggesak. Jf. ny bestemmelse i pbl. § 12-10, 3. ledd om at ny nabovarsling i byggesak ikke er påkrevet når tiltaket er i samsvar med reguleringsplan jf. §21-3, 5. ledd.

Om roller og perspektiver

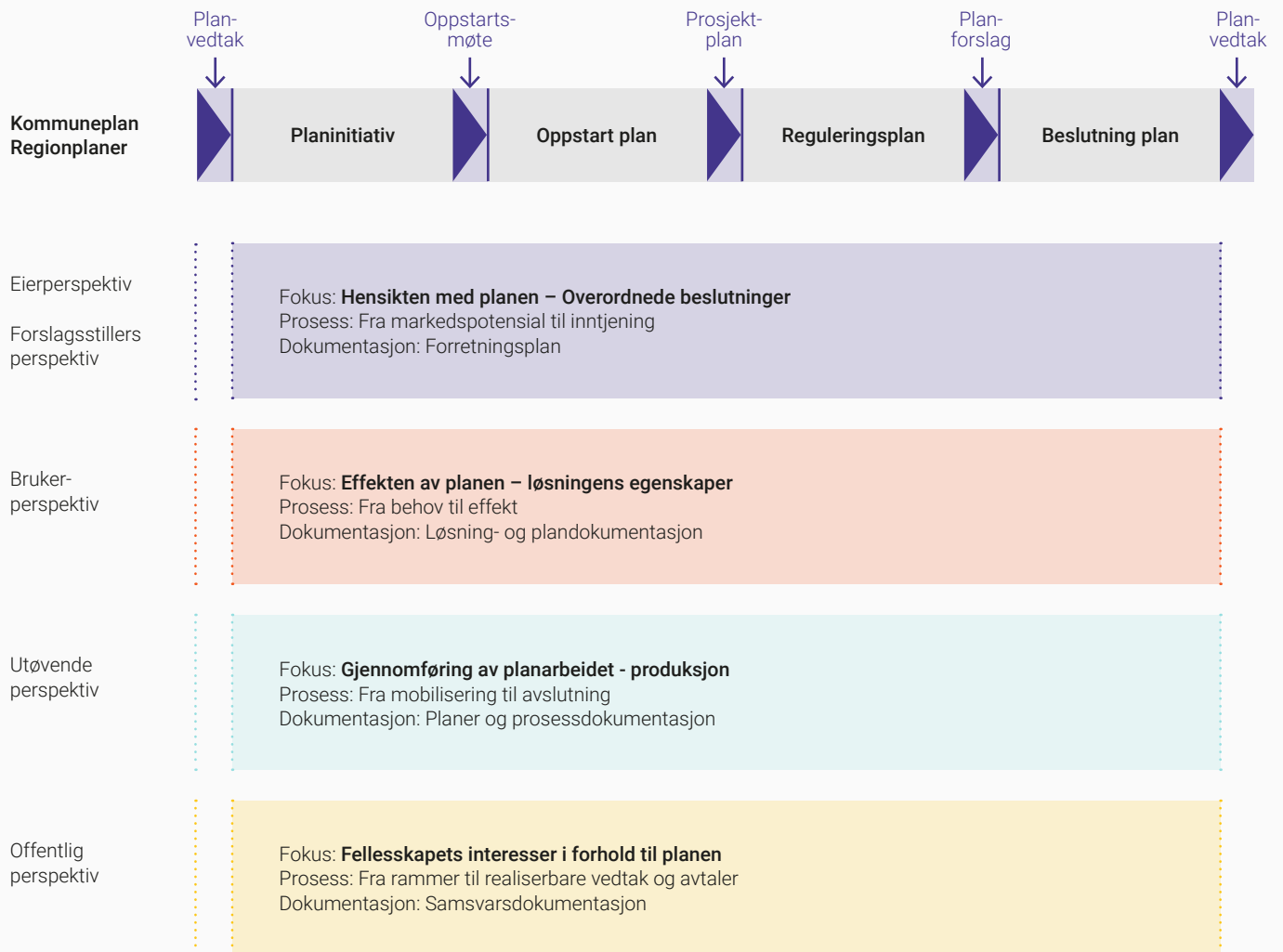
Reguleringsplanen skal ivareta samfunnets behov, mål og relevante interesser. Disse interessene kan samles i fire roller og perspektiver:

1. Forslagsstiller i form av områdets utviklere, grunneiere og investorer. Disse har til hensikt å utvikle egen eiendom og områdets funksjoner og verdier ved å transformere områdene til ny bruk. Rollen som forslagsstiller innbefatter også tilfeller når planer utvikles uten at grunneier tar risiko. Forslagsstiller er da gjerne utbyggere som har opsjon eller andre tiltredelseserklæringer til eiendommen(e).
2. Brukerne omfatter alle dem som er direkte eller indirekte berørt av planen, herunder naboer, næringsliv, interesseorganisasjoner, allmennheten og ulike rettighetshavere.
3. De utøvende er aktører som lager/produserer planer og bygg. Disse består av fagkyndige (jfr. § 12-3 siste ledd) i form av arkitekter og rådgivere, entreprenører, prosjekterende og produsenter som utvikler planforslag, for i etterkant å bygge i tråd med vedtatt plan. Disse aktørene har en nøkkelrolle i å sikre den faglige kvaliteten til reguleringsplanen og prosjektet.

4. Offentlig sektor som ivaretar samfunnets interesser i videste forstand og sørger for at plan- og byggesak behandles og vedtas i tråd med gjeldende lover, forskrifter, overordnede retningslinjer og gjeldende arealplaner. Dette omfatter kommunens plan- og bygningsmyndighet og andre berørte fagetater, regionale myndigheter, fylkesmannen og statlige fagmyndigheter, til sammen 21 offentlige instanser med innsigelsesrett.

I sum representerer disse gruppene de perspektivene som plan- og byggesaker skal ivareta. Perspektivene er konkretisert i fasenormens ulike steg.

Fasenormens hensikt er å veilede partene i å holde rett fokus, finne formålstjenlige prosesser for planarbeidet, sikre nødvendig dokumentasjon og et resultat som er i samsvar med overordnede føringer, krav og planer.



Fasenormens perspektiv sammenfaller med Bygg21s fasenorm «Neste Steg for byggeprosjekter». Dette letter samvirket mellom alle de stegene i plan- og byggesaksprosessene som bygg- og eiendomsvirksomhet må gjennom, og gjør at de to fasenormene kan fungere i parallelle løp.

Fasenormens oppbygging

En reguleringsplan utvikles i fire steg basert på overordnet arealplan:



En fasenorm utvikles i steg. I de ulike fasene i figuren, jobber partene frem det grunnlaget og de resultatene som er nødvendige og fullstendige for å gå videre til neste fase. Vekslingsfeltene mellom fasene består av klargjøringer, beslutninger og kontroll av om det er grunnlag for å gå videre og hvilke vilkår som i tilfelle gjelder for neste fase. Avtaler og kontrakter vil normalt kvitteres ut i vekslingsfeltet, i den forstand at det gjøres en vurdering av om arbeidet som er levert er fullstendig og om vilkår for neste fase er realistiske. Forsøk på snarveier vil forlenge prosessene og skape omfattende dobbeltarbeid. For eksempel peker veilederen på viktigheten av at overordnede føringer er adressert og håndtert i kommuneplanen.⁴ Fasenormen er dermed en positiv veileder i bruk av beste praksis, men også en formaning om hvilken struktur og disiplin som effektive planprosesser krever.

Fasenormen gir råd om hvordan kommunen og utvikler bør organisere planarbeidet, og utarbeide en god reguleringsplan på en måte som er effektiv og i tråd med de utviklingsstegene alle reguleringsforslag må gjennom frem til vedtatt plan.

I venstre kolonne gir veilederen råd om fokusområder, særskilte utfordringer og faglige råd tilpasset den aktuelle fasen. Disse rådene er samlet under overskriften «Fasens sentrale prosessutfordringer».

I høyre kolonne har veilederen listet oppgaver og ansvar som aktørene må ivareta i den aktuelle fasen, og hvordan disse er fordelt. Oppgavene er listet under overskriften «Ansvars- og arbeidsdeling».

I tillegg til fasenormens råd om fokus og prosess i hver enkelt fase, er

.....
⁴ Se Bygg21-rapporten om beste praksis for håndtering av overordnede føringer (Miljødirektoratets rundskriv.)

krav til resultat fra hver enkelt fase definert. Disse er å finne i tilknytning til hver enkelt aktør under «Ansvars- og arbeidsdeling», med mindre det er et kollektivt resultat, som er særskilt nevnt.

Etter at fasenormen er vedtatt vil den bli utformet som en brukervennlig publikasjon og et levende digitalt verktøy med tilhørende opplæringsmoduler. Det tas forbehold om at oppbyggingen kan bli noe annerledes - uten at struktur og innhold blir endret.

Slik leser du fasenormen

En reguleringsplan utvikles steg for steg. Fasene er omtalt i en særskilt introduksjon, som også knytter fasen til regelverket.

For hver fase er det listet sentrale prosessutfordringer som en generisk sjekklister for ledelsen og de utøvende (venstre kolonne i hver fase under).

De enkelte fasene utgjør reguleringsplanarbeidets ulike steg. Informasjon, beslutninger og rammevilkår må være avklart forut for neste steg. I den enkelte fasen (steget) er det informasjon om relevante og tilpassede prosesser, aktiviteter, oppgaver, metoder, rutiner, verktøy, aktører, kompetanse og roller. Leveransene fra fasen blir beslutningsgrunnlaget for neste steg.

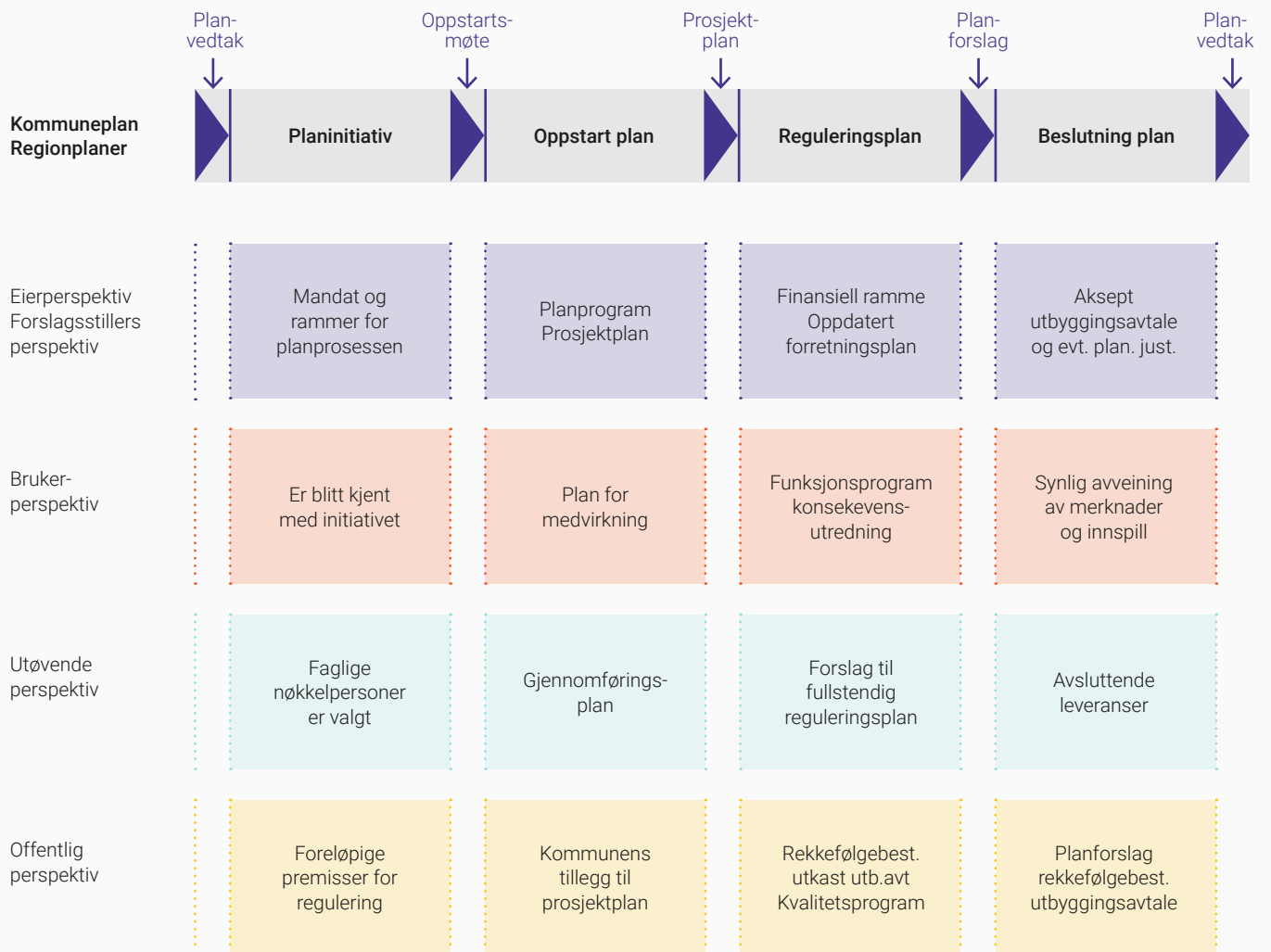
I hver fase er det listet oppgaver som normalt må gjøres for en fullstendig gjennomføring av fasen i forhold til alle fire perspektivene over (høyre kolonne i hver fase under).

Leveranser fra forutgående fase må være fullstendige i tilknytning til alle fire perspektivene over (høyre kolonne i hver fase under).

Summen av oppgaver og leveranser er fasenormens kjerneprosesser.

Figur

Utvikling steg for steg: Resultater nådd før overgang til neste fase.







Fasenes knytning til plan og bygningsloven

- Oppstartsmøte
 - Oppstartsmøte - § 12-8,
 - Miljøverndepartementets veileder Reguleringsplan 22. februar 2011
- Planoppstart
 - § 12-8 Oppstart av reguleringsplanarbeid, varsling og kunngjøring
 - § 12-9 Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger (konsekvensutredning)
 - Planoppstart i Reguleringsplanveileder 15. februar 2017
- Planforslag
 - Utredninger, utarbeidelse av planforslag, høring og offentlig ettersyn
 - Planforslag og planbehandling i Reguleringsplanveileder 15. februar 2017
- Planbehandling
 - § 12-11 Behandling av privat reguleringsforslag
 - § 12-12 Vedtak av reguleringsplan
 - § 12-15 Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad
 - Planforslag og planbehandling i Reguleringsplanveileder 15. februar 2017



Fase 1 - Planinitiativ

I fasen for planinitiativ tar forslagsstiller, enten det er grunneier, utvikler eller andre interessenter, initiativ til å lage ny reguleringsplan for et nærmere avgrenset område, stort eller lite. I denne fasen er det viktig å være tydelig på hvorfor initiativet blir tatt, klargjøre rammebetingelsene for planarbeidet og være åpen for alle muligheter en ny reguleringsplan vil kunne gi.

I denne fasen må forslagsstiller kunne redegjøre for ønsket bruk av arealet og presentere forslaget på en måte som viser at planområdet egner seg for ønsket utbygging. Dette innebærer at forslagsstiller må kjenne overordnede planer og retningslinjer, samt politiske strategier og føringer.

Hensikten med en plan er å skape muligheter for bruk, livsutfoldelse og verdiskapning. Samtidig har planens potensielle brukere og naboer interesser som kan være krevende for initiativtaker. Initiativtaker gjør klokt i å informere brukere tidlig gjennom involvering, dialog og varslinger. Gjennom tidlig sondering med brukergruppen kan initiativtaker 'selge' sine ambisjoner direkte og allment. Tidlig involvering av brukerne vil være informativt og dempe potensialet for konflikt i senere faser.

Kommunens planmyndighet må vurdere hvilke muligheter og hvilket potensial som finnes i planinitiativet. Om nødvendig kan kommunen avvise planinitiativet på saklig grunnlag ved å vise hvordan initiativet er i strid med overordnet plan og retningslinjer, og hvorfor det ikke kan anbefales som grunnlag for et planarbeid. For øvrig:



Fasens sentrale prosessutfordringer:

- Forslagsstiller/utbygger må definere hva eiendommen ønskes brukt til.
- I samråd med kommunens planmyndighet utrede hvordan planinitiativet kan bidra til å realisere målene i kommunens overordnede planer.
- Forslagsstiller vil normalt ha behov for bistand av arkitekt med planfaglig kompetanse og etter hvert ulike former for konsulentbistand. Forslagsstiller bør også skaffe seg en utbygger for å kvalitetssikre at reguleringsforslaget er egnet for senere utbygging.
- Naboer og andre berørte bør få vite om initiativet før formell varsling av planoppstart, for at forslagsstiller tidligst mulig skal få informasjon om muligheter, risiko og kunnskap om hva nærområdet vil akseptere. Nabolagets aksept og toleranse vil øke gjennom tidlig involvering og forutsigbar medvirkning.
- Fylkesmannen skal samordne statlige innsigelser og interesser. Det er av stor verdi at kommunens planmyndighet har god kontakt med Fylkesmannen og kjenner sektormyndighetenes krav og vilkår. Dette gjelder særlig vei- og jernbanemyndigheter. Hvis lokal planmyndighet kan redegjøre for alle kjente forutsetninger og føringer, vil det forebygge at andre skaper uforutsigbare og fragmenterte inngrep i etterfølgende faser.
- Kommunen må skolere sine ledere og saksbehandlere slik at de kan møte initiativet på en konstruktiv måte.
- Noen grunneiere er fristet av å få endret reguleringsformål slik at eiendommens salgspris øker. Slike reguleringsplaner vil fort svikte når planen skal realiseres. Planinitiativ uten forankring i en konkret utbygging bør derfor unngås. Dersom eiendommen ligger i et område som blir berørt av områderegulering, kan imidlertid eiendommen reguleres til nytt formål uten forankring i aktuelt utbyggingsprosjekt. Kravet til realiserbarhet vil i slike tilfeller bli ivaretatt gjennom senere detaljregulering.

Ansvars- og arbeidsinndeling i fasen:

Forslagsstiller

- Ta initiativ på en måte som kan føre til måloppnåelse.
- Redegjøre for hvordan planinitiativet bidrar til realisering av kommunens overordnede planer. Kartlegge temaer for fremtidige dialogmøter.
- Klargjøre hva eiendommen skal brukes til. Utvikle forslag til visjon og ambisjon.
- Kartlegge temaer for fremtidige dialogmøter. Skaffe seg en utbygger for å sikre og klargjøre vilkår for realisering.
- Skaffe seg en utbygger for å sikre og klargjøre vilkår for realisering. Mandat og rammer for reguleringsplanprosessen.

Leveranser fra fasen

- Mandat og rammer for reguleringsplanprosessen.

Bruker

- Bli orientert og involvert.

Leveranser fra fasen

- Er blitt kjent med initiativet.

Utøvende

- Tilføre fagkunnskap og ta ansvar for å utvikle planens faglige innhold på en effektiv måte.
- Et team som kan gjennomføre reguleringsplanleggingen.



- Det bør gjøres en tidlig vurdering av hvordan planinitiativet forholder seg til områdene rundt, gjennom analyse av sol/skygge, vind, terreng, landskap og omkringliggende bygninger. I store utbyggingsprosjekter bør det også utføres en sosiokulturell stedsanalyse i denne fasen.
- Dersom kommunen ikke har maler/stikkordslister for det som skal gjennomgås i oppstartmøtet, kan oppstartsmøte forberedes med KMDs reguleringsplanveileder/Underlag til oppstartsmøte.¹

.....
¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/0f066ff-0c1b84446bc7a886402dca611/reguleringsplanveileder_15feb2017.pdf

Leveranser fra fasen

- Faglige nøkkelpersoner er valgt

Kommunen (offentlig)

- Møte initiativtaker åpent og inviterende.
- Klargjøre:
 - Hvilke muligheter rammene i kommuneplanens arealdel og andre overordnede planer, retningslinjer og føringer gir.
 - Avklaringer gjort med Fylkesmann og sektormyndigheter - sannsynlige kostnader knyttet til lokal praksis for avgifter, reguleringsbestemmelser og utbyggingsavtaler.
 - Sannsynlige kostnader knyttet til lokal praksis for avgifter, rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelser og praksis for utbyggingsavtaler. I tilfeller hvor det er nødvendig sender kommunen foreløpige tilbakemeldinger til forslagsstiller.
- I tilfeller hvor det er nødvendig sender kommunen foreløpige tilbakemeldinger til forslagsstiller.
- Innkaller til og gjennomfører oppstartsmøte - byrdefordeling, rekkefølgekrav, foreløpige rammer og premisser for regulering.

Leveranser fra fasen

- Foreløpige rammer og premisser for regulering.

Oppstarts-
møte



Oppstartsmøte

Når forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges frem for planmyndigheten i et oppstartsmøte, før planarbeidet kan varsles/kunngjøres. Det skal skrives referat fra oppstartsmøtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter om det videre planarbeidet, kan forslagsstiller kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering, jfr. § 12-8.

I oppstartsmøtet skal partene legge grunnlaget for å kunne organisere og gjennomføre planprosessen på en forutsigbar og effektiv måte. Det er avgjørende at partene vil skape noe sammen og at de evner å samles om en felles ambisjon og visjon. Det er viktig at partenes representanter er planfaglig kvalifisert. Om planinitiativet avviker fra kommuneplanens føringer og andre rammebetingelser, må oppstartsmøtet avklare eventuelle behov for planprogram etter pbl. § 12-9. For planer som kan få vesentlig virkning for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1 og/eller konsekvensutredning (KU), jf. pbl. kap. 14 med forskrift. Planprogrammet skal redegjøre for eventuelle avvik fra kommuneplan eller overordnede retningslinjer. For øvrig:

Oppstartsmøte

Fasens sentrale prosessutfordringer:

- Oppstartsmøtet må gjennomføres i en felles erkjennelse av at partene skal skape noe sammen. Dette samvirket må være forpliktende uten å binde forslagsstiller i hva som foreslås eller kommunen i hva som til slutt blir vedtatt. Oppstartsmøtet må avklare forventninger og skape løsningsorienterte parter.
- I oppstartsmøtet må kommunen møte initiativet på en konstruktiv måte, og orientere om kommuneplanens muligheter og begrensninger, samt andre kjente forhold av betydning. Dette kan være utfordrende dersom initiativet er i strid med vedtatt kommuneplan.
- Partenes representanter skal være kvalifiserte. Partene eller deres rådgivere må forstå plansystemet, kjenne relevante deler av Plan- og bygningsloven, og forstå forholdet til etterfølgende byggesak(er).
- Forslagsstiller og kommune må ha forhandlingsvilje, være trent i positiv forhandlingsevne og i å utvikle balanserte kompromiss.
- Ved områderegulering bør en søke enighet om at planområdet detaljreguleres i samme prosess. De delene av planområdet som eventuelt ikke er modent for detaljregulering må i så fall bli unntatt, for eventuell senere detaljregulering. Områdereguleringen vil i kombinasjon med tilstrekkelig regulering skape økt forutsigbarhet og mer langlivede planer med muligheter til å ta opp markedsendringer på en bedre måte. Potensialet for nødvendige omkamper blir redusert.

Ansvars- og arbeidsinndeling i fasen:

- Samles om visjon, ambisjon og kvalitetsprinsipper som partene er enige om. Forpliktende for begge.
- Komme til enighet, avtale vilkår for oppstart reguleringsplanarbeid og referatføre i tråd med lovkrav.
- Avklare:
 - Politisk vilje.
 - Forslagets innhold og belyse det så godt som mulig.
 - Behov for fremtidige dialogmøter.
 - Behov for planprogram og/eller KU.
- Beslutte:
 - Tidsplan.
 - Avtalestruktur for avtalene som utbygger, kommune og andre må forventes å signere før realisering av reguleringsplanen, samt struktur for fordeling av økonomisk byrde.
 - Planområdets utstrekning.
 - Ved områderegulering, beslutte om deler av planområdet kan detaljreguleres i samme planprosess.
 - Hvilke særlige og generelle kvalifikasjonskrav som stilles til den/de som skal representere forslagsstiller og kommunen når det gjelder kompetanse innenfor planarbeid, juss og økonomi.

Leveranse for fasen

- Omforent referat med føringer for reguleringsarbeidet



Oppstartsmøtet må altså klare, så langt det er mulig, å samle forslagsstiller og kommunen om en felles visjon og ambisjon for planområdet som tar sitt utgangspunkt i de overordnede målene i kommunens overordnede planer. Partene må komme frem til en gjensidig forståelse av kvalitetselementene som planen må inneholde, og at disse er i tråd med kommunens planverk. Gjennom den enkelte plan skal målene operasjonaliseres og realiseres. Hvis det er sprik i visjon og ambisjon må partene klargjøre hvilke konsekvenser det vil kunne få for planen og planarbeidet.

Bygg21 har samlet beste kunnskap om bærekraftige bygg og områder i «10 kvalitetsprinsipper for bærekraftige bygg og områder».² Oppstartsmøtet kan støtte seg til disse prinsippene når planens mål skal konkretiseres og omforenes. Gode bygg og områder:

1. Stimulere til kontakt, aktivitet og opplevelser
.....
2. Gir gode lysforhold og utsyn
.....
3. Gir god luftkvalitet og lav støybelastning
.....
4. Ivaretar sikkerhet
.....
5. Ivaretar god tilgjengelighet til og på stedet
.....
6. Har lang levetid
.....
7. Gir smart utnyttelse av arealene
.....
8. Utnytter energien godt
.....
9. Er bygget med god ressursutnyttelse og lave klimagassutslipp
.....
10. Gir lave drifts- og vedlikeholdskostnader
.....

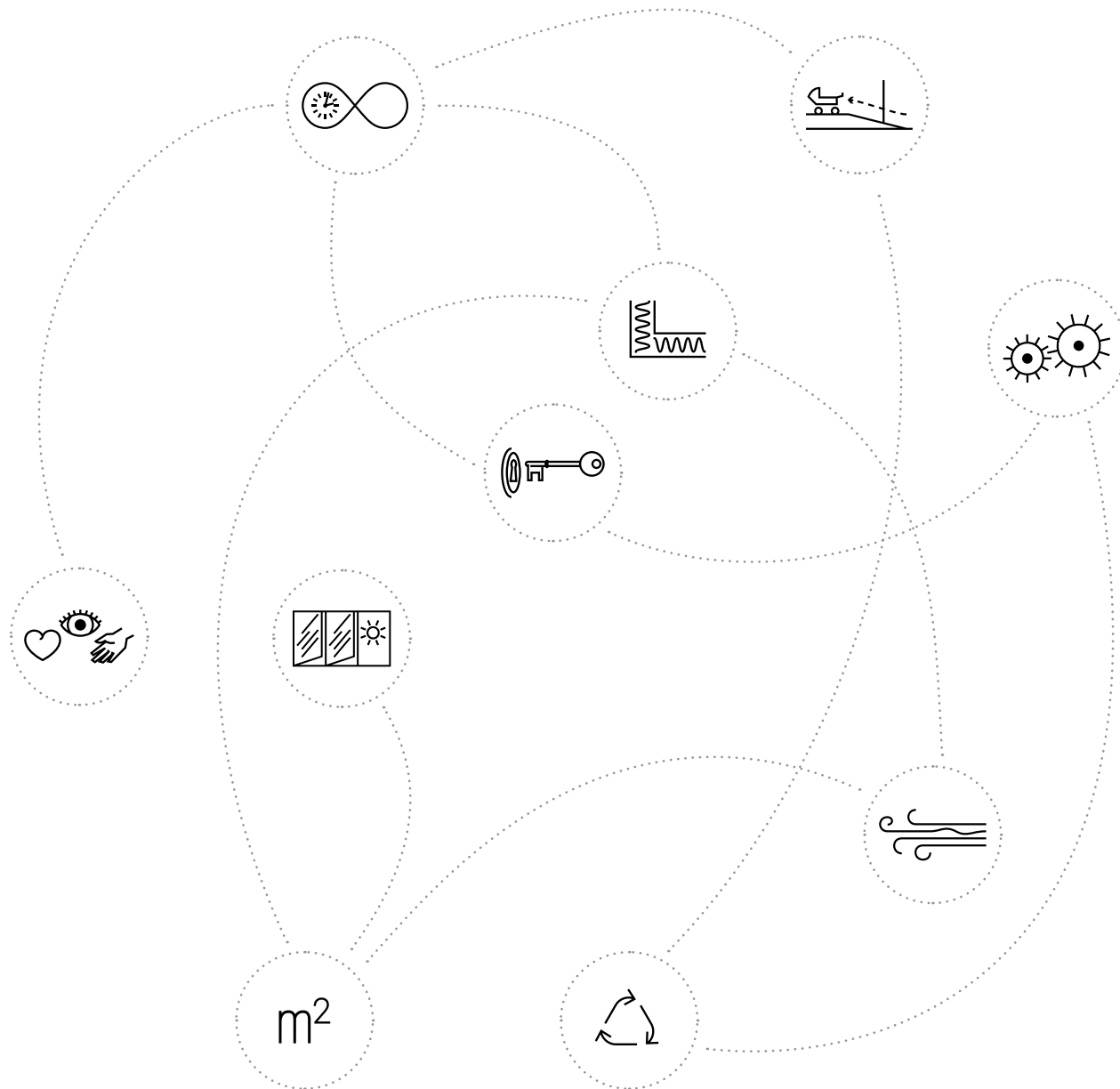
I tillegg må reguleringsplanens mål ivareta stedets identitet og byggeskikk på egnet måte.

Figuren på neste side illustrerer viktigheten av at kvalitetsprinsippene vektlegges samtidig, i det omfang som partene enes om.

.....
² Se egen publisasjon

Figur

Figuren er hentet fra Bygg21 rapporten «10 kvalitetsprinsipper for bygg og områder». Ved utvikling av omforent visjon, mål og delmål for området, må kvaliteter og kvalitetsmål i kommuneplanen følges opp.









Fase 2 – Oppstart plan

Dersom oppstarten ikke er forberedt i tråd med fase 1 Planinitiativ, må forslagsstiller og kommunens planmyndighet komme à jour med oppgaver og fokusområder som er omtalt i fase 1.

I denne fasen skal det avklares om forslaget vil utløse behov for planprogram og konsekvensutredning etter § 12-9 og § 4-1.

I oppstartsfasen må forslagsstiller organisere arbeidet på en måte som gir gode vilkår for godt samarbeid med kommunen. Den beste løsningen er å prosjektorganisere arbeidet. Prosjektorganisasjonen har en rekke fortrinn som vil:

- Utvikle reguleringsplanforslaget, juridiske og økonomiske vilkår og avtaler på en strukturert måte.
- Tydeliggjøre reguleringsarbeidets behov for faglig støtte.
- Strukturere reguleringsplanarbeidets krevende samspill og forhandlinger på en ryddig måte.

Det er viktig å etablere et system for å loggføre dialog, merknader, reaksjoner og varslinger så fort som mulig. I denne fasen planlegges når og hvordan naboer og andre med interesser i og for planen skal delta. Fasen avsluttes med en prosjektplan som gir en rasjonell og tydelig prosjektgjennomføring. Prosjektplanen er en konkretisering av visjonen og det programmet som forslagsstiller og eventuelt planmyndighet ønsker blir ivare tatt gjennom planprosessen. For øvrig:



Fasens sentrale prosessutfordringer:

- I oppstart og gjennomføring må forslagsstiller og kommune møtes jevnlig etter behov. Tilstrekkelig ressursbruk tidlig vil forebygge sløsing med tid. Rask gjennomføring vil redusere risikoen for at planforslagene er foreldet når de kommer til godkjenning.
- Kommunens planmyndighet må, for å kunne opplyse planprosessen, til enhver tid kjenne sektormyndighetenes ulike føringer og preferanser og hvordan Fylkesmannen forventes å samordne eventuelle statlige innsigelser, herunder eventuell avskjæring av enkelte innsigelser. Sektormyndighetenes og andre berørtes bemerkninger til det konkrete planinitiativet mottas etter varsling/kunngjøring av planoppstart.
- Forslagsstiller skal utvikle planprogram og konsekvensutrede når loven krever det, dersom ønsket tiltak ikke er konsekvensutredet i tidligere planer (jfr. Forskrift om konsekvensutredning § 6). Planprogram skal redegjøre for planens formål, planprosessen, alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Hensikten med planprogrammet er å gi forutsigbarhet og benyttes selv om krav til konsekvensutredning ikke er tilstede.
- Forslagsstiller må ivareta kulturminnelovens undersøkelsesplikt § 9. Riksantikvaren har en egen veileder for dette.
- Kommunen forhandler med forslagsstiller. Kommunens forhandler skal ikke være samme person som er kontakt og bidragsyter/saksbehandler i planarbeidet.
- Mal for varsling og kunngjøringsannonse skal utarbeides og varselet skal inneholde referat fra oppstartsmøtet.

Ansvars- og arbeidsinndelig i fasen:

Forslagsstiller

- Etablere prosjektorganisasjon og styre for å gjennomføre i godt samvirke med planmyndighet.
- Varsle oppstart og kunngjøre gjennom annonse i en avis som er alminnelig lest på stedet, over en periode på 30 dager. Ved planforslag som krever konsekvensutredning er høringsfristen minimum seks uker.
- Initiativets konsekvens skal sannsynliggjøre:
 - hvordan tenkt bruk skal koble seg til områdene rundt (stedsanalyse)
 - transportbehov og skisser til løsning
 - behov for tid, penger og organisering
 - muligheter for nødvendig finansiering
- Kartlegge temaer for fremtidige dialogmøter.
- Arrangere nabomøter for å selge visjon og ambisjon, klargjøre og informere om opplegg for dialog og høring. Se veileder H-2302 B «medvirkning i planlegging»
- Etablere system for å sluse inn reaksjoner.
- Sørge for at et system for å loggføre blir etablert.
- Etablere struktur for prosjektmøter.
- Selge oppstartsmøtets omforente visjon og ambisjon, og klargjøre og informere om opplegg for dialog og høring.

Leveranser fra fasen

- Forslagsstillers forpliktende planprogram eller annen prosjektplan for utarbeidelse av planforslag.

Bruker

- Bli informert



- Delta etter mulighet og interesse

Leveranser fra fasen

- Plan for medvirkning.

Utøvende

- Planlegge faglig arbeid.
- Etablere system for å loggføre (b) dialog med naboer, merknader, reaksjoner, varslinger og dialog med sektorinteressenter.
- Planlegge arrangementer og møteplasser.

Leveranser fra fasen

- Gjennomføringsplan i tråd med forslagsstillers prosjektplan

Kommunen (offentlig)

- Bidra i utsjekk av berørte sektorinteressenter. Plan for medvirkning.
- Sannsynliggjøre planinitiativets konsekvens når det gjelder:
 - Byrdefordeling, rekkefølgekrav og evt. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning/urbant jordskifte
 - Forventede og antatt nødvendige avtaler og vilkår for utbygging
 - Vei, avløp, vann, energi og miljø

Leveranser fra fasen

- Kommunens tillegg til forslagsstillers prosjektplan



Reguleringsplanarbeidet bør organiseres i en prosjektorganisasjon som kan ivareta følgende funksjoner:

- Normalt er det forslagsstiller som etablerer prosjektorganisasjon med ledelse og nødvendig sekretariat.
- Forslagsstiller oppnevner styre eller en styringsenhet som ivaretar forslagsstillers interesse og føringer når denne ikke kan ivaretas av forslagsstiller personlig.
- Eget råd. Særlig i større og/eller komplekse planområder vil styret ha nytte av å involvere direkte representanter for kommunale fagetater, myndigheter med innsigelsesrett og andre med særlig interesse i områdets regulering.
- Prosjektleder skal ha særlig planfaglig kompetanse. Prosjektleder rapporterer til forslagsstiller.
- Kvalifiserte personer og team skal utvikle planforslaget med reguleringsbestemmelser og eventuelt utkast til utbyggingsavtale, herunder vurdere planens økonomiske potensial og byrdefordeling.
- Kommunen må utpeke en primærkontakt som skal ha løpende dialog med forslagsstiller og prosjektteamet. Primærkontakten klargjør så langt som mulig politiske føringer, overordnede planer og retningslinjer og risiko for innsigelser fra offentlige etater med innsigelsesrett. Primærkontakten skal løpende oppdatere kommunen og fylkesmannen, og klargjøre eventuell motstrid mellom overordnet plan/føringer og forslagsstillers behov, slik at det blir lettere å balansere og avstemme eventuelle innsigelser. Kommunens primærkontakt skal samarbeide med prosjektleder og dennes team og støtte de i kommunen som skal forhandle vilkår i utbyggingsavtale, reguleringsbestemmelser, herunder rekkefølgekrav.

Normalt er det forslagsstiller som etablerer prosjektorganisasjonen.



Fase 3 – Reguleringsplan

Dette er planarbeidets produksjonsfase basert på omforent organisering og eventuelt vedtatt planprogram.

Fasen dekker oppfyllelse av myndighetenes krav til utredninger, herunder konsekvensutredninger, når slike kreves, ivaretagelse av berørte parters rett til medvirkning etter § 5-1, og utarbeidelse av et fullstendig planforslag.

I denne fasen utarbeides forslag til reguleringsplan med tilhørende bestemmelser og eventuelt utkast til utbyggingsavtale. Neste trinn er at kommunen skal fatte beslutning om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 12-11, eventuelt sammen med utkast til utbyggingsavtale, jf. § 17-4, 2. ledd. Også parlamentarisk styrte kommuner bør kunne ha en slik politisk førstegangsbehandling, men hvilket politisk organ som fatter denne beslutningen, bør overlates til den enkelte kommune.

Det er viktig at forslagsstiller og planmyndigheten deltar med positiv forhandlerkompetanse og evner å finne gode, balanserte kompromiss. Kommunen må aktivt avveie motstridende bestemmelser, interesser og kvaliteter, og om nødvendig gjøre dette i samråd med overordnet myndighet. Kvalitetsprogram ut over reguleringsbestemmelsene med eventuelle rekkefølgekrav, må utvikles til en omforent avtale med forslagsstiller, og kan for eksempel inngå som vedlegg til utbyggingsavtaleutkastet, med mindre programmet skal være en uforpliktende veiledning. Denne fasen er ikke ferdig før forslag til reguleringsplan med bestemmelser er klar for offentlig ettersyn/høring, sammen med eventuelt utkast til utbyggingsavtale og kvalitetsprogram.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har en rekke svært nyttige maler og sjekklister for utvikling av reguleringsforslag.³ For øvrig:

.....
³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/test-maler-for-behandling-av-reguleringsplaner/id2413265/>



Fasens sentrale prosessutfordringer:

- Reguleringsforslaget må utarbeides av partene sammen. De aller fleste reguleringsplanforslag utarbeides i praksis av private og offentlige forslagsstillere. Kommunens faglige planmyndighet kan da med fordel være involvert og medvirke underveis. Medvirking og trinnvise avklaringer vil forebygge unødig tidsbruk og konflikt ved innsendelse av reguleringsplanforslaget, og sikre at forslaget er fullstendig.
- Planforslaget må utvikles i tråd med omforent visjon, og i tråd med overordnede planer.
- Planforslaget må sikre vesentlige forhold og detaljer, men samtidig gi størst mulig frihet og fleksibilitet, som tar høyde for skiftende markedsforhold og vilkår for utbygging.
- Forslagstiller må sikre at reguleringsforslaget gir forretningsmessige realistiske betingelser og/eller vilkår for utbygging.
- Når offentlige krav, interesser og bestemmelser er i gjensidig konflikt og/eller i konflikt med forslagsstillerens behov og ønske, må kommunen avveie ulike hensyn slik at planen ivaretar helheten og er realiserbar. Om kommunen er usikker, må fylkesmannen kontaktes underveis.
- Ved regulering av komplekse og sammensatte områder bør forslagsstiller vurdere å etablere et planforum som blir sammensatt for å ivareta stedets særlige behov.
- Hvis problemstillinger brytes ned i konkrete emner, kan det bli enklere å foreta delavklaringer. Dette vil særlig gjelde ved utarbeidelse av forslag til rekkefølgebestemmelser.
- Forslagsstiller og kommunen må delta med forhandlerkompetanse og evne til å utvikle balanserte kompromisser når partene forhandler om utbygging-savtale og bindende vilkår for kvalitetsprogram.

Ansvars- og arbeidsinndeling i fasen:

Forslagsstiller

- Utarbeide planens kunnskapsgrunnlag, inkludert situasjonsbeskrivelse, kartlegging og utredninger.
- Utvikle planforslag med eventuelle alternativ.
- Samråd og medvirking om utredninger og planforslag.
- Utarbeide planforslag inkl. plankart, bestemmelser og retningslinjer, samt planbeskrivelse, ROS og evt. KU.
- Samvirke med plan- og bygningsmyndighetene.
- Medvirke til kvalitetsprogram i tråd med oppstartsmøtets kvalitetsprinsipper.
- Gi føringer som bidrar til åpenhet og forutsigbarhet.
- Forhandle utbyggingsavtale og byrdefordeling.

Leveranser fra fasen

- Finansiell ramme. Oppdatert forretningsplan.

Bruker

- Delta i fora for dialog og medvirking.

Leveranser fra fasen

- Funksjonsprogram. Eventuelt konsekvensutredning.



Utøvende

- Lage strukturer som bidrar til forutsigbar og åpen dialog med interessenter og allmenheten.
- Gjøre jobben.

Leveranser fra fasen

- Forslag til reguleringsplan.

Kommunen (offentlig)

- Klargjøre vilkår og behov for rekkefølgebestemmelser.
- Forhandle utbyggingsavtale.
- Formalisere kvalitetsprogram i tråd med oppstartsmøtets kvalitetsprinsipper.
- Kontrollere at forslag til reguleringsplan er fullstendig. Det omfatter også å kontrollere at forslaget er i tråd med referat fra oppstartsmøte og sjekke logg for utkwittering av dialog og merknader.

Leveranser fra fasen

- Rekkefølgebestemmelser.
- Utkast til eventuell utbyggingsavtale.
- Kvalitetsprogram.

Fase 4 – Beslutning plan

Denne fasen omfatter kommunens behandling av planforslaget og forutsetter at forslagsstiller har utarbeidet fullstendig planforslag.

Etter at det komplette forslaget til reguleringsplan er oversendt kommunen bør det være et mål at kommunestyrets vedtak er fattet i løpet av 42 uker, med mindre førstegangsbehandling og/eller høringsrunden skaper behov for justering. I store og kompliserte saker bør ambisjonen være at vedtak er fattet i løpet av 48 uker.

Kommunen skal etter avtale og innenfor gjeldede frist avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sende det på høring og legge det ut til offentlig ettersyn for behandling etter reglene i §§ 12-99 og 12-10, jf. § 12-11 (om private reguleringsplanforslag). Beslutning om å fremme planforslaget fattes enten politisk eller administrativt i henhold til delegasjonsfullmakt. Dersom reguleringsplanen er underlagt krav om konsekvensutredning etter § 4-2, skal konsekvensutredningen følge planforslaget. Frist for uttalelse og eventuell innsigelse skal være minst 6 uker. Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknadene som er kommet inn. Forslagsstiller vil kommentere innkomne merknader og eventuelt justere planforslaget som følge av merknadene eller varslede innsigelser, før kommunen tar saken opp til behandling.

Plan- og bygningsloven har følgende frister for kommunens behandling:

- Når forslaget er mottatt, skal kommunen innen tolv uker eller en annen frist avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget skal forslagsstiller underrettes ved brev innen tre uker, jf. § 12-11. Fremforhandlet utkast til utbyggingsavtale kan legges ut til offentlig ettersyn samtidig, jf. § 17-4, 2. ledd.
- Frist for å gi uttalelse, og eventuelt fremme innsigelse til planforslaget, skal være minst seks uker, jf. § 12-10. Frist for merknader til utkast til utbyggingsavtale er 30 dager, jf. § 17-4, 2. ledd.
- Når fristen er ute skal reguleringsforslaget være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker. Denne fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og det er behov for ytterligere avklaringer. Jf. § 12-10.
- Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Jf. § 12-12. Kommunestyret kan godkjenne utkast til utbyggingsavtale umiddelbart etter at planvedtaket er fattet.

Forslagsstiller må i denne perioden være tilgjengelig for å svare for forslaget og delta dersom behov for justeringer oppstår. For øvrig:



Fasens sentrale prosessutfordringer:

- Forslagsstiller fremmer komplett forslag til reguleringsplan.
- Kommunen sjekker at planforslaget er komplett med støtte i forslagsstillers logg og referat fra oppstartsmøtet.
- Kommunens behandlingsfase bør ikke overstige 26 uker, fra mottak av planforslag til vedtak er fattet. Tiden begynner å løpe så snart planforslaget er komplett, jfr. KMDs sjekklister.⁴
- Når kommunen og forslagsstiller har samarbeidet i tråd med denne veilederen, vil det ikke være behov for å fremme alternativt, konkurrerende planforslag for kommunen. Dersom innstillende myndighet i kommunen likevel ikke kan anbefale planforslaget vedtatt, skal planforslaget fremmes til politisk behandling, med anbefaling om at planutvalg og kommunestyre ikke vedtar planforslaget.

.....
4 KMDs sjekklister: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/test-maler-for-behandling-av-reguleringsplaner/id2413265/>

Ansvars- og arbeidsinndeling i fasen:

Forslagsstiller

- Fremme og begrunne fullstendig forslag til regulering.
- Kommentere innkomne merknader og foreta eventuelle justeringer av planforslaget.

Leveranser fra fasen

- Aksept utbyggingsavtale og eventuelle planjustering.

Bruker

- Delta i offentlig ettersyn.

Leveranser fra fasen

- Synlig avveining av merknader og innspill.

Utøvende

- Utarbeide liste over parter og deres representanter.

Utøvende

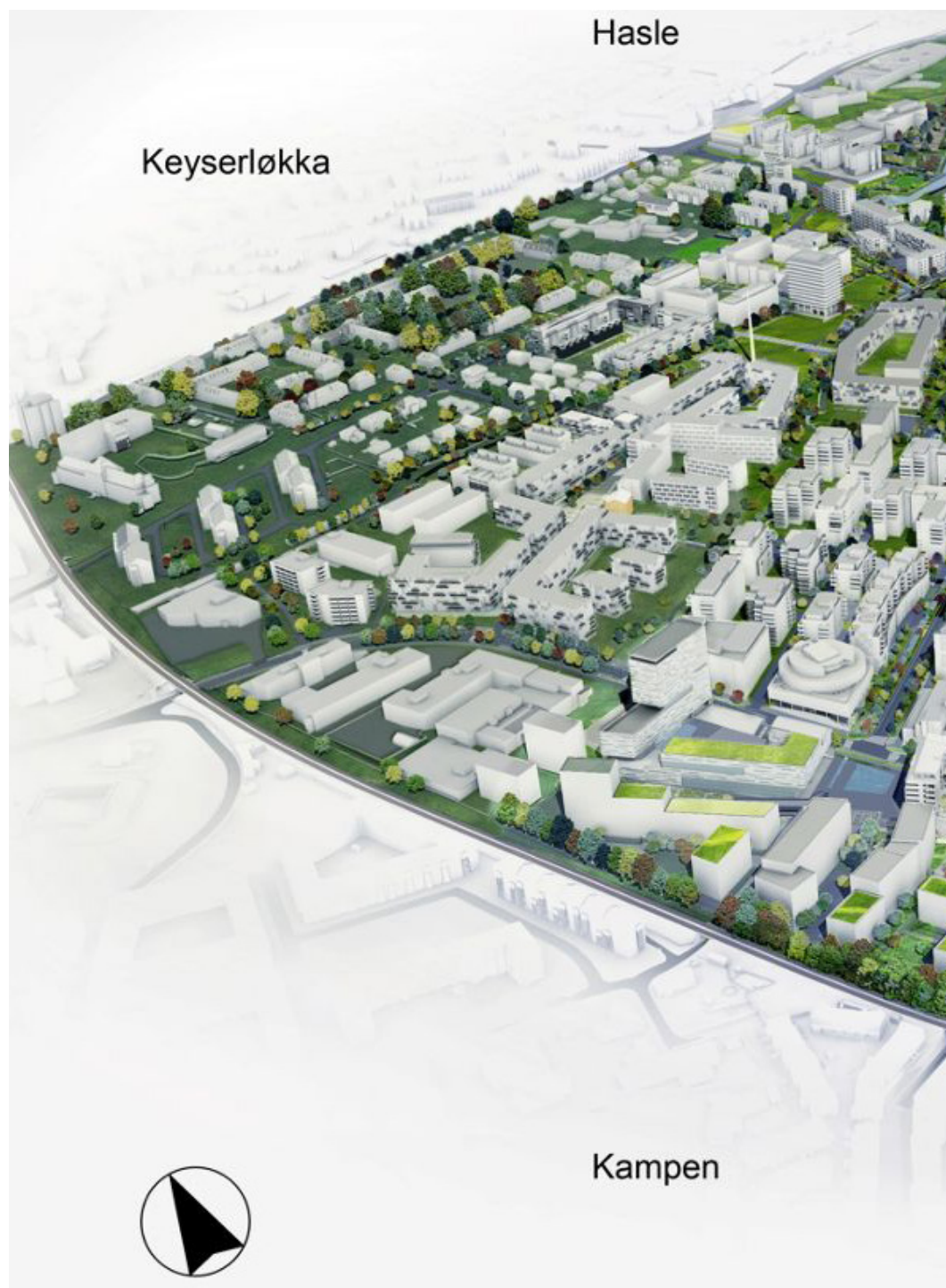
- Grunnlag for fakturering.

Kommunen (offentlig)

- Rettmessig og pliktig offentlig ettersyn av plan, med frist for innsigelse på minst 6 uker.
- Når vilkår for offentlig ettersyn av utbyggingsavtale er tilstede skal frist for innsigelse være 30 dager.

Leveranser fra fasen

- Et planalternativ fremmes for politisk behandling og vedtak. Utkast til utbyggingsavtale forelegges kommunestyret til godkjenning i samme møte.



Ensjø, Oslo

Ensjømodellen i Oslo er et eksempel på en beste praksis-modell for gjennomføring og kostnadsfordeling i reguleringsprosesser.

Foto: Diiz AS/Eiendoms- og byfornyelsesetaten

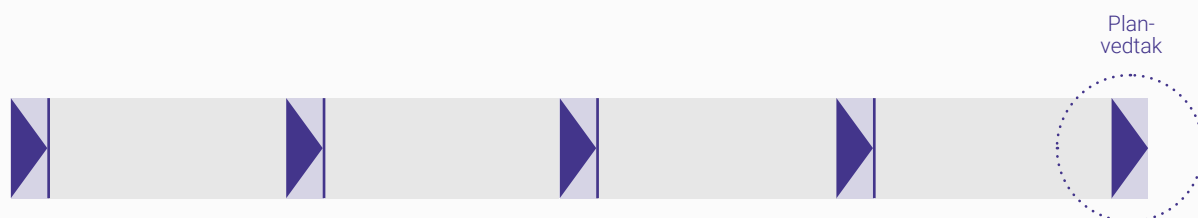


Valle Hovin

Etterstad

Vedtak

- Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det frem for kommunestyret til vedtak.
- Forslag til utbyggingsavtale bør forelegges kommunestyret til godkjenning i samme møte.



Etterskrift

Fasenormen er ikke fullstendig med tanke på særlige behov og krav. Avhengig av situasjon vil det være behov for særskilte utredninger, som konsekvensutredninger eller risiko- og sårbarhetsanalyse med hjemmel i pbl. § 4-3. Særlige behov og krav må utredes av fagkyndig planlegger og/eller med støtte i supplerende veiledere relevant for den konkrete planprosessen.





bygg
21

Bygg21
Mariboers gate 13
0183 Oslo

