



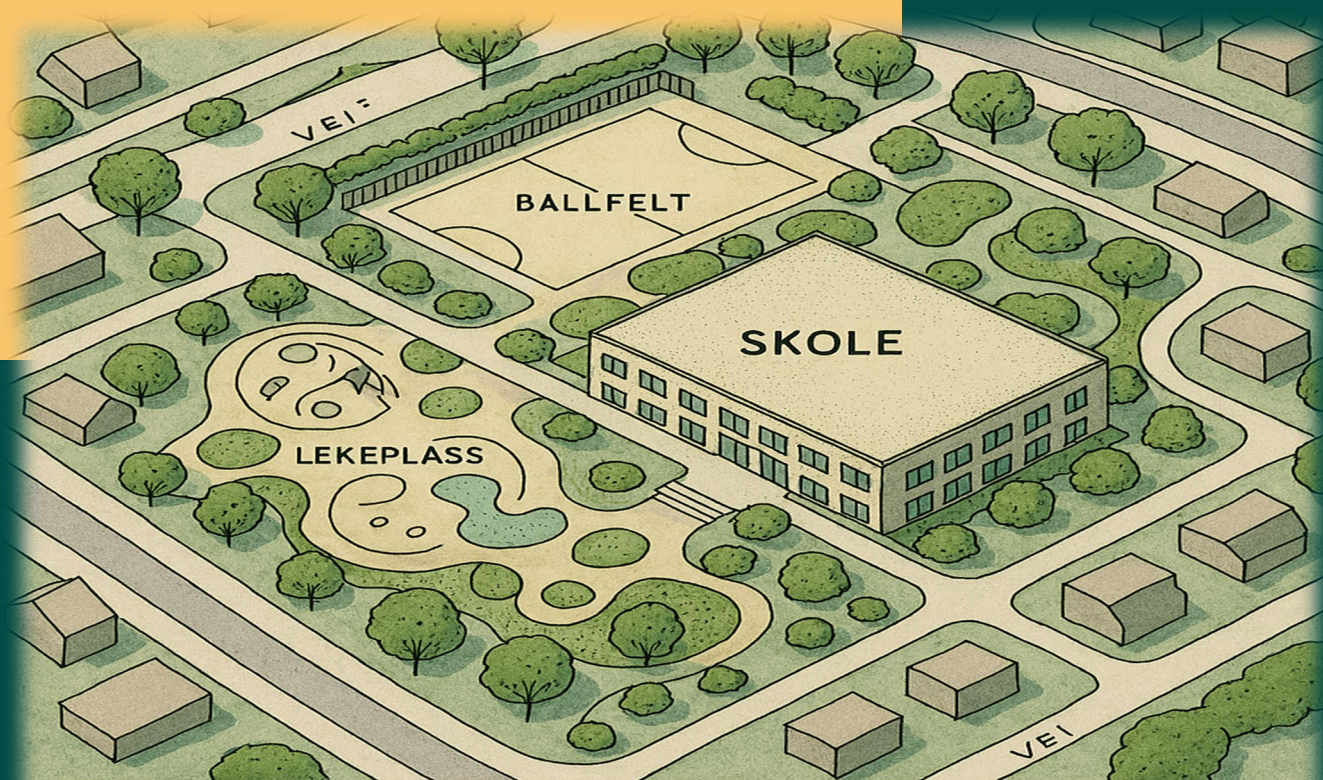
Oslo

Kommunerevisjonen

Rapport 3/2026

Arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg

2026



OSLO KOMMUNE
DETALJREGULERINGSPLAN

Integritet og verdiskaping

Forord

Denne rapporten er et resultat av en forvaltningsrevisjon om arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg. Rapporten inneholder i tillegg informasjon om saksbehandlingstid for reguleringssaker og noe informasjon om iverksatte effektiviseringstiltak.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 21. januar 2025 (sak 6), og tilhører området *bærekraftig kommune* i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2028*, som bystyret behandlet 19. juni 2024 (sak 173).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av Stig Eliassen, Christine Brækkan, Kaja Nygard Olsen og Ingrid Kvalø Sund, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten og Oslobygg KF for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11. februar 2026

Morten A. Engebretsen (sign.)
Konstituert avdelingsdirektør

Ingrid Kvalø Sund (sign.)
Seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Innretning og avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
1.6 Rapportens oppbygging.....	11
2 Detaljregulering og investeringsregimet.....	12
2.1 Investeringsregimet	12
2.2 Detaljreguleringer	12
3 Legger rutinene til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift? 16	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Faktabeskrivelse	16
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	19
4 Legger praksis til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift?.. 20	20
4.1 Revisjonskriterier	20
4.2 Faktabeskrivelse	20
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	37
5 Byrådsavdelingenes rolle i arbeidet med detaljreguleringer	38
5.1 Revisjonskriterier	38
5.2 Faktabeskrivelse	38
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	41
6 Systemet for å følge med på resultatoppnåelse for saksbehandlingstid 42	42
6.1 Revisjonskriterier	42
6.2 Faktabeskrivelse	42
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	45
7 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	46
7.1 Konklusjon.....	46
7.2 Anbefalinger	47
8 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse..... 48	48
8.1 Byråden for byutvikling.....	48
8.2 Byråden for kultur og næring	49
8.3 Utdanningsetaten.....	52

8.4	Oslobygg KF	52
8.5	Plan- og bygningsetaten	54
Figuroversikt		56
Referanser fra Oslo kommune:		57
Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo		58
Vedlegg 1 Revisjonskriterier		59
Vedlegg 2 Metode		67
Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling		72
Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for kultur og næring.....		74
Vedlegg 5 Uttalelse fra Utdanningsetaten		77
Vedlegg 6 Uttalelse fra Oslobygg KF.....		78
Vedlegg 7 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten		81

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om kommunen sørger for effektiv behandling av detaljreguleringsplaner for kommunale bygg. Forvaltningsrevisjonen omfatter Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten.

Undersøkelsen viser at virksomhetene i mange tilfeller finner løsninger på konkrete spørsmål og utfordringer i detaljreguleringssakene. De to byrådsavdelingene har etablert et system for å holde seg informert om forhold som kan påvirke fremdriften i sakene.

Likevel bidrar ikke virksomhetenes praksis alltid til effektiv fremdrift. I alle sakene Kommunerevisjonen har undersøkt, har virksomhetene helt fra reguleringen starter opp, ulik oppfatning av konkrete forhold eller vektingen av dem. Virksomhetene bruker i flere tilfeller for lang tid på å avklare uenigheter og målkonflikter som oppstår når hensynene ikke er forenelige. Det får betydning for fremdriften. Byrådsavdelingene legger i for liten grad til rette for effektiv fremdrift gjennom samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter. Byrådsavdelingene har i for liten grad iverksatt tiltak når sakene låser seg, og de har ikke i tilstrekkelig grad etablert effektive virkemidler for å bidra til at målkonflikter løses. Samlet sett kan dette påvirke innholdet i planforslagene som sendes til behandling, og måten ulike hensyn avveies på i forslagene. Det kan også føre til ineffektiv ressursbruk for kommunen som helhet.

Sammendrag

Gjennom saksbehandling av innsendte planforslag forvalter kommunen et felt som er av stor betydning for byutviklingen. Kommunens saksbehandling må ha nødvendig fremdrift for at kommunen skal kunne sikre kommunale tjenester og møte utfordringene med den forventede befolkningsveksten, den ønskede økningen i antall boliger, teknisk og sosial infrastruktur og næringsareal.

Prosessen for å vedta ny reguleringsplan har vist seg tidkrevende i flere saker. I denne prosessen kan det oppstå motsetninger mellom det forslagsstilleren ønsker å få ut av en eiendom, og hensyn som Plan- og bygningsetaten skal ivareta. For private detaljreguleringer viser tall fra KOSTRA at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var mellom 4,9 og 5,9 år i Oslo i perioden 2020 – 2024. Tilsvarende tall for Bergen i samme periode var 5,1 og 5,8 år, og det var 2,9 og 3,8 år i Trondheim.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om forhold som har betydning for fremdrift i kommunens arbeid med detaljreguleringer av kommunale bygg, og på den måten bidra til læring og forbedring.

Undersøkelsens problemstilling er som følger:

- Sørger kommunen for effektiv behandling av reguleringsplaner for kommunale bygg?

Forvaltningsrevisjonen omfatter Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten.

Undersøkelsen er i hovedsak gjennomført som en caseundersøkelse, der vi har analysert datamaterialet fra detaljreguleringsprosessen for fire skoleprosjekter for å belyse de reviderte virksomhetenes praksis. Valg av case tok utgangspunkt i at sakene skulle ha vært aktive i hele eller deler av perioden 1. januar 2022–april 2025 og være kommet langt nok og ha en størrelse og kompleksitet som gjorde dem egnet til å belyse problemstillingen. I tillegg har vi undersøkt saksbehandlingstiden for offentlige og private reguleringsforslag.

Undersøkelsen er basert på dokumentgjennomgang, informasjon fra intervjuer og uttrekk av strukturerte data fra Plan- og bygningsetaten om reguleringssaker. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden april 2025 til oktober 2025.

Undersøkelsen handler i stor grad om arbeidet som skjer i de utvalgte casene fra prosjektene bestilles, og frem til detaljreguleringssaken oversendes til behandling i byutviklingsutvalget. Kommunerevisjonen har analysert detaljreguleringsprosessen for de fire skolesakene så langt de var kommet i oktober 2025. Rapporten beskriver først og fremst forhold som analysen viste ga utfordringer for samarbeid og fremdrift i sakene.

Sentrale vurderinger

Rutiner for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift

Både Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har skriftlige rutiner som kan legge til rette for hensiktsmessig dialog og mer effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at arbeidet med detaljreguleringer likevel tar lang tid.

Praksis for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i utvalgte saker

De fire prosjektene inneholder en rekke forhold som Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har samarbeidet om og funnet løsninger på. Samtidig er det deler av praksisen som Kommunerevisjonen mener ikke bidrar til å legge til rette for hensiktsmessig dialog eller effektiv fremdrift i arbeidet med reguleringssakene.

Kommunerevisjonen mener at det er en svakhet at Plan- og bygningsetaten i noen tilfeller bruker for lang tid på å utarbeide endelige referater. Rettidige referater er viktig blant annet for å bidra til en omforent forståelse av hva partene mente og eventuelt ble enige om i møtene.

I undersøkelsen har vi sett eksempler på utfordringer i dialogen mellom virksomhetene. Det gjelder blant annet tilfeller der den ene virksomheten venter på noe fra den andre utover den tiden det er avtalt at det skal ta, når den ene virksomhetene ikke vet hvorfor det ikke er dialog eller aktivitet i saken, eller når det oppstår uklarheter og misforståelser om føringer eller avklaringer. Kommunerevisjonen mener dette kan redusere opplevelsen av at virksomhetene i fellesskap bidrar til gode planforslag for kommunen. Videre kan det ha negativ påvirkning på fremdrift og samarbeid.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at virksomhetene i noen tilfeller har for høy terskel for å kontakte hverandre, og om samarbeidet mellom dem alltid er godt.

Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten har ulike roller i reguleringsprosessen. Dette har betydning for hvordan virksomhetene jobber for å finne løsninger på konkrete forhold de er

uenige om. I flere tilfeller står virksomhetene langt fra hverandre, og det har betydning for fremdriften. Det oppstår målkonflikter i reguleringssakene, og virksomhetene har begrenset myndighet. Undersøkelsen gir indikasjoner på at virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad jobber for å finne løsninger der det er mulig. Kommunerevisjonen mener virksomhetene i flere tilfeller bruker for lang tid på å avklare forhold de er uenige om eller har ulikt synspunkt på. Det gjelder for eksempel spørsmål om utredninger, detaljeringsgrad og premisser for reguleringssaken.

Kommunerevisjonen mener det er grunn til å stille spørsmål ved om virksomhetene i stor nok grad tar hensyn til hverandres rolle. I håndteringen av målkonflikter og uenigheter kan deler av virksomhetenes praksis føre til ineffektiv ressursbruk for kommunen som helhet. Det kan også påvirke innholdet i planforslagene som sendes til behandling, og måten ulike hensyn avveies på i forslagene.

Byrådsavdelingenes tilrettelegging for effektiv fremdrift

Både Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur og næring har etablert et system for å holde seg informert om forhold som kan påvirke fremdriften i detaljreguleringer.

Undersøkelsen viser at det noen ganger oppstår målkonflikter i planprosessen. Gjennomgangen av de utvalgte sakene indikerer at sektorinteresser i noen tilfeller gir hindringer i arbeidet med å finne løsninger. Kommunerevisjonen mener at byrådsavdelingene i for liten grad har iverksatt tiltak når sakene låser seg, og at de ikke i tilstrekkelig grad har etablert effektive virkemidler for å bidra til at målkonflikter løses.

Samlet sett legger byrådsavdelingene i for liten grad til rette for effektiv fremdrift gjennom samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter.

Resultatoppnåelse for saksbehandlingstid

Byrådsavdeling for byutvikling følger med på og følger opp Plan- og bygningsetatens resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.

Plan- og bygningsetaten har et system for å følge med på og følge opp egen resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer. Etaten har iverksatt flere tiltak gjennom *Forbedringsprosjekt innsendt plan* som kan bidra til kortere saksbehandlingstid for detaljreguleringer.

Plan- og bygningsetatens beregninger av egen saksbehandlingstid viser at den er redusert i flere faser. Rapporten viser at det i noen saker er utfordringer i kommunikasjonen mellom virksomhetene. Det gir risiko for at etatens definisjon av egen tid og bransjetid ikke alltid reflekterer alle nyanser om hvilke virksomheter som reelt sett kan påvirke tidsforbruket. Det gjelder for eksempel i tilfeller der virksomhetene ikke har en omforent forståelse av hva en utredning skal inneholde.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for byutvikling og byråden for kultur og næring

- å iverksette ytterligere tiltak som kan bidra til at fastlåste situasjoner og målkonflikter på tvers av sektorer avklares tidlig

Kommunerevisjonen anbefaler Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF

- å iverksette ytterligere tiltak som bidrar til forbedret rolleforståelse, tillit og samarbeid
- å iverksette tiltak som kan bidra til økt felles forståelse av forhold som er vesentlig for planprosessen. Dette omfatter særlig
 - hvilke begrensninger og muligheter som gjelder
 - utredningsbehov
 - hvilket detaljeringsnivå som er hensiktsmessig
- å vurdere å iverksette tiltak som bidrar til at planforslagene er realistiske og legger til rette for gjennomføring

Uttalelser til rapporten

Vi har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling, byråden for kultur og næring, Utdanningsetaten, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten. De reviderte enhetene varsler relevante tiltak. Uttalelsene oppsummeres og vurderes i kapittel åtte, og ligger i sin helhet i vedlegg tre til syv.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

En reguleringsplan er en politisk vedtatt plan over et avgrenset område. Reguleringsplanen fastsetter hvordan området kan brukes og hva som kan bygges der, og består av et kart med reguleringsbestemmelser. Hvis noen ønsker å bygge eller verne noe som bryter med det kommunen har bestemt før, må kommunen vedta en ny reguleringsplan først. Det er fagkyndige som utformer selve planforslaget, på oppdrag fra forslagsstilleren. Fagkyndig er kontaktleddet mellom Oslobygg KF og Plan- og bygningssetaten i reguleringsprosessen.

Plan- og bygningsloven har to typer reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering. Områdereguleringer gjelder større områder og lages i hovedsak av kommunen.

Detaljreguleringer tar for seg mindre områder eller enkelteierdommer og gir ofte mer spesifikke føringer for hva som kan bygges der. Detaljreguleringer kan lages av kommunen eller private utbyggere og initiativtakere, men må forholde seg til krav i plan- og bygningsloven og overordnede planer. De overordnede planene er blant annet kommuneplanen (arealdel og samfunnsdel) og områdereguleringer.

For private detaljreguleringer viser tall fra KOSTRA at gjennomsnittlig saksbehandlingstid var mellom 4,9 og 5,9 år i Oslo i perioden 2020 – 2024. Tilsvarende tall for Bergen i samme periode var 5,1 og 5,8 år, og de var 2,9 og 3,8 år i Trondheim. KOSTRA har ikke tall for saksbehandlingstid for offentlige detaljreguleringer. Det er også eksempler på at det går lang tid i arbeidet med detaljreguleringer fra kommunale forslagsstillere, der kommunen er både forslagsstiller og myndighetsutøver. I årsberetningen for 2023 peker Oslobygg KF på at tiden som går med til planarbeid har økt betraktelig, og at gjennomsnittstiden for å få vedtatt reguleringsplaner der foretaket er forslagsstiller, er nærmere fem år.

I detaljreguleringsprosessen kan det oppstå konflikt mellom det forslagsstilleren ønsker å få ut av en eiendom, og hensyn som Plan- og bygningssetaten skal ivareta. I årsberetningen for 2023 peker Oslobygg KF på at det finnes et stort potensial for økonomiske gevinster gjennom effektivisering av kommunale prosesser. En lang planprosess kan skape usikkerhet i planlegging og budsjettering for forslagsstilleren, og ha betydning for byutviklingen. Det kan påvirke kommunens evne til å dekke kritiske behov og oppfylle lovpålagte tjenester. Lange planprosesser kan også føre til at kommunen ikke klarer å møte prioriterte behov i tide.

Siden 2021 har Plan- og bygningssetaten arbeidet med å redusere tiden som går med fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte, til bystyret vedtar en reguleringsplan. Arbeidet resulterte i en rekke tiltak etaten iverksatte i perioden mellom august 2022 og juni 2024. Ifølge kartleggingen etaten gjorde i forkant, skyldes 65 prosent av tidsbruken som medgår i reguleringsprosessen, forhold hos forslagsstillerne. Kartleggingen viste videre at noen utbyggere opplevde etatens tilbakemeldinger som utydelige, at det var behov for tydeliggjøring av roller, og at det var et potensial for å spare tid i dialogfasen.

Gjennom saksbehandling av innsendte planforslag forvalter kommunen et felt som er av stor betydning for byutviklingen. Saksbehandling må ha nødvendig fremdrift for at kommunen skal kunne sikre kommunale tjenester, og møte utfordringene med den forventede

befolkningsveksten, den ønskede økningen i antall boliger, teknisk og sosial infrastruktur og næringsarealer.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å gi kontrollutvalget og bystyret informasjon om forhold som har betydning for fremdrift i kommunens arbeid med detaljreguleringer av kommunale bygg, og på den måten bidra til læring og forbedring. Undersøkelsens problemstilling er som følger:

- Sørger kommunen for effektiv behandling av reguleringsplaner for kommunale bygg?

1.3 Innretning og avgrensninger

Undersøkelsen handler i hovedsak om arbeidet som skjer i de utvalgte casene fra prosjektene bestilles, og frem til detaljreguleringssaken oversendes til behandling i byutviklingsutvalget. Begrepet *effektiv behandling*, slik det brukes i problemstillingen, innebærer om det kontinuerlig arbeides og sørges for fremdrift i saken. Selv om vi har gått igjennom hele detaljreguleringsprosessen for de fire skolesakene, har vi avgrenset oss til å presentere det vår analyse viser at ga utfordringer for samarbeid og fremdrift i sakene. Vår undersøkelse er dermed risikobasert, ved at vi i analysen har identifisert forhold som kan ha negativ betydning for fremdrift og dialog. Alle sakene har kommunale forslagsstillere, og vi har ikke inkludert bestillersiden blant de reviderte enhetene. Utdanningsetaten er operativ bestiller for skoleprosjekter, mens Byrådsavdeling for utdanning er overordnet bestiller. Videre har vi avgrenset oss fra å vurdere Plan- og bygningsetatens planfaglige vurderinger i sakene.

De utvalgte casene i forvaltningsrevisjonen er følgende detaljreguleringssaker:

- Hoff skole og bydelsfunksjoner
- Ensjø skole med flerbrukshall og Grønvoll park
- Lilleberg ungdomsskole
- rehabilitering og utvidelse av Lambertseter skole

Undersøkelsen gir deskriptiv informasjon om saksbehandlingstid for reguleringssaker, både der forslagsstilleren er privat, og der forslagsstilleren er kommunal. I tillegg inneholder undersøkelsen noe informasjon om iverksatte effektiviseringstiltak i Plan- og bygningsetaten.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra følgende kilder:

- forvaltningsloven
- kommuneloven
- plan- og bygningsloven
- Instruks for virksomhetsstyring
- Instruks for internkontroll
- Instruks for beslutninger i investeringsprosjekter

Revisjonskriteriene blir presentert innledningsvis i kapittel 3-6. Vedlegg 1 inneholder også utledningen av dem.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

De reviderte enhetene i undersøkelsen er Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten.

For å undersøke problemstillingen har vi blant annet gått igjennom saksdokumenter fra fire utvalgte detaljreguleringer for skoleprosjekter i perioden 2017 til og med oktober 2025, rutiner, referater og andre virksomhetsinterne dokumenter. Videre har vi gjennomført til sammen tolv intervjuer med ansatte i Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Oslobygg KF, Plan- og bygningsetaten og Utdanningsetaten.

Vedlegg 2 inneholder en mer detaljert beskrivelse av metoden.

1.6 Rapportens oppbygging

I kapittel to beskriver vi i korte trekk hensikten med detaljreguleringer og betydningen av Oslo kommunes investeringsregime, og viser frem resultatene av Kommunerevisjonens analyse av saksbehandlingstid. I kapittel tre beskriver og vurderer vi Oslobygg KF og Plan- og bygningsetatens rutiner for arbeidet med detaljreguleringer. I kapittel fire beskriver vi virksomhetenes praksis i arbeidet med detaljreguleringer. Vi trekker i hovedsak frem det våre analyser viser at har skapt utfordringer for samarbeid og fremdrift, før vi vurderer virksomhetenes praksis. I kapittel fem beskriver og vurderer vi Byrådsavdeling for byutviklings og Byrådsavdeling for kultur og nærings rolle i å legge til rette for effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer. I kapittel seks beskriver og vurderer vi Plan- og bygningsetatens og Byrådsavdeling for byutviklings oppfølging av saksbehandlingstid i detaljreguleringer. Kapittel syv inneholder våre konklusjoner og anbefalinger. I kapittel åtte gjengir vi deler av uttalelsene fra de reviderte, og vurderer disse. Uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg til rapporten.

2 Detaljregulering og investeringsregimet

Oslo kommunes *Instruks for beslutning i investeringsprosesser* (investeringsregimet) legger rammene for hvordan kommunen skal jobbe når den planlegger skoleprosjekter, og er derfor av betydning for arbeidet med detaljreguleringer.

I byrådssak 1060/23 fremgår det at prosessen som leder frem til vedtatt detaljregulering, og prosessen som leder frem til beslutning om investering, begge er selvstendige prosesser. Investeringsprosjektet må forholde seg til rammer som følger av en reguleringsbeslutning, men som byrådssaken peker på, kommer ofte reguleringen på plass etter investeringsbeslutningen. Dermed påvirker de hverandre og må sees i sammenheng.

Til sist i kapittelet presenteres Kommunerevisjonens egne analyser av saksbehandlingstid i detaljreguleringer.

2.1 Investeringsregimet

Formålet med investeringsregimet er å sikre at investeringsprosjekter er godt nok utredet før de vedtas. Regimet skal også bidra til at investeringsprosjekter faktisk dekker kommunens behov, er kostnadseffektive og gjennomføres med riktig kvalitet og til rett tid.

Beslutningsprosessen for investeringer skal foregå i flere faser. Første steg er prosjektinitiering. Deretter kommer konseptvalgutredning (KVU), som etterfølges av en kvalitetssikring (KS1) og en eventuell konseptverifisering med kvalitetssikring før forprosjekt med styringsdokument og kvalitetssikring av styringsdokumentet (KS2). Prosessen skal resultere i et vedtak om å gjennomføre et prosjekt, med en gitt styrings- og kostnadsramme.

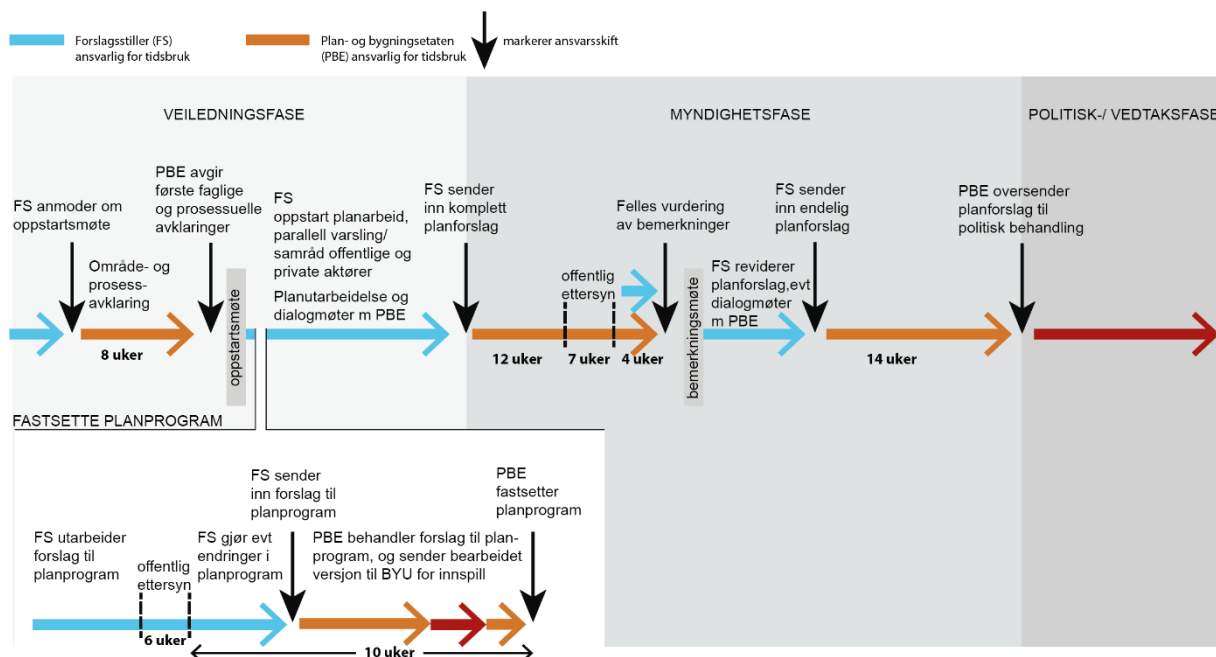
Skolebehovsplanen beskriver behovet for kapasitet i skolene for en gitt periode, og vedtas av bystyret. Skolebehovsplanen bygger på KVU-er av konkrete prosjekter. Utdanningsetaten skal be Plan- og bygningsetaten vurdere blant annet reguleringsrisiko i KVU-fasen. Ifølge *Veileder for utarbeidelse av en konseptvalgutredning i Oslo kommune* skal bestilleren blant annet belyse reguleringsrisiko ved å undersøke eventuelle konflikter mellom konsept og overordnede planer, kjente vernehensyn, plan- og byggesaker i det aktuelle området og kompleksitet i sakene. Reguleringsrisiko foreligger når reguleringsbeslutningen i bystyret ikke er fattet før konseptvalget. Reguleringsrisiko omfatter risikoen for at planforslaget ikke vil kunne ivareta alle formål slik de er beskrevet i konseptet.

Instruks for beslutning i investeringsprosesser slår ikke fast på hvilket tidspunkt det er best å starte en reguleringsprosess, men det fremgår at samhandling vil redusere reguleringsrisiko. I *Veileder for konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune* fra juli 2025 fremgår det at et konseptvalg ikke kan binde opp planmyndigheten. I prosjekter med et sammensatt målbilde kan det ifølge veilederen være hensiktsmessig å starte den formelle planprosessen allerede i KVU-fasen.

2.2 Detaljreguleringer

Prosessen for gjennomføring av en detaljregulering er vist i figur 1. I denne rapporten omtales denne prosessen som reguleringsprosessen.

Figur 1 Detaljreguleringsprosessen



Kilde: Plan- og bygningsetaten. Det røden fargen viser tiden som går til politisk behandling. Prosessen for planprogram er illustrert nederst i figuren.

Plan- og bygningslovens formål er blant annet å fremme en bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. I planlegging etter loven skal det blant annet legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene er blant hensynene som skal ivaretas. Loven understreker at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Plan- og bygningsmyndighetene skal påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Detaljreguleringer brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og krav fastsatt i områdereguleringer. Plan- og bygningsloven setter en rekke krav til planene. Blant annet skal planer sikre vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer, legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer, gode oppvekst- og levekår, helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, og ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer. Helhet og sammenheng vektlegges. I tillegg trekker loven frem at planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

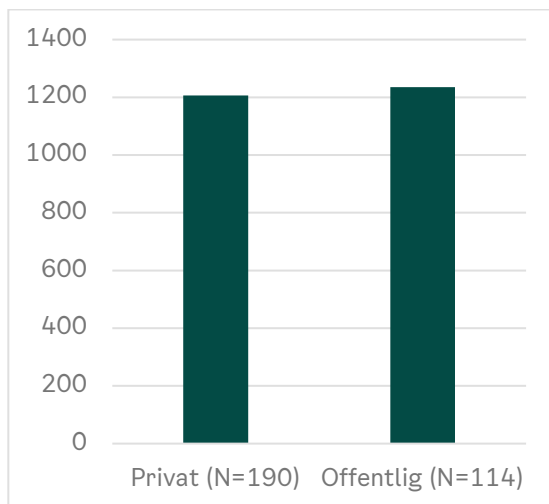
Plan- og bygningsetaten skal veilede forslagsstilleren for å få til en god prosess og et godt resultat. Deretter skal etaten behandle reguleringsplanen i henhold til plan- og bygningsloven, med tilhørende forskrifter, overordnede planer med mer. Forslagsstilleren er ansvarlig for at planen er i tråd med gjeldende lover og overordnede føringer, og som nevnt er det en fagkyndig som utformer selve planforslaget.

2.2.1 Kommunerevisjonens egne analyser

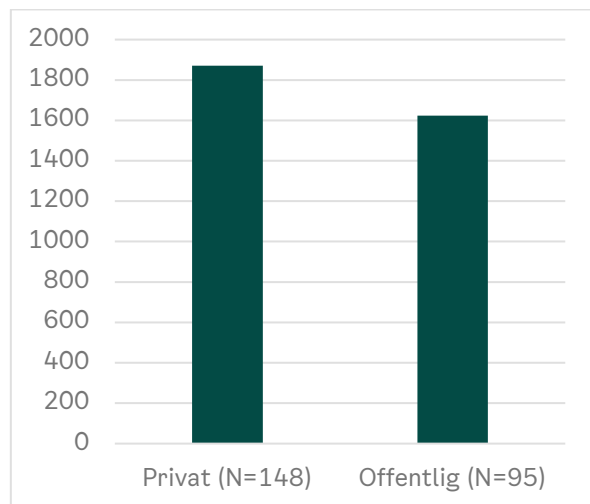
Vi har innhentet og analysert data som viser varigheten mellom ulike milepæler i detaljreguleringssaker som var pågående eller avsluttet i undersøkelsesperioden (fra 1. januar 2022 til august 2025). I analysen har vi sammenlignet gjennomsnittlig varighet for forslag fra private og offentlige forslagsstillere. Analysen omfatter totalt 406 reguleringssaker, hvorav 230 hadde privat forslagsstiller og 176 offentlig. De offentlige omfatter 17 saker med statlig forslagsstiller, i tillegg til Oslo kommunes egne forslag.

Figurene 2 og 3 nedenfor viser gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til offentlig ettersyn er gjennomført, og til sak med planforslag sendes byrådsavdelingen. Figurene viser dette for detaljreguleringer med private og offentlige forslagsstillere.

Figur 2 Gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til offentlig ettersyn er gjennomført. Fordelt på private og offentlige forslagsstillere.



Figur 3 Gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til planforslag er sendt byrådsavdelingen. Fordelt på private og offentlige forslagsstillere.

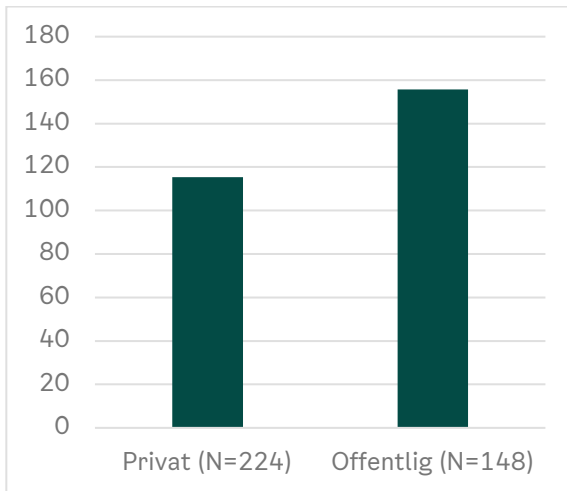


Kilde: Kommunerevisjonens beregninger basert på uttrekk fra Plan- og bygningsetatens saks- og arkivsystem Doculive.

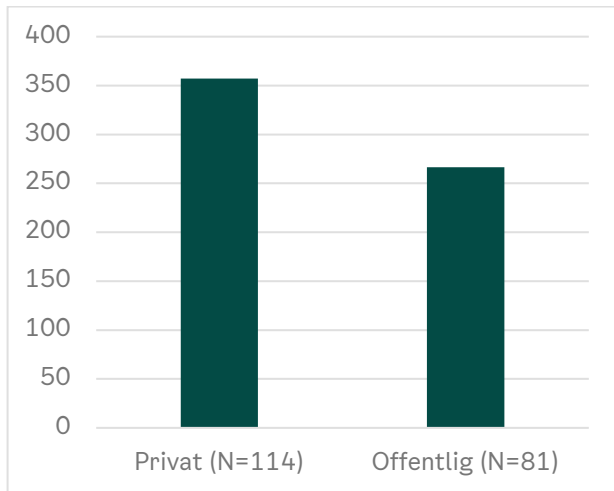
Analysen viser at det er relativt små forskjeller mellom forslag med private og offentlige forslagsstillere i tidsbruken frem til offentlig ettersyn. For både private og offentlige reguleringsforslag går det drøyt 1200 dager, eller noe over tre år, fra oppstartsmøte bestilles, til offentlig ettersyn er gjennomført. Når vi ser på de sakene som har kommet langt nok til å sendes til Byrådsavdeling for byutvikling for behandling, ser vi at forskjellene er noe større. For private forslagsstillere går det i gjennomsnitt litt over fem år fra oppstartsmøte bestilles, til saken sendes til byrådsavdelingen. For offentlige forslagsstillere går det i gjennomsnitt snaut fire og et halvt år.

Figur 4 viser gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte, til Plan- og bygningsetaten sender prosessavklaring til fagkyndig før oppstartsmøte, mens figur 5 viser gjennomsnittlig antall dager fra sak med planforslag sendes til Byrådsavdeling for byutvikling, til Plan- og bygningsetaten igjen mottar saken. Begge figurer er fordelt på private og offentlige forslagsstillere.

Figur 4 Gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til Plan- og bygningsetaten sender prosessavklaring til fagkyndig før oppstartsmøte. Fordelt på private og offentlige forslagsstillere.



Figur 5 Gjennomsnittlig antall dager fra sak med planforslag sendes til byrådsavdelingen til Plan- og bygningsetaten igjen mottar saken. Fordelt på private og offentlige forslagsstillere.



Kilde: Kommunerevisjonens beregninger basert på uttrekk fra Plan- og bygningsetatens saks- og arkivsystem Doculive.

Figur 4 viser at det for detaljreguleringer med private forslagsstillere i gjennomsnitt tar ca. tre måneder fra forslagsstiller bestiller oppstartsmøte, til Plan- og bygningsetaten sender prosessavklaring, og at det for offentlige forslagsstillere tar ca. fire måneder.

Når vi i figur 5 ser på varigheten fra saken sendes til Byrådsavdeling for byutvikling, til den igjen mottas av Plan- og bygningsetaten, ser vi at det tar om lag ett år for private forslagsstillere, mens det for offentlige tar om lag ni måneder.

Analysen viser at gjennomsnittstallene for offentlige forslagsstillere endres svært lite hvis vi utelater de statlige forslagene og kun ser på kommunens egne.

3 Legger rutinene til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift?

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi om Oslobygg KFs og Plan- og bygningsetatens skriftlige rutiner og prosedyrer legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer. Prosessene som er beskrevet, er illustrert i figur 1 i forrige kapittel.

3.1 Revisjonskriterier

- Oslobygg KF skal ha rutiner som legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.
- Plan- og bygningsetaten skal ha rutiner som legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Oslobygg KFs rutiner

I skoleprosjekter har Oslobygg KF rollen som operativ utfører, mens Utdanningsetaten har rollen som operativ bestiller. Det betyr at reguleringsprosessen initieres av at Oslobygg KF får en bestilling på regulering av prosjektet fra Utdanningsetaten. Akkurat når i investeringsprosessen dette skjer, varierer.

Oslobygg KF har flere dokumenter som beskriver hvordan foretaket skal jobbe som operativ utfører. Et av dokumentene er en prosedyre for gjennomføring av detaljreguleringer.

Ifølge prosedyren skal foretaket vurdere behovet for planforhåndskonferanse ved å avgjøre behovet for å avklare blant annet om prosjektet kan gå rett på byggesak, eller om det er nødvendig med regulering. Foretaket skal vurdere behovet for mer informasjon om reguleringsrisiko dersom det er har gått lang tid mellom KVVU og oppstart av regulering, hva som er viktige temaer i prosjektet og hvem som er viktige interessenter.

Når foretaket får bestilling på oppstart av regulering fra operativ bestiller, skal det etablere et team som skal arbeide med prosjektet. I denne rapporten kaller vi teamet prosjektgruppa. Prosjektutvikleren skal hente inn en oversikt over tidligere prosesser og føringer for eiendommen, og prosjektgruppa skal utarbeide eller innhente blant annet stedsanalyser, bærekraftsprofil, medvirkningsplan og medvirkningsaktiviteter. I tillegg skal materialet som ligger i skisseprosjektet gjennomgås. Prosjektgruppa skal inngå avtale med et selskap som skal være fagkyndig i prosjektet. Før prosjektgruppa bestiller oppstartsmøte fra Plan- og bygningsetaten, skal prosjektutvikleren kvalitetssikre grunnlaget fagkyndig har utarbeidet.

I forkant av oppstartsmøtet skal både interne og eksterne rådgivere gå igjennom område- og prosessavklaring. Gruppa skal ta foreløpig stilling til anbefalinger Plan- og bygningsetaten gir, forslagene til utredninger og dokumentasjon samt forslagene til samarbeids- og medvirkningsprosesser, dialogprosess og milepæler i reguleringsprosessen. Etter oppstartsmøtet skal prosjektgruppa gjennomføre et oppsummeringsmøte, der den skal oppsummere konsekvensene for prosjektet.

Etter at oppstartsmøtet er gjennomført, skal prosjektutvikleren sette sammen grunnlaget for milepælen foretaket omtaler som *Beslutningsport 3 Fremdeles riktig prosjekt?* Dersom resultatet av behandlingen blir videreføring, skal prosjektutvikleren lage en plan for arbeidet med utredninger og rapporter sammen med rådgivningsgruppa. Hensikten med planen er å sikre at utredninger blir utarbeidet med riktig innhold og nivå og til riktig tid i planprosessen. Planen skal koordineres med et komplettvurderingsskjema fra Plan- og bygningsetaten. Ifølge prosedyren er fagkyndig ansvarlig for å koordinere leveransene i planen, mens prosjektutvikleren skal godkjenne planen.

Det fremgår videre av prosedyren at fagkyndig skal bruke både område- og prosessavklaringen, referat for oppstartsmøtet, forhåndsuttalelser, referater fra dialogmøter og resultat fra medvirkningsaktiviteter til å videreutvikle planforslaget. Før det komplette planforslaget sendes til Plan- og bygningsetaten, skal det forankres i linja i Oslobygg KF.

Dersom Plan- og bygningsetaten oppgir at den skal fremme et eget planforslag, eller peker på høy reguleringsrisiko før offentlig ettersyn, skal prosjektutvikleren informere seksjonsleder for plan og prosjekt i foretaket. Seksjonslederen skal vurdere om det er nødvendig å informere Byrådsavdeling for kultur og næring.

Etter at bemerkningsmøtet er gjennomført skal prosjektutvikleren og prosjektgruppa vurdere reguleringsrisikoen, vurdere om reguleringsprosessen har kommet så langt at det er hensiktsmessig å gå i gang med videre skisseprosjektering, og gjennomføre avsluttende brukermedvirkning.

Planforslaget skal oppdateres etter offentlig ettersyn før det er klart for politisk behandling. Prosjektutvikleren og prosjektlederen i Oslobygg KF skal gå igjennom saksfremstillingen, anbefalinger og konklusjonen fra Plan- og bygningsetaten. Eventuelle konsekvenser av etatens vurderinger for tid, kost og kvalitet skal vurderes i samråd med seksjonslederen. Dersom konsekvensene av etatens vurderinger er viktige og vesentlige, skal Oslobygg KF sende et notat til Byrådsavdeling for kultur og næring innen fire uker. Ifølge prosedyren er det ikke behov for å sende merknader til byrådsavdelingen hvis planforslaget er omforent med etaten, og etatens vurderinger ikke medfører viktige konsekvenser for tid, kost eller kvalitet.

3.2.2 Plan- og bygningsetatens rutiner

For Plan- og bygningsetaten starter detaljreguleringsprosessen når fagkyndig bestiller planforhåndskonferanse eller oppstartsmøte med etaten, på vegne av forslagsstilleren. Planforhåndskonferanse skal brukes dersom mye er uklart før fagkyndig starter arbeidet. Plan- og bygningsetaten opplyser at planforhåndskonferanser i noe mindre grad brukes av kommunale forslagsstillere fordi prosjektet har vært gjennom en KVV, der mange av de samme forholdene blir belyst.

Etaten etablerer en prosjektgruppe som blant annet består av en saksansvarlig saksbehandler og en tospannspartner. Tospannspartneren skal være en aktiv medansvarlig for saken sammen med saksansvarlig. Ansvaret til tospannspartneren vil ifølge Plan- og bygningsetatens kvalitetsstyringssystem (KSS) variere fra sak til sak, men skal alltid inkludere blant annet å drøfte saken løpende og drive sidemannskontroll.

KSS illustrerer etatens arbeidsprosesser i flytskjemaer. Noen prosesser har detaljerte forklaringer og utdypninger om hva som inngår i prosessen, andre har mindre. Én av prosessene handler om å behandle og/eller utarbeide detaljreguleringsplaner. Flytskjemaet for denne prosessen inneholder flere nivåer, veiledningstekster og maler.

Ifølge KSS bør bestillingen av oppstartsmøtet inneholde en beskrivelse av planforslaget, en enkel stedsanalyse og en skisse av hovedgrepe. Det bør også fremgå hvordan forslaget påvirkes av overordnede planer, føringer og reguleringer. Ifølge beskrivelser i KSS har etaten et mål om å sende ut område- og prosessavklaringen senest åtte uker etter at oppstartsmøtet er bestilt, og om å avtale oppstartsmøte innen 14 dager fra bestilling. Område- og prosessavklaringen skal sendes til forslagsstilleren én uke før selve oppstartsmøtet.

Før etaten sender ut område- og prosessavklaringen, skal denne forankres i planforum, som er et internt organ i etaten. Ifølge veiledningsteksten i KSS skal område- og prosessavklaringen gjenspeile det som er vesentlig for forslagsstilleren å forholde seg til. Det skal blant annet gjøres en vurdering av hovedgrep/byplangrep og mulige virkninger, av plan- og klimafaglige temaer og ressursbehov og av konsekvensutredningsplikt.

I oppstartsmøtet skal Plan- og bygningsetaten gå gjennom overordnede rammer og muligheter for området, og gi føringer for den videre prosessen til forslagsstilleren. Foreløpig referat fra oppstartsmøtet skal normalt ferdigstilles innen tre arbeidsdager, før det sendes ut til de som deltok på møtet. Denne interne fristen gjelder alle møtereferater i reguleringsprosessen. Ifølge KSS skal referatene sendes på høring med uformell e-post til eksterne møtedeltakere med uttalelsesfrist normalt innen fem til ti dager. I veiledningsteksten i KSS fremgår det at saksbehandleren skal tydeliggjøre at referatene er offentlige, og at det skal føres på en slik måte at det er mulig å forstå hva det ble referert til, for en person som ikke var til stede.

Etter at oppstartsmøtet er gjennomført, går saken over i det som kalles avklaringsfase/dialogfase. De faste milepælene i denne fasen inkluderer avklaring av rekkefølgekrav og gjennomføring av kart- og bestemmelsesmøte. Ifølge Plan- og bygningsetaten brukes møtene til å diskutere spesielt viktige temaer i plansaken. Typiske temaer kan være forhåndsuttalelser, utforming, arealbruk og utredninger. Etaten peker på at to avklaringsmøter er nok i de fleste saker, men at det kan være behov for flere møter i saker med konsekvensutredning, eller der det er store interessekonflikter. Plan- og bygningsetaten opplyser at dette praktiseres annerledes for kommunale forslagsstillere, der etaten har jobbet med flere møter for å få avklart flest mulig temaer forut for offentlig ettersyn. Forslagsstilleren skal sende Plan- og bygningsetaten underlaget for avklaringsmøtene senest én uke før møtet.

Den neste milepælen i prosessen er kart- og bestemmelsesmøtet. Hensikten med møtet er å bistå forslagsstilleren med å sende inn et komplett planforslag ved å gå igjennom deres innsendte bestemmelser. I forkant av møtet skal saksbehandleren i Plan- og bygningsetaten gå igjennom, kommentere og foreslå endringer i bestemmelser fagkyndig har sendt inn med bistand fra tospannspartneren. Arbeidet skal kvalitetssikres av jurist og plankartkonsulent. Enhetslederen skal gjøre endelige avklaringer før møtet og vurdere hvem fra etaten som deltar. Det fremgår av KSS at saksbehandleren skal understreke for forslagsstilleren og fagkyndig at gjennomgangen av bestemmelsene ikke innebærer en vurdering av plansaken.

Hensikten med møtet er å bistå forslagsstilleren med å sende inn juridisk holdbare kart og bestemmelser i samsvar med det de ønsker å regulere. Enhetslederen skal godkjenne referatet fra møtet før det sendes ut.

Det neste som skal skje i reguleringsprosessen, er at forslagsstilleren sender inn det den mener er et komplett planforslag. Det er Plan- og bygningsetaten som vurderer om det innsendte materialet er komplett, og vurderingen skal skje innen en til to uker etter at materialet er sendt inn. Dersom etaten finner mangler i materialet, skal forslagsstilleren sende inn oppdatert materiale.

Ifølge KSS skal de som jobber med saken også vurdere om etaten skal anbefale planforslaget. Dersom etaten ikke vil anbefale forslaget, skal den vurdere om den skal fremme et eget alternativt forslag for bystyret.

Når forslagsstilleren får beskjed om at saken er komplett skal den klargjøres for offentlig ettersyn. Plan- og bygningsetaten er pålagt å legge ut planforslag til offentlig ettersyn senest tolv uker etter at saken er komplett. Deretter skal forslaget ligge ute til offentlig ettersyn i minimum seks uker. Plan- og bygningsetaten har tolv til atten uker på seg fra offentlig ettersyn er ferdig til forslaget skal sendes til Byrådsavdeling for byutvikling for politisk behandling, fratrullet forslagsstillerens tid. Etaten regner forslagsstillerens tid fra den sender bemerkningene til forslagsstilleren leverer et oppdatert planforslag der eventuelle endringer som følge av ettersynet er innarbeidet.

Det er flere roller som skal involveres i å ferdigstille saken til høring og offentlig ettersyn. Saksbehandler, tospannspartner og enhetsleder skal involveres i arbeidet med etatens vurderinger og konklusjoner. Saksbehandleren skal også skrive ferdig saksfremstillingen med bistand fra blant annet tospannspartneren, en plankartkonsulent, en kartrådgiver og en jurist. KSS inneholder en mer detaljert beskrivelse av hvordan vurderinger og konklusjoner skal avklares, og hvordan saksfremstillingen skal skrives ferdig.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har skriftlige rutiner som kan legge til rette for hensiktsmessig dialog og mer effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.

Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at arbeidet med detaljreguleringer likevel tar lang tid, jf. kapittel 2.2.1.

4 Legger praksis til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift?

I dette kapitlet beskriver vi Plan- og bygningsetatens og Oslobygg KFs praksis i arbeidet med detaljreguleringer.

Praksis handler om hvordan virksomhetene jobber underveis i reguleringsprosessen, og hva som påvirker det de gjør. Samspillet og samarbeidet mellom Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF er en viktig del av dette, fordi det kan påvirke hvordan virksomhetene jobber. Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KFs praksis påvirkes også av operativ bestiller (Utdanningsetaten) i investeringen, selv om denne ikke har en formell rolle i selve reguleringsprosessen.

4.1 Revisjonskriterier

- Plan- og bygningsetaten skal ha en praksis som legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.
- Oslobygg KF skal ha en praksis som legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.

4.2 Faktabeskrivelse

Alle detaljreguleringer er ulike, og det varierer hvor lang tid sakene tar. Dette gjelder også i de fire undersøkte detaljreguleringene for skolene Hoff, Lambertseter, Lilleberg og Ensjø. Samtidig er det flere fellestrekk ved praksisen i sakene. For å beskrive og vurdere om virksomhetenes praksis legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i reguleringsprosessen, gir vi i dette kapitlet en fremstilling av de faktorene som vår undersøkelse viser ga utfordringer for samarbeid og fremdrift i sakene. Alle sakene har sine utfordringer, og Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har samarbeidet om og funnet løsninger på mange av disse. Disse omtales i liten grad.

Figur 6 under viser gangen i de fire sakene. Pilene viser hvilken fase i detaljreguleringsprosessen hendelsene tilhører.

Figur 6 Tidspunkt for utvalgte hendelser i de fire utvalgte sakene

Fase	Hendelse	Hoff skole og bydelsfunksjoner	Ensjø barneskole	Lilleberg ungdomsskole	Lambertseter skole
Opptart	Oslobygg KF mottar bestilling på prosjektet	Januar 2017	September 2021	Februar 2022	Desember 2020
	Forslagsstiller bestiller oppstartsmøte	Mai 2018	November 2021	September 2022	Mai 2021
Dialog	Plan- og bygningsetaten sender ut område- og prosessavklaring	September 2018	November 2022	Desember 2022	September 2022
	Oppstartsmøte	September 2018	Februar 2023	Februar 2023	November 2022
	Forslagsstiller sender inn planforslaget	Januar 2023	Ikke gjennomført	Ikke gjennomført	August 2024
Off. ettersyn	Plan- og bygningsetaten vurderer at saken er komplett	Desember 2023			Mars 2025
	Saken sendes til Byrådsavdeling for byutvikling	Ikke gjennomført			Ikke gjennomført
Politisk behandling					

Note: Oslobygg KF startet operativ drift i september 2021. Før den tid var det Undervisningsbygg KF som mottok bestillingene.

4.2.1 Hva skal prosjektene inneholde?

I alle sakene Kommunerevisjonen har undersøkt, har virksomhetene helt fra reguleringen starter opp, ulik oppfatning av konkrete forhold eller vektingen av dem. Oslobygg KFs utgangspunkt for reguleringsprosessen er bestillingen av oppstartsmøtet, mens Plan- og bygningsetatens utgangspunkt fremgår av område- og prosessavklaringen. Flere Kommunerevisjonen har intervjuet, peker på at fremdriften ofte henger sammen med kompleksitet og hvilke forutsetninger som ligger til grunn i sakene. Nedenfor beskriver vi hvilke formål som inngikk i bestillingen til Oslobygg KF, hva foretaket la til grunn da reguleringssakene startet opp, og om det er gjort endringer underveis i sakene.

Hva er utgangspunktet?

Utgangspunktet for Hoff

I reguleringssaken for Hoff fremgår det av bestillingen fra Utdanningsetaten at prosjektet skal inkludere barne- og ungdomsskole med fleridrettshall, Omsorg+ boliger, biblioteksfilial og bydelsadministrasjon. Disse formålene er listet opp i prioritert rekkefølge, og alle skal forsøkes innpasset. Om det blir behov for å prioritere mellom eller nedskalere formålene, skal prosjektet forsøke å løse det på operativt nivå.

Da daværende Undervisningsbygg KF i 2018 bestilte oppstartsmøte, var alle formålene inkludert, elevtallet var angitt til 840 med et uteareal på 7 m² per elev, og det var lagt til mulighet for bydelskino. Eiendommen som skal reguleres, var mindre enn eiendommen som lå til grunn i KVV-ene for prosjektet.

I område- og prosessavklaringen for Hoff fremgår det at Plan- og bygningsetaten ikke kan anbefale forslaget slik det er utformet. Avklaringen slår fast at programmet må justeres slik at utearealet blir minimum 11 m² per elev, og at løsningene må være i tråd med forslaget til områdereguleringen for Skøyen. I oppstartsmøtet peker Plan- og bygningsetaten på at Omsorg+ er arealkrevende, og at det ikke er plass til dette formålet. Etaten mener sambruk er bra, men peker på at dette ikke skal prioriteres høyere enn tilstrekkelig uteareal til skolen. Videre peker etaten på at rammen for ny bebyggelse på tomten er maks syv etasjer.

Utgangspunktet for Ensjo

I reguleringssaken for Ensjo fremgår det av bestillingen fra Utdanningsetaten at prosjektet skal inkludere en barneskole med plass til 840 elever og spesialgruppe for 16 elever med autisme, en barnehage med plass til 144 barn og en flerbrukshall med dansesal og tilhørende lokaler som skal utgjøre omtrent 4100 m². Beregnet uteareal er 8 m² per elev. Videre inneholder bestillingen beskrivelser av anbefalt plassering av bygg, avstand til vei og høyder for noen av byggene.

Formålene er listet opp i prioritert rekkefølge. Ifølge bestillingen skal alt inkluderes, men dersom noe må skaleres ned, skal det først skje for flerbrukshallen, barnehagen og deretter spesialgruppen. Oslobygg KFs bestilling av oppstartsmøte fra 2021 inneholder de samme formålene som bestillingen fra Utdanningsetaten.

I område- og prosessavklaringen for Ensjo skriver Plan- og bygningsetaten at skolens uteområde må være 12 m² per elev, og at gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygg og materialer må legges til grunn. Etaten skriver at det er riktig å prioritere størst mulig

utearealer til skolen fremfor stor park. I oppstartsmøtet stiller forslagsstilleren flere avklaringsspørsmål, og etaten svarer at spørsmålene må utredes før den kan ta stilling. Etaten svarer også på spørsmål om hvordan den mener bygningsmassen bør plasseres, og gir begrunnelser for sitt svar.

Utgangspunktet for Lilleberg

I reguleringssaken for Lilleberg fremgår det av bestillingen fra Utdanningsetaten at prosjektet skal inkludere en ungdomsskole med 720 elever. Det legges opp til et uteareal på 11 m² per elev. Oslobygg KFs bestilling av oppstartsmøte fra 2022 har samme omfang som bestillingen fra Utdanningsetaten.

I område- og prosessavklaringen for Lilleberg ungdomsskole anbefaler Plan- og bygningsetaten at gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygninger legges til grunn. Etaten skriver at skolen må ha minimum 12 m² uteareal per elev. I oppstartsmøtet informerer Plan- og bygningsetaten om at arealer som reguleres til grønnstruktur, ikke kan telles med som utearealer for skolen, mens forslagsstilleren forteller at de er i gang med å kartlegge eksisterende bebyggelse.

Utgangspunktet for Lambertseter

I reguleringssaken for Lambertseter fremgår det av bestillingen fra Utdanningsetaten at prosjektet skal inkludere en utvidelse til barne- og ungdomsskole med tre paralleller og plass til en byomfattende gruppe på åtte elever med behov for spesialundervisning. Videre presiserer bestillingen hvilket alternativ fra KVVU som skal legges til grunn for prosjektet, og angir noen detaljer om hvor nybygg skal plasseres, og hvilket bygg som skal rives.

Oslobygg KFs bestilling av oppstartsmøte fra 2021 inneholder det samme som bestillingen fra Utdanningsetaten, men spesifiserer at kapasiteten skal være 908 elever.

I område- og prosessavklaringen for Lambertseter skriver Plan- og bygningsetaten at store deler av eksisterende skoleanlegg er listeført i verneplanen for Osloskolen, at hele anlegget står på gul liste, og at Byantikvaren omtaler skolen som fredningsverdig. Etaten skriver at bevaringsverdiene legger premisser for all utvikling av skoleanlegget. Etaten mener at all bevaringsverdig bebyggelse bør bevares, og at ny bebyggelse må utvikles med respekt for det bevaringsverdige anlegget. Etaten skriver videre at det planlegges med 16 m² uteoppholdsareal per elev, og viser til at den kan vurdere å gå noe ned på normen om 18 m² i denne saken for å muliggjøre bevaring av samtlige bevaringsverdige bygg og gi mulighet for nybygg som bygger videre på skoleanleggets grunnprinsipper.

Plan- og bygningsetaten skriver at det er nødvendig med konsekvensutredning. Utredningen skal blant annet omfatte et alternativ uten riving av bevaringsverdige bygg.

I oppstartsmøtet peker Oslobygg KF på at det må være mulig å utvikle skolen etter dagens pedagogiske prinsipper, og sier at foretaket er opptatt av at saken ikke kun sees på fra et bevaringsperspektiv. Plan- og bygningsetaten trekker frem at den ikke har forskuttet utfallet, og informerer om at den ikke alltid er enig med Byantikvaren om hvordan ulike hensyn skal vektas. Utdanningsetaten etterlyser ifølge referatet en tydeliggjøring av forholdet mellom bevaring og gjenbruk.

Endringer i bestillingen

I reguleringssaken for Hoff informerer Undervisningsbygg KF Utdanningsetaten om at det er behov for prioritering av formålene før foretaket bestiller oppstartsmøte. Foretaket viser til at tomten er begrenset, at rammebetingelsene er uavklarte, og at forslaget til områderegulering begrenser mulighetene på eiendommen. Også etter at reguleringsprosessen starter opp orienterer Undervisningsbygg KF styringsgruppa for Hoff om at det er utfordringer i planprosessen som følge av blant annet utbyggingsvolum. Utdanningsetaten endrer deretter bestillingen på bakgrunn av hva det er sannsynlig å få plass til på eiendommen. Revidert areal og funksjonsprogram går fra 25 000 m² til 20 800 m² bruttoareal, med reduksjon av blant annet antall Omsorg+-leiligheter og tribuneplasser.

Senere i reguleringsprosessen informerer Oslobygg KF Utdanningsetaten om at det har identifisert forhold som vil ha konsekvenser for pris, fremdrift og kvalitet. Utredningene viser blant annet at prosjektet ikke vil kunne oppnå kravet om 12 m² per barn, og foretaket oppgir at maksimalt uteareal er opp mot 8 m². Oslobygg KF ber Utdanningsetaten vurdere om prosjektet skal videreføres, og informerer om at foretaket ikke kan oppnå kostnads- og miljøkravene som ble lagt til grunn i KS. Det skjer ikke en ny endring i bestilling på bakgrunn av akkurat dette.

I reguleringssaken for Ensjø tar Utdanningsetaten ut barnehagen av bestillingen som følge av endringer i behov før oppstartsmøtet gjennomføres. Om lag ett og et halvt år etter at reguleringsprosessen starter, gjør Utdanningsetaten enda en endring i bestillingen. Etaten peker på at det er utfordrende å få til hele det bestilte programmet for idretten på tomten. Etter avklaring med behovshaveren reduseres derfor bestillingen, ved å kutte antall aktivitetssaler, antall møterom og størrelsen på styrkerom.

Flere Kommunerevisjonen har intervjuet, har erfart at sakene som blir vanskelige å løse ofte innebærer en krevende og trang tomt der bestilleren ønsker å få plass til mange formål. En seksjonsleder i Oslobygg KF mener at foretaket i mange tilfeller gjør forsøk på å få bestilleren til å redusere bestillingen, uten å lykkes.

Når Utdanningsetaten er operativ bestiller, deltar den i alle møter mellom Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF i løpet av reguleringsprosessen. Dermed er operativ bestiller godt kjent med det som skjer i sakene, og har løpende innblikk i eventuelle utfordringer som oppstår. En enhetsleder i Plan- og bygningsetaten oppgir at det generelt er positivt at behovshaveren deltar i dialogfasen i reguleringsprosessen. Samtidig opplever enhetslederen at det er en utfordring i skolesakene at Utdanningsetaten i liten grad eller sjeldent er villig til å gjøre tilpasninger i bestillingene.

Utdanningsetaten oppgir at den gjør endringer i bestillingene av skolebygg underveis i reguleringsprosessen når det er nødvendig. Utdanningsetaten har erfart at det ofte foreslås kutt i funksjoner og omfang før det kuttet i tekniske løsninger, og mener konsekvensen blir forslag som ikke ivaretar bestillingen. Etaten mener kompromissene i mange tilfeller bør ligge blant de andre hensynene i planene, men peker også på at den er villig til å endre skolebehovet når dette er nødvendig.

Plan- og bygningsetaten peker på at bestillingen Oslobygg KF får, ikke kan forskuttere vurderinger som tilhører detaljreguleringen, mens foretaket ser det som sin oppgave å

oppfylle behovene for areal og funksjon som bestilleren definerer. Flere i Oslobygg KF peker på at det er bestillingen fra operativ bestiller som avgjør hvor mye foretaket skal finne plass til på eiendommen, og det altså ikke er eiendommen som er premissgivende. Foretakets oppgave er å løse programmet i bestillingen dersom det er teknisk mulig.

Ifølge Byrådsavdeling for kultur og næring er mange premisser satt når Oslobygg KF kommer inn i skoleprosjektene. Byrådsavdeling for byutvikling mener at det ofte ikke er premissene for detaljreguleringer av skoler som er utfordringen, men ulik vektning av premissene som ligger til grunn for anbefalte løsninger. Byrådsavdelingen mener det har stor betydning for hvordan reguleringssakene går, om Utdanningsetaten og Oslobygg KF tar hensyn til reguleringsrisikoen i vurdering av konseptvalg.

Byrådsavdeling for kultur og næring mener Plan- og bygningsetatens vurdering av reguleringsrisiko sjeldent er konkret eller forpliktende, og mener det gir liten forutberegnelighet. Plan- og bygningsetaten peker på at den skal vurdere egnethet og risiko, at vurderingen bygger på et foreløpig grunnlag, og at det derfor ikke kan være forpliktende. Etaten oppgir at den forsøker å være konkret på hva risikoene er knyttet til, og hvordan de kan reduseres.

Flere i Plan- og bygningsetaten opplever en forventning fra bestilleren og utføreren om at etaten skal se bort fra reguleringsrisikoen de har pekt på i KVVU når saken plansaken starter opp, fordi skolebehovsplanen er vedtatt av bystyret. En enhetsleder i Plan- og bygningsetaten forklarer at en behovsplan eller KVVU kan angi en måte et behov skal løses på, mens reguleringsrisikoen er en av flere risikoer som sier noe om sannsynligheten for at man vil lykkes med det forsøket.

En seksjonsleder i Oslobygg KF trekker frem at KVVU-ene som Utdanningsetaten utarbeider i forkant av skolebehovsplanen, går mye lenger i å prosjektere detaljerte løsninger for konkrete skoler enn å utrede mulige konsepter for behovet. Ifølge Byrådsavdeling for kultur og næring kan noe av utfordringen i reguleringsprosessen forklares av forholdet til investeringsregimet, der KVVU-en ofte angir detaljerte løsninger.

Flere Kommunerevisjonen har intervjuet, både i Plan- og bygningsetaten og i Oslobygg KF, oppgir at de opplever at Utdanningsetaten forholder seg til skolebehovsplanen som en bestilling av konkrete prosjekter, fordi planen behandles av bystyret. Flere mener dette bidrar til en forventning om at prosjektet som anbefales i KVVU-en, skal realiseres akkurat slik det er planlagt der, og at det påvirker fremdrift og muligheten til å gjøre endringer gjennom reguleringsprosessen. Utdanningsetaten opplyser at det er oppdraget om skolekapasitet fra byrådet som er førende, og at etaten er lojal overfor oppdragene fra byrådsavdelingene som bygger på eksternt kvalitetssikrede utredninger og bestillinger. Som omtalt i kapittel 2.1 beskriver skolebehovsplanen behovet for kapasitet i skolene for en gitt periode, og den vedtas av bystyret. Utdanningsetaten bruker planen som grunnlag for bestilling av skoleprosjekter. Skolebehovsplanen bygger på KVVU-er av konkrete prosjekter.

En saksbehandler i Plan- og bygningsetaten peker på at det har stor betydning for en plansak hva de ulike virksomhetene oppfatter at kommunen har bestemt seg for før plansaken starter opp, og hva som oppfattes som åpent i løpet av planprosessen.

4.2.2 Hvordan fungerer kommunikasjonen underveis?

Kommunikasjonen mellom Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF kan ha betydning for fremdrift i sakene. Virksomhetene har dialog gjennom hele saksforløpet om en lang rekke forhold. Dette er en forutsetning for fremdrift i sakene. Nedenfor gir vi eksempler på situasjoner der trekk ved kommunikasjonen kan ha negativ betydning for fremdrift. Eksempelene handler om opplevde uklarheter i dialogen og betydningen av ventetid.

Mulige uklarheter

Et eksempel som illustrerer hvordan informasjon forstås ulikt, finner vi i reguleringssaken for Hoff. I referatet fra et koordineringsmøte mellom Undervisningsbygg KF, Utdanningsetaten og Boligbygg KF fremgår det at de fremdeles ikke er i mål med en løsning Plan- og bygningsetaten kan akseptere, og at de opplever lite gehør hos etaten for de kvalitetene de mener er ivare tatt i prosjektet. I referatet fremgår følgende:

En av føringene fra Område og prosessavklaringene er at bygget skal henvende seg mot Hoff parken. Dette har vi da lagt for stor vekt på gjennom å gjøre hele fasaden åpen mot parken. Noe som ville gitt gode lysforhold i hele nederste etasje, men her må vi endre løsningen.

I saken om Lambertseter finner vi et annet eksempel på at virksomhetene noen ganger misforstår hverandre. I et møtetreferat fra mai 2023 fremgår det at Plan- og bygningsetaten mener Oslobygg KF ikke har informert om at forslaget innebærer en kapasitetsøkning, fordi forslaget har lagt til grunn videreføring av antall paralleller. I møtet forklarer Oslobygg KF at det går 660 elever på skolen i dag, og at det skyldes at eksisterende klasserom ikke er store nok til fulle klasser på 30 elever. Dermed innebærer forslaget i praksis en økning fordi det skal bli plass til 908 elever, slik det også fremgikk av bestillingen av oppstartsmøte.

Saksbehandlere i Oslobygg KF mener at Plan- og bygningsetaten til tider er utydelig i tilbakemeldingene, mens Utdanningsetaten mener den ikke alltid får nødvendige avklaringer i møtene med etaten. Plan- og bygningsetaten opplyser at den gjerne svarer på oppklarende spørsmål, og at den har oppfordret Oslobygg KF til å ta kontakt.

Gjennomgangen av sakene viser at Plan- og bygningsetaten ofte henviser tilbake til område- og prosessavklaringene gjennom saksforløpet i alle sakene, og at etaten er tydelig på når noe er en foreløpig vurdering. I sakene for Ensjø og Lilleberg tar Plan- og bygningsetaten innledningsvis opp muligheten for at de to skolene skal bytte tomt. I det første dialogmøtet blir Plan- og bygningsetaten og forslagsstilleren enige om at skolene ikke skal bytte tomt. I referatet fra det fjerde dialogmøtet fremgår det imidlertid at Plan- og bygningsetaten ikke kan utelukke at den kommer til å anbefale dette.

I saken for Hoff er det også eksempler på mulige uklarheter. Saken løper parallelt med etatens arbeid med områdeplanen for Skøyen. I april 2020 får Plan- og bygningsetaten forslaget tilbake fra rådhuset. Basert på tilbakemeldingen ber den Oslobygg KF om å utforske høydene og bygningsvolumene utover føringen gitt i område- og prosessavklaringen. Etaten ber foretaket finne ut om større byggehøyder kan gi bedre utnyttelse av tomten, plass til flere funksjoner eller større uteareal, gitt at solforhold i skolegården ikke forringes vesentlig.

I juni 2020 presenterer Oslobygg KF ulike forslag med ulike volum og høyder, og virksomhetene diskuterer konsekvensen av de ulike forslagene. I desember 2020 informerer Plan- og bygningsetaten om at den mener det ikke er mulig å gå utover høydene i områdeplanen likevel. Etaten kom til denne beslutningen i oktober 2020. I underlagsnotatet for beslutningen fremgår det at etaten vurderte muligheten for å vektlegge flere funksjoner over foreløpige høyde- og eventuelt utnyttelsesbestemmelser i forslaget til områdeplanen. Ifølge notatet vil det innebære at etaten veileder forslagsstilleren i retning av et planforslag som er i strid med etatens forslag til områderegulering.

Om lag ti måneder etter at etaten informerte om at det ikke var mulig å gå utover høydene likevel, presenterer Oslobygg KF et nytt konsept. Foretaket har frem til da ikke informert Plan- og bygningsetaten om at det ikke lenger jobber med å videreutvikle konseptet som ble presentert i juni 2020. Plan- og bygningsetaten har etterspurt informasjon om fremdrift i et halvt år mens Oslobygg KF jobbet med det nye konseptet.

Ventetid

I de undersøkte sakene er det flere eksempler på at det går tid fra et møte er avholdt, til endelig referat er klart. Etter dialogmøtene sender Plan- og bygningsetaten et utkast til referat til møtedeltakerne slik at de kan kommentere på utkastet. Når utkastet er godkjent, sender etaten det endelige referatet til møtedeltakerne. Følgende referater er blant dem det tok lengst tid å ferdigstille i de undersøkte sakene:

- I saken for Hoff går det fem måneder fra oppstartsmøtet til endelig referat er klart, og det går tolv måneder fra dialogmøte tre er gjennomført til endelig referat.
- I reguleringssaken for Ensjø går det et år og elleve måneder før endelig referat fra det andre dialogmøtet er klart.
- I saken for Lilleberg går det tre måneder mellom møtet og endelig referat for avklaringsmøte fem, og det går ni måneder mellom møtet og endelig referat fra dialogmøte seks.
- I saken for Lambertseter går det nesten seks måneder mellom ett av dialogmøtene og endelig referat, og det går tre måneder mellom møtet og endelig referat for et annet dialogmøte.

Ettersom konklusjoner, anbefalinger og førende etterskrift fremgår av de endelige referatene fra møtene i planprosessen, kan tidsbruken som går til å ferdigstille dem påvirke fremdriften i sakene. Plan- og bygningsetaten mener den er god til å konkludere i møtene, og opplyser at det skal være mulig å jobbe videre basert på selve møtet, ikke bare referatet.

I flere av sakene går det tid fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøtet, til møtet avholdes:

- I saken for Ensjø bestilte forslagsstilleren oppstartsmøte i november 2021, og møtet ble avholdt i februar 2023.
- I saken for Lilleberg og Hoff går det fem måneder fra bestilling til gjennomføring av oppstartsmøtet.
- I saken for Lambertseter går det om lag ett og et halvt år fra bestilling til gjennomføring av oppstartsmøtet.

Saken om Lambertseter illustrerer hvorfor dette kan ha betydning for videre dialog. I en av forhåndsuttalelsene til denne saken trakk Bydel Nordstrand frem at det hadde gått lang tid mellom bestilling og gjennomføring av oppstartsmøtet. Bydelen tolket det som at det store behovet for vedlikehold av bygningsmassen ikke ble tatt på alvor. I kommentarene til uttalelsene pekte Oslobygg KF på at foretaket var enig med bydelen om at ventetiden var svært uheldig for skolen og prosjektet. Plan- og bygningsetaten opplevde det imidlertid som problematisk at forslagsstilleren støttet opp under bydelens uttalelse om at ventetiden var årsakene til forsinkelsene i prosjektet. Etaten viste til at det har gått flere år mellom beslutning om rehabilitering av skolen og bestilling av oppstartsmøte. I et møte trakk etaten frem at Oslobygg KF burde henvist til at den opprinnelige forsinkelsen skyldtes en avklaring fra departementet om behovet for regulering. Etaten pekte på at det var lite konstruktivt for dialogen å strande i en diskusjon om hvor lang tid som har gått.

Dokumentasjonen i sakene viser at noe av ventetiden forklares med manglende kapasitet i Plan- og bygningsetaten. Etaten innhenter prioriteringer fra andre virksomheter når den planlegger egen ressursbruk. Gjennom tverretattlig arbeidsgruppe skole (TA Skole) samles alle virksomhetene for å gå igjennom fremdrift i skolesakene og løfte forhold som kan gå ut over fremdriften. I referatene fra møtene i TA Skole fremgår det at Plan- og bygningsetaten ved flere anledninger etterspør en prioritert liste over skolesakene fra bestilleren og utføreren, uten å få det. Ifølge Utdanningsetaten er prioriteringen allerede ivaretatt gjennom bestillingene av prosjektet og den ønskede ferdigstillelsesdatoen som etaten mener er nødvendig for å sikre skolebehovet. For 2021 fremgikk det at sterk forsering av enkelte saker ikke kunne gjennomføres uten at andre saker ble nedprioritert.

4.2.3 Hvordan jobbet de med utvalgte spørsmål?

Gjennom dialogfasen er det en rekke spørsmål og punkter som skal avklares mellom Plan- og bygningsetaten og forslagsstilleren, og i de utvalgte sakene er det flere eksempler på at spørsmål avklares i tråd med forventet tidsplan. Noen spørsmål tar det mer tid å avklare. Nedenfor beskriver vi noen eksempler på hvordan slike spørsmål er håndtert i de utvalgte sakene. Dette dreier seg om

- utredninger om ombruk
- konsekvensutredning
- detaljeringsnivå i planforslag
- vektlegging av kostnader
- når er en sak komplett

Ombruk på Ensjø

I område- og prosessavklaringen for Ensjø barneskole anbefaler Plan- og bygningsetaten at forslagsstilleren gjør en grundig kartlegging av den eksisterende bygningsmassen for å undersøke muligheten for gjenbruk, og henviser til en veileder etaten har utarbeidet.

I underlaget til det første dialogmøtet fremgår det at forslagsstilleren har utredet gjenbrukspotensialet tidlig i prosjektet, og at fagkyndig anbefaler å rive bygningsmassen i Grenseveien 73 i sin helhet. Ifølge grunnlaget har forslagsstilleren vurdert en løsning med delvis gjenbruk, men kommet frem til at ulempen er større enn fordelene. Fagkyndig tar opp at bygningsmassen ikke har noen kjent verneverdi og mener at gjenbruk vil legge store bånd på

hvordan skolen kan utformes. For Grenseveien 91 mener fagkyndig at det er mulig å gjenbruke noe, gitt at det meste rives, men peker på at det ikke er økonomisk bærekraftig.

I dialogmøtet forklarer Plan- og bygningsetaten at den ikke kan akseptere at det ikke blir ombruk, basert på materialet Oslobygg KF har sendt inn. Etaten mener det er snakk om store prinsipielle spørsmål, og at det riktige er at Oslobygg KF tar med et ombruksalternativ videre. Ett av konklusjonspunktene fra møtet var at Oslobygg KF skulle vurdere å ha med et ombruksalternativ videre.

I det tredje dialogmøtet diskuterer de forslagsstillerens utredninger om ombruk. I referatet fra møtet trekker Plan- og bygningsetaten frem at forslagsstilleren har gjort et stort og grundig arbeid, og etaten forstår at forslagsstilleren konkluderer slik de gjør ut ifra de forutsetningene de har lagt til grunn.

Plan- og bygningsetaten uttrykker likevel bekymring rundt hvordan det arbeides med ombruk i denne saken og i reguleringssaker generelt. Etaten mener at ombruk til stadighet «taper kampen», fordi ombrukspotensialet vurderes for sent og på feil premisser. Ombruk vurderes basert på et program som allerede er bestemt eller bestilt. Ifølge Plan- og bygningsetaten gjøres klimagassberegninger basert på hva som skal til for å tilpasse de eksisterende byggene til dette programmet, og med de tekniske kravene dette innebærer. Etaten mener det fører til at programmet som ligger til grunn i bestillingen, som regel blir umulig å innpasse i eksisterende bygningsmasse. Etaten skriver at Oslobygg KF bør se på den eksisterende bebyggelsen først og deretter vurdere hvilke funksjoner som passer inn. På denne måten vil foretaket kunne se hva slags reelt ombrukspotensial et eksisterende bygg har.

Etaten skriver at den ikke krever nye utredninger, men peker på at forutsetninger for kartleggingen av ombrukspotensial vil bli en viktig diskusjon i saker med ombruk fremover. Etaten mener forslagsstilleren enten bør lage et planforslag med moderat grad av ombruk sammen med Plan- og bygningsetaten, eller lage to alternativer selv der det ene innebærer moderat grad av ombruk. Forslagsstilleren sier at etatens tilbakemelding er problematisk, fordi foretaket er sikker på konklusjonen om å ikke gå videre med ombruk av bygg.

Ombruk på Lilleberg

I område- og prosessavklaringen for Lilleberg skriver Plan- og bygningsetaten at gjenbruk og transformasjon av bygg må undersøkes i starten av planarbeidet. Etaten peker på at bebyggelsen i planområdet ikke har formelt vern, men at ett av byggene i Grenseveien 65–67 står på Gul liste. Etaten mener det gir et stort handlingsrom til å utforske arkitektonisk og funksjonelt gode løsninger for bevaring, gjenbruk, ombruk og transformering. I oppstartsmøtet forteller Oslobygg KF at fagkyndig er i gang med kartleggingen, og at de ser på muligheter.

I underlaget til det første dialogmøtet fremgår det at forslagsstilleren mener det ikke er noen miljø-/CO₂-gevinst ved gjenbruk av byggene som ikke står på Gul liste. Samtidig oppgis det at alternativer med ombruk av mindre deler av rørhallen, ombruk av bygningselementer og/eller gjenvinning av bygningsmaterialer i prosjektet eller via ombrukssentraler skal utredes. I møtet sier Plan- og bygningsetaten at det er vanskelig å koble argumentasjonen til konklusjonene, særlig den om at det ikke er noen miljø-/CO₂-gevinst ved gjenbruk av bebyggelsen på tomten. Etaten ber forslagsstilleren om å sende inn klimagassberegninger.

I forkant av det tredje dialogmøtet sender forslagsstilleren inn materialet. I en epost fra saksbehandleren i Plan- og bygningsetaten fremgår det at møtet utsettes fordi etaten ikke kan se at forslagsstilleren har sendt inn klimagassberegninger for alternativer med og uten riving. I eposten fremgår det at saksbehandleren oppfatter at foretaket har utført klimagassberegninger med og uten riving, ettersom foretaket konkluderer med at det ikke er noen klimagevinst ved gjenbruk av bebyggelsen på tomten.

Deretter sender forslagsstilleren inn en konsulentrapport som vurderer ombruk av bygg og klimagassutslipp. Ifølge et notat fra Oslobygg KF ble det også avholdt to dialogmøter om dette temaet, men disse er ikke referatført. Notatet viser at hensikten med møtene var å komme frem til hvorvidt, og hvordan, hele eller deler av eksisterende bygningsmasse, bygningselementer og/eller materialer kan ombrukes. I notatet fremgår det at Plan- og bygningsetaten fremdeles anbefaler et ombruksalternativ, men med moderat grad av ombruk. Oslobygg KF svarer at de ikke ville utarbeide et alternativ med ombruk av eksisterende bygningsmasse, utover bevaring av den store buehallen som står på gul liste.

Konsekvensutredning for Lambertseter

Som tidligere nevnt fremgår det av område- og prosessavklaringen for Lambertseter at Plan- og bygningsetaten stilte krav om konsekvensutredning. I det andre dialogmøtet tar etaten opp at forslagsstilleren må se kritisk på arealbehovet, fordi eksisterende anlegg har en skala som ikke tåler store tilbygg og nybygg. Videre peker etaten på det er nødvendig å gå igjennom eksisterende arealer og bruk av disse for å unngå mye nybygg. Etaten mener forslagsstilleren bør forsøke å finne løsninger som kan utnytte eksisterende areal best mulig.

I møtet peker Plan- og bygningsetaten på at plan- og bygningsloven (§ 31-4) åpner for at bevaringsverdier kan gi mulighet for unntak fra tekniske krav. Forslagsstilleren sier at den ikke kan legge fravik fra teknisk forskrift som går på arealbehov, til grunn i planforslaget, da det vanskelig kan sikres i reguleringsbestemmelser. Det gir risiko for at prosjektet baseres på løsninger som ikke lar seg gjennomføre i byggesaken. Forslagsstilleren fremholdt også at andre krav og lover må oppfylles.

I møtet diskuterte de blant annet en løsning for det bevaringsverdige Hovedbygg østfløy. Forslagsstilleren fortalte det er behov for omfattende strukturelle endringer for å få rommene store nok til å fungere for fulle klasser med 30 elever. Plan- og bygningsetaten sa at ombyggingen fremstår «ekstremt irrasjonelt» fra et konstruksjonsperspektiv, og pekte på kompleksitet, kostnader og verneverdier. Forslagsstilleren opplyste at dette var bakgrunnen for deres opprinnelige forslag om riving av fløyen. Etaten stilte spørsmål ved om det egentlig er bevaring når så store deler av bygningen skiftes ut, og forslagsstilleren var enig i at det primært handler om bevaring av fasader.

På spørsmål fra Byantikvaren om konsekvensene av å bevare konstruksjonen i denne fløyen svarer forslagsstilleren at det ville gi betydelige begrensninger på organisering og dimensjonering av skolen, og mulighetene for nytt volum. Forslagsstilleren sier videre at det i utgangspunktet ikke er sett på alternativer som innebærer en bevaring av strukturen. Ifølge forslagsstilleren skyldes det at bevaring ikke vil gi store nok klasserom, og at en så stor rehabilitering og endring av skoleanlegget vil gi bedre løsninger enn i dag.

Oslobygg KF etterlyste svar på hvilke alternativer de kunne gå videre med i planforslaget, og mente at foretaket ikke fikk ikke tydelig nok svar i dialogmøtet. Plan- og bygningsetaten svarte at den ikke kan diskutere volumer uten at alternativene konsekvensutredes. Etaten minnet forslagsstilleren på at dette fremgår tydelig i område- og prosessavklaringen, og at konsekvensutredning av alternativene er en forutsetning for videre arbeid. Etaten forklarte nærmere hva utredningen skal inneholde og gi svar på.

Når forslagsstilleren sender inn en konsekvensutredning av kulturmiljø, omfatter den et alternativ der all bevaringsverdig bebyggelse bevares. Dette alternativet anslås til å ha kapasitet til 720–750 elever, med 24–25 elever per klasse. Det fremgår at vurderinger av konsekvenser for funksjonsfordeling og elevtall er foreløpige, og at de ikke gir et samlet bilde av eventuelle konsekvenser for ivaretagelse av krav og skolekvalitet.

Plan- og bygningsetaten opplever utredningen som tydelig satt opp, med god sammenheng mellom identifiserte verneverdier, utredningsalternativer og vist prosjekt, men etterlyser enkelte temaer. Dette gjelder blant annet ulike forhold knyttet til uteoppholdsarealer generelt og for spesialavdeling, interiør, solceller og sammenheng mellom utforming og funksjonalitet. Det fremgår også av referatet at Byantikvaren mente utredningen var god og oversiktlig, men gjerne kunne utvides med temaene som ble diskutert i møtet.

Forslagsstilleren sender inn et utfylt komplettvurderingsskjema i august 2024. I oktober vurderer Plan- og bygningsetaten at forslaget ikke er komplett, selv om etatens foreløpige vurdering er at alle dokumenter er sendt inn i henhold til avtale. Etaten begrunner dette med at det ikke er tilstrekkelig gjort rede for forholdet mellom endring og bevaring av eksisterende bebyggelse. Etaten viser til flere ulike føringer den ga for dette i område- og prosessavklaringen, herunder det følgende:

For å begrense behov for nybygg i anlegget, både av hensyn til bevaringsverdiene og klimagassutslipp, må en mest mulig effektiv utnyttelse av eksisterende arealer undersøkes, og et edruelig arealbehov legges til grunn. Som utgangspunkt bør alle eksisterende rom som er/har vært i bruk til skoleformål fortsatt benyttes til dette for å begrense behovet for tilbygg, selv om det er lav takhøyde eller på andre måter ikke er i samsvar med krav til nybygg.

(Kapittel 4.1.2 i Plan- og bygningsetatens område- og prosessavklaring datert 23. september 2022)

Etaten skriver videre at den mener det er uklart hvordan prosjektet forholder seg til krav i Oslo kommunes standard kravspesifikasjon (SKOK), Teknisk forskrift og andre lover og forskrifter, med hensyn til hvilke krav som er lagt til grunn hvor, og hvorfor. Etaten viser til flere eksempler i planen der den mener dette er uklart.

I november 2024 informerer Plan- og bygningsetaten Oslobygg KF om at den mener manglene i planforslaget er av en slik karakter at de er helt avgjørende for etatens videre behandling av saken. Etaten stiller saksbehandlingen i bero frem til forslagsstilleren har complettert planforslaget med den etterspurte informasjonen.

Planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn i mars 2025. I saksfremstillingen fremgår det at Plan- og bygningsetaten ikke anbefaler planforslaget. Etaten er kritisk til utvidelse av klassestørrelse fra 22 til 30 og viser blant annet til skolens opprinnelige arkitektoniske kvaliteter, historiske verdi og hensynet til klimagassutslipp. Det planlagte elevantallet er 900.

Etaten peker i sin vurdering blant annet på at forslaget om utvidelse fra 660 til 900 elever innebærer å rive et bygg med verneverdi. Etaten mener beslutningen om utvidelse reelt sett ble fattet i konseptvalgutredningen og skolebehovsplanen, og mener dette rokker ved grunnleggende demokratiske prinsipper som plan- og bygningsloven skal ivareta.

Etaten skriver videre at den mener planforslaget løser oppgaven på akseptabelt vis, dersom man legger til grunn at skolen skal utvides til tre fulle paralleller uansett konsekvenser.

Detaljeringsgrad

Ansatte i Plan- og bygningsetaten uttrykker at Oslobygg KF ofte prosjekterer mer enn det som kreves for detaljreguleringer. Oslobygg KFs erfaring er at Plan- og bygningsetatens krav til reguleringsbestemmelser gjør det nødvendig å vise løsninger i planforslaget. Utdanningsetaten og ansatte i Oslobygg KF mener at Plan- og bygningsetaten legger inn mange krav og føringer i detaljreguleringene som er både for detaljerte og for kostnadsdrivende. Byrådsavdeling for kultur og næring mener at Plan- og bygningsetaten stiller krav om detaljerte reguleringsplaner som innebærer behov for relativt omfattende prosjektering før etaten anser søknaden for komplett. Dette kan påvirke hvor lang tid sakene tar. Byrådsavdeling for kultur og næring stiller videre spørsmål ved om Plan- og bygningsetaten i stor nok grad utnytter handlingsrommet i plan- og bygningsloven for å møte behovet for å både ivareta hensynet til byutvikling og få gjennomført prosjekter på en tids- og kostnadseffektiv måte. Byrådsavdelingen mener resultatet blir en lite pragmatisk tilnærming for kommunen som helhet.

Ifølge en seksjonsleder i Oslobygg KF er det ofte nødvendig å detaljere på forprosjektnivå i reguleringssakene for å vite at det faktisk er mulig å bygge alt og samtidig oppfylle alle funksjoner og tekniske krav. Seksjonslederen forteller at foretaket bruker store rådgiverressurser veldig tidlig på grunn av dette, og at arbeidet ikke nødvendigvis kommer til nytte dersom for eksempel konseptet endres underveis i sakene. Ifølge saksbehandlere i Oslobygg KF var det for eksempel nødvendig å prosjektere mer enn det Plan- og bygningsetaten mente og hadde gjort i foretakets forslag til Hoff.

Byrådsavdeling for byutvikling peker på at det prosjekteres mye tidlig i reguleringsprosessen, og stiller spørsmål ved om bestilleren og utføreren i stor nok grad ser verdien av reguleringsprosessen. Byrådsavdelingen har erfart at Oslobygg KF ikke vil endre prosjektene underveis i reguleringsprosessen.

Byrådsavdeling for kultur og næring oppgir at forprosjektering starter samtidig med reguleringsprosessen i mange prosjekter. Dette kan spare tid i prosjekter hvor det er liten reguleringsrisiko. I kompliserte prosjekter med høy reguleringsrisiko kan en slik parallellitet bidra til lengre behandlingstid ved at forslagsstilleren må endre prosjektert løsning på bakgrunn av tilbakemeldinger fra Plan- og bygningsetaten. Ifølge Byrådsavdeling for kultur og næring er det først når sakene kommer til forprosjektfase, at målkonflikter oppdages mellom eksempelvis bestilling, tekniske forhold ved tomten og tilbakemeldinger fra Plan- og bygningsetaten.

Hensynet til kostnader

En enhetsleder i Plan- og bygningsetaten har erfart at Oslobygg KF har sterkt fokus på kostnader og kjente løsninger allerede tidlig i reguleringsfasen, og mener det påvirker hvor utforskende prosessen blir. Enhetslederen opplever at løsninger må regnes på før Oslobygg KF kan mene noe om dem, og at det skaper en mer restriktiv dialog og frykt for å forplikte seg i møtene.

Ifølge Oslobygg KF er det en tydelig sammenheng mellom plangrep og tomtens forutsetninger på den ene siden og høye kostnader på den andre. Foretaket opplyser at flere prosjekter enn tidligere inneholder flere formål, på grunn av både mangel på tomter og ønske om få inn flere behov på samme område. I mange prosjekter blir løsningen å grave ned funksjoner, eller legge funksjoner på takareal. Nedgravde løsninger og uteareal på tak er ifølge Oslobygg KF store kostnadsdrivere.

Ifølge enhetslederen i Plan- og bygningsetaten er en av hovedutfordringene med reguleringsprosessen for skoler at man vil ha for mye bygningsmasse inn på en tomt som av ulike grunner ikke tåler det. Når mange funksjoner og formål skal få plass på lite areal, oppstår det ifølge saksbehandlere i Oslobygg KF også interne målkonflikter, fordi det blir vanskelig å levere på bestillingen og samtidig nå mål for kostnader og utslipp. Som eksempel forteller saksbehandlerne at både kompleksiteten, kostnader og klimagassutslippene i prosjektene øker når flerbrukshallene og delfunksjoner i andre programmer må ligge under bakken. En seksjonsleder i Oslobygg KF trekker også frem at når alle krav er like viktige, og summen av kravene ikke går opp, blir det en vanskelig oppgave for alle.

Komplett sak

Per oktober 2025 har ikke forslagsstilleren sendt inn komplett sak i sakene for Ensjø og Lilleberg.

I saken for Lambertseter går det om lag syv måneder fra første gang forslagsstilleren sender inn det den mener er komplett sak, til Plan- og bygningsetaten informerer om den velger å legge planforslaget til grunn og forberede saken til offentlig ettersyn. Samtidig peker etaten på at mangler den tidligere har påpekt fremdeles ikke er tilstrekkelig svart ut i planforslaget. Det gjelder spørsmålet om innholdet i konsekvensutredningen, som er omtalt ovenfor.

I reguleringssaken for Hoff går det elleve måneder fra første gang forslagsstilleren sender inn det den mener er komplett sak, før Plan- og bygningsetaten informerer om at saken er komplett. I mellomtiden er det flere runder der forslagsstilleren gjør endringer og legger til informasjon.

Saksbehandleren i Plan- og bygningsetaten forteller at det ofte er mangler ved materialet som sendes inn til offentlig ettersyn. Generelt ved innsendelse av planforslag kan det mangle vedlegg, det kan være mangler eller feil i vedleggene, det kan være at vedleggene og planbeskrivelsen ikke gir de samme opplysningene, og det kan være at reguleringsbestemmelser ikke regulerer det som står i planbeskrivelsen. Mange av dokumentene ser Plan- og bygningsetaten for første gang ved innsendelse av planforslag for offentlig ettersyn.

En seksjonsleder i Oslobygg KF opplyser at komplettering (perioden mellom første innsending av underlag til saken blir komplett) er en utfordring, og opplever at det er et slags bevegelig mål. Ifølge seksjonslederen er dette tatt opp i linja flere ganger. Seksjonslederen mener utfordringen henger sammen med at dokumentasjonen som kreves, er svært omfattende og opparbeidet over lang tid. Det blir vanskelig å få alt til å henge sammen på riktig nivå og på riktig måte til slutt. Seksjonslederen mener det gjør at Plan- og bygningsetaten nesten alltid kan finne feil i sakene. Seksjonslederen etterlyser at Plan- og bygningsetaten i større grad skiller mellom vesentlige og uvesentlige krav til dokumentasjon i denne prosessen.

Plan- og bygningsetaten oppgir at den bruker svært mye tid og ressurser på å kontrollere og kvalitetssikre forslagsstillerens materiale. Etaten oppgir at den krever den dokumentasjonen som er nødvendig for et tilstrekkelig opplyst planforslag, og at det er sjeldent forslagsstilleren imøtekommer kravet ved første innsending. Videre trekker etaten frem at den som regel får langt mer omfattende utredninger enn den ønsker, og sier at den oppfordrer fagkyndig til å utføre utredningene så kortfattet som mulig.

4.2.4 Hvert sitt planforslag?

Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har ulike roller i reguleringsprosessen, og en naturlig følge av det er at virksomhetene til tider vil være uenige. Uenighet trenger ikke være negativt for verken dialog eller fremdrift, men det avhenger av hvordan virksomhetene jobber for å komme til enighet der det er nødvendig, eller avklare konsekvensene av uenigheten der enighet ikke er en forutsetning. Noen ganger resulterer uenighet i alternative planforslag.

Av de utvalgte sakene er det kun i saken for Hoff at Plan- og bygningsetaten har fremmet et alternativt planforslag til offentlig ettersyn og påfølgende behandling. Likevel har det vært diskusjoner om muligheter for alternative forslag fra forslagsstilleren eller Plan- og bygningsetaten i alle sakene. Nedenfor beskriver vi hvordan virksomhetene jobbet med spørsmålet om alternativt planforslag i saken for Lambertseter og Hoff, før vi beskriver ulike synspunkter på hensiktsmessigheten av alternative planforslag.

Alternativt planforslag for Hoff flerformålsprosjekt

I desember 2020 informerer Plan- og bygningsetaten om at den vurderer å utforme et alternativt planforslag. Som tidligere nevnt presenterer Oslobygg KF det nye konseptet sitt for Plan- og bygningsetaten i september 2021, og i november informerer Plan- og bygningsetaten om at den både vil fremme et alternativt forslag og sterkt fraråde Oslobygg KFs forslag. Etaten uttrykker et ønske om å utarbeide ett eller flere forslag som begge parter bedre kan stå inne for, men dette blir ikke fulgt opp av noen av virksomhetene.

I april 2022 sender Oslobygg KF brev til Utdanningsetaten der den varsler om mulig forsinkelse for prosjektet. I brevet står det at foretaket har utsatt innsending av planforslaget til kart- og bestemmelsesmøtet på ubestemt tid. Ifølge foretaket er situasjonen med Oslobygg KFs planforslag og et eventuelt alternativ utarbeidet av Plan- og bygningsetaten uavklart, og foretaket mener det ikke er tydelig når eller hvordan prosessen kommer i gang igjen, eller hvilke beslutninger som er nødvendige.

Ifølge Byrådsavdeling for kultur og næring var det en rekke møter på tvers av byrådsavdelingene om prosjektet vinteren 2022. Resultatet ble et likelydende brev til Plan- og

bygningsetaten og Oslobygg KF sommeren 2022 der virksomhetene fikk beskjed om å ikke bidra til forsinkelser, og at begge planforslag skulle inneholde alle formål i Utdanningsetatens bestilling. Byrådsavdeling for byutvikling forpliktet seg også til å ha dialog med Plan- og bygningsetaten for å unngå at etaten frarådet Oslobygg KFs alternativ til offentlig ettersyn.

I februar 2023 skriver Plan- og bygningsetaten til Byrådsavdeling for byutvikling at det bør gjennomføres en felles kvalitetssikring av de to planalternativene for at byrådet skal kunne vurdere alternativene på et opplyst og sammenlignbart grunnlag. Etaten mener det må være tydelig hvordan alternativene bidrar til å oppnå ulike samfunns mål, men at en felles kvalitetssikring også bør vise frem kostnad og gjennomførbarhet.

I januar 2023 avholdes oppstartsmøte for Plan- og bygningsetatens alternative forslag. I et brev fra august 2023 fremgår det at Utdanningsetaten har fått i oppdrag å gjennomføre forprosjekt for Plan- og bygningsetatens alternative forslag. Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap har gitt Utdanningsetaten beskjed om at arbeidet med begge alternativene skal pågå frem til byrådet vedtar hvilket alternativ som skal føres videre til endelig forprosjekt.

I oktober 2023 mottar Oslobygg KF bestilling på forprosjekt av Plan- og bygningsetatens alternativ. Oslobygg KF gjennomfører en prosjektverifisering av planforslaget, og i mars 2024 blir det klart at denne viser at etatens planforslag ikke er gjennomførbart uten at det omprosjekteres på konseptnivå. Oslobygg KF konkluderer med at det rent metodisk ikke er mulig å tallfeste areal, volum eller løsninger for et prosjekt som krever omprosjektering på konseptnivå. Derfor gjennomfører ikke foretaket en kostnads- og usikkerhetsanalyse, selv om dette lå i oppdraget fra Utdanningsetaten.

I april 2024 sender Plan- og bygningsetaten et brev til Utdanningsetaten der den blant annet skriver at Oslobygg KF har lagt stor vekt på å ivareta tekniske krav angitt i kommunens kravspesifikasjon for skoler, mens ivaretagelse av overordnede føringer gitt i forslaget til områderegulering er nedprioritert. Etaten peker videre på at 65 av de om lag 135 forskjellige punktene i lista over feil og risikoelementer i Oslobygg KFs prosjektverifisering ikke hører hjemme i reguleringsfasen. Ifølge Plan- og bygningsetaten treffer vesentlige deler av kritikken også Oslobygg KFs planforslag, uten at det fremkommer. Det gjelder i særlig grad merknader om for høy utnyttelse, manglende uteoppholdsareal og svært dyre og utfordrende grunnarbeider for nødvendige arealer under bakken.

Byrådsavdeling for kultur og næring peker på at det er krevende med en plansak der Plan- og bygningsetaten sterkt fraråder Oslobygg KF sitt alternativ, samtidig som foretaket mener at Plan- og bygningsetatens alternativ ikke er gjennomførbart.

Alternativt planforslag for Lambertseter

I saken for Lambertseter besluttet Plan- og bygningsetaten å ikke anbefale forslagsstillerens planforslag, men den utarbeidet ikke et eget forslag. Etaten varslet i dialogfasen at det var aktuelt å fremme et eget forslag, basert på forslagsstillerens konsekvensutredninger av et alternativ der all bevaringsverdig bebyggelse bevares. Etaten valgte å ikke utarbeide et eget forslag, og det har sammenheng med at konsekvensvurderingen fra forslagsstilleren ikke i tilstrekkelig grad vurderer konsekvensene av en slik løsning.

Virksomhetenes synspunkter

Både Byrådsavdeling for kultur og næring og Byrådsavdeling for byutvikling mener det kan oppstå målkonflikter mellom Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF som følge av at de har ulike roller.

En seksjonsleder i Oslobygg KF har erfart at Plan- og bygningsetaten forholder seg til det den har sagt i område- og prosessavklaringen gjennom hele prosessen, og mener det i enkelte tilfeller er bedre å være enige om å være uenige og ha en mer pragmatisk tilnærming. Seksjonslederen mener det noen ganger ville vært mer effektivt om de slår fast uenighet i planer relativt tidlig og heller har alternative forslag, i stedet for at forslagsstilleren skal bruke masse ressurser på å prøve å overbevise Plan- og bygningsetaten.

En enhetsleder i Plan- og bygningsetaten mener det er grunn til å regne med at virksomhetene ikke blir enige i saker der de er uenige om premissene. I slike tilfeller kan det være en fordel for fremdrift i prosessen at alle anerkjenner dette fra start.

En enhetsleder i Plan- og bygningsetaten oppgir at etaten skal informere om alternative planforslag så tidlig som mulig, men likevel veilede forslagsstilleren i arbeidet med eget forslag.

Byrådsavdeling for byutvikling mener at det er viktig at Plan- og bygningsetaten vurderer muligheten for å fremme alternative planforslag, fordi det kan gi bystyret mulighet til å vedta et planforslag som er innenfor regelverk og overordnede føringer bystyret tidligere har vedtatt for eiendommen. Byrådsavdelingen forklarer at det er viktig å unngå at bystyret kun får valget mellom et skoleprosjekt som bryter med forutsetninger og ikke ivaretar andre hensyn, eller ingen skole. Ifølge byrådsavdelingen er det ofte en utfordring at bestilleren mener at behovet for et gitt antall elevplasser er det viktigste, samtidig som forslagsstilleren helst vil at Plan- og bygningsetaten skal anbefale planforslaget deres.

Byrådsavdeling for byutvikling mener noe av utfordringene i plansakene handler om at Oslobygg KF ikke tar inn over seg tilbakemeldingene Plan- og bygningsetaten gir i område- og prosessavklaringene. Byrådsavdelingen trekker frem at etaten er meget tydelig på føringer i sakene i område- og prosessavklaringene. Dersom føringene ikke imøtekommes gjennom dialogfasen, pleier Plan- og bygningsetaten å gi beskjed om at den vil lage et alternativt planforslag før offentlig ettersyn. Byrådsavdeling for byutvikling har flere ganger erfart at Byrådsavdeling for kultur og næring uttrykker misnøye med etaten fordi den mener dette bidrar til forsinkelser. Byrådsavdeling for kultur og næring oppgir at det er nødvendig å avklare eventuelle målkonflikter med øvrige byrådsavdelinger eller byrådet i tilfeller der det kommer inn nye krav i bestillinger eller i forslag til reguleringsplan, dersom de nye kravene innebærer at prosjektet vil bli vesentlig dyrere eller forsinket, eller at bestillingen ikke kan ivaretas.

Byrådsavdeling for kultur og næring peker på at det er opp til bystyret å avgjøre hvilke behov og hensyn som skal veie tyngst når disse står i strid med hverandre. På generelt grunnlag mener byrådsavdelingen at det i enkelttilfeller kan være hensiktsmessig at Plan- og bygningsetaten fremmer alternative planer. Det gir bystyret mulighet til å velge forslaget der hensynene de mener veier tyngst, er vektlagt mest.

I tilfeller der Plan- og bygningsetaten vurderer å fraråde et planforslag, skal den informere Byrådsavdeling for byutvikling. Ifølge byrådsavdelingen er dette informasjon til orientering slik at avdelingen skal være forberedt når andre byrådsavdelinger tar opp saken. Byrådsavdeling for byutvikling er opptatt av at Plan- og bygningsetaten skal bevare sin faglige integritet, og blander seg derfor ikke inn i etatens faglige vurderinger.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Alle sakene inneholder en rekke forhold som Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har samarbeidet om og funnet løsninger på. Samtidig er det deler av praksisen som Kommunerevisjonen mener ikke bidrar til å legge til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med reguleringssakene.

Kommunerevisjonen mener at det er en svakhet at Plan- og bygningsetaten i noen tilfeller bruker for lang tid på å utarbeide endelige referater. Rettidige referater er viktig blant annet for å bidra til en omforent forståelse av hva partene mente og eventuelt ble enige om i møtene.

I undersøkelsen har vi sett eksempler på utfordringer i dialogen mellom virksomhetene. Det gjelder blant annet tilfeller der den ene virksomheten venter på noe fra den andre utover den tiden det er avtalt at det skal ta, når den ene virksomheten ikke vet hvorfor det ikke er dialog eller aktivitet i saken, eller når det oppstår uklarheter og misforståelser om føringer eller avklaringer. Kommunerevisjonen mener dette kan redusere opplevelsen av at virksomhetene i fellesskap bidrar til gode planforslag for kommunen. Videre kan det ha negativ påvirkning på fremdrift og samarbeid.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at virksomhetene i noen tilfeller har for høy terskel for å kontakte hverandre, og om samarbeidet mellom dem alltid er godt.

Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten har ulike roller i reguleringsprosessen. Dette har betydning for hvordan virksomhetene jobber for å finne løsninger på konkrete forhold de er uenige om. I flere tilfeller står virksomhetene langt fra hverandre, og det har betydning for fremdriften. Det oppstår målkonflikter i reguleringssakene, og virksomhetene har begrenset myndighet. Undersøkelsen gir indikasjoner på at virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad jobber for å finne løsninger der det er mulig. Kommunerevisjonen mener virksomhetene i flere tilfeller bruker for lang tid på å avklare forhold de er uenige om eller har ulikt synspunkt på. Det gjelder for eksempel spørsmål om utredninger, detaljeringsgrad og premisser for reguleringssaken.

Samlet sett mener Kommunerevisjonen det er grunn til å stille spørsmål ved om virksomhetene i stor nok grad tar hensyn til hverandres rolle. I håndteringen av målkonflikter og uenigheter, kan deler av virksomhetenes praksis føre til ineffektiv ressursbruk for kommunen som helhet. Det kan også påvirke innholdet i planforslagene som sendes til behandling, og måten ulike hensyn avveies på i forslagene.

5 Byrådsavdelingenes rolle i arbeidet med detaljreguleringer

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi Byrådsavdeling for byutviklings og Byrådsavdeling for kultur og nærings rolle i å legge til rette for effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.

5.1 Revisjonskriterier

- Byrådsavdeling for byutvikling skal legge til rette for effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer, blant annet gjennom samhandling med og samordning mellom sektorer og virksomheter.
- Byrådsavdeling for kultur og næring skal legge til rette for effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer, blant annet gjennom samhandling med og samordning mellom sektorer og virksomheter.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Byrådsavdeling for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling forteller at den ofte får informasjon fra underliggende virksomheter om utfordringer i plansaker. Ifølge byrådsavdelingen oppstår det noen ganger konflikter når et ønske om høy utnyttelse begrenses av lovverk eller reguleringsplaner. Det kan for eksempel handle om eiendommer som er dyre i innkjøp, og et ønske om at disse skal ha høy utnyttelse.

En enhetsleder i Plan- og bygningsetaten trekker frem at etaten har god dialog med Byrådsavdeling for byutvikling. Samtidig har ikke enhetslederen opplevd at dialog med Byrådsavdeling for byutvikling resulterer i endringer i Utdanningsetatens bestillinger. Ifølge enhetslederen er det derfor sjeldent at Plan- og bygningsetaten løfter spørsmål om omfang på bestillinger til Byrådsavdeling for byutvikling.

Enhetslederen viser videre til at Byrådsavdeling for byutvikling støtter Plan- og bygningsetaten når den mener det er behov for å fremme alternative planer. Enhetslederen har erfart at andre byrådsavdelinger i slike situasjoner uttrykker misnøye med Plan- og bygningsetaten til Byrådsavdeling for byutvikling. Byrådsavdelingen forteller at både Byrådsavdeling for kultur og næring og Byrådsavdeling for utdanning tar opp forhold i plansaker som de mener er utfordrende. Det skjer for eksempel når etaten vurderer å fraråde et forslag eller vurderer å fremme et alternativt planforslag, eller når det oppstår uenighet i sakene som virksomhetene ikke kommer seg videre fra, og som kan true tidspunktet for ferdigstilling av skolene.

I tilfeller der Plan- og bygningsetaten vurderer å fraråde et planforslag, informerer den Byrådsavdeling for byutvikling. Ifølge avdelingen er dette informasjon til orientering slik at avdelingen skal være forberedt når andre byrådsavdelinger tar opp saken. Byrådsavdeling for byutvikling er opptatt av at Plan- og bygningsetaten skal bevare sin faglige integritet, og den blander seg derfor ikke inn i etatens faglige vurderinger.

Når saken oversendes fra Plan- og bygningsetaten til politisk behandling, sender Byrådsavdeling for byutvikling den på intern høring i byrådsavdelingene. Dersom byrådsavdelingenes høringssvar spriker veldig, skriver Byrådsavdeling for byutvikling et byrådsnotat som grunnlag for beslutning i byrådet. Byrådsavdelingen forklarer at byrådsnotat brukes ved interessekonflikter mellom ulike sektorer som trenger å løftes til en politisk avklaring. Dersom denne prosessen resulterer i endringer av betydning for plansaken, sender Byrådsavdeling for byutvikling skriftlig bestilling til Plan- og bygningsetaten.

Byrådsavdeling for byutvikling peker på at den ønsker at uenigheter i sakene skal løses på lavest mulig nivå. Byrådsavdelingens erfaring er at mange fastlåste saker løser seg når byrådsavdelingen involveres.

Som vist i kapittel 4 er virksomhetene uenige om konkrete forhold eller vekting av dem, helt fra reguleringen starter opp i alle sakene Kommunerevisjonen har undersøkt. Disse forholdene har betydning for fremdriften. I sakene om Hoff, Ensjø og Lilleberg er de for eksempel uenige om hva som er tilstrekkelig uteareal helt fra starten, mens de er uenige om muligheten for å bevare verneverdig bygningsmasse i saken om Lambertseter. I mai 2023 sender Plan- og bygningsetaten et forslag til en ny utearealsnorm for grunnskoler til Byrådsavdeling for byutvikling. Normen er utarbeidet av Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten, Oslobygg KF og Eiendoms- og byfornyelsesetaten i samarbeid. Normen angir et normtall for utearealet og beskriver en metode for å beregne poeng. Ifølge notatet bidrar metoden til å konkretisere hva kvalitet i grunnskolars uteoppholdsarealer er og ikke er, hvordan god nok kvalitet oppnås, og hvordan det skal kompenseres med andre kvaliteter om uteoppholdsarealer er små. Ifølge Byrådsavdeling for byutvikling er normen per august 2025 ikke tatt til behandling på grunn av manglende kapasitet.

I tildelingsbrevet til Plan- og bygningsetaten for 2025 skriver Byrådsavdeling for byutvikling at den forventer at forslagsstilleren forholder seg til de overordnede rammene som fremkommer av bystyrets vedtatte overordnede arealplaner og statlige og kommunale føringer. Videre bes etaten se på løsninger for å redusere detaljeringsgraden i detaljplaner, slik *Forbedringsprosjekt for innsendt plan (FIP)* også foreslår.

Byrådsavdelingen ber etaten informere om hvilke saker fra kommunale forslagsstillere som ikke forholder seg til overordnede føringer, og hvilke som etaten mener har høy reguleringsrisiko. Da kan byrådsavdelingen ta dette opp med overordnet byrådsavdeling for virksomheten som er forslagsstiller.

5.2.2 Byrådsavdeling for kultur og næring

Oslobygg KF og Byrådsavdeling for kultur og næring har jevnlig dialog om forhold som tidsbruk og kostnadsdrivere i prosjekter. Det er faste styringsmøter gjennom året, et årlig foretaksmøte og i tillegg fire andre faste møter på administrativt nivå, der to handler om tidligfase og to handler om gjennomføringsfasen. Hensikten med møtene er ifølge foretaket å informere om relevante problemstillinger og om status og risikoer i prosjektene.

Foretaket opplyser videre om at det ved behov også har egne møter med byrådsavdelingen om enkeltprosjekter. I enkelte tilfeller, der fremdrift i prosjektarbeidet stanser opp, har foretaket

bedt om bistand fra byrådsavdelingen til å komme videre. Saken om Hoff er et eksempel på det.

Foretaket forventer ikke at byrådsavdelingen skal kunne løse fastlåste situasjoner alene, men at den initierer dialog med andre involverte byrådsavdelinger for å se om sakene kan løses og arbeidet videreføres. Ifølge foretaket bør sakene i utgangspunktet løses på lavest mulig nivå.

Saksbehandlere i Oslobygg KF forteller at uenigheter i prosjektet både er løftet i linja, og tatt opp i Tverretatlig arbeidsgruppe skole (TA Skole), der byrådsavdelingene deltar som observatører, uten at dette har resultert i endringer. Saksbehandlerne har ikke opplevd at det kommer avklaringer eller føringer fra Byrådsavdeling for kultur og næring, verken i saken om Hoff eller i saken om Lambertseter.

En seksjonsleder i Oslobygg KF forteller at foretaket har løftet problemer med flerformålsprosjekter til Byrådsavdeling for kultur og næring gjennom styringsdialogen, men oppgir at det ikke har resultert i endringer i bestillinger. Seksjonslederen opplever at byrådsavdelingene i liten grad skjærer igjennom når virksomhetene står i målkonflikter i reguleringsprosessene.

Byrådsavdeling for kultur og næring peker på at Oslobygg KF både kan og bør utfordre omfang i bestillinger fra virksomheter, spesielt med tanke på utnyttelse og kostnadseffektivitet. Der saker ikke kan løses på lavere nivå, må saker løftes til byrådsavdelingene. Ifølge byrådsavdelingen har Oslobygg KF i økende grad tatt opp utfordringen med bestillinger som ikke kan løses innenfor rammene (tid, kost, plan- og bygningslov eller andre overordnede føringer) gjennom styringsdialogen. Byrådsavdeling for kultur og næring oppgir at den har stilt spørsmål ved behovene Byrådsavdeling for utdanning legger til grunn for bestillingene av skoler totalt sett.

Ifølge byrådsavdeling for kultur og næring blir den involvert i en reguleringssak etter at Plan- og bygningsetaten har oversendt saken til Byrådsavdeling for byutvikling for politisk behandling. Byrådsavdeling for kultur og næring oppgir at den har regelmessige møter med Oslobygg KF der de blant annet går igjennom status på prosjekter, og der foretaket kan ta opp status i reguleringsprosesser. Ifølge Byrådsavdeling for kultur og næring er det kun et fåtall saker der byrådsavdelingen involveres for å avklare eventuelle målkonflikter. Ifølge Byrådsavdeling for kultur og næring er Hoff et eksempel på en slik sak.

Byrådsavdelingen forklarer at dersom Oslobygg KF mener det er nødvendig å endre på behov og krav som er besluttet politisk, skal det løftes. I noen saker har byrådsavdelingen dialog med både overordnet bestiller og Byrådsavdeling for byutvikling. Det gjelder særlig saker som har stoppet opp og har lav fremdrift på grunn av uenigheter mellom Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten og/eller bestilleren. Byrådsavdeling for kultur og næring peker på at fastlåste situasjoner i enkelte tilfeller kan forsøkes løst gjennom bruk av alternative planforslag som løftes politisk.

Våren 2024 informerte Byrådsavdeling for kultur og næring virksomhetene om at det er etablert en kjernegruppe for effektivisering av kommunale byggeprosjekter. Kjernegruppen består av alle kommunaldirektørene i byrådsavdelingene og ledes av kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for kultur og næring. På våren 2025 bestilte gruppa redegjørelser fra

virksomhetene om hva utfordringen med Hoff flerformålsprosjekt har vært, og hvordan det bedre kunne vært løst. Informasjonen skal brukes til læring. Byrådsavdeling for kultur og næring opplyser at kjernegruppa har som formål å se på hvordan man kan effektivisere tidsbruk i kommunale byggeprosesser.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Både Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur og næring har etablert et system for å holde seg informert om forhold som kan påvirke fremdriften i detaljreguleringer.

Som beskrevet i kapittel 4 oppstår det noen ganger målkonflikter. Kommunerevisjonens gjennomgang av utvalgte saker indikerer at sektorinteresser i noen tilfeller gir hindringer i arbeidet med å finne løsninger. Byrådsavdelingene har i for liten grad iverksatt tiltak når sakene låser seg, og de har ikke i tilstrekkelig grad etablert effektive virkemidler for å bidra til at målkonflikter løses.

Samlet sett legger byrådsavdelingene i for liten grad til rette for effektiv fremdrift gjennom samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter.

6 Systemet for å følge med på resultatoppnåelse for saksbehandlingstid

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi hvordan Byrådsavdeling for byutvikling følger med på og følger opp Plan- og bygningsetatens resultatoppnåelse. Videre beskriver og vurderer vi Plan- og bygningsetatens system for å følge med på, og følge opp egen resultatoppnåelse på saksbehandlingstid av detaljreguleringer.

6.1 Revisjonskriterier

- Byrådsavdeling for byutvikling skal følge med på og følge opp Plan- og bygningsetatens resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.
- Plan- og bygningsetaten skal ha et system for å følge med på og følge opp egen resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Byrådsavdeling for byutviklings oppfølging

Byrådsavdeling for byutvikling følger opp Plan- og bygningsetatens resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer gjennom den ordinære styringsdialogen.

Saksbehandlingstid er fast punkt på de månedlige etatsstyringsmøtene, og Plan- og bygningsetaten presenterer status på utvalgte milepæler i saksbehandlingen i disse møtene. De utvalgte milepælene inkluderer blant annet område- og prosessavklaring, offentlig ettersyn og oversendelse til Byrådsavdeling for byutvikling. Byrådsavdeling for byutvikling peker på at skolesaker har hatt en egen tverrsektoriell arena for oppfølging der den har deltatt, kalt Skoleforum. Det har ikke vært møter i Skoleforum de siste årene.

Temaer i etatsstyringsmøtene skal være måloppnåelse, resultater og risiko for virksomheten i stort. Ifølge tildelingsbrevet fra byrådsavdelingen til Plan- og bygningsetaten for 2025 er ikke mål- og resultatstyring bare knyttet til tildelingsbrevet, men til helheten i virksomhetens portefølje. Dette skal derfor reflekteres i etatsstyringsmøtene, ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Basert på tildelingsbrevet for 2024 og 2025 forventer Byrådsavdeling for byutvikling at etaten følger opp de igangsatte tiltakene for å redusere saksbehandlingstiden. Ifølge tildelingsbrevene forventer byrådsavdelingen at den samlede tidsbruken for innsendte reguleringsplaner vil bli redusert i betydelig grad. Byrådsavdelingen ber etaten legge frem resultater gjennom året som viser at tiltakene har en positiv effekt. Det er også en føring begge årene at etaten skal bidra til raskere plan- og byggesaksbehandling, herunder bidrar til å redusere tiden som går med til detaljreguleringer. Videre bes etaten i tildelingsbrevet for 2025 å se på løsninger for å redusere detaljeringsgraden i detaljplaner, slik *Forbedringsprosjekt for innsendt plan* (FIP) også foreslår. Forbedringsprosjektet er nærmere omtalt i kapittel 6.2.2.

I tildelingsbrevet til Plan- og bygningsetaten for 2024 fremgår det at etaten aktivt skal bidra til at flere reguleringsplaner fører frem til vedtak. Det fremgår videre i tildelingsbrevet for 2024 at forbedringsprosjektet fokuserte på å tydeliggjøre kommunikasjonen for å styrke tilliten i prosessene med mål om lavere tidsbruk hos alle parter. Etaten bes videre om på egnet

måte avslutte saker som ikke har fremdrift, eller fremme disse til avsluttende politisk behandling dersom offentlig ettersyn er gjennomført. Det forventes at etaten tar særskilt tak i tidsbruken for oppstartsmøter slik at forslagsstilleren får de nødvendige avklaringene tidlig. Det må legges frem resultater i 2024 som viser at i tiltakene i forbedringsprosjektet har positiv effekt. Som nevnt ovenfor formidler etaten status gjennom de månedlige etatsstyringsmøtene. I tillegg rapporteres status blant annet i årsberetningen. I årsberetningen for 2024 fremgår ytterligere resultater for saksbehandlingstiden for detaljreguleringer, jf. kapittel 6.2.2.

6.2.2 Plan- og bygningsetatens system

Plan- og bygningsetaten henter ut informasjon fra saksbehandlingssystemet for å følge med på resultatoppnåelse for saksbehandlingstid. Internt inngår informasjonen i en ukentlig rapport til alle ledere og i en månedlig grafisk fremstilling som presenteres i etatens virksomhetsstyringsmøter. Den månedlige fremstillingen presenteres også for Byrådsavdeling for byutvikling i etatsstyringsmøtene.

Den ukentlige rapporten inneholder blant annet produksjonstall for område- og prosessavklaring, offentlig ettersyn og oversendelse til politisk behandling, og status sett opp mot frister.

Plan- og bygningsetaten har flere resultatindikatorer med måltall som handler om saksbehandlingstid, hvorav ett av disse gjelder detaljreguleringer eksplisitt. Resultatindikatoren sier at det maksimalt skal gå tolv uker fra planforslaget sendes inn (saken er komplett), til den legges ut på offentlig ettersyn. I årsberetningen for 2024 fremgår det at etaten var innenfor denne fristen i 2022, 2023 og 2024. I rapporten for andre tertial 2025 (til og med august) er resultatet for behandling av innsendt plan 8,9 uker, og prognosen for året tolv uker.

I etatens årsberetninger fremgår ytterligere detaljer om saksbehandlingstiden for detaljreguleringer. I rapporten for 2024 fremgår det at Plan- og bygningsetaten

- produserte 40 område- og prosessavklaringer
- behandlet 100 prosent av sakene til offentlig ettersyn med lovbestemt frist innen fristen
- behandlet 26 prosent av sakene til politisk behandling innen fristen
- brukte i gjennomsnitt 43,9 uker fra høringsfrist til saken ble oversendt rådhuset for politisk behandling

Det fremgår videre at etaten i gjennomsnitt brukte 10,1 uker på behandlingen av område- og prosessavklaringer. Til sammenligning brukte etaten 18,5 uker i 2023.

I årsberetningen for 2024 fremgår det at Plan- og bygningsetaten har fortløpende oversikt over saksportefølje og saksbehandlingstid på de ulike produksjonsområdene. Disse overvåkes hver uke, og etaten oppgir at den setter inn tiltak når porteføljen eller saksbehandlingstiden øker.

Etatens kvalitetsstyringssystem beskriver hvordan saksbehandlere skal registrere tid i sakene. Ifølge beskrivelsen skal saksbehandlingstid etter fristen på tolv uker regnes fra saksbehandleren mottar planforslag (etter dialogfase og kart- og bestemmelsesmøte), til

vedtak om offentlig ettersyn. Den tiden som går mellom det tidspunktet saksbehandleren gir beskjed om at saken ikke er komplett eller at det er behov for ytterligere informasjon, og til saksbehandleren mottar det, skal trekkes fra. Systemet beskriver også hvordan saksbehandleren skal registrere tid for å skille mellom det etaten kaller bransjetid, og tid etaten selv bruker på saksbehandlingen. Ifølge beskrivelsen i kvalitetsstyringssystemet er bransjetid definert som den tiden som går fra Plan- og bygningsetaten sender brev til søkeren om behov for dokumentasjon, til etterspurt dokumentasjon foreligger.

Vinteren 2020/2021 startet Plan- og bygningsetaten arbeidet med prosjektet *Forbedringsprosjekt innsendt plan* (FIP). Prosjektets sluttrapport kom i juni 2024. FIP er et forbedringsprosjekt som skal identifisere hva som tar tid i arbeidet med planforslag, og hvordan tiden kan kortes ned. Målet til forbedringsarbeidet er å redusere saksbehandlingstid for alle parter ved å øke effektiviteten. Prosjektet har bestått av fem faser: en planleggingsfase, en kartleggings- og analysefase, en innspill- og utvelgelsesfase, en implementeringsfase og en forvaltningsfase. Forvaltningsfasen fortsetter også etter juni 2024. Tiltakene som ble valgt innledningsvis, lå i hovedsak langs to linjer

- konkrete tiltak eller delprosjekter som skulle gjelde for alle planer og være overordnede
- konkrete piloter, tester og forbedringstiltak som var ment å skulle være laboratorier for å teste endrede arbeidsmetoder

I den første delen av implementeringsfasen ble det gjennomført 72 ulike piloter og tiltak, der oppgaver og ansvar var fordelt i etaten.

Kartlegginger gjennomført som del av FIP viser at ansvaret for saksbehandlingstiden som skal reduseres, er delt mellom etater, politiske organer og utbyggere. Løsningen for å redusere saksbehandlingstiden ligger derfor i samhandlingen mellom de involverte. FIP definerte seks tiltak ved oppstart av implementeringsfasen. Disse tiltakene inneholdt konkrete handlinger som skulle utføres. Etter testing skulle det vurderes om disse skulle bli permanente endringer. Dersom piloten ikke kunne dokumentere effekt på prosjektets målbilde, skulle endringene ikke implementeres som faste.

Gjennom forbedringsarbeidet har Plan- og bygningsetaten identifisert ulike faktorer som kan bidra til å effektivisere planprosessen, som for eksempel at tydelig rolleforståelse skaper forutsigbarhet, og at fokus på det som er vesentlig, gir fremdrift. Prosjektet har blant annet iverksatt piloter for å oppnå tettere samarbeid, bedre samhandling mellom kommunale etater, og en forenklet oppstartsfase. Videre inkluderer lista over tiltak i 2023 og 2024 revisjon av planer og rutiner samt oppdateringer i KSS. Ifølge sluttrapporten fra juni 2024 har prosjektet levert månedlige rapporter til prosjektets styringsgruppe som har redegjort for status på prosjektets overordnede mål og for resultatindikatorer for saksflyt.

I sluttrapporten fremgår resultatene av målinger av tidsbruk i de ulike fasene fra august 2022 (som var da implementeringsfasen startet) og til sommeren 2024. Ifølge rapporten har tiden etaten har brukt fra bestilling og til område- og prosessavklaring, gått ned fra 25,6 til 11 uker. Tiden etaten har brukt frem til saken går til offentlig ettersyn har gått fra 17,8 til 13,6 uker, og tiden etaten har brukt fra høringsfristen går ut, og til saken sendes til politisk behandling, har gått fra 32,4 til 17,1 uker.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for byutvikling følger med på og følger opp Plan- og bygningsetatens resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.

Plan- og bygningsetaten har et system for å følge med på og følge opp egen resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer. Etaten har iverksatt flere tiltak gjennom prosjektet *Forbedringsprosjekt innsendt plan* som kan bidra til kortere saksbehandlingstid for detaljreguleringer.

Plan- og bygningsetatens beregninger av egen saksbehandlingstid viser at den er redusert i flere faser. Som vist i kapittel 4 er det i noen saker utfordringer i kommunikasjonen mellom virksomhetene. Det gir risiko for at etatens definisjon av egen tid og bransjetid ikke alltid reflekterer alle nyanser om hvilke virksomheter som reelt sett kan påvirke tidsforbruket. Det gjelder for eksempel i tilfeller der virksomhetene ikke har en omforent forståelse av hva en utredning skal inneholde.

7 Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjon

Samlet sett sørger Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten delvis for effektiv behandling av reguleringsplaner for kommunale bygg.

Undersøkelsen viser at Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten i mange tilfeller finner løsninger på konkrete spørsmål og utfordringer i detaljreguleringssakene. Både Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF har skriftlige rutiner som kan legge til rette for hensiktsmessig dialog og mer effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.

Plan- og bygningsetaten har et system for å følge med på og følge opp egen resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer, og Byrådsavdeling for byutvikling følger opp dette.

Samtidig bidrar ikke virksomhetenes praksis alltid til effektiv fremdrift, og byrådsavdelingene legger i for liten grad til rette for effektiv fremdrift gjennom samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter.

I undersøkelsen har vi sett eksempler på utfordringer i dialogen og samarbeidet mellom virksomhetene. Dette har betydning for fremdriften. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at virksomhetene i noen tilfeller har for høy terskel for å kontakte hverandre, og om samarbeidet mellom dem alltid er godt.

Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten har ulike roller i reguleringsprosessen. Dette har betydning for hvordan virksomhetene jobber for å finne løsninger på konkrete forhold de er uenige om. Undersøkelsen gir indikasjoner på at virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad jobber for å finne løsninger på uenighet og målkonflikter der det er mulig. Kommunerevisjonen mener virksomhetene i flere tilfeller bruker for lang tid på å avklare forhold de er uenige om. Det gjelder for eksempel spørsmål om utredninger, detaljeringsgrad og premisser for reguleringssaken.

En viktig del av reguleringsprosessen handler om å veie hensyn mot hverandre og vurdere ulike løsninger. I flere tilfeller står virksomhetene langt fra hverandre. Det påvirker fremdriften. Det gjelder for eksempel når virksomhetene har ulikt syn på om omfang og kvalitet i bestillingen til Oslobygg KF er forenelig med begrensninger som gjelder for den aktuelle tomten.

Kommunerevisjonen mener det er grunn til å stille spørsmål ved om virksomhetene i stor nok grad tar hensyn til hverandres rolle. Samlet sett kan dette påvirke innholdet i planforslagene som sendes til behandling, og måten ulike hensyn avveies på i forslagene.

Både Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur og næring har etablert et system for å holde seg informert om forhold som kan påvirke fremdriften i detaljreguleringer. De har i for liten grad iverksatt tiltak når sakene låser seg, og de har ikke i tilstrekkelig grad etablert effektive virkemidler for å bidra til at målkonflikter løses. Vår gjennomgang av

utvalgte saker indikerer at sektorinteresser i noen tilfeller gir hindringer i arbeidet med å finne løsninger.

7.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler byråden for byutvikling og byråden for kultur og næring

- å iverksette ytterligere tiltak som kan bidra til at fastlåste situasjoner og målkonflikter på tvers av sektorer avklares tidlig

Kommunerevisjonen anbefaler Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF

- å iverksette ytterligere tiltak som bidrar til forbedret rolleforståelse, tillit og samarbeid
- å iverksette tiltak som kan bidra til økt felles forståelse av forhold som er vesentlig for planprosessen. Dette omfatter særlig
 - hvilke begrensninger og muligheter som gjelder
 - utredningsbehov
 - hvilket detaljeringsnivå som er hensiktsmessig
- å vurdere å iverksette tiltak som bidrar til at planforslagene er realistiske og legger til rette for gjennomføring

8 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling, byråden for kultur og næring, Utdanningsetaten, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten. I dette kapittelet presenterer og vurderer vi sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg tre til syv.

8.1 Byråden for byutvikling

8.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden for byutvikling trekker frem at Kommunerevisjonen underveis i undersøkelsen vurderte å utvide revisjonen til å omfatte bestillersiden. Byråden tror at en slik utvidelse hadde gitt et bedre og mer fullstendig bilde av avhengighetene, utfordringene og handlingsrommet i prosessen.

Byråden peker på at det ligger til planmyndigheten å gjøre en sektorovergripende vekting av de ulike interessene i plansakene og avgi en planfaglig anbefaling som følger saken til politisk behandling. Videre viser byråden til at de aller fleste sakene Plan- og bygningsetaten mottar strider mot overordnede planer og føringer. Byråden skriver at reguleringsrisikoen blir høy når det er strid med overordnede planer og føringer, og at planprosessene erfaringsmessig tar lengre tid da.

Videre viser byråden til at det ligger tiltak i tildelingsbrevene for 2025 og 2026, som ikke har virket i undersøkelsesperioden. Det gjelder blant annet

- føringen om at forslagsstilleren forholder seg til de overordnede rammene
- Plan- og bygningsetatens mulighet til å løfte planer med kommunale forslagsstillere som bryter med overordnede føringer til byrådsavdelingen tidlig
- reduksjon i detaljeringsgrad

Ifølge byråden har Byrådsavdeling for byutvikling bedt om at føringen om forslagsstiller også legges inn i tildelingsbrev til etater og foretak som er forslagsstillere.

Byråden ser av rapporten at utredninger er et konflikttema mellom Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten. Byråden sendte et brev til kommunal- og distriktsministeren 5. mai 2025 der byråden spilte inn forenklingstiltak rettet mot statlige krav om utredninger. I brevet viser byråden blant annet til at:

- det er usikkerhet angående hva som kreves og nivået på utredningene
- få av kravene er hjemlet direkte i lov eller forskrift, og det er uklart om departementet har tatt stilling til at loven faktisk hjemler/oppstiller så omfattende utredningskrav
- statlige planretningslinjer gir føringer for kommunens plansaksbehandling, uten at kommunen har alle verktøy for å kunne oppfylle føringene
- det ville være en gevinst om alle føringer var samlet ett sted
- at skillet mellom krav og forventninger må være tydeligere
- tydeligere minimumskrav til utredningsnivå kan bidra til større forutsigbarhet og tydeligere forventningsavklaringer mellom kommunen og forslagsstilleren

Byråden skriver at Byrådsavdeling for byutvikling har hatt dialog med Plan- og bygningsetaten om tiltakene etaten ser for seg å iverksette. Byråden oppgir at etatens iverksettelse av tiltakene vil følges opp gjennom etatsstyringen. Videre skriver byråden at det har vært dialog mellom Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur og næring om tiltak på byrådsavdelingsnivå. Byråden viser til beskrivelsen av tiltakene i uttalelsen fra byråd for kultur og næring.

8.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig i at overordnet og operativ bestiller av skoleprosjekter er relevante aktører for detaljreguleringsprosessen av skolebygg. Selv om overordnet og operativ bestiller ikke er reviderte enheter i forvaltningsrevisjonen, er blant annet bestillingene og dialog om endringer i bestillingene beskrevet i kapittel 4. Operativ bestiller er omfattet av undersøkelsen, men som følge av å ikke være revidert enhet er ikke operativ bestillers praksis vurdert av Kommunerevisjonen.

Alle forvaltningsrevisjoner må avgrenses, og dette er alltid en avveining mellom ulike forhold. Valget om å ikke inkludere bestillersiden som reviderte enheter skyldes blant annet omfanget på undersøkelsen. Ettersom bestillersiden ikke har en formell rolle i detaljreguleringsprosessen, ville en slik utvidelse både innebære å utlede nye revisjonskriterier og samle inn omfattende mengder data. Prosessen som ledet frem til at Oslobygg KF mottok bestilling på de utvalgte prosjektene går også langt tilbake i tid. Det ville etter Kommunerevisjonens vurdering påvirke muligheten til å innhente gode intervjudata om for eksempel KVV-arbeidet for skoleprosjektene. For både Lambertseter skole og Hoff skole er KVVene fra perioden før 2017.

Vi mener rapporten likevel gir et tilstrekkelig bilde av avhengighetene, utfordringene og handlingsrommet til de reviderte enhetene i detaljreguleringsprosessen. Kommunerevisjonen merker seg at føringen byråden viser til om at forslagsstiller skal forholde seg til overordnede rammer, ikke inngår eksplisitt i verken foretaksbrevet til Oslobygg KF eller tildelingsbrevet til Utdanningsetaten for 2025.

8.2 Byråden for kultur og næring

8.2.1 Byrådets uttalelse

Byråden for kultur og næring kommenterer Kommunerevisjonens praksis med å intervju saksbehandlere i virksomhetene alene. Byråden mener erfaring viser at denne metoden kan føre til upresise svar, som ikke stemmer med virksomhetens vurderinger på ledelsesnivå. Byråden mener dette er uheldig med tanke på å komme frem til et presist faktum, og mener det kan oppleves som en belastning for de saksbehandlerne som intervjues.

Byråden mener rapporten bærer preg av at detaljreguleringssaker har to sider der forslagsstilleren og planmyndigheten settes opp mot hverandre i spørsmålet om hvem som har ansvar for lang saksbehandlingstid. Byråden mener dette i noen grad blir en formalistisk øvelse preget av å peke på hvor initiativet til fremdrift ligger til enhver tid. Byråden mener Kommunerevisjonen også burde sett på hvor arbeidskrevende kravet til utredninger fra planmyndigheten faktisk er, eller hvordan aktiv bruk av handlingsrommet i regelverket kunne bidratt til raskere fremdrift.

Byråden trekker frem at Kommunerevisjonens anbefalinger er utformet på en måte som gir inntrykk av at Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten er likeverdige parter i detaljreguleringssakene. Ifølge byråden er det imidlertid ikke slik. Byråden skriver at Plan- og bygningsetaten definerer detaljeringsnivået og omfanget på utredningene som skal gjennomføres i prosessen. Byråden er enig i at god dialog og samhandling kan bidra til mer effektive prosesser, men mener samtidig at det er Plan- og bygningsetaten som har myndighet til å gjøre noe reelt med omfanget på utredningene og detaljeringsnivået som legges til grunn i detaljreguleringsprosessen.

Byråden er enig i at mer og tidligere dialog kunne bidratt til raskere fremdrift i enkelte prosjekter på byrådsavdelingsnivå, mens det på virksomhetsnivå allerede er omfattende dialog uten at dette bidrar til tydelig nedgang i tidsbruken. Samtidig skriver byråden at rapporten blir noe utilstrekkelig fordi den ikke tar stilling til detaljeringsnivået i detaljreguleringssakene, eller hvordan planmyndigheten bruker handlingsrommet.

Byråden beskriver tre tiltak som allerede er besluttet. Det første tiltaket er et statusmøte mellom Byrådsavdeling for kultur og næring som overordnet utfører, overordnet bestiller, operativ bestiller og operativ utfører. For saker der Byrådsavdeling for helse eller Byrådsavdeling for utdanning er overordnet bestiller, deltar også Byrådsavdeling for byutvikling. For de øvrige sektorene inviteres Byrådsavdeling for byutvikling ved behov. Ifølge byråden er formålet med statusmøtene

- å legge bedre til rette for god informasjonstilgang og informasjonsutveksling mellom byrådsavdelingene og operative virksomheter
- å tilby møteplasser for drøfting av oppfølging av oppdrag/byggeprosjekter som er under utredning, prosjektering eller bygging

Byråden skriver at møtene skal bidra til bedre samarbeid og samhandling mellom byrådsavdelingene og underliggende virksomheter. Ifølge byråden bør det normalt ikke tas beslutninger i disse møtene av vesentlig betydning, da slike saker skal følges opp gjennom ordinær tjenestevei. Byråden mener imidlertid at møtene vil kunne bidra til

- at målkonflikter løftes og avklares raskere
- å skape felles forståelse for hva som skal til i prosjekter som har stoppet opp, har lavere fremdrift enn det som er planlagt eller større kostnadsavvik

Det andre tiltaket byråden beskriver er innføringen av en rutine for forprosjektfasen. Rutinen innebærer at Byrådsavdeling for kultur og næring som overordnet utfører skal kalle inn til faglig drøfting i prosjekter der fremdrift, planleggingsramme P50/P85 fra KS1 eller prosjekteringsutgifter angitt i bestillingen av forprosjekt overskrides. Overordnet bestiller, Byrådsavdeling for finans og eventuelt Byrådsavdeling for byutvikling skal kalles inn til den faglige drøftingen, før byrådet behandler spørsmålet om prosjektet skal stoppes eller få utvidet planleggingsramme. Byråden trekker frem at eventuelle kostnadsøkninger som følge av forhold i reguleringsprosessen vil kunne fanges opp gjennom dette møtet.

Det tredje tiltaket byråden beskriver er to til fire møter mellom Byrådsavdeling for kultur og næring og Byrådsavdeling for byutvikling hvert år. Hensikten med møtene skal være gjensidig

informasjonsutveksling om og drøfting av større saker innenfor Byrådsavdeling for kultur og nærings utbyggingsportefølje.

8.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Individuelle intervjuer er en hyppig brukt metode innen forvaltningsrevisjon, jf. for eksempel *Veileder i forvaltningsrevisjon* (NKRF, 2023, kapittel 10.2.1). Det er ikke uvanlig at ansatte med sentrale oppgaver innenfor det undersøkte området kan ha en annen oppfatning i enkeltspørsmål enn virksomhetens ledelse. Det utgjør i seg selv ikke et problem med tanke på å framskaffe gyldig og korrekt informasjon om virksomhetenes praksis. Som det framgår av metodekapittelet har vi intervjuet personer som har en sentral rolle i behandlingen av detaljreguleringer i de undersøkte virksomhetene. Disse personene har altså førstehånds kjennskap til det vi har intervjuet dem om. Vi har også intervjuet ledere. For å få et godt grunnlag for våre vurderinger har vi intervjuet personer i ulike roller og virksomheter om de samme temaene. Vi har også gjennomgått et stort omfang dokumentasjon i de undersøkte sakene.

I forbindelse med verifiseringen av utkastet til faktafremstilling tok Byrådsavdeling for kultur og næring opp at vi ikke hadde intervjuet ledelsen i virksomhetene. I etterkant intervjuet vi administrerende direktør i Oslobygg KF. Byrådsavdelingen pekte videre på at vi hadde utelukket en rekke fakta og at faktabeskrivelsen i stor grad var en sammenstilling av påstander som hadde fremkommet i intervju med utvalgte saksbehandlere og mellomledere, uten at vi hadde dokumentert om det var hold i påstandene. Kommunerevisjonen fulgte opp dette ved å be byrådsavdelingen om konkret tilbakemelding på

- hvilke fakta de mente var utelatt
- hvilke intervjudata byrådsavdelingen mente inneholdt feil
- hvilke prosesser som ikke var fremstilt på en tilstrekkelig måte

Byrådsavdeling for kultur og næring ga ingen tilbakemelding på denne henvendelsen.

Kommunerevisjonen er enig i at detaljreguleringssaker kan oppfattes som å ha to sider, og at det oppstår målkonflikter i noen saker. Vi er imidlertid ikke enig i at undersøkelsen i noen grad blir en formalistisk øvelse i å peke på hvor initiativet til fremdrift til enhver tid ligger. I kapittel fire beskriver vi virksomhetenes praksis, som blant annet handler om hvordan de jobber med sakene internt, hva som påvirker det de gjør, og ikke minst hvordan de forholder seg til hverandre underveis i prosessen. Det er også grunnen til at Kommunerevisjonens anbefalinger ikke handler om *omfanget* på samarbeidet og dialogen, men *innholdet* i samarbeidet og dialogen.

Kommunerevisjonen mener byråden beskriver relevante tiltak. Vi har forståelse for at byråden mener rapporten ville gitt mer nytteverdi dersom vi hadde vurdert både Plan- og bygningsetatens bruk av skjønn etter plan- og bygningsloven, og om nivået på krav til utredninger er hensiktsmessig. Som tidligere nevnt må alle forvaltningsrevisjoner avgrenses. Kommunerevisjonen har vært tydelig ovenfor virksomhetene underveis i prosjektgjennomføringen på at vi ikke kom til å gå inn på planfaglige vurderinger. Dette er også lagt til som en avgrensning i kapittel 1.3 på bakgrunn av uttalelsene. Denne avgrensningen skyldes en helhetsvurdering av revisjonens omfang og nytteverdi, og vi er normalt forsiktige

med å overprøve myndighetsskjønn. Det er mulig å revidere utøvelse av planfaglig skjønn, men en slik utvidelse ville utløst behov for å utlede flere revisjonskriterier, innsamling og analyse av flere data. Dette innebærer komplekse juridiske og planfaglige vurderinger. Det er ikke gitt at en slik vurdering ville gitt et mer utfyllende svar på hvorfor detaljreguleringssakene tar lang tid. Som det fremgår i rapporten står virksomhetene ofte langt fra hverandre i synet på nettopp denne typen spørsmål, og vår analyse viser at det er når spørsmålene ikke avklares og virksomhetene i liten grad nærmer seg hverandre, at tiden går. Det mener vi gjenspeiles i anbefalingen til virksomhetene om å iverksette tiltak som kan bidra til økt felle forståelse av nettopp begrensninger og muligheter, utredningsbehov og detaljeringsnivå.

8.3 Utdanningsetaten

8.3.1 Utdanningsetatens uttalelse

Utdanningsetaten trekker frem at rapporten for det meste er i tråd med innspill etaten har gitt. Samtidig mener etaten at det er nødvendig å korrigere omtalen av skolebehovsplanens betydning for prosjektarbeidet. Ifølge Utdanningsetaten er det ikke riktig at skolebehovsplanen legger grunnlaget for bestilling av skoleprosjekter. Etaten skriver at den følger kommunens investeringsregime, og at det derfor er oppdrag fra Byrådsavdeling for utdanning som er grunnlaget for bestilling av skoleprosjekter.

8.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig med Utdanningsetaten om at bruk av ordet «grunnlag» ikke er tilstrekkelig presist, og at det kan skape inntrykk av at skolebehovsplanen er første steg i prosessen som beskrives. På bakgrunn av etatens uttalelse har Kommunerevisjonen fjernet setningen fra kapittel 2.1. Kapittelet er ment som en kort innføring i investeringsregimet, og er etter Kommunerevisjonens syn ellers i tråd med det etaten peker på.

8.4 Oslobygg KF

8.4.1 Oslobygg KFs uttalelse

Oslobygg KF er enig i at reguleringsplanarbeidet tar for lang tid. Foretaket er imidlertid usikre på om rapporten i tilstrekkelig grad belyser rotårsakene til at arbeidet tar for lang tid. Oslobygg KF mener at Kommunerevisjonen i hovedsak peker på utfordringer i dialogen og samarbeidet som av betydning for fremdriften. Foretaket trekker frem at omfattende tidsbruk gjelder i de fleste plansaker i Oslo og til dels i andre bykommuner, og at dette er løftet til departementsnivå.

Foretaket skriver at det er mye som tyder på at lang saksbehandlingstid skyldes økende utredningskrav og kompleksitet, kryssende interesser og sammensatte utfordringer i arealforvaltningen. Ifølge foretaket viser det at det er lite trolig at tidsbruken skyldes samarbeidet mellom Oslobygg KF og Plan og bygningsetaten.

Foretaket er av den oppfatning at rapporten i for liten grad vurderer eller peker på andre utfordringer som eksempelvis detaljeringsgraden i reguleringssakene (både fra Plan- og bygningsetaten, overordnede eksterne myndigheter og andre kommunale virksomheter) og hvorvidt planmyndigheten i stor nok grad utnytter sitt handlingsrom i myndighetsutøvelsen.

Foretaket mener revisjonen hadde hatt større nytteverdi dersom noen av disse forholdene også ble berørt.

Oslobygg KF skriver at foretaket har en nøkkelrolle i forbedringsarbeidet, og ønsker fortsatt å bidra aktivt i dette til beste for Oslo.

Videre vurderer Oslobygg KF at det hadde vært hensiktsmessig om Kommunerevisjonen også hadde revidert plansaker for andre formålsbygg enn kun skoler, og sett litt bredere på årsaker til tidsbruk i plansaker ut over samarbeid mellom virksomhetene.

Foretaket lister opp flere samarbeidsfora der foretaket deltar sammen med Plan- og bygningsetaten, og foretaket opplever at det er lagt til rette for godt samarbeid. Foretaket stiller derfor spørsmål ved om det er ytterligere samarbeid som er det viktigste tiltaket for å redusere tidsbruk, eller om det andre forhold.

Foretaket oppgir at det jobber kontinuerlig med å legge til rette for effektive planprosesser for å fremskaffe kommunale bygg raskere. I 2025 igangsatte foretaket møter på mellomledernivå med fokus på samarbeid og bedre rolleforståelse. Foretaket oppgir at møtene også skal være en mulighet til å ta tak i saker før de utvikler seg i negativ retning. Oslobygg KF oppgir at foretaket planlegger å gjennomføre et nytt seminar i samarbeid med Plan- og bygningsetaten i løpet av våren 2026, med fokus på samhandling og rolleforståelse. Det vil benyttes en ekstern fasilitator i gjennomføringen. I tillegg vil foretaket styrke dialogen på direktørnivå.

8.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig i at en forvaltningsrevisjon om detaljreguleringer av kommunale bygg gjerne også kunne inkludert prosjekter som ikke er skoler. Valg av case er alltid en avveining mellom ulike hensyn. Som det er redegjort for i metodevedlegget skyldes valget om å bare inkludere prosjekter der skoler var hovedformål dels at det var et begrenset antall aktuelle reguleringssaker i perioden til andre formål, og dels at konsentrasjon om ett hovedformål kunne gjøre det tydeligere hva som var eventuelle utfordringer i kommunens arbeid med slike saker. Kommunerevisjonen vil imidlertid trekke frem at flere av sakene også inneholder andre formål enn bare skole.

Kommunerevisjonen merker seg at foretaket ikke er sikker på om rapporten i tilstrekkelig grad belyser rotårsakene til at arbeidet tar for lang tid. Ifølge foretaket skyldes det at vi i hovedsak peker på utfordringer i dialogen og samarbeidet, uten å vurdere om Plan- og bygningsetaten har utøvd tilstrekkelig skjønn eller lagt inn nødvendige krav om detaljer i de utvalgte sakene.

Kommunerevisjonen er enig i at vi trekker frem utfordringer i samarbeidet og dialogen som noe av forklaringen på hvorfor sakene tar lang tid. Som nevnt ovenfor beskriver vi virksomhetenes praksis i kapittel fire, som blant annet handler om hvordan de jobber med sakene internt, hva som påvirker det de gjør, og ikke minst hvordan de forholder seg til hverandre underveis i prosessen. Det er også grunnen til at Kommunerevisjonens anbefalinger ikke handler om *omfanget* på samarbeidet og dialogen, men *innholdet* i samarbeidet og dialogen. Det fremgår flere steder i rapporten at det nettopp er avstanden i oppfatningen om for eksempel detaljeringsnivå og utredningskrav, som skaper utfordringer og bidrar til at sakene drar ut i tid. Det gjenspeiles i Kommunerevisjonens anbefalinger om felles forståelse av blant annet

utredningsbehov og detaljeringsnivå, og om tiltak som bidrar til at planforslagene er realistiske og kan gjennomføres.

8.5 Plan- og bygningsetaten

8.5.1 Plan- og bygningsetatens uttalelse

Plan- og bygningsetaten trekker frem at verken overordnet eller operativ bestiller er inkludert som reviderte enheter i undersøkelsen. Etaten skriver at bestiller ofte legger premisser for en plan, og at valget om å ikke inkludere disse rollene i revisjonen derfor gjør at grunnleggende premisser i prosjektene ikke er beskrevet.

Etaten peker på at flere av de utvalgte sakene har høy reguleringsrisiko. Selv om risikoen er kjent, er den ifølge etaten ikke fullt ut utredet før bestillingen gis. Slik skapes det målkonflikter mellom kommunens utførende og kommunens planleggende virksomhet. Etaten mener at dette er målkonflikter virksomhetene i liten grad kan løse i dialogen seg imellom.

Plan- og bygningsetaten peker på at den skal ivareta en rekke nasjonale og kommunale hensyn som planmyndighet, og at den forvalter plan- og bygningsloven. Etaten skriver at Oslobygg KF skal gjennomføre bestillingen foretaket har fått, og at de begge er pliktige til å optimalisere sine oppdrag. Ifølge etaten vil konseptvalg med høy reguleringsrisiko med all sannsynlighet medføre økt tidsbruk for å komme i mål. Etaten mener spørsmålet er hvor i prosessen målkonfliktene best kan løses, og mener det er vanskelig å peke på aktuelle tiltak uten å se hele prosessen under ett.

Plan- og bygningsetaten kjenner seg igjen i konklusjonene om utfordringer i dialogen og samarbeidet mellom virksomhetene, og at dette har betydning for fremdriften. Etaten ser tydelig at tillit og kommunikasjon er viktige faktorer. Videre ser etaten viktigheten av å avdekke målkonflikter så tidlig som mulig for å etablere en omforent forståelse av mulighetsrommet for at detaljreguleringsplanen kan anbefales. Etaten trekker frem at dialogen må ha ordnede former, og at det også må gjelde for bruk av alternative planforslag.

Overordnet sett opplever Plan- og bygningsetaten at det er uklart hvordan Kommunerevisjonen vektlegger det at etaten forvalter en sektorovergripende lov. Etaten trekker frem at Kommunerevisjonen skriver at planprosessen skal avveie hensyn mot hverandre, og peker på at det er etaten selv som gjør denne avveiningen som planmyndighet. Etaten opplever derfor noen av formuleringene som uklare.

Plan- og bygningsetaten trekker frem anbefalingen om at virksomhetene bør vurdere å iverksette tiltak som bidrar til at planforslagene er realistiske og legger til rette for gjennomføring. Etaten mener denne formuleringen kan tolkes ulikt av etaten og Oslobygg KF, og trekker frem at realisme kan handle om teknisk gjennomførbarhet innenfor avsatt budsjett, eller om realisme sett opp mot overordnede planer og ivaretagelse av nasjonale hensyn.

Plan- og bygningsetaten skriver at etaten ser for seg følgende tiltak på bakgrunn av rapporten

- Rettidige referater er understreket i etatens rutiner. Etaten vil jobbe videre med å sette av tilstrekkelig tid og kapasitet til å ferdigstille referater fra avholdte møter, før saksbehandleren går i gang med å jobbe med oppfølgingspunkter og videre dialog. Samtidig vil etaten se på mulig bruk av ny teknologi for å spare tid i utarbeidelsen.

- I juni 2025 opprettet etaten og Oslobygg KF fast dialog på ledernivå. Etaten skriver at de har møter med en til to måneders frekvens. Målsettingen med dialogen er å løfte opp samarbeidet i planprosesser og ha høy takhøyde for å ta opp problemer.
- Etaten vil følge opp muligheten til å løfte saker som har gått i lås til politisk ledelse, jf. tildelingsbrev til etaten i 2026.
- Etaten mener at det er viktig å få til økt felles forståelse av planprosessen og roller, og etaten vil jobbe med å bedre dette. Etaten har i 2025 avholdt seminar om roller, og planlegger felles seminar mellom Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten også i 2026.

8.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen er enig i at bestiller ofte legger premisser for prosjektene før de starter opp. Selv om bestillerne ikke er reviderte enheter i undersøkelsen, er vesentlige deler av innholdet i bestillingene fra operativ bestiller beskrevet i kapittel 4. Kommunerevisjonen er dermed ikke enig i at grunnleggende premisser i prosjektene ikke er beskrevet. Samtidig har vi valgt å ikke inkludere KVVU-prosessene for hvert av prosjektene, og er enig i at det også kan være relevant å se hen til disse i spørsmålet om hvor i prosessen målkonfliktene best kan løses. Valget om å ikke inkludere disse prosessene skyldes som nevnt ovenfor blant annet at flere av KVVUene ligger langt tilbake i tid.

Kommunerevisjonen merker seg at Plan- og bygningsetaten opplever noen av formuleringene om avveining av hensyn, som uklare. Her mener vi det er grunn til å presisere at vi ikke har vurdert etatens planfaglige vurderinger, og at alle våre vurderinger derfor retter seg mot samarbeidet og prosessen som leder frem til et planforslag. Når vi skriver at utfordringer i samarbeidet, svakheter i dialogen, målkonflikter og uenigheter samlet sett kan påvirke måten ulike hensyn avveies på, mener vi altså at det som skjer i prosessen kan ha betydning for utfallet.

Når det gjelder anbefalingen om realisme og gjennomførbarhet er Kommunerevisjonen enig i at det kan handle om flere forhold, blant annet budsjett og kostnader, og lovverk og overordnede planer.

Figuroversikt

Figur 1 Detaljreguleringsprosessen.....	13
Figur 2 Gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til offentlig ettersyn er gjennomført.	14
Figur 3 Gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til planforslag er sendt byrådsavdelingen.	14
Figur 4 Gjennomsnittlig antall dager fra forslagsstilleren bestiller oppstartsmøte til Plan- og bygningsetaten sender prosessavklaring til fagkyndig før oppstartsmøte.....	15
Figur 5 Gjennomsnittlig antall dager fra sak med planforslag sendes til byrådsavdelingen til Plan- og bygningsetaten igjen mottar saken.	15
Figur 6 Tidspunkt for utvalgte hendelser i de fire utvalgte sakene.....	21

Referanser fra Oslo kommune:

Byrådsavdeling for byutvikling. *Tildelingsbrev for 2024 for Plan- og bygningsetaten*

Byrådsavdeling for byutvikling. *Tildelingsbrev for 2025 for Plan- og bygningsetaten*

Byrådsavdeling for finans. *Veileder for konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune*

Byrådssak 1060/23 *Revidert Instruks for beslutninger i investeringsprosjekter*

Oslobygg KF. *Årsberetningen for 2023 for Oslobygg KF*

Plan- og bygningsetaten. 2. tertialrapport per 31. august 2025

Plan- og bygningsetaten. *Årsberetning 2024 for Plan- og bygningsetaten*

Plan- og bygningsetaten. Kvartalsrapport per 31. mars 2025

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter i 2026

Rapport 1/2026 Resultater av etableringen av Oslobygg KF

Rapport 2/2026 Sosialhjelp og forebygging av utenforskap

Kommunerevisjonens rapporter i 2025

Rapport 1/2025 Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet

Rapport 2/2025 Vedlikehold av skoler

Rapport 3/2025 Regnskapsrevisjonen 2024 – Med vekt på økonomisk internkontroll

Rapport 4/2025 Internkontroll i Kulturetaten

Rapport 5/2025 Klimabudsjett og styringsinformasjon

Rapport 6/2025 Eierskapskontroll: Styre- og ledergodtgjørelser i kommunens aksjeselskaper

Rapport 7/2025 Utvidet oppfølging etter rapport 16/2023 Kvalitet i helsehus

Rapport 8/2025 Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen

Rapport 9/2025 Klima- og miljøkrav til transport

Rapport 10/2025 Helse, miljø og sikkerhet i Renovasjons- og gjenvinningsetaten

Rapport 11/2025 Tilpasset opplæring i Osloskolen

Rapport 12/2025 Oppfølging etter rapport 20/2022 Ansettelser av ledere

Rapport 13/2025 Legemiddelhåndtering

Rapport 14/2025 Oppfølging av barn i barneverninstitusjoner

Rapport 15/2025 Eierskapskontroll: Økonomistyring i konsernet Sporveien

Rapport 16/2025 Oppfølging av fastlegetjenesten

Rapport 17/2025 Forebygging og oppfølging av sykefravær

Rapport 18/2025 Rammeavtaler i Utdanningsetaten

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på forventningene og kravene Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Det vil si de krav, normer og/eller standarder som virksomheten vurderes opp mot.

Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative eller anerkjente kilder i tråd med *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene blant annet utledet fra følgende kilder:

- Lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Byrådssak 1036/22 *Ny instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*
- Byrådssak 1037/22 *Ny instruks for internkontroll*
- Byrådssak 1060/23 *Revidert Instruks for beslutninger i investeringsprosjekter*

Problemstillingen for forvaltningsrevisjonen er som følger:

- Sørger kommunen for effektiv behandling av reguleringsplaner for kommunale bygg?

Revisjonskriterier

Plan- og bygningsetaten:

1. Plan- og bygningsetaten skal ha rutiner og praksis som legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.
2. Plan- og bygningsetaten skal ha et system for å følge med på og følge opp egen resultatoppgjør for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.

Oslobygg KF:

3. Oslobygg KF skal ha rutiner og praksis som legger til rette for hensiktsmessig dialog og effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer.

Byrådsavdeling for byutvikling:

4. Byrådsavdeling for byutvikling skal legge til rette for effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer, blant annet gjennom samhandling med og samordning mellom sektorer og virksomheter.
5. Byrådsavdeling for byutvikling skal følge med på og følge opp Plan- og bygningsetatens resultatoppgjør for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.

Byrådsavdeling for kultur og næring:

6. Byrådsavdeling for kultur og næring skal legge til rette for effektiv fremdrift i arbeidet med detaljreguleringer, blant annet gjennom samhandling med og samordning mellom sektorer og virksomheter.

Hva bygger vi revisjonskriteriene på?

Generelt om effektiv saksbehandling

I henhold til kommuneloven §1-1 skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive. Ifølge merknadene til lovens paragraf som følger av Prop. 46 L (2017–2018), kan det

ha flere sider at kommuner og fylkeskommuner skal være effektive. Noen sentrale sider er raske og gode svar av hensyn til den enkelte innbygger, god organisering og fornuftig bruk av penger. Ifølge NOU 2016:4 *Ny kommunelov* har det stor betydning for samfunnet og den enkelte innbygger hvordan kommunene løser sine oppgaver. Kommunene forvalter en stor del av fellesskapets midler, infrastruktur og andre formuesverdier. Kommunene må være effektive, ha god økonomisk styring og opptre på en tillitsskapende måte.

Det fremgår av *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 11a at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når et svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

Etter forvaltningsloven § 11 har også forvaltningsorganene en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

I NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* (forvaltningsloven) fremgår det at ordet «effektivitet» blir brukt med forskjellig innhold, og at effektivitetsmål først og fremst er begrunnet i samfunnshensyn – å sikre en god bruk av samfunnets ressurser og å sikre at samfunnsmessige mål blir nådd. Utredningen viser blant annet til flyteeffektivitet, som innebærer at det i saksbehandlingen arbeides kontinuerlig med saken, slik at den ikke blir liggende i bero på noe tidspunkt, og at den oversendes til andre instanser som har en rolle i behandlingen, så snart det er aktuelt.

Internkontroll

I henhold til kommuneloven §25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.

Instruks for virksomhetsstyring sier at alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk, og at alle virksomheter skal ha eller innhente tilstrekkelig kompetanse til å ivareta korrekt saksbehandling og til å ivareta kommunens rettslige posisjon, herunder også privatrettslig posisjon.

Instruks for internkontroll skal blant annet fastsette krav til etablering av et helhetlig system for internkontroll i kommunens virksomheter. Instruksen skal utdype kravene til internkontroll som mer overordnet fremgår av instruks for virksomhetsstyring, for derigjennom å bidra til å legge grunnlaget for bedre resultater gjennom helhetlige prosesser for planlegging, gjennomføring, oppfølging og forbedring av kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen.

I *Instruks for internkontroll* fremgår følgende:

God kvalitet i informasjons- og kommunikasjonsflyten på alle nivåer i virksomheten er avgjørende for å oppfylle virksomhetens egne mål og resultater og oppnå felles mål. Pålitelig, rettidig og relevant informasjon er viktig for å sikre god styring og kontroll. Det

skal særlig legges vekt på at det etableres løpende rapporterings-, informasjons- og kommunikasjonsrutiner som sikrer nødvendig styringsinformasjon for å følge opp planlagte aktiviteter og resultater

Risikostyring skal være integrert i virksomhetsstyringen. Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha et godt bilde av risiko på eget område, samt et bevisst forhold til hvilket risikonivå som kan aksepteres, jf. instruks for virksomhetsstyring. Det skal etableres et system for risikostyring som er helhetlig, systematisk og dokumentert. Resultater fra gjennomførte risikovurderinger skal danne grunnlag for virksomhetens ressursstyring og prioriteringer. Det skal særlig legges vekt på å:

gjennomføre risikovurderinger av mål og arbeidsprosesser på vesentlige områder

innarbeide risikostyring som en del av prosjektstyringen ved planlegging, endring og gjennomføring av anskaffelser, investeringsprosjekter og øvrige prosjekter.

Tiltak og kontrollaktiviteter skal iverksettes som følge av gjennomførte risikovurderinger og en kost-nytte vurdering. Kontrollaktiviteter kan være forebyggende for å forhindre at feil inntreffer eller avdekkende for å sikre at feil som har inntruffet kan korrigeres eller konsekvenser av feil reduseres. Tiltak og kontrollaktivitetene skal være dokumenterte og etterprøvbare. Det skal særlig legges vekt på å:

dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig

ha nødvendige rutiner og prosedyrer

sikre at ansatte har nødvendig kompetanse for å kunne gjennomføre oppgavene

etablere nødvendig kvalitetssikring i oppgaveløsningen

Virksomhetsstyring og styringsdialog

Noe av formålet med *Instruks for virksomhetsstyring* er å sikre grunnlaget for effektiv måloppnåelse i henhold til politiske vedtak, tildelt budsjett og relevante lover og forskrifter, samt instruks og reglementer. I instruksen fremgår det blant annet at byrådsavdelingen skal legge til rette for en styringsdialog som sikrer omforent forankring og forståelse av mål, strategier, tiltak og forventninger til resultatoppfølging og rapportering.

Ifølge instruksen skal virksomhetslederen gjennomføre vedtak fattet i overordnede organer innen vedtatte ressursrammer og gjeldende lover og regler, rapportere avvik til overordnet nivå, iverksette korrigerende tiltak og melde fra om forhold av betydning for oppnåelse av mål og overholdelse av lov og regelverk.

Noe av formålet med *Instruks for virksomhetsstyring* er å legge grunnlaget for bedre resultater ved å tilrettelegge for læring, kompetansehevende tiltak og kontinuerlig forbedringer av kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen.

Ifølge instruksen er virksomhetsstyring prosessen som omfatter oppfølging av fastsatte mål, planlegging av hvordan målene skal nås, løpende rapportering og risikovurdering, analyser av situasjonen og utforming og iverksetting av korrigerende tiltak for å nå fastsatte mål.

Virksomhetsstyringen skal sikre at lover og regelverk overholdes, og bidra til å skape best mulige resultater på de områdene der kommunen er tjenesteleverandør, forvaltningsorgan og tilrettelegger.

Instruks for virksomhetsstyring slår fast følgende:

Virksomhetsleder skal redegjøre for virksomhetens risikobilde og umiddelbart varsle overordnet byrådsavdeling dersom det avdekkes vesentlige avvik.

Internt i virksomhetene og mellom virksomhet og byrådsavdeling skal det gjennomføres resultatoppfølging med en hyppighet og omfang tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. I resultatoppfølgingen skal status på framdrift og prognose for måloppnåelse synliggjøres. Ved oppståtte eller forventede avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak.

Byrådsavdelingene og virksomhetene har et felles ansvar for å ta initiativ til samhandling og samordning mellom sektorer og virksomheter der det er nødvendig for å nå felles eller overordnede mål, gjennomføre vedtatte planer og strategier og skape bedre tjenester for innbyggerne.

Arbeidet med detaljreguleringsplaner

Ifølge plan- og bygningsloven §12-1 kreves det en reguleringsplan for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Reguleringsplanen kan utarbeides som områderegulering, eller detaljregulering.

I plan- og bygningsloven fremgår følgende:

§ 12-3. Detaljregulering

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringssspørsmålet som tas opp i det private forslaget.

(...)

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.

§ 12-8. Oppstart av reguleringsplanarbeid

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

(...)

§ 12-10. Behandling av reguleringsplanforslag

Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres tilgjengelig på internett. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Dersom reguleringsplan er underlagt krav om konsekvensutredning etter § 4-2, skal konsekvensutredningen følge planforslaget.

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

(...)

Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Forslaget bør være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker. Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring mv.

§ 12-12. Vedtak av reguleringsplan

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommunelovens regler når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden den ble vedtatt av kommunestyret.

(...)

I Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2023 – 2027 fremgår det at effektive planprosesser er viktig for å sikre tilstrekkelig boligbygging og næringsutvikling, og for å legge til rette for det grønne skiftet. Effektiv planlegging sikres ved at avgjørelsene tas på det mest hensiktsmessige plannivået og med en detaljeringsgrad som er tilpasset behovet.

Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementets *Veileder Reguleringsplan* fra 2022 er det en målsetting å sikre effektive reguleringsplanprosesser. En effektiv reguleringsprosess skal ifølge veilederen utvikle forslag til planløsninger, involvere de som blir berørt på en relevant måte, og gi et helhetlig grunnlag for kommunestyrets vedtak i plansaken. Dette gjelder uavhengig av om reguleringsplanen er utarbeidet av kommunen selv eller som et privat planforslag.

I veilederen fremgår det at et godt forarbeid er viktig. Idéfasen er en del av forarbeidet og omfatter først og fremst forslagsstillerens egen kartlegging og avklaring av utbyggingsbehovet, samt innhenting av opplysninger fra kommunen for å klargjøre om det er mulighet for et byggeprosjekt i det aktuelle planområdet. Følgende punkter blir omtalt som viktige forutsetninger for effektive og gode prosesser:

- Riktig plantype ut fra behov, plannivå og avgrensning av planoppgaven.
- Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å utforme planløsninger.
- Rolleforståelse, tillit og dialog mellom aktørene i planprosessene.
- Kompetanse, jf. kravet i plan- og bygningsdelen §§ 3-3 siste ledd og 12-3 siste ledd.

Videre skisserer veilederen følgende punkter som viktige hovedprinsipper for en effektiv prosess:

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

- Planprosessen må involvere berørte myndigheter, grunneiere, interesseorganisasjoner, naboer og andre på et tidlig tidspunkt.
- 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.
- Reguleringsplanen må være entydig, klar og uten innebygde målkonflikter.
- Planen må være realistisk og legge til rette for gjennomføring.

I Kommunal- og distriktsdepartementets Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven fremgår følgende:

I oppstartsmøtet kan kommunen gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan tilby seg å bistå i planarbeidet. Hensikten med møtet er at kommunen blir informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til ny planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet. Dersom planforslaget ikke ser ut til å være i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, skal behovet for planrevisjon og ansvarsfordeling tas opp, jf. § 12-1.

Det er forslagstiller som er ansvarlig for at kravet i § 4-2 om at alle planer skal inneholde en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og følger, samt forholdet til andre planer som gjelder for området, er oppfylt. Kommunen skal derfor ta opp dette i oppstartsmøtet.

(...)

Tolv-ukers fristen i fjerde ledd kom inn etter en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2015, jf. Prop. 121 L (2013-2014). Fristen markerer at alle reguleringsplansaker bør være ferdigbehandlet og fremmet for behandling i kommunestyret innen tolv uker etter høring og offentlig ettersyn. På grunn av store forskjeller både i sakstyper og i forholdene i den enkelte kommune, er det angitt i loven at fristen kan økes med ytterligere seks uker der det foreligger reelle grunner for å bruke lenger tid. Slike grunner kan eksempelvis være at saker er store og kompliserte, det er behov for å endre og rette plandokumenter, det kreves ytterligere avklaring mellom myndigheter eller ytterligere undersøkelser eller utredninger. I store bykommuner med særlig organisering kan lange kommunikasjonsveier i behandlingen, mange aktører og omfanget av sakene tilsi behov for mer tid til behandlingen frem til vedtak. Det er kommunen selv som vurderer behovet for, og eventuelt bestemmer, å sette en slik tidsforlengelse. Det forutsettes at begrunnelsen for en slik forlengelse skal fremgå av sakens dokumenter.

Både kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel vektlegger også effektivitet. I Kommuneplan 2015. Oslo mot 2030. Juridisk arealdel er det et overordnet mål å oppnå en effektiv plan- og byggesaksbehandling. I Kommuneplan for Oslo 2018. Samfunnsdel med byutviklingsstrategi fremgår følgende:

For å sikre helhetlig utvikling og effektive og raske saksbehandlingsprosesser er det viktig at påfølgende planer og behandlingen av disse følger opp kommuneplanens føringer, og de normer og kvalitetskrav bystyret har vedtatt. Oslo kommune skal være en samordnet, effektiv og strategisk aktør innenfor byutvikling. Dette krever at planlegging, koordinering og gjennomføring samordnes bedre mellom kommunale virksomheter.

Reguleringsplaner som del av et investeringsprosjekt

Formålet med *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* er å sikre at investeringsprosjekter er tilstrekkelig utredet før de vedtas. Instruksen skal legge til rette for at investeringsprosjekter dekker kommunens behov, er kostnadseffektive, er av riktig kvalitet og blir gjennomført til rett tid.

I *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter* fremgår det at prosessen foregår i følgende faser:

- a) *Prosjektinitiering*
- b) *Konseptvalgutredning (KVU)*
- c) *Kvalitetssikring av konseptvalgutredning (KS1)*
- d) *Konseptverifisering: gjelder store og komplekse prosjekter*
- e) *Kvalitetssikring av konseptverifisering*
- f) *Forprosjekt med styringsdokument*
- g) *Kvalitetssikring av styringsdokument (KS2)*
- h) *Vedtak om å gjennomføre prosjekt, med fastsettelse av styrings- og kostnadsramme*

Omfanget av fasene i beslutningsprosessen skal tilpasses prosjektets kompleksitet, risiko, egenart og vesentlighet.

Det fremgår videre om overordnet og operativ utførers ansvar:

6.2 Utførers ansvar

6.2.1 Rollen Overordnet utfører

Rollen Overordnet utfører:

Deltar ved behov i usikkerhetsanalysen i KVU og forprosjekt der det gjennomføres ekstern kvalitetssikring

Følger opp Operativ utfører i forprosjektfasen, gjennom virksomhetsstyringen.

Oppfølgingen skal tilpasses prosjektets vesentlighet og risiko

Har ansvar for å avklare håndtering av endringer i investeringsprosjekter i forprosjektfasen og innhenter dokumentasjon, i form av endringslogg eller annet underlag, og anbefaling om behandling av endringer fra Operativ utfører

Sender godkjente eller avslåtte endringsforslag i forprosjektet til Operativ utfører

Innhenter aksept for styringsdokumentet fra Overordnet bestiller

Sikrer at det blir gjennomført intern eller ekstern kvalitetssikring av styringsdokument (KS2)

Deltar ved behov i ekstern kvalitetssikring av styringsdokument (KS2)

Sikrer at alle anbefalinger fra kvalitetssikringen vurderes, og at styringsdokument med vedlegg oppdateres der det er relevant etter intern og ekstern kvalitetssikring.

Vurderer om prosjektet tas til gjennomføring, og innhenter aksept fra Overordnet bestiller

Gir oppdrag om gjennomføring av prosjektet til Operativ utfører, der prosjektet får vedtatt kostnadsramme

Involverer overordne(de) bestiller(e) i avklaringer og vurderinger om vesentlige endringer i forprosjektet. Ved uenighet om håndtering av endringer er Overordnet utfører ansvarlig for å bringe avgjørelsen frem for behandling i byrådet

Oversender sluttrapport til Overordnet bestiller og Byrådsavdeling for finans

6.2.2 Rollen Operativ utfører

Rollen Operativ utfører:

- a) Bidrar i KVV-en med alternativanalysen, kostnadsestimater og gjennomføringsmodell, etter anmodning fra Operativ bestiller*
- b) Bidrar i konseptverifiseringsfasen, etter anmodning fra Operativ bestiller*
- c) Informerer Overordnet utfører om oppstart av forprosjektet*
- d) Gjennomfører forprosjekt og utarbeider styringsdokument på bestilling fra Operativ bestiller*
- e) Sikrer, i investeringsprosjekter som gjelder formålsbygg der SKOK skal anvendes, at alle godkjente fravik fra SKOK vedlegges styringsdokumentet*
- f) Gjennomfører kvalitetssikring av styringsdokument der det anses at intern kvalitetssikring er tilstrekkelig. Dokumentasjon oversendes Overordnet utfører*
- g) Vurderer anbefalinger fra kvalitetssikringen, og oppdaterer styringsdokument med vedlegg der det er relevant etter intern og ekstern kvalitetssikring.*
- h) Fører endringslogg fortløpende i forprosjektet*
- i) Følger opp og håndterer endringer som truer prosjektets mål og rammer, etter innspill fra Operativ bestiller. Operativ utfører melder forslag til endringshåndtering til Overordnet utfører. Forslaget må synliggjøre Operativ utførers og Operativ bestillers innspill*
- j) Sikrer synliggjøring av kostnadskonsekvenser underveis i brukermedvirkningen*
- k) Utarbeider sluttrapport, med innspill fra Operativ bestiller. Sluttrapport oversendes for godkjenning, til styret i foretaket når operativ utfører er et foretak og til etatsleder når Operativ utfører er en etat. Godkjent rapport oversendes Overordnet utfører.*

I byrådssak (1060/23) Revidert Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter fremgår følgende:

Investeringsprosjektet må forholde seg til rammer som følger av en reguleringsbeslutning, som i tid ofte kommer etter investeringsbeslutningen, og som derfor betegnes som prosjektets reguleringsrisiko. For å få redusert reguleringsrisiko er det viktig at investeringsprosessen har en samhandling mot reguleringsprosessen. For å eliminere eller redusere reguleringsrisikoen bør det, særlig i komplekse prosjekter med et sammensatt mål bilde, vurderes om det er hensiktsmessig å starte den formelle planprosessen etter plan- og bygningsloven allerede i KVV-fasen. I tillegg til at reguleringsprosessen gir vesentlig informasjon om tomtens potensial, herunder mulig volum og plassering, så gir innspill fra de ulike fagetatene som blir sendt inn i forbindelse med en område- og prosessavklaring, informasjon som kan bidra til risikoreduserende grep tidlig i investeringsprosessen.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra NKRF (RSK 001). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen for undersøkelsen i en bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

De reviderte enhetene i denne undersøkelsen er Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF. Vi sendte brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen til Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 13. februar 2025. Byrådsavdeling for kultur og næring og Oslobygg KF mottok oppstartsbrev 17. mars 2025. Byrådsavdeling for utdanning og Utdanningsetaten mottok brev der de ble orientert om undersøkelsen 14. april 2025 fordi de kunne bli berørt selv om de ikke var en del av de reviderte enhetene.

Det ble avholdt felles oppstartsmøte for Byrådsavdeling for byutvikling og Plan- og bygningsetaten 28. februar 2025 og felles oppstartsmøte for Byrådsavdeling for kultur og næring og Oslobygg KF 26. mars 2025. Hensikten med oppstartsmøtene var å orientere om forvaltningsrevisjonen, svare på spørsmål og diskutere eventuelle innspill.

Utkast til revisjonskriterier ble sendt ut 28. mars 2025 til Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Plan- og bygningsetaten og Oslobygg KF, med mulighet for å komme å med kommentarer og innspill. Ingen av de reviderte enhetene hadde kommentarer til revisjonskriteriene. Vi sendte et utkast til faktafremstilling til Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Utdanningsetaten, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten 4. november 2025. På bakgrunn av virksomhetenes tilbakemeldinger på faktafremstillingen, bearbeidet vi teksten og gjorde endringer i disposisjonen. Vi gjorde også en justering i to av revisjonskriteriene der vi byttet ut «saksbehandling av» med «i arbeidet med». Vi presenterte et utkast til vurderinger for de reviderte virksomhetene 6. og 7. januar 2026. Basert på tilbakemeldingene i møtene gjorde vi enkelte justeringer i ordlyden i vurderingene. Vi sendte rapporten til uttalelse til de reviderte 12. og 13. januar 2026, og rapport med mulighet for uttalelse til Utdanningsetaten (med kopi til byråden for utdanning) og styret i Oslobygg KF. Vi mottok uttalelsene i perioden 29. januar 2026 – 09. februar 2026.

I prosessen med å velge ut hvilke detaljreguleringer vi skulle undersøke sendte vi de reviderte enhetene en liste med forslag til enkeltsaker 1. april 2025. Plan- og bygningsetaten hadde ingen merknader. Byrådsavdeling for byutvikling pekte på at alle sakene var skolesaker og bemerket at kommunale forslagsstillere favner flere ulike typer saker. Oslobygg KF foreslo å bytte ut Rustad skole med et prosjekt i Håkonsgate, fordi det blant annet ville redusere trykket

på en av prosjektutviklerne. Oslobygg KF foreslo også å inkludere Mortensrud dersom det var kapasitet til dette. Byrådsavdeling for kultur og næring foreslo de samme endringene i utvalget. I tillegg foreslo Oslobygg KF å bytte ut Ensjø barneskole med Ensjø ungdomsskole. Basert på en helhetsvurdering imøtekom vi noen av tilbakemeldingene om case, men ikke alle.

Metode for datainnhenting og analyse

Undersøkelsen er basert på informasjon fra intervjuer, dokumentgjennomgang og uttrekk av strukturerte data fra Plan- og bygningsetaten om reguleringssaker. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden april 2025 til oktober 2025. Hoveddelen av innsamlede data gjaldt fire utvalgte detaljreguleringer. Disse reguleringssakene startet i perioden 2018–2022, og undersøkelsesperioden gjelder dermed hovedsakelig fra reguleringssakene startet opp, til april 2025. Vi har også gått igjennom noen saksdokumenter for noen av sakene fra før 2018. Det ble innhentet et begrenset omfang dokumentasjon om casene og virksomhetenes rutiner og praksis også i forkant og etterkant av denne perioden.

Valg av case

Undersøkelsen er i hovedsak gjennomført som en caseundersøkelse, der vi har analysert datamaterialet fra hele gjennomføringen av fire detaljreguleringer for å belyse de reviderte virksomhetenes praksis. Valg av case tok utgangspunkt i at sakene skulle ha vært aktive i hele eller deler av perioden 1. januar 2022 – april 2025 og være kommet langt nok og ha en størrelse og kompleksitet som gjorde dem egnet til å belyse problemstillingen. Videre skulle kommunen være forslagsstiller og behovet være knyttet til kommunale bygg som skole, barnehage eller sykehjem. Etter en innledende analyse av aktuelle saker besluttet vi at alle sakene skulle omfatte skoler. Dette skyldes både at det var et begrenset antall aktuelle reguleringssaker i perioden til andre formål, og at konsentrasjon om ett hovedformål kunne gjøre det tydeligere hva som var eventuelle utfordringer i kommunens arbeid med slike saker.

I *skolebehovsplanen* fremgår det at mye av behovet for kapasitetsøkning i skolen er i områder med knapphet på kommunale tomter, som gjør det nødvendig å innpasse flere formål enn skole i prosjektene. Dette innebærer mer komplekse og tidkrevende reguleringsprosesser. Derfor har vi valgt ut noen detaljreguleringer med flere formål. Ved valg av case ble det også tatt hensyn til at Plan- og bygningsetaten iverksatte tiltakene fra forbedringsprogrammet i august 2022. Basert på disse utvalgskriteriene ble følgende reguleringsplaner valgt ut som case:

- Hoff skole og bydelsfunksjoner
- Ensjø skole med flerbrukshall og Grønvoll park
- Lilleberg ungdomsskole
- rehabilitering og utvidelse av Lambertseter skole

Dokumentasjon

Vi har hentet inn om lag 2000 dokumenter, og brukt disse til å belyse virksomhetenes rutiner og prosedyrer for arbeidet med detaljreguleringer, og til å belyse arbeidet med de utvalgte casene. Vi har blant annet hentet inn

- interne referater, notater, dokumenter i saksinnsyn og saksnotater knyttet til casene
- dokumentasjon som viser dialog mellom de ulike partene (byrådsavdeling, foretak og etat) og internt i virksomhetene

- rutiner og prosedyrer

Gjennom dokumentanalysen lagde vi tidslinjer for sakene og identifiserte temaer og prosesser som så ut til å skape utfordringer for dialogen og fremdriften. Dette brukte vi som grunnlag for blant annet å lage hypoteser og spisse videre datainnsamling.

Intervjuer

For å få informasjon vi ikke kunne hente ut fra dokumenter, gjennomførte vi intervjuer med personer som har en sentral rolle i behandlingen av detaljreguleringer. Eksempler på slik informasjon er opplysninger om opplevd samarbeid, udokumenterte beslutninger og avklaringer, opplevd myndighet og erfaringer med å håndtere utfordringer i de konkrete detaljreguleringssakene.

Vi har intervjuet ansatte i Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for kultur og næring, Utdanningsetaten, ledelsen i Oslobygg KF, seksjonsleder i Oslobygg KF, enhetsleder i Plan- og bygningsetaten og saksbehandlere fra Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten.

Alle intervjuene ble gjennomført som fysiske møter. I de fleste intervjuene var det én eller to informanter og to ansatte fra Kommunerevisjonen, men vi hadde også ett gruppeintervju. Den ene fra Kommunerevisjonen ledet intervjuet og stilte de fleste spørsmålene, mens den andre skrev notater og stilte enkelte oppfølgingsspørsmål underveis.

Alle intervjuene var semistrukturerte. Det vil si at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men vi stilte oppfølgingsspørsmål underveis der vi mente det var hensiktsmessig. Vi utformet intervjuguiden basert på funn fra dokumentanalysen. Hovedspørsmålene var formulert på bakgrunn av dokumentanalysen. I forkant av intervjuene hadde vi utformet en intervjuguide som ble brukt i gjennomføringen. Informantene fikk vite om hovedtemaene for intervjuet på forhånd, og vi understreket at intervjuet ikke krevde noen spesielle forberedelser. Referatene fra intervjuene er verifisert av informantene.

Registerdata/statistikk

Vi hentet inn, tilrettela og analyserte registerdata fra Plan- og bygningsetatens saks- og arkivsystem Doculive om detaljreguleringssaker som var aktive i løpet av perioden 1. januar 2022 – 20. august 2025. Analysen omfattet totalt 406 reguleringssaker, hvorav 230 hadde privat forslagsstiller og 176 offentlig. Dataene inneholder blant annet informasjon om tidspunkt for ulike skritt i behandlingen av reguleringssaker, om hvem som er forslagsstiller, samt om forslaget gjelder et offentlig eller privat formål.

Formålet med analysen er å belyse gjennomsnittlig saksbehandlingstid for detaljreguleringssaker, totalt og mellom utvalgte milepæler, samt belyse om det var vesentlige forskjeller mellom saksbehandlingstiden for private reguleringsforslag og kommunens egne forslag. Datasettet måtte tilrettelegges for å kunne benyttes til vårt analyseformål. Vi gjennomførte intern kvalitetssikring og utstrakt stikkprøvekontroll for å være sikker på at tilretteleggingen ikke førte til feil i datagrunnlaget.

Tilretteleggingen kan likevel ha ført til enkelte feil og unøyaktig kategorisering av tidspunkt for enkelte hendelser i enkelte saker, men vi mener det er svært liten risiko for at slike eventuelle feil vil ha mer enn marginal betydning for analyseresultatene.

Analyse, gyldighet og pålitelighet

Innledningsvis analyserte vi dokumentasjon fra hele saksforløpet for de utvalgte sakene. Dokumentanalysen av det samlede datagrunnlaget er i all hovedsak gjennomført manuelt, ved at aktuelle dokumenter er identifisert og deretter analysert ut fra en struktur som tok utgangspunkt i revisjonskriterier, tidslinjene og hypoteser. I noen grad er også ordsøk i det kvalitative analyseprogrammet Nvivo benyttet for å identifisere dokumenter som omhandler ulike temaer. Analysen av registerdata for å belyse gjennomsnittlig saksbehandlingstid for detaljreguleringssaker er gjennomført i Excel.

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og i hvilken grad innsamlingen har vært fri for systematiske skjevheter.

I denne forvaltningsrevisjonen kan begrepsbruk være en utfordring for høy validitet. Det gjelder blant annet begreper som er interne uttrykksmåter i virksomhetene vi har hatt intervjuer i (stammespråk). Det var også flere informanter som brukte uspesifisert flertallsform i intervjuene (vi, de, man osv.). For å bidra til økt validitet avklarte vi begrepsbruken underveis i intervjuene ved å for eksempel spørre om følgende:

- Når du sier «vi», hvem snakker du om da helt konkret?

Referatene er verifisert av dem vi intervjuet, og vi har på den måten redusert muligheten for feil som skyldes eventuelle misforståelser eller svakheter ved referatføringen. De reviderte enhetene har i tillegg fått faktabeskrivelsen til verifisering og anledning til å komme med supplerende informasjon.

For å bidra til økt gyldighet og pålitelighet har vi så langt det har latt seg gjøre triangulert informasjonen vi har brukt. I tilfeller der informasjonen vi presenterer i hovedsak bygger på én kilde, fremgår det i rapporten. I denne sammenheng er det viktig å peke på at dokumentanalyse av blant annet saksdokumenter i de utvalgte sakene ga utgangspunkt for spørsmålene vi stilte i intervjuer.

I denne forvaltningsrevisjonen har Kommunerevisjonen sett på fire forskjellige detaljreguleringssaker. Alle casene som er brukt i undersøkelsen, er skolebygg, og noen har flere formål. Dette gjør caseundersøkelsen særlig egnet til å belyse praksis knyttet til regulering av skolebygg. Det begrensede antallet saker, samt at sakene i hovedsak gjelder samme formål, begrenser muligheten til å generalisere funn til å gjelde alle typer detaljreguleringer.

Vi mener funnene likevel har en viss overføringsverdi også til andre typer saker. Det skyldes at temaene som belyses, kan være relevant også i andre typer saker, og fordi vi i intervjuer har innhentet informasjon om virksomhetenes praksis mer generelt. Kommunerevisjonen har gjennomført enkelte kontroller av fullstendighet og korrekthet i datamaterialet vi har innhentet. Saksdokumenter i caseundersøkelsen og registerdata for analyse av saksbehandlingstid er primært kontrollert ved hjelp av stikkprøver opp mot Plan- og bygningsetatens saksinnsyn. I tillegg er det gjort vurderinger av om funn i analysen av

registerdata er forenelig med foreliggende statistikk og rapportering om saksbehandlingstid for reguleringssaker.

Undersøkelsen har vært underlagt kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de mulighetene og begrensningene som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for vurderingene og konklusjonene våre mener vi derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#).

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling

Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:
25/81 - 71

Vår ref. (saksnr.):
25/848 - 23

Saksbeh.:

Dato:
04.02.2026

Rapport til uttalelse: Arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg - uttalelse fra byråd for byutvikling

Det vises til oversendelse av 12.01.2026 vedlagt utkast til rapport om arbeid med detaljreguleringer av kommunale bygg. Det bes om uttalelse og svar på flere spørsmål innen 09.02.2026.

Informasjon ved oppstart og gjennomføring av revisjonen har vært tilstrekkelig. Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder/data eller revisjonskriteriene. Rapporten har et lettfattelig språk og oppbygging. Kommunerevisjonen har underveis i forvaltningsrevisjonen vurdert å utvide revisjonen til å omfatte bestillersiden. Jeg tror dette hadde gitt et bedre og mer fullstendig bilde av prosessene, avhengighetene og utfordringene og ikke minst handlingsrommet i detaljreguleringen. Jeg finner det riktig å påpeke at det tillegger planmyndighetens rolle å gjøre en sektorovergripende vektning av de ulike interessene i saken og avgi en planfaglig anbefaling. Planmyndighetenes vurdering og anbefaling følger saken til politisk behandling.

Jeg oppfatter rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger som nyttige. Den kan være med på å bidra til redusert saksbehandlingstid for detaljreguleringer av kommunale bygg gjennom de tiltak som iverksettes. Innledningsvis i rapporten fremkommer det at forslagsstillere «må forholde seg til krav i plan- og bygningsloven og overordnede planer.» De aller fleste saker som Plan- og bygningsetaten mottar strider mot overordnede planer og føringer. Når det er strid med overordnede planer og føringer (fra stat og kommune), blir reguleringsrisiko høy og erfaringsmessig tar planprosessen lengre tid.

Jeg viser til tiltakene som ligger i tildelingsbrevene for 2025 og 2026, blant annet. føringer for to eller flere sektorer om å forholde seg til overordnede planer, etatens mulighet til å løfte planer med kommunale forslagsstillere som bryter med overordnede føringer til byrådsavdelingen tidlig, og reduksjon i detaljeringsgrad. Dette er tiltak som ikke har virket i undersøkelsesperioden.

Når det gjelder føringer for to eller flere sektorer har min avdeling de siste årene bedt om at følgende legges inn i tildelingsbrev til etater og foretaksbrevene:

Bidra til raskere plan- og byggesaksbehandling

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770482
oslo.kommune.no

«Byrådsavdelingen viser til at byrådet har som mål å redusere saksbehandlingstiden for plansaker. Virksomheten bes om å bidra til å redusere tiden som går med til detaljregulering enten det er som forslagsstiller og/eller som faglig høringsinstans. Byrådsavdelingen forventer videre aktuelt foretak som forslagsstiller forholder seg til de overordnede rammene som fremkommer av bystyrets vedtatte overordnede arealplaner og statlige og kommunale føringer» (min understrekning).

Jeg viser til at Plan- og bygningsetaten blant annet skal ivareta krav som er satt av staten. Jeg ser av rapporten at utredninger er et konfliktema mellom Oslobygg og Plan- og bygningsetaten. I brev 05.05.2025 til kommunal- og distriktsministeren har jeg spilt inn følgende som forenklingstiltak:

«Når det gjelder ulike utredninger som skal inngå i planene opplever jeg at det er usikkerhet angående hva som kreves og nivået på utredningene. Jeg mener det vil være effektiviserende om staten bidrar ved å se på følgende:

- Det blir stadig flere føringer, forventninger til kommunal plansaksbehandling, veiledere fra særmyndigheter etc. som medfører mange og omfattende krav til utredning i planleggingen. Få av disse kravene er hjemlet direkte i lov eller forskrift, og det er uklart om departementet (lovgiver) har tatt stilling til at loven faktisk hjemler/oppstiller så omfattende utredningskrav.
- Statlige planretningslinjer gir føringer for kommunens plansaksbehandling, jf. §6-2, som kommunen i dag til dels mangler verktøy for å kunne oppfylle, jf. § 12-7. Eksempelvis må verktøy for å ivareta klima og energihensyn innarbeides i lov eller forskrift slik at det er mulig for kommunen å følge opp føringene i Statlig planretningslinje for klima og energi.
- Jeg mener det vil være en gevinst ved at staten samlet alle føringer ett sted som kommunen kunne henvise forslagsstillere til. Det ville spare kommunene for selv å måtte begrunne utredningskrav i den enkelte sak. En slik samleside kan lette arbeidet for både fagkyndig og kommunen ved forberedelse til, og gjennomføring av, oppstartsmøtet og senere ved innsendelse av planforslaget.
- Staten må være tydeligere om hva som er krav og hva som er forventninger.
- Tydeligere minimumskrav til utredningsnivå kan bidra til større forutsigbarhet og tydeligere forventningsavklaringer mellom kommune og forslagsstiller. Et eksempel er pbl. § 4-3, hvor lov og forarbeider ikke gir særlig veiledning om hvilke krav en risiko- og sårbarhetsanalyse skal inneholde».

Det har vært dialog mellom min byrådsavdeling og Plan- og bygningsetaten om tiltakene etaten ser for seg å iverksette på bakgrunn av utkast til rapport og Kommunerevisjonens anbefalinger. Når det gjelder disse oppfølgingstiltakene, vises det til Plan- og bygningsetatens tilbakemelding 03.02.2026. Jeg vil følge etatens iverksettelse av disse igjennom etatsstyringen.

Det har videre vært dialog mellom min byrådsavdeling og Byrådsavdeling for kultur og næring om tiltak på byrådsavdelingsnivå. Jeg viser til byråd for kultur og nærings tilbakemelding hvor disse tiltakene i byrådsavdelingene beskrives.

Vennlig hilsen

James Stove Lorentzen

byråd for byutvikling

Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for kultur og næring

Byrådsavdeling for kultur og næring



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
25/848 - 22

Saksbeh.:
Anders Østre, 922 91 958

Dato:
15.01.2026

Byrådets uttalelse - arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg

Det vises til brev 12.01.2026 hvor Kommunerevisjonen ber om byrådets kommentarer til revisjonsrapport om «arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg». Frist for tilbakemelding er 9. februar 2026. Kontrollutvalget skal etter planen behandle saken den 24. februar 2026.

Kommunerevisjonen opplyser samtidig at rapporten er sendt til uttalelse til byråden for byutvikling, Oslobygg KF og Plan- og bygningsetaten. Videre at den er sendt til orientering med mulighet til uttalelse til Utdanningssetaten, og kopi til byråden for utdanning. Rapporten er også sendt kontrollutvalgets medlemmer til orientering.

Nedenfor fremgår byrådets svar på Kommunerevisjonens spørsmål vedrørende rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger.

1. *Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektets vært tilstrekkelig klar?*
Ja, i all hovedsak.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Jeg vil her kommentere Kommunerevisjonens praksis med å intervju enkeltsaksbehandlere i virksomhetene alene. Erfaring viser at denne metoden kan føre til upresise svar, som ikke stemmer med virksomhetens vurderinger på ledelsesnivå. Dette er uheldig med tanke på et presist faktum og kan samtidig oppleves som en belastning for de saksbehandlerne som er intervjuet.

Revisjonsrapporten bærer for øvrig preg av at det her er to sider; forslagsstiller og reguleringsmyndigheten, som settes opp mot hverandre, hvor spørsmålet er hvem som har ansvar for lang saksbehandlingstid. Det blir i noen grad en formalistisk øvelse preget av å peke på hvor initiativet til fremdrift ligger til enhver tid. Dersom en skulle oppnådd en bedre forståelse av årsakene til lang tidsbruk, burde en også sett på hvor arbeidskrevende kravet til utredninger fra reguleringsmyndigheten faktisk er og alternativt hvordan aktiv bruk av handlingsrommet i regelverket kunne bidratt til raskere fremdrift.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 997703634
oslo.kommune.no

KON har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Konklusjoner og anbefalinger er utformet slik at OBF og PBE fremstilles som likeverdige parter i reguleringssaker. Det er imidlertid ikke slik at forslagsstiller og reguleringsmyndigheten er likeverdige parter, heller ikke der hvor også forslagsstiller er en kommunal virksomhet. Det er PBE som har beslutnings- og godkjennelsesmyndighet i reguleringssaker ved å definere detaljeringsnivå og omfang av utredninger. Vi er enig i at god dialog og samhandling kan bidra til mer effektive prosesser, men samtidig mener KON at det er PBE som har myndighet til å gjøre noe reelt med omfang av utredninger og detaljnivå som skal legges til grunn i reguleringsplaner.

Når det gjelder byrådsavdelingene, kan vi være enig i at mer og tidligere dialog kunne bidratt til raskere fremdrift i enkelte prosjektet, se for øvrig svar på spørsmål 5 om tiltak.

5. Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Fra KONs side er det relevant å nevne følgende tiltak som allerede er besluttet og som er relevante også for reguleringsprosessen:

- KON gjennomfører statusmøter for hver enkelt sektor hvor vi gjennomgår status for investeringsprosjektene. Deltakere er overordnet utfører, overordnet bestiller, operativ utfører og operativ bestiller. Byrådsavdeling for byutvikling deltar fast på møtene for UTDs sektor og HLS' sektor. For de øvrige sektorene inviteres BYU ved behov. BYU vil også ha anledning til å invitere med PBE. Formålet med statusmøtene er å legge bedre til rette for god informasjonstilgang og informasjonsutveksling mellom byrådsavdelingene og operative virksomheter, og tilby møteplasser for drøfting av oppfølging av oppdrag/byggeprosjekter som er under utredning, prosjektering eller bygging. Målet er at dette skal bidra til bedre samarbeid og samhandling mellom byrådsavdelingene og underliggende virksomheter. Normalt bør det ikke tas beslutninger i disse møtene av vesentlig betydning, da slike saker skal følges opp i ordinær tjenestevei. Imidlertid vil møtene kunne bidra til at man raskere kan sikre nødvendige avklaringer ved målkonflikter, eller skape felles forståelse for hva som skal til i prosjekter som har stoppet opp, har lavere fremdrift enn det som er planlagt eller større kostnadsavvik. Hovedhensikten med disse møtene er at bestiller og utfører skal ha felles informasjon om status i pågående prosjekter. Her vil målkonflikter som også omfatter forhold på bestillers hånd bli løftet.
- Det innføres følgende rutine for forprosjektfasen: Ved prosjekter der fremdrift, planleggingsramme P50/P85 fra KS1 eller prosjekteringsutgifter angitt i bestillingen av forprosjekt overskrides, skal byrådsavdelingen som er overordnet utfører kalle inn byrådsavdelingen som er overordnet bestiller, FIN og der det er relevant BYU til faglig drøfting, før byrådet behandler om prosjektet skal stoppes eller om prosjektet skal få utvidet planleggingsramme. Prosjektet kan jobbe videre innenfor KS1-rammen frem til beslutning er tatt. Selv om dette i første rekke har som formål å holde kontroll på kostnader i tidligfase, vil eventuelle kostnadsøkninger som følge av forhold i reguleringsprosessen kunne fanges opp her.
- KON og BYU vil i tillegg legge opp til 2-4 bilaterale møter årlig for gjensidig informasjon om og drøfting av større saker innenfor KONs utbyggingsportefølje.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har

framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten blir noe utilstrekkelig fordi den ikke tar stilling til detaljeringsnivået i reguleringssaker, alternativt hva en kunne oppnådd ved å overlate mer av handlingsrommet til forslagsstiller. Anbefalingene som i hovedsak forutsetter mer dialog, kan nok bidra til raskere avklaringer på byrådsavdelingsnivå. På virksomhetsnivå er det imidlertid allerede en omfattende dialog, uten at dette bidrar til tydelig nedgang i tidsbruk.

7. Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk?

Nei

Vennlig hilsen

Anita Leirvik North

byråd

Vedlegg 5 Uttalelse fra Utdanningsetaten

Utdanningsetaten



kommunerevisjonen Oslo kommune
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO
Att.:

Deres ref.:
202581-76

Vår ref. (saksnnummer):
26/676 - 2

Saksbehandler:
Åsta Llanos-Ytre

Dato:
29.01.2026

Rapport med mulighet for uttalelse: Arbeidet med detaljregulering av kommunale bygg

Viser til oversendelse av rapport til uttalelse i forbindelse med undersøkelsen om arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg. Utdanningsetaten har gått gjennom rapporten, og mener at den for det aller meste er i tråd med våre innspill.

Når det gjelder omtalen av skolebehovsplanens betydning for prosjektarbeid, ønsker Utdanningsetaten å korrigere følgende beskrivelse: "*Utdanningsetaten bruker planen som grunnlag for bestilling av skoleprosjekter. (s. 25)*"

Prosjekter i skolebehovsplan er enten under utredning, eller i utredning, planlegging eller gjennomføring. Det medfører ikke riktighet at det er skolebehovsplanen som legger grunnlaget for bestilling av skoleprosjekter. Utdanningsetaten følger Oslo kommunes investeringsinstruks, og jobber på oppdrag fra Byrådsavdeling for utdanning. Når Utdanningsetaten bestiller forprosjekt eller reguleringsarbeid fra Oslobygg, er det etter egne oppdrag fra byrådsavdelingen. Disse oppdragene kommer etter gjennomført kvalitetssikring KS1. Skolebehovsplanen gir en helhetlig framstilling av skolebehov og -kapasitet for Oslo kommune.

Med vennlig hilsen

Anders Fremming Anderssen
avdelingsdirektør

Åsta Llanos-Ytre
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent



Besøksadresse:
Grensesvingen 6, 0663 Oslo
Postadresse:
Postboks 6127 Etterstad
0602 Oslo

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@osloskolen.no
Org. Nr.: 976820037

Vedlegg 6 Uttalelse fra Oslobygg KF

Oslobygg KF



Kommunerevisjonen Oslo kommune
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd andre punktum

Deres ref.:
25/81 - 75

Vår ref. (saksnr.):
25/131 - 27

Saksbehandler:
Åse-Lill Madland

Dato: 02.02.2026

Rapport til uttalelse - arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg

Det vises til tidligere kontakt, og oversendt rapport til uttalelse den 12.01.2026. Ledelsen i Oslobygg KF redegjør med dette sammen med foretakets styre for (Del A) våre merknader til rapporten samt (Del B) tilsvaret på oversendte spørsmål fra Kommunerevisjonen (KRV).

Del A. Merknader til rapporten

Oslobygg er enig i at reguleringsplanarbeidet tar for lang tid. Vi er imidlertid usikre på om rotårsaker til dette er tilstrekkelig belyst. Det pekes hovedsakelig på at utfordringer i dialogen og samarbeidet mellom virksomhetene har betydning for fremdriften i plansakene. Omfattende tidsbruk gjelder i de fleste plansaker i Oslo kommune, både fra private og offentlige forslagsstillere. Det er også til dels en utfordring som gjelder flere bykommuner, og som er løftet til departementsnivå. Mye tyder på at lang saksbehandlingstid skyldes økende utredningskrav og kompleksitet, kryssende interesser og sammensatte utfordringer i arealforvaltningen. Det er derfor lite trolig at det er samarbeidet mellom Oslobygg og Plan og bygningssetaten i Oslo som er den viktigste driveren for tidsbruk i kommunale plansaker. Foretaket er av den oppfatning at rapporten i for liten grad vurderer eller peker på andre utfordringer som eksempelvis detaljeringsgraden i reguleringssakene og hvorvidt planmyndigheten i stor nok grad utnytter sitt handlingsrom i myndighetsutøvelsen.

Foretaket jobber kontinuerlig med å legge til rette for effektive planprosesser for å fremskaffe kommunale bygg raskere. I 2025 vedtok Oslo kommune detaljregulering for to plansaker hvor Oslobygg var forslagsstiller: Ellingsrudåsen skole og Bryn skole. I disse plansakene brukte man gjennomsnittlig fire år fra bestilling av oppstartsmøte til vedtak, en positiv utvikling fra foregående år, men allikevel høyere enn for noen år tilbake.

 **Oslo kommune**
Oslobygg KF
Økonomi- og virksomhetsstyring
Styring og kontroll

Besøksadresse:
Grenseveien 82, 0663 Oslo
Postadresse:
Postboks 6391, 0604 OSLO

Telefon: 2180 2180
Org. nr.: 924599545
oslo.kommune.no

side 2

Oslobygg erkjenner at foretaket har en nøkkelrolle i forbedringsarbeidet, og ønsker fortsatt å bidra aktivt i dette til beste for Oslo.

Del B: Oslobyggs tilsvaret til oversendte spørsmål i brev datert 12.01.2026.

I det følgende besvares Kommunerevisjonens spørsmål:

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektets vært tilstrekkelig klar? Oslobygg er av den oppfatning at informasjon gitt fra Kommunerevisjonen har vært tilstrekkelig. Foretaket vil trekke frem at gjennomføring av oppstartsmøte og eget møte med forhåndspresentasjon har vært hensiktsmessig og noe som gjerne kan videreføres til andre forvaltningsrevisjoner.

2. Har foretaket kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Oslobygg vurderer at det hadde vært hensiktsmessig om Kommunerevisjonen også hadde revidert plansaker for andre formålsbygg enn kun skoler, og sett litt bredere på årsaker til tidsbruk i plansaker, ut over samarbeid mellom virksomhetene.

3. Har foretaket kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Oslobygg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene utover innspillene som er gitt under gjennomføringen av revisjonen.

4. Hva er foretakets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Foretaket har gjennom flere år gjennomført Tverretatlige arbeidsgruppemøter (TA-møter) for å sikre fremdrift i plansaker, i tillegg har vi hatt samarbeidsseminar mellom Plan og bygningsetaten og planavdeling i Oslobygg KF. I 2025 igangsatte vi også møter på mellomledernivå med fokus på samarbeid, bedre rolleforståelse og hvor man også kan ta tak i saker før de utvikler seg i negativ retning. Vi opplever at det er lagt til rette for godt samarbeid, og stiller derfor spørsmål ved om det er ytterligere samarbeid som er det viktigste tiltaket for å redusere tidsbruk, eller om det andre forhold.

5. Har foretaket iverksatt tiltak eller vil foretaket vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

Oslobygg planlegger å gjennomføre et nytt seminar i samarbeid med Plan og bygningsetaten i løpet av våren 2026, med fokus på samhandling og rolleforståelse. Det vil benyttes en ekstern fasilitator i gjennomføringen. I tillegg vil foretaket styrke dialogen på direktørnivå.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Foretaket er av den oppfatning at uavhengige revisjoner og kontroller er viktige i arbeidet med kontinuerlig forbedring, og ser elementer i denne rapporten som vil tas med i foretakets strategiske og forbedringsarbeid.

Som nevnt innledningsvis er det flere årsaker til at plansaker er tidkrevende, utover dialog og rolleforståelse mellom de reviderte virksomhetene. Summen av krav til detaljering og utredninger i prosjektene, både fra overordnede (eksterne) myndigheter og fra PBE og andre etater i kommunen, bidrar sterkt i så måte. Revisjonen hadde hatt større nytteverdi dersom noen av disse forholdene også ble berørt.

7. Har foretaket kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk?
Oslobygg er den av oppfatning av at Kommunerevisjonen i kapittel 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring med tilhørende Vedlegg 2 Metode med fordel kan inkludere tilhørende divisjon/avdeling på intervjuobjektene. Foretaket har ellers ingen kommentarer til dette punkt.

Vennlig hilsen
Oslobygg KF

Eli Grimsby
Administrerende direktør

Åse-Lill Madland
Avdelingsleder

Vedlegg 7 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten



Kommunerevisjonen

Unntatt offentlighet

offl. § 5 første ledd

Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.
25/81 - 74

Vår ref.
2025/00684-5

Saksbehandler
Tove Paulsen

Dato
03.02.2026

Uttalelse til rapport: Arbeidet med detaljreguleringer av kommunale bygg

Etatens vurdering av rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger

1. Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektets vært tilstrekkelig klar?

PBE svarer:

Plan- og bygningsetaten har fått god informasjon ved oppstart og status på fremdrift gjennom prosjektet. I nær tid etter oppstartsmøtet ble det avholdt et felles dialogmøte om prosjektets innretning. Etaten ser på det som nyttig.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

PBE svarer:

Plan- bygningsetaten har ingen kommentarer til prosjektets metode eller kildebruk.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

PBE svarer:

Plan- bygningsetaten stilte innledningsvis spørsmål til revisjonskriterie 2; *Plan- og bygningsetaten skal ha et system for å følge med på, og følge opp egen resultatoppnåelse for saksbehandlingstid av detaljreguleringer.*

Plan- og bygningsetaten skal som revisjonskriteriet sier, følge opp egen tidsbruk. Men etaten har sammen med forslagsstiller et felles ansvar for å komme i mål i en plansak. Det skal foreligge en omforent fremdriftsplan. PBE har til nå ikke fulgt opp eller rapportert på den omforente tidsplanen. Dette er noe som kan komme til å endre seg.



**Plan- og bygningsetaten
Oslo kommune**

oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom

Besøksadresse:

Vahls gate 1, 0187 Oslo

Postadresse:

Boks 364 Sentrum, 0102 Oslo

Sentralbord:

+47 21 80 21 80

Veiledningstelefonen:

+47 23 49 10 00

postmottak@pbe.oslo.kommune.no

Org. Nr.: NO 971 040 823 MVA

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

PBE svarer:

Bestillerrollen i kommunale planer er ikke inkludert i denne revisjonen. Bestiller legger ofte premisser for en plan. De grunnleggende premisser er dermed ikke beskrevet i denne revisjonen. Flere av de reviderte sakene er saker med høy reguleringsrisiko. Risikoen er kjent, men ikke fullt ut utredet før bestillingen gis. Slik skapes det målkonflikter mellom kommunens utførende og kommunens planleggende virksomhet. Dette er målkonflikter virksomhetene i liten grad kan løse i dialogen seg imellom. Plan- og bygningsetaten skal ivareta en rekke nasjonale og kommunale hensyn som planmyndighet og forvalter av plan- og bygningsloven. Oslobygg skal gjennomføre den bestillingen som er gitt. Begge virksomheter er pliktige til å optimalisere sine oppdrag og slik sett vil konseptvalg med høy reguleringsrisiko med all sannsynlighet medføre økt tidsbruk for å komme i mål til beste for alle involverte og berørte parter.

Spørsmålet er hvor i prosessen de ulike målkonflikter best kan løses og det er vanskelig å påpeke aktuelle tiltak uten å se hele prosessen under ett.

Plan- og bygningsetaten kjenner seg igjen i konklusjonene om utfordringer i dialogen og samarbeidet mellom virksomhetene, og at dette har betydning for fremdriften. Vi ser tydelig at tillit og kommunikasjon er viktige faktorer. Vi ser viktigheten av å avdekke målkonflikter så tidlig som mulig for å etablere en omforent forståelse av mulighetsrommet for at planen kan anbefales. Den videre dialogen må ha ordnede former, noe rapporten påpeker. Dette må også gjelde for bruk av alternative planforslag uten at rapporten påpeker det spesielt. Rapporten legger i stor grad opp til at de reviderte parter selv finner egnede tiltak. Plan- og bygningsetaten har satt opp tiltak rettet mot dette.

Overordnet sett opplever Plan- og bygningsetaten at det er uklart hvordan Kommunerevisjonen vektlegger det at Plan- og bygningsetaten forvalter en sektorovergripende lov. Rapporten omtaler flere ganger i konklusjonen at planprosessen skal avveie hensyn mot hverandre. Denne avveiningen er det Plan- og bygningsetaten som gjør, som del av arbeidet som planmyndighet. Vi opplever derfor noen av formuleringene som uklare.

Rapporten omtaler planforslag som er «realistiske og legger til rette for gjennomføring». Det er i seg selv en formulering som kan tolkes ulikt av Plan- og bygningsetaten og Oslobygg. Realisme kan handle om teknisk gjennomførbarhet innenfor avsatt budsjett, eller om realisme sett opp mot overordnede planer og ivaretagelse av nasjonale hensyn.

Saksnummer 2025/00684-5

Side 3 av 4

5. Har etaten iverksatt tiltak eller vil etaten vurdere tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?

PBE ser for seg følgende tiltak:

- Rettidige referater er understreket i våre rutiner. Vi vil jobbe videre med å sette av tilstrekkelig tid og kapasitet til å ferdigstille referater fra avholdte møter, før man går i gang med å jobbe med oppfølgingspunkter og videre dialog. Samtidig vil vi se på mulig bruk av ny teknologi til å spare tid i utarbeidelsen.
- Rolleforståelse og bedre samarbeid: Vi har i juni 2025 opprettet fast lederdialog med ledelsen av planutarbeidelsen i Oslobygg. Vi har nå møter i ledergruppen med 1-2 måneders frekvens. Målsettingen med lederdialogen er å løfte opp samarbeidet i planprosesser og ha høy takhøyde for å ta opp problemer.
- Vi vil følge opp muligheten til å løfte saker som har gått i lås til politisk ledelse, jf. tildelingsbrev til etaten i 2026.
- Økt felles forståelse av planprosessen og roller ser vi på som viktig og vi vil jobbe med å bedre dette. Vi har i 2025 avholdt seminar om våre roller. Vi planlegger også i 2026 felles seminar mellom Oslobygg og Plan- og bygningsetaten.

6. Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

PBE svarer:

Rapporten oppfattes som nyttig. Den gir en detaljert og god beskrivelse av den delen av den kommunale planprosessen som omfattes av denne revisjonen. Bestillerrollen var ikke en del av denne revisjonen. Plan- og bygningsetaten mener den må trekkes inn for å se hele prosessen under ett. Rapporten løfter problemområder uten å gi direkte anbefalinger til løsninger. Det legger et ansvar på de reviderte partene til å finne gode løsninger i fellesskap.

7. Har etaten kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk?

PBE svarer:

Plan- og bygningsetaten har ingen kommentarer på dette punktet.

Saksnummer 2025/00684-5

Side 4 av 4

Vennlig hilsen

Tove Paulsen
seksjon styring

Anja Fagereng Elind
avdelingsdirektør
Åshild Ingemundsen
konstituert etatsdirektør

Dokumentet er godkjent digitalt.

Mottakere:
Kommunerevisjonen



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 3/2026

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no