

Carl Henrik Graff

# Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen

Oslo, 22.06. 2014

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

*«Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?»*



NORGES TEKNISK-  
NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET  
INSTITUTT FOR BYGG, ANLEGG OG TRANSPORT

Oppgavens tittel: Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen.	Dato: 22.06.2014 Antall sider (inkl. bilag): Masteroppgave X Prosjektoppgave
Navn: Carl Henrik Graff	
Faglærer/veileder: Geir K. Hansen	
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere: Rolf H. Jensen	

Ekstrakt:

**«Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen»**

Oppgaven skal besvare problemstillingen; «*Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?*» Problemstilling er besvart gjennom bruk av en kvalitativ undersøkelse, med vekt på dybdeintervjuer. Det er gjennomført intervju med syv bransjeledende eiendomsutviklere. Oppgavens søker eiendomsutviklerens ståsted, med geografisk fokus på østlandskommunene.

Gjennom å besvare forskningsspørsmål under, søker oppgaven å belyse eiendomsbransjens syn på dagens plan- og reguleringsprosess;

*Hvilke risikofaktorer og utfordringer er tilknyttet plan- og reguleringsprosessen?*

*Hvordan håndteres risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen av eiendomsutviklerne?*

*Hvilke konsekvenser får reguleringsrisikoen for utviklerne?*

*Hvordan kan prosessen eventuelt forbedres for å redusere denne reguleringsrisikoen?*

Oppgaven konkluderer med at usikkerheten tilknyttet tidsbruken ved gjennomføring av dagens plan- og reguleringsprosess, er den største risikofaktoren. De påviste risikofaktorene i oppgaven, som samlet utgjør en betydelig uforutsigbarhet for eiendomsutviklerne, ved regulering av transformasjonseiendom.

Stikkord:

1. Reguleringsrisiko
2. Eiendomsutvikling
3. Risikostyring
4. Reguleringsprosessen

(sign.)

## **Forord**

Denne besvarelsen er en avsluttende masteroppgave ved NTNU Videre sitt masterprogram i eiendomsutvikling og forvaltning. Gjennom oppgaven skal jeg vise at jeg som student kan anvende teori fra pensum i fagområdet eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning i praksis. Masteroppgaven skal beskrive hvordan eiendomsutviklere oppfatter usikkerheten, dvs. risikoen og mulighetene, i plan- og reguleringsprosessen. Jeg vil i oppgaven søke å besvare en problemstilling som jeg mener både er relevant for samfunnet og for min nåværende stilling som arealplanlegger/eiendomsutvikler. Oppgaven er skrevet med tanke på fremleggelse for ledelsen i Stor-Oslo Eiendom AS.

En stor takk til NTNU Videre og Senter for eiendomsutvikling og forvaltning for tilretteleggelsen av dette spennende studiet. Takk for to innholdsrike og meget lærerike år, med mye relevant stoff som jeg har søkt å implementere i denne oppgaven. En spesiell stor takk til Rolf H. Jensen som ansvarlig veileder for den avsluttende masteroppgaven.

Den største takken går til min tålmodige familie, som har gjort det mulig å gjennomføre dette studiet, ved siden av jobb og familie. Uten deres tålmodighet og hjelp ville det ikke vært mulig å gjennomføre denne oppgaven og dette studiet. Takk Karin, Ada og den lille på vei.

Jeg håper du som leser denne oppgaven synes det er interessant lesning og at den kan bidra med interessante refleksjoner og vurderinger innen temaet plan- og reguleringsprosessen.

God fornøyelse!

Carl Henrik Graff

## Sammendrag

Bakgrunnen for valg av masteroppgave er et ønske om å belyse hvilken risiko som påvirker dagens plan- og reguleringsprosess, og hvordan prosessen eventuelt kan forbedres. På bakgrunn av dette er følgende problemstilling utarbeidet «*Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?*» Oppgaven er avgrenset til å omhandle plan- og reguleringsprosessen tilknyttet østlandskommunene. Oppgaven har fokusert på boligutviklingsbransjens syn på risikoen, og er dermed avgrenset fra å vurdere hva representanter fra planmyndighetene og andre medvirkende aktører mener om dagens prosess.

Gjennom teoristudiet søkes det å etablere rammeverket for oppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål. Tidligere forskning beskriver at det er betydelig risiko tilknyttet tidligfasen av eiendomsutvikling, og da spesielt til plan- og reguleringsprosessen. Det fremheves at denne risikoen i stor grad er knyttet til uforutsigbarhet ved resultater av reguleringsprosessen. For å håndtere denne risikoen beskrives det av informantene at dette bør håndteres gjennom risikostyrende tiltak, som økt dialog og medvirkning med involverte parter i prosessen. Ved bruk av metoden dybdeintervjuer er det søkt innhentet relevant førstehånds empiri for oppgaven. Basert på funn fra intervjuene i tilknytning til denne oppgaven fremgår det i likhet med tidligere forskning at dagens boligutviklere i østlandsområdet oppfatter en stor grad av risiko tilknyttet den nåværende plan- og reguleringsprosessen. Uforutsigbarhet knyttet til gjennomføringen av planprosessen, og konsekvensene dette får for tidsbruken og utnyttelsen i prosjektene, er det utviklerne fremhever som spesielt utfordrende.

Basert på oppgavens drøfting er det vurdert at tid, og uforutsigbarheten tilknyttet tidsbruken ved gjennomføring av dagens reguleringsprosess, er den største risikofaktoren som utgjør mest usikkerhet for boligutviklerne. I tillegg er utydelige føringer og motstridende innhold i de overordnede planene en stor utfordring. Videre vurderes antallet høringsinstanser, med tilhørende koordineringen av disse, som svært utfordrende. Særlig viktig vurderes også risikoen tilknyttet manglende dialog mellom boligutvikler, administrasjon og politikere. Et viktig poeng som drøftes i oppgaven er forholdet mellom forutsigbarhet i planprosessen vurdert opp mot muligheten for fleksibilitet og handlingsrom. På bakgrunn av drøftingen vurderes det dithen at store boligutviklere i dag er bedre tjent med forutsigbarhet i gjennomføringen av planprosessen, i forhold til noe mer fleksibilitet.

Det konkluderes med at reguleringsprosessen i dag tar for lang tid, blant annet grunnet involvering av en lang rekke ulike aktører og instanser. Videre har oppgaven avdekket at boligutviklingsbransjen i varierende grad kartlegger og systematiserer denne risikoen. Dagens

utviklere foretar tidligfasevurderinger, hovedsakelig basert på standardiserte sjekklister og «due diligence» analyser i forkant av kjøp av transformasjonseiendom.

Det fremgår av oppgaven at det for utvikler er svært viktig med mest mulig dialog og kontakt med administrasjon og politikere. Gjennom økt kontakt med beslutningstager underveis i prosjektet, skaps det tydeligere rammer og styringsmål for det videre arbeidet. Risikoen søkes derfor håndtert gjennom å legge til rette for en mest mulig åpen prosess. Det anbefales å gå aktivt inn i styringen av fremdriften, i forsøk på å påvirke denne. Det er i midlertid noe varierende sannsynlighet for at den påviste reguleringsrisikoen inntreffer, men i sum antas sannsynligheten å være relativt stor. Flere av risikofaktorene får negative innvirkning på fremdriften i reguleringsprosessen og derigjennom direkte konsekvens for finansrisikoen, markedsrisikoen og til sist byggerisikoen.

Opgaven beskriver at dagens planhierarki langt på vei fungerer bra. Likevel er det konkrete ting som skaper utfordringer tilknyttet plan- og reguleringsprosessen. Dette går i hovedsak ut på de ulike instansenes håndtering og praktisering av regelverket rundt innsigelser. Utfordringene er spesielt store tilknyttet manglende tidsfrister ved saksbehandling. Videre vurderes det at bruken av skjønn i beslutningsprosessen, både administrativt og politisk, er en risikofaktor som bidrar til uforutsigbarhet i prosessen. Oppgaven anbefaler å vurdere tiltak som vil kunne skape økt forutsigbarhet i plan- og reguleringsprosessen. Dette kan trolig oppnås gjennom å skape tydeligere føringer for status og innhold i de overordnede kommunale planene. I tillegg anbefales det å innføre flere lovpålagte tidsfrister tilknyttet høringsinstansenes saksbehandling ved innsigelse. Videre vil klarer føringer for høringsinstansenes anvendelse av innsigelse kunne bidra til å effektivisere prosessen. Til sist anbefales det å legge til rette for en prosess der administrasjon og utvikler i størst mulig grad arbeider mot å fremme et felles planforslag for politisk behandling.

Opgavens funn kan trolig ikke generaliseres for hele landets boligutviklingsbransje. Til dette er antall informanter for få og oppgaven for geografisk konsentrert om østlandsområdet. Derimot er det grunnlag for å si at oppgaven kan gi et representativt inntrykk av hvordan risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess påvirker boligutviklingen på østlandsområdet.

## **Abstract**

This paper evolves around the subject of risk management in the planning- and zoning process. The paper searches to discover which risk factors that appear in this process, and furthermore how this is managed by the real estate developers. Finally the paper searches to recommend measures that will improve the planning- and zoning process. The objective of this paper is to investigate: *"How does real estate developers assess and manage risk associated with current planning and regulation process, in the development of housing in the transformation areas, and how can the process can be optimized based on the developer's needs?"*

The respondents in this paper represents some of the leading real estate developers in Norway, and in the region of greater Oslo. The thesis has focused on the developers' view of risk, and is thus restricted from considering what representatives from the planning authorities and other contributing players think about the current process.

The results of the empirical study show that the real estate developers find that the planning- and zoning process consists of a great demand of risk. The main risk factor is related to the lack of unpredictability. Based on the discussion in this paper it is considered that unpredictability associated with time spent in the execution of the current zoning process is the most extensive risk factor. This unpredictability also poses the largest uncertainty for the developers. In addition, unclear constraints and conflicting content in the overall plans is a major challenge. Particularly important is the lack of dialogue between developers, administration and politicians. This results in a lot of unpredictability.

An important issue discussed in the thesis is the relationship between predictability in the planning process and the possibility of flexibility and maneuverability. Based on the discussion it is considered that large residential developers today are better served with predictability in the implementation of the planning process, compared to slightly more flexibility. It is concluded that the planning- and zoning process currently is too time extensive, partly due to the involvement of a wide range of actors and agencies. This paper suggests how the process might be improved.

**Innhold**

<b>Forord .....</b>	<b>2</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål med masteroppgaven	12
1.3 Problemstilling	13
1.4 Avgrensning av oppgaven	14
1.5 Oppgavens oppbygging	15
<b>2 Teori og litteratur.....</b>	<b>17</b>
2.1 Begreper og terminologier	17
2.2 Teori på området	18
2.3 Risikostyring	19
2.3.1 Risiko i prosjekt .....	19
2.3.2 Risikokartlegging .....	19
2.3.3 Risikohåndtering .....	20
2.3.4 Risikostyring .....	21
2.3.5 Risiko i plan- og reguleringsprosessen .....	22
2.3.6 Styring av reguleringsrisiko .....	23
2.4 Eiendomsutvikling	25
2.4.1 Utvikling av eiendom.....	25
2.4.2 Utvikling av boliger .....	28
2.4.3 Utvikling av transformasjonsområder.....	29
2.5 Plan- og reguleringsprosessen	30
2.5.1 Plan- og bygningsloven.....	30
2.5.2 Plansystemet.....	30
2.5.3 Planhierarkiet .....	31
2.5.4 Planprosessen .....	32
2.5.5 Aktørene i prosessen .....	33
2.6 Forhandlinger og forhandlingsteknikker i planlegging	34
2.6.1 Forhandlinger i reguleringsprosessen .....	34
2.6.2 Forhandlingsteknikker .....	35
2.7 Spesifikk teori om risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen	36
2.7.1 Teori om hvilke risikofaktorer som påvirker plan- og reguleringsprosessen .....	36
2.7.2 Teori om styring av risikoen i plan- og reguleringsprosessen .....	37
2.7.3 Teori om konsekvenser av risikoen i plan- og reguleringsprosessen.....	38
2.7.4 Teori om mulige forbedringer av dagens plan- og reguleringsprosess .....	41
2.8 Delkonklusjon	43
<b>3 Metode.....</b>	<b>44</b>
3.1 Metoder / forskningsdesign	44

3.2 Teori/ litteraturstudie	44
3.3 Intervjuer	45
3.3.1 Valg av intervjuobjekter / informanter	46
3.3.2 Bearbeiding av informasjon	47
3.4 Etikk	48
3.5 Delkonklusjon	48
<b>4 Resultater</b>	<b>49</b>
4.1 Innledning	49
4.2 Resultater	49
4.2.1 Overordnede planer	49
4.2.2 Krav og bestemmelser	55
4.2.3 Medvirkningsprosessen, sektormyndigheter og høringsinstanser	58
4.2.4 Planprosessen	63
4.2.5 Administrativ behandling	66
4.2.6 Politisk behandling	69
4.2.7 Resultat/vedtak	72
4.2.8 Risiko tilknyttet eksisterende forhold på tomten	74
4.3 Delkonklusjon	76
<b>5 Analyse og drøfting</b>	<b>78</b>
5.1 Innledning	78
5.2 Drøfting	78
5.2.1 Overordnede planer	78
5.2.2 Krav og bestemmelser	83
5.2.3 Medvirkningsprosessen, sektormyndigheter og høringsinstanser	86
5.2.4 Administrativ behandling	91
5.2.5 Politisk behandling	96
5.2.6 Resultat og vedtak	98
5.2.7 Risiko tilknyttet eksisterende forhold på tomten	100
5.3 Delkonklusjon	102
<b>6 Konklusjon</b>	<b>103</b>
6.1 Risikofaktorer i plan- og reguleringsprosessen	103
6.2 Håndtering av risikoen blant eiendomsutviklere	104
6.3 Konsekvenser av risikoen i prosessen	106
6.4 Vurdering av dagens plan- og reguleringsprosess	107
<b>7 Avsluttende refleksjoner</b>	<b>110</b>
7.1 Kritikk av oppgaven	110
7.2 Forslag til videre studier	110
7.3 Erfaringer	110
<b>8 Referanseliste</b>	<b>112</b>
<b>9 Vedlegg</b>	<b>117</b>
9.1 Intervjuguide	117



## 9.2 Uttaksskjema

119

**Figurliste**

Figur 1: Risikomatrise.....	20
Figur 2: Risikofaktorer i eiendomsutvikling.....	23
Figur 3: Trinnene i eiendomsutvikling.....	28
Figur 4: Sammenheng mellom usikkerhetselementer i boligutvikling.....	29
Figur 5: Risiko tilknyttet utnyttelse .....	39
Figur 6: Risiko tilknyttet tid .....	39
Figur 7: Risiko tilknyttet rekkefølgebestemmelser .....	40
Figur 8: Risiko tilknyttet infrastrukturiltak .....	40
Figur 9: Boligutviklere på Østlandet .....	47
Figur 10: Beskrivelse av risikofaktorer .....	76
Figur 11: Avdekkede risikofaktorer i plan- og reguleringsprosessen risiko .....	104
Figur 12: Anbefalt håndtering av risiko .....	105
Figur 13: Påviste konsekvenser av reguleringsrisiko .....	107

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Oppgavens tema omhandler risikostyring av plan- og reguleringsprosessen. Oppgaven søker å belyse utfordringene, senere omtalt som risikofaktorer, som eiendomsutvikleren møter i gjennomføringen av regulering av transformasjonseiendom til boligformål. Reguleringsprosessen omtales i litteraturen som risikofylt, blant annet av Røsnes og Kristoffersen (2010). Som et resultat av usikkerheten tilknyttet prosessen har begrepet reguleringsrisiko blitt innarbeidet som et spesifikt begrep, som bransjen benytter for å beskrive de ulike risikofaktorene som påvirker reguleringsprosessen. Oppgaven søker å belyse hvilke risikofaktorer som ligger bak begrepet reguleringsrisiko, og hva som gjør prosessen uforutsigbar for eiendomsutviklerne. Av den grunn vil oppgaven ha ståsted hos eiendomsutviklerne, og dermed vurdere utfordringer tilknyttet reguleringsprosessen, sett ut fra deres ståsted. Oppgaven søker med dette å bidra med ny kunnskap som kan gi økt innsikt i dagens plan- og reguleringsprosess, og utfordringer tilknyttet gjennomføringen av denne prosessen.

Mye av dagens boligutvikling i Oslo og de omkringliggende østlandskommunene skjer i såkalte transformasjonsområder. I Aftenpostens artikkel fra februar (Bleikelia, 2014), om fremtidig boligutvikling for Oslo by, understreker politikerne at det er transformasjonsområder som skal utvikles til boliger, fremfor å bygge ut parker og omkringliggende skogområder. *«Byutviklingsbyråden peker på at mye arealkrevende industri har flyttet ut av byen, noe som frigjør nye områder til boliger og kontorlokaler, slik som i Ringnes park, Kværnerbyen og Nydalen».* (Bleikelia, 2014). For å løse utfordringen tilknyttet mangel på boliger i østlandsområdet har både boligutviklere, planadministrasjon og politikere innsett at transformasjonsområder må utvikles i og rundt de store byene for å imøtekomme boliggetterspørselen. For to av østlandskommunene, Oslo og Bærum, gjenspeiler denne politikken seg i kommende kommuneplaner. Begge disse planene legger boligutvikling av transformasjonsområder til grunn som løsning på boliggetterspørselen. Dette er med på å understreke betydningen av å undersøke dagens reguleringsprosess tilknyttet omregulering av transformasjonseiendom. Det vil være vesentlig å kartlegge om det er særlige utfordringer og risiko tilknyttet denne typen reguleringsprosesser. Med bakgrunn i dette er det valgt i denne oppgaven å fokusere på utvikling av transformasjonseiendom og reguleringsprosessen tilknyttet denne utviklingen.

Bakgrunnen for å velge temaet risikostyring er et resultat av ønsket om å bidra med ny kunnskap som igjen kan bidra til å forbedre prosessen. En forbedret prosess vil kunne føre til et økt tilbud på ferdig regulerede tomter i Østlandsområdet. I dag er tilgangen på ferdig regulerede tomter for

boligutvikling svært begrenset, spesielt i Østlandsområdet. Dette resulterer i høye tomtekostnader ved akkvisisjon av ferdig regulerte tomter (for utviklere), som igjen i siste ende kan resultere i høye priser for boligkjøperne. Det har den senere tid vært skrevet mye i media om de høye boligprisene, som en konsekvens av boligmangel i Østlandsområdet. I Aftenposten (Bleikelia, 2014) kunne man lese dette: «Oslo er den raskest voksende hovedstaden i Europa. Ut fra de framskrivningene vi har, blir det 100 000 flere innbyggere hvert sjette eller syvende år, sier finansbyråd Torger Ødegaard.» Konsekvensene av økte boligpriser er at befolkningens belåningsgrad (lønn/gjeld) stadig stiger, og da spesielt hos førstegangskjøperne. I følge mange økonomer nærmer denne belåningsgraden seg et faretruende høyt nivå, som kan få store økonomiske konsekvenser dersom betjeningsevnen på lån svekkes. I den sammenheng er det relevant å se på hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere boligprisene. For å oppnå dette er det flere ledd av boligutviklingen som trolig kan og bør effektiviseres for å stimulere til økt boligutbygging. Denne oppgaven vil konsentreres om effektivisering og optimalisering av den tidligste fasen av eiendoms- og boligutviklingen. Gjennom et studie av dagens reguleringsprosess, søker oppgaven å bidra med økt innsikt og kunnskap i gjennomføringen av prosessen og belyse de utfordringene som er knyttet til denne prosessen i dag.

Temaet «risikostyring av plan- og reguleringsprosessen» anses å være relevant og viktig fordi forskning på dette området vil kunne bidra med nyttig informasjon om gjennomføring av prosessen og forhåpentligvis vil kunne hjelpe nåværende og fremtidige eiendomsutviklere som skal gjennomføre en reguleringsprosess. Oppgavens konklusjon vil kunne gi utviklere et klarere bilde av risikoen i reguleringsprosessen, og samtidig et innblikk i hvordan de ledende eiendomsutviklerne i Østlandsområdet håndterer den risikoen de møter underveis. Oppgaven vil også belyse hvilke tiltak utvikleren mener bør iverksettes for å forbedre prosessen utfra dagens forutsetninger og lovverk, og vil dermed være relevant for de fleste aktører i dagens eiendomsutviklingsbransje. Til sist vil oppgaven, gjennom å bidra med innsikt i utfordringer knyttet til dagens boligutvikling, og gjennom eventuelle anbefalinger av tiltak for forbedring av reguleringsprosessen, kunne bidra med relevant informasjon for fremtidige endringer at plan- og reguleringsprosessen.

### ***Samfunnsperspektivet***

I dag er det i urbane områder i Norge en stor etterspørsel etter boliger. Bare i Østlandsområdet er det anslått en underdekning på rundt 20 000 boliger i dag, og vil frem til 2030 stige til en underdekning på ca. 100 000 boliger med dagens utbyggingstakt og befolkningsvekst (Prognosesenteret, 2014). En av årsakene til boligmangelen er at det bygges for få nye boliger i og rundt de største byene, i kombinasjon med innvandring og en sentralisering av befolkningen. Boligmangelen er igjen et resultat av mangel på tilgang til ferdig regulerte tomter til boligformål rundt de største byene. For å bøte på denne etterspørselen kan det enten bygges ut nye områder som tidligere har vært ubebygde, eller det kan utvikles eiendommer til et annet formål enn opprinnelig bruk, f.eks gamle industriområder. For at nye områder skal kunne utvikles som boligområder må

tomtene omreguleres og politisk behandles på kommunalt nivå. Det ligger store muligheter for utvikling av transformasjonsområder, men det er også stor risiko for eiendomsutviklere tilknyttet dette. Dersom denne usikkerheten blir for stor vil utviklere enten avstå fra å utvikle områdene, noe som fører til færre boliger og økt etterspørsel, eller de må legge inn store risikopåslag ved kjøp og utvikling av tomten, som kan føre til dyrere boliger til befolkningen. Samfunnsutvikling på dette nivået er et kommunalt anliggende. Likevel ser man at disse prosessene i stadig større grad drives frem av private utviklere. Dermed bistår utviklere, både private og offentlige, kommunen i dens oppgave å sørge for tilstrekkelig boligdekning for innbyggerne. Denne masteroppgaven vil ta for seg forholdet mellom risikoen og potensialet i utviklingen av transformasjonseiendom, sett fra en utviklers ståsted, men også med fokus på å bidra til å løse den samfunnsutfordringen som det manglende tilbudet av boliger i Østlandsområdet er i dag.

### ***Utviklerperspektivet***

Arealplanlegging og utvikling av transformasjonseiendom, som defineres som en del av tidligfasen innen eiendomsutvikling, er forbundet med stor usikkerhet og risiko, men også store muligheter. Veien til det endelige målet, som er ferdig regulert tomt, er ofte uforutsigbar, tidkrevende og avhengig av mange ulike aktører og beslutningstagere. Ved utvikling av transformasjonseiendom kan uforutsigbarhet i prosessen ofte fremstå som et uønsket og fordyrende element i utviklingsprosessen. Risikoen er ofte så stor at banker og andre finansielle aktører nekter å gi finansiell støtte til kjøp av tomter som skal omreguleres, dersom det ikke er noe kontantstrøm på eiendommen. Dette øker risikoen for utvikler som dermed må investere mye egenkapital i denne type utviklingseiendom og dermed står i fare for å miste mye av investeringen dersom prosjektet blir feilslått. Fordi risikoen i plan- og reguleringsprosessen er stor, ligger det stor økonomisk uforutsigbarhet i investeringer i utviklingsprosjekter. Investorer og entreprenører betaler derfor ofte store beløp for kjøp av ferdig regulert eiendom, for å slippe denne risikoen. Risiko og verdi er derfor faktorer som henger nøye sammen i eiendomsutvikling. Denne masteroppgaven søker derfor å komme med anbefalinger til hvordan denne prosessen bør gjennomføres fra en eiendomsutviklers ståsted. Det er i spenningsfeltet mellom risikoen og mulighetene i prosessen, at oppgaven skal søke å komme med råd og veiledning. Oppgaven skal ta for seg ulike virkemidler både økonomiske, juridiske og politiske som kan være med på å styre risikoen og gjøre prosessen så forutsigbar som mulig.

### ***Forskningsperspektivet***

Det er forsket og skrevet relativt lite innenfor fagfeltet eiendomsutvikling, og spesielt innenfor området eiendomsutvikling i tidligfasen. Mye av teorien og litteraturen på fagfeltet omhandler den senere fasen, fra ferdig regulering og utover, hvor det typiske byggeprosjektet starter. Temafeltet for oppgaven er derfor valgt med bakgrunn i et ønske om å supplere den noe begrensede forskningen på eiendomsutvikling i den tidlige fasen, og da spesifikt arealplanleggingen og risikoen

knyttet til plan- og reguleringsprosessen. Fra et forskerperspektiv vil det være interessant å prøve å kartlegge forskjeller og likheter i beslutningstagningen hos noen av landets største boligutviklere. Ønsket er likevel at forskningen på dette området skal kunne bidra med ny teori til den delen av eiendomsutvikling som omhandler plan- og reguleringsprosessen. Det er skrevet flere masteroppgaver om risikoen knyttet til kjøp og utvikling av uregulert eiendom, men få om risikoen knyttet spesifikt til gjennomføringen av reguleringsprosessen. Dette temaet vil bli behandlet i denne masteroppgaven.

## **1.2 Formål med masteroppgaven**

Formålet med oppgaven er å belyse utfordringene tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess. Gjennom å gjøre dette søker oppgaven å danne et bedre beslutningsgrunnlag for eiendomsutviklere og andre aktører som bidrar i reguleringsprosessen. Formålet er å utarbeide et dokument som kan anvendes av eiendomsutviklere som jobber i den tidligste fasen av eiendomsutviklingen, og som vurderer å kjøpe og/eller utvikle transformasjonseiendom. Oppgaven har til hensikt å kartlegge risikofaktorer som påvirker utfallet av plan- og reguleringsprosessen, og som dermed utgjør en form for usikkerhet i prosjektene. Videre søker oppgaven å fremme strategiske virkemidler som kan anvendes for å minimere den påviste risikoen. Ved å avdekke ulike risikofaktorer på et tidlig tidspunkt, og dermed få tid til å iverksette ulike risikoregulerende tiltak, antas det at prosjektet vil bli mer forutsigbart.

Oppgaven har som delmål å utarbeide et verktøy i form av en sjekkliste for en tidlig vurdering av risiko knyttet til utvikling av transformasjonseiendom. Sjekklisten er tenkt som et hjelpemiddel for kartlegging og strukturering av ulike faktorer som kan påvirke utfallet av plan- og reguleringsprosessen. Intensjonen med dette verktøyet er å bidra til et best mulig beslutningsgrunnlag for utvikler i den tidlige fasen av eiendomsutviklingen. Ved anvendelse av dette dokumentet vil utviklere og planleggere forhåpentligvis tidlig kunne danne seg et bilde av hvilke risiki som normalt dukker opp i et omreguleringsprosjekt, og derigjennom øke muligheten for å redusere risikoen i prosjektets tidlige fase ved bruk av risikohåndterende tiltak. Oppgaven har som hovedmål å avdekke risikofaktorene i reguleringsprosessen, og gjennom dette å komme med anbefalinger for ulike risikoregulerende tiltak for å håndtere og minimere risikofaktorene. Dette for å øke forutsigbarheten for boligutvikler ved gjennomføring av dagens reguleringsprosess. Oppgaven har dermed også til formål å belyse hva eiendomsutviklingsbransjen legger i det mye brukte begrepet reguleringsrisiko. Dette er et begrep som stadig trekkes frem når bransjen omtaler utfordringer tilknyttet reguleringsprosessen. Oppgaven søker å gå dypere inn i hva som ligger bak begrepet. Oppgaven søker gjennom dette å danne et bilde av dagens eiendomsutviklers syn på forholdet mellom risikoen og mulighetene i dagens plan- og reguleringsprosess.

### 1.3 Problemstilling

På bakgrunn av ovenstående introduksjon er følgende problemformulering utarbeidet:

*«Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?»*

Ved å forske på erfaringer i eiendomsutviklingsbransjen, søker oppgaven å belyse hvordan de største aktørene innen boligutvikling på Østlandet løser utfordringene knyttet til reguleringsprosessen. Reguleringsrisiko og uforutsigbarheten i dagens plan- og reguleringsprosesser et klart definert fokusområde i denne masteroppgaven. Som et supplement til problemstillingen er det utarbeidet noen utdypende forskningsspørsmål. Disse spørsmålene skal bidra til at problemstillingen blir tilstrekkelig besvart, gjennom å bryte problemstillingen ned i håndterbare temaer som hver i sær er viktige for å belyse den samlede utfordringen i plan- og reguleringsprosessen. Undertemaene med tilhørende forskningsspørsmål er som følgende;

#### ***Utfordringer i dagens plan- og reguleringsprosess***

Oppgaven skal beskrive hvor utfordringene ligger i reguleringsprosessen, hvordan utviklere kartlegger risikoen i prosjektene og videre hvilke risikofaktorer som normalt forekommer i reguleringsprosessen.

Forskningsspørsmål 1: *Hvilke risikofaktorer og utfordringer er tilknyttet plan- og reguleringsprosessen?* Spørsmålet skal kartlegge de bakenforliggende faktorene som fører til uforutsigbarhet for utvikler i prosessen styrt av planmyndighetene.

Forskningsspørsmål 2: *Hvordan kartlegger og systematiserer utviklere risikoen i plan- og reguleringsprosessen?* Spørsmålet skal forsøke å avdekke hvordan bransjen søker å minimere reguleringsrisikoen ved bruk av systematisering.

#### ***Håndtering av utfordringene***

Oppgaven skal beskrive hva eiendomsutviklere gjør for å håndtere disse utfordringene, hvordan utviklerne styrer/håndterer risikoen i prosjektene og hvordan man strategisk bør håndtere risikoen.

Forskningsspørsmål 3: *Hvordan håndteres risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen av eiendomsutviklerne?* Spørsmålet søker å belyse hvordan de ledende eiendomsutviklerne håndterer risikoen de møter ved gjennomføring av reguleringsoppdrag. Gjennom å belyse dette vil andre aktører kunne lære av denne håndteringen og være bedre forberedt når tilsvarende utfordringer melder seg.

Forsknings spørsmål 4: *Hvilke strategiske tiltak blir iverksatt for å redusere risikoen blant eiendomsutviklere?* Spørsmålet skal forøke å avdekke hvilke strategi som blir iverksatt fra aktørene for å håndtere reguleringsrisikoen.

#### ***Vurdering av konsekvensene av risikoen***

Oppgaven skal beskrive hvilke konsekvenser usikkerheten får for prosjektgjennomføringen i de ulike casene, og dermed hvilke konsekvenser usikkerheten dermed får for boligutviklingen i Østlandsområdet.

Forsknings spørsmål 5: *Hvilken sannsynlighet er det for at risikoen inntreffer?* Besvarelsen på spørsmålet skal illustrere hvor stor utfordringene er basert på hvor ofte risikoen forekommer, eller hvor ofte den gjentar seg fra prosjekt til prosjekt.

Forsknings spørsmål 6: *Hvilke konsekvenser får reguleringsrisikoen for utviklerne?* Besvarelsen på spørsmålet skal på en kvalitativ måte beskrive graden av utfordring tilknyttet de ulike risikofaktorene basert på konsekvensene risikoen får for de ulike prosjektene.

#### ***Evaluering av dagens plan- og reguleringsprosess***

Oppgaven skal beskrive hvordan de ulike aktørene oppfatter dagens reguleringsprosess og videre hvordan bransjen mener systemet burde vært endret eller tilpasset.

Forsknings spørsmål 7: *Hvordan fungerer dagens plan- og reguleringsprosess for omregulering av transformasjonseiendom til boligprosjekter?* Svaret på dette skal gi en overordnet redegjørelse for hvordan aktørene innen utviklerbransjen oppfatter prosessen. Det er vesentlig å belyse det overordnede synet på prosessen for at enkeltutfordringer ikke skal prege, eller farge den generelle oppfatningen av plansystem og reguleringsprosess.

Forsknings spørsmål 8: *Hvordan kan prosessen eventuelt forbedres for å redusere denne reguleringsrisikoen?* Svar på spørsmålet skal belyse de utvalgte boligutviklernes syn på hvordan reguleringsprosessen kan endres eller tilpasses for å redusere den uønskede risikoen og styrke forutsigbarheten i prosessen.

### **1.4 Avgrensning av oppgaven**

Oppgaven avgrenses til å omhandle reguleringsrisiko, dvs. risikoen knyttet til gjennomføringen og resultatet av plan- og reguleringsprosessen. Det er knyttet mye ulik risiko og usikkerhet til tidligfasen av eiendomsutvikling. Finansrisiko, markedsrisiko, byggerisiko og reguleringsrisiko er kjente områder innenfor tidligfasen av eiendomsutvikling det knytter seg stor usikkerhet til. Denne oppgaven skal i hovedsak omhandle reguleringsrisikoen, nærmere bestemt risikoen knyttet til gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen ved omregulering av et transformasjonsområde til boligformål. Oppgaven søker å belyse hvilke konsekvenser reguleringsrisikoen får for

markedsrisikoen, finansrisikoen og byggerisikoen, men avgrenses fra å gå dypt inn i disse risikoområdene og utfordringene tilknyttet dem.

Oppgaven avgrenses videre til å omhandle prosjekter med omreguleringen av transformasjonseiendom, dvs. eiendom som søkes omregulert fra ett reguleringsformål til et annet. I denne oppgaven er fokuset satt på eiendommer som søkes omregulert og transformert fra formål som for eksempel kontor, industri og næring til boligformål. På østlandsområdet i dag er denne typen omregulering den mest utbredte. Dermed sikres tilstrekkelig tilgang på prosjekter og informanter for oppgaven, samtidig som det gir grunnlag for best mulig sammenligning mellom de ulike casene/prosjektene som informantene referer til.

Oppgaven er videre avgrenset til å omhandle regulerings saker fra Østlandsområdet. Dette gjøres for å kunne sammenligne funn i oppgaven basert på relativt like geografiske og demografiske forutsetninger. Det er et ønske å sammenligne informasjon fra de ulike Østlandskommunene, for å kunne vurdere om det eksisterer ulike risiko knyttet til reguleringsprosessen på tvers av kommunegrensene. Den geografiske avgrensingen fører til at oppgaven må forstås i lys av den gjeldende boligsituasjonen i Østlandsområdet p.t. Det er likevel stor sannsynlighet for at oppgaven vil kunne være representativ for tilsvarende reguleringsprosesser rundt de største og mest befolkningstette byene og områdene Norge. Grunnet fokus på Østlandsområdet, vil oppgaven likevel ikke generalisere informasjonen på landsbasis, men definere resultatet av forskningen som et statusbilde av dagens plan- og reguleringsprosess for Østlandskommunene.

### **1.5 Oppgavens oppbygging**

Oppgaven er delt inn i følgende deler:

Del 1: Innledningen beskriver bakgrunnen for valg av tema og problemstilling og begrunner hvorfor dette temaet er interessant. Videre beskrives formålet med oppgaven og en begrunnelse for hvorfor oppgaven er avgrenset til et utvalgt geografisk område, samt en bakgrunn for valg av caser.

Del 2: Teoridelen beskriver status på forskningen innen temaet risikostyring i plan- og reguleringsprosessen. Denne delen sammenfatter hovedtrekk fra det gjennomførte litteraturstudiet som er relevant for besvarelsen av problemstillingen og som danner underlag for drøftingen av den innhentede empirien. Teoridelen beskriver samtidig en redegjørelse for valg av teori som støtte til denne oppgaven.

Del 3: Metod delen beskriver valg av metode for innhenting av informasjon til oppgaven. Denne delen beskriver bakgrunnen for valg av forskningsdesign, og hvorfor denne metoden er egnet for innhenting av informasjon som skal bidra til å besvare oppgavens problemstilling. Metodekapittelet



beskriver også den viktigste essensen i de utvalgte metodene, vurdert opp mot konkret anvendelse i denne oppgaven.

Del 4: Resultatdelen sammenfatter og belyser innhentet empiri på bakgrunn av gjennomførte intervjuer. Denne delen strukturerer informasjonen og kobler svarene fra undersøkelsen opp mot oppgavens problemstilling.

Del 5: Drøftingsdelen drøfter den innhentede empirien opp mot tidligere forskning på fagområdet. Drøftingen vurderer også hvor valid empirien er, og drøfter videre de påviste avvikene mellom tidligere forskning og denne oppgavens resultater. På bakgrunn av dette drøftes resultatet opp mot oppgavens problemstilling.

Del 6: I konklusjonen besvares oppgavens problemstilling på bakgrunn av innhentet informasjon og drøftingen av denne. Konklusjonen trekker slutninger basert på innhentet empiri og drøftingen rundt dette. Konklusjonen inneholder også refleksjoner rundt de påviste funnenes relevans for besvarelsen av oppgavens problemstilling.

## 2 Teori og litteratur

### 2.1 Begreper og terminologier

I dette avsnittet defineres begreper som ikke allerede er bransjedefinerte begreper, eller hvor ulik betydning kan forekomme. Begreper som allerede er standardisert og i flittig bruk av bransjen vil i mindre grad omtales i dette avsnittet, da betydningen anses å være vel kjent eller selvforklarende.

*Eiendomsutvikling:* Med begrepet eiendomsutvikling legges det i denne oppgaven vekt på betydningen som sammenfaller med Bøvre (2008 s.5) sin definisjon: «*en idemessig konseptutvikling, planformell håndtering, teknisk endring og transaksjoner med fast eiendom med sikte på verdistigning eller annen form for arealbasert verdistigning både for et foretaks- og samfunnsmessig perspektiv*». For denne oppgaven er det spesifikt den tidlige delen av eiendomsutvikling, som omhandler planformell håndtering og transaksjoner av fast eiendom som vektlegges.

*Eiendomsutvikling i tidlig fase:* Det er brukt flere ulike begreper om prosessen med utvikling av transformasjonseiendom. I denne oppgaven vil det i det videre arbeidet tas utgangspunkt i følgende definisjon av begrepet eiendomsutvikling i tidlig fase legges til grunn: prosessen med utvikling av eiendom frem til ferdig godkjent regulert eiendom. Begrepet er godt innarbeidet som terminologi og utgjør en egen nisje innenfor eiendomsbransjen.

*Transformasjonseiendom:* Med denne betegnelsen legges det i denne oppgaven til grunn eiendom som ikke ligger inne i kommuneplanen med ønsket arealformål i gjeldene reguleringsplan. I Nordahl m.fl. (2007) beskrives transformasjonseiendom å omhandle omdanning av et område fra ett formål til et annet. I pressområder, som i østlandsområdet rundt Oslo-regionen dreier dette seg ofte om områder tidligere anvendt som industriområder eller transportområder hvor gjeldende formål ikke lenger er ønsket. For å oppnå en ønsket omregulering må det iverksettes omfattende søknadsprosess, med mye tilknyttet risiko. Denne usikkerheten beskrives ofte som reguleringsrisiko.

*Fysisk planlegging:* Med fysisk planlegging menes den type planlegging som: «*Fysisk planlegging kan avgrenses til som den type planlegging som søker å styre ulike former for endringer eller tilløp til endringer i de fysiske omgivelsene*» (Børrud, 2005 s.18).

*Reguleringsrisiko:* «Reguleringsrisiko er knyttet til usikkerheten omkring innholdet i den endelige reguleringsplanen og tiden og kostnadene forbundet med behandling av reguleringsplanen» (Barlindhaug & Nordahl, 2005 s.9). Reguleringsrisiko er et begrep som har vokst frem som en konsekvens av bolig og utbyggingspolitikken. Begrepet omhandler risikoen knyttet til plan- og reguleringsprosessen. Det er dermed et fenomen som omhandler risikoen i byplanleggingen

(Røsnes & Kristoffersen 2010). Nordahl (2012) beskriver reguleringsrisiko som usikkerheten knyttet til utfallet av reguleringsbeslutninger. Hun viser videre til at risikoen er knyttet til manglende innflytelse over regulert areal og hvilke betingelser kommunen stiller for å tillate bygging. I denne oppgaven brukes begrepet reguleringsrisiko både om risikoen knyttet til resultatet av plan- og reguleringsprosessen (substansiell risiko), men også om risikoen knyttet til selve gjennomføringen av prosessen (prosessuell risiko).

*Risiko:* Når vi snakker om risiko, dreier det seg alltid om hva som kan skje i framtida, noe som er forbundet med usikkerhet. I følge standarden NS 5814 (2008) Krav til risikovurderinger, defineres risiko som: «*Risiko er et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse*». Videre defineres risikoen også som «*uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller materielle verdier*». Risikoen er i denne sammenheng anvendt som et uttrykk for de negative sidene ved usikkerheten. Denne risikoen kan systematiseres og kontrolleres gjennom risikostyring. I denne sammenheng blir det relevant og å belyse usikkerhetens positive sider som i denne oppgaven uttrykkes som muligheter.

*Risikostyring:* «*Styring av usikkerhet innebærer systematiske prosesser for å utnytte mulighetene og redusere risikoen, som ligger i naturen av usikkerhet og forutsetter en proaktiv holdning til usikkerhet*» (Kolltveit m.fl., 2009 s.20).

*Usikkerhet:* Usikkerhet defineres som: «*Usikkerhet er gitt ved differansen mellom den informasjonen som er nødvendig for å ta en sikker beslutning og den tilgjengelige informasjonen*» (PS 2000 i Huseby m.fl., 2005 s.13). Det er denne definisjonen som blir lagt til grunn for denne oppgaven.

## **2.2 Teori på området**

Som underlag for oppgavens empiriinnsamling, med påfølgende drøfting, er det gjennomført et teoristudie av tidligere forskning og litteratur på fagfeltet. Utvalgt teori søker å forklare underliggende årsakssammenhenger knyttet til risikoen i reguleringsprosessen. Teorien skal samtidig danne et teoretisk utgangspunkt for utarbeidelsen av oppgavens intervjuguide. Det er søkt etter teori både innenfor norsk og utenlandsk litteratur på området. Det ble tidlig klart at det eksisterer et relativt begrenset omfang av oppdatert teori innen fagfeltet risiko tilknyttet plan- og reguleringsprosessen. Denne begrensningen på relevant teori og forskning, understreker behovet for mer forskning på dette temaet. Derfor er det et ønske å bidra til å tette det som kanskje kan beskrives som et kunnskapshull innenfor dette temaet. Til tross for begrensningen på relevant teori, er det lyktes å finne frem til tilstrekkelig teori og litteratur for oppgavens formål. Relativt mye av denne teorien omhandler eiendomsutvikling generelt, mindre omhandler utfordringer i gjennomføringer av plan- og reguleringsprosessen spesielt. Målet er derfor at denne oppgaven skal

bidra med utfyllende informasjon innenfor dette temaet. Hovedtrekkene i tidligere forskning viser at det er knyttet stor risiko til investering i eiendom som må gjennom en plan- og reguleringsprosess. Denne risikoen omtales som reguleringsrisiko. I de etterfølgende avsnittene følger en mer inngående redegjørelse for hovedtrekkene i eksisterende litteratur og teori på fagområdet.

## **2.3 Risikostyring**

### **2.3.1 Risiko i prosjekt**

Usikkerheten i prosjekter inkluderer både muligheter og risiko (Huseby m.fl. 2005). Det er derfor viktig å redusere risikoen, og realisere mulighetene. Videre beskriver Power (2009) at risiko handler om den objektive, målbare usikkerheten, og den subjektive usikkerheten. Særlig kan dette være gjeldene i eiendomsutvikling hvor det er store innslag av begge typer risiko. Risiko handler, i følge Berit Nordahl (2009), om forventninger til fremtidig hendelser og er uløselig knyttet til usikkerhet. Ettersom eiendoms- og boligutvikling er forbundet med mye usikkerhet, er det underforstått at utviklingen inneholder potensielt mye risiko, men også mange muligheter. Denne oppgavens fokus er å kartlegge og vurdere av ulike risikofaktorene som kan påvirke plan- og reguleringsprosessen i negativ retning. I drøftingen av risiko tilknyttet plan- og reguleringsprosessen er det et viktig underliggende faktum at uten risiko ville trolig ikke eiendomsutviklingsbransjen eksistere, slik vi kjenner den i dag. Dette er fordi dagens eiendomsutviklere i stor grad utgjør et mellomledd mellom grunneiere og planmyndigheter, og dermed påtar seg mye risiko i håp om å utnytte de mulighetene som ligger i plan- og reguleringsprosessen.

### **2.3.2 Risikokartlegging**

Før risikoen kan kvantifiseres og analyseres, må risikoen identifiseres (Huseby m.fl., 2005). Det finnes derimot få metoder for systematisk identifisering av risiko. Det anbefales videre å bruke ulike scenarioteknikker som metode. Det anbefales å først vurdere de ulike usikkerhetselementene basert på sannsynlighet og konsekvens. Deretter bør det utføres en grov kategorisering som ja/nei eller mye/lite for å gi et bilde av ulike grupper risiko og muligheter. Denne prosessen kan i følge forklares med tre trinn (Huseby m.fl. 2005 s.64);

- 1. «Grovvurdering for å identifisere de usikkerhetselementene som er avgjørende for utfallet*
- 2. «Eliminere usikkerhet som anses å være lite sannsynlig eller lite viktig. Sitte igjen med vesentlig usikkerhet.*
- 3. «Vurdere hvordan en skal håndtere og eventuelt påvirke den vesentlige usikkerheten.»*

For styring av usikkerheten i plan- og reguleringsprosessen hvor mye av usikkerheten er beskrevet å være prosjektekstern, vil verdien av strategi være mindre viktig enn dersom usikkerheten er mer prosjektintern (Huseby m.fl. 2005). Likevel beskrives det som viktig å ha fokus både på den prosjekteksterne og den prosjektinterne risikoen. Det samme skillet beskrives også som indre og

ytre forhold som påvirker prosjektet på ulik måte og dermed utgjør ulik risiko. Den indre (prosjektinterne) usikkerheten kan styres i større grad enn den ytre (prosjekteksterne). For å strukturere risikoen, kan det være hensiktsmessig å anvende en risikomatrix (Samset, 2008). Risikomatriksen er et system for å synliggjøre risikoen i et prosjekt som både tar høyde for forventningsverdien (produktet av sannsynlighet og virkning), men også den kvalitative delen av risikoen (Samset, 2008). Risikomatriksen vil gi et mer helhetlig bilde av risikoprofilen i et prosjekt. I tidligfasen av eiendomsutvikling ligger det mange, både kjente og ukjente risikofaktorer. Ved å plassere dette inn i en risikomatrix vil man kunne rangere de ulike risikofaktorene og dermed lage et bedre beslutningsgrunnlag for prosjektledelsen. Eksempel på risikomatrixe anvendt av regjeringen.

SANNSYNLIGHET	Svært Sannsynlig (5)					
	Sannsynlig (4)					
	Mindre Sannsynlig (3)					
	Lite Sannsynlig (2)					
	Usannsynlig (1)					
		Liten (1)	Mindre alvorlig (2)	Betydelig (3)	Alvorlig (4)	Svært alvorlig (5)
	KONSEKVENNS					

Figur 1: Risikomatrixe. (NOU 2012, nr. 14. Justis og beredskapsdepartementet s.1.)

Etter at de ulike risikofaktorene er vurdert i tabellen for sannsynlighet og konsekvens, bør de ulike risikofaktorene klassifiseres og rangeres etter risikoen disse utgjør. På denne måten vil det være mulig å styre fokuset mot de risikofaktorer prosjektledelsen bør prioritere i risikostyringen. Ut fra denne klassifiseringen bør det gjøres en vurdering opp mot prosjektet risikopolicy (handlingsrom for risiko). Dersom prosjektet beslutter at all risiko som ligger over en gitt faktor er uakseptabel, kan prosjektet styres utfra disse risikoparameterne (Samset, 2008).

### 2.3.3 Risikohåndtering

Håndtering av usikkerhet handler om å utøve god planlegging der også usikkerheten settes i fokus, der tiltak for å utnytte mulighetene og for å forebygge risiko blir definert og satt ut i livet (Huseby m.fl., 2005). Gjennom å håndtere risikoen i prosjekter beskriver Huseby m.fl (2005. s. 15) at følgende fordeler kan oppnås;

- «Synliggjøring av usikkerheten i beslutnings- og styringsunderlag
- Setter i gang kreative beslutningsprosesser hos prosjektleder og prosjektorganisasjon
- Øker forståelsen for hvordan den påviste usikkerheten påvirker prosjektet
- Bedrer forutsetningene for å utnytte mulighetene og redusere risikoen i prosjektene
- Bedrer kommunikasjonen i prosjektet»

Dette er alle egenskaper som er avgjørende for et vellykket utfall av de valg man tar tidlig i prosessen ved utvikling av transformasjonseiendom. Dette er fordi kunnskapen på et tidlig tidspunkt er relativt liten og påvirkningsmuligheten er stor. Risikohåndtering handler om å utøve god planlegging, og å sette usikkerheten i fokus, der tiltak for å utnytte mulighetene og for å forebygge risiko blir definert og satt ut i livet (Huseby m.fl., 2005).

### **2.3.4 Risikostyring**

Styring av risikoen betyr å kunne påvirke enten sannsynligheten for og /eller konsekvensene av at et usikkerhetselement inntreffer. Det er ofte muligheten til å påvirke sannsynligheten som oppfattes som styrbarhet (Huseby m.fl., 2005). Det beskrives videre at styring av usikkerhet betyr å arbeide slik at en kan leve med usikre eller dynamiske mål, og fange opp signaler om misforhold mellom behov og mål slik at kursen kan korrigeres. De viktigste beslutningene i prosjektet fattes når kunnskapen om prosjektet er lav og usikkerheten høy. Derfor må usikkerhetsstyringen implementeres allerede i initieringsfasen av prosjektet (ibid).

Det vil alltid være stor grad av usikkerhet knyttet til forutsetninger, tidsplaner, kostnadsestimater, markedsforhold, teknisk innhold, organisasjonens sammensetning og kompetanse, kvalitetskrav mm. (Huseby m.fl., 2005). Denne usikkerheten kan styres gjennom å benytte en systematisk prosess for å avdekke usikkerhetslementer og deretter påvirke dem gjennom tiltak. I følge Huseby. m.fl. (2005, s.14) gjennomføres risikostyring for å oppnå en eller flere av følgende punkt;

1. *«Utnytte muligheter*
2. *Redusere risiko*
3. *Akseptere usikkerhet*
4. *Overføre usikkerhet»*

Når det besluttes å iverksette risikostyrende tiltak, er det sentralt å vurdere hvilken av de ovennevnte strategiene som skal velges. Det er stor forskjell på om man velger å ta med seg mye av risikoen videre, for så å kunne dra fordel av mulighetene som ligger i risikoen, eller om det velges å redusere risikoen mest mulig, og dermed måtte frasi seg de mulighetene som også ligger i usikkerheten. I prosjektledelse er risiko definert som usikkerhetslementer som kan medføre negative konsekvenser for prosjektet (Fjeld, 2010). I økonomisk sammenheng er derimot risiko ansett som muligheten for avvik i både negativ og positiv retning. Denne masteroppgaven søker å behandle risiko som definert i prosjektsammenheng, og videre omtale uventede positive utfall som muligheter. Oppsummert kan det sies at litteraturen om risiko og risikostyring legger vekt på å skille begrepene usikkerhet og risiko. Usikkerhet inneholder både risiko og muligheter. Risiko representerer de ukjente faktorene som kan påvirke et prosjekt i negativ retning, mens muligheter beskriver de ukjente oppsidene som kan påvirke prosjektet i positiv retning (Huseby m.fl., 2005).

### 2.3.5 Risiko i plan- og reguleringsprosessen

Tidligere forskning, blant annet ved Børrud (2005), peker i retning av en todeling av risikofaktorene som påvirker plan- og reguleringsprosessen. Risikoen kan deles inn i prosessuell risiko og substansiell risiko. Begge disse risikotypene vil omtales i denne oppgaven, selv om det i hovedsak er den prosessuelle risikoen, som er den som påvirker selve reguleringsprosessen, det fokuseres på. Den substansielle risikoen er likevel så nært knyttet opp til utfallet av prosessen og dermed den prosessuelle risikoen, og det er derfor naturlig å også ha denne med i oppgaven.

#### **Prosessuell risiko:**

Tidligere forskning peker på følgende risikofaktorer som bidrar til uforutsigbarhet i prosessen: skjønsmessige vurderinger, tidsaspektet (lang prosess) og ulike aktørinteresser (Børrud, 2005). Spesielt blir lang saksbehandlingstid, som drar seg over kommunevalg med potensiell ny sammensetting av kommunestyre, trukket frem som en betydelig usikkerhet som dagens eiendomsutviklere må håndtere. Videre er det i tidligere forskning av blant annet Barlundhaug m. fl. (2012), trukket frem en utfordring med det komplekse bildet av aktører og antallet aktører som er inne i en reguleringsprosess.

Tidligere var det knyttet stor usikkerhet til kommunens bruk av utbyggingsavtaler og hvilke krav som ble pålagt utbygger knyttet til dette. Kommunens mulighet for bruk av utbyggingsavtaler ble i 2005 innstrammet, og noe av denne usikkerheten har dermed bortfalt.

#### **Substansiell risiko:**

Ved vurdering av substansiell risiko er det i særlig grad faktorene tid, kostnad og utfall/resultat som det er avgjørende å kunne gjøre en tidligfase vurdering av (Nordahl, 2012). August Røsnes (2014) redegjør for at all reguleringsrisiko utgjør en konsekvens for selve målet av reguleringsprosessen, som er summen av transaksjonskostnader. Dermed blir den prosessuelle risikoen utslagsgivende for den substansielle risikoen. Den substansielle risikoen er derfor direkte tilknyttet resultatet og utfallet av reguleringsprosessen.

**Tid:** I eiendomsutvikling er tid ofte symptomatisk med penger. Dette kan forklares med at eiendomsutvikling er svært kapitalkrevende og at finanskostnadene utgjør en stor del av utgiftene. Derfor ønsker utviklere ifølge Børrud (2005), at det skal gå kortest mulig tid før grunnrenten begynner å stige til prosjektet kan realiseres og verdiavviket kan tas ut. Dette vil resultere i høyere avkastning på både totalkapitalen og på egenkapitalen.

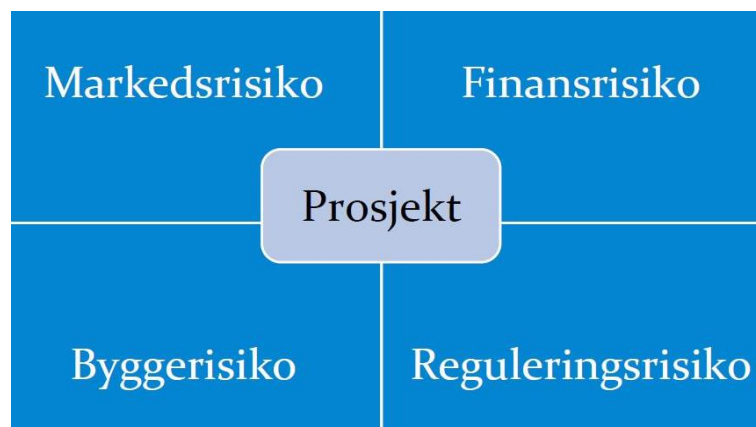
**Utnyttelse:** Som utgangspunkt for all eiendomsutvikling og -investeringer ligger det en forventning om en ønsket utnyttelse. Dersom det fremkommer store avvik mellom kommunens og utviklers forventninger til utnyttelse, vil dette kunne by på stor usikkerhet og risiko for utvikler. Ifølge Miles

m.fl. (2007), kan det derfor lønne seg for en privat utvikler å behandle offentlig sektor som en partner fra begynnelsen av. Dette for å tidligst mulig komme frem til en omforent utnyttelse og dermed redusere denne kritiske risikofaktoren.

**Markedssvingninger:** Samfunnsøkonomiske svingninger utgjør en stor trussel for utviklingsprosjekter og spesielt for boligprosjekter. Dette resulterer ofte i bransjens behov for å hente ut mest mulig av et marked i medgang, for å kunne stå rustet når markedet snur. Ved å bygge opp buffere i høykonjunkturer, reduserer bransjen risikoen for tap og konsekvenser av dette ved nedgangstider.

### 2.3.6 Styring av reguleringsrisiko

«Reguleringsrisiko i (by-)planlegging er resultatet av, eller forbundet med, usikkerhet knyttet til planmyndighetenes plan- og utviklingskontroll (utforming og offentlig behandling av reguleringsforslag og byggesaksbehandling)». Sitatet er hentet fra August Røsnes sitt foredrag om reguleringsrisiko, 27.02.14. Røsnes beskriver i sitt foredrag reguleringsrisiko som en annen form for risiko enn de andre typene risiko som preger eiendomsutviklingen markedsrisiko, finansrisiko og byggerisiko.



Figur 2: Risikofaktorer i eiendomsutvikling (Røsnes, 2014).

Reguleringsrisiko beskrives videre av Røsnes som en form for usikkerhet som ikke nødvendigvis er basert på tradisjonell risiko, men mer som en fare for eskalering av transformasjonskostnader. Det beskrives videre at gjennom ulik håndtering av reguleringsrisikoen påvirkes de andre risikoformene, og først da får risikoen en direkte konsekvens på resultatet eller utfallet av plan- og reguleringsrisikoen. Basert på dette er det derfor sentralt å belyse at reguleringsrisiko ikke er en isolert utfordring, men forplanter seg utover i utviklingen av boligprosjektet ved også å påvirke de andre risikoformene. I følge Røsnes er reguleringsrisikoen, slik som begrepet er anvendt av bransjen, mer en form for usikkerhet knyttet til størrelsen på transaksjonskostnader. Han sier videre at risikoen er relativt forutsigbar ved at man i stor grad vet hvilke usikkerhetsmomenter som



kommer, og risikoelementene er relativt like fra sak til sak. Derimot er det knyttet mer usikkerhet til i hvor stor grad de ulike risikofaktorene inntreffer og hvilke konsekvenser denne usikkerheten dermed får. Derfor mener Røsnes at utfordringen tilknyttet reguleringsrisikoen mer er knyttet til å begrense graden av transaksjonskostnader, vel så mye som å begrense at risikoen inntreffer.

Basert på Røsnes sitt innspill er denne formen for risikostyring derimot mer vanlig ved risikostyring av andre og mer tradisjonelle risikoformer. Derfor kan det være vel så relevant å benytte begrepet risikohåndtering, som risikostyring, for strategisk arbeid med reguleringsrisikoen i plan- og reguleringsprosessen. Risikohåndtering brukes i denne oppgaven om den fasen av risikostyring som omhandler håndteringen av påvist risiko. Der risikostyring i litteraturen beskrives som en strategisk prosess for hvordan minimere mulig risiko, beskrives risikohåndtering som de strategiske handlingene som iverksettes for å håndtere den risikoen som ikke lar seg styre (Huseby m.fl. 2005). Begrepet risikohåndtering benyttes i denne oppgaven derfor for å beskrive hvordan utvikleren søker å løse utfordringen i plan- og reguleringsprosessen, mens risikostyring benyttes for å definere strategiske måter å redusere risikoen i prosessen på, i form av strategiske valg i forkant av prosessen.

Dagens plansystem slik den er hjemlet i plan- og bygningsloven legger opp til en prosjektform for gjennomføring av plan- og reguleringsprosessen. Prosjektformen er en dynamisk måte å drive frem utvikling av et område på (Børrud, 2005). Børrud stiller samtidig spørsmål ved denne måten å drive frem reguleringsaker på. Hun drøfter hvorvidt prosjektformen for gjennomføring av prosessen er egnet for å ivareta kommunes interesser og verdier i reguleringsaker. I prosjektgjennomføring er to faktorer viktig for prosjektledelsen: tid og kostnad (Samset, 2008). Derfor ser eiendomsutviklere usikkerheten knyttet til gjennomføring til avsatt tid og budsjett, som to store risikofaktorer ved dagens reguleringsprosess. Reguleringsrisikoen er en svært viktig risikofaktor for utbygger, på grunn av de direkte konsekvensene for blant annet markedsrisikoen, finansrisikoen og produksjonsrisikoen, som er tre andre risikofaktorer ved utvikling av boliger (Nordahl, 2012). Dette begrunnes med at stor usikkerhet for utfallet av reguleringsprosessen og timing av salgsstart, vil forsterke markedsrisikoen. En eventuell forsinkelse av prosessen vil også få konsekvenser for kapitalkostnadene og dermed finansrisikoen. Et mulig utfall av dette er at utbyggere vil legge på et større risikopåslag som igjen vil kunne føre til dyrere boliger.

Huseby m.fl. (2005) skriver at det er lønnsomt å legge vekt på konseptutvikling og analyse av usikkerhetslementer i den strategiske fasen. Videre beskrives det som sentralt å vurdere både svakheter og trusler, men også styrker og muligheter, og det henvises med dette til den tidlige fasen av prosjekter. Dette kan trolig overføres direkte til den tidlige fasen av eiendomsutvikling som reguleringsfasen utgjør. Det beskrives videre at det er avgjørende å satse på en forhåndsanalyse, konseptutvikling og usikkerhetsvurdering i den strategiske fasen, hvor usikkerheten er størst, for å

kunne oppnå god risikostyring. Ved risikostyring av reguleringsrisiko og annen risiko knyttet til eiendomsutvikling er ikke nødvendigvis målet å redusere risikoen, men vel så mye å utnytte mulighetene som ligger i den. Det er dette er hva som ofte karakteriserer gode eiendomsutviklere. Forskning viser at usikkerhet vekker negative assosiasjoner hos folk flest. Dette fordi de knyttet begrepet til risiko og ikke til positive muligheter (ibid). Eiendomsutviklere antas basert på tidligere forskning, som blant annet Børrud (2005), å være mer en vanlig opptatt av å fokusere på muligheten, vel så mye som på den negative risikoen. Dette begrunnes med at utviklingsprosessen er fylt med så mye usikkerhet og risiko, at dersom primærmålet er å redusere risikoen, vil det trolig ikke være noe verdiskapning igjen. Dette støttes av forskningen til Bernstein (1998, i Huseby m.fl. 2005 s.11) som skriver følgende: «*Den viktigste dreiningen innenfor styring av risiko, har vært dreiningen fra å oppfatte usikkerhet som sannsynlighet for tap til å oppfatte usikkerhet som mulighet for gevinst*». Det er derfor viktig at risiko i denne sammenheng ikke bare fremstår som noe negativt og som en ulempe, men også inneholdende muligheter.

Power (2009) stiller imidlertid spørsmål om dagens risikostyring bidrar nok til selskaper og prosjekters risikosituasjon, eller om det i større grad fører til en form for «normalisering av avvik» i et nettverk av prosedyrer og rutiner. I følge Woods (2011) ligger utfordringen i å utvikle prosesser som skal medføre mer dialog og integrasjon, uten å etablere prosesser med fokus på kun å leve opp til en standard. Utfordringen ved risikostyring ligger i dag i stor grad i å identifisere risiko i et mer vidt omfang, også utenfor prosjektsammenheng. Som mulige risikoregulerende tiltak beskriver en masteroppgave fra NUMB, (Klyve & Svarstad, 2011), at erfaringsbasert lokalkunnskap og forståelse for lokal og regional politikk er en av de sikreste og beste risikostyrende tiltakende. Dette krever derimot mye erfaring og oppfølging av de ulike kommunestyrene, og vil i så måte bare i moderat utstrekning være mulig å gjennomføre. Følgende risikostyrende tiltak beskrives videre som aktuelle for styring av risikoen tilknyttet reguleringsprosessen (Klyve & Svarstad, 2011 s.62):

- *«Identifisere aktører*
- *Etablere forståelse for deres interesser*
- *Fastsette strategisk behandling av deres interesser*
- *Porteføljeteori/ di versifisering av risiko*
- *Risikostyring gjennom kontraktsverket, som blant annet opsjonsavtale»*

## **2.4 Eiendomsutvikling**

### **2.4.1 Utvikling av eiendom**

All eiendomsutvikling er tuftet på prinsippet om verdiskapning gjennom utvikling av eiendom, også kalt grunnrenteavviket, ifl. Børrud (2005). Grunnrenten og grunnrenteavviket er utgangspunktet for all eiendomsutvikling. Grunnrenten beskrives videre som «*Grunnrenten avhenger av hva grunnen brukes til, inklusiv bygningsverdien på det som står der, hvilken lokalisering arealet har og hvor*

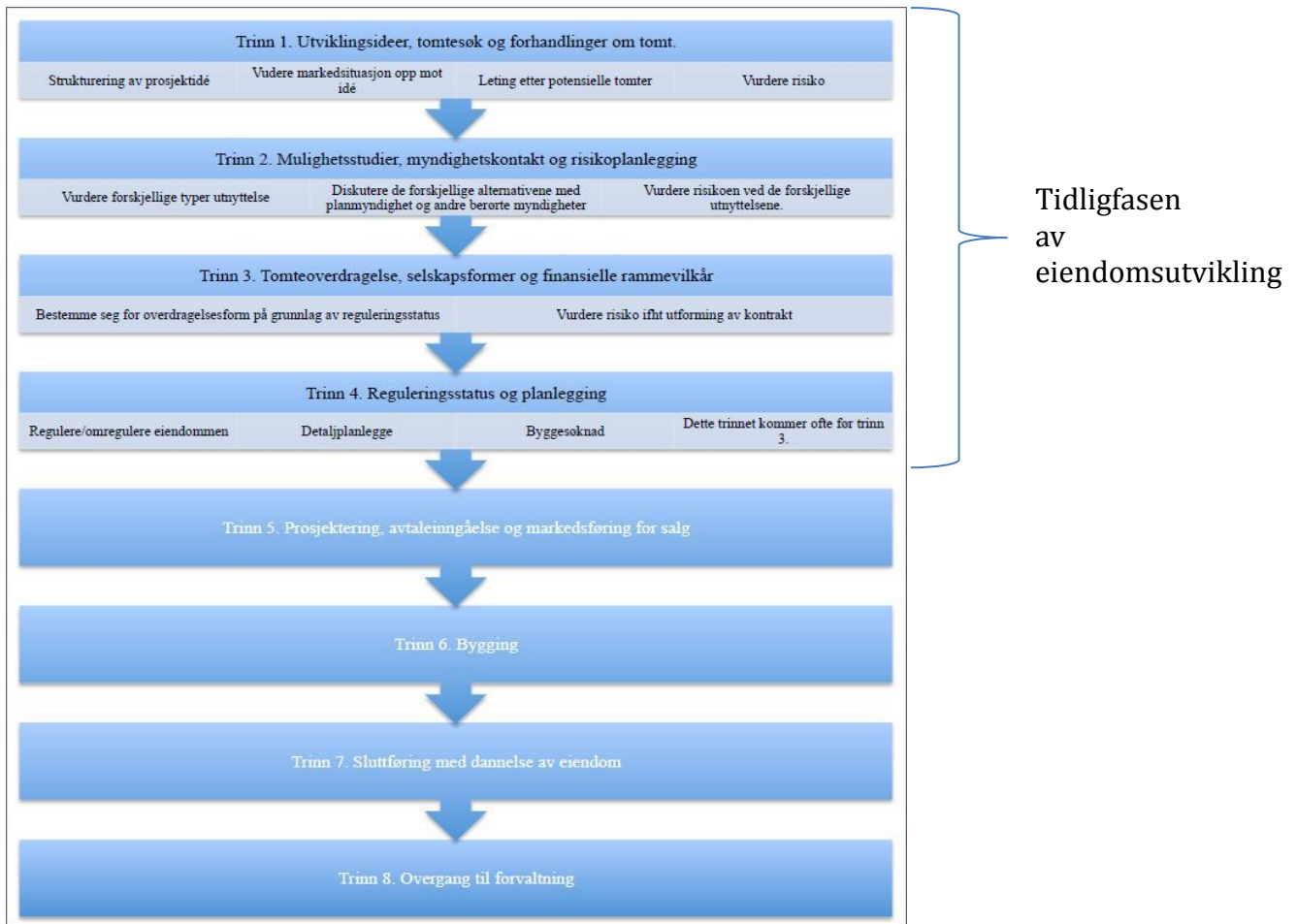
*stor etterspørsel det er etter tomtens det som arealet brukes til» (Børrud, 2005 s. 82).*

Grunnrenteavviket gjenspeiler at det kan ligge uutnyttet potensiale i eiendommen. Dette henger ifølge Børrud sammen med to faktorer. Den ene dreier seg om fravær av investeringer som skal til for å holde grunnrenten oppe. Den andre dreier seg om maksimering av utnyttelse (størrelse) og bruk (best egnet formål) for eiendommen. Videre beskrives det at eiendomsutvikling oppstår når eiendomsutviklere ser at det ligger en mulighet for en kapitalisering av potensialet som ligger i grunnrenteavviket. Ved utvikling av transformasjonsområder ligger ofte avviket i at eksisterende formål ikke lenger er best egnet og dermed ikke mest lønnsomt. Ønsket om endret formål og samtidig en maksimering av utnyttelse innenfor ønsket formål utløser eiendomsutvikleres motivasjon for utvikling av boliger i transformasjonsområder.

For eiendomsutviklere handler reguleringsprosessen om å avklare hvilke rammer som skal gjelde for byggeprosjektet og hvilke andre betingelser kommunen vil stille for at utbygger skal kunne benytte den utbyggingsretten som følger av et reguleringsvedtak (Røsnes & Kristoffersen, 2010). I den tidlige fasen med utvikling av eiendom er kapitalinnsatsen relativt liten, mens risikoen og muligheter for innflytelse er stor (Bøvre, 2008). Derfor beskrives den tidlige fasen som svært sentral for strategisk beslutningstagning, og det bør legges ned mye tid og ressurser i denne fasen. Risikoen i prosjektet skal til sist materialisere seg gjennom en risikopremie. Jo mer risiko investoren og eiendomsutvikleren påtar seg, jo høyere bør risikopremien være for å betale for den høye risikoen (Brueggeman og Fisher, 2008). Her ligger trolig mye av motivasjonen til eiendomsutviklere, og mye av grunnen til at denne aktøren er etablert som et ledd i prosessen. Eiendomsutvikleren skal forvalte risikoen i best mulig grad mot betaling i form av risikopremie. Dette begrunnes med viljen og evnen til å påta seg risiko for deretter å oppnå gevinst i form av risikopremie. Den senere tid har det vært en tendens til en utvikling som har gått i retning av store, og i eierform kompliserte prosjekter, som berører flere eiere og hvor byggherren kan representere mange interessenter i en selskapsdannelse (Jensen i Medalen m.fl. 2000). Ofte er eiendommene syndikert opp med flere ulike investorer, men hvor utviklingen ledes av en profesjonell byggherre. Alternativt kan det være flere grunneiere som slår seg sammen for å stille sterkere realiseringen av planen, gjennom økt markedsdominans. Eiendomsutvikling brukes i denne oppgaven som et samlebegrep som beskriver det å utvikle fast eiendom for å skape merverdi gjennom økt lønnsomhet og økt samfunnsnytte. Eiendomsutvikling er basert på to viktige betraktninger; eiendomsregime og reguleringsregimet (Røsnes & Kristoffersen, 2010). Denne oppgaven vil i særlig grad drøfte forholdene rundt reguleringsregimet og usikkerheten knyttet til den politiske og administrative behandlingen av plan- og reguleringsaker.

Teori om prosjektledelse beskriver muligheten for påvirkning er størst tidlig i prosjektet, og at kostnadene ved å gjøre endringer i prosjektet øker desto lengre ut i prosessen de foretas (Samset, 2008). Dette gjelder også ved omregulering av transformasjonsområder til boligområder. Det er i

plan- og reguleringsprosessen at de aller viktigste føringene for det videre prosjektet blir lagt. Videre er kostnadskonsekvensene ved å gjøre endringer i denne prosessen langt mindre enn senere i utviklingsprosessen for boliger. Det er i plan- og reguleringsprosessen de avgjørende føringene og retningslinjene for det videre prosjektet med utvikling av eiendommen legges. Fattes feil beslutninger her kan dette få direkte og avgjørende konsekvenser for sluttproduktet, dvs. de ferdige boligene. Derfor er det viktig at det legges ned tilstrekkelig tid og ressurser i denne tidlige fasen for å minimere risikoen og usikkerheten i prosjektet ved å skaffe et best mulig beslutningsgrunnlag. Dette som et resultat av at risikoen er størst på tidspunktet de største og viktigste beslutningene tas (Samset, 2008). Informasjonsgrunnlaget ved oppstart av en plan- og reguleringsprosess er begrenset. Derfor er det viktig å bruke tid på å kartlegge grundig den informasjonen man har til rådighet. Dette er typisk informasjon om overordnede planer (planhierarkiet) og tidligere prosjekter på naboeiendommer. Under følger en sekvensmodell i eiendomsutvikling, som illustrerer tidlige fasen innen eiendomsutvikling.



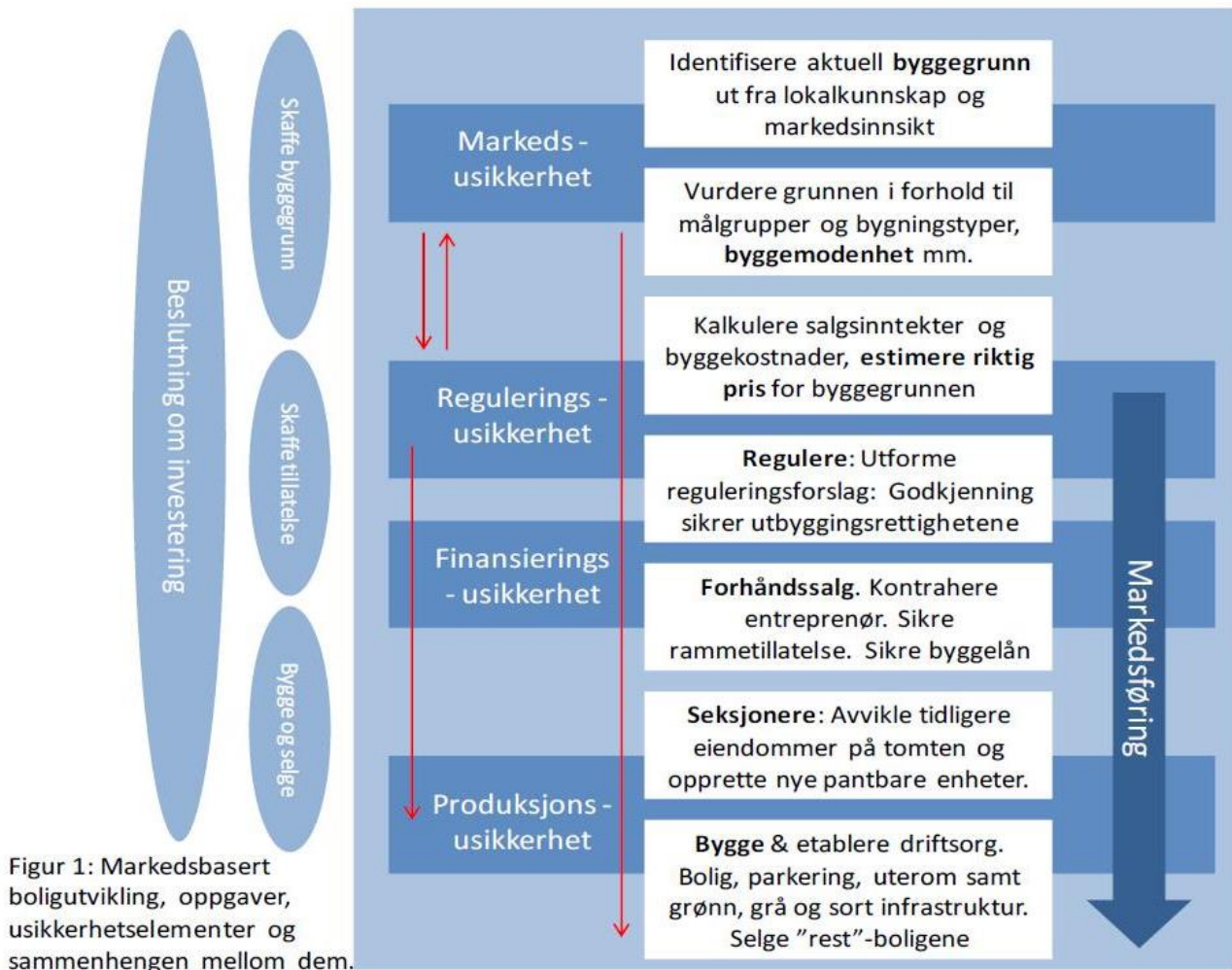
Figur 3: Trinnene i eiendomsutvikling (Røsnes & Kristoffersen, 2009 s.21)

Som beskrevet i ovenstående modell er eiendomsutvikling en langvarig prosess med mange ulike deltrinn. Denne oppgaven fokuserer som tidligere nevnt på de første trinnene av eiendomsutviklingen, fra man akkvirerer en eiendom til den er ferdig regulert.

### 2.4.2 Utvikling av boliger

I Nordahl (2012) beskrives to viktige faktorer som påvirker kostnaden tilknyttet boligbygging. Dette er tilgangen på byggegrunn og prosessen med å skaffe tillatelse til å utnytte grunnen til boligformål. Dersom det er mangel på rimelige og tilgjengelige tomter, og eventuelle problemer med å få regulert disse til boligformål, vil dette helt klart ha avgjørende betydning både på omfang av nybygging og kostnader ved oppføring av nye boliger (ibid). Nordahl skriver videre at det er nær sammenheng mellom befolkningsvekst, omfang på nybygging og boligprisutvikling. Hun beskriver også at boligutviklingen er som en kjede av oppgaver, hvor det i Norge i dag er de private aktørene som har ansvaret for hele kjeden, det vil si fra erverv av grunn til salg av ferdige boliger. Dette avviker fra andre land hvor det offentlige i større grad har ansvar for og kontroll over boligutviklingen. Ved å forske på utfordringer tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess, søkes det å bidra med kunnskap som kan effektivisere og optimalisere reguleringsprosessen, og gjennom

dette å øke tilbudet av tomter regulert til boligformål. Dette med et håp om at prisen på utviklingstomter kan gå ned og dermed senke prisene på boliger ut i markedet. Figur 4 illustrerer her sammenhengen mellom de fire risikofaktorene markedsrisiko, reguleringsrisiko, finansieringsrisiko og produksjonsrisiko, som samlet utgjør risikoen tilknyttet eiendomsutvikling.



Figur 4: Sammenheng mellom usikkerhetslementer i boligutvikling (Nordahl m.fl. 2012, s. 4).

### 2.4.3 Utvikling av transformasjonsområder

Nordahl m.fl. (2007) beskriver utviklingen av transformasjonseiendom til boliger som svært komplisert og bestående av mange usikkerhetsmomenter. Det refereres i rapporten til usikkerhet tilknyttet grunnforhold med mulig forurensningsproblematikk, myndighetskrav tilknyttet fremtidig utvikling og markedsrisiko som et resultat av imageutfordringer knyttet til tidligere bruk av tomten. Ved utvikling av transformasjonseiendom spesielt er det anbefalt å utføre en informasjonskartlegging i oppstarten av prosjektet. Videre beskrives det som avgjørende å foreta en kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget. Dette er sentralt å utføre ved oppstart av regulering av et transformasjonsområde til boliger. Før prosjektstart og under prosjektgjennomføring bør det ifølge Samset (2008), etableres en iterativ/gjentagende prosess hvor det veksles mellom en analytisk

prosess og en beslutningsprosess. Dette gjentas flere ganger og skal bidra til at beslutningene som tas er basert på et godt analytisk grunnarbeid. Denne prosessen beskrives også som den teknokratiske beslutningsmodellen (Samset, 2008). Denne oppgaven skal undersøke nærmere hvordan eiendomsutviklere agerer i den tidligste fasen ved utvikling av transformasjonsområder, for dermed å se om det legges ned tilstrekkelig innsats i denne fasen.

## **2.5 Plan- og reguleringsprosessen**

### **2.5.1 Plan- og bygningsloven**

Plan- og reguleringsprosessen i Norge er styrt av plan og bygningsloven (pbl.), nærmere bestemt plandelen av loven fra 27. juni 2008. Pbl. er blant annet en prosesslov, som beskriver hvordan sentrale deler av plan- og reguleringsprosessen skal gjennomføres. I loven er det beskrevet krav til hva som skal leveres av materiale for innsendelse av en reguleringssak og hvilke frister som knytter seg til den offentlige saksbehandlingen. Videre er det beskrevet hvilke retningslinjer som gjelder for at en reguleringssak skal kunne godkjennes. Basert på plan- og bygningslovens relativt detaljerte beskrivelser og regler for prosessen, er det derfor nærliggende å tenke at prosessen er forutsigbar og lik fra kommune til kommune. I Røsnes og Kristoffersen (2010), beskrives likevel gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen som risikofylt og utfordrende også når det kommer til gjennomføringen av selve prosessen. Dette kan blant annet skyldes at vedtak av reguleringsprosesser er henvist til de ulike kommunestyrene. Dette resulterer trolig i ulike tolkninger av det samme regelverket fra kommune til kommune.

### **2.5.2 Plansystemet**

Dagens plansystem, hvor mye av initiativet for arealplanlegging og omregulering er overført til det private, setter plan- og bygningsmyndighetene i en ny situasjon. Det oppstår et dilemma der planmyndighetene overlater mye av ansvaret for detaljregulering til det private, samtidig som de ønsker å styrke kontrollen på den overordnede planleggingen (Børrud, 2005). Dette resulterer i nye og utfordrende konflikter, samt avvikende interesser på ulike nivåer av planhierarkiet. Det vil trolig kunne oppstå flere motstridende interesser nå, enn tidligere da planmyndighetene hadde ansvaret for all arealplanlegging. Børrud skriver i sin doktoravhandling fra 2005 om det endrede styrkeforholdet, hvor det private profesjonaliseres mens det offentlige bidraget i prosessen reduseres. Dette igjen kan være med på å gjøre plan- og reguleringsprosessen mer forhandlingsstyrt enn tidligere. Dette kan for eksempel gjøre seg gjeldende i en situasjon med to parter med mulig motstridende interesser og med relativt likt styrkeforhold.

Den dominerende metoden innenfor dagens plansystemet er sonering. Det vil si å avgrense areal for fremtidig utvikling eller vern. Sonering innebærer en territoriell fordeling av goder og byrder som vil kunne føre til konflikt (Jensen i Medalen m.fl.2000). Det norske plan- og reguleringsssystemet er bygd opp på et regularistisk soneringssystem basert på to hovedprinsipper (Børrud, 2005). Det

første prinsippet er å regulere etter ett soneringssystem som myndighetene kontrollerer og styrer utviklingen av. Det andre prinsippet er ifølge Børrud skjønnbasert, hvor endringer baseres på skjønn og ikke opp mot juridiske bindinger i overordnede planer. Dette åpner opp for en mer dynamisk prosess, hvor skjønnsmessige vurderinger kan vektles over planhierarkiet og kan forenkle prosessen for utvikler der omregulering til boligformål er i strid med overordnede planer, men hvor stat, kommune og utvikler er enige om at boligformål er det best egnede formålet for eiendommen.

Det er gjennom plan- og bygningsloven spesifisert ulike regler for reguleringsaker, avhengig av om de er offentlig utarbeidet, eller privat utarbeidet. Forskjellen går i all hovedsak ut på at det er satt en tidsfrist på 5 år for gyldighet for privat initierte reguleringsplaner. Det er viktig å spesifisere at det i denne oppgaven fokuseres på de privat initierte reguleringsplanene, når det drøftes utfordringer til reguleringsprosessen. Plan- og bygningsloven setter klare føringer for hvordan kommunene skal håndtere plansaker. Likevel er det overlatt en del handlingsrom for kommunene i prosessen. Det er kommunenes ansvar å vedta reguleringsplaner. Dette innebærer også ansvar for å foreta skjønnsmessige vurderinger. Derfor beskrives det som en utfordring med ulike saksbehandling fra kommune til kommune. Nordahl (2012) beskriver i sin artikkel at hvordan kommunen løser utfordringen tilknyttet skjønnsparagrafen langt på vei er opp til kommunene selv.

### 2.5.3 Planhierarkiet

Plansystemet i Norge er organisert over tre myndighetsnivåer; sentralt, regionalt og lokalt. Det er kommunen og fylkeskommunen som driver med den utøvende planleggingen, men i fysisk planlegging er forholdet mellom kommune og fylkeskommune mindre avklart. Kommunen driver i størst grad med utøvende planlegging, mens fylkeskommunen kan rette innsigelser mot vedtatte kommuneplaner. Basert på denne strukturen er det etablert et planhierarki, hvor overordnet plan overstyrer underordnet plan ved motstrid. Planhierarkiet er som følgende (Revisjonsgruppen, 2011 s. 15):

- «Statlige planer
- Regionale planer / (Fylkesplaner)
- Kommuneplaner
- Kommunedelplaner
- Områdereguleringsplaner
- Detaljreguleringsplaner»

Videre er arealbruk i norsk sammenheng en funksjon av eiendomsforhold, marked og offentlig regulering. Planhierarkiet spiller derfor en sentral rolle i arealplanlegging i Norge. Planhierarkiet beskriver hvordan statlige og regionale planer er førende for kommuneplaner og videre kommunale reguleringsplaner. Soneringsmetoden som danner utgangspunkt for plansystemet, blir understøttet



av plansystemets videre inndeling i et hierarkisk system, der overordnede planer skaper føringer og bindinger for underordnede planer. Nordahl m.fl. (2007) beskriver den offentlige styringen av planprosessen som en «byråkratisk- hierarkisk» tilnærming bygget på en hierarkisk struktur. Det henspilles her til plansystemets hierarkiske oppbygning og planmyndighetenes håndhevelse av lovverket. Nordahl m.fl. (2007) beskriver videre i sin undersøkelse hvordan de offentlig ansatte planleggerne vurderer utfordringen i dagens plan- og reguleringsprosess. Det offentlig ønsker seg mer tematisk rettede og visjonære overordnede planer, ved fortetting av boligområder i urbane områder og bysentra. Dette begrunnes med deres ønske om en byutvikling med mer idealer og normer (Børrud, 2005). Dette kan tyde på at i likhet med enkelte utviklere mener også kommunens egne arealplaneleggere at det tradisjonelle planhierarkiet blir for stivt og lite fleksibelt når det kommer til utvikling av transformasjonsområder. Denne oppgaven søker å belyse eiendomsutviklingsbransjens syn på planprosessen og -systemet, og videre kartlegge deres holdning til plansystemets oppbygging og planmyndighetens oppfølging av dette.

#### **2.5.4 Planprosessen**

I dag styrer myndighetene arealutviklingen primært gjennom bruk av regulering (Jensen, 2009). Reguleringsprosessen er i vesentlig grad styrt av plan- og bygningsloven, som langt på vei er en prosesslov, som beskriver lover og regler for hvordan en reguleringsprosess skal gjennomføres. Dette skal sikre forutsigbarhet og gjenkjennelighet fra kommune til kommune. Likevel peker tidligere forskning, som bl.a. Børrud (2005), på at noe av usikkerheten knyttet til plan- og reguleringsprosessen skyldes ulik tolkning av pbl. fra kommune til kommune og ulikheter knyttet til gjennomføring av saksgangen. For eksempel er det varierende hvordan de ulike kommunene anvender seg av de lovpålagte prosessene med 1. og 2. gangs behandling av planforslagene. Et annet eksempel er hvordan kommunen håndhever og praktiserer muligheten de har for innsendelse av parallelle forslag til politisk behandling ved utarbeidelse av private reguleringsforslag.

Det er i den nye pbl. fra 2008 lagt opp til mer fleksibilitet i plansystemet blant annet gjennom økt skjønsmessighet for å imøtekomme utbyggernes dynamikk. Nordahl m.fl. (2007) beskriver at fleksibiliteten som skal til for å tilpasse seg endringer i etterspørselen i boligmarkedet, må balanseres opp mot usikkerheten dette skaper for markedsaktørene. I dagens plan- og reguleringsprosess eksisterer det forskjeller i gjennomføringen av prosessen fra kommune til kommune. Noe av dette skyldes de ulike styresystemene hvor enkelte kommuner, som Oslo og Bergen, har innført parlamentarisme, mens de mindre kommunene styres etter formannskapsmodellen. Denne forskjellen får direkte konsekvenser for den politiske saksbehandlingen i de ulike kommunene. Meel (2009) skriver i sin artikkel at politisk reguleringsrisiko gjennomgående vil påvirke vurderingen av lønnsomheten i potensielle utbygginger. Forskjellen fra kommune til kommune er likevel relativt forutsigbar og vil være mulig for utbygger å forutse. Under følger en nærmere beskrivelse av de ulike trinnene i

reguleringsprosessen, slik den er beskrevet i «Planlegging, vern, utbygging» (Revisjonsgruppen, 2011s.35), og som utgjør en fellesnevner for gjennomføringen av reguleringsprosessen i de ulike kommunene:

**«Oppstart**

- *Ide og forundersøkelser*
- *Oppstartsmøte*

**Planprogram (ved krav til konsekvensutredning for reguleringsplaner)**

- *Utarbeidelse av planprogram*
- *Høring planprogram*
- *Vedtak planprogram*
- *Varsling om oppstart av regulering*

**Planforslag**

- *Utarbeidelse av planforslag*
- *Administrativ behandling*

**Politisk behandling**

- *Politisk førstegangsbehandling*
- *Offentlig høring og ettersyn*
- *Politisk behandling*
- *Vedtak*

**Kunngjøring**

- *Innsigelse/mekling/vedtak*
- *Kunngjøring»*

Denne inndelingen av reguleringsprosessen vil legges til grunn for det videre arbeidet i oppgaven med fokus på usikkerhet og risiko tilknyttet reguleringsprosessen. Hovedinndelingen legges også til grunn for videre arbeider, selv om prosessen på underordnet nivå avviker noe fra kommune til kommune og fra sak til sak. Det er likevel viktig å presisere at denne prosessen er relativt detaljert beskrevet i pbl., med tilhørende krav til frister og medvirkning fra de ulike aktørene.

### **2.5.5 Aktørene i prosessen**

De offentlige aktørene i plan- og bygningsprosessen er underlagt forvaltningsloven. Dermed inntreffer krav til likebehandling, forutberegnelighet, rettssikkerhet og habilitet (forvaltningsloven, 1970). Dette ligger bak plan- og bygningslovens krav til medvirkning i prosessen. Dette betyr at ulike instanser og aktører som på ulikt vis er tilknyttet reguleringssaken, både har rett og plikt til å medvirke i reguleringssaker gjennom å sette seg inn i saken og komme med bemerkninger til denne (plan- og bygningsloven, 2008). Plan- og reguleringsprosessen inneholder mange ulike aktører, med

forskjellig interesser og målsetninger. Disse partene kan være kommunale etater, institusjoner, organisasjoner, naboer osv. Ettersom disse partene skal medvirke i prosessen, som en del av demokratiseringen av arealplanleggingen, skaper dette grunnlag for interessekonflikter som igjen kan påvirke resultat og fremdrift. Eksisterende teori om planlegging beskriver at det kan være knyttet risiko til medvirkning fra ulike aktører. Under følger en beskrivelse av de mest sentrale aktørene, basert på egne erfaringer, tilknyttet dagens medvirkningsprosess.

- Eiendomsutvikleren
- Planavdeling/administrasjon
- Politikere
- Høringsinstanser/sektormyndigheter
- Naboer
- Fylkesmannen
- Ansvarlig departement
- Rådgivere/konsulenter

## **2.6 Forhandlinger og forhandlingsteknikker i planlegging**

Grunnet reguleringsprosessens involvering av mange ulike aktører, ofte med svært ulike interesser knyttet til utfallet av prosessen, blir forhandlinger og dialog en viktig del av reguleringsprosessens. Forhandlinger blir da et verktøy for å redusere risikoen knyttet til reguleringsprosessens. Dette kan oppnås gjennom god dialog og god evne til å gjennomføre forhandlinger som kan hindre at prosessen stopper opp, eller at utfallet blir annerledes enn forespeilet. Planlegging dreier seg ofte om konfliktløsning mellom ulike parter (Jensen i Medalen m.fl., 2000). Derfor er det gjennom arbeidet med masteroppgaven gjennomført en litteraturstudie som også omfavner forhandlinger og forhandlingsteknikker. I boken «*Forhandlinger i fysisk planlegging*» (Jensen i Medalen m.fl., 2000) beskrives nettopp viktigheten av gode forhandlingsevner for å oppnå både en god reguleringsprosess og et godt resultat av prosessen. Videre peker Jensen indirekte på at riktig bruk av forhandlinger kan bidra til å redusere den risikoen som oppstår i reguleringsprosessens som et resultat av de ulike aktørenes ulike ønsker og behov.

### **2.6.1 Forhandlinger i reguleringsprosessens**

Vanlige konflikter i fysisk planlegging, og som derfor trenger forhandlinger, er forholdet mellom interesser knyttet til planområdet slik det fremstår før planlegging, og interesser knyttet til området når planen er realisert (Jensen i Medalen m.fl., 2000). Det beskrives at denne motsetningen mellom aktørene primært materialiseres under siste fase av planleggingen og ved realiseringen av planene. Beslutninger om arealbruk i eiendomsutviklingsprosjekter avgjøres i samspill mellom de ulike aktørene; politikere, planleggere, utviklere, sektormyndigheter og innbyggerne (Børrud, 2005). Derfor er kommunikasjon og forhandlinger med planmyndigheter og medvirkningsaktører viktig

for å oppnå ønsket utfall av prosessen. Forhandlinger er en frivillig prosess for konfliktløsning, hvor berørte parter i fellesskap prøver å finne frem til en avtale som alle parter er enige om og vil respektere i ettertid. Dette kan skje med eller uten bruk av mekler. Spesielt viktig i reguleringsprosessen er forhandlinger med administrasjonen, fordi administrasjonen skal skrive saksfremlegget som skal oversendes for politisk behandling. Derfor er det en fordel om administrasjonens saksfremlegg er overbevisende. Videre er dialog og forhandlinger med politikere, i de tilfeller dette kan oppnås, svært viktig før saken skal politisk behandles. Nordahl m.fl. (2007) beskriver hvordan de ulike boligutviklerne i forskjellige norske storbyer i mange tilfeller foretrekker å gå direkte til politikerne med sitt budskap, istedenfor å kommunisere med administrasjonen. Kontakt med politiske partier i forkant av politiske vedtak er ofte omtalt som lobbyvirksomhet.

### **2.6.2 Forhandlingsteknikker**

Det er anbefalt i en forhandling å danne seg et tidlig bilde av hva som er beste alternativ til en fremforhandlet avtale (Fisher & Ury, 1981). Videre er det viktig å forme en avtale slik at alle parter føler de har en tilstrekkelig andel av resultater (Jensen i Medalen m.fl., 2000). I tradisjonell planlegging er planleggerens rolle ofte å være forhandler mellom utvikler som tiltakshaver og politikere som beslutningstager. I denne rollen blir forhandlingsteknikker viktige virkemidler for å oppnå egne mål og god kommunikasjon i prosjektet. En slik type forhandling er saksorienterte forhandlinger (ibid). Dette er forhandlinger hvor partene ser etter felles fordeler og søker resultat basert på rettfærdige normer. Dette gjøres best ifølge Jensen ved å forhandle for å oppnå konkrete mål gjennom profesjonalitet. I byutviklingsprosesser, som ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, er offentlig byplanlegging og privat eiendomsutvikling gjensidig avhengig av hverandre (Børrud, 2005). De to aktørene møtes derfor gjennom drøfting av prosjektet som skal realiseres. Ifølge Børrud har disse to aktørene et felles mål om at prosjektet skal bli vellykket, men ofte ulik oppfatning av hva som er vellykket. Dette skaper grunnlag for forhandlinger og dialog som igjen gjør bruken av forhandlingsteknikker relevant. Planleggere bør derfor kunne besitte evner innen problemforståelse, problemdefinering og problemløsning (Jensen i Medalen m.fl.2000). Basert på de mange aktørene og beslutningsfasene i dagens plan- og reguleringsprosess er det derfor relevant å nevne det Jensen beskriver som forhandlingsplanlegging. Dette er ikke et spesifikt definert begrep, men brukes om planlegging med bruk av brukermedvirkning, dialog og forhandlinger. Intensjonen er at dette, ifølge Jensen (i Medalen m.fl., 2000) skal skape politiske rammeplaner som planleggere og administrasjon forholder seg til. Ved forhandlingsplanlegging i en konfliktsituasjon blir det planleggerens oppgave å få til kommunikasjon, samarbeid og tillit mellom partene. Følgende overordnet prosedyre anbefales av Cars m.fl (i Medalen m.fl., 2000 s.44) å legges til grunn for denne typen forhandlinger i planleggingsfasen:

1. «Oversiktsplan
2. Programarbeid

3. *Intensjonsavtale*
4. *Planarbeid*
5. *Avtaler*
6. *Godkjenning»*

## **2.7 Spesifikk teori om risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen**

Oppgaven søker å besvare problemstillingen; «*Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?*». Dette avsnittet skal gjennom tidligere forskning og litteratur besvare de utvalgte forskningsspørsmålene knyttet til problemstillingen. Det fremgikk tidlig at det er relativt begrenset teori om risiko og risikostyring tilknyttet plan- og reguleringsprosessen. Det har likevel lyktes å finne relevant stoff som dekker deler av oppgavens problemstilling. Der tidligere forskning og teori ikke strekker til vil oppgavens empiri bidra til å dekke denne delen av problemstillingen. Under følger en redegjørelse for hva tidligere forskning og litteratur sier rundt oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

### **2.7.1 Teori om hvilke risikofaktorer som påvirker plan- og reguleringsprosessen**

For å belyse hvilken risiko som er tilknyttet plan- og reguleringsprosessen, søker oppgaven blant annet å besvare forskningsspørsmålet; *Hvilke risikofaktorer og utfordringer er tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosessen?* Tidligere masteroppgave fra NMBU (Klyve & Svarstad, 2011) har i sine studier av politisk reguleringsrisiko trukket frem skjønnsmessige vurderinger, lang saksbehandling og ulik aktørinteresser som viktige risikofaktorer som påvirker plan- og reguleringsprosessen. Spesielt legger oppgaven vekt på tidsaspektet og saksbehandlingstiden for reguleringsaker i de tilfeller denne er ekstra lang og går over kommune og fylkesvalg. Det at et kommunestyre skiftes ut i løpet av en regulerings sak medfører en stor grad av økt politisk risiko i en plan- og reguleringsprosess.

I Nordahl m.fl. (2007) beskrives det to typer risiki tilknyttet plan- og reguleringsaker, prosessuell risiko og substansiell risiko. Med prosessuell risiko menes risikoen tilknyttet selve prosessen med gjennomføring av et plan- og reguleringsprosjekt. Dette kan være risikofaktorer som forlenget saksbehandling, uventede protester og innsigelser m.m. Med substansiell risiko, menes i denne sammenheng risikoen tilknyttet utfallet/resultatet av prosessen. Dette kan være utnyttelsesgrad, byggehøyder mm. Kiil skriver i rapporten «Kartlegging av planprosesser i Oslo-regionen» fra 2013, at næringen fremhever antikvariske myndigheter og naboer som kilde til konflikt i planprosessen og som en potensiell risikofaktor. Dernest beskrives Statens Vegvesen og Fylkesmannens miljø- og klimasektor også som utfordrende aktører å forholde seg til i prosessen. I rapporten fremgår det at kommunene mener statlige sektormyndigheter ofte benytter seg av innsigelsesinstituttet for å

komme seg til forhandlingsbordet. Videre beskriver rapporten at det i stor grad har betydning hvilken saksbehandler en plan blir tildelt, og at skifte av saksbehandler oppfattes som problematisk og kan påvirke saksbehandlingen i noe grad. Det beskrives videre at fravær av politisk deltakelse i planens tidlige fase, gir en mer teknisk og detaljert prosess i frykt for å få kritikk i rådhuset.

I følge Røsnes (2014) er følgende delprosesser ved planleggingen spesielt risikoutsatt;

-«Ved dokumentasjonskrav knyttet til utarbeidelse av plan som angir reguleringsstatus for bygging:

- *Planprogram*
- *KU(Konsekvensutredning)*
- *ROS(Risiko- og sårbarhetsanalyse)*
- *Planutforming for godkjent reguleringsstatus*
- *Arealutnyttelsen*
- *Planbestemmelser, rekkefølgebestemmelser*
- *Utbyggingsavtaler*
- *Beslutningsprosess for behandling*
- *Innsigelser*
- *Krav om høringer*
- *Offentlig ettersyn*
- *Politisk behandling «planutvalg»*
- *Politisk behandling kommunestyre*
- *Ev. meglings (fylkesmannen) og departemental behandling»*

For å belyse boligutviklernes håndtering av risiko, søker oppgaven å besvare forskningsspørsmålet: *Hvordan kartlegger og systematiser utviklere risikoen i plan- og reguleringsprosessen?* På dette området er det ikke lyktes å finne relevant teori i litteraturen. Dette er ikke veldig overraskende ettersom dette til en viss grad kan defineres som bransjehemmeligheter og trolig også vil være individuelle vurderinger. På dette punktet søker derfor oppgaven å tilføre ny kunnskap på området. Det er imidlertid funnet teori om hvordan man bør kartlegge risiko generelt. Det fremgår av tidligere forskning, som i blant annet Røsnes (2014), at reguleringsrisiko skiller seg fra mer tradisjonelle risikoformer, gjennom å være mer forutsigbare. Dette innebærer det at de ulike risikofaktorene og sannsynligheten for at de inntreffer ofte er kjent for utvikler, men at det er omfanget av risikoen og konsekvensene av denne risikoen som er ukjent for utviklere tidlig i fasen.

### **2.7.2 Teori om styring av risikoen i plan- og reguleringsprosessen**

Oppgaven skal belyse hvordan eiendomsutviklere styrer risikoen i plan og reguleringsprosessen gjennom blant annet å svare på forskningsspørsmålet: *Hvilke strategiske tiltak blir iverksatt for å*

styre / redusere risikoen blant eiendomsutviklere? Klyve og Svarstad skriver i sin masteroppgave fra 2011 at eiendomsutviklerne anså erfaringsbasert lokal kunnskap som et viktig verktøy for å redusere den politiske risikoen i plan og reguleringsprosessen. Videre trekker de frem en grunnleggende forståelse for lokale og regionale realiteter som en viktig forutsetning for å redusere den politiske risikoen i reguleringsprosessen. Røsnes og Kristoffersen beskriver i boken «*Eiendomsutvikling i tidligfase*» (2010) at trinnvis avklaring underveis i prosessen er ansett som et viktig virkemiddel for å drive prosessen fremover. Videre beskriver teori på området at utvikler søker å gjøre de aller fleste planavklarende prosessene før planforslaget sendes til politisk førstegangsbehandling (Nordahl, 2009).

Videre skal teoristudiet gi svar på forskningsspørsmålet: *Hvordan bør risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen håndteres av eiendomsutviklerne for å sikres best mulig gjennomføring av reguleringsprosessen?* Gjennom teoristudiet er det søkt til Røsnes for å finne svar på hvordan risikoen bør styres basert på teoretiske prinsipper.

Reguleringsrisiko kan i følge Røsnes (2014) forebygges gjennom å stille følgende strategiske grep:

1) «*Arealutnyttelsen/avgrensingen av planområdet:*

- *Sikkerhet om tetthet/arealbruksintensitet*
- *Offentlig ansvar for grunnerverv ved områdeutvidelse*
- *Eiendomsdannelsen ved bytransformasjon*

2) *Arealformål:*

- *Tydelig definere arealformålet*
- *Konsekvensbetraktning «i stedet for jus»*

3) *Rekkefølgebestemmelser:*

- *Tydelligjøring av offentlig finansieringsansvar*

4) *Utbyggingsavtaler:*

- *Tydelligjøring av infrastruktureiers ansvar vs. prosjektansvar*

5) *Avgrensing mot fellesinnretninger (stat, kommune, privat):*

- *Tydelligjøring av infrastruktureiers ansvar vs. prosjektansvar*

6) *Tid og tidsbruk gjennom hele prosessen:*

- *«Myndighetssanering og – koordinering» Overordnet/statlig myndighet*
- *Utøves av kompetent demokratisk organ»*

### **2.7.3 Teori om konsekvenser av risikoen i plan- og reguleringsprosessen**

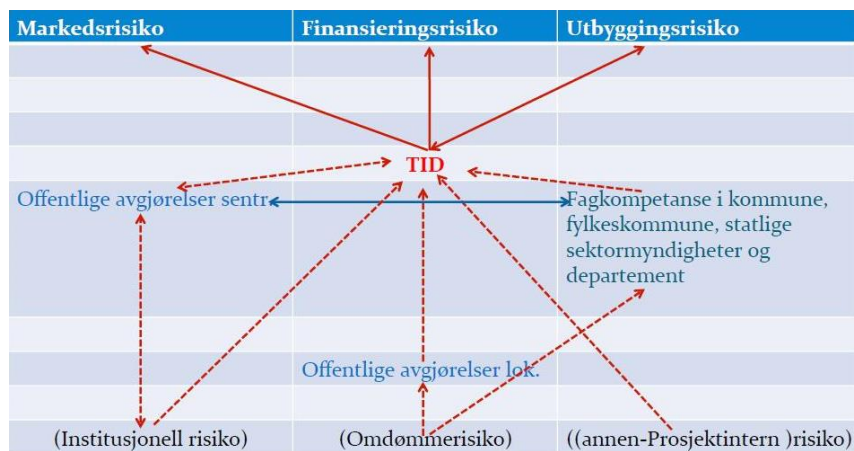
Oppgaven skal belyse hva tidligere forskning sier om konsekvensene av risikoen i plan- og reguleringsprosessen gjennom å besvare forskningsspørsmålet: *Hvilke konsekvenser får reguleringsrisikoen for utviklerne?* Teori fra Røsnes (2014) viser konsekvensene av reguleringsrisiko, og videre reguleringsrisikoens innvirkning på de andre risikofaktorene i

eiendomsutvikling. Disse defineres som markedsrisiko, finansieringsrisiko og utbyggingsrisiko. Gjennom etterfølgende modeller beskriver han reguleringsrisikoens direkte påvirkning på utfallet av reguleringsprosessen og de andre risikofaktorene.



Figur 5: Risiko tilknyttet utnyttelse (Røsnes, 2014)

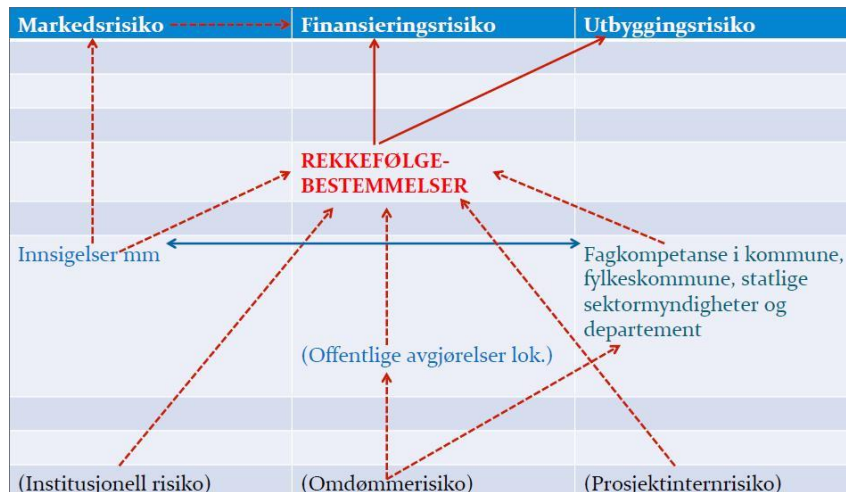
Her beskrives risikoen for oppnådd utnyttelse, og hvordan dette direkte påvirker markedsrisikoen og finansrisikoen, og derigjennom indirekte påvirker utbyggingsrisikoen i den senere utbyggingsfasen. Arealutnyttelsen er i første omgang styrt av offentlige avgjørelser og dermed direkte påvirket av avgjørelser tatt utenfor prosjektets influensområde.



Figur 6: Risiko tilknyttet tid (Røsnes, 2014)

Her beskrives risikoen for tidsbruken i reguleringsprosessen, og hvordan dette direkte påvirker alle de andre risikiene: markedsrisikoen, finansrisikoen og utbyggingsrisikoen. Videre beskrives sårbarheten tilknyttet tidsaspektet i prosessen. Samtlige av de utenforstående risikofaktorene institusjonell risiko, omdømmerisiko og prosjektekstern risiko får direkte innvirkning på tidsbruken i prosessen.

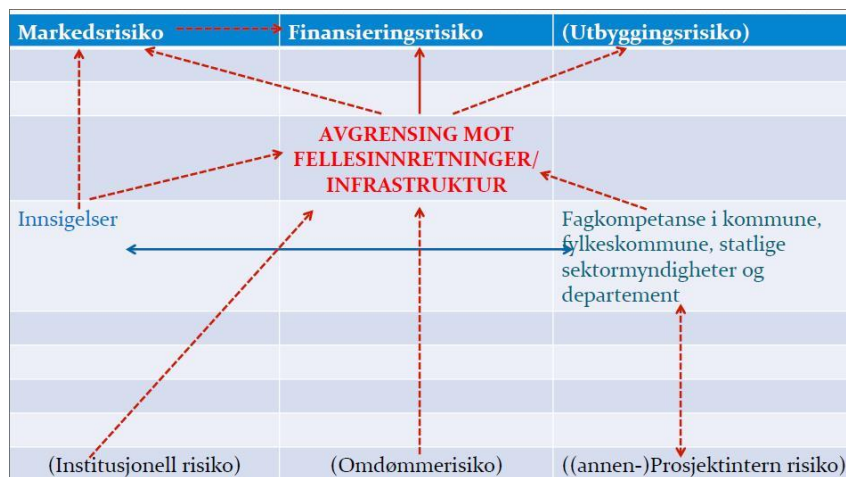




Figur 7: Risiko tilknyttet rekkefølgebestemmelser (Røsnes, 2014)

Med denne modell beskrives risikoen tilknyttet rekkefølgebestemmelsernes virkning på de andre risikofaktorene innen eiendomsutvikling. Primært får utfallet av disse konsekvenser for finansieringsrisikoen og videre utbyggingsrisikoen. Markedsrisikoen blir i liten grad påvirket av disse, med mindre prosjektet stopper opp som en konsekvens av innsigelsler.

Rekkefølgebestemmelsene er i stor grad styrt av offentlige avgjørelser i dialog med fagpersoner fra høringsinstansene. Samtlige av de underliggende risikoformene, institusjonell-, omdømme- og prosjektintern risiko får innvirkning på utfallet av rekkefølgebestemmelsene.



Figur 8: Risiko tilknyttet infrastrukturiltak (Røsnes, 2014)

Her beskrives risikoen for avgrensning og omfang av pålagte infrastrukturiltak, og hvordan dette direkte påvirker finansrisikoen i prosjektet. Videre beskrives det at utfallet av pålagte infrastrukturiltak indirekte for konsekvenser får markedsrisikoen og utbyggingsrisikoen i prosjektet.

For å synliggjøre hvor stor utfordringen er tilknyttet reguleringsrisikoen, søker oppgaven å besvare forskningsspørsmålet: *Hvilken sannsynlighet er det for at risikoen inntreffer?* Tidligere forskning, blant annet Røsnes (2014), peker i retning av at sannsynligheten for at risikofaktorene tilknyttet

plan- og reguleringsprosessen inntreffer er relativt stor. Det som derimot viser seg å være spesielt og som fremgår av litteratur på området, er at disse risikofaktorene er relativt kjente av utvikler i forkant av prosessen, og dermed relativt forutsigbar i sin sannsynlighet for å inntreffe. Dette betyr at boligutviklere kjenner til at en eller flere av risikofaktorene mest sannsynlig vil inntreffe i løpet av en reguleringsprosess. Selv om det er relativt forutsigbart at disse risikofaktorene inntreffer, er det fortsatt svært utfordrende når risikoen inntreffer ofte. Spesielt utfordrende omtales risikoen for høringsinstansenes innsigelsesrett.

#### **2.7.4 Teori om mulige forbedringer av dagens plan- og reguleringsprosess**

Oppgaven skal til sist besvare problemstillingen om hvordan dagens plan- og reguleringsprosess kan forbedres gjennom blant annet å besvare forskningsspørsmålet: *Hvordan fungerer dagens plan- og reguleringsprosess ved omregulering av transformasjonseiendom til boligprosjekter?*

Forskningsrapporten «Kartlegging av planprosesser i Osloregionen» (Kiil, 2013) kartlegger private planprosesser i følgende utvalgte Østlandskommuner: Oslo, Drammen, Asker, Bærum, Lørenskog, Skedsmo, Ullensaker, Oppegård og Ski. Denne rapporten konkluderer med at det samlet gis i overveiende grad gode vurderinger av kommunene. Rapporten beskriver videre at planarbeidet går best i starten og noe svakere under kommunens saksbehandling før 1. gangs behandling. Rapporten trekker frem at boligutviklingsnæringen savner mer informasjon om kommunale krav i fasen før kunngjøring av detaljplan, og skulle ønske at kommunen i større grad kan gi rammeavklaringer og bidra aktivt til å finne en hensiktsmessig behandlingsprosess tilpasset saken (Kiil, 2013).

I fasen før 1.gangsbehandling beskriver næringen at det er relativt enkelt å komme i dialog med administrasjonen ved utarbeidelse av planforslaget, men at denne dialogen i mindre grad bidrar til kvalitetsmessige forbedringer. Det oppgis videre at dialogen i enda mindre grad gir økt forutsigbarhet for behandlingen av planforslaget. Videre beskriver næringen store utfordringer tilknyttet usikkerhet rundt kommunale tidsfrister. I den siste fasen før endelig godkjenning, belyser rapporten utfordringer knyttet til at næringen mener det er for lite dialog med kommunen før saken legges frem for politisk behandling, noe bolignæringen mener for ofte medfører endringer i planforslagene (Kiil, 2013).

Gjennom å besvare forskningsspørsmålet: *Hvordan kan prosessen eventuelt forbedres for å redusere reguleringsrisikoen?* søker oppgaven å belyse hva tidligere forskning sier om mulige tiltak for å forbedre prosessen. Det beskrives i Kiil (2013) at boligutviklerne savner mer informasjon og dialog. Kommunene som også er intervjuet, beskriver derimot at forslagsstiller ikke gjør et godt nok forarbeid frem til oppstartsmøte. Rapporten beskriver videre at gjennomførte møter mellom administrasjon og forslagsstiller ikke nødvendigvis gir de ønskede kvalitetsmessige forbedringer eller tilstrekkelig forutsigbarhet. Når det kommer til tidsfrister beskriver rapporten store forskjeller kommunene imellom når det gjelder tidsfrister og konsekvensene av å overholde dette. Næringen

etterspør på bakgrunn av dette tydeligere signaler rundt tidsfrister og konsekvenser for brudd på disse. Videre belyser rapporten at det verserer ulikt syn på hvorfor prosessen trekker ut i tid. Utviklerne i rapporten mener dette først og fremst skyldes manglende saksbehandlingskapasitet i kommunene, mens kommunene skylder på innsigelser fra statlige eller regionale myndigheter. Rapporten «Kartlegging av planprosessen i Oslo regionen» avsluttes med en rekke forslag respondenten/næringen har kommet med for å forbedre og effektivisere prosessen. Følgende forslag til forbedringer er beskrevet i rapporten (Kiil, 2013 s.31):

- *«I større grad åpne for faglig drøftelser for å finne gode løsninger*
- *Bedre kompetanse*
- *Flere arkitekter. Flere med erfaring fra det private*
- *Holdningsendring mht. dialog og samarbeid*
- *Forutsigbarhet*
- *Beslutningsmyndighet delegert lengre ned i administrasjonen*
- *Reduksjon av innsigelsesmyndighet*
- *Bedre dialog*
- *Reell medvirkning*
- *Planen må gjøres gjennomførbare uten for stramme rekkefølgekrav som kan hindre utvikling av et område*
- *Forenkle saksbehandling*
- *Politikerne burde hatt en større rolle i tidligfasen for å kunne gi klarere føringer for den kommende prosessen*
- *Få ned behandlingstidene*
- *Smidigere prosess med direkte dialog med saksbehandler/beslutningstagere administrativt*
- *Mindre krav til utredning i detaljplaner*
- *Mer avklart forhold til antikvariske myndigheter vedrørende rett til å ta beslutninger. For stor vilje til å skyve ansvar for å håndtere innsigelser fra div etater og naboer over på forslagsstiller*
- *samordning av ulike etaters prioriteringer*
- *Oslo kommune spesielt: redusere interne rutiner som avviker fra gjeldende lovverk, gjøre informasjon/plangrunnlag tilgjengelig for selvbetjening for å effektivisere utarbeiding av plan for konsulenter*
- *Behandlingsfrister»*

## 2.8 Delkonklusjon

Tidligere forskning beskriver at det er betydelig risiko tilknyttet tidligfasen av eiendomsutvikling, og da spesielt til plan- og reguleringsprosessen. Det fremheves at denne risikoen i stor grad er tilknyttet uforutsigbarhet både til resultatet av reguleringsprosessen, men også til selve gjennomføringen av denne prosessen. Reguleringsrisikoen beskrives derfor både å være substansiell, det vil si tilknyttet resultatet, men også prosessuell. Tidligere forskning beskriver at reguleringsrisiko bør håndteres gjennom risikostyrende tiltak som økt dialog og medvirkning med involverte parter i prosessen, samt gjennom risikospredning gjennom gode avtaler. Videre oppfordres det til et godt og tett samarbeid med planadministrasjonen. Av tiltak til forbedringer av dagens plan- og reguleringsprosess, foreslås det blant annet å redusere antall høringsinstanser, få til tidligere avklaringer av bestemmelser og infrastrukturkrav og tettere dialog mellom administrasjon, politikere og utviklere. Det er utført relativt lite forskning på boligutviklernes håndtering av risikoen i plan- og reguleringsprosessen. Oppgaven søker dermed å bidra med ny kunnskap blant annet om eiendomsutviklernes håndtering av denne risikoen.

### **3 Metode**

I dette avsnittet redegjøres det for hvilke verktøy som er anvendt for innsamling av informasjon i masteroppgaven. Metode, som det beskrives her, er et redskap og en framgangsmåte som skal sørge for at den nødvendige informasjonen som skal til for å besvare problemstillingene blir innhentet.

#### **3.1 Metoder / forskningsdesign**

For å besvare oppgavens problemstilling er det anvendt et forskningsdesign bestående av litteraturstudie og intervju. Litteraturstudiet er utført for å gi en tilstrekkelig faglig innsikt for å kunne utføre intervjuene og gjennomføre analysen og drøftingene av empirien. Videre har litteraturstudiet gitt et innblikk i hva tidligere forskning på området omhandler. Etter at den nødvendige informasjonen er innhentet gjennom litteraturstudiet og tidligere forskning er det gjennomført et intervju med 7 aktuelle eiendomsutviklere. Intervjuene er gjennomført som kvalitative dybdeintervjuer. Gjennom innsamling av informasjon i form av intervjuer med eksperter innenfor eiendoms- og boligutvikling, skal valg av metode sørge for dyptgående og relevant informasjon, som skal belyse oppgavens tema, samt besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. I denne oppgaven skal dybdeintervjuene således danne en helhetlig forståelse av risikobildet rundt utviklingen av transformasjonsområder. Gjennom stillingen som arealplanlegger jobbes det daglig med relevante problemstillinger og utfordringer knyttet til gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen. Den erfaringen er søkt å bringe inn i oppgaven som et supplement til de to valgte metodene. Gjennom bidrag til oppgaven med egne erfaringer skal det avdekkes svakheter og avvik mellom innhentet empiri, tilegnet kunnskap gjennom teoristudiet, og det som oppleves som praksis i det daglige virket. Videre skal det sikre at informasjon som fremkommer er riktig oppfattet og kunne vurdere om innhentet informasjon samsvarer med dagens praksis av plan- og reguleringsprosessen.

#### **3.2 Teori/ litteraturstudie**

For å kunne besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene har det vært nødvendig å tilegne seg teoretisk kunnskap om tidligfasen i eiendomsutviklingen og hvordan denne prosessen normalt blir drevet frem. Denne oppgaven søker å få en helhetlig oversikt over denne utviklingsprosessen, gjennom støtte i teorien. Det er utarbeidet forholdsvis begrenset med teori om eiendomsutviklingen i den tidligste fasen. Denne fasen av eiendomsutviklingen har til nå vært preget av erfaringsbaserte beslutninger og mye yrkeshemmelighet. Det er spesielt eiendomsutvikling sett fra et kommersielt ståsted (utviklers) som det er publisert relativt lite litteratur om. I den senere tid har det likevel blitt publisert noe teori innenfor fagfeltet kommersiell eiendomsutvikling. Det er derfor foretatt et relativt omfattende og bredt litteraturstudie som en del av masteroppgaven.

Litteraturstudiet er utført med to formål. Primært har studiet søkt å gi en tilstrekkelig grad av bakgrunnsinformasjon for det videre arbeidet med oppgaven. Basert på dette er det valgt ut litteratur

som spenner fra relativt stor bredde til mer spesifikk litteratur som retter seg inn mot oppgavens fagfelt og problemstilling. Videre er evnen til å kunne forhandle og søke dialog avgjørende for å få gjennomført en vellykket reguleringsprosess. Med bakgrunn i dette er det søkt tilegnet kunnskap innenfor fagfeltet forhandlingsteknikk og beslutningsteori.

Til sist har det vært avgjørende å sette seg inn i plan- og bygningsloven som premissgiver og styringsverktøy for plan og reguleringsprosessen. For å kunne undersøke hvilke risiki eiendomsutviklerbransjen mener påvirker plan- og reguleringsprosessen har det vært avgjørende å tilegne meg en økt grad av kompetanse på «ny» plan- og bygningslov (pbl. 2008). Dette for å kunne stille de kritiske oppfølgingsspørsmålene dersom informantene beskriver utfordringer som i utgangspunktet skal være ivaretatt av plan- og bygningsloven, eller opplyser om prosessuell risiko som kanskje ikke lenger er gjeldende etter ikrafttreddelsen av den nye plan- og bygningsloven.

Utvalgt litteratur er inndelt i følgende kategorier:

- Eiendomsutvikling
- Prosjektledelse
- Risikostyring og risikoteori
- Forhandlinger og beslutninger
- Plan og bygningsloven
- Arealplanlegging

### **3.3 Intervjuer**

For å kunne besvare oppgavens problemstilling er det utført en kvalitativ metode for innhenting av informasjon. Dette skjer i form av dybdeintervjuer, med bransjeledende aktører på området. Før intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide. Spørsmålene som er formulert i intervjuguiden er basert på informasjon tilegnet gjennom litteratur- og teorigrundlaget. Valget av kvalitative intervjuer som metode er gjort for å sikre en dybde i forskningen, og gi en forståelse av de ulike informantenes unike forutsetninger. Det har i denne oppgaven vært viktig å påvise hvilke holdninger eiendomsutviklere har til planprosessen, derfor var valget av en kvalitativ metode naturlig. Oppgaven har videre som målsetning å danne en helhetsforståelse av fagområdet arealplanlegging og belyse utfordringene og mulighetene som ligger i reguleringsprosessen. Da dette er en prosess som er ulik fra prosjekt til prosjekt, føles det nærliggende å bruke en kvalitativ metode for å avdekke helheten i fagfeltet, også for å kunne sette den innhentede informasjonen i en riktig sammenheng. Gjennom den semistrukturerte intervjuformen har det vært mulig underveis i intervjuene å stille utdypende oppfølgings- og kontrollspørsmål, som skal sikre den riktige forståelsen ved gjenfortellingen.

Det er benyttet en semi-strukturert intervjuform som mal for selve intervjuet, med bruk av intervjuguide. Det er valgt å opprettholde en viss grad av struktur for enklere å kunne strukturere informasjonen i etterkant og å styre intervjuet mot sakens kjerne. Likevel har det vært et ønske at informantene skulle få snakke fritt innenfor de områdene de mener er mest relevant for problemstillingen. Intervjuguiden er derfor brukt som et veiledende styringsdokument under intervjuene, mer enn som et direkte intervjuskjema. Intervjuguiden ble sendt ut i god tid før selve intervjuet, ca. en uke i forkant. Intervjuene ble tatt opp på bånd, for deretter å bli skrevet av. Videre er innholdet som er anvendt i oppgaven søkt oversendt til informantene for forhåndsgodkjenning. Etter ønske fra et flertall av informantene er intervjuene anonymisert. Av den årsak har det vært viktig i bearbeidelsen å gjøre en overveielse av hva anonymiseringen har hatt å si for svarene. Det er nærliggende å tenke seg at enkelte svar ville vært nyansert noe dersom besvarelsen ikke hadde vært anonym. Ved oversendelse for godkjenning av det materialet som er gjengitt i oppgaven, er det derfor presisert at innholdet ville vært av tilsvarende betydning også dersom dette ikke hadde vært anonymisert. På den positive siden har anonymiseringen kanskje bidratt til at informantene har kunnet tale litt mer fritt, noe som har resultert i mye interessante og relevante empiri rundt utfordringer i plan- og reguleringsprosessen.

### **3.3.1 Valg av intervjuobjekter / informanter**

Det er valgt å intervju representanter fra syv av de største eiendomsutviklerne innen boligutvikling på Østlandsområdet. Dette utgjør ca. 80 % av de bransjeledende boligutviklerne som har nedslagsfelt i Stor-Oslo regionen. Flere av kontorene er bransjeledende også på landsbasis, men oppgaven har valgt å fokusere på Østlandsregionen. Samtlige av boligutviklerne har gjennomført omregulering av transformasjonseiendom til boligprosjekter. Ved å intervju respondenter fra ca. 80 % av de bransjeledende boligutviklerne i Østlandsområdet, legges det til grunn at det er et tilstrekkelig antall informanter til å kunne danne et representativt bilde av bransjens syn på muligheter og utfordringer tilknyttet reguleringsprosessen. Det er i oppgaven likevel tatt forbehold om at utvalget ikke er tilstrekkelig til å kunne generalisere rundt informasjonen på landsbasis. Basert på andelen av boligutviklere som har bidratt til oppgavens empiri, søker oppgaven derfor å beskrive et rådende syn på de ulike fokusområdene, fremfor å generalisere over hele bransjen.

Samtlige syv informanter er knyttet til noen av landets største selskap innen boligboligutvikling. Hvert selskap er gjennom sin brede organisasjon representert i alle ledd innen boligutviklingen. Det er valgt å intervju personer fra de ulike firmaene som har tilsvarende stillinger, hvor samtlige er aktive på et strategisk nivå innen eiendomsutviklingen. De er videre gjennom sin stilling godt innsatt i plan- og reguleringsprosessen, og jobber som prosjektledere eller områdeledere innenfor reguleringsprosesser og eiendomsutvikling generelt. Intervjuene er foretatt over en periode på fem måneder. Siden dataene som er samlet inn i stor grad er tekstdata, og ikke talldata, vil validiteten være noe vanskeligere å påvise. For å sørge for konsistens i intervjumaterialet er innsamlet data

kontrollert av utenforstående. Dette er gjort for å kontrollere at informasjonen avgitt av respondentene er entydig og konsistent.

Utbygger	Ant prosjekter	Ant boliger	Pris/BRA	Andel solgt	Markedsandel
OBOS	36	1237	57,0	62 %	9 %
Selvaag Bolig ASA	24	1058	46,2	71 %	8 %
Block Watne	67	636	31,1	47 %	5 %
JM	14	530	44,8	70 %	4 %
Skanska Bolig AS	10	471	48,9	61 %	4 %
Veidekke	9	410	49,8	81 %	3 %
Profier AS	5	333	60,4	88 %	3 %
Sørenga utvikling KS*	3	286	75,9	70 %	2 %
Otium og Bunde Eiendom AS	7	245	48,9	58 %	2 %
Rom Eiendom AS og JM Byggholt AS	5	232	57,6	78 %	2 %
Olav Thon gruppen	4	224	44,1	54 %	2 %
Trysilhus AS	18	188	30,8	48 %	1 %
Oslo S Utvikling	3	186	80,1	68 %	1 %
Tjuvholmen KS	4	180	101,8	71 %	1 %
NCC Bolig	5	139	43,8	33 %	1 %

Figur 9: Boligutviklere på Østlandet. Samtlige informanter befinner seg blant de bransjeledende boligutviklerne på Østlandet (ECON nr.1 2014).

### 3.3.2 Bearbeiding av informasjon

De gjennomførte intervjuene er tatt opp på bånd. Dette for å kunne holde fullt fokus på innholdet i intervjuet, uten å måtte notere parallelt. Etter at intervjuet er gjennomført er det transkribert, det vil si skrevet ut i full lengde. Dette for å sikre sporbarhet tilbake til kilden under arbeidet med analysen og drøftingen av problemstillingen. Deretter er det gjennomført en strukturering av det innhentede materialet i skjemaform, for å klargjøre den innhentede informasjonen for senere sammenligning. Hvert enkelt intervju er omstrukturert og gruppert etter en felles mal, nettopp for å tydeliggjøre innholdet, og muliggjøre en sammenligning av innhentet informasjon. Skjemaet er inndelt som en matrise, hvor reguleringsprosessen fremkommer vertikalt, og de fire forskningsspørsmålene er representert horisontalt gjennom kolonnene risikofaktor, risikohåndtering, konsekvens av risikoen og hvordan kan reguleringsprosessen endres/forbedres. Dette er gjort for å sikre at det er innhentet tilstrekkelig informasjon om de ulike forskningsspørsmålene, og for lettere å kunne sammenligne informasjonene fra de forskjellige intervjuene. Det har det vært nødvendig å gjennomføre en slik strukturering for å kunne søke etter likheter og avvik fra intervju til intervju, og for bedre å kunne sammenligne og vurdere hvilke risikofaktorer som fremkommer som mest vesentlig og er bredest representert blant informantene. Skjemaene er videre inndelt etter de ulike trinnene i reguleringsprosessen for å synliggjøre helheten i prosessen og tydeligere belyse de prosessuelle risikofaktorene.



Oppsummeringen av de ulike risikofaktorene fremkommer også i selve oppgaven som tabellform, hvor de ulike faktorene er belyst og vektet. Tabellen fremkommer som oppsummering av funn i resultatdelen av oppgaven. I utarbeidelsen av oppgaven er det forsøkt å arbeide bevisst med å eliminere svakhetene i den utvalgte metoden. Derfor er det jobbet med å strukturere innhentet teori opp mot reguleringsprosessen, slik at informasjonen relativt enkelt kan sammenlignes med oppgavens funn, og dermed gi et tydelig bilde av risikoen og håndteringen av denne risikoen i dagens plan- og reguleringsprosess.

### **3.4 Etikk**

Resultatdelen og den innhentede informasjonen er anonymisert, noe som er gjort i samråd med informantene. Rundt halvparten av de deltagende informantene ønsket å være anonyme, og for å sikre konsistens i resultatdelen av oppgaven er det derfor valgt å holde alle informantene anonyme. Dette valget er gjort også for å beskytte informantene mot eventuelle konsekvenser av utgitt informasjon. Samtlige informanter er flergangsbyggheier, og er avhengig av et godt renommé og inntrykk hos planmyndigheter, innsigelsesinstanser og naboer. Basert på dette, er det valgt å anonymisere informasjonen for ikke å skape negative konsekvenser for aktørene ved senere boligutvikling.

### **3.5 Delkonklusjon**

Ved bruk av det valgte forskningsdesignet og metodene teoristudium og dybdeintervju, konkluderes det med at metodene er egnet for å hente inn den riktige og nødvendige empirien for å kunne besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Gjennom et grundig litteraturstudium er det tilegnet tilstrekkelig faglig innsikt til å kunne gå løs på oppgavens problemstilling. I tillegg søkes oppgavens problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål besvart gjennom ny empiri innhentet fra gjennomførte dybdeintervjuer. Empirien fra dybdeintervjuene er med på å underbygge konklusjonen gjennom å gi leserne førstehåndsempiri om risikoen knyttet til dagens plan- og reguleringsprosess. Anvendte metoder vurderes derfor som egnet for innhenting av den ønskede informasjonen. Metodene vil samlet kunne supplere og utfylle hverandre. Metodens svakhet er en manglende mulighet for generalisering, grunnet et relativt begrenset antall informanter i dybdeintervjuene.

## 4 Resultater

### 4.1 Innledning

I denne delen av oppgaven gjengis funn fra intervjuene. Informantenes beskrivelse av de ulike risikofaktorene, gir et bilde av bransjens vurdering av utfordringen i dagens reguleringsprosess. Kapittelet skal gjennom innhentet empiri besvare oppgavens problemstilling: «*Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?*». Empirien er innhentet gjennom intervjuer med 7 av landets største boligutviklere. Dette kapittelet gjengir derfor et subjektivt inntrykk av bransjens syn på utfordringene tilknyttet plan og reguleringsprosessen. Likevel er det stedvis gjort kvalifiserende betraktninger av innhentede resultater basert på egne erfaringer. Dette gjøres i forsøk på å tydeliggjøre informantens budskap, men også for å gjøre kvalifiserte vurderinger av om det budskapet som fremgår også medfører riktighet og substans.

Generelt fremgår det at utviklerne opplever plan- og reguleringsprosessen som risikofylt. Samtlige av de spurte opplever at enkelte ledd i prosessen er særlig utfordrende og inneholder mye risiko. Denne risikoen omtales her som reguleringsrisiko. De ulike aktørene er blant landets største eiendomsutviklere og alle svært aktive i boligutviklingen i Østlandsområdet, og har dermed like forutsetninger for å bedømme prosessen. Likevel forekommer det forskjeller i hvordan aktørene ser på utfordringene tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess. Under følger en systematisering av de viktigste resultatene som fremkommer av intervjurunden. De innsamlede dataene er strukturert etter en kronologisk rekkefølge og i tråd med saksgangen i dagens plan- og reguleringsprosess. Videre er resultatene gruppert og samlet i bolker som utgjør naturlige faser av dagens planprosess.

## 4.2 Resultater

### 4.2.1 Overordnede planer

#### *Risikofaktor 1: Usikkerhet tilknyttet manglende kvalitet på overordnede planer*

Samtlige av de spurte, det vil si 7 av 7 informanter, opplever risiko tilknyttet innholdet i de overordnede planene. Det dreier deg primært om upresise føringer og tidvis motstridende innhold tilknyttet overordnede planer, som skaper utfordringer for det videre reguleringsarbeidet. Videre beskrives flere av de overordnede planene, dvs. kommuneplaner, kommunedelplaner og ulike strategiplaner tidvis å være lite gjennomarbeidet og koordinerte. Dette resulterer i inkonsistent innhold, og manglende kvalitet på innholdet i de overordnede planene, noe som fører til en betydelig usikkerhet. Informant nummer 1 (Inr. 1) beskriver dette på følgende måte «*Det er i dag knyttet usikkerhet og risiko til uklare føringer i de overordnede planene. I tillegg er det uklart innhold og varierende kvalitet på disse planene. Dette skaper usikre rammer for videre prosess. Det er ikke nødvendigvis plansystemet og planhierarkiet som er utfordringen, men innholdet og*

*kvaliteten på de overordnede planene.»* Det henvises her til overordnede planer som ikke er tydelige nok i sitt innhold og føringer, og derfor skaper usikkerhet ved å åpne opp for egne tolkninger. Enkelte trekker også frem overordnede planer med motstridende innhold som en utfordring, i tillegg til utdaterte planer som ikke er koordinert med nyere underordnede planer. Det er grunnlag for å anta at denne risikoen er reel, særlig siden et klart flertall av informantene fremhever denne utordringen.

**Konsekvens:** Et stort flertall av informantene beskriver at det tidvis upresise plangrunnlaget skaper grunnlag for ulike tolkninger av gjeldende planer. Mangelen på tydelighet gjør også at administrasjonen håndhever føringer i de ulike planene ulikt. Det fremgår av intervjuene at dette resulterer i at personer, både fra administrasjonens og fra tiltakshavers side kan ha ulik oppfatning av innholdet i en og samme plan. Spesielt utfordrende oppgis dette å være når ulike saksbehandlere tolker samme plan ulikt. Dette skaper en betydelig uforutsigbarhet for utvikleren og for den videre gjennomføringen av reguleringsprosessen. Som en ytterligere konsekvens av dette fremhever informantene at prosessen trekker ut i tid, i påvente av avklaring rundt uklarhetene. Enkelte utviklere fremhever at dette i verste fall resulterer i at reguleringsplaner blir vedtatt på bakgrunn av feilaktig tolkning av innholdet i overordnede planer.

**Håndtering:** Risikoen tilknyttet uklarhet i de overordnede planene håndteres ulikt av ulike boligutviklerne. Enkelte har som strategi å unngå prosesser i tidligfasen der føringer i overordnede planer er uklare og utydelige. Inr. 1 uttalte at selskapet har følgende strategi for håndtering av denne typen risiko, «*Vi prøver i dag å unngå prosjekter som involverer rullering av kommuneplaner. Dersom vi påtar oss dette, jobber vi på rene opsjonsavtaler, for å redusere denne risikoen.*». Det henvises her til den omfattende og tidkrevende prosessen ved endring av arealformål i kommuneplanens arealdel, gjennom rullering av kommuneplanen. Andre har en mer proaktiv holdning, hvor de så langt som mulig forsøker å avklare usikkerheten i de overordnede planene før de kjøper den potensielle eiendommen. Dette gjøres blant annet ved å «skule» til naboprojekter som har vært gjennom tilsvarende runder, og gjennom tett dialog med administrasjonen.

**Tiltak:** Så mange som 5 av 7 informanter oppgir at bedre kvalitet, med tydeligere føringer i de overordnede planene, ville redusert risikoen knyttet til dette og dermed gitt økt forutsigbarhet i plan- og reguleringsprosessen. De henviser da til planer som ikke lenger inneholder motstridende informasjon og som dermed utelukker rom for ulike tolkninger av planens innhold. Det oppfordres fra flere informanter til at det også avsettes mer ressurser ved utarbeidelse av de overordnede planene, med ønske om å oppnå mer gjennomarbeidede og tydeligere overordnede planer. Videre oppgir enkelte informanter at statusen for hvilke overordnede planer som til en hver tid er gjeldende bør være tydeligere. Inr. 2 uttalte følgende, «*En ting kommunen kan gjøre for å redusere risikoen er å sørge for at de ulike overordnede planene samsvarer med hverandre og er koordinerte.*» Det fremgår av dette at risikoen tilknyttet manglende kvalitet på overordnede planer i hovedsak går ut på dagens rom for ulike tolkninger og motstridende eller uriktige føringer og opplysninger.

**Risikofaktor 2: Ulik tolkning av gjeldende planer**

Som en konsekvens av uklart innhold i overordnede planer, blir resultatet økt sannsynlighet for ulike tolkninger av de overordnede planene. 4 av 7 informanter opplyser at ulik tolkning av planene fra planmyndighetenes side i stor grad er en utfordring. Inr. 5 beskriver følgende risiko tilknyttet dagens planprosess, «*For oss er det knyttet usikkerhet til hvordan administrasjonen tolker og leser tidligere vedtatte planer. Denne tolkningen kan være annerledes enn hva vi gjør og hva naboene gjør. Dette skaper uforutsigbarhet*». Det henvises her til administrasjonens tolkning av føringer og bestemmelser i de overordnede planer.

**Konsekvens:** Et stort antall av de spurte hevder dette skaper stor uforutsigbarhet i planarbeidet. Innhold og avklaringer rundt de overordnede planene sees på av eiendomsutviklerne som en viktig del av utviklingsprosessen, da planene gir viktige føringer for den videre prosessen fra akkvisisjon til ferdig regulering. Derfor fremheves usikkerhet tilknyttet overordnede planer som en viktig risikofaktor.

**Håndtering:** Inr. 5 beskriver følgende strategi for håndtering av risikoen tilknyttet ulik tolkning av de overordnede planene, «*Vi gjør en vurdering av aktuelle tomter basert på kommuneplaner og eventuelle sentrumsplaner. Videre har vi møte med kommunen (planavdelingen) før kjøp av tomt. Vi har også ofte erfaring fra tidligere reguleringsoppdrag i samme kommune. Dette legger vi sammen for å finne ut av hva som utgjør en realistisk forståelse av gjeldende plan. Det er viktig å danne seg et best mulig helhetsbilde av gjeldende planføringer i kommunen på et tidlig tidspunkt. Gjennom dette, blir vi også bedre kjent med kommunen.*»

**Tiltak:** For håndtering av risiko tilknyttet ulik tolkning av gjeldende planer ble det foreslått å kvalitetssikre overordnede planer bedre og bruke mer ressurser i utarbeidelsen av disse.

**Risikofaktor 3: Usikker status på overordnede planer**

Samtlige informanter, 7 av 7, beskriver uklarhet tilknyttet status og innhold i overordnede planer som en risikofaktor som i stor grad påvirker gjennomføringen og utfallet av en plan- og reguleringsprosess. Usikkerheten er tilknyttet hvilke planer som til en hver tid er gjeldende. Særlig gjelder dette i tilfeller der enkelte kommunedelplaner, eventuelt strategiplaner, ikke er politisk vedtatt eller ferdigbehandlet, men hvor administrasjonen likevel har begynt å anvende hele eller deler av innholdet som premissgiver for kommende regulerings saker. Inr. 2 beskriver følgende «*Planstatusen er tidvis veldig uklar.*» Følgende eksempel brukes for å begrunne svaret, «*I Oslo er det en kommunedelplan for byutvikling og bevaring, og i tillegg en norm for uteområder for indre by. Begge disse planene har ligget en stund i rådhuset og ingen er endelig vedtatt. Hva er da statusen på disse planene?*» Enkelte informanter beskriver også uklarhet i planhierarkiet som en utfordring i prosjekter hvor det er motstrid mellom innholdet i de overordnede planene. Dette henvises her til plansaker hvor det er motstridende føringer mellom to eller flere overordnede planer. Det ble oppgitt at dette oftest forekommer mellom kommunedelplan og ulike strategiplaner. Inr. 7 beskriver dette på følgende måte. «*Det er for utydelige grenser og retningslinjer for hvilke*

*planer som til en hver tid skal være gjeldende.»* Uforutsigbarheten dette medfører trekkes frem som en risiko som både påvirker akkvisisjonsprosessen og gjennomføringen av den videre reguleringsprosessen. Flere av informantene trekker frem manglende koordinering mellom de ulike overordnede planene som en utfordring i reguleringsprosessen. Inr. 6 fremhever at *«det er for lite samordning av regionale og kommunale planer. Spesielt når det kommer til involvering av de mange ulike instansene»*, og trekker frem regionalplaner som Oslopakke 3 som eksempel på en utfordrende plan, med manglende koordinering av de overordnede planene.

**Konsekvens:** Den uklare statusen på de overordnede planene, medfører ifølge boligutviklerne økt grunnlag for uenighet om hvilke planer som til en hver tid er premissgivende. Dette skaper videre grobunn for konflikter mellom ulike interesseparter i reguleringsprosessen. Inr. 2 redegjør for følgende konsekvenser: *«Dette skaper uante føringer for fremtidig utvikling. Videre hindrer dette boligutvikling i påvente av avklaring rundt status på disse planene. Det er ikke noe enhetlig syn og plan med denne prosessen.»* Konsekvensene av denne risikoen beskrives av informantene som avgjørende for hvor forutsigbar den videre prosessen med omregulering blir, noe som preger samarbeidsklimaet i reguleringsprosessen på en uheldig måte.

**Håndtering:** Samtlige eiendomsutviklere forteller at de utfører en analysejobb i oppstarten av reguleringsfasen for best mulig å kartlegge innholdet i overordnede planer og bestemmelser. Der det er tvil om hvilke overordnede planer som er gjeldene eller vedtatt, ser man på utvikling av nabotomter og prosjekter for å kartlegge hvordan disse tolker gjeldende regelverk. Det søkes samtidig tidlig dialog med administrasjonene for å kartlegge mest mulig fakta rundt status og innhold på de ulike gjeldende planene. Utover dette forteller informantene at de ikke utfører noen strukturert risikobehandling i den tidlige fasen.

**Tiltak:** Flere av informantene medgir at den nye planprosessen med oppstartsmøte med kommune tidlig i prosessen er en forbedring i forhold til hvordan prosessen var lagt opp tidligere. Noe av uklarheten rundt statusen på de overordnede planene blir kartlagt i dette møtet. Likevel har enkelte klare meninger om hvordan denne utfordringen bør håndteres av planmyndighetene. Inr. 2 beskriver følgende løsningen på utfordringen knyttet til uklar status på overordnede planer, *«overordnede planer må harmoniseres og koordineres mer mot andre gjeldende planer og dokumenter. Rådhuset bør ikke kunne sitte på slike planer uten at det fattes vedtak i så lang tid.»* Det refereres her til en ikke vedtatt strategiplan for et område i Oslo, som administrasjonen likevel har begynt å anvende som premissgiver. Det opplyses om at det er en økende tendens til bruk av ikke vedtatte planer. Erfaring fra arbeid med reguleringsaker i Oslo kommune, bekrefter tendensen med bruk av planer som ikke er politisk vedtatte.

#### ***Risikofaktor 4: Lite dynamisk plansystem***

Enkelte av utviklerne påpeker utfordringer tilknyttet oppbygningen av plansystemet og planhierarkiet. Dette begrunnes med at prosessen med å endre formål i overordnede planer, som kommuneplaner og fylkeskommunale planer, gjennom dagens rulleringssystem anses som lite

dynamisk og for omfattende. Prosessen med rulleringen av overordnede planer, som fort tar en kommuneperiode (4 år), oppgis å være lite tjenelig med tanke på nødvendige tilpasninger til de raske samfunnsendringene vi har i dag, som igjen genererer et stort behov for utvikling av transformasjonsområder. Flere av de spurte eiendomsutviklerne nevner at de ikke opererer på dette nivået fordi tidshorisonten blir for lang og usikkerheten for stor. Inr.5 beskriver dette på følgende måte, «*Planhierarkiet er i dag for rigid. Totalt sett er det for mange trinn i dagens plan- og byggesak. Det tar mange år å endre overordnede planer med dagens system. Det å søke dispensasjon fra overordnede planer er svært vanskelig. Dette er for stivt og tar for lang tid. Spesielt utfordrende er dette i transformasjonsområder. Dagens boligetterpørsel krever mer dynamikk i planprosessen*».

**Konsekvens:** Informantene beskriver dette som en stor utfordring fordi markedet forandrer seg fort og etterspørselen etter boliger skifter raskt. Som en konsekvens av dette ønsker utviklerne seg en prosess hvor omregulering av transformasjonseiendom skjer raskere, i takt med denne utviklingen. Inr.5 uttalte at dette får følgende konsekvenser, «*Det er videre for vanskelig å oppnå dispensasjon fra overordnede planer. Kommunen ønsker seg en boligutvikling, men blir stoppet av innsigelsesmyndigheter. Planhierarkiet tar for lite inn over seg at utviklingen i transformasjonsområder går veldig fort. Mye fortere enn dagens prosess med rullering av kommuneplan.*» Informantene beskriver at dagens prosess er for lang og for lite dynamiske for å kunne etterkomme dette behovet. Dette forsterkes av det informantene beskriver som en for kompleks struktur i planhierarkiet. Resultatet blir langtekkelige og risikofylte prosesser tilknyttet rullering av kommuneplaner.

**Håndtering:** Et flertall av utviklerne sier de ser bort fra all utvikling som inneholder behov for rullering av kommuneplanen og endringer i andre overordnede planer. Dette begrunnes med stor risiko for at prosessen kan trekke ut i tid, og derfor vil være vanskelig å håndtere. Enkelte beskriver også administrasjonenes måte å selektere eller «sile» innspill til kommuneplanen på som utfordrende. Derfor velger de fleste av informantene å satse på eiendommer hvor det enten er mulighet for å søke dispensasjon fra overordnet plan eller unngå rullering av kommuneplanen.

**Tiltak:** Som forslag til forbedringer av systemet på dette punktet er informantene delte i synet på hva som bør gjøres. Enkelte fremhever at færre trinn i planhierarkiet vil kunne forbedre prosessen på dette punktet. Andre derimot mener at dagens planhierarki fungerer greit, men at praktiseringen og tolkninger av regelverket er det som er utfordrende. Inr. 4 oppsummerer dette på følgende måte, «*jeg tror ikke det er planverket der er noe galt med. Jeg tror heller det er samarbeidsprosessen det er noe feil med. I de tilfeller vi samarbeider bra med administrasjonene og politikerne, så er det ingen ting å utsette på plansystemet. Problemene oppstår der vi er uenige på faglige spørsmål eller økonomisk grunnlag. Det er viktig ikke å lage en plan for planens skyld, men lage en god plan. Vi har masse eksempler på dette nå som begynner å bli veldig bra. Drammen, Oslo, Lørenskog og Asker er eksempler på dette.*»

**Risikofaktor 5: Manglende avklaring rundt overordnede føringer**

I intervjuene fremgår det at flere av eiendomsutviklerne mener det er behov for tidligere avklaringer rundt overordnede føringer i de kommunale planene. Samtlige informanter beskriver mangelen på forutsigbarhet tilknyttet overordnede føringer i den tidlige fasen av en reguleringsprosess som en kritisk risikofaktor de gjerne skulle vært foruten. Et flertall av informantene beskriver at en sen annonsering av ulike krav til kostnadsbidrag og rekkefølgebestemmelser skaper store utfordringer for de ulike prosjektene. Det fremheves at denne typen avklaringer bør komme så tidlig som mulig i prosessen, og gjerne være tilknyttet innholdet i de overordnede planene og føringene. Inr. 4 uttrykte følgende mangler, «*Det vi sliter med nå er at vi skulle gjerne hatt mer forutsigbarhet og klarere føringer i overordnet strategiplan.*» Det henvises her til mangelen på avklaringer rundt fremtidig infrastrukturbidrag i den gjeldende strategiplanen. Det er i dag tilknyttet bestemmelser til de ulike planene, men disse varierer imidlertid i stor grad i detaljeringsnivå.

**Konsekvens:** Denne usikkerheten får konsekvenser spesielt for akkvisisjonsprosessen. Flere av utviklerne redegjør for utfordringer tilknyttet kjøp og kontraktsinngåelse av transformasjonseiendom, da det er stor usikkerhet tilknyttet fremtidige krav og pålegg tilknyttet eiendommene. Dette fører ifølge informantene til at utviklerne må påta seg all risikoen ved tomtekjøp. Spesielt krav til fremtidige bidrag til felleskostnader og infrastruktur blir dermed ikke medregnet i selve oppkjøpsprosessen, fordi det er for mye usikkerhet og uvitenhet tilknyttet dette på det aktuelle tidspunktet. Dette er uheldig for utvikler, som dermed mister muligheten for en fordeling av risikoen og kostnaden med grunneier.

**Håndtering:** Samtlige utviklere forsøker å føre noen av de fremtidige kostnadene over på grunneier, gjennom reduksjon i tomtepris. Dette beskrives likevel som svært utfordrende på grunn av manglende forutsigbarhet på dette punktet. Flere av utviklerne beskriver derfor ulike former for opsjonsavtaler som den mest egnede måten å håndtere denne usikkerheten på ut fra de mulighetene som foreligger.

**Tiltak:** Som forslag til forbedring på dette punktet beskriver et stort flertall av de spurte et behov for klarere føringer for infrastrukturbidrag og rekkefølgebestemmelser i overordnede planer. 5 av 7 informanter henviser til Ensjø-modellen som et godt eksempel på hvordan tydelige føringer og bestemmelser gir den nødvendige forutsigbarheten for fremtidig bidrag til infrastruktur. Inr. 3 uttrykker dette, «*Jeg vil si at denne modellen (Ensjømodellen) er en helt enestående måte å løse utvikling av transformasjonseiendom. I Ensjøområdet skal det bygges 7000 boliger, samtidig som det skal fjernes et eksisterende næringsområde. For å få til dette har de kjørt denne modellen, godt forankret med grunneierne. Dette er en velfungerende modell, dog ikke noe juridisk bindende dokument, men er likevel politisk behandlet.*» Ensjømodellen som det her refereres til, pålegger grunneier/utvikler klare krav til fremtidige bidrag til infrastrukturkostnader, som videre gjør det mulig å bringe disse kostnadene inn i forhandlinger om tomteprisene ved akkvisisjon av eiendommene. Ensjømodellen er en såkalt veiledende prinsipplan for offentlige rom (VPOR), som ikke er juridisk bindende. Flere av utviklerne utdyper derfor behovet for flere tilsvarende

overordnede planer, for dermed å kunne oppnå mer forutsigbarhet for denne typen av kostnader. For nærmere drøfting vedrørende juridisk bindende og ikke bindende planer, se drøftingsdelen.

#### 4.2.2 Krav og bestemmelser

##### **Risikofaktor 1: Ulike krav til infrastrukturbidrag og rekkefølgebestemmelser**

3 av 7 informanter beskriver en betydelig risiko tilknyttet kommunens ulike krav til infrastrukturbidrag, og at avklaringer rundt dette kommer for sent i prosessen. Inr 4. fremhever mangelen på forutsigbarhet og kommunikasjon rundt krav som hovedutfordringen, «*Krav om rekkefølgebestemmelser kommer ofte brått på og for sent i prosessen. Et eksempel er at kommunen plutselig mot slutten av prosessen kommer på banen og ønsker seg noen sykkelveier. Uforutsigbarheten er så stor i disse plansakene, at det blir vanskelig for oss utviklere*». For utvikler er det svært viktig med forutsigbarhet rundt når og hvor mye som skal betales i infrastrukturbidrag, fordi denne utgiften får direkte konsekvens for utviklers kontantstrøm. Det er derfor avgjørende for utvikler at det så tidlig som mulig i prosessen belyses omfang og tidspunkt for innbetaling av infrastrukturbidrag. Informantene opplyser at det i dag blir avklart alt for sent i prosessen, både når det gjelder omfang og tidspunkt for denne typen innbetaling. Det beskrives at dette i dag skjer først når utbyggingsavtalen sendes til politisk behandling. I dag sendes ofte utbyggingsavtalen inn i etterkant av selve planforslaget, for en felles politisk behandling.

**Konsekvens:** En konsekvens av risikoen med sen avklaring rundt boligutviklers infrastrukturbidrag oppgis å være at alle kostnader tilknyttet dette påfaller boligutvikler. Hadde dette vært avklart tidligere i prosessen kunne infrastrukturbidraget vært en del av tomteakkvisisjonsprosessen. Flere av utviklerne oppgir at det hadde vært rett og rimelig at denne typen kostnader også hadde vært en del av tomte akkvisisjonen, og dermed vært delt mellom tomteselger og tomtekjøper.

Inr. 2 fremhever følgende uheldige konsekvens av for omfattende krav til infrastrukturbidrag, «*Det er viktig at man ikke drar på seg kostnader som man ikke kan betjene igjennom prosjektet. Dette skjer blant annet ved pålagte rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Her blir prosjektets kostnadsdrivere laget. Kommunen har sterkere og sterkere ambisjoner for de offentlige rommene. Så sitter det «flinke folk» på ulike kontor og vil ha gjennomført det som er viktig for sin faggruppe. Det samlede kravet av dette som pålegges utvikler er en stor utfordring. Det er klart at vi da kommer til en situasjon hvor dette ødelegger økonomien i planene. Til en hvis grad vil dette kunne gi en økt bolig- og kunde verdi, men man kommer fort til en grense hvor dette ikke lar seg tjene inn lenger.*» Boligutviklerne påpeker utfordringen med høye krav til utforming av offentlige rom.

Merverdien gjennom økte krav til offentlige rom er vanskelig å ta betalt for av sluttbruker. Derfor blir disse kravene i følge flere av informantene en direkte kostnad som boligutvikler må legge inn i sine kalkyler. Dette er en uønsket konsekvens som informantene beskriver at til slutt resulterer i dyrere leiligheter for sluttbruker.

**Håndtering:** Når det gjelder håndtering av denne typen risiko har utviklerne en relativt lik tilnærming. Inr. 4 beskriver selskapets strategi for styring av risiko tilknyttet



rekkefølgebestemmelser, «Du må ta høyde for dette når du gjør tomtekjøpene. Vi prøver alltid å styre risikoen gjennom å pålegge noe av kostnaden for denne på grunneiere. Vi belyser usikkerheten for grunneier, så blir vi sammen enige i hvilken kostnad eller usikkerhet dette innebærer. På samme måte prøver vi å pålegge felleskostnader i størst mulig grad over på grunneierne. Da er det erfaringstall og informasjon fra naboer som ofte legges til grunn.» Inr. 6 fremla følgende strategi for håndtering av denne typen risiko, «For å kartlegge risiko lager vi egne kalkyler og utfører DD (due diligence) analyser. Vi er veldig nøye på denne prosessen før vi gir noe tilbud på eiendommer.»

**Tiltak:** Inr. 2 kommer med følgende anbefalinger for forbedringer knyttet til utfordringene med uforutsigbarhet tilknyttet infrastrukturbidrag, «Kommunene burde være flinkere til å stille denne typen krav tidligere i prosessen, slik at man kan ha dette som en forutsetning når man kjøper tomten. Derfor bør prosessen endres sånn at disse kravene kan avklares på et tidligere tidspunkt. I Ensjøbyen har de klart dette. Der er det blitt slik at alle skal bidra med et fast beløp som skal dekke en del kommunale ytelser som er viktige for hele områdeutviklingen. Dette burde være et eksempel til etterfølgelse i Oslo». Inr. 4 fremhever også Oslo kommune som en foregangskommune på dette området, «Oslo kommune er i en særstilling profesjonelle og gode når det kommer til forutsigbarhet. Det er svært sjelden vi opplever den uforutsigbarheten i Oslo, som vi opplever i Asker, Bærum og Oppegård f.eks. I Oslo får du stort sett tidsnok avklaringer på det du trenger å vite. Oslo har vært flinke og lykkes med de overordnede planene sine, som planene for Ensjø og Løren.» Også Inr. 3 fremhever Oslo kommune og Ensjømodellen som foregangseksempel på hvordan denne risikoen bør håndteres med følgende kommentar, «Denne måten å skape forutsigbare felleskostnader på får absolutt konsekvenser for tomteprisene. Vi visste på øret hva vi skulle betale. Siden vi visste om disse felleskostnadene på forhånd, ble denne utgiften lagt inn i vår kalkyle og førte derfor til en redusert tomteverdi.»

### **Risikofaktor 2: Økte krav til utredning**

Rundt halvparten av informantene beskriver et stadig økende krav til utredninger som en risiko for gjennomføring av prosjektene, og som en direkte kostnadsdriver for gjennomføringen av reguleringsprosessen. Inr. 5 uttalte følgende om utfordringer knyttet til krav om utredning: «Det tar ofte lang tid å få bestilt alle utredningene som kreves og det påfører oss store kostnader.» Kravet til utredninger beskrives av informantene å være for omfattende. Boligutviklerne beskriver at det knytter seg en vesentlig risiko til dette, både ved at utredningsprosessene trekker ut i tid og at prosessen stadig koster stadig mer.

**Konsekvens:** Konsekvensene av dette har i følge boligutviklerne blitt tidkrevende og dyre utredningsprosesser, som i stadig økende grad får økonomiske konsekvenser for prosjektkostnadene. Inr. 5 beskriver følgende konsekvenser: «Utredningsbehovet trenere i dag prosessen betraktelig». Når boligutvikleren beskriver hvilke kostnadsdriver som resulterer i dagens reguleringsprosess, beskriver et flertall av utviklerne dagens krav til utredninger som den største

kostnadsdriveren. Det er summen av alle utredninger som beskrives å være utfordringen, ikke kravet til hver enkelt utredning.

**Håndtering:** For å håndtere denne utfordringen forsøker boligutviklerne å få en oversikt over utredningsbehovet så tidlig som mulig i prosessen. Utviklerne beskriver at i prosjekter hvor det er krav til utarbeidelse av planprogram, er det bedre forutsigbarhet rundt utredningskravet, enn i prosjekter hvor dette ikke utarbeides. I disse prosessene beskriver utvikleren en uforutsigbarhet ved at enkelte utredningskrav blir belyst for sent i prosessen. Likevel beskriver de fleste av utviklerne en strategi om å skaffe seg best mulig oversikt over eventuelle utredninger som viktig. Inr. 5 beskriver følgende anbefalte tiltak: *«Det er viktig å ha oversikt over hvilke utredninger som skal utføres. Begynn prosessen tidlig, ikke avvent instruksjoner fra PBE.»* Det er grunn til å anta at informantene her omtaler prosjekter hvor det ikke er pålagt å utarbeide planprogram.

**Tiltak:** Av anbefalte tiltak som kan forbedre prosessen for utbygger nevnes en tidligere avklaring på utredningsbehov, og et mer tilpasset forhold mellom størrelsen på prosjekter og omfanget på utredningskravet. En informant fremhever utarbeidelsen av en «light» versjon av planprogram, også i saker hvor konsekvensutredning ikke er pålagt.

### ***Risikofaktor 3: Utfordring med støyutsatte leiligheter***

Det er knyttet særlig risiko til utvikling av leiligheter i støyutsatte områder, opplyser 4 av 7 spurte. Det beskrives som et stadig tilbakevendende problem med etablering av ensidige leiligheter mot støyutsatt side. Inr. 2 beskriver problemet med følgende: *«Ensidige leiligheter mot støyutsatt side er alltid vanskelig. Det ligger en risiko ved at det ikke er klart definert om det tillates eller ikke tillates leiligheter mot støyutsatt side. Derfor er det alltid spennende når prosjekter med denne problemstillingen skal til høring hos Fylkesmannen.»* Boligutviklerne beskriver problemstillingen som en «gjenganger». Utfordringen beskrives å være tilknyttet et ulikt syn på etablering av leiligheter i støyutsatte områder hos Kommuneadministrasjonene og Fylkesmannen. Der kommunen innser at dette er en nødvendighet ved etablering av leiligheter i urbane områder, beskriver informantene at Fylkesmannen ikke er av samme oppfatning. Derfor beskrives usikkerheten tilknyttet dette i reguleringsprosessen å være av betydelig størrelse. Inr. 3 beskriver *«Det er alt for mye risiko tilknyttet boenheter i støyutsatte områder».*

**Konsekvens:** Konsekvensene av denne risikoen er en gjentakende usikkerhet når utbygger i samråd med administrasjonen skal lage reguleringsbestemmelser. Informantene opplyser at det oppleves som unødvendig at dette er et stadig tilbakevendende problem som det i dag ikke finnes noen enkle løsninger på.

**Håndtering:** Det har i følge utviklerne blitt etablert en praksis hvor det lages reguleringsbestemmelser som ikke tillater leiligheter mot støyutsatte områder, men hvor både utvikler og administrasjon vet at det kommer til å dispenseres fra dette ved rammesøknad. Dette gjøres for å unngå at Fylkesmannen kommer med innsigelser til planene og reguleringsbestemmelsene. Inr. 2: *«Det at urolighet rundt dette kommer inn i prosessen må man*

*bare regne med. Et risikoregulerende tiltak er derfor å sette av nok tid til prosessgjennomføringen, for å håndtere en mulig innsigelse fra Fylkesmannen.»* Det refereres her til en generell måte å legge inn risikoregulerende tiltak for å håndtere mulig involvering fra Fylkesmannen.

**Tiltak:** Inr. 2 fremhever denne problemstillingen som et gjengangsproblem: *«Det hadde vært en fordel med et system som ga klarere svar på dette på et tidligere tidspunkt. Kommunen kunne her kommet tidligere på banen. Her er det et stort forbedringspotensial. Denne problemstillingen kommer opp i nesten alle saker.»* Utviklerbransjen etterspør en konkret regel eller bestemmelse som er omforent av både kommuneadministrasjonen og Fylkeskommunen, og som beskriver hvordan utvikler skal håndtere etablering av leiligheter i urbane områder hvor det er utfordringer tilknyttet støy. Dette er, som informantene beskriver, en uunngåelig situasjon ved etablering av boliger i urbane strøk.

#### 4.2.3 Medvirkningsprosessen, sektormyndigheter og høringsinstanser

##### **Risikofaktor 1: For mange høringsinstanser**

Et stort flertall, 5 av 7 intervjuobjekter, opplyser at det er for mange høringsinstanser og verneinteresser tilknyttet reguleringsprosessen ved utvikling av transformasjonsområder. Dette begrunnes med at summen av antall høringsinstanser medfører en betydelig risiko for gjennomføring av reguleringsprosjekter. Inr.5 beskriver utfordringene tilknyttet innsigelsessystemet med følgende: *«Det er for mange muligheter for å klage i dagens prosess. De samme personene/instansene kan klage ved flere anledninger tilknyttet samme sak. De skal selvfølgelig få si noe, men kanskje det holder med en gang. Dette kunne med fordel vært forenklet.»* Informantene påpeker derfor at medvirkning fra sektormyndigheter og Fylkeskommunen ofte er forbundet med mye risiko. De oppgir at det er antallet instanser som har rett og plikt til å medvirke som er utfordringen. Videre etterspørres mer støtte i utviklingsprosjekter av god kvalitet. Inr. 1 sa følgende rundt dette: *«Slik fylkesembetet er oppdelt med sine ulike sektorer, finnes det dessverre ingen sektor som er for å bygge, bare ulike særinteresser. Dette er en utfordring. Det finnes jo alltid et argument for hvorfor man ikke skal bygge.»* Videre oppgir flere av de spurte boligbyggerne en stadig økende tendens til økt tidsbruk tilknyttet høringsprosessen. De beskriver det som utfordrende at høringsinstansen kan varsle innsigelse for å skaffe seg lenger frist til saksbehandling. Inr. 4 uttrykte følgende, *«En utfordring i dag er at høringsinstansene ofte varsler innsigelse for å skaffe seg mer tid til saksbehandlingen. Videre er det håpløst hvordan fylkeskommunen i sånne saker ikke åpner for mulighet for gjennomføring av møter. I nesten hver stor reguleringssak vi har, varsler en av høringsinstansene innsigelse.»* Dette understøttes av Inr. 6, *«Det er et problem at innsigelsesmyndighetene varsler innsigelser for å kjøpe seg tid. Dette blir det mer og mer av.»*

**Konsekvens:** Det opplyses at de mange høringsinstansene gjør utviklingen lite dynamisk og lite tilpasset dagens raskt vekslende boligmarked. Informantene opplyser at involvering av høringsinstansene i stor grad påvirker uforutsigbarheten i fremdriften av reguleringsprosessen. Flere av de spurte forteller også at mangelen på koordinering av høringsuttalelser mellom de ulike

instansene skaper uforutsette utfordringer i dagens reguleringsprosess. Likevel beskrives det å være geografiske forskjeller på hvor fremtredende denne risikoen er. Inr. 1 beskriver dette på følgende måte: *«I Oslos tilfelle har ikke Fylkesmannen vært noe stor sak, denne instansen har mye større makt og myndighet når man kommer ut til de mindre byene som for eksempel Hamar, Fredrikstad og Tønsberg. Der har Fylkesmannen betydelig innflytelse.»*

**Håndtering:** Ingen av informantene opplyste noe strategi for håndtering av denne risikoen. En av de spurte oppga at det er svært lite boligutvikleren kan bidra med her, da dette er en direkte konsekvens av dagens plan- og bygningslov.

**Tiltak:** På dette området hadde alle de spurte enten forslag eller synspunkter til forbedringer av plan- og reguleringsprosessen. På spørsmålet om hvorvidt en sammenslåingen av høringsuttalelsene kan bidra til en bedring på dette området, er det et delt syn blant informantene. To av de spurte mener dette kan bidra til strukturering og effektivisering av høringsprosessen. Dette synet kan representeres gjennom følgende kommentar fra Inr. 3: *«Nå jobber regjeringen med nye ordninger. Det blir spennende å se hva den får til. Det ligger et stort potensiale i samkjøringen av høringsinstansene. Det betyr at noen må ta ansvar for hele prosessen og at vi forhåpentligvis bare får en propp og ikke 10 propper i systemet.»* Et klart flertall av de spurte har derimot liten tro på det nye forslaget om en sammenslåing av høringsinstansene. Inr. 1 uttalelse representerer synet til et flertall av de spurte: *«Jeg har ingen tro på å slå sammen sektormyndigheter til en høringsinstans. Det vil fortsatt være like mange høringsinstanser som har rett til å uttale seg.»* Flere av de spurte beskriver mangelen på lovpålagte tidsfrister for høringsinstansenes saksbehandling som et problem, og etterspør en endring eller konkretisering av dette i pbl. Inr. 2 beskrev i intervjuet utfordringen på følgende måte, *«Et av de forbedringspunktene vi etterspør er at høringsinstansene burde fått tidsfrister på seg, både til å beslutte, og til å utarbeide noe. Det å lage et alternativ til planforslag trenger heller ikke alltid å være så omfattende.»*

### **Risikofaktor 2: Nabopåvirkning**

Samtlige av informantene fremhever risiko tilknyttet nabomedvirkning, og 4 av 7 respondenter beskriver nabopåvirkning på prosessen som en potensiell stor risikofaktor. Naboenes innvirkning på fremdriften og resultatet beskrives å være en økende utfordring. Dette begrunnes med stadig mer opplyste naboer og større involvering av naboene gjennom den lovpålagte medvirkningsprosessen. Det fremgår av intervjuene et tydelig skille for betydningen av naboers medvirkning for utfall av reguleringsprosessen mellom de store bykommunene og de mindre kommunene. Resultatene viser at denne risikoen i størst grad gjør seg gjeldende i de mindre kommunene og at naboenes medvirkning ikke er like avgjørende i store kommuner, som blant annet Oslo kommune. Dette begrunnes med økt profesjonalitet i administrasjonen, samt en større distanse mellom beslutningstagere og befolkningen for øvrig. Derimot er innblanding og misnøye blant naboer i de mindre omkringliggende kommunene tilknyttet mer risiko. Inr. 5 sitt syn på dette er representativt for det skillett samtlige av informantene fremhever: *«Det er forskjell på naboenes påvirkning på*

politikerne avhengig av størrelsen på kommunen. Vi må opp på størrelse med Oslo, Bergen og Stavanger sitt nivå før man merker en mindre grad av nabopåvirkning. Kommunene står her litt friere mot enkelt naboer. I byer som Fredrikstad, Moss Drammen og Lillestrøm er det ganske tette bånd og direkte nabopåvirkning.» Dette synet støttes også av Inr. 6 som uttrykte følgende: «I mindre kommuner er nabomedvirkning avgjørende. Dersom det er tette bånd mellom politikere og naboer, er naboenes synspunkt mer avgjørende og mer infiltrert.»

**Konsekvens:** Det fremgår av intervjuene at nabomedvirkning får avgjørende konsekvenser for mange reguleringsprosesser, særlig i de mindre kommunene. En av konsekvensene kan være at naboene får medhold i sin motstand eller allierer seg med noen av de andre høringsinstansene. Inr. 3 kom med følgende eksempel: «Naboene dro det her så langt at de klagde til Fylkesmannen. Dette utsatte prosessen med et helt år, noe som er svært kritisk for oss.» Vider påpeker et flertall av informantene en økende profesjonalitet i motstanden og innsigelsene fra naboene. Inr. 4 hadde følgende forklaring på dette, «Naboene har nå styrket sin argumentasjon mot utbygging. Dette skyldes nok trolig informasjonstilgangen. Det er lett å finne argumenter til protester som er hjemlet i lovverket.»

**Håndtering:** På spørsmål om hvilken strategi boligutviklerne har for håndtering av nabomedvirkning, er det to ulike strategier som legges til grunn. Et flertall av informantene har en strategi om involvering og informasjonsflyt til naboene, som et virkemiddel for å få naboene til å kjenne eierskap i den utviklingen som skal finne sted. Inr. 5 oppgir følgende strategi for håndtering av naboer: «mot naboer prøver vi å informere mest mulig, og ha en god dialog. Vi prøver å ha en så tett dialog med naboene som mulig.» Denne holdningen representerer flertallets syn på håndtering av risikoen tilknyttet nabomedvirkning. Enkelte av informantene er derimot av en helt annen oppfatning når det kommer til håndtering av naboer. Inr. 6 beskriver en motsatt strategi tilknyttet håndtering av naboer: «Det å invitere til informasjonsmøter med naboer har en tendens til å skjære seg veldig fort. Du skal være veldig god pedagogisk dersom du skal komme godt ut av denne typen møter. Noen ganger har det skåret seg helt med nabomøter og det har endt med ett helt annet case.» På tross av denne erfaringen velger et fåtall av informantene en strategi om å unngå å informere naboene så langt det er mulig, i frykt for å «vekke en sovende bjørn». De påpeker muligheten til å informere og påvirke naboene som viktigere enn å unngå en eventuell konfrontasjon.

**Tiltak:** Samtlige av informantene er av den oppfatning at nabomedvirkning både er riktig og nødvendig for plan- og reguleringsprosessen. Flere av respondentene uttrykker likevel misnøye med hvordan dagens reguleringsprosess rundt medvirkning er lagt opp. Det blir beskrevet som utfordrende at naboer kan medvirke i så mange ulike deler av prosessen. Det blir derfor fremmet et ønske fra enkelte utviklere at nabomedvirkning skal begrenses i antall muligheter for å bli hørt. Dette vil i følge flere utviklere kunne skape større forutsigbarhet, samtidig som demokratiet og medvirkningsprosessen opprettholdes. Inr. 4: «Det er riktig at alle skal ha rett til å uttale seg, men alle behøver ikke bli hørt hele tiden og flere ganger. Noen må ta valget om hva som er viktigst,

enten å bygge rundt kollektive knutepunkt og dermed få avkastning basert på samfunnets interesser, eller om salamanderen skal få bo der og naboen leve i fred.» Enkelte av informantene beskrev likevel at utviklingen går i riktig retning på dette området. Inr. 6 hadde blant annet denne betraktningen: «Før så hadde de flere muligheter til å bli hørt. Nå er det færre slike muligheter og dette er en forbedring og en utvikling i riktig retning.»

### **Risikofaktor 3: Involvering av Statens vegvesen**

Av høringsinstansene er det spesielt Statens vegvesen som blir trukket frem som en særlig utfordring for mange reguleringssaker. 5 av de 7 store boligutviklerne nevner i intervjuene Statens Vegvesen som den høringsinstansen det er knyttet mest risiko til. Videre beskriver flere av de spurte boligutviklerne at de i størst mulig grad forsøker å styre unna Statens vegvesen ved utvikling av prosjekter. Inr. 1 kom med følgende betraktning rundt prosjekter hvor Statens vegvesen var involvert: «Måten Statens vegvesen(SVV) jobber og agerer på er jo arrogant så det holder. Vi har eksempler på hvor de (SVV) har båndlagt store områder i 10-15 år og faktisk lenge etter at en avgjørelse i prosjektet er fattet. Rett og slett fordi de sitter på en rettighet til å gjøre dette. Problemet med SVV er at du møter personer uten myndighet til å omgjøre tidligere vedtak. SVV sitter derfor på et langvarig vedtak som ingen kan oppheve.» Andre informanter beskriver at det er utfordrende å forstå hvordan SVV tenker og agere i reguleringssaker og at dette medfører uforutsigbarhet for boligutviklere. Inr. 5 uttrykte dette på følgende måte: «Høringsinstanser, og da spesifikt Statens vegvesen, utgjør stor risiko. Andre høringsinstanser er lettere å innse tidlig vil bli en utfordring. Med Statens vegvesen er dette vanskeligere å forutse.» Resultatene av intervjuene viser at medvirkningsprosessen og involvering fra ulike høringsinstanser anses å være tidvis svært utfordrende. Det refereres til flere prosjekter hvor det er knyttet stor utfordring til innblanding fra SVV og særlig i møtet med deres båndlagte områder. Like utfordrende er deres rett til å trenere og utsette saker, i kraft av å være høringsinstans. Fra en av informantene fremkom det at SVV har myndighet til å båndlegge områder, men når det kom til en oppheving av eksisterende båndlegging, har ikke de samme personene/saksbehandlere myndighet til å oppheve båndleggingen. Blant annet Inr. 4 fremhevet dette med følgende: «Når du møter båndlagte områder har du f.eks. ingen ting du skal si lenger. Det er en stor utfordring.»

**Konsekvens:** Den største konsekvensen ved involvering beskrives å være en trenering av fremdriften. Dersom SVV kommer med innsigelser beskriver de intervjuede boligutviklerne at dette kan få helt avgjørende konsekvenser for fremdriften. Inr. 5 uttalte følgende: «Vegvesenet kommer ofte med mer uforutsette innsigelser. Disse innsigelsene er også vanskeligere å jobbe med. Det er veldig vanskelig å få tilbakemeldinger og det tar tid, uten at vi vet hvorfor. Prosessen blir derfor dratt ut i tid. Min erfaring er at også kommunen sliter med dialogen mellom sektormyndigheter og ulike instanser som SVV.» Dette understøttes av Inr. 6 sin kommentar om SVV sin involvering i reguleringssaker: «Statens vegvesen er den største tidstyven, og noe man bør forsøke å holde seg langt unna. De har all makt og er ekstremt vanskelig å få til et samarbeid med.»

**Håndtering:** Boligutviklerne uttrykker jevnt over en følelse av handlingslammelse i møte med SVV. Enkelte informanter sier de har en strategi om kategorisk å styre unna transformasjonsområder hvor det kan bli mulig med involvering av SVV, i frykt for at dette kan stoppe utviklingen eller trenere prosessen. Av den grunn blir transformasjonsområder, med tilhørende båndlagte arealer, sett på som svært risikofylte objekter og noe eiendomsutvikleren i stor grad velger å styre unna. Denne strategien bekreftes av Inr. 1: «man bør jo holde seg langt unna prosjekter der det foreligger vegplaner.» Når boligutviklerne først er involvert i prosjekter som inkluderer SVV, opplyser flertallet en strategi om å søke tidlig dialog for å sikre at prosessen med avklaringer ikke trekker lenger ut i tid enn nødvendig. Inr. 5 beskriver dette på følgende måte: «Nøkkelen her er å ha kontakt med Vegvesenet på et tidlig tidspunkt, for dermed å få raskere avklaring. Min erfaring er at Vegvesenet er vanskeligere å forholde seg til, det tar lang tid og er byråkratisk.»

**Tiltak:** Av tiltak som skal bedre prosessen, anbefaler flere av informantene en innføring av lovpålagte tidsfrister for saksbehandling av høringsinstansene i reguleringsprosessen. Dette begrunner utviklerne med et behov for en økt forutsigbarhet for fremdriften i reguleringsprosessen. Inr. 5 beskriver dette på følgende måte: «Det bør settes tidsfrister på alle høringsinstanser. I dag har for eksempel ikke Statens Vegvesenet tidsfrister. Det bør være klart definerte tidsfrister på deres innspill i hørings- og medvirkningsprosessen.»

#### ***Risikofaktor 4: Involvering fra Fylkesmannen***

Samtlige eiendomsutviklere kom under intervjuene inn på forholdet til Fylkesmannen, og utfordringer tilknyttet involvering av denne instansen. Utfallet av innsigelser og varsel om innsigelser blir beskrevet å være lite forutsigbar. Samtidig beskriver enkelte utviklere en misnøye med tidsbruken når saken havner hos Fylkesmannen. Fylkesmannens rolle som både innsigelsesmyndighet og ankeinstans oppleves derimot å være uproblematisk. Basert på tilbakemeldinger fra intervjuene går det et skille mellom Oslo kommune hvor involvering av Fylkesmannen ikke er noen utfordring, til de mindre omkringliggende kommunene, hvor erfaring fra prosjekter med involvering av Fylkesmannen anses å være utfordrende. Dette til tross for at Oslo og Akershus har samme Fylkesmann. I kommuner som for eksempel Bærum, Ski og Lørenskog beskrives likevel Fylkesmannens rolle å føre til uforutsigbarhet i reguleringsprosessen, gjennom en stor grad av involvering og hyppige varsler om mulige innsigelser. For nærmere drøfting av bakgrunnen for dette, se drøftingskapittelet.

**Konsekvens:** Konsekvensen av innsigelser fra Fylkesmannen er ifølge boligutviklerne økt tidsbruk, som igjen medfører økte kostnader og risiko for dårlig markedstiming for eiendomsutviklerne. Inr. 4 beskrev under intervjuet utfordringen tilknyttet prosessen med involvering og dialog med Fylkesmannen på følgende måte: «*Involvering av Fylkesmannen er alltid en risiko i reguleringssaker. Det øker uforutsigbarheten nesten hver gang de kommer på banen. Først tar det forferdelig lang tid å få en uttalelse. Så skal det megles for å komme frem til en omforent løsning.*

*Da skal selvfølgelig kommunen være med i denne prosessen. I denne prosessen gjelder ikke lovbestemte tidsfrister lenger.»*

**Håndtering:** Involvering fra Fylkesmannen blir beskrevet som alltid å være en potensiell utfordring. Samtlige av informantene oppgir at Fylkesmannen som en instans i reguleringsprosessen er en risikofaktor som bør håndteres. Ingen av de spurte har likevel noen klar uttalt strategi for hvordan de agerer i møte med Fylkesmannen og hvordan de skal redusere risikoen og øke forutsigbarheten ved involvering av denne instansen.

**Tiltak:** Flere av utviklerne mener at en økt nærhet til reguleringssakene for Fylkesmannens kontor ville bidratt til en bedre dialog og økt forutsigbarhet i plan- og reguleringsprosessen. Inr. 2 sitt syn på saken er beskrivende for et flertall av informantenes holdning til dette: *«Det er fint dersom de faginstansene som vurderer innsigelser også har nærhet til saksbehandlingen og oppfølging av det regelverket de håndhever.»* De fremhever at det er prosessen og tidsbruken rundt Fylkesmannens saksbehandling som er utfordrende og ikke rollen.

#### 4.2.4 Planprosessen

##### **Risikofaktor 1: Uklarhet rundt ny planprosess og områderegulering/detaljregulering**

Samtlige av informantene beskriver deler av den nye planprosessen som uklar, og dermed et bidrag til økt uforutsigbarhet. Et klart flertall av de spurte, 5 av 7, fremhever utfordringer og uklarhet tilknyttet ny inndeling i områderegulering og detaljregulering som uklar og uforutsigbar. Grensen for når de to ulike plantypene skal anvendes og administrasjonens tolkning av denne regelen, beskrives av utviklerne å være svært uklar. Inr. 3 uttalte at *«ny prosess er ikke tydelig nok på dette punktet»*. Denne uklarheten oppfattes som en risiko fordi den bidrar til økt usikkerhet i oppstarten og gjennomføringen av reguleringsprosesser. Inr. 1 uttrykker denne utfordringen på følgende måte: *«nytt system med områderegulering og detaljregulering, og administrasjonens håndtering av dette, skaper utfordringer for oss»*. De begrunner dette blant annet med at *«kommunen mangler tilsynelatende ressurser til å utarbeide områdeplaner»*. Et flertall av utviklerne uttalte i intervjuene at denne rolleinndelingen ikke nødvendigvis er et problem for dem, men at det oppstår en usikkerhet når dette avviker fra hva som er intensjonen i ny pbl. Videre beskriver Inr. 3 en annen utfordring med den nye planprosessen med dialogmøter på følgende måte: *«Vi merker at risikoen dras med senere i prosessen med inndelingen etter den nye modellen. Dette synes vi er svært uheldig. Uklarheten blir ikke avklart underveis i prosessen. Når det gjelder prosessen var vi veldig fornøyd med den gamle modellen med planinitiativ osv. Denne modellen skapte en stor forutsigbarhet for oss og reduserte risikoen på veien mot endelig vedtak. Det tok noe lenger tid, men skapte en bedre forutsigbarhet.»* Flere av informantene oppgir at de savner flere og tidligere avklaringer, i motsetning til hvordan den nye prosessgjennomføringen nå er lagt opp.

**Konsekvens:** Resultatet av denne uklarheten beskrives videre av Inr. 1: *«Vi ender fort tilbake til en praktisering lik det gamle systemet, Dette fører til usikkerhet for hvordan systemet egentlig skal håndheves. Det er i dag også for stor uklarhet rundt ansvar for hvem som skal utarbeide*



*områderegulering.» Inr. 6 utrykte det samme på følgende måte. «I den nye prosessen vet du ikke alltid hva kommunen mener før sent i prosessen (ny planprosess). Når kommunen tar over prosjektet ved områderegulering, har de ikke ressurser til å drive frem denne. Det vi ser nå er at enkelte saker som burde vært kjørt som områderegulering, av Rådmannen blir anmodet om heller å bli gjennomført som detaljregulering, fordi kommune ikke har tid og ressurser til å gjennomføre områderegulering.» Uforutsigbarheten tilknyttet den uklare praksisen beskrives som en risikofaktor som først og fremst påvirker prosessen og gjennomføringen av denne. Det er særlig den ulike praktiseringen rundt bruken av områderegulering som medfører usikkerhet for utvikler.*

Områderegulering er i pbl. beskrevet som en kommunal oppgave. Likevel opplever flere utviklere at kommunen skyver denne oppgaven over på utvikler, som både må utarbeide og finansiere denne type planer. Flere utviklere beskriver likevel dette som en akseptabel løsning, men mener det er uheldig at dette praktiseres ulikt fra kommune til kommune.

**Håndtering:** Flere av landets største boligutviklere beskriver i intervjuene at de stadig blir møtt med forespørsel om å bistå kommunen med områdereguleringer. De oppgir at dette også er en nødvendighet, da de ikke kan vente på at kommunene skal gjennomføre disse områdereguleringene selv. De blir møtt med at kommunene ikke har tid og ressurser til å gjennomføre dette og tilbyr seg derfor å bekoste og utføre områdereguleringer, for å sikre fortgang i reguleringsprosessen. Inr. 6: *«Vi tar oftere og oftere ansvar for utarbeidelse av områdereguleringer. Vi bistår også med kostnadsestimat for tekniske infrastrukturkostnader og fordeling av denne på ulike aktører.»*

**Tiltak:** Som en del av ny planprosess er det i Oslo kommune innført dialogmøter som kommunikasjons- og samarbeidsform før en innsendelse av planforslaget. De utviklerne som har prøvd denne nye samarbeidsformen er usikre på hvor vellykket dette er. Det beskrives som en utfordring at det ikke blir tatt noen formelle avgjørelser før planforslaget endelig vedtas. Dette medfører at usikkerhet tilknyttet planforslaget ikke avklares før ved innsendelse og behandling av planforslaget, noe som beskrives av enkelte utviklere å være utfordrende. Nær alle informantene, 6 av 7, er likevel fornøyd med bortfallet av den tidligere prosessen med bruk av planforum. Planforum ble brukt som et kvalitetssikringsledd i Oslo kommunen, før plan- og bygningsloven ble revidert i 2008. Bortfallet av denne instansen er derfor mest relevant for Oslo kommune. Denne instansen ble av utviklerne beskrevet som lukket og høyst uforutsigbar, og noe som bidro til å gjøre prosessen mindre åpen og dermed mindre demokratisk. På dette punktet beskrives den nye planprosessen som mer vellykket enn den foregående.

De aller fleste utviklerne fortalte at de var fornøyd med den gamle inndelingen av planhierarkiet, og uttrykker skepsis til ny inndeling i områderegulering og detaljregulering. Inr. 4 uttrykte: *«Jeg ser dessverre ikke noe forbedring i den nye prosessen. Det gamle planhierarkiet fungerte optimalt. Det er derfor synd at de etablerer nye nivåer og en annen prosess. Nå erfarer vi at det eksisterer en usikkerhet blant konsulentene, administrasjonen og utviklerne, som ikke vet helt hvordan de skal forholde seg til disse nye nivåene.»* Dette synet støttes også av Inr. 6 som uttalte: *«Jeg sitter med en*

*følelse at det nye systemet ikke har forandret seg noe som helst, og hvert fall ikke til det bedre. Det nye systemet med områderegulering og detaljregulering er for oss uklart.» Oppsummert ønsker et stort flertall enten at man går tilbake til det gamle systemet, eller at man gjør endringer i pbl. slik at denne samsvarer med den måten kommunene stadig oftere praktiserer dette i dag.*

### **Risikofaktor 2: Kort gyldighet for privat reguleringsplan**

Over halvparten av informantene, 4 av 7, fremhever at gyldigheten på fem år for privat detaljregulering er en uønsket risikofaktor. Inr. 2 ga følgende kommentar til dette: *«Det er noe tull i det nye systemet dette med at detaljplaner bare har en varighet på fem år. Detter må vi få ryddet opp i. Dette kan lett bli et problem dersom du jobber i spesielle prosjekter med utfordrende marked og dermed ikke kan sette i gang byggeprosjektet før etter fem år.»*

**Konsekvens:** Kort gyldighet på fem år for privat utarbeidede detaljreguleringsplaner beskrives av flere utviklere som en risikofaktor ved utvikling av boliger i transformasjonsområder.

Boligutviklerne beskriver at denne tidsfristen på fem år er for kort, da flere faktorer kan gjøre at utvikler må vente utover disse fem årene med oppstart av rammesøknad og byggearbeider. Flere av utviklerne trekker frem markedstiming som en utfordring tilknyttet den nye tidsfristen på fem år.

**Håndtering:** I dag har ikke utvikleren noen mulighet for å påvirke den uønskede fristen. Enkelte av informantene oppga at de i økt omfang forsøker å få tildelt områderegulering som reguleringsform, nettopp for å slippe tidsfristen på fem år. Det har i følge flere av utviklerne blitt mer vanlig å etterstrebe en reguleringsprosess, hvor man går direkte fra områderegulering til rammesøknad, og ikke veien gjennom detaljregulering. Da unngår man både fem års gyldighetene og betaler ikke gebyr for selve reguleringen.

**Tiltak:** Et klart flertall av de spurte mener gyldigheten på fem år enten bør forlenges eller fjernes for å tilpasse seg boligutviklernes behov. Inr. 4 uttalte dette på følgende måte, *«Gyldighetstiden på fem år på private reguleringsplaner bør helt klart oppheves.»*

### **Risikofaktor 3: Lang tidsbruk tilknyttet saksbehandling**

5 av 7 informanter spesifiserer at tiden det tar å få gjennomført en regulerings sak er den største risikoen tilknyttet dagens planprosess. Inr. 1 beskriver risikoen på følgende måte: *«Det er en klar risiko i dagens reguleringsprosess tilknyttet lang tidsbruk ved saksbehandling. Vi er ikke flinke nok til å styre unna saker som vi på forhånd kan forutse vil ta lang tid (8-10 år). Forutsetninger for å vite at det kommer til å ta tid er ofte til stede.»* Betydningen av administrasjonens tidsbruk understøttes av Inr. 3 sin kommentar: *«Gjennomføringstid tilknyttet reguleringsprosessen er vi veldig opptatt av. Tidsbruken for saksbehandling er den største risikoen for oss.»*

**Konsekvens:** Konsekvensen av lang saksbehandlingstid hos planmyndighetene blir økte kostnader og økt uforutsigbarhet for utviklerne. Inr. 6 beskriver konsekvensene av dette på følgende måte: *«Det er tid som er den minst forutsigbare faktoren i dagens reguleringsprosess. Dette fordi markedssituasjon med tilhørende risiko er svært viktig for oss. Dersom du planlegger utviklingen av*

*prosjektet etter et bestemt boligmarked, er det kritisk å treffe dette markedet. Derfor utgjør uforutsigbarheten tilknyttet tidsbruken en stor risiko.»* Flere av informantene deriblant Inr 4, beskriver at tidsbruken får konsekvenser med tanke på å binde opp de ressursene de har til rådighet.

**Håndtering:** For å unngå at dagens reguleringsprosess trekker ut i tid prøver et stort flertall av utviklerne å velge minste motstands vei i starten av en reguleringsprosess. Et godt samarbeid med administrasjonen og god dialog med politikere er metoden de fleste av utviklerne velger for å redusere usikkerheten tilknyttet tidsbruken i reguleringsprosessen. Inr. 6 beskrev dette på følgende måte: *«Det er viktig å starte ut med et utkast til prosjekt med en realistisk utnyttelse. Bommer du på dette, og prøver å være tøff i starten, begynner det å løpe tid og prosjekteringskostnader.»*

**Tiltak:** Samtlige av boligutviklerne som er intervjuet i denne oppgaven ønsker at denne prosessen skal effektiviseres og kortes ned i omfang. Dette for å kunne bedre tilpasse seg et stadig mer skiftende boligmarked. Inr. 3 gjorde følgende betraktning: *«En reguleringsplan bør ta rundt 1 år, maks 1,5 år, inkludert høring og vedtak. Nå drar det seg ofte mot tre år, noe jeg mener er alt for lenge. Men det skal legges til at du selv kan bidra til å redusere mye av denne tidsbruken. Man ber jo blant annet om mye juling dersom du utfordrer vedtatte planer og føringer.»* Dette synet understøttes av flere informanter. Inr. 6 uttrykte følgende ønske for en prosessendring: *«Jeg ville gjort noe med systemet. Jeg ville hatt en strengere struktur på tid. Det er veldig lett å kjøpe seg tid for en saksbehandler. Dersom de finner en liten mangel, så oppheves alle deres tidsfrister. Dette skaper store utfordringer for oss og burde vært endret. Det hadde vært en stor fordel for oss med en klarlagt sluttdato for når administrasjonen skal være ferdig med sin saksbehandling.»* Fastlegging av en omforent sluttdato for reguleringsaker er et tiltak flere av informantene mener kan skape økt forutsigbarhet for alle parter som er involvert i reguleringsprosess.

#### **4.2.5 Administrativ behandling**

##### ***Risikofaktor 1: Manglende kommunikasjon mellom administrasjon og politikere***

Respondentene fra fire av landets største boligutviklere, som er intervjuet i denne oppgaven, beskriver det de oppfatter som manglende koordinering av politiske mål og ambisjoner mellom administrasjon og politikere som en utfordring for gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen. Utviklerne mener dette skyldes prosessens manglende kommunikasjon mellom administrasjon og politikere. Enkelte av utviklerne mener dette fører til at administrasjonen tolker politiske signaler til egen inntekt og mister forankringen til politiske signaler og vedtak. Utviklerne beskriver det som utfordrende og risikofyllt å navigere mellom politiske føringer og administrasjonens tolkning av dette.

**Konsekvens:** Konsekvensen av dette blir ifølge utviklerne økt uforutsigbarhet når saken skal opp til politisk behandling. Videre beskriver enkelte av utviklerne at administrasjonene fremstår som usikre på hvilke retningslinjer de skal veilede etter. Spesielt stor beskrives avstanden å være når det skjer skifter i utbyggingspolitikken. Inr. 6 beskriver utfordringen med dette utsagnet: *«Det er for stor avstand fra samfunnets forventinger til utbygging og dagens utbyggingstakt. Politikerne ønsker*

*seg en økt utbygging, men samtidig legges det til rette for mange ulike instanser som kan sette bremsen i denne utviklingen, deriblant administrasjonen. Det er i dag veldig mange krav fra administrasjonene som ikke driver prosessen fremover. Dette skaper utfordringer for oss»*

**Håndtering:** Flere av boligutviklerne beskriver en strategi med «lobbyvirksomhet» mot kommunen, som en måte å håndtere denne risikoen på. Dette gjør utviklerne i følge dem selv både for å selge inn sitt syn på saken, men også for å få førstehånds informasjon om hva politikerne, som i siste ende skal vedta saken, synes om reguleringsforslaget.

**Tiltak:** Et klart flertall av informantene beskriver et ønske om en tettere dialog mellom administrasjon og politikere. Flere av de spurte mener dette vil redusere uforutsigbarheten ved politisk behandling av regulerings saker. Enkelte av boligutviklerne mener dette også vil føre til bedre dialog og samarbeidsklima med administrasjonene, da det vil være enklere for utvikler å håndtere en samordnet planmyndighet.

### **Risikofaktor 2: Administrasjonens alternativ til planforslaget**

4 av 7 spurte boligutviklere beskriver administrasjonens økende tendens til innsendelse av eget alternativ til planforslag, som en risikofaktor ved planforslaget. Inr.1 beskriver denne utfordringen for Oslo med følgende: «Ser man på Oslo kommune, så legges det i dag nesten ikke frem planer uten at PBE legger frem sitt eget alternativ.» Inr. 4 beskriver også den samme utfordringen, «I Oslo er det en utfordring at administrasjonen svært ofte sender inn egne parallelle planer. I Bærum har dette også vært vanlig.» Inr. 6 uttrykker også stor bekymring rundt administrasjonens økende tendens til innsendelse av eget alternativ til planforslag. Dette beskrives tidvis å bli brukt av administrasjonene som et mulig forhandlingskort i planprosessen. Inr. 6 uttalte dette med følgende: «Det er en økende utfordring at administrasjonen velger å fremme egne parallelle forslag. De fremstiller dette også noen ganger som en trussel. Dette skaper mindre forutsigbarhet ved politisk behandling. Spesielt i Oslo kommune, og dels i Bærum, er dette trusselbildet tøft.»

**Konsekvens:** Et flertall av de spurte beskriver at det oppleves som en stor utfordring med innsendelse av administrasjonenes eget alternativ til reguleringsforslag. Dette begrunner de med manglende forutsigbarhet ved politisk behandling. Inr. 4 beskriver følgende av dette: «Dette er på ingen måte en ønskelig utvikling, fordi det gjør prosessen enda mer uforutsigbar. Dette skaper veldig mye mindre forutsigbarhet for oss når saken skal opp til behandling.» Enkelte informanter fremhevet også en utfordring ved at kvaliteten på planene blir dårligere, da administrasjonen og tiltakshaver i større grad søker ytterpunkter i sine planforslag, nettopp for å statuere eksempler. En av informantene beskrev derimot denne polariseringen mer som en mulighet enn en trussel. Inr. 3 beskrev at: «Vi slipper da å kjempe mot administrasjonen underveis i prosessen. Dette fordi vi antar at administrasjonen nødvendigvis ikke har støtte fra politikerne.»

**Håndtering:** For å håndtere denne risikoen har utviklerne ulike strategier. Inr. 1 har følgende strategi for håndtering av denne risikoen: «Vi har ikke noen bevisst strategi for å prøve å samles om ett felles planforslag med administrasjonen. Vi kommuniserer likevel rett på administrasjonen

*samtidig som vi forsøker å holde oss godt orientert om hva politikerne mener underveis i reguleringsprosessen. Vi går aldri direkte til politikere for å få klarsignal, for så å bruke dette mot administrasjonen senere. Som flergangs byggherre må vi oppføre oss.»* Flere andre deriblant Inr. 2, har en annen oppfatning av betydningen om å enes om et omforent planforslag med administrasjonen: *«Vi ser at det er veldig viktig å komme til rådhuset med ett omforent forslag. Dette for å kunne få en rask og forutsigbar prosess videre mot endelig vedtak.»* Denne målsetningen støttes av et flertall av utviklerne.

**Tiltak:** Ingen av de spurte mener det er feil at administrasjonen har mulighet til å sende inn egne alternativ til planforslag. Det er derimot tendensen til økende bruk av denne muligheten, som er utfordringen. Flere av utviklerne ønsker seg en innstramming av denne praksisen, spesielt for Oslo- og Bærum kommune.

### ***Risikofaktor 3: Manglende kompetente ressurser hos planmyndighetene***

Flere av informantene stiller spørsmål til administrasjonens faglige ressurser og kompetanse når det kommer til plankompetanse og økonomi tilknyttet planprosjekter. Flere beskriver at de møter en administrasjon og en planavdeling som er sprengt på kapasitet, blant annet som et resultat av at kompetansen forsvinner fra kommunen. Flere av utviklerne beskriver at det her er stor forskjell mellom de store bykommunene og de mindre kommunene og at det i de store kommunene jobber kompetente fagpersoner med planfaglig bakgrunn. I de mindre kommunene derimot møter utvikleren i følge undersøkelsen saksbehandlere uten planfaglig bakgrunn.

**Konsekvens:** Utviklerne mener dette er en svakhet som preger dialogen og forhandlingen med administrasjonen, ved at argumentasjonen får mindre faglig og relevant tyngde. Dette forklarer de med at det i administrasjonene jobber stadig flere personer med bakgrunn fra samfunnsfag og andre humaniora fag, og færre sivilarkitekter og sivilingeniører. Som en konsekvens av dette beskriver utviklerne at diskusjoner og forhandlinger med administrasjonen havner på et mer teoretisk plan fremfor et praktisk gjennomføringsnivå. Flere av utviklerne mener denne utviklingen skyldes at mye av kompetansen hos kommunen blir plukket opp av det private. Dette uttrykker utviklerne som bekymringsverdig.

**Håndtering:** Enkelte av utviklerne har i intervjuene beskrevet at de tidvis har tilbudt seg å låne ut kompetanse og ressurser til kommunen i enkeltsaker. Ellers har utviklerne ingen uttalt strategi for hvordan håndtere denne utfordringen. Flere av informantene beskriver det som utfordrende å argumentere med økonomiske betraktninger i dialog med kommunen, og føler de ikke møter tilstrekkelig kompetanse i forhandlingen rundt kostnadsdrivende pålegg som infrastrukturbidrag og rekkefølgekrav.

**Tiltak:** Utviklerne påpeker at dersom det skal drives konstruktiv byutvikling ved transformasjonsområder, bør også administrasjonen ha kunnskap om og sette seg inn i økonomiske konsekvenser av ulike krav som pålegges utvikler. Tre av de spurte boligutviklerne savner mer

økonomisk kompetanse i kommuneadministrasjonen, særlig i de mindre kommunene. Det ble også fra flere av informantene stilt spørsmål ved organiseringen av ressursene internt i planavdelingene.

#### 4.2.6 Politisk behandling

##### **Risikofaktor 1: Uforutsigbarhet i politisk vedtak**

Et klart flertall av informantene, 5 av 7, mener det ligger en betydelig uforutsigbarhet i den politiske behandlingen av plansaker. De begrunner uforutsigbarheten tilknyttet de politiske vedtakene med at uforutsette ting i relativt stor grad påvirker politikernes beslutninger. De nevner blant annet nabopåvirkning og «partipisk», det vil si overordnede føringer fra partiledelsen, som faktorer som bidrar til å gjøre denne delen av prosessen mer uforutsigbar. Flere av de intervjuede eiendomsutviklerne trekker frem den politiske behandlingen som den største enkeltstående risikofaktoren i reguleringsprosessen. Dette begrunnes med at utfallet av vedtaket får store konsekvenser og at sannsynligheten for uønsket utfall er stor. Det stilles også spørsmål til hvor inngående politikerne kjenner til prosjektet før de gjør et vedtak. Inr. 5 beskriver uforutsigbarheten tilknyttet politisk vedtak med følgende utsagn: *«Politikerne er den aktøren tilknyttet størst risiko, da disse i stor grad kan påvirkes av uforutsette ting. Det kan f. eks være nabopress grunnet lokale bekjentskaper ol. Risikoen når saken skal til politisk behandling er større enn før innsendelse av planforslaget oversendes politikerne.»* Inr. 6 beskriver videre hvordan det som omtales som partipisken kan komme inn som en overraskelse helt på slutten av den politiske behandlingen og dermed skape økt uforutsigbarhet: *«Politikerne får ikke alltid stemme fritt. Det medfører en risiko helt på oppløpssiden. Vi vet aldri nok om hvor partipisken ligger. Underveis kan vi snakke med politikerne som tilsynelatende er enige med oss. Så kommer saken opp til kommunestyrebehandling, og så har de plutselig endret synspunkt, trolig grunnet partipisken. Dette får man aldri fanget opp på forhånd.»*

**Konsekvens:** Boligutviklerne beskriver at konsekvensene av politiske uforutsigbarhet gjør det vanskeligere å jobbe målrettet mot politikere. Videre blir konsekvensene av politisk vedtak i negativ retning at prosjekter stopper opp, som igjen kan få fatale konsekvenser for prosjektøkonomien. Inr. 4 beskriver at dette får følgende konsekvenser: *«Det er en utfordring at politikerne kan stoppe reguleringsprosessen og byggesaken når de møter på tiltak de ikke liker, selv om tiltaket ligger innenfor regelverket. Dette opplever vi som en stor utfordring.»*

**Håndtering:** Samtlige av informantene opplyser at stor grad av dialog med politikere er den beste strategien for å redusere uforutsigbarheten tilknyttet politiske vedtak. Inr. 5 beskriver dette på følgende måte: *«Vi jobber bevisst med å skape kontakt med politikerne. Vi må bli kjent med deres holdninger og hva de mener er viktig for prosjektet. Vi er helt nødt til å treffe med deres synspunkter skal vi få til et prosjekt.»* Lobbyvirksomhet er et begrep flere av informantene beskrev som mulig virkemiddel for styring av usikkerheten tilknyttet den politiske uforutsigbarheten.

**Tiltak:** Boligutviklerne som deltok i intervjuene er enige om at uforutsigbarheten tilknyttet politiske vedtak er stor og uønsket sett fra en utviklers ståsted. Inr. 3 beskrev dette på følgende

måte, «Den største utfordringen er at planverket i dag legger opp til en strukturert prosess, men et eller annet sted i prosessen kommer synsingen og skjønnsmessige vurderinger og legges til grunn for politiske vedtak. Dette er etter mitt syn den største risikoen i disse regulerings sakene.» Økt dialog og samhandling mellom politikere, administrasjon og utbyggere oppgis å være den beste måten å redusere denne risikoen på. Enkelte av utviklerne mener likevel at utviklingen går i riktig retning. Dette gjaldt blant annet Inr. 6 som hadde følgende kommentar, «Nå har det blitt litt mer forutsigbart hva politikerne mener. Dette er trolig fordi det er et økt behov for boligutbygging, og mer utbyggingsvennlige beslutninger.»

### **Risikofaktor 2: Naboers påvirkning på politisk vedtak**

Av enkeltstående faktorer som påvirker de politiske beslutningene, fremhever informantene naboens påvirkning på de politiske beslutningene som spesielt utfordrende. 5 av 7 beskriver naboinnvirkning som en stor risikofaktor tilknyttet politiske beslutninger, og da primært i de små kommunene. Utviklerne fremhever at det ofte eksisterer tette bånd mellom naboer og politikere, som utgjør en større utfordring i de mindre kommunene. Det nevnes samtidig at dette ikke er et like stort problem i de største kommunene, som f. eks. Oslo kommune. Utviklerne begrunner dette med at jo mindre en kommune er, jo tettere bånd det er mellom beslutningstagerne og befolkningen, og dermed også større påvirkning.

**Konsekvens:** Informantene beskriver i intervjuene at konsekvensen av risikoen tilknyttet nabopåvirkning på de politiske beslutningene i stor grad øker uforutsigbarheten tilknyttet politiske vedtak og dermed er svært avgjørende for reguleringsprosessen. Konsekvensene av naboens medvirkning beskrives å være større jo mindre kommunen er.

**Håndtering:** Et flertall av utviklerne oppgir en strategi om tettest mulig dialog med politikere for å håndtere denne uforutsigbarheten. Videre beskriver enkelte av informantene at det er en målsetning å komme til politikerne med et omforent planforslag med administrasjonen, som et tiltak for å redusere uforutsigbarheten tilknyttet utfallet av politiske vedtak i reguleringsaker.

**Tiltak:** Av anbefalinger for hvordan plan- og reguleringsprosessen kan bedres på dette området, var utviklerne samstemte i et forslag om å øke graden av dialog mellom politikere, administrasjon og utviklere.

### **Risikofaktor 3: Manglende politisk dialog**

Utviklerne beskriver det som en utfordring at kommunene har ulik tilgjengelighet på politisk kontakt og dialog. I de kommunene hvor det er liten grad av politisk dialog i forkant av et politisk vedtak, beskrives uforutsigbarheten av vedtaket som ekstra stort. Det opplyses at uten dialog og kommunikasjon med politikere får de ikke kommunisert og argumentert for sitt budskap.

**Konsekvens:** Dette skaper uforutsigbarhet i den avgjørende delen av prosessen, som kan få stor betydning for utfallet av regulerings saken. Enkelte av utviklerne fremhevet i intervjuet at mangelen på dialog kan føre til at politiske beslutninger blir fattet med manglende kunnskap om saken, og

dermed med et for tynt beslutningsgrunnlag. I verste fall tas da beslutninger på bakgrunn av feilaktig tolkning av planforslaget. Utviklerne forklarer dette med at politikerne i dag ikke har tid og mulighet til å sette seg inn i store tunge utbyggingssaker.

**Håndtering:** Der det er mulig med tett dialog med politikere, oppgir samtlige av informantene at de benytter seg av dette. Blant utviklerne sees dette på som en mulighet til å skape større forutsigbarhet og bedre kommunikasjon med beslutningstagerne. Flere av boligutviklerne sier at de etterstreber å få til minst ett møte med de ulike politiske gruppene i forkant av politisk behandling. Dette for å presentere planforslaget for dermed å sikre at politikerne forstår planforslaget.

**Tiltak:** En av informantene anbefalte å lovfeste en felles gjennomgang mellom politikere og utviklere i forkant av politiske vedtak. Dette begrunnet informanten med et behov for å sikre at politikerne har forstått innholdet i regulerings-saken før behandling. Ellers oppga samtlige deltagende utviklere et generelt ønske om mer politisk kontakt i regulerings-saker.

#### **Risikofaktor 4: Tidsforbruk ved politisk behandling**

4 av 7 informanter beskriver manglende tidsfrister tilknyttet politisk saksbehandling som en risiko for gjennomføringen av reguleringsprosessen. Flere av utviklerne beskriver at de opplever mer uforutsigbarhet i fremdriften når en sak forlater administrasjonen og sendes over til politikerne. Inr. 2 trakk frem følgende eksempel fra Oslo kommune: *«Det er en manglende forutsigbarhet i tidsbruken tilknyttet den politiske saksbehandlingen. Jeg må jo si at PBE her er mer forutsigbare enn Rådhuset gjennom de senere årene. PBE har jo gitt oss stipulerte fister også der de ikke er lovpålagt, mens i rådhuset får du ikke vite noen ting.»* Flere av boligutviklerne fremhever mangelen på tidsfrister for politisk behandling i pbl. som en utfordring. Inr. 2 oppga følgende: *«Det burde det vært flere og klarere tidsfrister tilknyttet politisk behandling av regulerings-saker. Det vi har opplevd til nå oppleves som helt vilkårlig. I Oslo har dette bedret seg noe under ny byrådsleder.»*

**Konsekvens:** Manglende lovpålagte tidsfrister gjør at politiske vedtak av relativt ukompliserte plansaker trekker ut i tid. Dette beskrives av utviklerne som et frustrasjonsmoment, som kan få stor konsekvenser for resultatet av prosessen. Utviklerne fremhever betydningen av forutsigbarhet for en sluttdato for ferdig behandlet regulerings-sak som avgjørende for markedstiming og fremdriften for det videre utviklingsprosjektet.

**Håndtering:** Flere av informantene oppgir at de på dette området ikke føler de har noe de skulle ha sagt og er prisgitt det politiske systemet og fremdriften i saksbehandlingen.

**Tiltak:** Som anbefalte tiltak for å øke forutsigbarheten tilknyttet tidsbruken ved politisk behandling oppgir flere av landets største boligutviklere et behov for lovbestemte regler for tidsbruken tilknyttet politisk behandling, tilsvarende hva som gjelder for administrasjonens behandling av plansaker. Utbyggerne kom i intervjuene ikke inn på forslag til konkrete tidsfrister. En av informantene, nr. 5, så derimot ikke behovet for dette og uttalte følgende: *«Det er for oss uproblematisk med mangel på tidsfrister for når politikerne skal behandle saken. Med god dialog så ordner dette seg.»*



#### 4.2.7 Resultat/vedtak

##### **Risikofaktor 1: Lang tidsbruk i reguleringsprosessen**

Et klart flertall, 5 av 7 beskriver tidsbruken som den mest kritiske faktoren tilknyttet utfallet av plan- og reguleringsprosessen. Gjennomføring av prosessen til antatt tid er avgjørende for utvikler, og får direkte konsekvenser på det endelige resultatet. Samtlige informanter mener tid, da underforstått rask og effektiv saksbehandling, både fra administrasjon, høringsinstanser og politikere er av avgjørende betydning for å oppnå en vellykket prosess. Inr. 4 uttalte følgende om betydningen av samlet tidsbruk tilknyttet saksbehandling av regulerings saker: *«Tid er en helt avgjørende faktor for oss. Tid har alt å si for utfallet av regulerings saken. Dette baserer seg på at du gjør en investering med mye penger «up front», så derfor blir tid en viktig faktor for å redusere finanskostnadene.»*

**Konsekvens:** Dette begrunnes med at investeringer i transformasjonseiendom er kapitalkrevende og at det derfor løper store finanskostnader. Inr. 5 konkretiserte dette med følgende utsagn: *«Slik virksomheten her er lagt opp er tid veldig viktig. Fremdriften i prosessen er derfor avgjørende for vår suksess. Tid er den største kostnadsdriveren tilknyttet våre prosjekter. Dette fordi binding av kapital, for oss, er lik kostnad.»* I tillegg beskrives gjennomføringstid for en reguleringsprosess som en avgjørende faktor for å treffe et marked, som stadig svinger. Dersom reguleringsprosessen drar seg over flere år er risikoen stor for å treffe et marked som ikke er som forventet. Derfor er forutsigbarhet og faste rammer for gjennomføring av selve reguleringsprosessen avgjørende for at eiendomsutviklerne skal kunne forutse og «time» markedet ved salg. Inr. 6 fortalte i intervjuet om følgende konsekvenser av lang saksbehandling: *«For oss er tid særlig kritisk. Vi skal treffe et marked og en salgsstart, og kan videre bli straffet med dagsbøter dersom prosjekter ikke går som planlagt. Fremdriften av prosessen er derfor for oss den største utfordringen i dagens reguleringsprosess.»*

**Håndtering:** Samtlige informanter sier tidsbruk i regulerings saker er viktig, og flere av de spurte sier de forsøker å håndtere usikkerheten tilknyttet tidsbruk gjennom å være proaktive og følge opp prosessen i alle ledd. Et par av informantene sier dette er svært viktig i de delene av reguleringsprosessen som ikke er dekket av lovpålagte tidsfrister.

**Tiltak:** For å begrense tidsbruken ønsker utviklerne en innføring av flere tidsfrister, også for høringsinstansene og politisk behandling.

##### **Risikofaktor 2: Tillatt utnyttelse**

2 av 7 informanter beskriver oppnådd utnyttelse som den viktigste risikofaktoren, som får direkte konsekvenser for resultatet av reguleringsprosessen. Inr. 2 kommenterte dette med følgende: *«Tillatt utnyttelse var den store usikkerhetsfaktoren i vårt siste prosjekt. Det er det kanskje i alle prosjekter, men spesielt i denne saken. Dette fordi grunnkostandene for utvikling var så høy i det*

*sentrale strøk hvor tomten var plassert. Derfor blir utnyttelse viktig for å kunne tjene inn de høye grunnkostandene.»*

**Konsekvens:** Boligutviklerne er samstemte i at utnyttelse er en avgjørende faktor som påvirker det økonomiske resultatet av prosjektet. Derfor opplever utviklerne en stor grad av usikkerhet knyttet til vedtak om utnyttelse. Dette gjør det utfordrende å skulle legge utnyttelse til grunn for kalkyler tidlig i prosjektet. Inr. 2 forklarte utfordringene tilknyttet dette med følgende: *«Tillatt utnyttelse blir direkte knyttet opp mot politiske vedtak, og er derfor noe som ikke avklares før endelig vedtak av reguleringsprosessen. Derfor blir denne usikkerheten et vedvarende risikoelement gjennom hele prosessen»*. Inr. 5 understreker denne risikoen med følgende utsagn: *«Det er knyttet mye risiko og usikkerhet til prosjektets vedtatte utnyttelse. Derfor er det avgjørende ikke å legge lista for høyt tidlig i prosessen»*

**Håndtering:** For å håndtere risikoen tilknyttet negativt vedtak om ønsket utnyttelse for boligprosjektene har de fleste utviklerne en klar oppfatning av hvordan de skal jobbe og argumentere for å oppnå dette. Utviklerne legger vekt på først å forankre utnyttelse med administrasjonen, for deretter å søke støtte hos politikerne. Inr. 1 beskriver følgende: *«Vi lager tidlig en målsetning om hvor mye utnyttelse vi skal ha og som vi tror på. Denne utnyttelsen er vi nesten avhengig av å få til gjennom en god prosess. Derfor blir det ofte en fight på utnyttelse, spesielt med administrasjonen. Vi har ingen bevisst strategi om å sende inn et forslag med større utnyttelse enn hva administrasjonene kan tillate, for så å la politikerne velge. Likevel blir det ofte slik.»* Særlig utfordrende er det i kommuner hvor det er stor avstand mellom politiske intensjoner og administrasjonens anbefalinger. Ved motstand fra administrasjonen på foreslått utnyttelse har utvikleren et ulikt syn på hvordan forhandlingene bør gjennomføres. Inr. 2 beskriver hvordan de taktisk burde jobbet annerledes for å oppnå sine mål: *«Noen ganger så burde vi gått ut med en utnyttelse som er høyere enn hva vi tror på, så ville det vært mer å gå på i forhandlingene. Men vi som jobber med dette her, har en faglig bakgrunn og derfor ikke så lett for å tenke i disse banene. Likevel er det dessverre veldig sjelden vi kommer til PBE og de ikke foreslår å redusere utnyttelsen. Til neste gang vurderer vi å legge oss litt over der vi tror vi vil havne til slutt. Det er litt synd at det må være sånn, for vi ønsker å møte den andre parten (administrasjonen) med en åpen dialog og med gode hensikter.»* Flere av de andre utviklerne har en helt annen oppfatning av hvordan målsetningen skal oppnås. Inr. 4 beskriver denne motsatte strategien med følgende: *«Vi prøver hele tiden å finne den ideelle løsningen og den riktige utnyttelsen. Vi prøver ikke å legge på ekstra utnyttelse som en del av forhandlingsstrategien. Dersom du i utgangspunktet ikke viser saksbehandler respekt, som i realiteten er det du gjør når du ikke samarbeider, er dette feil måte å gå frem på. Jeg tror vår måte å håndtere dette på skaper bedre forhandlingsklima.»*

**Tiltak:** Flere av de spurte boligutviklerne ønsker seg et mer samordnet syn på utnyttelse fra administrasjon og politikere. De beskriver det som utfordrende i kommuner hvor det er et stort avvik mellom administrasjonens faglige begrunnelse for anbefalt utnyttelse, og politikernes målsetninger. Flere av informantene etterlyser derfor en økt koordinering av kommunens ønsker

rundt utnyttelse. Det er likevel viktig å understreke betydningen av Inr. 3 sin kommentar rundt reguleringsrisiko tilknyttet lav tillatt utnyttelse: *«Den største reguleringsrisikoen lager man jo selv noen ganger. Dette ved at man rett og slett regulerer feil. Dette kan være at man skaper for trange rammer om prosjektet, eller at man legger til grunn for høy utnyttelse som senere viser seg ikke å la seg gjennomføre.»* Videre beskrives følgende utfordring for å oppnå dette: *«Dette er veldig vanskelig fordi grunneieren skal ha betalt for den antatt høye utnyttelsen pr. kvm. de la til grunn i salgsprosessen»* Med denne kommentaren fremgår det at boligutviklerne er bevisste på sin egen rolle i prosessen, og at risikoen for manglende utnyttelse også kan skyldes for dårlig egeninnsats i reguleringsprosessen.

#### **4.2.8 Risiko tilknyttet eksisterende forhold på tomten**

##### **Risikofaktor 1: Verneinteresser**

Så mange som 5 av de 7 boligutviklerne beskriver det som svært risikofyllt med utvikling av transformasjonseiendom hvor det befinner seg verneinteresser. Flesteparten av informantene ser på usikkerheten tilknyttet verneinteresser som en potensiell stor risikofaktor. Utviklerne fremhever i særlig grad tidspunkt for avklaringer tilknyttet verneinteresser som utfordrende. Inr. 1 beskriver dette på følgende måte: *«Den største utfordringen tilknyttet verneinteressene er grensesnittet mellom hva som skal bevares og hva som ikke skal bevares. Avklaring på dette kommer for sent i reguleringsprosessen»*. Inr. 6 supplerer dette synet med følgende uttalelse: *«Det er spesifikt verneinteresser og deres innsigelsesmyndighet som er utfordrende ved utvikling av transformasjonseiendom.»*

**Konsekvens:** Sen avklaring på bevaringsstatus fremheves av eiendomsutviklerne som en utfordring som kan få store konsekvenser for utfallet av reguleringsprosessen. I følge flere av deltagerne bidrar dette til vedvarende usikkerhet, ofte frem til den offentlige høringsperioden. I verste fall kan mangelen på denne type avklaringer stoppe hele utviklingen av transformasjonsområdet, eller sette dette på vent, i påvente av en endelig avklaring rundt omfang av vernestatus. Bevaringsinteresser og spørsmål om hva som skal bevares og ikke bevares, beskrives alltid å være en risiko og som derfor er en gjenganger på utviklernes sjekklister for risikohåndtering.

**Håndtering:** Enkelte av utviklerne beskriver at de er veldig restriktive til å påta seg prosjekter som involverer potensielle verneinteresser. Blant dem er Inr. 1 som beskrev følgende holdning til denne typen prosjekter: *«I dag er vi skeptiske til å påta oss prosjekter som inneholder mulige verneinteresser.»* Strategien om å unngå prosjekter som kan involvere verneinteresser støttes av flere av de store boligutviklerne, deriblant Inr. 2, *«Vi ville aldri gått inn i et område med potensielt vern dersom det er tilknyttet noe uavklart risiko til dette. Det er ingen profesjonelle boligutviklere som i dag går inn i et transformasjonsområde uten å vurdere verneverdien svært nøye.»*

**Tiltak:** De fleste av utviklerne som i intervjuene trakk frem utfordringer tilknyttet verneinteresser, beskrev også behovet for tidligere avklaringer i prosessen rundt verneinteresser. Inr. 1 uttalte: *«Verneinteresser og fredning burde vært avklart tidligere i prosessen. I dag avklares ikke dette før*

ved innsendelse av planen. Jeg har et ønske om en annen balanse mellom antikvariske myndigheter og de med overordnet ansvar. Verneinteressene står i dag for sterkt.» Tidsbruken tilknyttet en endelig beslutningstagning på vernestatus ble også nevnt som et område hvor det kunne vært større forutsigbarhet gjennom klarere tidsfrister.

### **Risikofaktor 2: Usikkerhet rundt forhold i grunnen**

Rundt halvparten av informantene, 3 av 7 deltagere, nevner mangelen på kunnskap om hva som ligger i grunnen av eksisterende føringer og eventuell forurensing som en svært utfordrende risikofaktor ved utvikling av transformasjonsområder. Informantene beskriver dette som en stor usikkerhet, som både påvirker akkvisisjonsprosessen og selve reguleringsprosessen. Inr. 4 beskrev utfordringen på følgende måte: «Fra noen sitter og tegner en plan, til denne planen kan la seg realisere, trengs det mye modning. Dette gjelder spesielt for transformasjonsområder hvor det ligger mye ukjente ting i bakken. Dersom du for eksempel skal flytte en eksisterende kommunal vannføring, som noen andre abonnenter allerede er tilkoblet, så er det ikke bare å stoppe denne tilførselen.»

**Konsekvens:** Det beskrives som svært utfordrende å vite hva som ligger i bakken, av både teknisk infrastruktur og forurensede masser fra tidligere bruk på tomten. Spesielt forurensing av grunnen, som det er knyttet svært strenge og kostnadskrevene krav til, beskrives å være en potensielt stor kostnadsdriver. Manglende kunnskap om grunnforhold anses også å være en stor utfordring. Likevel fremgår det av intervjuene at flere av utviklerne mener denne risikoen er tilstrekkelig ivaretatt i dagens reguleringsprosess, og at risikoen bør ordnes gjennom privatrettslig avtaleverk fremfor ytterligere fokus på dette i reguleringsprosessen.

**Håndtering:** Samtlige informanter som beskrev strategier for håndtering av denne typen risiko, uttalte at de håndterte denne risikoen gjennom privatrettslige avtaler, hvor risikoen ble delt med eller pålagt forrige grunneier.

**Tiltak:** Selv om risikoen tilknyttet grunnforholdene nevnes som en viktig risikofaktor ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, er det ingen av utviklerne som mener at reguleringsprosessen bør endres eller tilpasses på dette området. De fleste av informantene mener dette er tilfredsstillende ivaretatt i dagens prosess og at risikoen bør håndteres privatrettslig. Likevel er konsekvensene av de komplekse forholdene tilknyttet eksisterende grunnforhold på transformasjonstomter beskrevet å være svært avgjørende. Derfor oppgir samtlige eiendomsutviklere et behov for gode kvalitetssikringssystemer som avdekker denne usikkerheten på et tidlig tidspunkt. Samtlige av informantene oppgir at gode avtalestrukturer mot tidligere grunneier er det viktigste verktøyet for håndtering av denne risikoen. Likevel kan kompliserte eiendomsforhold gjøre dette vanskelig. Det oppgis at det tidvis er uklart hvem som til en hver tid har ansvaret for hva, og hvor grensesnittet for de ulike ansvarsområdene går. Selv om dette i stor grad kan løses privatrettslig erfares det at også kommunen trekkes inn i dette, enten som part eller som mekler. Derfor fremheves nettopp dette som en risikofaktor blant utviklerne.

### 4.3 Delkonklusjon

Basert på funn i intervjuene i tilknytning til denne oppgaven fremgår det at dagens boligutviklere i Østlandsområdet oppfatter en stor grad av risiko tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess. Uforutsigbarhet knyttet til gjennomføringen av selve reguleringsprosessen, og konsekvensene dette får for tidsbruken og utnyttelsen i prosjektet, er det utviklerne fremhever som særlig utfordrende. Gjennom oppgavens innhentede empiri fremkommer det flere ulike risikofaktorer tilknyttet de forskjellige trinnene i dagens plan- og reguleringsprosess. Under følger en oppsummering av risikofaktorene gjengitt i skjemaform. Skjemaet belyser videre hvilke konsekvenser de ulike risikofaktorene får for boligutviklerne, samt en beskrivelse av hvordan denne risikoen håndteres blant noen av landets bransjeledende boligutviklere:

Prosess	Risikofaktor	Konsekvens av risiko	Håndtering av risiko
<b>1. Planhierarkiet Overordnede planer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Manglende kvalitet på overordnede planer</li> <li>- Risikofaktor 2: Ulik tolkning av gjeldende planer</li> <li>- Risikofaktor 3: Usikker status på overordnede planer</li> <li>- Risikofaktor 4: Lite dynamisk plansystem</li> <li>- Risikofaktor 5: Mangel på tidlig avklaring rundt overordnede føringer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Skaper grobunn for ulike tolkninger av planene og derigjennom økt uforutsigbarhet</li> <li>- Risikofaktor 2: Skaper usikkerhet både hos administrasjon og utvikler</li> <li>- Risikofaktor 3: Skaper uklart styringsmål underveis i prosjektet</li> <li>- Risikofaktor 4: Skaper økt markedsrisiko</li> <li>- Risikofaktor 5: Skaper usikkerhet som vedvarer lenge i prosessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Håndteres gjennom opsjonsavtaler</li> <li>- Risikofaktor 2: Håndteres gjennom tidligere erfaringer og vurdering av andre tilsvarende prosjekter</li> <li>- Risikofaktor 3: Håndteres gjennom grundig analysejobb i tidligfasen</li> <li>- Risikofaktor 4: Håndteres gjennom nøye selektering av prosjekter</li> <li>- Risikofaktor 5: Håndteres gjennom risikodeling med grunneier/tomteselger</li> </ul>
<b>2. Krav og bestemmelser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Ulike krav til infrastrukturbidrag og rekkefølgebestemmelser</li> <li>- Risikofaktor 2: Økte krav til utredning</li> <li>- Risikofaktor 3: Utfordring med støyutsatte leiligheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Skaper økte kostnader for utviklere</li> <li>- Risikofaktor 2: Gjør reguleringsprosessen mer tidkrevende og dyrere</li> <li>- Risikofaktor 3: Skaper store utfordringer for boligutviklere ved innsigelser fra Fylkesmannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Håndteres gjennom risikodeling med grunneier og gjennom analyseøvelser</li> <li>- Risikofaktor 2: Kartlegging av utredningsbehovet så tidlig som mulig</li> <li>- Risikofaktor 3: Søke dispensasjon fra bestemmelser i ettertid</li> </ul>
<b>3. Planprosess</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Uklar praksis rundt områderegulering / detaljregulering</li> <li>- Risikofaktor 2: Kort gyldighet for privat reguleringsplan</li> <li>- Risikofaktor 3: Lang tidsbruk tilknyttet saksbehandling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Skaper usikkerhet for den første delen av reguleringsprosessen</li> <li>- Risikofaktor 2: Skaper tidsnød for byggeprosjekter og økt markedsrisiko</li> <li>- Risikofaktor 3: Fører til økte prosjektutviklingskostnader og økt markedsrisiko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Utviklere påtar seg å bistå kommunen med å bekoste og utarbeide områdereguleringer</li> <li>- Risikofaktor 2: Utviklere forsøker å omgå tidsfristen ved bruk av områderegulering</li> <li>- Risikofaktor 3: Fokus på fremdrift. Søker godt samarbeid og minste motstands vei</li> </ul>

<p><b>4. Administrativ behandling</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Manglende kommunikasjon mellom administrasjon og politikere</li> <li>- Risikofaktor 2: Administrasjonens alternativ til planforslaget</li> <li>- Risikofaktor 3: Manglende kompetente ressurser hos planmyndighetene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Fører til økt uforutsigbarhet ved politiske vedtak</li> <li>- Risikofaktor 2: Svekker samarbeidet med adm. og skaper dårligere planer</li> <li>- Risikofaktor 3: Skaper diskusjon på feil grunnlag og blir for teoretisk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Håndteres blant annet gjennom lobbyvirksomhet mot politikere</li> <li>- Risikofaktor 2: Det søkes mot å lande omforente planforslag med administrasjonen</li> <li>- Risikofaktor 3: Enkelte har tilbudt seg å låne ut kompetanse til planmyndighetene</li> </ul>
<p><b>5. Medvirkning</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: For mange høringsinstanser</li> <li>- Risikofaktor 2: Naboers påvirkning på vedtaket</li> <li>- Risikofaktor 3: Involvering av Statens Vegvesen</li> <li>- Risikofaktor 4: Involvering fra fylkesmannen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Fører til en lite dynamisk prosess og økt uforutsigbarhet</li> <li>- Risikofaktor 2: Økt uforutsigbarhet tilknyttet politisk vedtak</li> <li>- Risikofaktor 3: Utsettelse av reguleringsaker og ev. full stopp i utviklingen</li> <li>- Risikofaktor 4: Fører til økt tidsbruk i reguleringsprosessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1:</li> <li>- Risikofaktor 2: To ulike strategier; en med stor grad og en med liten grad av involvering av naboer</li> <li>- Risikofaktor 3: Forsøker å styre unna prosjekter hvor SVV kan involvere seg.</li> <li>- Risikofaktor 4: -</li> </ul>
<p><b>6. Politisk behandling/vedtak</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Uforutsigbarhet i politisk vedtak</li> <li>- Risikofaktor 2: Naboers påvirkning på politisk vedtak</li> <li>- Risikofaktor 3: Manglende politisk dialog</li> <li>- Risikofaktor 4: Tidsforbruk ved politisk behandling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Gjør det vanskelig for utvikler å jobbe målrettet mot et omforent mål med politikere</li> <li>- Risikofaktor 2: Kan føre til uventede politiske vedtak</li> <li>- Risikofaktor 3: Politiske vedtak kan bli fattet på mangelfullt eller feilaktig grunnlag</li> <li>- Risikofaktor 4: Saker kan bli liggende lenge til politisk behandling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Det søkes i størst mulig grad politisk dialog og involvering</li> <li>- Risikofaktor 2: Her søker utviklerne å smales om et omforent forslag med administrasjonen</li> <li>- Risikofaktor 3: Håndteres gjennom å søke tett dialog og møte med politikere i forkant av vedtak</li> <li>- Risikofaktor 4:-</li> </ul>
<p><b>7. Resultat av reguleringsprosessen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Lang tidsbruk i reguleringsprosessen</li> <li>- Risikofaktor 2: Tillatt utnyttelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Fører til økte finanskostnader og økt markedsrisiko.</li> <li>- Risikofaktor 2: Medfører tap av salgsinntekter og gjør tomtekjøpet relativt sett dyrere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Tett oppfølging av prosessen, spesielt i de delene hvor det ikke er lovpålagte tidsfrister</li> <li>- Risikofaktor 2: Todelt strategi for å håndtere dette. Enten å legge seg på en mest sannsynlig utnyttelse og stå på dette. Eller legge inn noe høyere utnyttelse for å ha forhandlingsrom</li> </ul>
<p><b>8. Utvikling av transformasjons-eiendom</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Sen avklaring rundt verneinteresser</li> <li>- Risikofaktor 2: Usikkerhet rundt forhold i grunnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Bidrar til vedvarende usikkerhet i prosessen. Et gjengangsproblem</li> <li>- Risikofaktor 2: Kan være en potensiell kostnadsdriver for byggeprosjektet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikofaktor 1: Flere utviklere velger å styre unna prosjekter med potensielt vern</li> <li>- Risikofaktor 2: Håndteres i dag gjennom privatrettslige avtaler mellom grunneier og utvikler</li> </ul>

Figur 10: Beskrivelse av risikofaktorer, hentet fra empirisk del (Egen tilvirkning).

## **5 Analyse og drøfting**

### **5.1 Innledning**

Dette kapitlet tar for seg innhentet empiri, og drøfter oppgavens funn opp mot tidligere utarbeidet teori og litteratur på området. Videre vil funnene fra empirien og tilegnet teori drøftes som besvarelse på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Når risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen drøftes i dette kapitlet, er det viktig å huske på at fokus ligger på boligutviklernes syn på utfordringer tilknyttet dagens prosess. Dette medfører at utfordringene som drøftes har stått i boligutviklernes virkelighetsoppfatning. Dette betyr igjen at dagens plan- og reguleringsprosess kan oppfattes ulikt både fra planmyndighetens side, men også fra reguleringskonsulenters side, som ofte jobber vel så tett på plan- og reguleringsprosessen. Oppgavens fokus er å belyse hvilke utfordringer som i dag er tilknyttet reguleringsprosessen, og som får konsekvenser for risikobæreren, i denne oppgaven eiendomsutvikleren. I dette kapitlet følger en drøfting av de ulike risikomomentene fremkommet i intervjuene med noen av landets største boligutviklere. I likhet med tidligere forskning, som blant annet fremgår av Børrud (2005), kan risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen slik den fremkommer i resultatkapitlet, deles inn i to risikokategorier, en prosessuell og en substansiell risikokategori. Den prosessuelle risikoen, som er en følge av ukjente ting som påvirker gjennomføringen av selve reguleringsprosessen, påvirker igjen den substansielle risikoen, som er knyttet opp til resultatet og måloppnåelsen med reguleringsprosessen. Grunnet denne årsakssammenhengen er kapitlet strukturert på samme måte som resultatdelen, kronologisk i forhold til viktige faser i en reguleringsprosess. Deretter diskuteres hvilke konsekvenser de prosessuelle risikofaktorene får for den substansielle risikoen og resultatet av reguleringsprosessen.

### **5.2 Drøfting**

#### **5.2.1 Overordnede planer**

##### ***Kvalitet på overordnede planer***

Resultatene av undersøkelsene som er gjennomført i denne oppgaven belyser at eiendomsutviklerne mener det er tilknyttet mye usikkerhet og risiko til de overordnede planene, med tilhørende føringer og bestemmelser, i dagens plan- og reguleringsprosess. Usikkerheten begrunnes blant annet med manglende kvalitet på disse planene. Manglende presiseringer og uklare føringer, samt forekomst av tidvis ikke-konsistent innhold, oppgis å skape utfordringer for utviklerne. Tidligere forskning kommer i liten grad inn på kvaliteten på overordnede planer som en utfordring for gjennomføring av plan- og reguleringsprosessen, noe som kan skyldes den noe begrensede forskningen på risikoen tilknyttet overordnede planer og føringer. Alternativt kan dette skyldes en tiltagende problemstilling i den senere tid. Når utviklerne uttrykker en misnøye med innholdet i de politisk vedtatte overordnede planene, som kommuneplan og kommunedelplaner, er det grunn til å spørre seg om den underliggende frustrasjonen kan skyldes at innholdet ikke samsvarer med utbyggers interesser, like mye som at kvaliteten på planene ikke er tilfredsstillende. Det kan fort oppfattes som en dårlig

plan når den inneholder føringer som ikke samsvarer med ens egne interesser. Likevel kan det være grunn til å ta problemstillingen på alvor, når et flertall av utviklerne fremhever at innholdet i planene tidvis ikke er konsistente og gjennomarbeidet. Eksempler på dette som ble fremhevet i intervjuene er planer som åpenbart inneholder motstridende informasjon mellom hva som beskrives i selve planen og hva som står nedfelt i tilhørende bestemmelser. Basert på egne erfaringer fra tilsvarende prosesser, har dette tidvis skapt store utfordringer. Det har vist seg at enkelte overordnede planer ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet, til å kunne inneholde så presise føringer. Dette gjelder primært planer som kommunedelplaner og ulike strategiplaner, som er av de overordnede planene som går lengst i sin detaljstyring. Basert på dette er det nærliggende å vurdere om de overordnede planene må gjøres mer prinsipielle, slik at det ikke oppstår juridisk bindende føringer som viser deg ikke å være tilstrekkelig gjennomtenkt. Alternativt må det legges ned mer ressurser i utarbeidelsen av disse. Ut fra dette vurderes det at det i dagens plan- og reguleringsprosess er tilknyttet en betydelig risiko til ujevn kvalitet på de mer detaljstyrte overordnede planene. Det kan derfor være aktuelt å vurdere om kommunen må heve kvaliteten på sine overordnede planer, med tilhørende bestemmelser.

### ***Rom for tolkning av gjeldende planer***

Flere av informantene beskriver at uklarheter og manglende presiseringer i overordnede planer oppfattes som en risiko for prosessen. I tillegg fremheves rom for bruk av skjønn som en kilde til uforutsigbarhet. Det fremheves blant annet at samarbeidet med administrasjonene fort blir vanskeligere, da tolkning og forståelse av føringer i de overordnede planene da kan oppfattes ulikt mellom tiltakshaver og administrasjon. Tidligere forskning, som blant annet Børrud (2005), peker på utfordringen som ligger i dagens plansystem hvor det benyttes et soneringsbasert system og et skjønnsbasert system. Hun fremhever videre at det er en økende bruk av skjønn og at dette er problematisk og lite forenelig i kombinasjon med det soneringssystemet som ligger til grunn for alle plansaker. I Nordahl m.fl. (2007) fremgår det derimot at økt bruk av skjønn, responderer på utbyggernes vurderinger. På punktet om utfordringer tilknyttet bruk av skjønn og rom for tolkninger er det samsvar mellom funn i oppgaven og tidligere forskning som Børrud (2005). Derimot avviker funn i oppgaven klart mot hva som fremkommer i Nordahl m.fl.(2007). I denne oppgaven fremgår det at forutsigbarhet er viktigere for utvikleren enn økt fleksibilitet gjennom bruk av skjønn. Overordnede planer har som oppgave å sette noen prinsipielle overordnede føringer for de enkelte områdene. Det nødvendig med kommunale planer som svarer ut de mest overordnede spørsmålene, og dermed kan veilede utbyggere og administrasjon. Det vurderes likevel som mindre hensiktsmessig dersom disse planene skal utelukke muligheten for all bruk av skjønn i reguleringsprosessen. Likevel kan det vært ønskelig med kommuneplaner og ulike strategiplaner, som er tydeligere i grensesnittet mellom hvor det er rom for tolkning og forhandlinger, og hvor planen ikke gir rom for dette. Et eksempel til diskusjon kan være Oslo kommunes utkast til ny kommuneplan. Her oppgis det en klar føring på hvor stor utnyttelse det legges opp til for ulike



utviklingsområder, gjennom å definere en områdeutnyttelse. Likevel beskriver planen at det innenfor de ulike utbygningsfeltene, kan gjøres lokale vurderinger av feltutnyttelsen ut fra feltenes ulike karakter. Her er kommende kommuneplan klar på at det kan gjøres skjønnsmessig vurderinger for enkelttomter, gjennom feltutnyttelse. For områdeutnyttelsen er det derimot ikke noe rom for bruk av skjønn når det kommer til utnyttelsen. Basert på dette vurderes det som hensiktsmessig å bevege seg i en tilsvarende retning med tydelig grensesnitt for bruk av skjønn, fremfor å lage overordnede planer som utelukker all bruk av tolkning og forhandlinger.

### ***Status på overordnede planer***

Funn i oppgaven beskriver at det er forekommer usikkerhet tilknyttet hvilke planer som til en hver tid er gjeldene og øverst i planhierarkiet. Risikoen tilknyttet dette oppgis å være størst når planene har motstridende innhold og ikke er koordinerte. Resultatene i oppgaven peker på at denne utfordringen er spesielt stor tilknyttet planer som ikke er vedtatt politisk, men som likevel har begynt å anvendes av administrasjonen som førende planer. Det er lite i tidligere forskning som sier noe om utfordringer tilknyttet dette. Likevel er det grunn til å se nærmere på denne utfordringen siden et klart flertall av utviklerne påpekte utfordringen tilknyttet dette. Det er naturlig at det i forbindelse med utarbeidelse av nye og mer oppdaterte planer er fristende å ta disse i bruk så tidlig som mulig. Dette fordi de sannsynligvis inneholder mange nye og gode intensjoner, mot de eksisterende og kanskje noe utdaterte planene. Likevel er det viktig å fremheve at det bør være en klar praksis for når administrasjonen skal begynne å anvende overordnede planer som skal politisk behandles. Dersom planer som i følge pbl. skal behandles politisk anvendes som styringsverktøy før det foreligger en vedtatt plan, er det grunn til å vurdere om betydningen av et påfølgende politisk vedtak er hensiktsmessig. Slik det tidvis praktiseres i dag, vil verken administrasjonene eller tiltakshavere ha en tilstrekkelig forutsigbarhet tilknyttet hvilke planer de skal følge. Det er grunn til å tro at det er de mange ulike strategiplanene og ulike kommunedelplaner, og forholdet mellom disse, som medfører mye av denne usikkerheten. Statusen på kommuneplanens arealdel er sort sett fastlagt som del av den lovpålagte kommuneplanrulleringen. Siden bruken av strategiplaner og ulike kommunedelplaner blir stadig mer vanlig, er det grunn til å ta eiendomsutviklernes påstand om at dette medfører økt risiko på alvor. På bakgrunn av dette oppfordres det til en gjennomgang av eksisterende planer, både politisk vedtatte og ikke vedtatte planer. Dette for å tydeliggjøre status på de ulike planene. Basert på dette er det grunn til å hevde at det samtidig for fremtiden bør tydeliggjøres et skille mellom planer som er gyldige og de som ikke er gyldige. Planer som skal til politisk behandling bør ikke anvendes av kommunen før de er endelig vedtatt.

### ***Lite dynamisk plansystem***

Det fremkom i intervjuene at dagens plansystem ikke er tilstrekkelig dynamisk for å dekke behovet for raskere transformasjon til boligområder. Dette medfører risiko ved å øke markedsrisikoen gjennom å vanskeliggjøre «timingene» av boligmarkedet. Boligutviklerne påpeker derfor et behov

for et plansystem som ivaretar deres behov for en raskere og mer dynamisk reguleringsprosess. Dette vil kunne sikre en tilstrekkelig frekvens på transformering av potensielle boligområder. Flere av utviklerne mener blant annet at systemet med kommuneplanrullering er for omstendelig, og dermed ikke tilpasset dagens raskt skiftende behov for formålsendringer. Dette sammenfaller med funn i tidligere forskning, blant annet Børrud (2005). Hun peker også i retning av at utviklere opplever plansystemet som for rigid. Nordahl m.fl. (2007) beskriver derimot at dagens plansystem er har en stor grad av fleksibilitet, og at dette stiller store krav til administrasjonenes saksbehandling. Flere av oppgavens informanter beskriver at de synes planhierarkiet fungerer tilstrekkelig, men at det er kvaliteten på de enkeltstående planene som er utfordringen. Rulleringsprosessen av kommuneplanen er i dag en omfattende prosess og går ofte over en hel valgperiode, dvs. 4 år. Det er lovbestemt av kommuneplanen skal vurderes rullert helt eller delvis for hver valgperiode, senest ett år etter nyinnsatt kommunestyre. Det er derfor vanskelig å se hvordan denne prosessen skulle vært endret på en hensiktsmessig måte. Både administrasjon og politikere har behov for en modningstid for beslutningene som skal tas ved rullering av kommuneplanene, både samfunnsdelen og arealdelen. Det kan derimot være aktuelt å se på muligheten for å øke bruken av dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Spesielt der dette oppfattes som lite kontroversielt, og hvor omfanget av tiltaket er av en begrenset størrelse bør dette bli enklere en hva det er i dag. Pbl. legger i dag opp til at det kan dispenseres fra kommuneplanens arealdel, på visse vilkår. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra informantene og fra egne erfaringer viser dette seg å være svært lite praktisert og veldig omfattende. Erfaring viser at administrasjonen i liten grad er villig til å dispensere fra kommuneplanen og heller anbefaler utbygger og å gå veien om kommuneplanrullering. Dette hindrer den nødvendige dynamikken og evnen til raskere markedstilpasninger i regulering av transformasjonsområdet.

For å kunne effektivisere reguleringsprosessen og samtidig ivareta behovet for økt dynamikk og raskere formålsendringer og boligutbygging anbefales det derfor å se på systemet med dispensasjon fra gjeldende kommuneplan, og lage tydeligere føringer for hvordan dette kan benyttes i mindre kontroversielle saker. I likhet med innspill fra enkelte av informantene og tidligere forskning, oppleves anvendelsen av dispensasjon fra kommuneplan som for rigid og lite tilpassningsdyktig. Det at boligutviklere nesten utelukkende må gå veien om en kommuneplanrullering for å kunne regulere et transformasjonsområde til boligformål, gavner neppe samfunnsinteressen i det lange løp. Dette hindrer eiendomsutviklingen som er avhengig av en prosess tilpasset raske markedstilpasninger. Det anbefales derfor at planmyndighetene i samråd med utbyggere, ser på åpningen pbl. gir for bruk av dispensasjon fra kommuneplanen, og deretter lager et godt system med tydelige føringer for hvordan dette kan praktiseres mer forutsigbart og oftere enn hva som gjøres i dag. Gjennom dette vil utviklerne kunne få økt dynamikk i planprosessen, samtidig som kommunen kan opprettholde fokuset på å lage gode kommuneplaner.

### ***Avklaring rundt overordnede føringer***

Det kanskje mest overraskende funnet knyttet til utfordringer i dagens plan- og reguleringsprosess, er knyttet til boligutviklernes ønske om flere tydelige og mer forutsigbare kommunale planer. Dette etterspør utviklerne med ønske om mer forutsigbarhet i reguleringsprosessen, gjennom klarere føringer og tidligere avklaringer på viktige punkt som i dag ikke alltid inngår som en del av de overordnede planene. Utviklerne mener tydeligere og mer gjennomarbeidede planer vil gjøre akkvisisjonsprosessen mer forutsigbar, gjennom å øke muligheten for en mer rettferdig fordeling av kommunale krav og bidrag mellom boligutvikler og grunneier. Tidligere forskning peker også på utviklernes behov for forutsigbarhet i reguleringsprosessen. Røsnes (2014), peker på at reguleringsprosessen består av stort sett kjente risikofaktorer, som utvikleren vet vil dukke opp, men hvor utfallet og omfanget av disse faktorene er av avgjørende betydning for resultatet av reguleringsprosessen. Gjennom tydeligere føringer i de overordnede planene og dermed bedre kvalitet på disse, vil det bli mindre rom for feiltolkninger og spekulasjoner, med mer forutsigbarhet som resultat. Det er derfor samsvar mellom funn i oppgaven og funn i tidligere forskning når det kommer til utviklerens ønske om økt forutsigbarhet. Derimot avviker nye funn når det kommer til boligutviklernes ønske om flere presise og mer avklarende kommunale planer. På dette området beskriver tidligere forskning at eiendomsutviklere er mer risikosøkende og ønsker minst mulig føringer og bindinger.

Oppgavens resultater viser at utvikleren er mest fornøyd med reguleringsprosessen i de tilfeller hvor det er tydeligst føringer i de overordnede planene. Dette understrekes ved at et stort flertall av informantene fremhever Ensjøplanen i Oslo, som et forbilde for fremtidige overordnede planer. Ensjøplanen er en svært detaljert plan som gir tydelige føringer på kommende krav for utviklere tidlig i prosessen. Ensjøplanen er ikke en juridisk bindende plan definert i pbl., men er en strategiplan, som legger opp prinsipielle føringer for utbyggerne i området. Siden dette ikke er en juridisk bindende plan, er det opp til de enkelte utviklerne å gå med på planenes innhold. Dette mener utviklerne gir den nødvendige forutsigbarheten de etterspør ved dagens plan- og reguleringsprosess. At eiendomsutviklere ønsker økt forutsigbarhet, som igjen vil kunne redusere risikoen i reguleringsprosessen betraktelig, er kanskje ikke så overraskende. Likevel bør man spørre seg om ikke en økt grad av forutsigbarhet i de overordnede planene dermed også vil kunne redusere mulighetene som ligger i dagens reguleringsprosess. I intervjuene ble det stilt spørsmål om utviklerens syn på balansen mellom risiko (negativ) og mulighet (positiv) i reguleringsprosessen. Av svarene er det verdt å merke seg at de fleste informantene ønsker seg mer forutsigbarhet og mindre risiko i reguleringsprosessen. Boligutviklerne søker dermed trygghet og forutsigbarhet på bekostning av økt risiko, og dermed også økte muligheter for en potensielt større oppside. Dette oppfattes som et overraskende funn, ettersom eiendomsutviklere i tidligere forskning er beskrevet å være risikovillige og på søken etter store potensielle oppsider. Trolig skyldes dette at boligutviklerne som har bidratt i denne oppgaven er profesjonelle boligutviklere og

flergangsbyggherre. Dermed verdsetter de trolig forutsigbarhet og punktlighet for alle sine pågående boligprosjekter, mer enn muligheten for å gjøre de store «kuppene» i enkeltprosjekter. Det antas at dersom det var intervjuet mindre aktører med mer fokus på enkeltprosjekter, ville trolig disse hevde at det er mer ønskelig med større risiko, og dermed større muligheter for å oppnå svært gode enkeltstående resultater.

På bakgrunn av det overstående er det nærliggende å hevde at økt forutsigbarhet i de overordnede planene også vil skape en økt forutsigbarhet for prosessen, og dermed redusere både risiko og muligheter i plan- og reguleringsprosessen. Økt forutsigbarhet og mindre risiko i prosessen vil bli godt mottatt av de store seriøse boligutviklerne, men vil også kunne føre til at enkelte mindre og mer risikovillige utviklere vil bli ekskludert fra utviklingsprosjekter i transformasjonsområder. Enkeltprosjektene vil da ikke bli lønnsomme nok for de mindre aktørene. På den ene siden vil denne risikoreduksjonen kunne føre til mindre konkurranse blant utviklerne, som på kort sikt er uheldig for boligkjøpere. På den andre siden vil risikoreduksjonen kunne føre til at det vil frafalle en del useriøse og spekulative aktører som skaper usikkerhet i markedet. På lang sikt vil dette kunne være en fordel for boligmarkedet. Basert på overstående drøfting anbefales det derfor å lytte til utviklernes ønske om overordnede planer med økt grad av klarlagte føringer og bestemmelser.

### **5.2.2 Krav og bestemmelser**

#### ***Krav og tidspunkt for behandling av infrastrukturbidrag og rekkefølgekrav***

Resultatene i denne oppgaven viser at boligutviklerne opplever stor risiko tilknyttet krav og bestemmelser i dagens reguleringsprosess. Informantene fremhever at risikoen er særlig tilknyttet kravene som stilles fra kommunens side, og spesielt utfordrende er omfanget av kravene til infrastrukturbidrag og rekkefølgebestemmelser. Et klart flertall av utviklerne mener den største risikoen er knyttet til det sene tidspunktet i prosessen kravene forelegges utvikler. De mener dagens prosess i for stor grad gir kommunen anledning til å annonsere rekkefølgekrav sent i prosessen, og mener dette gjør prosessen rundt en avklaring om krav og bestemmelser uhensiktsmessig. Tidligere forskning peker i retning av at omfanget og innholdet i rekkefølgebestemmelsene er det mest risikofylte. I Nordahl m.fl. (2007) fremgår det at den største utfordringen for utbygger og kommune er knyttet til finansiering av teknisk infrastruktur og fellesområder. Det dreier seg da om estimering og fordeling av infrastrukturkostnadene. Dette samsvarer med funn i denne oppgaven når det kommer til beskrivelsen av offentlige krav og pålegg som en risiko for prosjektene. Ut fra innsamlet materiale i tilknytning til oppgaven fremgår det at det sene tidspunktet for når disse kravene offentliggjøres fremstår som det som bidrar til mest risiko. Tidligere forskning peker derimot på omfanget og innholdet av krav og bestemmelser som mest utfordrende. Dermed avviker tidligere forskning med oppgavens resultater ved å fokusere mer på innholdet og omfanget av offentlige pålegg, enn på tidspunktet og prosessen rundt stadfestelse av kommunale krav og pålegg. Dette kan trolig skyldes lovendringen som kom med ny pbl. i 2008. Denne lovendringen begrenser

kommunenes mulighet for hva som kan pålegges utvikler å bekoste gjennom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. På bakgrunn av at informantene i relativt liten grad fokuserer på omfang og innhold i krav og bestemmelser, er det nærliggende å tenke seg at lovendringen har bidratt til å redusere noe av risikoen tilknyttet kommunale pålegg i reguleringsprosessen. Trolig har innstramningen i kommunens mulighet for å pålegge utbygger krav om blant annet å finansiere sosial infrastruktur hjulpet på prosessen og skapt mer forutsigbarhet for boligutviklerne. Det skal derimot sies at flere av utviklerne fortsatt er av den oppfatning at det tidvis pålegges urimelige krav, som ikke samsvarer med prosjektets omfang, og i følge dem ikke følger intensjonen i ny pbl. Dette kan tyde på at det fortsatt er en vei å gå for å lande et akseptabelt nivå på utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser, som kan gjensidig aksepteres av begge parter. Videre blir utfordringen desto større når denne typen krav kommer overraskende på utbygger sent i prosessen. Krav som ikke sammenfaller med reguleringsprosessen, øker derfor uforutsigbarheten i plan- og reguleringsprosessen.

Flere av utviklerne påpeker at denne typen avklaringer burde vært avklart tidligere og vært en del av de overordnede planene. Dette funnet samsvarer med en ny rapport utført av Asplan Viak i 2014. Den beskriver at bolignæringen etterspør mer og tidligere informasjon om kommunale krav og bestemmelser. Informantene mener en tidligere avklaring på dette vil kunne gi mulighet for en mer rettferdig fordeling mellom utvikler og grunneier av kostnader tilknyttet disse påleggene. En slik ordning kan medføre lavere tomtekostnader for eiendomsutvikleren ved tomtekjøp. Når kommunale pålegg tilknyttet dette er kjent på forhånd, vil dette kunne bli en del av forhandlingene ved tomtekjøp. Billigere tomter vil i siste ende kunne gi billigere boliger ut på markedet. Derfor kan det ligge en samfunnsgevinst i en reduksjon av risikoen tilknyttet de sene avklaringene rundt kommunale pålegg. Et stort flertall av utviklerne henviser på dette punktet til Ensjøplanen, og fremhever forutsigbarheten rundt bidrag og bestemmelser tilknyttet denne planen som et foregangseksempel. Basert på erfaringer fra denne modellen er det grunn til å tro at kommunens krav til bidrag, kunne vært avklart på et tidligere tidspunkt. Dette kan gjøres gjennom å styrke innholdet i de overordnede planene med føringer om fremtidig nivå på private infrastrukturbidrag. Dette er gjort med Ensjøplanen og den veiledende prinsipplanen for offentlig rom (VPOR) som følger denne planen. Gjennom en tilsvarende forutsigbarhet i andre overordnede planer antas det at risikoen tilknyttet dette langt på vei kan elimineres, og dermed gjøre prosessen mer forutsigbar for utvikler, men også for kommunen.

### ***Økte krav til utredning***

Funn i undersøkelsen viser at et klart flertall av boligutviklerne mener økte krav til utredninger medfører betydelig økt risiko for gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen. De mener det stadig økende kravet til konsekvensutredninger og analyser som i dag utgjør en del av

reguleringsprosessen, i sum skaper utfordringer og ustabilitet i fremdriften av reguleringsprosessen. Utviklerne mener følgende av dette er en trenering av reguleringsprosessen, som for utvikler koster både tid og penger. Tidligere forskning omtaler ikke krav til utredninger som en spesiell utfordring for reguleringsprosessen. Derimot peker forskningen på at et stort omfang av utredninger medfører utfordringer for utbygger, både gjennom økte finanskostnader og gjennom økt markedsrisiko. I en rapport av Revisjonsgruppen fra 2011 beskrives nettopp reguleringsrisikoenes påvirkning på markedsrisikoen og finansrisikoen. En mulig årsak til at tidligere forskning ikke omtaler utviklerens syn på omfanget av utredninger som en risikofaktor kan være at utredningskravet er stadig voksende. Dette bekreftes av funn i oppgaven som beskriver at det de seneste årene har vist seg å vokse til et omfang som oppfattes som problematisk for gjennomføringen av reguleringsprosessen.

Egne erfaringer fra reguleringsprosesser de senere årene støtter utviklernes syn om at mengden av utredninger de seneste årene har nådd et nivå som skaper utfordringer for gjennomføringen av reguleringsprosessen. Det er ikke omfanget av hver enkel utredning som er utfordrende, det er summen av alle utredningene som skal koordineres og utføres på gitte tidspunkter som skaper utfordringer. Dette bidrar til økt uforutsigbarhet for fremdriften, fordi det tilknyttes en rekke aktører som skal utføre et omfattende stykke arbeid. Disse aktørene er avhengig av andre for å få fullført sin del av jobben. Dette synes å øke risikoen for tidsbruken og dermed kostnadspådrag. Det er likevel viktig å understreke betydningen av grundige undersøkelser som en del av reguleringsprosessen. Dette for å sikre at samfunnsinteresser blir ivaretatt. Derimot kan det være grunn til å gjøre en vurdering om de mange ulike undersøkelsene er like viktige for alle saker. Det er i dagens reguleringsprosess krav til utarbeidelse av et planprogram, for prosjekter med krav om konsekvensutredning. I planprogrammet skal det vedtas hvilke forhold som skal utredes nærmere ved en kommende konsekvensutredning. For prosjekter uten krav til planprogram skal utredningskravet kun gjennomgås som en del av forhåndskonferansen. I disse prosessene kunne det vært ønskelig med en økt seleksjon av hvilke utredninger som er viktige for de enkelte prosjektene. Gjennom dette kan det sikres en bedre balanse i behovet for utredninger i de enkelte prosjektene. Dette ville trolig ført til mer forutsigbarhet i prosessen, samt en raskere og mer effektiv reguleringsprosess.

### ***Utfordring med støyutsatte leiligheter***

Risikoen tilknyttet etablering av boliger i støyutsatte områder fremheves som en stadig tilbakevendende utfordring. Utfordringen for prosessen beskrives å ligge i grensesnittet mellom hva administrasjonen tillater, og hva Fylkesmannen kan akseptere. At Fylkesmannen i dag stiller strenge forhåndskrav til hvor det skal være lov å bygge boliger, blant annet med tanke på støybelastning, fremstår som helt naturlig. Likevel ligger det store utfordringer i å tilrettelegge for boligbygging i urbane områder i dag. Basert på funn i oppgaven, og egne erfaringer fra plansaker i ulike Østlandskommuner, er inntrykket at Fylkesmannen i dag stiller strenge krav til utformingen

av reguleringsbestemmelsen for støykrav, hvorpå administrasjonen i etterkant ofte dispenserer fra disse bestemmelsene. Dette kan fort føre til en mistro og en undervurdering av fylkesmannens krav, også i de tilfeller hvor deres krav fremstår som berettiget. Fordi denne risikofaktoren fremheves som et stadig tilbakevendende problem, vurderes denne utfordringen som et innsatsområde som vil være både en relativt enkel og en helt naturlig forbedring ved plan- og bygningsloven. Det er særlig fylkesmannens strenge håndheving av regler som ikke anses å være håndterbare i dagens byutvikling, som bør evalueres nærmere. Gjennom en klarere føring for hvordan utfordringen tilknyttet støyproblematikken skal håndteres av Fylkesmannen, administrasjonen og utvikler, vil reguleringsprosessen på dette punktet relativt enkelt kunne gjøres mer forutsigbar og strukturert.

### **5.2.3 Medvirkningsprosessen, sektormyndigheter og høringsinstanser**

#### ***For mange høringsinstanser***

Resultatene fra oppgaven viser at samtlige av boligutviklerne i intervjuene mener det er store utfordringer tilknyttet medvirkningsprosessen og høringsinstansene i dagens plan- og reguleringsprosess. Felles for alle er synspunktet om at det eksisterer for mange høringsinstanser, og at det mangler en koordineringen mellom disse instansene. I tillegg påpeker flere at saksbehandlingen hos de ulike høringsinstansene i dag er for ineffektiv. Informantene mener dette resulterer i økt risiko for ukoordinerte høringsuttalelser, og en mulighet for en trenering av reguleringsprosessen gjennom innsigelser og/eller trusler om innsigelser fra fylkesnivået. Tidligere forskning og teori på området påpeker tilsvarende utfordring tilknyttet antallet høringsinstanser, samt utfordring tilknyttet koordinering av disse. I rapporten Kartlegging av planer i Osloregionen (Kiil, 2013) fremkommer det at også kommuneadministrasjonen finner forholdet til høringsinstansene utfordrende. I rapporten beskrives det at kommunens planavdeling forklarer mye av den lange saksbehandlingstiden med hyppig involvering fra ulike høringsinstanser. Det er derfor grunn til å se nærmere på antallet høringsinstanser og deres involvering i dagens plan- og reguleringsprosess. I tillegg er høringsinstansens bruk av innsigelser svært relevant å drøfte nærmere. I utgangspunktet skal de statlige og fylkeskommunale høringsinstansene kun sende innsigelse og varsel om innsigelse, dersom det er fare for nasjonale eller andre særlig viktige interesser. Ut over dette skal arealplanlegging på reguleringsnivå være et kommunalt anliggende, hvor kommunen har ansvaret for behandling av reguleringsaker. Ut fra tilbakemeldinger fra oppgavens informanter, og basert på egne erfaringer fra flere store reguleringsaker i Østlandsområdet, er det grunn til å påstå at de ulike høringsinstansene i for stor grad anvender innsigelser. Dette begrunnes med at terskelen for hva som ligger i nasjonale interesser i disse sakene vurderes å være for lav. Som et resultat av misnøye rundt strukturen med høringsinstansene, er det i senere tid lansert en plan om en mulig omstrukturering, hvor de ulike høringsinstansene skal koordineres under en felles høringsinstans. Oppgavens funn viser et delt syn på forslag om en samkoordinering av høringsinstansene. Et flertall av de spurte fremhever antallet på høringsinstanser som kan medvirke som hovedutfordringen, og ikke selve koordineringen av disse

uttalelsene. Enkelte andre mener derimot at nettopp denne koordinering kan effektiviseres for å bedre medvirkningsprosessen. Spesielt relevant kan dette være for å løse utfordringen med høringsinstansenes mulighet for varsling av innsigelse. På dette området kunne det vært en løsning å koordinere disse uttalelsene gjennom et felles høringsorgan for dermed å få en ekstern kontroll av bakgrunnen for innsigelsesvarslet. Slik systemet fungerer i dag, hvor høringsinstansene har mulighet for å skaffe seg økt tid til saksbehandling gjennom å varsle mulig innsigelse, er dette et område av pbl. som det avgjort er viktig å vurdere nærmere.

### ***Nabopåvirkning***

Informantene fremhever en betydelig risiko tilknyttet naboers påvirkning på utfallet av regulerings saker. Det fremgår likevel at dette er en problemstilling som varierer fra kommune til kommune, og er knyttet tett opp mot de mindre kommunene. Tidligere forskning peker også på nabomedvirkning som en faktor som kan få avgjørende betydning for reguleringsprosessen. Røsnes og Kristoffersen omtaler i boken «*Eiendomsutvikling i tidlig fase*» fra 2010, nabopåvirkning som en av de potensielle risikofaktorene i reguleringsprosessen. På dette området er det derfor sammenfall mellom funn gjort i denne oppgaven og funn i tidligere forskning. Derimot sier den tidligere forskningen lite om forskjellen mellom ulike kommuner ut fra størrelsen på kommunene. Trolig skyldes dette manglende forskning innenfor området. Basert på innspillene fra informantene, og med bakgrunn i egne erfaringer fra plan- og regulerings saker fra flere ulike Østlandskommuner, er det grunn til å hevde at naboers påvirkning på administrasjon og politikere fremstår som større i de mindre Østlandskommunene, enn hva som er tilfellet i Oslo kommune. Det antas å være flere årsaker til dette. I de mindre kommunene er ofte avstanden mellom naboer og kommunale planmyndigheter mindre enn i de store kommunene. Tettere bånd gjennom økt grad av bekjentskaper antas også å bidra. I tillegg er trolig den økte graden av profesjonalitet i administrasjonen i store kommuner som Oslo kommune en årsak til at nabopåvirkning er mindre her, enn i de mindre kommunene.

Det er opplagt riktig at naboer skal bli hørt gjennom medvirkningsprosessen i plan- og reguleringsprosessen, som en naturlig følge av det demokratiet som dagens plansystem er bygget på. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved vektingen av nabointeressener i regulerings saker, og særlig tilknyttet de mindre kommunene. Det bør vurderes nøye hvordan enkelte naboers særinteresser skal vektes opp mot samfunnsinteressene der det er motstridende interesser mellom disse. For å gi eiendomsutvikleren tilstrekkelig forutsigbarhet og styringsmål underveis i reguleringsprosessen, bør det tidlig avklares hvordan planmyndigheten skal håndtere særinteresser fra naboer, når de i utgangspunktet ikke sammenfaller med kommunes utbyggingsinteresser. Det er selvfølgelig viktig at denne vurderingen gjøres uten at naboers medvirkningsprosess marginaliseres.



### ***Involvering av Statens vegvesen***

Resultatene i undersøkelsen viser at respondentene mener det er knyttet en spesielt stor risiko til to av dagens høringsinstanser, Statens vegvesen og Fylkesmannen. Statens vegvesen (SVV) blir nevnt av et bredt flertall av informantene som den høringsinstansen det i særstilling er knyttet mest risiko og uforutsigbarhet til. Utviklerne begrunner denne risikoen med at Statens vegvesen er vanskeligere å forutse i sine uttalelser og innsigelser. Samtidig er deres myndighet og bruk av båndlegging en stor utfordring for boligutviklere, ved utvikling av transformasjonsområder.

Tidligere forskning fremhever også utfordringer tilknyttet involvering av Statens vegvesen. Rapporten «Kartlegging av planprosesser i Osloregionen» (Kiil, 2013) fremhever nettopp SVV som en utfordring, og omtaler instansen som «*spesielt utfordrende aktør i prosessen*». Dette begrunnes videre med instansens hyppige praktisering av innsigelsesretten, samt tidsbruken tilknyttet saksbehandlingen i SVV. I tillegg fremheves utfordringene tilknyttet oppheving av båndlagte områder.

Med bakgrunn i funn i denne oppgaven, samt funn i tidligere forskning, er det grunn til en nærmere vurdering av SVV og deres rolle som høringsinstans. Måten de praktiserer innsigelser på, fremstår som en potensiell risiko for gjennomføring av alle reguleringssaker hvor SVV kan involvere seg, fordi terskelen for innsendelse av innsigelser er for lav. Når utviklerne samtidig informerer om at SVV oftere enn andre instanser varsler om mulig innsigelser, delvis for å skaffe seg økt saksbehandlingstid (utviklernes postulat), er det grunn til å se på muligheten for å skape en mer forutsigbarhet prosess. Det er samtidig viktig å understreke betydningen av at SVV skal få utført sitt arbeid og ivareta Statens interesser tilknyttet samferdsel og infrastruktur. Gjennom en begrensning av høringsinstansenes rett til å sende inn innsigelser kun i saker hvor nasjonale interesser står på spill, vil man imidlertid kunne skape mer forutsigbare rammer for kommunen og utbyggerne. Dette er i tråd med dagens pbl. hvor høringsinstansenes rolle er tydelig beskrevet. Når SVV uavhengig av nasjonale interesser sender inn innsigelser, kan dette skyldes to ting. Det kan skyldes at SVV overser deres begrensede rett til å fremme innsigelser. Alternativt kan dette skyldes at det er uenighet rundt hva som fremstår som nasjonale interesser. Trolig ligger forklaringen i det siste. For å kunne redusere den risikoen som ligger i SVVs uforutsigbare praktisering av innsigelsesretten, oppfordres det derfor til en gjennomgang av hvor grensen for hva som er nasjonale interesser skal gå. I tillegg bør utfallet av dette tydelig kommuniseres ovenfor både kommune, høringsinstans og utbygger, så det ikke fremstår som uklart når det eventuelt kan varsle innsigelser fra SVV.

### ***Involvering fra Fylkesmannen***

Samtlige informanter fremhever Fylkesmannens hyppige involvering i dagens reguleringsprosesser som en risikofaktor for gjennomføringen. Det mest interessante funnet tilknyttet dette er trolig informantenes formening om et skille mellom store og små kommuner om hvor stor denne

utfordringen er. Resultatene kan tyde på at en stor kommune som f.eks. Oslo kommune, står sterkere i forhold til Fylkesmannen, enn hva de mindre kommunene på Østlandet gjør. Den samme tendensen gjelder for Akershus-kommunene. Dette til tross for at Oslo og Akershus har samme Fylkesmann. Trolig kan denne forskjellen skyldes at planavdelingen i Oslo er mer profesjonelle og dermed gjør en bedre jobb med saksfremlegget. Dermed unngår de oftere involvering og klager fra Fylkesmannen på plansaken. Det antas på bakgrunn av erfaringer fra tidligere innsigelsesaker, at Oslo kommune har en svært kompetent stab, som bidrar til å håndtere saker som potensielt kan havne hos Fylkeskommunen på en mer profesjonell måte, enn de mindre Østlanskommunene. De mindre Østlanskommunene har trolig ikke den samme tilgangen på kompetente ressurser som Oslo kommune har. En annen årsak til at Fylkesmannens involvering oppleves som mindre utfordrende i Oslo kan selvfølgelig ha en sammenheng med at det trolig er færre involveringer fra Fylkesmannen i Oslo tilknyttet saker som har med LNF-områder(landbruks-, natur- og friluftsområder) og jordvern å gjøre. Slike saker er mindre aktuelt i Oslo enn i de mer landlige kommunene i Akershus. Trolig ligger forklaringen i en kombinasjon av ovenstående. Flere av informantene etterspør derfor en tettere dialog, med økt involvering av Fylkesmannen når instansen engasjerer seg i prosessen. Slik prosessen og saksbehandlingen tilknyttet Fylkeskommunen fungerer i dag, oppstår det en for stor avstand mellom partene i saksbehandlingen. Denne avstanden utgjør en potensiell stor kilde til et økt konfliktnivå. Flere av respondentene peker også på betydningen av tettere dialog ved involvering av Fylkesmannen. Det er derfor mulig at en økt grad av involvering tidligere i prosessen vil kunne bedre uforutsigbarheten tilknyttet Fylkesmannens medvirkning. I tillegg kan økt kvalitet på kommunens saksfremlegg bidra til å redusere omfanget av inngrep fra Fylkesmannen.

#### **5.2.4 Planprosessen**

##### ***Uklarhet rundt ny planprosess og områderegulering/detaljregulering***

Det mest interessante funnet tilknyttet den nye plan- og reguleringsprosessen, er informantenes samlede syn på usikkerheten tilknyttet dagens inndeling i, og praktiseringen av, områderegulering og detaljregulering. Samtlige informanter beskriver den nye strukturen på planhierarkiet, med inndeling i områderegulering og detaljregulering som uklar. Da mye av den tidligere forskningen på planprosessen er av en eldre dato enn den nye plan- og bygningsloven av 2008, fremkommer det lite i forskningen som omhandler akkurat denne utfordringen. S informantenes samstemte syn på dette, og med bakgrunn i egne erfaringer, er det likevel grunn til å stille spørsmål om kommunene i dag praktiserer de to ulike planformene entydig. I pbl. står det spesifisert når en områderegulering skal legges til grunn for reguleringsarbeidet, og hvilke retningslinjer som da gjelder. I denne oppgaven fremkommer det at kommunens anvendelse av disse ulike plantypene muligens avviker fra hva som oppfattes å være intensjonen beskrevet i plan- og bygningsloven. Alternativt er det for upresist definert hvordan dette skal håndheves av kommunen, som dermed åpner for mer tilfeldighet i valg av planform. Informantene påpeker en økende tendens til at administrasjonen

oftere initierer bruk av områderegulering som planform. I tillegg beskrives det at boligutviklerne i økende grad bekoster og driver frem områdereguleringssakene. Det er grunn til å spørre om dette er sammenfallende med intensjonen bak loven. Der fremgår det at områderegulering er kommunens ansvarsområde, både som tiltakshaver og som utfører. Likevel er det i dag klare tendenser til at kommunen overlater dette ansvaret til private utbyggere. Usikkerheten rundt hvilken plantype som til en hver tid skal anvendes, vurderes derfor å utgjøre en stor risiko. Dette fordi det får avgjørende betydning både for kostnadsbildet og gyldigheten på plansakene. Videre får de ulike rettighetene og pliktene tilhørende de forskjellige plantypene avgjørende betydning for utbygger. Det bør i denne sammenheng legges til at reglene fortsatt er relativt nye, og at manglende erfaring og innsikt i hvordan prosessen egentlig skal håndheves kan være årsaken til noe av utbyggenes skepsis. Funn i denne oppgaven tyder likevel på at dette er et innsatsområde hvor det er grunn til å gjennomgå praktiseringen av plan- og bygningsloven.

Et ytterligere interessant funn tilknyttet denne problemstillingen er informantenes tilbakemeldinger om kommunens rolle i prosjekter som gjennomføres som områderegulering. Det blir trukket frem eksempler på at kommunen i disse tilfellene ofte ikke har tilstrekkelig ressurser til å utarbeide områdeplanene. Dette resulterer i at de private eiendomsutviklerne ser seg nødt til å påta seg å gjennomføre og bekoste områdereguleringen selv, men med kommunen som formell tiltakshaver. I disse tilfellene betaler utviklerne for selve prosessen. Som kompensasjon slipper de å betale saksbehandlingsgebyr til kommunen. På denne måten skjer det en form for byttehandel som begge parter kan være tjent med, men som trolig avviker fra intensjonen i ny plan- og bygningslov. I denne typen tilfeller er det også avgjørende om kommunen i tillegg pålegger utbygger å utarbeide en detaljregulering, eller om prosjektet kan gå rett til rammesøknad. Et mulig alternativ til kommunens anvendelse av områderegulering, er en mer konsekvent bruk av detaljregulering. Dette vil trolig føre til økte inntekter for kommunen gjennom pålagte gebyrer og en økt kontroll på rammen for prosjektet, fordi detaljregulering inneholder større krav til presise føringer. For utviklerne vil dette kunne føre til økt innflytelse og forutsigbarhet på planforslaget. På den andre siden vil en økt bruk av detaljregulering kunne føre til strammere reguleringsføringer, og derigjennom en mer omfattende prosess grunnet økt detaljeringskrav. Dette vil trolig oppfattes av utviklerne som en negativ konsekvens. Selv om utvikler i enkelte tilfeller kan være tjent med den økte anvendelsen av områdereguleringer, er de ikke nødvendigvis tjent med den uforutsigbarheten som ligger i kommunens praktisering av dette. På bakgrunn av dette oppfordres det derfor til en gjennomgang av intensjonen bak den nye planprosessen og en mer konsistent håndheving og praktisering av lovverket rundt bruken av områderegulering og detaljregulering.

### ***Kort gyldighet for privat reguleringsplan***

En konsekvens av uklarheten i tolkningen av regelverket rundt områderegulering/detaljregulering, er usikkerheten tilknyttet reguleringsplanenes gyldighet. For utvikler er det av stor betydning

hvilken plantype som dermed skal anvendes. For privat initierte detaljreguleringsplaner er gyldigheten på reguleringsplaner fem år. Dette gjelder derimot ikke for områdereguleringsplaner, selv om disse er utført av private. Dette fordi de formelt er kommunens ansvarsområde. Et flertall av utviklerne fremhever nettopp den korte gyldigheten til private detaljreguleringsplaner som en risikofaktor som byr på ekstra usikkerhet i den lange prosessen med utvikling av boliger i transformasjonsområder. Det er ikke funnet tidligere forskning som sier noe om risikoen tilknyttet kort gyldighet på privat initierte reguleringsplaner. Dette skyldes mest sannsynlig at denne risikoen er en direkte konsekvens av den nye plan- og bygningsloven, som det har vært gjennomført foreløpig begrenset forskning på. Flere av boligutviklerne er ikke prinsipielt motstandere av en lovbestemt gyldighet på privat initierte reguleringsbestemmelser, men fremhever likevel dagens gyldighet på fem år som for kort for å kunne håndtere usikkerheten tilknyttet markedsrisikoen og byggerisikoen i prosjektet. Erfaring fra utvikling av boliger i transformasjonsområder tilsier at dette er langvarige prosesser. Dette gjør at gyldigheten på fem år vurderes som et betydelig usikkerhetsmoment for utbygger.

Basert på innsatsen og kostnadene ved utarbeidelse av reguleringsplaner er det grunnlag for å påstå at gyldigheten av disse planene bør forlenges. Det bør likevel nevnes at noe av intensjonen bak reglene om kort gyldighet er god, nemlig ønsket om et dynamisk plansystem som gjennom relativt kort gyldighet skal hindre gamle og utrangerte reguleringsplaner. Likevel er det grunn til å hevde at denne dynamikken mest sannsynlig bør erstattes av økt forutsigbarhet for utbygger, for å unngå tidsnød ved gjennomføring av kompliserte byggesaker. Basert på overstående drøfting er det nærliggende å vurdere en revurdering av pbl. når det gjelder gyldigheten på private reguleringsplaner. Dette kan gjøres enten i form av forlenget gyldighet, eller ved bortfall av denne regelen for privat initierte reguleringsplaner. Et mulig bortfall vil på den andre siden kunne føre til en slags sovepute for utbygger og dermed flere utdaterte reguleringsplaner. Derfor er en forlengelse av gjeldende frist et anbefalt tiltak for en mulig forbedring av dagens plan og reguleringsprosess, vurdert ut fra utviklernes ståsted.

#### **5.2.4 Administrativ behandling**

##### ***Administrasjonens alternativ til planforslaget***

Et flertall av utviklerne fremhever administrasjonenes økende bruk av innsendelse, og/eller trussel om innsendelse av parallelt planforslag, som en potensiell risikofaktor for reguleringsprosessen. Den økende tendensen til at administrasjonen sender inn eget planforslag, som alternativ til utviklers, beskrives som et resultat av økende uenighet mellom utbygger og administrasjon. Tidligere forskning fremhever også problemstillingen med avvikende syn på planforslagets innhold mellom administrasjon og utviklere. Børrud skriver i sin doktorgradsavhandling (2005) om utfordringene tilknyttet dette. Hun fremhever at plan- og bygningsloven skaper utfordringer for planetaten ved å pålegge etaten å forberede saker for politisk behandling, selv om de ikke er enige i

innholdet. Dermed oppstår praksisen med innsendelse av parallelle planforslag fra etatens side. Her er det sammenfall mellom denne oppgavens funn og funn i tidligere forskning. Derimot omhandler ikke den tidligere forskningen noen beskrivelse av den spesifikke risikoen tilknyttet administrasjonens parallelle innsendelse av eget planforslag. Forklaringen kan ligge i det boligutviklerne beskriver å være en økende tendens i senere tid. I tillegg fremkommer det av oppgavens resultatdel at denne utfordringen er særlig stor i enkelte Østlandskommuner, og spesielt stor i Oslo- og Bærum kommune. Det er derfor nærliggende å tenke seg at dette er en problemstilling som trolig i størst grad gjelder kommuner med høyt utbyggingspress på boligsiden, og av den grunn må ha en mer utbyggingsrestriktiv boligpolitikk for å dempe utbyggingstrykket. Det kan imidlertid også skyldes at de store kommunene har en mer kompetent og mer ressurssterk planavdeling, som i større grad har muligheten til å utarbeide egne planforslag. Administrasjonen har med hjemmel i pbl. full rett til å sende inn eget alternativ til planforslag parallelt med tiltakshavers. De deltagende eiendomsutviklerne opplyser at de er kjent med denne rettigheten, og de er videre enige i at denne rettigheten bør opprettholdes, som en del av den demokratiske prosessen. Fordi kommunen er tildelt myndighet til å utarbeide og vedta reguleringsplaner vurderes det som naturlig at kommunens utøvende organ, kommuneadministrasjonen, har rett til å utarbeide egne planer. Det er ikke lenge siden kommunen utarbeidet alle reguleringsplaner selv, uten bistand fra private. Med bakgrunn i dette, er det derfor omfanget og hyppigheten i anvendelse av administrativ planinnsendelse som bør vurderes nærmere.

Det vurderes på bakgrunn av undersøkelsen, at administrasjonen i stadig økende omfang sender inn egne alternativ til planforslag. Utfordringen tilknyttet denne praktiseringen er at det kan utvikle seg en ukultur hvor de to «partene», boligutvikler og administrasjon, allerede tidlig i prosessen styrer mot to ulike alternativer. Prosessen kan da gå glipp av viktige forhandlinger og kompromisser på veien mot et omforent planforslag, som bidrar til styrkede prosjekter. Ved at forhandlingsprosessen svekkes, svekkes også kvaliteten på begge de parallelle forslagene. Konsekvensen blir at politikerne oftere må velge mellom to mer ytterliggående alternativ. Dette tjener ikke nødvendigvis saken og dagens boligutvikling. Dersom påstandene om økt bruk av denne praksisen stemmer, bør det vurderes å innføre insentiver for å få frem flere omforente planforslag. Det er viktig å presisere at samtlige informanter sier de i dag etterstreber å komme frem til et omforent planforslag med administrasjonen. Forhandlingen og veien frem mot en mulig omforent plan beskrives likevel som noe ulik blant informantene. Enkelte påpeker et behov for å starte forhandlingene med et taktisk påslag i utnyttelse, nettopp for å ha litt å gå på gjennom forhandlingene. Andre beskriver på motsatt side at de etterstreber å starte forhandlingene med det de mener er den beste løsningen innenfor sitt forhandlingsrom i møte med administrasjon og saksbehandler. Flesteparten av informantene beskriver til tross for ulik tilnærming at det søkes å møte administrasjonen til forhandlinger med et så realistisk volum som mulig for å oppnå et omforent reguleringsforslag. Likevel finner enkelte utviklere et behov for å legge på litt ekstra volum før forhandlinger, da de opplever at

administrasjonen er «programmert» til å senke utnyttelsen som utvikler har som utgangspunkt for forhandlingene, noe som er svært uheldig for samarbeidsprosessen mellom administrasjon og tiltakshaver. Denne situasjonen medfører videre et dårligere samarbeidsklima, og en mer lukket kommunikasjon partene imellom.

Basert på overstående drøfting vurderes den hyppige innsendelsen av administrasjonens egne planforslag som en stor utfordring for dagens reguleringsprosess. Det vurderes som mest tjenlig for kvaliteten på alle planforslag med en prosess hvor administrasjon og tiltakshaver i det lengste styrer mot å lande et omforent og ferdig forhandlet planforslag til politisk behandling. Dette vil føre til økt forutsigbarhet for alle parter i prosessen og samtidig styrke kvaliteten på det omforente planforslaget som oversendes politikerne.

### ***Manglende kommunikasjon mellom administrasjon og politikere***

Et flertall av informantene beskriver mangelen på kommunikasjonen mellom administrasjon og politikerne som en potensiell kilde til økt uforutsigbarhet i dagens plan- og reguleringsprosess. Informantene fremhever at utfordringene tilknyttet manglende kommunikasjon stadig blir tydeligere ettersom avstanden mellom de politiske målene for boligbygging og administrasjonens holdning til utbyggingsvolum stadig øker. Det fremstår som vanskelig for utvikler å navigere i dette landskapet mellom administrativt og politisk syn på utbyggingstakten. Funnet støttes av tidligere forskning, blant annet i rapporten «Kartlegging av planprosesser i Osloregionen» (Kiil, 2013), hvor det påpekes et behov for økt involvering av politikere tidligere i prosessen, for derigjennom å kunne gi klarere føringer for den videre prosessen. Her er det samsvar mellom oppgavens funn og tidligere teori. Utfordringen beskrives som størst i funnene tilknyttet denne oppgaven. Årsaken til at problemet ikke fremstår som like utfordrende i tidligere forskning skyldes trolig tendensen til en utvikling som går i negativ retning, med økende avvik mellom politisk og administrativt syn på utbyggingspolitikk, trolig som en konsekvens av manglende intern kommunikasjon. Skiftet i utbyggingspolitikken de siste årene, hvor politikerne har innsett behovet for en raskere utbyggingstakt, har sannsynligvis også bidratt. Det kan videre fremstå som om administrasjonen, særlig i Oslo kommune, men også i andre Østlandskommuner hvor boliggetterspørselen er stor, ikke har tatt inn over seg de politiske signalene om et behov for en raskere utbyggingspolitikk. Alternativt kan det skyldes at administrasjonen i disse kommunene står sterkt, og i økt grad bruker sin innflytelse i forsøk på å veilede politikerne. Det kan videre tenkes at planavdelingene som representerer kommunens kompetanse på området, ofte har faglig belegg for å være uenige i politikernes ønske om økt boligutbygging. Politikerne representerer derfor et helhetsbilde, mens administrasjonene tar seg best av enkeltsaker. Dette resulterer i dag i stadig flere innsendelser av egne administrative planforslag. Resultat har blitt at politikerne i økende grad stemmer for utbyggeres planforslag, fordi dette sammenfaller med de politiske interessene. Grunnen til at politikerne i økende grad ønsker å stemme for en økt utbyggingstakt skyldes derfor på den ene

siden ønsket om å etterkomme utbyggingsbehovet. På den andre siden kan dette trolig skyldes politikernes ønske om å fremstå som handlingskraftige i media. Det er imidlertid grunn til å spørre seg om politikernes ønske om en raskere utbyggingstakt går på bekostning av kvaliteten på prosjektene som vedtas. Når politikerne ser bort fra administrasjonens vurdering, velger de samtidig bort administrasjonen som faginstans og veileder i plansaker. Dette kan være problematisk og kan gå ut over kvaliteten på boligprosjektene. På den andre siden kan det vise seg å være behov for denne fremgangsmåten fra politikerne, dersom distansen mellom politiske målsetninger og administrasjonens tolkning av de politiske signalene faktisk viser seg å bli for stor.

Konsekvensen av den økte avstanden mellom politikere og administrasjon i Østlandskommunene kunne vært at utviklerne i økende grad foretrakk å gå direkte til politikerne for å forankre sitt planforslag. Tidligere forskning, blant annet Nordahl m.fl (2007), beskriver at mange utviklere ønsker å gå direkte til politikeren for en forankring av sine planforslag og dermed nedprioritere administrativ dialog. Tidligere forskning avviker derfor klart fra funnene gjort i tilknytning til denne oppgaven. Her fremgår det at de bransjeledende boligutviklerne som deltok i intervjuene i det lengste søker å gjennomføre en god dialog med administrasjonen, før de eventuelt går til politikerne. Ingen av utviklerne oppgir at de har som strategi å gå direkte til politikerne, selv i prosjekter hvor det antas å være en stor avstand mellom administrasjon og politikere. En mulig forklaring kan være at informantene gjennom intervjuene ønsker å fremstå som gode forbilder. Likevel er trolig beste forklaring utviklernes rolle som flergangsbygherrer. En flergangsbygherre er avhengig av god dialog med administrasjonen, også for kommende prosjekter. Basert på denne betraktningen er det nærliggende å se om plan- og bygningsloven kunne vært supplert med en innføring av en obligatorisk orientering rundt planforslagene for både administrasjon og politikere tidlig i reguleringsprosessen. På denne måten kan politiske ønsker formidles til utviklere på et tidlig tidspunkt. Det vil videre være mulig å avdekke uenighet på et tidligere tidspunkt, og dermed gjøre det mulig å bruke resten av prosessen til å forhandle frem en enighet rundt dette.

### ***Manglende kompetente ressurser hos planmyndighetene***

Flere av landets største boligutviklere fremhever gjennom intervjuene at de er skeptiske til administrasjonens tilgang på kvalifiserte ressurser. De fremhever det de oppfatter som en mangel på tilgang til fagpersoner med planfaglig bakgrunn i administrasjonen, noe som oppgis å være en utfordring for dialogprosessen med administrasjonen. Boligutviklerne poengterer at dette er en utfordring spesielt tilknyttet de mindre kommunene. Oslo kommune fremheves derimot som en foregangs kommune med god dekning av kompetente saksbehandlere. Funnet av manglende kompetanse hos administrasjonen, støttes av tidligere oppdatert forskning. Rapporten «Kartlegginger av planprosesser i Osloregionen» (Kiil, 2013), fremhever at den private boligutviklingsnæringen etterspør flere fagpersoner til administrasjonen, særlig med arkitektfaglig eller annen planfaglig bakgrunn, og gjerne med erfaring fra det private næringslivet. Dette

understøttes av funn i oppgaven, hvor flere beskriver et økt behov for sivilarkitekter, sivilingeniører og annen planfaglig bakgrunn til administrasjonene rundt i de mindre Østlandskommunene. Utfordringen tilknyttet mangelen på kompetanse beskrives å gjøre dialogen og forhandlingene med administrasjonen vanskeligere. Det er grunn til å anta at denne mangelen på kompetanse i planavdelingene bidrar til at dialogen med administrasjonen fort flyttes opp på et mer overordnet og teoretisk nivå. Det vurderes da som vanskeligere å komme gjennom med planfaglig argumentasjon, når kommunen mangler denne type kompetanse. Det kan tenkes at denne utfordringen har tiltatt i senere tid, og i så måte er en relativt ny utfordring, blant annet fordi private aktører i økende grad ansetter personer med kommunal saksbehandlingsbakgrunn. Trolig er profesjonaliseringen av den private eiendomsutviklingsbransjen delvis skyld i dette, slik det også fremgår i Børrud (2005), hvor det vises til at den private eiendomsutviklingsbransjen er under en stadig profesjonalisering. Grunnen ligger også i at plan- og reguleringsprosessen stadig blir mer privat initiativdrevet og stadig mer kompleks. En konsekvens av denne profesjonaliseringen blir at den private utviklerbransjen stadig tiltrekker seg mer fagkompetanse fra administrasjonen, som igjen resulterer i utfordringen med en faglig svekket planavdeling i kommunene, og da særlig i de mindre kommunene. Basert på utfordringene som skapes, er det viktig for plan- og reguleringsprosessen at balansen i den planfaglige kompetansen mellom det offentlig og det private gjenopprettes. Foreløpig ser dette ut til å være et problem som er særlig knyttet til de mindre kommunene, men det er ikke utenkelig at denne utfordringen også kan ramme de store kommunene, dersom ikke tiltak iverksettes for å redusere kompetanseoverførselen fra det offentlige til det private.

### ***Stramme rammer***

Tidligere forskning peker på at eiendomsutviklere ser store utfordringer tilknyttet stramme rammer i reguleringen. Børrud beskriver i sin doktorgradsavhandling fra 2005 at utfordringen med stramme rammer bidrar til store utfordringer senere i byggeprosessen. Dette problemet er kjent i eiendomsutviklingsbransjen, noe som også fremgår av svarene gitt i denne oppgavens undersøkelse. På bakgrunn av dette etterstrebes det ofte fra utviklere det som ofte omtales som «robuste» reguleringer, som inneholder god margin og fleksibilitet mellom regulerte grenser og planlagt utnyttelse. Dette skjer ofte med motstand fra planmyndigheter og administrasjon som i motsetning til utvikler ønsker å skreddersy reguleringen til det illustrerte prosjektet for å sikre den fremtidige utviklingen. Her ligger det en potensiell interessekonflikt. Basert på erfaringer fra tidligere prosjekter, er det svært viktig å sikre en tilstrekkelig grad av robusthet og fleksibilitet i planforslagene. Dette er viktig fordi det endelige boligprosjektet ofte avviker en del fra illustrasjonsprosjektene som er en del av reguleringsprosessen. Derfor er det viktig å legge inn margin i reguleringsplaner og -bestemmelser, for å åpne for senere justeringer og tilpasninger når prosjektet utvikles mer i detalj.



### 5.2.5 Politisk behandling

#### *Uforutsigbarhet i politiske vedtak*

Resultatene av undersøkelsen viser at et stort flertall av utviklerne mener at uforutsigbarheten tilknyttet de politiske vedtakene, utgjør den største og viktigste enkeltstående risikofaktoren i dagens plan- og reguleringsprosess. Det er her konsekvensene av utfallet blir størst for boligutvikleren ved et negativt vedtak. Den politiske avgjørelsen er også det punktet hvor utviklerne i minst grad kan styre utfallet. Likevel er det mulig gjennom god kommunikasjon og dialog med politikere å være med på å påvirke utfallet. Informantene begrunner risikoen med bruk av skjønn tilknyttet de politiske vedtakene og videre uforutsett påvirkning på beslutningstagerne. Tidligere forskning fremhever også politiske beslutninger som særlig avgjørende for initiativtakerne og dermed tilknyttet mye uforutsigbarhet. I Nordahl m. fl. (2007), fremgår det at dette er så viktig for utbyggerne, at de søker å stille i politiske møter for å motvirke at politikeren snur, som følge av blant annet nabo protester. Når det drøftes rundt politikernes beslutningsgrunnlag i plansaker, er det viktig å sette seg inn i politikernes mulighet for økt involvering i enkeltsaker. For at politikere skal kunne involveres ytterligere i enkeltsaker, er det viktig at bransjen får mulighet til å fremlegge sitt planforslag for politikere. Dette vil kunne bedre politikernes beslutningsgrunnlag. Når utbyggere fremhever utfordringer tilknyttet den politiske beslutningsprosessen er det viktig ikke å undergrave det demokratiske prinsippet med at det er de folkevalgte som tar beslutninger med den kompetansen de folkevalgte til en hver tid innehar. Det er ingen grunn til at det skal stilles større krav til politikere ved behandling av plansaker, enn ved behandling av andre typer saker. Når informantene påpeker at beslutninger blir tatt på et for tynt grunnlag, må det samtidig vurderes om utbyggerne hevder dette for å kamuflere politiske vedtak som går i deres disfavør. På bakgrunn av innhentet informasjon i denne oppgaven, vurdert opp mot hva som fremkommer av tidligere forskning, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved hvor mye politikere setter seg inn i enkeltsaker før det fattes vedtak. Av egne erfaringer er det i stor grad varierende hvor inngående politikere har satt seg inn i plansaker som skal behandles i kommunestyret. Tidligere erfaringer viser at det primært er de større og mer omtalte prosjektene politikere setter seg grundig inn i. Hvor grensen skal gå for hva som anses å ha tilstrekkelig kunnskap for å fatte politiske beslutninger må sees i sammenheng med politikernes mulighet for å sette seg inn i enkeltsaker.

Det er i dagens plan- og reguleringsprosess lagt inn en økt grad av bruk av skjønn, ifølge Nordahl m.fl. (2007). Dette er gjort for å imøtekomme utbyggeres behov for mer dynamikk i planprosessen. I likhet med hva Nordahl m. fl. vurderes likevel utfordring tilknyttet bruken av skjønnsmessig avgjørelser å være problematisk for boligutviklere, fordi dette også medfører økt uforutsigbarhet. Basert på overstående drøfting om bruken av skjønn i reguleringsprosessen, vurderes det at balansen mellom dynamikken bruken av skjønn gir, og den manglende forutsigbarheten denne bruken fører til, ikke er godt nok avstemt i dagens plan- og reguleringsprosess. Dette gavner også i mindre grad de profesjonelle boligutviklerne som i stor grad foretrekker forutsigbarhet i sine plan-

og reguleringsprosesser. Som tidligere omtalt fremstår det tydelig at de store tunge boligutviklerne i dag i større grad ønsker seg økt forutsigbarhet, fremfor økt usikkerhet, og derigjennom mulighet for større oppside. Bruken av skjønn i planprosessen kan derfor med fordel formaliseres og struktureres, for å oppnå ønsket forutsigbarhet, både for utvikler og planmyndighet.

### ***Manglende politisk dialog***

Flere av boligutviklerne i undersøkelsen fremhever manglende politisk dialog som den største grunnen til uforutsigbarheten i de politiske vedtakene. Spesielt utfordrende er dette når de ulike kommunene tilbyr ulik adgang til politisk dialog i forkant av politiske vedtak. Dette medfører at utvikleren må ha inngående kunnskap om kommunenes håndtering av saker, før de utarbeider strategi for politisk involvering. Uforutsigbarheten som ligger i den varierende tilgangen på politisk dialog for de ulike kommunene omtales også av Berit Nordahl (2012), hvor det beskrives at kommunen løser politisk dialog med eiendomsutviklere høyst ulikt fra kommune til kommune. På dette punktet er det dermed sammenfall mellom funn i denne oppgaven og tidligere forskning. I rapporten utført av Kiil fra 2013, fremgår det også at næringen etterspør økt grad av politisk dialog som et naturlig ledd i reguleringsprosessen. Det er dermed med relativt stor sannsynlighet grunnlag for å hevde at det i dagens reguleringsprosess er for lite dialog mellom politikere og boligutviklere. Utfordringen antas å oppstå fordi problemstillinger og synspunkter ikke blir drøftet i tilstrekkelig grad med politikere i forkant av politisk behandling. Positive erfaringer fra saker med tett og god dialog med politikere, gjør at det anbefales å innføre mer obligatorisk kontakt mellom tiltakshaver og politikere for å oppnå tidligere og mer effektiv avklaring av politiske synspunkt. I denne sammenheng er det likevel viktig å huske på betydningen av tilstrekkelig avstand mellom tiltakshaver (boligutvikler) og beslutningstaker (politikere). Dersom det oppstår for tette bånd mellom disse, grunnet økt samarbeid, kan dette være en potensiell fare for uavhengigheten i den demokratiske beslutningsprosessen. Det er likevel grunn til å anta at en prosess hvor politikerne på et tidlig tidspunkt kan få kommunisert sine synspunkter til utviklere og administrasjonen vil være mulig å oppnå uten at det oppstår for tette bånd. På bakgrunn av dette anbefales det å vurdere om planprosessen kunne vært supplert med krav om økt politisk dialog og samarbeid.

### ***Naboers påvirkning på politisk vedtak***

Naboers påvirkning på politiske beslutninger oppgis å være en betydelig risikofaktor i plan- og reguleringsprosessen. Funn i oppgaven viser at naboers påvirkning på de politiske vedtakene kan få avgjørende betydning. Særlig avgjørende viser dette seg å være i de mindre Østlandskommunene. Det fremkommer av resultatene i oppgaven et tydelig skille mellom store og små kommuner, for hvor stor påvirkning naboer har på de politiske vedtakene. Årsaken til dette er tidligere drøftet under punktet nabopåvirkning i medvirkningsavsnittet. På dette punktet viser det seg å være samsvar mellom funn i tidligere forskning og denne oppgavens resultater, noe som aktualiserer og understreker betydningen av risikofaktoren med nabopåvirkning. Konsekvensene av naboers

politiske påvirkning i mindre kommuner er trolig resultat av tette bånd mellom politikere og naboer. Utfordringen blir at enkeltstående naboers påvirkning på politikere kan vektes tyngre enn samfunnsinteressene. Når det drøftes hvorvidt naboers påvirkning på politikere er riktig eller feil, er det viktig å presisere at alle informantene støtter naboenes rett til medvirkning i planprosessen. Det er derfor vektingen av naboers synspunkter og derigjennom påvirkning på lokalpolitikere, som bør vurderes nærmere. Samtidig er det svært viktig å opprettholde naboernes rett, og dermed naboers rett til å uttale seg gjennom medvirkning i prosessen. Under forutsetning av at naboernes rett opprettholdes, kan det være aktuelt å se nærmere på prosessen med nabomedvirkning og naboers påvirkning på politiske beslutninger, og gjøre en vurdering av om dagens prosess er samfunnstjenlig. Spesielt viktig vurderes dette å være i de mindre kommunene.

### **5.2.6 Resultat og vedtak**

Dette avsnittet omhandler resultatet av plan- og reguleringsprosessen og risikoen tilknyttet utfallet av prosessen. Resultatet av reguleringsprosessen er målet for utviklerne når de går inn i den omfattende prosessen med å endre reguleringsformål og utnyttelse på en eiendom. Gjennom intervjuene nevnes de tre kjente faktorene utnyttelse, tid og reguleringsformål. Disse tre faktorene sammenfaller med tidligere forskning. Børrud (2005) beskriver risikoene tilknyttet disse avgjørende faktorene, og den direkte konsekvensen dette får på resultatene av plan- og reguleringsprosessen.

#### ***Lang tidsbruk i reguleringsprosessen***

Samlet tidsbruk i reguleringsprosessen og avvik fra fastsatt fremdrift er nevnt av samtlige utviklere som den største risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess. Tid utgjør en stor del av resultatet i form av reduserte kostnader til konsulenter, samt reduserte finanskostnader. Videre er tidsbruk for prosessen helt avgjørende for «timingene» av boligprosjektet. Dette er avgjørende for å treffe et ønsket boligmarked. Tidsbruken er derfor en risikofaktor som i tillegg til å påvirke reguleringsrisikoen, også påvirker finansrisikoen, prosjektrisikoen og markedsrisikoen. Forutsigbarhet og flyt i gjennomføringene av plan- og reguleringsprosessen påvirker alle de fire hovedkategoriene av risiko som preger dagens eiendomsutvikling. Plan- og bygningsloven har relativt klare tidsfrister for mange ledd av reguleringsprosessen. Det er når prosessen kommer til de fasene hvor det ikke lenger er tilknyttet lovbestemte tidsfrister at kontrollen opphører. Det skal i denne sammenhengen nevnes at administrasjonen og planmyndighetene også er tjent med en raskere saksbehandling. Derfor er det lite som tilsier at tidsbruken fra deres side økes bevisst. Med bakgrunn i sammenfallende funn i denne oppgaven og tidligere forskning som blant annet rapporten «Kartlegging av planprosesser i Osloregionen» (Kiil, 2013), er det grunn til å hevde at dagens boligutviklere er tilfredse med de delene av prosessen hvor det allerede gjelder lovbestemte tidsfrister. Derfor er det i de delene av prosessen hvor det i dag ikke eksisterer gjeldende tidsfrister at det bør innføres klare føringer og frister for saksbehandlingstiden. Det dreier seg spesielt om tidsfrister for saksbehandling hos høringsinstansene, tidsfrister tilknyttet innsigelsessystemet og

tidsfrister tilknyttet politisk behandling av både overordnede kommunale planer, samt privat initierte reguleringsplaner. Hvorvidt det er mulig å lovfeste tidsfrister for samtlige av plan- og reguleringsprosessens faser, og i hvilken grad dette eventuelt vil slå positivt ut, bør undersøkes nærmere. Likevel er det tydelig at forutsigbarheten tilknyttet tidsbruken i gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen er svært avgjørende for dagens boligutviklere. På bakgrunn av dette oppfordres det til å vurdere nøye muligheten for en innstramning av de ulike instansenes tidsbruk tilknyttet saksbehandlingen for plan- og reguleringsprosessen.

### ***Tillatt utnyttelse***

Tidligere forskning peker på tillatt utnyttelse som den viktigste enkeltstående faktoren innen boligutvikling. I denne oppgavens undersøkelse fremgår det derimot at dette ikke nødvendigvis er det viktigste suksesskriteriet for en vellykket reguleringsprosess, men enkelte informanter oppgir at tillatt utnyttelse for dem er det viktigste målet med reguleringsprosessen. De fleste mener likevel tidsbruken ved gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen er viktigere og mer avgjørende for hvor vellykket prosjektet blir. På dette punktet er det dermed avvik i forhold hva tidligere forskning har kommet frem til. Utnyttelse er svært målbart og ved kjøp av tomter er det derfor utnyttelsen som styrer verdien av tomten, og som senere legges til grunn for utviklernes prosjektkalkyler. Likevel fremstår utnyttelse som en for enkel måte å måle suksess på. Det er riktig at økt utnyttelse genererer flere leiligheter og derigjennom flere salgbare kvadratmeter. Det er likevel viktig å påpeke at en svært høy utnyttelse ikke er synonymt med god økonomi i prosjekter. Flere av informantene påpeker blant annet at en for høy utnyttelse kan påvirke prisnivået på boligene på en negativ måte. Derfor fremstår det som den beste strategien å styre mot en utnyttelse tilpasset tomtens forutsetninger og ikke for en hver pris søke å maksimere utnyttelsen. Erfaringsmessig er utnyttelsesgraden det punktet hvor det oftest oppstår uenighet i møte mellom administrasjon og utviklere. Dette kan trolig endres dersom utviklere i møte med administrasjonen presenterer en utnyttelse de mener prosjektet reelt kan tåle. Videre bør administrasjonen i større grad avstemme sine synspunkter med de politiske signalene. Slik kan forhåpentligvis uenighetene rundt tillatt utnyttelse reduseres. Når utviklerne ikke samlet fremhever utnyttelse som den største risikofaktoren, slik tidligere forskning peker i retning av, kan dette skyldes at risikoen for å oppnå ønsket utnyttelse har blitt mindre de siste årene. Trolig er det et resultat av mer sammenfallende interesser mellom utviklere og politikere som i Østlandsområdet i dag begge ønsker en økt boligutbygging.

En fordel ved dagens plansystem er loven som gir utviklere en rett til å fremlegge og argumentere for sitt planforslag ovenfor politikerne, selv om det avviker fra administrasjonens synspunkt. Med dette får eiendomsutviklerne i følge Børrud (2005), både en anledning og en oppfordring til å argumentere for sitt forslag til «høyeste og beste» utnyttelse av eiendommen. Dette er en forbedring mot det tidligere plansystemet, hvor det var kommunens plikt og rett å fremme nye planer for

politisk behandling. Denne prosessuelle forbedringen kan bidra til at informantene i denne oppgaven ikke fremhever risikoen tilknyttet utnyttelsesgrad som like relevant som det tidligere forskning peker på. En annen årsak kan være at de deltagende eiendomsutviklerne i denne oppgaven er blant landets største aktører innenfor boligutvikling. Dermed utgjør trolig ikke utnyttelse for hvert enkelt prosjekt like stor betydning, fordi de de kan spre risikoen på flere prosjekter. Det fremstår som et samlet syn fra informantene at god dialog og godt samarbeid med planmyndighetene for kommende prosjekter er vel så viktig som å få maksimalt ut av hvert enkeltprosjekt. Opprettholdelsen av sitt gode rykte og samarbeid med planmyndighetene verdsettes derfor høyt. Det er derfor nærliggende å tro at usikkerheten rundt oppnådd utnyttelsesgrad i dag ikke er like stor som tidligere forskning peker i retning av.

### **5.2.7 Risiko tilknyttet eksisterende forhold på tomten**

Som siste gruppe av risikofaktorer beskriver informantene tre spesifikke utfordringer tilknyttet eksisterende forhold på tomten ved utvikling av transformasjonsområder. De to risikofaktorene er tilknyttet verneinteresser, usikkerhet til eksisterende installasjoner både på og under bakken og tidspunkt for når eksisterende leieforhold skal opphøre.

#### ***Verneinteresser***

Samtlige av utviklerne kommer inn på forholdet rundt verneinteresser tilknyttet eksisterende bygninger som en potensiell risikofaktor ved utvikling av transformasjonseiendom. Tidligere forskning beskriver også utfordringer i relasjon til verneinteresser. I den nylig utførte rapporten «Kartlegging av planprosesser i Oslo regionen» (Kiil, 2013), konkluderes det med behovet for «*et mer avklart forhold til antikvariske myndigheter vedrørende retten til å ta beslutninger*». Dette samsvarer med funnene gjort i denne oppgaven. Informantene påpeker at det spesielt er tidspunktet for avklaringer rundt verneinteresser som i dag er en potensiell kilde til økt uforutsigbarhet. De største utfordringene oppstår når vernesaker blir videresendt til Riksantikvaren og fylkeskommunale verneinteresser. Disse instansene har innsigelsesrett og det kan se ut som om de i økende grad benytter seg av denne retten. Ut fra informantenes beskrivelse innebærer dette at dersom det potensielt er tilknyttet verneinteresser til en eiendom er de antikvariske myndighetene i dag svært tidlig ute med å sende inn innsigelse, eller varsel om mulig innsigelse. Inr. 1 beskriver derfor at de holder seg langt unna eiendommer hvor det er mulighet for involvering fra verneinteresser, med mindre risikoen for utvikler er minimert gjennom kontraktsgrunnlaget med grunneier/selger.

Det kan med bakgrunn i overstående informasjon stilles spørsmål om uforutsigbarheten rundt avklaringsspørsmålet tilknyttet verneinteresser i dag påvirker boligutviklingen. Det kan videre tenkes at dette igjen påvirker samfunnsinteressene i negativ retning, dersom samfunnsinteressene tilsier økt boligbygging. På den andre siden skal betydningen av et aktivt vernebyråkrati ikke

undervurderes. Det er svært viktig at kulturhistorisk viktige bygninger vernes, og beskyttes mot økonomiske interesser som ønsker å rive/ødelegge disse. Det er også forståelig at de antikvariske myndighetene trenger tid til å fatte avgjørelser rundt vernestatus på bygg som befinner seg i grenseland av verneverdier. Nettopp derfor burde systemet trolig lagt opp til en prosess hvor det søkes å være tidlig ute med å registrere potensielle verneinteresser. Dette er langt på vei innført i blant annet Oslo kommune, gjennom sin «Gule liste» og gjennom det nasjonale Sefrak-registeret. Likevel gjenstår det en endelig vurdering for de fleste bygningene oppført på disse listene. Det kan tenkes at en videreutvikling av et system som Oslo kommune har innført, kan være en løsning på utfordringen. Dersom et tilsvarende videreutviklet system/register ble innført i alle kommuner kunne dette mest sannsynlig vært til hjelp for aktørene som vurderer å utvikle transformasjonseiendommer. Dette ville gitt en bedret forutsigbarhet for dagens boligutviklere, gjennom en tidlig avklaring tilknyttet vernestatus. Målet er ikke et svakere vern, men en tydeligere og raskere prosess rundt avklaringen av hvor vernet skal prioriteres.

### ***Usikkerhet rundt eksisterende forhold i grunnen***

Et stort flertall av utviklerne beskriver usikkerhet tilknyttet ukjente forhold i grunnen som en risiko som preger utvikling av transformasjonseiendom. Denne risikoen er en usikkerhetsfaktor bransjen vier mye oppmerksomhet. Det fremkommer av oppgaven at det er svært viktig å styre denne risikoen på et tidlig tidspunkt i prosessen. Utviklerne trekker spesielt frem forurensing i grunn og kommunale / interkommunale VVS-føringer i bakken som spesielt utfordrende. Usikkerheten oppfattes som spesielt utfordrende fordi oversikten over hva som skjuler seg i bakken er vanskelig å få dokumentert i den tidlige fasen av utviklingen. Likevel mener boligutviklerne at risikoen som ikke er ivaretatt gjennom dagens reguleringsprosess heller bør ivaretas gjennom privatrettslige avtaler, slik det praktiseres i dag. I tillegg er loven, som pålegger den som forårsaker forurensingen å rydde opp i dette, til støtte for boligutviklere ved kjøp av transformasjonseiendom. Tidligere erfaringer fra utvikling av transformasjonseiendommer tilsier at det er svært viktig som utvikler å sikre seg gjennom privatrettslige avtaler med selger, dersom det skulle dukke opp ukjente forutsetninger i grunnen. Basert på funn i oppgaven, og med bakgrunn i egne erfaringer, er det derfor grunn til å tro at plansystemet på dette området fungerer tilstrekkelig. Selv om plansystemet vurderes som tilfredsstillende på dette området, gjenstår det en betydelig risiko som må håndteres mellom kjøper og selger av transformasjonseiendom. Betydningen understrekes av informantens tilbakemelding som tydelig beskriver hvor avgjørende gode privatrettslige avtaler er for å sikre en risikofordeling mellom kjøper og selger, dersom det oppstår uventede funn tilknyttet grunnforholdene.

### ***Risiko ved rivning/ombygging***

Den siste belyste risikofaktoren tilknyttet utvikling av boliger i transformasjonsområder, er usikkerheten tilknyttet tidspunktet for når eksisterende bygg skal rives, vurdert mot videre drift og

eksisterende leietagerforhold. Det fremgår av funn i denne oppgaven at selve transformasjonstidspunktet, valget om igangsetting av bygging eller opprettholdelse av eksisterende drift, er et kritisk valg for utviklerne. Enkelte av utviklerne karakteriserte dette som et «point of no return», hvor tidspunktet for oppsigelse av eksisterende leietaker ikke kan reverseres. Dette er avgjørende for blant annet å treffe et ønsket boligmarked. Det er ikke funnet tidligere forskning som beskriver denne kritiske fasen av boligutviklingen. Trolig skyldes det manglende forskning innen temaet. Det er liten grunn til å betvile boligutviklernes syn på denne milepælen som svært viktig. Egen erfaring fra utvikling av boliger i transformasjonsområder, bekrefter også dette synet på sensitiviteten tilknyttet tidspunkt for opphevelse av eksisterende leietakerforhold. Økt finansrisiko kan bli resultat av en utsettelse av reguleringsprosessen dersom eksisterende leieinntekter opphører. På dette punktet blir derfor både tid og økonomi kritiske faktorer som utvikler forsøker å styre etter best evne. Det gjøres blant annet ved å legge inn litt slakk i fremdriften som en del av planleggingen, for å skaffe seg et tilstrekkelig handlingsrom senere i prosessen. Flere av boligutviklerne sier at de også har en strategi om å forsøke å opprettholde utleievirksomheten i det lengste, for dermed å redusere denne risikoen. Det kunne vært svært interessant med mer konkret forskning tilknyttet hvilket tidspunkt som er optimalt for når eksisterende drift bør avsluttes i forholdet til en normal fremdrift i plan- og reguleringsprosessen. Utviklerne er imidlertid enige om at denne risikoen vanskelig kan reduseres vesentlig gjennom endringer eller tilpasninger av dagens reguleringsprosess.

### 5.3 Delkonklusjon

Basert på overstående drøftinger kan det konkluderes at økt forutsigbarhet i reguleringsprosessen er et forbedringspunkt ved dagens plan- og reguleringsprosess. Det fremgår tydelig av funnene i denne oppgaven at uforutsigbarheten tilknyttet tidsbruken ved gjennomføring av dagens plan- og reguleringsprosess, er den største risikofaktoren. Dette begrunnes med at tidsbruken tilknyttet reguleringsaker får direkte innvirkning på både markedsrisikoen, finansrisikoen og byggerisikoen. Drøftingen viser videre at risikoen tilknyttet flere av de ulike delene av reguleringsprosessen til sammen skaper utfordringer for den samlede tidsbruken i prosessen. Blant de risikofaktorene som vurderes som særlig viktige for utfallet av plan- og reguleringsprosessen er upresise føringer og motstridende innhold i de overordnede planene. Videre vurderes antallet høringsinstanser og koordineringen av disse høringsinstansene som problematisk. Særlig viktig vurderes behovet for økt dialog mellom boligutvikler, administrasjon og politikere. Dagens tendens til manglende dialog skaper unødvendig usikkerhet helt frem til endelig vedtak. Et viktig element er forholdet mellom økt forutsigbarhet i planprosessen, vurdert opp mot reduksjon i fleksibiliteten og handlingsrommet. På bakgrunn av drøftingen kan det hevdes at store boligutviklere i dag er mer tjent med forutsigbarhet i gjennomføringen av planprosessen, vurdert opp mot mer fleksibilitet. Oppsummert fører summen av de påviste risikofaktorene til den uforutsigbarheten i prosessen som gjerne omtales som reguleringsrisiko.

## 6 Konklusjon

Oppgaven søker og besvare problemstillingen, «*Hvordan vurderer og håndterer eiendomsutviklere risikoen tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess ved utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan kan prosessen optimaliseres ut fra utviklerens behov?*». Det er gjennom oppgaven avdekket flere ulike risikofaktorer tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess. Samlet skaper disse risikofaktorene en økt uforutsigbarhet i gjennomføringen av reguleringsprosessen for eiendomsutvikleren, ved regulering av transformasjonseiendom til boliger. Basert på overstående drøfting konkluderes det med svar som det redegjøres for nedenfor.

### 6.1 Risikofaktorer i plan- og reguleringsprosessen

Gjennom oppgaven er det søkt å besvare forskningsspørsmålet: *Hvilke risikofaktorer og utfordringer er tilknyttet plan- og reguleringsprosessen i det aktuelle prosjektet?* Funn i oppgaven har kartlagt at manglende forutsigbarhet skaper de største utfordringene for de bransjeledende boligutviklerne. Særlig viktig er risikofaktoren tilknyttet omfattende tidsbruk ved gjennomføring av reguleringsprosessen. Det konkluderes med at prosessen i dag tar for lang tid. I hovedsak skyldes dette manglende lovpålagte tidsfrister for de delene av prosessen der dette ikke eksisterer i dag. Videre bidrar en hyppig involvering av de mange ulike høringsinstansene, og deres håndtering av innsigelsessystemet til økt tidsbruk og uforutsigbarhet. Høringsinstansenes terskel for å fremme innsigelse eller varsel om innsigelse er i dag for lav, vurdert opp mot hva som er intensjonen i pbl. I tillegg utgjør den tidspålagte gyldigheten på fem år, på reguleringsplaner fremmet av private aktører, en stor utfordring for eiendomsutviklerne. Videre vurderes det som særlig utfordrende med den uklare praktiseringen av planformene områderegulering og detaljregulering. Basert på oppgavens drøfting konkluderes det med at følgende risikofaktorer er særlig kritiske for gjennomføringen av dagens plan- og reguleringsprosess listet i kronologisk rekkefølge:

Prosess	Risikofaktor
<b>1. Planhierarkiet</b> <b>Overordnede planer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manglende kvalitet på overordnede planer som fører til ulik tolkning av gjeldende planer</li> <li>- Usikker status på overordnede planer og for lite dynamikk i plansystemet</li> <li>- Mangel på tidlig avklaring rundt overordnede føringer</li> </ul>
<b>2. Krav og bestemmelser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usikkerhet tilknyttet krav om infrastrukturbidrag og rekkefølgebestemmelser</li> <li>- Økte krav til utredninger</li> <li>- Utfordring med støyutsatte leiligheter</li> </ul>
<b>3. Planprosess</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uklar praksis rundt områderegulering / detaljregulering</li> <li>- Kort gyldighet for private reguleringsplaner (5 års regelen)</li> </ul>
<b>4. Administrativ behandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manglende kommunikasjon mellom administrasjon og politikere</li> <li>- Hyppig bruk av administrasjonens innsendelse av eget planforslag</li> <li>- Mangel på kompetente ressurser hos planmyndigheten</li> </ul>
<b>5. Medvirkning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- For mange høringsinstanser</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naboers påvirkning på vedtaket</li> <li>- Hyppig involvering og innsigelser fra Statens vegvesen og fylkeskommunen</li> </ul>
<b>6. Politisk behandling/vedtak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uforutsigbarhet i politisk vedtak grunnet utstrakt bruk av skjønn</li> <li>- Naboers påvirkning på politiske vedtak</li> <li>- Manglende dialog med politikere i forkant av vedtak</li> <li>- Lang tidsbruk tilknyttet politisk behandling</li> </ul>
<b>7. Resultat av reguleringsprosessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Langt tidsbruk tilknyttet dagens reguleringsprosess</li> <li>- Sprik i ambisjoner for utbyggingstakt og tillatt utnyttelse</li> </ul>
<b>8. Utvikling av transformasjons-eiendom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sen avklaring rundt verneinteresser</li> <li>- Usikkerhet rundt forhold i grunnen</li> </ul>

Figur 11: Avdekkede risikofaktorer i plan- og reguleringsprosessen (Egen tilvirkning).

Oppgaven har i tillegg søkt å besvare forskningsspørsmålet: *Hvordan kartlegger og systematiser utviklere risikoen i plan- og reguleringsprosessen?* Oppgaven har avdekket at boligutviklingsbransjen i varierende grad kartlegger og systematiserer denne risikoen. Dagens utviklere foretar tidligfasevurderinger, hovedsakelig basert på standardiserte sjekklister og «due diligence» analyser i forkant av kjøp av transformasjonseiendom. Dette gjøres for å kartlegge utfordringer som vil kunne dukke opp i kommende reguleringsprosess. Oppgaven har avdekket at utviklerne utover dette i liten grad systematiserer og bearbeider den kartlagte risikoen. De satser i større grad på å håndtere utfordringene når de dukker opp underveis i reguleringsprosessen, og takler utfordringene basert på erfaringer og rutine. Fra utviklerne har kjøpt eiendommen til reguleringssaken starter opp utføres det likevel bevisste risikoregulerende tiltak, uten at dette formaliseres i betydelig omfang. Dette medfører at risikoen fra gang til gang må håndteres fortløpende etter hvert som den dukker opp i prosessen. Det bidrar trolig til den uforutsigbarheten som dagens boligutviklere opplever ved gjennomføring av plan- og reguleringsprosessen. Selv om utviklerne oppgir at de i liten grad foretar systematisk og formalisert risikostyring i den tidligste fasen av reguleringsprosessen, konkluderes det med at dette ville bidratt til å gjøre utviklerne bedre rustet til å møte reguleringsrisikoen. Dette kan oppnås gjennom å bedre erfaringsoverføringen til kommende prosjekter.

## 6.2 Håndtering av risikoen blant eiendomsutviklere

Gjennom å besvare forskningsspørsmålet: *Hvilke strategiske tiltak blir iverksatt for å redusere risikoen blant eiendomsutviklere?*, har oppgaven søkt å bidra med overføring av erfaringsbasert kunnskap. Oppgaven konkluderer med at det i relativt stor grad er ulike strategier som iverksettes for å redusere den påviste risikoen. Det fremgår likevel av oppgaven at det for utvikler er svært viktig med tettest mulig dialog og kontakt med administrasjon og politikere. Boligutviklere søker derfor mest mulig politisk kontakt i plan- og reguleringsprosessen. Gjennom økt kontakt med beslutningstager underveis i prosjektet, skapes det tydeligere rammer og styringsmål for det videre arbeidet. Økt kontakt skaper også økt forutsigbarhet for administrasjonens innstilling og politiske vedtak. Utviklerne oppgir at de i forhandlinger om fremtidig utnyttelse i stor grad forsøker å starte

forhandlingene med et realistisk utgangspunkt. Samtlige utviklere har videre et klart strategisk mål om å gå til politikerne med et planforslag som er omforent med administrasjonen. Dette påpekes som viktig for forutsigbarheten i vedtaket. Bransjen håndterer videre den korte gyldigheten på private reguleringsplaner ved å søke områderegulering. På spørsmålet om hvordan bransjen håndterer de ulike utfordringene de møter underveis, konkluderes det derfor med at dette i stor grad håndteres individuelt og i noe grad varierer fra sak til sak. Likevel er det gjort følgende anbefalinger for håndtering av den påviste risikoen:

Prosess	Håndtering av risiko
<b>1. Planhierarkiet Overordnede planer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikodeling gjennom opsjonsavtaler</li> <li>- Gjøre vurderinger basert på erfaringer fra tilsvarende prosjekter</li> <li>- Grundig analysejobb i tidligfasen</li> <li>- Nøye selektering av prosjekter</li> </ul>
<b>2. Krav og bestemmelser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikodeling gjennom avtaler med grunneier og gjennom analyseøvelser</li> <li>- Kartlegging av utredningsbehovet så tidlig som mulig</li> <li>- Søke dispensasjon fra bestemmelser i etterkant av vedtatt regulering</li> </ul>
<b>3. Planprosess</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bistå kommunen med å bekoste og utarbeide områdereguleringer</li> <li>- Søke å omgå gyldigheten på detaljreguleringsplaner på fem år ved bruk av områderegulering</li> <li>- Holde fokus og trykk på fremdrift. Godt samarbeid med administrasjonen og minste motstands vei</li> </ul>
<b>4. Administrativ behandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Først søke samarbeid med administrasjonen, så vurdere bruk av lobbyvirksomhet mot politikere</li> <li>- Lande omforente planforslag med administrasjonen</li> </ul>
<b>5. Medvirkning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To ulike strategier; en med stor grad og en med liten grad av involvering av naboer</li> <li>- Forsøker å styre unna prosjekter hvor SVV kan involvere seg</li> </ul>
<b>6. Politisk behandling/vedtak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Størst mulig grad av politisk dialog og involvering i prosjektet</li> <li>- Samles om et omforent forslag med administrasjonen</li> <li>- Søke tett dialog og møte med politikere i forkant av politiske vedtak</li> </ul>
<b>7. Resultat av regulerings- prosessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tett oppfølging av prosessen, spesielt i de delene hvor det ikke eksisterer lovpålagte tidsfrister</li> <li>- Legge til grunn en mest mulig sannsynlig utnyttelse, og stå på dette i forhandlingene</li> </ul>
<b>8. Utvikling av transformasjonseiendom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Styre unna prosjekter med potensielt vern, alternativt kartlegge dette grundig i forkant</li> <li>- Håndteres gjennom privatrettslige avtaler mellom grunneier og utvikler</li> </ul>

Figur 12: Anbefalt håndtering av reguleringsrisiko (Egen tilvirkning).

Opgaven søker videre å svare på spørsmålet: *Hvordan bør risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen håndteres av eiendomsutviklerne for å sikre best mulig gjennomføring av reguleringsprosessen?* Basert på oppgavens drøfting anbefales det å håndtere risikoen i reguleringsprosessen gjennom å legge til rette for en mest mulig åpen prosess, med stor grad av dialog og medvirkning fra de ulike aktørene i plan- og reguleringsprosessen. Dette fordi reguleringsprosessen er en samling med ulike forhandlinger hvor dagens boligutviklere er avhengig av dialog og medvirkning dersom de skal få gjennomslag for sine synspunkter. Det anbefales videre

å gå aktivt inn i styringen av fremdriften, i forsøk på å påvirke denne. Aktiv styring og påvirkning av fremdriften anses å være svært viktig for å redusere risikoen for økt tidsbruk i reguleringsprosessen, og spesielt tilknyttet de fasene av reguleringen hvor det ikke eksisterer lovpålagte tidsfrister.

### 6.3 Konsekvenser av risikoen i prosessen

I innledningen er det stilt spørsmål ved: *Hvilke konsekvenser får reguleringsrisikoen for utviklerne?*

Oppgaven har kartlagt at de ulike risikofaktorene som samlet utgjør begrepet reguleringsrisiko får avgjørende konsekvenser for både gjennomføringen og utfallet av plan- og reguleringsprosessen. Det fremgår tydelig at den mest avgjørende konsekvensen for boligutviklerne er økt uforutsigbarhet i reguleringsprosessen. Videre fører denne uforutsigbarheten til økt tidsbruk som er den største negative konsekvensen av reguleringsrisikoen. Flere av risikofaktorene får gjennom sin negative innvirkning på fremdriften i reguleringsprosessen også direkte konsekvens for finansrisikoen, markedsrisikoen og til sist byggerisikoen. Plan- og reguleringsprosessen oppfattes som spesielt risikofylt fordi mange av de nevnte risikofaktorene oppfattes som prosjekteksterne, og dermed utenfor utviklers påvirkningsmulighet. Likevel er det helt avgjørende at utvikleren vurderer hva de selv kan gjøre for å bedre denne forutsigbarheten. Det konkluderes med at risikofaktorene som bidrar til økt tidsbruk er spesielt utfordrende for de store profesjonelle boligutviklerne ved regulering av transformasjonseiendom til boliger. Under følger en oppsummering av de viktigste konsekvensene av reguleringsrisikoen tilknyttet de ulike fasene i prosessen:

Prosess	Konsekvens av risiko
<b>1. Planhierarkiet Overordnede planer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skaper grobunn for ulike tolkninger av planene og derigjennom økt uforutsigbarhet</li> <li>- Skaper uklart styringsmål underveis i prosjektet</li> <li>- Bidrar til økt markedsrisiko, gjennom en lite uforutsigbar prosess</li> <li>- Medfører vedvarende usikkerhet som preger resten av prosessen</li> </ul>
<b>2. Krav og bestemmelser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skaper økte kostnader for utviklere</li> <li>- Gjør reguleringsprosessen mer tidkrevende</li> <li>- Skaper store utfordringer for boligutviklere ved innsigelser fra fylkeskommunen</li> </ul>
<b>3. Planprosess</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skaper usikkerhet for den første delen av reguleringsprosessen</li> <li>- Skaper tidsnød for byggeprosjekter og økt markedsrisiko</li> <li>- Fører til økte prosjektutviklingskostnader og økt markedsrisiko</li> </ul>
<b>4. Administrativ behandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fører til økt uforutsigbarhet ved politiske vedtak</li> <li>- Svekker samarbeidet med administrasjonen og skaper dårligere planer</li> <li>- Skaper diskusjon på feil grunnlag og blir for teoretisk</li> </ul>
<b>5. Medvirkning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fører til en lite dynamisk prosess og økt uforutsigbarhet</li> <li>- Fører til økt uforutsigbarhet tilknyttet politisk vedtak</li> <li>- Fører til utsettelse av reguleringsaker og ev. full stopp i utviklingen</li> <li>- Fører til økt tidsbruk i reguleringsprosessen</li> </ul>

<b>6. Politisk behandling/vedtak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gjør det vanskelig for utvikler å jobbe målrettet mot et omforent mål med politikere</li> <li>- Kan føre til uventede politiske vedtak</li> <li>- Politiske vedtak kan bli tatt på mangelfull eller feilaktig grunnlag</li> <li>- Saker kan bli liggende lenge til politisk behandling</li> </ul>
<b>7. Resultat av reguleringsprosessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fører til økte finanskostnader og økt markedsrisiko</li> <li>- Medfører tap av salgsinntekter og gjør tomtekjøpet relativt sett dyrere</li> </ul>
<b>8. Utvikling av transformasjons-eiendom</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bidrar til vedvarende usikkerhet i prosessen, et gjengangsproblem</li> <li>- Kan være en potensiell kostnadsdriver for byggeprosjektet</li> </ul>

Figur 13: Påviste konsekvenser av reguleringsrisiko (Egen tilvirkning).

Gjennom oppgaven er det også søkt å besvare forskningsspørsmålet: *Hvilken sannsynlighet er det for at risikoen inntreffer?* Sannsynlighet for at den påviste reguleringsrisikoen inntreffer beskrives i oppgaven å være relativt stor. En må som boligutvikler i gjennomføringen av reguleringsprosessen regne med å møte på flere av de risikofaktorene som er beskrevet over. Reguleringsrisiko kan videre oppfattes som en spesiell form for risiko, ved at de ulike risikofaktorene er relativt kjent på forhånd. Det er altså ikke nødvendigvis usikkerheten rundt sannsynligheten for at risikoen inntreffer som er avgjørende, men hvilke konsekvenser risikoen får når den først inntreffer. Dette kan eksemplifiseres gjennom risikoen for naboprotester ved en regulerings sak. Det bør ikke komme som noen overraskelse på boligutviklerne at naboer svært ofte sender inn protester/høringsbemerkinger til regulerings saker. Derimot er det mer usikkert i hvilket omfang naboprotestene får konsekvenser for administrasjonens saksfremlegg og politikernes vedtak. I oppgaven konkluderes det med at de fleste av risikofaktorene, som samlet utgjør begrepet reguleringsrisiko, med stor sannsynlighet inntreffer i dagens plan- og regulerings saker, men at konsekvensene av disse i stor grad varierer.

#### 6.4 Vurdering av dagens plan- og reguleringsprosess

Oppgaven har belyst hvordan dagens plan- og reguleringsprosess fungerer ved omregulering av transformasjonseiendom til boligprosjekter, sett fra en utviklers ståsted. På bakgrunn av oppgavens drøfting konkluderes det med at dagens planhierarki langt på vei fungerer bra. Videre er reguleringsprosessen blitt noe forbedret gjennom siste revisjon av plan og bygningsloven fra 2008. Likevel er det noen konkrete elementer som skaper utfordringer tilknyttet plan- og reguleringsprosessen. Dette går i hovedsak ut på de ulike høringsinstansenes håndtering og praktisering av regelverket tilknyttet innsigelsessystemet. Videre bidrar bruken av skjønn i beslutningsprosessen til stor uforutsigbarhet. Det handlingsrommet som bruken av skjønn medfører i dag, og som skal sikre fleksibilitet og dynamikk i gjennomføring av reguleringsprosessen, bidrar nemlig også til økt uforutsigbarhet. Dette utgjør en potensiell risikofaktor for de profesjonelle boligutviklerne, og vurderes derfor som en svakhet ved dagens plan- og reguleringsprosess. På bakgrunn av dette konkluderes det med at dagens boligutviklere hadde vært tjent med større grad av forutsigbarhet i prosessen, på bekostning av noe fleksibilitet og derigjennom mulighet for en større

oppside. Oppsummert er det nærliggende å hevde at summen av de enkelte risikofaktorene som i dag utgjør begrepet reguleringsrisiko i for stor grad påvirker tidsbruken og forutsigbarheten tilknyttet dagens plan- og reguleringsprosess.

Til sist har oppgaven hatt som målsetning å komme med anbefalinger til tiltak for hvordan prosessen kan forbedres for å redusere dagens reguleringsrisiko. Basert på funn i oppgaven og tilegnet teori, anbefales det å vurdere konkrete tiltak for å skape økt forutsigbarhet i dagens plan- og reguleringsprosess. Dette kan oppnås gjennom å skape klarere føringer for status og innhold i de overordnede kommunale planene. I tillegg anbefales det å innføre flere lovpålagte tidsfrister for samtlige aktører i dagens plan- og reguleringsprosess. Dette vil i stor grad bidra til å skape økt forutsigbarhet for samtlige aktører i markedet. Videre vil en reduksjon i antall høringsinstanser, med klarere føringer for høringsinstansenes saksbehandling og innsigelsesprosess bidra til å effektivisere prosessen. En innføring av lovpålagt dialog mellom utbygger, administrasjon og politikere som et naturlig ledd i reguleringsprosessen, vil kunne forhindre mye av usikkerheten i den tidlige fasen av eiendomsutviklingen. Til sist anbefales det å legge til rette for en prosess der administrasjon og utvikler i størst mulig grad arbeider mot å fremme et felles planforslag for politisk behandling. Det er derimot ikke ønskelig å innskrenke partenes rett til å levere egne planforslag, men å begrense hyppigheten av dette.

Flere av de funnene som fremkommer i oppgaven er klart i samsvar med tidligere forskning på området. Utviklernes behov for forutsigbarhet i reguleringsprosessen fremgår også i annen forskning innen fagområdet. Derimot avviker oppgavens funn fra tidligere forskning, ved å fremheve betydningen av tidsbruk ved gjennomføringen av reguleringsprosessen som den mest avgjørende faktoren for en vellykket reguleringsprosess. På dette området kan det derfor tenkes at denne oppgaven kan ha bidratt med ny og relevant kunnskap innenfor fagfeltet. Selv om mange av risikofaktorene beskrives å være delvis prosjektksterne, er det naturlig i denne sammenhengen å spørre seg om dagens boligutviklere i tilstrekkelig grad gjør sitt ytterste for å redusere det de oppfatter som uforutsigbart og risikofylt ved reguleringsprosessen. Det er viktig å presisere at anbefalte tiltak er basert på boligbransjens syn på dagens plansystem, og derfor bør vurderes i lys av det. Dette er viktig å ha med seg dersom en eventuell endring av planprosessen skal gjennomføres. Konsekvensene av foreslåtte tiltak må gavne både utvikler og planmyndighet, for til sist å bidra til at samfunnsinteressene rundt boligutvikling blir ivaretatt.

For en eventuell fremtidig revisjon av planprosessen vil det være avgjørende å utføre tilsvarende undersøkelser med fokus på planmyndighetenes syn på prosessen. Videre anbefales det at samtlige aktører tilknyttet gjennomføringen av plan- og reguleringsprosessen bidrar med sine syn, for samlet å kunne skape en reguleringsprosess som er forutsigbar for alle parter. Det understrekes at enkelte av anbefalingene i denne oppgaven i hovedsak skaper økt forutsigbarhet for utviklere, men kan

medføre det motsatte for administrasjonen og politikerne i kommunene. Selv om oppgavens mål var å belyse hva dagens eiendomsutviklere mener om reguleringsprosessen, er det grunn til å anta at mye av den forutsigbarheten som søkes tillagt dagens plan- og reguleringsprosess også vil bidra til å øke forutsigbarheten for planmyndighetene.

## **7 Avsluttende refleksjoner**

### **7.1 Kritikk av oppgaven**

Den empiriske informasjonen er basert på et utvalg av 7 representanter fra store profesjonelle boligutviklere. Grunnet boligutviklernes tyngde i bransjen anses antallet informanter å være tilstrekkelig til å gi et representativt inntrykk av bransjens syn på risiko i plan- og reguleringsprosessen i Østlandsregionen. Likevel er dette et for begrenset utvalg av informanter til at det kan trekkes direkte generaliserende slutninger. Til dette er utvalget for lite for å kunne si noe om situasjonen på landsbasis. Derimot anses utvalget å være tilstrekkelig stort til å kunne gjøre noen generelle betraktninger på vegne av boligutviklingsbransjen. Dette begrunnes med at et utvalg fra de syv største aktørene danner et klart flertall av de tunge eiendomsutviklerne i regionen, og dermed må det sies å være grunnlag for å komme med noen generelle betraktninger på vegne av bransjen. Funn i oppgaven er i stor grad entydige, noe som gjør resultatene mer representative. Likevel er oppgaven tydelig på at det i empirien ikke generaliseres grunnet det relativt lave antall av informanter. Gjennom bruk av flere informanter kunne oppgavens empiri i større grad vært generalisert.

### **7.2 Forslag til videre studier**

For videre arbeid foreslås det å forske mer innenfor dette fagfeltet, men da med mer fokus på endringer i pbl. som kan optimalisere plan- og reguleringsprosessen også for planmyndighetene. Denne oppgaven tar for seg risikoen tilknyttet prosessen, med fokus og ståsted i eiendomsutviklernes interesser. Det kan være interessant å se resultatet av denne oppgaven, vurdert opp mot nødvendige og ønskelige endringer av lov og prosess, basert på planmyndighetenes interesser. Basert på oppgavens funn, hvor det fremgår at de store profesjonelle boligutviklerne ønsker økt forutsigbarhet, på bekostning av fleksibilitet og handlingsrom, kunne det vært svært interessant å sett et tilsvarende studie med fokus på mindre aktører i bransjen. Dette for å kartlegge om antagelsen om at de mindre aktørene er med risikovillige stemmer. Det kunne også vært interessant å sett tilsvarende forskning for andre deler av landet, for å vurdere om funn i denne oppgaven er representativt for landet som helhet, eller kun er representativt for Østlandsområdet. Til sist ville det være særlig relevant med oppdatert forskning som går i dybden på dagens anvendelse av innsigelsessystemet, som ledd i medvirkningsprosessen. Forskning på dagens innsigelsessystem vil kunne være et relevant bidrag til debatten rundt organiseringen av høringsinstansene og en mulig samkoordinering av disse.

### **7.3 Erfaringer**

Av erfaringer fra arbeidet med denne masteroppgaven vil jeg fremheve et meget positivt bidrag og samarbeid med informantene i oppgaven. Det var i utgangspunktet fryktet at det skulle være vanskeligere å få de store eiendomsutviklerne i tale. Mine erfaringer er at jeg ble møtt med stor

åpenhet og mange interessante innspill gjennom oppgavens intervjuer. I tillegg var det tydelig at oppgavens tema, om risikostyring av plan- og reguleringsprosessen, i stor grad engasjerer dagens boligutviklere. Dermed ble intervjuene mer fruktbare enn først ventet.

Av negative utfordringer bør det nevnes utfordringen med å selektere ut det som antas å være styrt informasjon. I enkelte av intervjuene, fremkommer det informasjon som med stor sannsynlighet er å betrakte som mer styrt informasjon, dvs. informasjon som har til hensikt å oppnå noe til egen vinning. Denne typen informasjon er forsøkt selektert ut, eller fremhevet som styrt informasjon i tilfeller der den oppfattes som relevant.

Videre er mine erfaringer at det er noe begrenset oppdatert teori innen fysisk arealplanlegging og eiendomsutvikling i tidligfasen. Det finnes en del eldre teori om arealplanlegging sett fra et planfaglig ståsted, men det har vært en utfordring å spore opp teori om risikoen tilknyttet plan- og reguleringsprosessen, og da særlig tilknyttet boligutviklernes ståsted. Likevel er det lyktes å finne aktuell teori på temaet. Sammen med bidraget fra oppgavens innhentede empiri, vurderes dette å utgjøre et tilstrekkelig rammeverk for konklusjonen på oppgavens problemstilling.



## 8 Referanseliste

Barlindhaug, R. & Nørve, S. (2003). *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo regionen*, Norges Byggforskningsinstitutt, Paper til forskersamling i Trondheim 18-19. juni 2003.

Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2005). *Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo regionen*. (Byggforsk skriftserie nr.9). Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt

Barlindhaug, R. Børrud, E. Langset, B. & Nordahl, B. (2012). *Nye boliger i Storbyene: Hvem kjøper og hva slags boligkvalitet tilbys?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning, NIBR rapport 2012:31

Berk, J. & DeMarzo, P. (2007). *Corporate Finance* (International Edition utg: Pearson Education)

Bernstein, P.L. (1998). *Against the Gods: The remarkable story of risk*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Bjaaland, M.R., & Nielsen, J.E. (2009). *Eiendomsprosjekter*. Oslo: Cappelen akademiske forlag

Bleikelia, M. (2014). *Oslo skal bli høyere, tettere og grønnere*. Oslo: Aftenposten, Oslo by. På trykk 11.02.2014

Brueggeman, W.B., & Fisher, J.D. (2008). *Real Estate Finance & Investments* (13. utg.). Boston, McGraw-Hill

Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling – møtet mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. (Doktorgradsavhandling, Arkitektur- og designskole). Oslo: Arkitektur- og designskole

Bøvre, H. (2008). *Strategi for eiendomsutvikling - politisk interessant?*. KOBE-Konferanse 2008

Cormick, G.W. (1985). Etter Jensen R.H., 1987, i Medalen. m.fl. (2000). *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag

ECON nr.1 (2014). *Nye boliger – Østlandet*. Oslo: Database

Eriksen, H. B. (2011). *Risiko ved akkvisisjon av potensiell utviklingseiendom*. (Masteroppgave, NMBU) ÅS: Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet.

Everett, E. L., & Furuseth, I. (2012). *Masteroppgaven*. Oslo: Universitetsforlaget

Fjeld, A. (2010). *Usikkerhetsstyring*. ÅS: Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet, TBA270-Byggesak og prosjektadministrasjon

Fisher, R. Ury, W., & Patton, B. (1981). *Getting to yes*. New York, Penguin books (1. utg). På norsk "Fra nei til ja".

Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet*. Oslo, Cappelen Damm akademiske forlag

Hamilton, G. (1996). *Risk management 2000*. Lund, Studentlitteratur AB

Holm, A. (2005). *Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt nr.72

Huseby, O., Kilde H., Klakegg O., Torp O., Berntsen S., & Samset K., (2005). *Styring av usikkerhet i prosjekter* (3. utg.). Asker: Vestfjorden Grafiske AS

Jensen, R.H. (2009). *Forhandling med planmyndighet*. I Røsnes, A.E. & Kristoffersen Ø.R, *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (1. utg.). Oslo: Senter for eiendomsfag.

Johnsen, Y. (1970). *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Kiil, K. (2013). *Kartlegging av planprosesser i Oslo regionen*, Asplan Viak og Norsk Eiendom

Klyve, M.F. & Svarstad, C. (2011). *Politisk reguleringsrisiko ved utvikling av handelseiendom*. (Masteroppgave, NMBU) ÅS: Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet.

Kolltveit, B.J., Lereim, J. & Reve, T. (2009). *Rrosjekt: strategi, organisering, ledelse og gjennomføring* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Kommunal og regionale departementet (2005). *Mer effektiv bygningslovgivning*. NOU 2005:12

Kommunal og regionale departementet (2006). Ot.prp. nr 22 (2004-2005) Om endringer i plan- og bygningsloven. *Veileder utbyggingsavtaler*. Oslo: Akademia.

Kommunal og regionale departementet (2008). Ot.prp. nr 45 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Oslo, Akademia.

Kommunal og regionale departementet (2014). *H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Rundskriv. 18.02.14

Larsen, A. K. (2010). *En enklere metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Løvøy, E. (2012). *Hvordan legge til rette for økt forutsigbarhet i eiendomsutvikling gjennom håndtering av risiko i tidlig fase*, Universitet for Miljø- og biovitenskap.

Medalen, T., Jensen, R.H., Garnåsjordet P.A., Røsnes, A.E., Skjefstad, T.E. & Tellefsen, U. (2000). *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag

Meel, B. (2009). *Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom*. I Røsnes, A.E. & Kristoffersen Ø.R, *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (1. utg.). Oslo: Senter for eiendomsfag.

Miljøverndepartementet (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. NOU 2001: 7

Miljøverndepartementet (2011). *T-1490 Reguleringsplaner, 1. Oppstart og medvirkning*. Pressemelding

Miljøverndepartementet (2013). *T-2/13 Mer effektiv behandling av plansaker*. Pressemelding

Miles, M.E., Berens, G., & Weiss, M.A. (2007). *Real estate development: principles and process*, Urban Land Institute.

Møller, B. (2012). *Verdivurdering av fast eiendom*. Oslo. Magma (Econa) nr. 2. (s. 24-33)

Nordal, B., Barlindhaug, R., & Ruud, M.E. (2007). *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

Nordahl, B. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og utvikling*, Senter for eiendomsfag

Nordahl, B. (2012). *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*. Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB)

NS 5814 (2008). *Krav til risikovurderinger*. Standard Norge, Norsk Standard 5814.

NOU (2012) nr. 14. *Rapport fra 22. juli kommisjonen*. Justis og beredskapsdepartementet. Departementenes servicesenter, Informasjonsavdelingen

Haukenes, A. (2000). *Genmodifisert mat og forståelse av risiko*. Trondheim: Akademika, NOU 2000

Olsson, N. (2011). *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim, Tapir akademiske forlag

Plan- bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, Norges lover: Miljøverndepartementet av 27. juni.

Power M. (2009). *The risk management of nothing*. Accounting, Organizations and Society.

Prognosesenteret (2014). Oslo: <http://www.prognosesenteret.no/> med tall fra Statistisk sentralbyrå.

Ratcliffe, J., Stubbs, M., & Keeping, M. (2009). *Urban planning and real estate development*. London: Routledge

Revisjonsgruppen. (2011). *Planlegging, vern og utbygging*. Hefte 1. Oslo: Norsk Eiendom.

Revisjonsgruppen (2012). *Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner*. Hefte 2. Oslo: Norsk Eiendom.

Rian, U., & Ringvold, G. A. (2011). *Hvordan foregår eiendomsutvikling i forkant av regulering?*, Norges teknisk – naturvitenskaplige universitet.

Rienecker, L., & Jørgensen, P.S. (2009). *Den gode oppgaven* (3. utg.). Bergen: Fagboklaget

Riksrevisjonen, (2001-2002). *Riksrevisjonens undersøkelse av regional og utviklingsprogrammer*.

Rognes, J. K. (2012). *Forhandlinger* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS

Rogstad, D. (1999). *Reguleringsplaner – innhold og virkning*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for Eiendomsfag. Introduksjon. I s. 10-30

Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (2010). *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (1. utg.). Oslo: Senter for eiendomsfag.

Røsnes, A. E. (2014). *Reguleringsrisiko*. Oslo: Senter for eiendomsfag, Foredrag 27.02.14

Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen, valg av konsept*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.

Schuyler, J.R. (1996). *Decision analysis in projects*. Pennsylvania: Project management institute.

Statens landbruksforvaltning. *Landbruk og planlegging etter plan- og bygingsloven*. Oslo: Statens landbruksforvaltning.

Sunnevåg, K. J.(2007). *Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase*. Trondheim: Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet *Concept* rapport nr. 17.

Weng, J. (2012). *Risikohåndtering i eiendomsutviklingsprosjekters tidlige fase*.(Masteroppgave, NMBU) ÅS: Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet.

Woods, M. (2011). *Risk management in Organizations- An integrated case study approach*. New York: Routledge

Nettsteder:

<http://www.byggemiljo.no/article.php?articleID=966&categoryID=6>

<http://www.lovdatabasen.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100326-0489.html#14-3>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2012/nou-2012-4/3/3.html?id=670720>

## 9 Vedlegg

### 9.1 Intervjuguide

Navn:

Rolle i prosjektet:

Dato / sted:

Sak:

Oppgavens problemstilling: *«Hvordan vurderes og styres risikoen i dagens plan- og reguleringsprosess tilknyttet utvikling av boliger i transformasjonsområder, og hvordan mener eiendomsutviklere denne prosessen kunne vært forbedret?»*

#### **Spørsmål til gjennomføringen av reguleringsaken:**

1. Hvilke utfordringer møtte dere underveis i plan- og reguleringsprosessen, og hva var den største risikoen knyttet til gjennomføring av omreguleringen?
2. Hvilke konsekvenser fikk denne risikoen for prosessen og resultatet?
3. Hva gjorde dere i for å redusere risikoen, hadde dere noen strategi for styring av risikoen i prosessen?

#### **Overordnede planer og føringer:**

4. Var de nødvendige forutsetninger på plass når dere gikk i gang med plan- og reguleringsprosessen, eventuelt hvilke forutsetninger mener dere manglet?
5. Var det knyttet noe spesiell usikkerhet til de overordnede planene i prosjektet, ev. hva?
  - Statlige planer
  - Regionale planer
  - Kommuneplan
  - Kommunedelplan
  - Områderegulering
6. Hva gjorde dere for å redusere/nøytralisere denne risikoen?
7. Hva burde vært forbedret/endret for å redusere risikoen i knyttet til planhierarkiet?

#### **Gjennomføring av reguleringsprosessen:**

8. Hvilke trinn i prosessen var prosjektet igjennom?
  - Rullering av kommuneplan
  - Regulering med dispensasjon fra kommuneplan
  - Områderegulering
  - Detaljregulering
9. Til hvilken del av prosessen var det knyttet mest risiko, og hva gikk denne risikoen ut på?

10. Hva gjorde dere for å minimere denne usikkerheten i prosessen?
11. Hva burde vært forbedret/endret for å redusere risikoen i den aktuelle plan- og reguleringsprosessen?

**Forhandlinger:**

12. Hvordan fungerte dialogen og forhandlingen med de ulike aktørene/instansen i prosessen?
  - Fylkesmann
  - Fylkeskommunen
  - Kommune administrasjon
  - Politikere
  - Naboer
  - Sektormyndigheter, vegvesenet etc.
13. Til hvilken av aktørene i prosessen var det knyttet mest usikkerhet og risiko?
14. Hva gjorde dere for å redusere denne risikoen knyttet til denne aktøren?
15. Hvordan kunne prosessen vært forbedret/endret for å redusere risikoen i knyttet til disse aktørene?


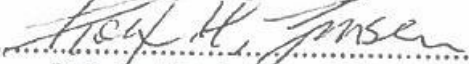

**Resultatet av prosessen:**

16. Hvordan ble resultatet/utfallet av plan- og reguleringsprosessen? Var det avvik fra forventningene og målsettingene deres, ev. på hva?
  - Formål
  - Utnyttelse
  - Byggehøyder
  - Fleksibilitet i plan
17. Hva var den største risikoen knyttet til resultatet for deres del, mest kritisk faktor?
  - Tid
  - Kostnad
  - Resultat
18. Hadde dere noen strategi for hvordan dere skulle påvirke resultatet i deres favør?
19. Hva burde vært forbedret/endret for å redusere risikoen for å oppnå ønsket resultat?

**Forbedring av prosessen:**

20. Hva mener dere er den største utfordringen knyttet til dagens plan- og reguleringsprosess?
21. Hvordan kunne denne prosessen vært tilpasset/optimalisert for å redusere risikoen?

## 9.2 Uttaksskjema

<b>NTNU</b> Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	<b>Fakultet for arkitektur          og billedkunst</b>
	
	Saksbehandler Ero
<b>MASTEROPPGAVE I STUDIEPROGRAMMET MASTER I          EIENDOMSUTVIKLING OG FORVALTNING</b>	
<b>for</b>	
<b>Masterstudent : Carl Henrik Graff</b>	
<b>Fagområde</b>	Eiendomsutvikling og -forvaltning.
<b>Utleveringsdato:</b>	01.09.2013
<b>Innleveringsdato:</b>	22.06.2013
<b>Tittel (Norsk):</b>	Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen
<b>Tittel (Engelsk):</b>	Risk management in the planning- and zoning process
<b>Formål</b>	Formålet med oppgaven er å bidra med forskning på risikofaktorer i dagens reguleringsprosess, sett fra eiendomsutviklernes ståsted og hvordan disse håndtere denne risikoen. I tillegg søker oppgaven å drøfte hva som ev. kan endres/forbedres ved reguleringsystemet, på bakgrunn av informasjonen fra intervjuene med de bransjeledende eiendomsutviklerne.
<b>Følgende hovedpunkter skal behandles:</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eiendomsutviklernes vurdering av risikoen knyttet til reguleringsprosessen.</li> <li>2. Utviklernes håndtering av risikoen, gjennom bruk av kommunikasjon, forhandlinger og samarbeid med reguleringsmyndighetene.</li> <li>3. Drøfting av hvordan reguleringsystemet kan optimalisert sett fra utviklernes ståsted.</li> </ol>	
..... <i>Oglo</i>	.....
(sted)	(dato)
..... 	..... 
<b>Veileder / Faglærer ved NTNU</b>	<b>Leder for studieprogrammet</b>



ISBN 00-0000-000-0

