

Ingemund Skålnes
Alexander Hammerhaug

Hvordan gjennomføre vellykkede reguleringsprosesser?

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning

Trondheim, våren 2013



NORGES TEKNISK-
NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET
INSTITUTT FOR BYGGEKUNST, PROSJEKTERING OG FORVALTNING

Oppgavens tittel: Hvordan gjennomføre vellykkede reguleringsprosesser?	Dato: 10. juni 2013		
	Antall sider (inkl. bilag): 119		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Alexander Hammerhaug & Ingemund Skålnes			
Faglærer/veileder: Gunnar Leikvam & Nils Olsson			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere: Thor Olaf Askjer			

<p>Ekstrakt:</p> <p>Formålet med denne studien har vært å avdekke faktorer som bidrar til vellykkede reguleringsprosesser. Basert på bakgrunnskunnskap om temaet er det utarbeidet en problemstilling og fem hypoteser som peker på faktorer som antas å påvirke reguleringsprosessers suksess.</p> <p>Hovedproblemstillingen har vært å se på hvorfor noen reguleringsprosesser er mer vellykkede enn andre. Hypotesene bygger på antakelsen om at mål og rammer, interessenthåndtering, ressurstilgang, tidsbruk og aktørsammensetning er avgjørende for å oppnå en vellykket planprosess.</p> <p>Studien tar for seg relevant teori innen planfaget, eiendomsutvikling og prosjektarbeid. Teorien støtter i stor grad opp under at hypotesene er viktige for oppnåelsen av gode prosesser. Videre presenteres seks forskjellige caser, som omfatter tre vellykkede og tre mindre vellykkede reguleringsprosesser. Disse diskuteres deretter opp i mot teorigrunnlaget i oppgaven.</p> <p>Ut i fra dette forsøker studien å svare på problemstillingen gjennom å svekke eller styrke hypotesene. Studien styrker hypotesene rundt hvorvidt mål og rammer, interessenthåndtering, tid og ressurstilgang har vært viktige faktorer for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser i casene. Ut i fra studien er det derimot vanskelig å si noe konkret om viktigheten av aktørsammensetningen.</p>

Stikkord:

1. Eiendomsutvikling
2. Vellykkede reguleringsprosesser
3. Reguleringsplan
4. Suksessfaktor

Alexander Hammerhaug

Ingemund Skålnes

**MASTEROPPGAVE I STUDIEPROGRAMMET
MASTER I EIENDOMSUTVIKLING OG FORVALTNING**


for

Masterstudentene	Alexander Hammerhaug & Ingemund Skålnes
Fagområde	Eiendomsutvikling og forvaltning
Utleveringsdato	11. januar 2013
Innleveringsdato	13. juni 2013
Tittel oppgave	Hvordan gjennomføre vellykkede reguleringsprosesser?
Formål	Å finne faktorer som bidrar til vellykkede reguleringsprosesser

Følgende hovedpunkter skal behandles:

Besvare problemstillingen «hvorfor er noen reguleringsprosesser mer vellykkede enn andre?» ved å svekke eller styrke følgende hypoteser:

- Veldefinerte mål og rammer er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Riktig interessenthåndtering er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Ressurstilgangen er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Tidsbruken er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Riktig aktørsammensetning er avgjørende å oppnå vellykkede reguleringsprosesser


.....
Veileder


.....
Programleder

Postadresse	Org.nr. 974 767 880	Besøksadresse	Telefon	
A. Getz vei 3	E-post:	A. Getz vei 3	+ 47 73 55 02 75	Anne Kristin Stenersen
7491 Trondheim	fak-adm@ab.ntnu.no	Gløshaugen	Telefaks	
	http://www.ab.ntnu.no		+ 47 73 59 50 94	Tlf: + 4773 59 50 50

All korrespondanse som inngår i saksbehandling skal adresseres til saksbehandlerenheten ved NTNU og ikke direkte til enkeltpersoner. Ved henvendelse vennligst oppgi referanse.

Forord

Masteroppgaven er avsluttende eksamen i masterstudiet i eiendomsutvikling og -forvaltning ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, og utgjør 30 studiepoeng. Arbeidet med oppgaven har vært omfattende, og det har blitt mange sene kvelder på lesesalen på Gløshaugen. Vi føler arbeidet har gitt oss mye relevant kompetanse vi kan ta med oss ut i arbeidslivet.

Vi ønsker å takke våre veiledere Nils Olsson, Gunnar Leikvam og Thor Olaf Askjer. De har til tider lest gjennom dokumentet på rekordfart og stilt opp med veiledning på kort varsel. Tilbakemeldingene har vært grundige og konstruktive, og har vært til stor hjelp for oss.

I tillegg ønsker vi å takke alle informantene fra utbyggerne og planmyndighetene. Intervjuene har vært avgjørende for å forstå prosessene, og for å i det hele tatt kunne svare på problemstillingen vår. Vi setter stor pris på tiden hver enkelt har satt av i en ellers travel hverdag.

Til slutt vil vi også takke Jon Todal og Astri Heill Braathu for gjennomlesing av dokumentet og gode tilbakemeldinger.

Sammendrag

Gjennomføringen av reguleringsprosesser har vært gjenstand for kritikk fra eiendomsbransjen. Påstander om at prosessen tar "evig lang tid" og at lang tidsbruk hindrer verdiskaping har vært påpekt både i tidligere forskning og i media. Studien tar utgangspunkt i bransjens uttrykte misnøye med prosessen og har som mål å belyse hvordan vellykkede reguleringsprosesser kan oppnås.

Hovedproblemstillingen har vært å se på hvorfor noen reguleringsprosesser er mer vellykkede enn andre. For å svare på dette har studiens formål vært å avdekke faktorer som bidrar til vellykkede reguleringsprosesser. Basert på bakgrunnskunnskap om temaet er det utformet fem hypoteser som peker på faktorer som antas å påvirke reguleringsprosessers suksess.

De fem hypotesene er:

- *Veldefinerte mål og rammer er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser*
- *Riktig interessenthåndtering er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser*
- *Ressurstilgangen er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser*
- *Tidsbruken er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser*
- *En riktig aktørsammensetning er avgjørende å oppnå vellykkede reguleringsprosesser*

Studien gir en grunnleggende presentasjon av eiendomsutvikling som aktivitet og den historiske utviklingen i bransjen. Videre er det gitt en grundig beskrivelse av det offentlige plansystemet og rammene som setter føringer for gjennomføring av slike prosesser, samt en presentasjon av relevant prosjektteori. En oppsummering av den presenterte litteraturen viser at vellykkede reguleringsprosesser avhenger blant annet av:

Tabell 1: Sammendrag av den presenterte litteraturen.

• <i>Godt definerte mål og rammer og tidlig avklaring av disse</i>	• <i>Kommunikasjon med beslutningstakere</i>
• <i>Felles målforståelse</i>	• <i>God aktørsammensetning</i>
• <i>Tilstrekkelig tidsbruk i tidligfasen</i>	• <i>Tilstrekkelig kompetanse</i>
• <i>Strategi for håndtering av interesser</i>	• <i>Tilstrekkelig tilgang på ressurser</i>

Arbeidet baserer seg på case-studier av seks reguleringsprosesser, igangsatt av større eiendomsaktører. Halvparten av prosessene oppfattes av utbygger som vellykkede, mens den andre halvparten oppfattes som mindre vellykkede. Analysen består i gjennomgang av offentlige

saksdokumenter, samt intervju med representanter fra utbygger og den aktuelle planmyndighet. Studien fokuserer på selve reguleringsprosessen knyttet i eiendomsutviklingen, og bergenser seg til å se på forholdet mellom utbygger og planmyndighet.

Cases-studien har gitt tilgang til store mengder kvalitative data. Ut ifra at denne studien baserer seg på prosjekter av en betydelig kompleksitet, vil det være mange faktorer som har virket inn på utfallet av de ulike prosessene. Det er derfor knyttet usikkerhet til om de undersøkte faktorene er de som har påvirket prosessenes utfall i størst grad. Gjennom intervju og det teoretiske grunnlaget mener vi likevel at de undersøkte faktorene i stor grad kan benyttes som målefaktorer for å vurdere suksess i reguleringsprosesser.

Studien viser en klar sammenheng mellom veldefinerte mål og rammer, en felles forståelse rundt disse, og en vellykket reguleringsprosess. Videre ser det ut til at ressurstilgang og interessenthåndtering er faktorer som også påvirker reguleringsprosessens vellykkethet. I noen tilfeller vil også tid kunne være en avgjørende faktor for vellykkethet.

Resultatene tyder også på at økt fokus på å ivareta de undersøkte faktorene øker graden av vellykkethet i reguleringsprosesser og at det er den totale summen av disse som avgjør graden av vellykkethet i reguleringsprosesser.

FORORD	V
SAMMENDRAG	VII
1 INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 TEMA, FORMÅL OG TILNÆRMING	2
1.3 PROBLEMSTILLING OG HYPOTESER	2
1.4 OPPGAVENS AVGRENSNINGER	3
1.5 OPPGAVENS OPPBYGGING	4
2 TEORI.....	5
2.1 EIENDOM OG VERDISKAPNING	5
2.1.1 <i>Verdiskapning i eiendomsutvikling</i>	5
2.1.2 <i>Grunnrentebegrepet</i>	6
2.1.3 <i>Eiendomsutvikling i et historisk perspektiv</i>	7
2.2 PLAN- OG LOVVERKET	7
2.2.1 <i>Forvaltningsnivåene og deres roller</i>	8
2.2.2 <i>Offentlige planer og andre planverktøy</i>	9
2.2.3 <i>Reguleringsplanen</i>	11
2.2.4 <i>Regulerings- og rekkefølgebestemmelser</i>	13
2.2.5 <i>Utbyggingsavtaler</i>	14
2.3 PROSJEKTTEORI	14
2.3.1 <i>Vellykkede prosjekter</i>	14
2.3.2 <i>Mål og rammebetingelser</i>	16
2.3.3 <i>Prosjektteam og sammensetting av aktører</i>	17
2.3.4 <i>Byråkratisk organisering og prosjekter</i>	18
2.3.5 <i>Kommunikasjon</i>	19
2.3.6 <i>Interessentanalyse</i>	20
2.4 UTVIKLINGSPROSESSEN	21
2.4.1 <i>Miles åttetrinnsmodell for eiendomsutvikling</i>	21
2.4.2 <i>Reguleringsprosesser</i>	22

2.4.3	<i>Tidsaspektet i reguleringsprosesser</i>	24
2.5	OPPSUMMERING	27
3	METODE	29
3.1	FORSKNINGSDESIGN OG -METODE	29
3.2	METODEVALG	30
3.3	LITTERATURSTUDIET	31
3.4	CASESTUDIET	31
3.4.1	<i>Valg av case</i>	32
3.4.2	<i>Dokumentstudiet</i>	32
3.4.3	<i>Intervjuer</i>	33
3.5	OPPGAVERS VALIDITET OG RELIABILITET	33
3.6	SVAKHETER I METODIKKEN	33
4	CASEBESKRIVELSER OG FUNN	35
4.1	CASE 1 - SANDAKERVEIEN 113-119.....	35
4.1.1	<i>Kommunale planer og mål</i>	36
4.1.2	<i>Prosessen til førstegangsbehandling</i>	38
4.1.3	<i>Planprosessen oppsummert</i>	42
4.2	CASE 2 - NYDALSVEIEN 16-26	46
4.2.1	<i>Kommunale planer og mål</i>	47
4.2.2	<i>Prosessen til førstegangsbehandling</i>	48
4.2.3	<i>Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn</i>	50
4.2.4	<i>Andregangsbehandling og vedtak</i>	51
4.2.5	<i>Planprosessen oppsummert</i>	52
4.3	CASE 3 - SORGENFRIVEIEN 18	55
4.3.1	<i>Kommunale planer og mål</i>	56
4.3.2	<i>Prosessen til førstegangsbehandling</i>	57
4.3.3	<i>Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn</i>	61
4.3.4	<i>Planprosessen oppsummert</i>	61
4.4	CASE 4 - SJETNAN NEDRE	64
4.4.1	<i>Kommunale planer og mål</i>	65

4.4.2	<i>Proessen til førstegangsbehandling</i>	66
4.4.3	<i>Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn</i>	67
4.4.4	<i>Andregangsbehandling og vedtak</i>	68
4.4.5	<i>Oppsummering av prosessen</i>	68
4.5	CASE 5 - LADE ALLÉ	71
4.5.1	<i>Kommunale planer og mål</i>	72
4.5.2	<i>Proessen til førstegangsbehandling</i>	73
4.5.3	<i>Førstegangsbehandling og vedtak</i>	74
4.5.4	<i>Planprosessen oppsummert</i>	74
4.6	CASE 6 - HAVSTEIN GÅRD	77
4.6.1	<i>Kommunale planer og mål</i>	79
4.6.2	<i>Proessen til førstegangsbehandling</i>	79
4.6.3	<i>Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn</i>	80
4.6.4	<i>Andregangsbehandling og vedtak</i>	81
4.6.5	<i>Oppsummering av reguleringsprosessen for Havstein Gård</i>	81
5	DISKUSJON	85
5.1	VELLYKKETHETEN I PROSESENE	85
5.2	MÅL OG RAMMER	85
5.3	TID	87
5.4	INTERESSENTHÅNDBTERING	89
5.5	AKTØRSAMMENSETTING	91
5.6	RESSURSER	92
6	KONKLUSJON	95
6.1	HYPOTESENE	95
6.2	HVORFOR ER NOEN REGULERINGSPROSESSER MER VELLYKKEDE ENN ANDRE?	97
	LITTERATUR	98

Figurliste

FIGUR 1: AVGJØRENDE FAKTORER FOR SUKSESS I REGULERINGSPROSESSEN, BASERT PÅ HYPOTESENE.	3
FIGUR 2: ORGANISERING AV OFFENTLIG FORVALTNING I NORGE.	9
FIGUR 3: PLANHIERARKIET (FISKA, FLACK ET AL. 2010).	10
FIGUR 4: PLANLEGGINGSSYSTEMET TIL KOMMUNENE (FORENINGEN NÆRINGSEIENDOM 2011).....	11
FIGUR 5: MÅL PÅ VELLYKKETHET I PROSJEKTER, JAMFØR SAMSET (2008).	15
FIGUR 6: RESSURSER OG MÅL (SAMSET 2008).....	16
FIGUR 7: HOVEDTREKK VED BYRÅKRATISKE ORGANISASJONER (NYHLEN 1999).	18
FIGUR 8: EIENDOMSUTVIKLING I ÅTTE TRINN (RØSNES 2010, MILES 2007).	21
FIGUR 9: REGULERINGSPROSESSEN I HENHOLD TIL PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.	23
FIGUR 10: GJENNOMSNITTLIG SAKSBEHANDLINGSTID BEREGNET PÅ GRUNNLAG AV VEDTATTE REGULERINGSPLANER (KALENDERDAGER). FRA 2010 ER IKKE TIDSBRUKEN MELLOM OPPSTARTSMØTE OG INNKOMNE PLANFORSLAG REGISTRERT DA DETTE REGNES SOM TREGHET HOS FORSLAGSSTILLER (STATISTISK SENTRALBYRÅ).	25
FIGUR 11: PROSJEKTET I ET SAMFUNNSPERSPEKTIV (SAMSET 2008).	25
FIGUR 12: TIDLIGFASENS BETYDNING FOR ET PROSJEKT (SAMSET 2007).	26
FIGUR 13: LITTERATUR KNYTTET TIL HYPOTESENE.	27
FIGUR 14: PLANOMRÅDET FOR SANDAKERVEIEN 113-119 (1881.NO).	36
FIGUR 15: TIDSLINJE FOR SANDAKERVEIEN 113-119.	43
FIGUR 16: PLANOMRÅDET FOR NYDALSVEIEN 16-26 (1881.NO).	47
FIGUR 17: FORSLAGET FRA MAD ARKITEKTER.	49
FIGUR 19: TIDSLINJE FOR NYDALSVEIEN 16-26.	53
FIGUR 20: PLANOMRÅDET FOR SORGENFRIVEIEN 18. (1881.NO)	56
FIGUR 21: TIDSLINJE FOR SORGENFRIVEIEN 18.....	62
FIGUR 22: PLANOMRÅDET FOR SJETNAN NEDRE MED BOLIGFELTET MOVOLLEN I VEST OG VEGNETTET TILLER- RINGEN I ØST. (1881.NO).....	65
FIGUR 23: TIDSLINJE FOR SJETAN NEDRE.	69
FIGUR 24: PLANOMRÅDET FOR LADE ALLÉ (1881.NO).	72
FIGUR 25: TIDSLINJE FOR LADE ALLÉ.....	75
FIGUR 26: PLANOMRÅDET FOR HAVSTEIN GÅRD SAMT DEN EKSISTERENDE DRIFTSBYGNINGEN (1881.NO).....	78

FIGUR 27: TIDSLINJE FOR HAVSTEIN GÅRD. 82

TABELLISTE

TABELL 1: SAMMENDRAG AV DEN PRESENTERTE LITTERATUREN.	VII
TABELL 2: SITUASJONER FOR FORSKJELLIGE FORSKNINGSDESIGN, FRITT OVERSATT FRA YIN (1994)	30
TABELL 3: METODEOPPLEGG.	31
TABELL 4: UTBYGGERE OG CASER.....	32
TABELL 5: INFORMASJONSTABELL FOR SANDAKERVEIEN 113-119.	35
TABELL 6: INFORMASJONSTABELL FOR NYDALSVEIEN 16-26.	46
TABELL 7: INFORMASJONSTABELL FOR SORGENFRIVEIEN 18.	55
TABELL 8: INFORMASJONSTABELL FOR SJETNAN NEDRE.....	64
TABELL 9: INFORMASJONSTABELL FOR LADE ALLÉ 59-73.....	71
TABELL 10: INFORMASJONSTABELL FOR HAVSTEIN GÅRD.	77
TABELL 11: VELLYKKETHET I PLANPROSESSENE.....	85
TABELL 12: HYPOTESETEMAENE OG VELLYKKETHET.	95

1 Innledning

I dette innledende kapittelet vil det bli gitt en presentasjon av oppgavens tema og bakgrunn for valget av temaet. Det gis også innblikk i hva vi ønsker å oppnå gjennom arbeidet med oppgaven, samt hvordan vi har valgt å nærme oss temaet. Videre er rammene for det videre arbeidet med oppgaven presentert gjennom en overordnet problemstilling. For å konkretisere problemstillingen har vi også kommet fram til fem hypoteser som vi ønsker å styrke eller svekke. Kapittelet viser også hvilke avgrensinger som er gjort i forhold til det valgte temaet. Avslutningsvis presenteres oppgavens oppbygging og hva du som leser kan forvente å finne i de ulike delene, samt hvordan disse forholder seg til hverandre.

1.1 Bakgrunn

Gjennom masterstudiet i eiendomsutvikling og -forvaltning får man innblikk i et bredt spekter av fagområder relevant for arbeid med utvikling eller forvaltning av fast eiendom. Gjennom studiet har vi begge utviklet en stor interesse for fagfeltene knyttet til utvikling og verdiøkning av eiendom. Tanken på at vi en dag kan være med på å utvikle og sette premisser for hvordan omgivelsene våre blir utformet har inspirert oss og ført oss frem til ønsket om å lære mer om prosessen fra idé til godkjent reguleringsplan foreligger. Valg av tema er altså i stor grad et resultat av egne interesser og ønske om å lære mer om de prosesser som sikrer og fører frem til verdiøkning i fast eiendom.

I tillegg til vår personlige interesse for å lære mer om disse prosessene har vi også blitt oppmerksomme på at temaet ofte er gjenstand for diskusjon i media. Utsagn fra utbyggere som oppfatter at prosessen frem til vedtatte reguleringsplaner ofte er uforutsigbare og langvarige er ikke uvanlige. I en norsk studie om markedsbasert utbyggingspolitikk publisert av Nordahl et al. (2008) ble det vist til at flere utbyggere oppfatter prosessen som vanskelig. En av utbyggerne uttalte at prosessene «tar evig lang tid». Bransjeforeningen Norsk Eiendom er også av den oppfatningen at reguleringsprosesser ofte tar lang tid og at dette er et problem. Foreningen har blant annet uttalt at lange og tungroddede reguleringsprosesser hindrer verdiskapning (Norsk Eiendom 2012b).

Gjennom studiet har vi lært viktigheten av god planlegging i prosjekters tidlige fase og hvilke konsekvenser fraværet av dette kan få for prosjektet som helhet, både økonomisk og kvalitetsmessig. En reguleringsprosess må kunne sies å være en form for tidlig planleggingsfase av et utbyggingsprosjekt som resulterer i rammer og premisser for det som en gang skal bygges. At denne prosessen ender med et resultat som anses som vellykket vil vi anta er avgjørende for utfallet av det videre arbeidet med et utbyggingsprosjekt.

1.2 Tema, formål og tilnærming

Med bakgrunn i det som nevnes i kapittel 1.1, valgte vi å se nærmere på hvordan reguleringsprosesser gjennomføres og om det er bestemte faktorer som kan sies å påvirke gangen og utfallet av slike prosesser.

Vi er spesielt opptatt av hva som gjør at en prosess oppfattes som bra og ut ifra dette er *formålet med oppgaven å finne faktorer som bidrar til vellykkede reguleringsprosesser*. Om vi lykkes med å finne dette vil vi kunne ta med oss det vi har lært gjennom arbeidet med masteroppgaven når vi etter studiene skal ut i arbeidslivet.

Oppgaven tar utgangspunkt i seks forskjellige reguleringsprosesser fra tre ulike utbyggere i Norge. Av de seks reguleringsprosessene oppfatter forslagsstillerne tre som vellykkede og tre som mindre vellykkede. Ved å studere disse casene har målet vært å danne seg bilde av hva som har vært de viktige faktorene for de forskjellige utfallene av de ulike prosessene. Oppgaven vår vil følgelig kunne brukes av profesjonelle eiendomsutviklere for å sette lys på faktorer som kan være nyttig å ta hensyn til før man skal ta fatt på en reguleringsprosess. Eiendomsutvikling er et relativt ungt som fag og og bakgrunn i mye ulik teori. Konkret teori om temaet er derfor lite utbredt. Vi håper oppgaven kan bidra å øke kunnskapen knyttet til eiendomsutvikling og at den kan brukes til fremtidig undervisning innenfor temaet.

1.3 Problemstilling og hypoteser

For å kunne jobbe ut fra klare rammer har vi definert en problemstilling. Problemstillingen er formulert som et spørsmål som studien skal besvare. Med bakgrunn i oppgavens tema har vi definert følgende problemstilling;

«Hvorfor er noen reguleringsprosesser mer vellykkede enn andre?»

I en reguleringsprosess er mange aktører involvert. Om en prosess er vellykket eller ikke vil følgelig variere i takt med synspunktene til antall involverte aktører. For å begrense oppgavens omfang har vi valgt å definere at en *reguleringsprosess er vellykket når både saksbehandler og forslagsstiller anser prosessen som vellykket*.

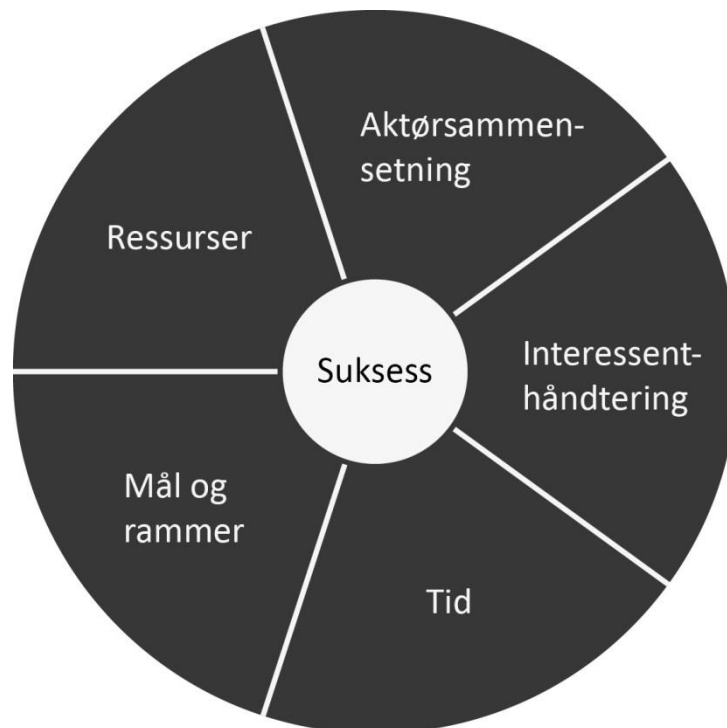
I løpet av studietiden har vi opparbeidet oss en del kunnskap om temaet. Med denne kunnskapen som bakgrunn har vi gjort oss noen refleksjoner rundt hvilke faktorer vi tror vil påvirke vellykketheten av en reguleringsprosess. Basert på disse refleksjonene har vi formulert fem hypoteser. Videre har vi tatt utgangspunkt i hypotesene og selv utarbeidet en modell som illustrerer vår antakelse av en

vellykket reguleringsprosess. Vår modell er inspirert av Knut Samsets modell for vellykkede prosjekter, som er presentert nærmere i kapittel 2.3.1.

Hypoteser:

- Veldefinerte mål og rammer er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Riktig interessenthåndtering er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Ressurstilgangen er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Tidsbruken er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser
- Riktig aktørsammensetning er avgjørende å oppnå vellykkede reguleringsprosesser

Modell:



Figur 1: Avgjørende faktorer for suksess i reguleringsprosessen, basert på hypotesene.

1.4 Oppgavens avgrensninger

Problemstillingen og de etterfølgende forskningsspørsmålene legger opp til en betydelig mengde datainnsamling. For å kunne gjennomføre dette innenfor rammene av en masteroppgave begrenses vår analyse seg til å kun se på reguleringsprosessen. Med prosesser der svært mange aktører kan være involverte, har vi valgt å begrense oss til i hovedsak se på forholdet mellom forslagsstiller og planmyndighet.

I en reguleringsprosess kan det være svært mange faktorer som spiller inn. Derfor har vi begrenset omfanget ved å kun se på faktorene fra hypotesene i kapittel 1.3.

1.5 Oppgavens oppbygging

Teorikapittelet presenterer og gir en innføring i relevant litteratur og teori knyttet til eiendomsutvikling, prosjektstyring, fysisk planlegging og regulering av områder i tillegg til lovverk og veiledere knyttet til reguleringsprosesser. Litteraturen og teorien legger grunnlag for senere diskusjon rundt casene i oppgaven.

Med bakgrunn i casestudier, intervjuer og dokumentanalyser vil casene bli sammenstilt og presentert på en selvstendig og strukturert måte uten kommentarer eller tolkninger. Videre vil resultatene fra de antatt vellykkede og mindre vellykkede prosessene bli diskutert og tolket opp mot litteraturen og teorien.

Avslutningsvis vil vi forsøke å gi svar på de spørsmål som er stilt innledningsvis, gjennom å styrke eller svekke hypotesene, samt forsøke å svare på problemstillingen.

2 Teori

Teorikapittelet tar for seg relevant teori innen arealplanlegging, eiendomsutvikling og prosjektfaget. Samspillet mellom utvikler og planmyndigheter blir også trukket fram, og med utgangspunkt i problemstillingen ligger fokuset på reguleringsplanen og prosessen rundt utarbeidelsen av denne.

2.1 Eiendom og verdiskapning

Eiendomsbegrepet oppfattes i dagligtalen som skillet mellom mitt og ditt (Berge 1992), og har en betydelig orientering mot «ting». Avhengig av kulturer, tidsepoker og fagfelt kan begrepet oppfattes ulikt. Richard H. Tawney definerer eiendom som alle retter utøvd av mennesker og garantert av staten (Tawney 1921). Jussens grunnlag ligger i den daglige forståelsen, med et eiendomsbegrep som omfatter sosiale relasjoner mellom eier og andre. I samfunnsvitenskapen bygger definisjonen på de allerede nevnte begrepsforståelsene, men vektlegger eiendomsrelasjonenes fordelingsmessige og maktpolitiske faktorer (Berge 1992).

I eiendomsfaget er det oftest snakk om fast eiendom, altså grunnen og infrastrukturen den innehar. Retten til å råde over fast eiendom er beskyttet av Grunnloven § 105. Loven sikrer retten til kompensasjon til grunneier dersom staten akkvirerer denne. Man kan dermed si at eiendommene er selvstendige rettslige objekter der eier kan utøve sin suverenitet såfremt denne ikke bryter med lover eller andres rettigheter (Norsk Eiendom 2012a). Grunneier besitter altså ikke automatisk retten til å utvikle eiendommen slik han eller hun selv skulle ønske. Dette er retter som gis gjennom vedtatte planer og samlede vurderinger (Foreningen Næringseiendom 2011).

Utviklingen av fast eiendom kan betegnes som en kreativ og skapende prosess hvor verdiskapning står i sentrum (Haila 1991). I korte trekk kan man si at eiendomsutvikling går ut på investering i grunnareal og øke dens verdi. Verdiøkningen skjer i det arealets bruk blir endret fra én type formål til en annen type formål som er mer etterspurt. Et eksempel kan være industriareal som omgjøres for å tilpasses boligbygging. Etter at bruksformålet er endret, selges eller leies arealet ut med en økonomisk fortjeneste. Endringen av arealets bruk er som tidligere nevnt ikke noen rett grunneier automatisk er besitter av, og må skje gjennom en kommunal reguleringsprosess.

2.1.1 Verdiskapning i eiendomsutvikling

Verdiskapningsbegrepet knyttes gjerne til det å skape noe håndfast, noe som kan generere en verdi i form av økonomisk fortjeneste. Men verdiskapning kan også knyttes til kvalitet. Uavhengig hvordan man ser på verdiskapning må man kunne anta at målet alltid vil være at verdien eller kvaliteten på et objekt skal øke mer enn verdien på de ressurser som blir lagt inn i verdiskapningsprosessen.

Verdiskapning i et eiendoms- og bygningsperspektiv handler gjerne om å bearbeide et utgangspunkt, eksempelvis en bebygd eller ubebygd tomt, ved å tilføre en viss mengde ressurser (Foreningen Næringseiendom 2011). I eiendomsbransjen vil de tilførte ressursene i de fleste tilfeller være arbeidskraft som settes til å gjennomføre verdiskapningen av eiendommen. Dette er generert gjennom en bestilling fra offentlig eller privat eiendomsbesitter til utførende entreprenører eller fagkyndige rådgivere.

En slik bestilling kan omfatte alt fra bolig- eller næringsbygg til idrettshall, togstasjoner eller renovasjonsanlegg. Fellestrekket er at de alle er utløst av et samfunnsmessig behov som oppfylles gjennom å tilføre noe til det opprinnelige utgangspunktet.

Med utgangspunkt i definisjonen av verdiskapning, kan altså eiendomsutvikling ses på som å øke nytten eller den økonomiske avkastningen på en eiendom ved å føre den fra én fysisk eller juridisk tilstand til en annen (Foreningen Næringseiendom 2011). I denne sammenheng snakker man om eiendomsutvikling som byutvikling, det vil si utbygging for bolig- og næringsformål eller utbygging av infrastruktur i byområder. Alle disse formene for eiendomsutvikling vil kunne øke tomteverdien. De to førstnevnte mer direkte i form av salgs- eller leieinntekter, og sistnevnte i form av økt tilgjengelighet som stimulerer til økt attraktivitet og dermed økt markedsverdi på eiendommen. Man sier at grunnrenten på eiendommen har steget (Børrud 2005).

2.1.2 Grunnrentebegrepet

Johann H. von Thünen definerer grunnrenten som den inntekt man kan tilegne seg av å eie et stykke jord (Store Norske Leksikon 2007). Begrepet går altså inn på leie- eller omsetningsverdien til en eiendom (Norsk Eiendom 2012a). En eiendomsutvikler vil som oftest jobbe for å øke eiendommens grunnrente (Børrud 2005). Grunnrenten påvirkes av ulike forhold. For en jordbrukseiendom defineres verdien av innhøstingspotensialet og hvilke inntekter dette gir. I tettbygde strøk kan verdien defineres av hvilke inntekter man kan få av byggverk som kan oppføres på eiendommen. Man kan si at sentrale eiendommer med god tilgjengelighet og høy utnyttelsesgrad har en høy grunnrente og at utbygginger av infrastruktur vil bidra til å øke denne (Børrud 2005). I sentrale områder har kommunene ofte fokusert på økt fortetting, noe som har bidratt til økende grunnrente for eiendomsbesitterene.

For eiendomsutviklere på leting etter tomter som kan akkvireres og utvikles vil grunnrenteavviket være en viktig faktor når tomter skal vurderes. Grunnrenteavviket kan defineres som det uutnyttede potensialet i en eiendom (Børrud 2005). Ifølge Clark og Gullberg (1997) vil grunnrenteavviket oppstå når det er fravær av investeringer som ellers ville holdt grunnrenten oppe. I tillegg vil et avvik kunne

oppstå som et resultat av at man alltid har en ide om at man kan oppnå en høyest mulig utnyttelsesgrad for en eiendom. Når avviket mellom den faktiske arealbruken og den antatte mulige utnyttelsesgraden for eiendommen når et visst nivå, ser man muligheten for kapitalisering. På dette tidspunktet kommer eiendomsutviklerne på banen gjerne i form av å fremme forslag om regulering eller omregulering av den gjeldende tomten i den hensikt å oppnå et verdiutbytte.

2.1.3 Eiendomsutvikling i et historisk perspektiv

Utbyggingspolitikken siden andre verdenskrig kan sies å ha vært et samspill mellom det offentlige og det private (Nordahl et al. 2009). Rollene har likevel forandret seg og i de første årtiene etter krigen var Norge, slik som mange andre sammenlignbare land, preget av offentlig kontroll over utbyggingsmønsteret (Røsnes & Kristoffersen 2010). Stor mangel på boliger og generelt dårlige boforhold for store deler av befolkningen var bakteppet for en politikk som kraftig gikk inn for boligbygging i offentlig regi. Kommunal erverv av tomter og prisregulering på boligene sørget for rimelige boliger, og var således nært tilknyttet velferdspolitikken som ble ført.

Utover 1970-tallet avtok hastigheten i boligbyggingen, og på 1980-tallet ble boligproduksjonen og -markedet deregulert. Dette kan sees i sammenheng med 1980-tallets høyrebølge i Vest-Europa, der privatisering av offentlige ressurser var en sentral del (Berge 1992). Kommunene avvirket dermed i stor grad praksisen med tomteerverv, en praksis som gradvis ble tatt over av private aktører. I dag står det private for storparten av tomteervervelsen.

Eiendomsbransjen er i dag innovativ og preget av store profesjonelle aktører som har opparbeidet seg en betydelig rolle som pådrivere og utførere av nåtidens byutvikling (Børrud 2005). En av grunnene til den økte profesjonaliseringen innen eiendomsutvikling er utviklingen i det offentlige planleggingsbyråkratiet. I dag finnes det et omfattende regelverk knyttet til utviklingen av fast eiendom, noe som følgelig har ført til et marked for «mellommenn» mellom grunneier, offentlige planmyndigheter og markedet. Det er denne mellommannsrollen eiendomsutviklere fyller, og for å lykkes bør alle de nevnte partene være fornøyde.

2.2 Plan- og lovverket

Selve rammeverket for eiendomsutvikling legges av de gjeldende lover og planer. En grunnleggende forståelse for planfaget og de forskjellige plantypene og -nivåene er avgjørende for en god utviklingsprosess. Planlegging er å avdekke hva som kan, bør eller skal gjøres i fremtiden og hvordan det skal gjennomføres (Fiskaa 2010a). By- og regionalplanleggingen omfatter samfunnets og

felleskapets utvikling. Plan- og lovverket regulerer derfor forholdet mellom felleskapets beste og enkeltindividets frihet.

For våre fysiske omgivelser har det eksistert rammeverk i tusener av år. Helt tilbake til om lag 1600 år før vår tidsregning vedtok kong Hammurapis en bygningslov som blant annet regulerte skyldspørsmål ved ulykker som konsekvens av slett håndverk (Foreningen Næringseiendom 2011). I Norge innførte Magnus Lagabøte en bylov i år 1276 som omhandlet ansvarsforhold, bøter og kvalitetskrav (Flack 2010).

I 1827 ble det introdusert bygningslov for Christiania. Loven ble fulgt av flere by-spesifikke bygningslover, og ble blant annet vedtatt med bakgrunn i fatale bybranner. Lovene forlangte blant annet breiere gater som hindret spredning og forenklet brannslukning. Materialbruken ble regulert, slik som da Ålesund innførte trehusforbud etter den store bybrannen i 1904. Først i 1965 kom en felles bygningslov for hele Norge (Foreningen Næringseiendom 2011). Revisjonen av loven fra 1985 dannet grunnlaget for videreutviklingen til dagens plan- og bygningslov. Loven sorterer under Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Det finnes selvsagt mange andre lover som spiller en rolle i saksgangen. Det kan være flere interesser representert gjennom særlige rettigheter som kan påvirke planen (Fiskaa 2010b), for eksempel jordloven, kulturminneloven, vegtrafikkloven, naboloven, forvaltningsloven, jordskifteloven og skogbruksloven.

Det kan likevel sies at det er plan- og bygningsloven som legger hovedrammen i plan- og byggesaker. Loven omfatter alt fra tekniske og estetiske krav til hvordan saksprosessene skal gjennomføres. Loven er til for å ivareta fellesskapets interesser og har som mål å sørge for en «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (PBL08 § 1-1). Plan- og bygningsloven består av følgende seks deler; alminnelig del, plandel, gjennomføringsdel, byggesaksdel, håndhevingsdel og sluttbestemmelsesdel.

2.2.1 Forvaltningsnivåene og deres roller

Plan- og bygningsloven forvaltes både på kommune-, fylkes- og statsnivå. Alle nivåene er demokratisk styrt av enten kommunestyre og formannskap, fylkesting og -utvalg eller regjering og storting. Nivåene er også delt mellom administrasjon og politiske organ. Fiskaa (2010b) illustrerer rollene mellom de forskjellige nivåene og organene som vist i Figur 2.



Figur 2: Organisering av offentlig forvaltning i Norge.

De politiske organene vedtar rammene og målsetningene, mens administrasjonen utreder og utfører innenfor disse rammene. Det overordnede ansvaret ligger hos staten som vedtar lover, utvikler retningslinjer og veiledere samt avklarer konflikter mellom organer eller nivåer i forvaltningen (Fiskaa 2010b). Fylkesmannen representerer staten på fylkesnivå og sitter med det overordnede ansvaret for å se til at planleggingen skjer i henhold til plan- og bygningsloven i både fylkene og kommunene. Fylkeskommunen er demokratisk styrt gjennom fylkestinget og har planleggingsoppgaver som omfatter blant annet å gi faglig veiledning til kommunene, vedta fylkesplaner og uttale seg om kommunale planforslag.

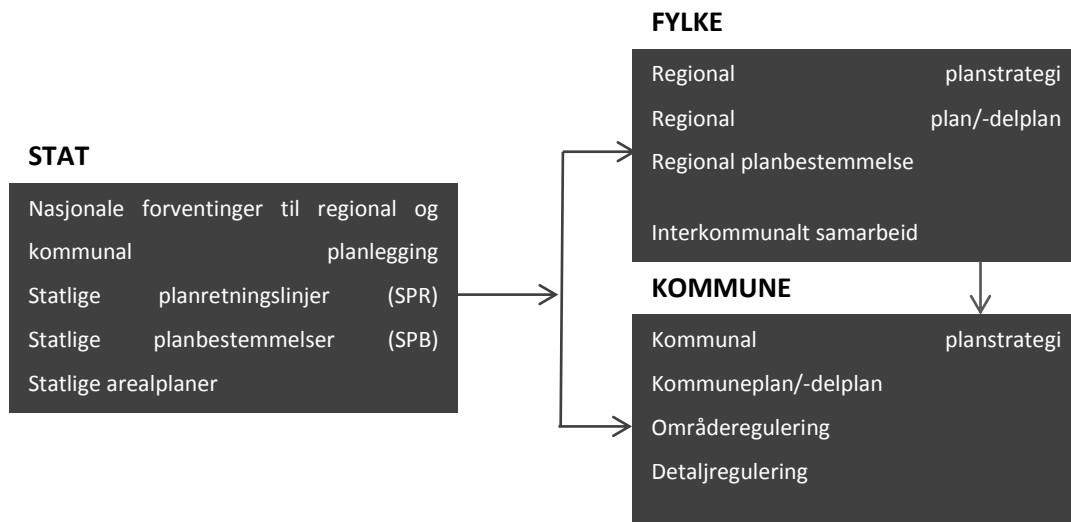
Kommunenes rolle er å drive det fortløpende kommuneplanarbeidet (Fiskaa 2010b). I tillegg til planutvikling har kommunen også en rolle å veilede publikum, håndheve lover og forskrifter, uttale seg i planutkast de selv ikke gjør vedtak i og gjøre vedtak i enkeltsaker innen for eksempel byggesak.

Kommuneadministrasjonen utfører vedtak gjort av politikerne. Størsteparten av kommunene i Norge er organisert etter formannskapsmodellen, der øverste leder for administrasjonen er rådmannen. Noen av de større kommunene, som Oslo, Bergen og Tromsø, har derimot valgt å styre etter parlamentariske prinsipper slik det er beskrevet i kommunelovens § 18. I disse kommunene er administrasjonen politisk styrt av demokratisk valgte kommunalråder.

2.2.2 Offentlige planer og andre planverktøy

I likhet med forvaltningen, er også plannivåene delt i stat, fylke og kommune. I hovedsak legger høyere forvaltningsorganers planer og retningslinjer premisser for planer nedover i systemet, noe som vil si at regionale planer styrer kommuneplaner som igjen styrer reguleringsplaner (Foreningen Næringseiendom 2011). Selv om vi teoretisk sett har et planhierarki, vil det i praksis likevel også kunne legges føringer oppover i systemet (Fiskaa 2010b). Det kan eksempelvis skje dersom kommuner utarbeider en kommuneplan basert på reguleringsplaner som allerede eksisterer i det aktuelle planområdet.

Figur 3 viser de forskjellige planverktøyene på de tre plannivåene. Utformingen av våre fysiske omgivelser vil altså teoretisk sett gjøres innenfor overordnede nasjonale rammer som spisses mer for hvert nivå ned i planhierarkiet. Nasjonal politikk vil slik sett ha påvirkning i plan- og byggesaker, men det er i utgangspunktet kommunen som i siste instans gjør beslutninger i slike saker.



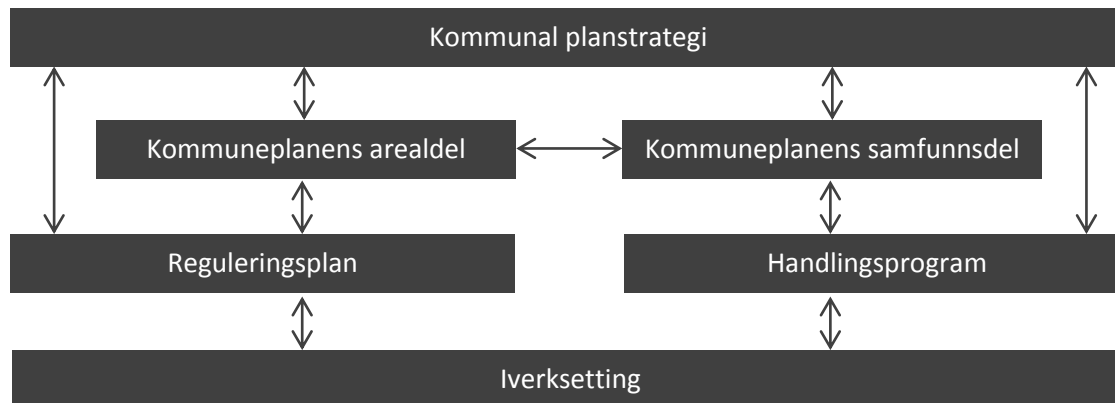
Figur 3: Planhierarkiet (Fiskaa, Flack et al. 2010).

Praksisen med planprosesser på statlig nivå ble først vedtatt ved plan- og bygningsloven av 2008. Dette innebærer utarbeidelsen av skriv hvert fjerde år som omhandler nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging (Foreningen Næringseiendom 2011). I tillegg utarbeides også statlige planretningslinjer (SPR) som spesifiserer de nasjonale forventingene, og statlige planbestemmelser (SPB) som gir regjeringen muligheter for å nedsette opptil 10 års forbud mot bygge- og anleggstiltak uten departementsgodkjenning (Fiskaa 2010b). Staten og dets etater og direktorater kan også påvirke gjennom innsigelser til planforslag (PBL08 § 5-4). Dersom kommunen ikke ønsker å følge opp slike innsigelser, kan ikke planforslaget vedtas, og vedtaksmyndigheten flyttes dermed opp i planhierarkiet til statsnivå (Foreningen Næringseiendom 2011).

Den regionale planprosessen kan skje både i regi av fylkeskommuner og kommuner. Plan kan utvikles av interkommunale samarbeid og regionsamarbeid for å imøtekomme nasjonal politikk. Eksempler på interesser som kan ivaretas av slike samarbeidsmodeller, er kystzone- og vassdragsforvaltning og større infrastruktursatsinger. Som den eneste obligatoriske planoppgaven vedtar Fylkestinget en regional planstrategi senest ett år etter konstituering (Foreningen Næringseiendom 2011). Regionale planer tar utgangspunkt i planstrategien (Fiskaa 2010b). Slike planer organiseres både tematisk og

geografisk, for eksempel planer for friluftsområder som overskrider kommunegrenser. Det kan også utarbeides regionale planbestemmelser som inkluderer retningslinjer for arealbruk. I likhet med statlige planbestemmelser skjer disse i forbudsform og kan ha en varighet på opp til ti år (Fiskaa 2010b).

Det er likevel kommunen som står for mesteparten av den konkrete planleggingen (Fiskaa 2010b). Kommunen utvikler og vedtar kommuneplaner, kommunedelplaner, områdereguleringer og detaljreguleringer. Reguleringsplaner kan også utarbeides av utbyggere, men vedtaksmyndigheten ligger hos kommunen. Som et resultat av den nye plan- og bygningsloven er det innført krav om kommunale planstrategier, som består av planer og visjoner som gir føringer for den kommunale utviklingen. Kommuneplanen berører som en overordnet plan både den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen (PBL08 §3-1). Planen bygger på kommunens planstrategi samt overordnede strategier og planer i de andre plannivåene. Det kan også utarbeides kommunedelplaner avgrenset til spesifikke temaer eller geografiske områder. Kommuneplanen skal inneholde både en samfunnsdel og en arealdel. Førstnevnte tar stilling til de langsiktige målene samt inneholder et handlingsprogram som revideres hvert fjerde år (Fiskaa 2010b). Arealdelen utarbeides ofte av kommunens plan- eller tekniske etater. Et planprogram fastsetter hvordan planutformingen gjennomføres. Planstart offentliggjøres og relevante institusjoner skal informeres om prosessen. Nye planer sendes ut på høring og offentlig ettersyn før de eventuelt kan vedtas av kommunestyret.



Figur 4: Planleggingsystemet til kommunene (Foreningen Næringseiendom 2011).

2.2.3 Reguleringsplanen

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser om bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser (PBL § 12-1). Reguleringsplanen skal blant annet sikre forsvarlig gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, og formelt sett er det kommunestyrets ansvar å påse at

disse blir utarbeidet. Plan- og bygningsloven stiller krav til utarbeidelse av reguleringsplan før det gis tillatelse for større bygge- og anleggstiltak, eller for andre tiltak som kan ha en vesentlig innvirkning på miljø og samfunn. Videre gjelder dette også der det i kommunens arealdel eller kommunedelplanen er fastlagt at reguleringsplan skal utarbeides for byggetiltak, samt når kommunen gjennom sin planstrategi eller arealdel har fastsatt at det skal utarbeides reguleringsplan. For øvrig kan kommunen stille krav til utarbeidelse av reguleringsplan når man ellers finner behov for det (Miljøverndepartementet 2011).

Gjennom å vedta reguleringsplaner kan kommunen legge føringer for den fremtidige arealdisponeringen. Følgelig er det reguleringsplanen som legger føringer for bruksendring av et areal. I følge loven er reguleringsplanens hovedformål å detaljere de overordnede vedtatte planer, spesielt kommuneplanen og kommunedelplanen. Dette for å avklare hvilke bygge- og anleggstiltak som kan finne sted innenfor det gjeldende planområdet, samt gi juridisk bindende hjemmel til den forutsatte arealbruken (Miljøverndepartementet 2011).

Reguleringsplaner deles i hovedsak i to nivåer, områderegulering og detaljregulering. Områderegulering er kommunens redskap for en mer detaljert regulering og avklaring enn kommunedelplanen. Ved omregulering til formål som bryter med kommunedelplanen brukes områderegulering fremfor detaljregulering. Slike planer utarbeides vanligvis av kommunen, der den overordnede arealplanen angir det eller man ser behov for det. En områderegulering kan også gjennomføres i samarbeid mellom kommune og private aktører, der private kan stå for betydelige deler eller hele delen av den faglige utarbeidelsen av planen. Områderegulering kan være hensiktsmessig i flere tilfeller, for eksempel dersom private utbyggere ønsker å avklare plansituasjonen i større områder. Dette vil gi grunnlag for videre detaljregulering av delområder. Det er likevel kommunen som beslutter om en privat områderegulering skal finne sted. For kommunen kan det være hensiktsmessig å inngå samarbeid med private aktører dersom de har lav kapasitet på plansiden som fører til stopp i viktige samfunnsmessige utbygginger, eller der utbygger ikke får gjennomført sine prosjekter på grunn av manglende områderegulering. I tilfeller der private aktører står for utarbeidelsen av en områderegulering kan kommunen kreve at disse aktørene dekker kostnadene knyttet til prosessen. Siden områdereguleringsplan er en offentlig plan, har ikke kommunen anledning til å kreve saksbehandlingsgebyr. Det er kommunen, som oftest gjennom politiske vedtak, som fatter det endelige planvedtaket, og det er derfor viktig at en privatutviklet plan er nøye avstemt med de offentlige planmyndighetene.

Detaljregulering er som navnet tilsier, en detaljert reguleringsplan. En slik plan brukes til å videreføre prinsippene som er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller detaljering av krav fra en gjeldende områderegulering. Hensikten er å sette rammer og legge grunnlaget for gjennomføringen av spesifikke tiltak. Både kommunen og private aktører kan utarbeide en detaljregulering, men det er kommunen som gjør det endelige planvedtaket. De siste årene har hyppigheten av privatutviklede planer gått opp og utgjorde i Norge mellom år 2000 og 2010 om lag 70 % av alle planforslagene (Miljøverndepartementet 2011).

Etter den nye plan- og bygningsloven stilles det en frist på fem år for igangsetting av tiltak i planer utviklet av private aktører. Med andre ord har utbygger fem år på seg til å sende inn en byggesøknad etter at reguleringsplanen er vedtatt, noe som vil kunne ha innvirkning på prosjektets gjennomføring. Regelen gjelder hele reguleringsplanområdet, og alle tiltak innenfor området må derfor være byggesøkt innen tidsfristen. Dette stiller visse krav til fremdriften i prosjekteringen og kan by på problemer i møte med forandringer i markedet. Det er imidlertid anledning til å søke om utsettelse på femårsfristen. Denne kan godkjennes for to år av gangen.

2.2.4 Regulerings- og rekkefølgebestemmelser

Plankartet er alltid gjeldende i en reguleringsplan. Utover dette kan planen ifølge plan- og bygningsloven inneholde bestemmelser. Reguleringsbestemmelsene skal avklare forhold som ikke er mulig eller hensiktsmessig å fastsette gjennom kartet. Dette kan være faktorer knyttet til bygningens utforming, vilkår for reguleringsformål og bruk, samt bestemmelser som sikrer offentlige interesser og vern. Det er naturlig at planen inneholder bestemmelser som konkretiserer utnyttelsesgrad, byggehøyde og formålet med byggene. Utnyttelsesgraden vil ofte være viktige for utbygger, da dette bestemmer tillatt volum på bebyggelsen og dermed har direkte innvirkning på prosjektets inntektsgrunnlag.

I bestemmelsene kan man også sette krav i forhold til rekkefølgen for gjennomføringen av tiltakene på området. Disse rekkefølgekravene kan for eksempel bestemme at de nybygde boligene ikke kan tas i bruk før det er etablert fellesanlegg, skoler, barnehager eller lekearealer. Bestemmelsene er et verktøy kommunen kan bruke for å sørge for at et område har nødvendig teknisk og fysisk infrastruktur før videre utbygging finner sted (Miljøverndepartementet 2011). For å sikre en best mulig gjennomføringsprosess vil det være viktig at planer er utformet slik at det kan bygges ut på en hensiktsmessig måte. Det vil si at området kan bygges ut slik at bebyggelse og nødvendig teknisk og fysisk infrastruktur kan ferdigstilles samtidig. Dette sikrer et funksjonelt område og god flyt i

utbyggingen. Et ofte benyttet virkemiddel for gjennomføring av rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan er bruk av utbyggingsavtaler.

2.2.5 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er en avtale mellom kommunen og grunneier som regulerer gjennomføringen av utbyggingen både innenfor og utenfor planområdet. Slike avtaler brukes som virkemiddel for gjennomføringen av planer med hjemmel i loven. Det er kommunestyret som gjennom vedtak avgjør i hvilken grad det er nødvendig å benytte seg av utbyggingsavtaler.

I plan- og bygningsloven defineres utbyggingsavtaler som følger;

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan» (PBL § 64).

Loven regulerer hva som kan og ikke kan inngå i en slik avtale. Oppsummert kan man si at elementene i avtalen skal omfatte tiltak nødvendige for gjennomføringen av gjeldende plan. Dette er tiltak som er direkte knyttet til gjennomføringen av planen og begrenser seg til teknisk infrastruktur, grøntområder, boligpolitiske tiltak og andre tiltak som må være på plass for å sikre plangjennomføringen (Miljøverndepartementet 2011). Kommunen kan derimot ikke sette vilkår om etablering av sosial infrastruktur, eksempelvis skole, sykehjem, barnehage eller tilsvarende tjenester.

2.3 Prosjektteori

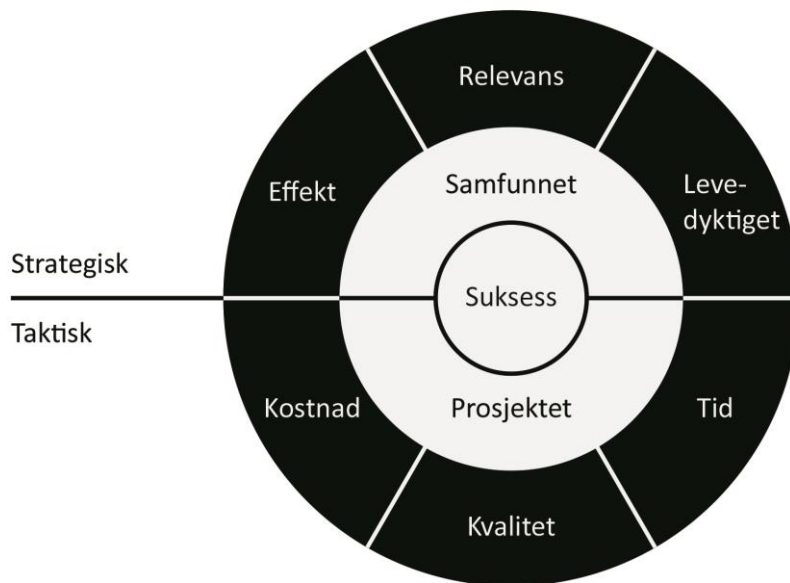
Eiendomsutvikling skjer som oftest innen avgrensede tidsrammer med en gruppe av mennesker med forskjellig kunnskap. I den sammenheng er det relevant å se på eiendomsutvikling i et prosjektteoretisk perspektiv.

2.3.1 Vellykkede prosjekter

Forskjellige interessenter vil ha forskjellig oppfatning av suksess med bakgrunn i deres egne interesser og mål. Prosjektleder har gjerne kortsiktige mål, knyttet til selve gjennomføringen av prosjektet, mens en oppdragsgiver har ofte mer langsiktige mål der effektene av prosjektet er av større betydning enn selve prosjektresultatet. For å beskrive disse to forskjellige tilnærmingene til prosjekter skiller (Samset 2008) mellom taktisk og strategisk ytelse.

Taktisk ytelse beskriver prosjektledelsens evne til å få prosjektet i havn som avtalt. Den strategiske ytelsen går på prosjektets levedyktighet og relevans også utover selve prosjektgjennomføringen, og

måles opp mot selve grunnideen i prosjektet (Samset 2008). Figur 5 viser forholdet mellom strategisk og taktisk ytelse og hvordan begge faktorer må være vellykket for å oppnå suksess i prosjektet.



Figur 5: Mål på vellykkethet i prosjekter, jamfør Samset (2008).

Definisjonen av vellykkethet kan altså knyttes til mange faktorer, og evalueringer gjennomføres på ulike tidspunkt og med ulike vurderingskriterier (Samset 2008). Samsets modell forsøker å systematisere forholdet mellom de ulike målene og suksess i prosjekter.

Forholdet mellom strategisk og taktisk ytelse kan også overføres til planprosesser. Kommunen som vedtaksmyndighet kan ses på som en bestiller av planen, og vil ofte være opptatt av planens relevans, effekt og levedyktighet. Dette er mål som vanligvis er vedtatt i form av kommunale planer, eller som gis gjennom andre politiske føringer. Kommunen legger dermed mye vekt på den strategiske ytelsen.

På den andre siden finner vi prosjektansvarlige for den private forslagsstilleren. Han eller hun vil være opptatt av å få vedtatt planen sin på kortest mulig tid, til lavest mulig kostnad og til ønsket kvalitet.

Likevel er nok dette en sannhet med modifikasjoner. En utbygger for et stort planområde vil sannsynligvis ha en større interesse i effekten enkeltprosjekter har på helheten. Også byggherrer som forvalter byggene i ettertid vil kunne legge større vekt på den strategiske ytelse. Likens vil saksbehandler kunne ha interesse av å få gjennomført reguleringsprosessen fortest mulig, for eksempel hvis kommunen skulle ha spesielle interesser i saken eller for å unngå dagsbot ved overskridelse av maksimal saksbehandlingstid.

For reguleringen av et område vil det strategiske være tilknyttet kvaliteten ved planen og det taktiske selve gjennomføringen av reguleringsarbeidet. Den taktiske delen av Samsets modell danner derfor grunnlaget for studiens modell for suksessfaktorer i reguleringsprosesser, presentert ved Figur 1 i kapittel 1.3.

2.3.2 Mål og rammebetingelser

Et mål er i følge Samset (2008) et konkret uttrykk for en intensjon eller en ønsket fremtidig situasjon. Samset skriver også at denne intensjonen ikke kan kalles et mål før det blir lagt ned en innsats for å realisere den. Ifølge Samset er prosjekter en suksess om de leverte effektene er i samsvar med de formulerte målene. Gode mål å jobbe etter vil derfor være sentralt og sterkt knyttet til prosjekters suksessgrad. Et mål sier ikke noe om hvordan man skal oppnå det ønskede. I så måte er målets funksjon å vise hvilken retning en ønsker og er til for å skape felles forståelse blant prosjektets deltakere om hva som ønskes oppnådd.



Figur 6: Ressurser og mål (Samset 2008).

Det er vanlig å skille mellom tre typer mål i prosjekter; samfunnsmål, effektmål og resultatmål (Samset 2008). *Samfunnsmålet* er et langsiktig mål som sikter på å begrunne prosjektets utløsende faktor og eksistensgrunnlag. *Effektmålet* skal være en definisjon av prosjektets effekt på sikt og skal fungere som den samlede motivasjonsfaktoren for de medvirkende partene. *Resultatmålet* er de konkrete resultatene som produseres gjennom prosjektarbeidet og som resulterer i det ferdige prosjektet. Som man ser ut ifra Figur 6 er det prosjektets tilgang på ressurser som er en avgjørende faktor for oppnåelsen av resultatmålene og som bestemmer om prosjektet lar seg realisere eller ikke.

Selv om mål og målformulering er viktig for å bestemme og vise retning i et prosjekt, ser det ifølge en studie utført av Samset ut som om målformulering og utarbeidelse av gode mål en lite fokusert aktivitet. Samset viser til at målformuleringen i flere av de store statlige investeringsprosjektene i Norge var dårlig formulert.

I eiendomsutvikling og reguleringsprosesser er det mange ulike aktører som deltar i prosjektet på ulike tidspunkt. Ifølge Leikvam et.al (2013) vil mange av disse aktørene ha ulike mål for prosjektet. Utbygger vil ofte ha et stort fokus på å oppnå en god bunnlinje i prosjektet, mens planmyndighetenes overordnede mål kanskje knytter seg til at prosjektet skal være i samsvar med overordnede planer og

retningslinjer. I så måte er det stor sprik i målsettingene og ifølge Leikvam et.al (2013) vil dette spriket "stresse" prosjektgjennomføringen.

Ressursene som legges inn i prosjektet, bestemmer om man oppnår resultatmålene (Samset 2008). Om man anser en reguleringsplan for å være et resultatmål som må oppfylles for at et område skal kunne utvikles, vil planmyndigheter og utbyggere være avhengige av hverandres ressurser for å komme frem til dette resultatmålet. Om en av aktørene ikke legger tilstrekkelig ressurser inn i prosjektet, vil det følgelig ikke være mulig å komme frem til dette viktige resultatmålet. Trekker man paralleller til Samsets undersøkelse som viser at målformulering i prosjekter er dårlige og uklare, ser man at å komme frem til en felles målsetting vil kunne være krevende.

For ethvert prosjekt vil det være visse grenser å forholde seg til. Disse grensene omtales ofte som prosjektets rammeverk og er knytte til de begrensninger og muligheter som ligger i prosjektet. Rammeverket er like fullt noe man til enhver tid må forholde seg til og jobbe ut ifra. Et prosjekts rammeverk kan knytte seg til faktorer som handlingsfrihet, ansvar eller tilgang på tid og kostnader (Andersen 2005). Ser man på handlingsfriheten kan dette ses på som de restriksjonene på hva som kan gjøres i prosjektet, men også mulighetene som ligger innenfor de gitte rammene. Ofte er det ønskelig at et prosjekt skal fremstå som unikt. For å oppnå dette er det nødvendig med en viss grad av frihet for å slippe frem kreativitet og nyskapende løsninger. På den andre siden vil det alltid være et visst sett med frister, regler, planer og krav en må forholde seg til. Det er dette som skaper prosjektets rammeverk og som er viktig å avklare i prosjektets innledende fase for å kunne styre prosjektet i riktig retning så tidlig som mulig i prosessen. I en reguleringsprosess vil en stor del av prosjektets rammer og handlingsfrihet være knyttet til overordnede planer og krav og det handlingsrommet som disse legger opp til.

2.3.3 Prosjektteam og sammensetting av aktører

Prosjekter dreier seg i de aller fleste tilfeller om oppgaveløsning i form av gruppearbeid. Ofte er oppgaven sammensatt og kompetansekrevende (Nylehn 2002). En god sammensetting av prosjektgruppens deltakere vil derfor være av stor betydning for prosjektets endelige resultat. En tilstrekkelig variasjon av faglig kompetanse og personlige egenskaper vil i så måte være viktig slik at oppgaver kan fordeles ut ifra gruppens forskjellighet (Nylehn 2002). I prosjekter som på enkelte områder er krevende, vil det i noen tilfeller være aktuelt å knytte til seg ekspertise i form av fagkonsulenter for å dekke kompetansehull i prosjektgruppen. Selv om forskjellighet i prosjektteamet er ønskelig kan dette likevel by på store utfordringer. Om gruppemedlemmene ikke

klarer å utnytte sin forskjellighet, kan dette føre til et lite konstruktivt samarbeid, noe som igjen kan føre til et negativt prosjektresultat.

For at prosjektgruppen skal kunne dra nytte av hverandres ferdigheter og være konstruktiv, kreves toleranse for og tillitt til de andre prosjektdeltakerne. God og saksorientert kommunikasjon mellom teammedlemmene er avgjørende for at dette skal kunne la seg gjøre (Nylehn 2002).

Med saksorientert kommunikasjon viser Nylehn (2002) til at mennesker har vanskelig for å skille sak og følelser i samarbeidssituasjoner. Som en normal menneskelig mekanisme er det slik at personer utvikler følelser overfor hverandre. Eksempelvis kan enkelte personer i en gruppe mislike eller like hverandres væremåte. I et samarbeid vil dette kunne gi ulike utslag. Med et utgangspunkt hvor en av partene har en negativ følelse for den andre, kan denne negative følelsen spille inn på hvordan personen tar standpunkt til en aktuell sak. Slike situasjoner vil prege teamarbeidet i negativ retning og følgelig påvirke prosjektets resultat.

2.3.4 Byråkratisk organisering og prosjekter

Det er også hensiktsmessig å se nærmere på den byråkratiske organiseringen som er utbredt i både privat og offentlig sektor (Nylehn 2002).

I følge Nylehn (2002) er det viktig å erkjenne at den byråkratiske organisasjonsformen hverken er bedre eller dårligere enn prosjektet som organisasjonsform. Det er derimot interessant å se på utfordringen når disse to organisasjonsstrukturene møter hverandre, slik det til en viss grad skjer når planmyndigheter møter private utbyggere.

Trekk	Utdypet
Hierarkisk oppbygging	Vekt på autoritet som grunnlag for beslutninger
Regelstyring	Arbeidet utføres i samsvar med etablerte prosedyrer og regler
Spesialisering	Arbeidet deles opp og tilordnes stillinger; arbeidet er individualisert
Skille mellom det private og det arbeidsmessige	Arbeider på grunnlag av organisasjonsmessig fastlagte prioriteringer og strategier
Upersonlighet	Arbeidstakere opptre «nøytralt» og lar seg ikke styre av egne følelser og reaksjoner

Figur 7: Hovedtrekk ved byråkratiske organisasjoner (Nyhlen 1999).

Den byråkratiske organisasjonstenkningen kan oppsummeres slik det er gjort i Figur 7 (Nylehn 1999). Organisasjoner flest er bygd opp med et innslag av hierarki og har en spesialisering mellom nivåene. Dette er i følge Nylehn (2002) ofte en effektiv organisering, der ledelsen tar seg av ledelsesoppgaver mens ansatte nedover i systemet utfører spesifikke faglige oppgaver. Dette kan likevel føre til svakheter når det kommer til ansattes medvirkning og forståelse i prosessene. I byråkratiske organisasjoner er også den ansattes posisjon viktig, da denne gir legitimiteten som behøves for å ta en beslutning. Man er altså det Nylehn (2002) betegner som «sjef i kraft av sin stilling» og ikke i hovedsak ut fra «personlige egenskaper og faglig kompetanse».

Byråkratier er organisert slik at ansatte i forskjellige deler av organisasjonen kan operere uavhengig av hverandre og uten å vite hva skjer i andre enheter. I tillegg har byråkratiske organisasjoner en stor grad av spesialisering med klar oppgavefordeling og avgjørelser baserer seg i stor grad på fastsatte regler og prosedyrer (Nylehn 2002). Også dette fører til svært effektive organisasjoner i seg selv, men støter på en del utfordringer i møte med prosjektorganisering. I prosjektorganisasjoner er hendelsene enkelttilfeller som ikke lar seg fastsette av standardiserte regler og beslutninger tas på et lavere nivå.

Videre er det i byråkratiske organisasjoner viktig å skille mellom «det private» og «det arbeidsmessige» (Nylehn 2002). Dette fører til en viss upersonlighet i forhold til arbeidet, og man følger organisasjonens offisielle linje i form av strategiske og politiske vedtak. I en planprosess vil disse overordnede føringene kunne være kommuneplaner og andre politiske vedtak. Dette fører i følge Nylehn (2002) at de ansatte i noen tilfeller holder tilbake for å ikke bryte fastsatte grenser for hva de har rett til å gjøre.

2.3.5 Kommunikasjon

Samset (2008) trekker frem parameterne kostnad, kvalitet og tid som viktige størrelser for suksess i prosjekter. Det er ingen tvil om at disse klassiske størrelsene er viktige fokusområder i arbeidet med prosjekter. En annen størrelse som også er minst like viktig, kanskje så viktig at den blir tatt for gitt, er kommunikasjon. Ifølge Johannessen og Rosendahl (2010) er god kommunikasjon det viktigste virkemiddelet vi har og bør derfor gis høy prioritet i prosjektarbeid. Dette er også noe som påpekes i en rapport basert på undersøkelser gjennomført i StatoilHydro i 2007. Her ble det påvist at av problemer og utfordringer i prosjektsammenheng, var dårlig og mangelfull kommunikasjon listet som det problemet som hyppigst oppsto. I samme undersøkelse ble det også påpekt at i de prosjektene der kommunikasjonen fungerte, hadde den en sterk positiv effekt på de oppnådde resultatene.

Flyvbjerg et al. (2007) peker også på kommunikasjonens viktighet i prosjekter, og uttrykker: *"...communication with civil society, and with stakeholder groups and media, should be given high priority. The task of communication and participation should be taken seriously, and should be funded as adequately, as the technical, environmental and economic tasks in a project, right from the early planning stage."*

Ifølge Flyvbjerg er det altså viktig å kommunisere med samfunnet og særinteresser i prosjektet, og dette bør prioriteres på lik linje med de tekniske, miljømessige og økonomiske vurderinger som blir gjort i prosjektets tidlige fase. Flyvbjerg hevder også at viktigheten av god kommunikasjon øker i takt med prosjektets størrelse og økende grad av kompleksitet.

Også Thompson et al. (1967) hevder at kommunikasjon i prosjekter blir viktigere jo mer komplekse de blir og viser til at koordineringen i komplekse prosjekter i stor grad foregår via sosiale relasjoner. I store, komplekse prosjekter med mange og mektige interesser blir kontrollen over prosjektet i større grad flyttet bort fra prosjekteier og over til interessenter. Dette gjør at kommunikasjon som det koordinerende verktøyet i prosjekter blir viktig for å kunne håndtere interessenter og holde kontrollen hos prosjektets eier. Trekker man paralleller til reguleringsprosesser hvor medvirkning er lovregulert og store deler av interessentene blir invitert til å komme med innspill, ser man at kommunikasjonen blir en veldig viktig faktor.

Ifølge Johannessen og Rosendahl (2010) er kommunikasjon også særdeles viktig i situasjoner hvor beslutninger som påvirker helheten av prosjektet tas utenfor selve prosjektet. I eiendomsutvikling og reguleringsprosesser ligger beslutningsmakten i hendene til politikerne og til dels hos den offentlige administrasjonen. Også her ser man at det å kommunisere med disse aktørene på en god måte blir en viktig del for å oppnå suksess i prosjektet. Til tross for dette, peker (Johannessen & Rosendahl 2010) på at fokus på kommunikasjon i slike prosjekter ofte er sterkt nedtonet eller fraværende.

2.3.6 Interessentanalyse

Hunger og Wheelen (2000) definerer prosjektinteressenter som alle individer eller grupper som berøres av prosjektet og som kan potensielt påvirke prosessen i enten positiv eller negativ retning. Alle prosjekter vil i mer eller mindre grad ha interessenter å forholde seg til, og det kan være hensiktsmessig å kartlegge og analysere disse. En interessentanalyse går ut på å formulere strategier for å identifisere interessentenes påvirkningsmuligheter på prosjektet (Pinto 2012). Ut i fra en slik analyse kan man møte eventuelle utfordringer tidlig i prosessen og påvirke disse i en positiv retning.

I reguleringsplanprosesser vekkes det ofte interesse utover selve prosjektgruppen og planmyndighetene. Dette inkluderer blant annet naboer, velforeninger, politikere, interesseorganisasjoner og andre utbyggere. Fra et prosjektlederssynspunkt vil det derfor være hensiktsmessig å kartlegge alle interessentene og vektlegge både sannsynligheten for og konsekvensen av eventuelle uenigheter. Ut i fra dette kan forslagsstiller utforme strategier for å imøtekomme usikkerheten de forskjellige interessentene påfører prosjektet. I en reguleringsprosess skjer dette ofte gjennom oppstartsmøter og samråd med forskjellige myndighetsorganer, samt møter med naboer, organisasjoner og politikere.

2.4 Utviklingsprosessen

Følgende kapittel presenterer hovedtrekkene i en vanlig eiendomsutviklingsprosess. I henhold til oppgavens tema og problemstilling er det tillagt ekstra vekt i reguleringsprosessen.

Gangen i en eiendomsutviklingsprosess er avhengig av de samfunnsmessige forholdene som er gjeldende. Offentlige planmyndigheter og beslutningssystemer kan forholde seg ulikt til rettslige spørsmål og prosesser. Kontakten med planmyndighetene i mindre kommuner kan ofte være enklere og man har her gjerne færre personer å forholde seg til enn i større kommuner. I større kommuner kan derimot den kompetansen som planmyndighetene besitter, være høyere, men samtidig vil plansakene kunne ha en betydelig større kompleksitet (Norsk Eiendom 2012a).

2.4.1 Miles åttetrinnsmodell for eiendomsutvikling

Miles (2007) systematiserer eiendomsutvikling og presenterer den i en åttetrinnsmodell, presentert ved Figur 8. Røsnes og Kristoffersen (2010) baserer også sin beskrivelse av utviklingsprosessen på denne modellen, hvis åtte sekvenser omfatter prosessen helt fra idé til forvaltning.



Figur 8: Eiendomsutvikling i åtte trinn (Røsnes 2010, Miles 2007).

Modellen er ingen fasit og sekvensene kan i mange tilfeller gå parallelt eller eventuelt sløyfes. Likevel gir modellen en god overordnet struktur for hvordan eiendomsutviklingsprosjekter kan foregå. De fire første sekvensene er det vi omtaler som eiendomsutvikling i tidlig fase. I henhold til tema og problemstilling baserer vi oss videre på disse sekvensene.

Første sekvens er utviklingen av selve prosjektideen. Utvikler vurderer markedet og situasjonen generelt, før tomtesøk gjennomføres. For en større utvikler er det aktuelt å se eiendommen i sammenheng med egen portefølje. Eventuelle forhandlinger med tomteeier gjennomføres, og det gjøres avtaler i forhold til akkvisisjon.

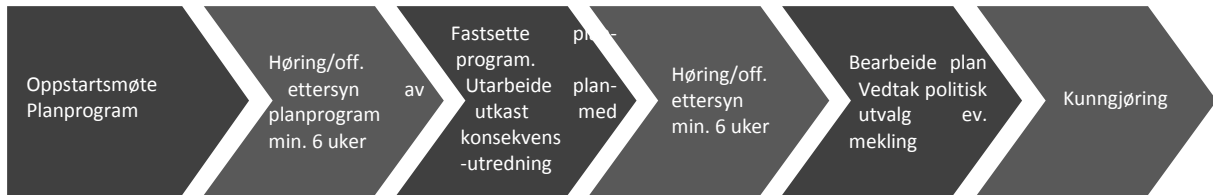
I den andre sekvensen gjennomføres konseptutvikling og mulighetsstudier. Risikoaspektet vektlegges spesielt i denne fasen, særlig med tanke på planprosessen. Ved interesseanalyser får utvikleren oversikt over aktører og interessenter som kan påvirke prosjektutfallet, både fysisk, økonomisk og rettslig. Aktørene kan være alt fra kommunen og private grunneiere til naboer og velforeninger.

I tredje sekvens skjer tomteoverdragelsen, samt eventuell opprettelse av tomteselskap og de finansielle rammene bestemmes. Dette er likevel en sannhet med modifikasjoner da det i realiteten inngås ulike typer avtaler for akkvisisjon. Tomten kan enten allerede være i utviklers eie ved prosesstart, eller overdras når byggesøknad er godkjent. Slik sett vil tredje sekvens i praksis kunne samkjøres med sekvenser både før og etter.

Den fjerde sekvensen omhandler fastsettelsen av plan- og reguleringsstatus. Byggesøknaden utarbeides med grunnlag i vedtatte planer med mål om godkjenning. Denne sekvensen krever at utvikler setter seg inn i krav og reguleringer, og dermed vurderer hvordan byggesaksmyndighetene vil behandle en søknad. Det er denne sekvensen som danner hoveddrammen for oppgavens problemstilling og som derfor beskrives videre i dybden.

2.4.2 Reguleringsprosesser

Reguleringsprosessen defineres av plan- og bygningsloven som tidsrommet fra oppstartsmøte til endelig vedtatt plan, jamfør Figur 9. Prosessen er delvis standardisert av PBL i form av ulike trinn som skal gjennomføres og bestemte tidsfrister knyttet til den kommunale saksbehandlingen.



Figur 9: Reguleringsprosessen i henhold til plan- og bygningsloven.

En offentlig reguleringsprosess starter med et formelt oppstartsmøte mellom forslagsstiller og de aktuelle kommunale myndighetene (Foreningen Næringseiendom 2011). På møtet presenteres utbyggers forslag og kommunen informerer om rammer og krav i overordnede planer. Hensikten er å gi en felles avklaring og forståelse for hvordan man ser for seg den videre reguleringsprosessen. Kommunens oppgave i denne sammenheng er å gi råd og veiledning for å sikre størst grad av forutsigbarhet. Et oppstartsmøte skal gi utbygger klarhet i om det vil være nødvendig med utarbeidelse av planprogram og konsekvensutredninger, noe som ofte vil være et krav i større prosjekter.

I henhold til PBL 08 § 4-1 er det krav til planprogram dersom tiltaket kan ha vesentlig innvirkning på miljø og samfunn. Planprogrammet skal gi en oversikt over hva som inngår i det videre planarbeidet samt beskrive innholdet i eventuelle konsekvensutredninger som skal gjennomføres (Miljøverndepartementet 2011). Etter PBL § 4-2 skal konsekvensutredninger, på lik linje med planprogram, utarbeides der tiltaket kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Konsekvensutredningen skal gi beskrivelser og vurderinger av planens virkning på de ovennevnte forholdene. Planprogram og konsekvensutredninger skal legges ut til høring, eller offentlig til ettersyn, en prosess som tar minimum seks uker (PBL § 12-9).

Når planprogrammet er vedtatt, annonseres oppstart for planarbeidet i offentlige medier og via individuelle henvendelser til parter som er direkte berørte, for eksempel naboer. Videre utarbeider tiltakshaver et komplett reguleringsforslag med nødvendige beskrivelser og utredninger. Det er den prosessen som ofte er beheftet med størst tidsbruk (Foreningen Næringseiendom 2011). Reguleringsforslaget sendes til førstegangs politisk behandling og forslagsstiller kan kreve at kommunen behandler forslaget. Om kommunen formelt godkjenner forslaget, går det ut til offentlig ettersyn og høring. Kommunen har etter PBL § 12-11, tolv uker på seg fra forslaget er mottatt til å legge planen ut for offentlig ettersyn, eller avvise planen.

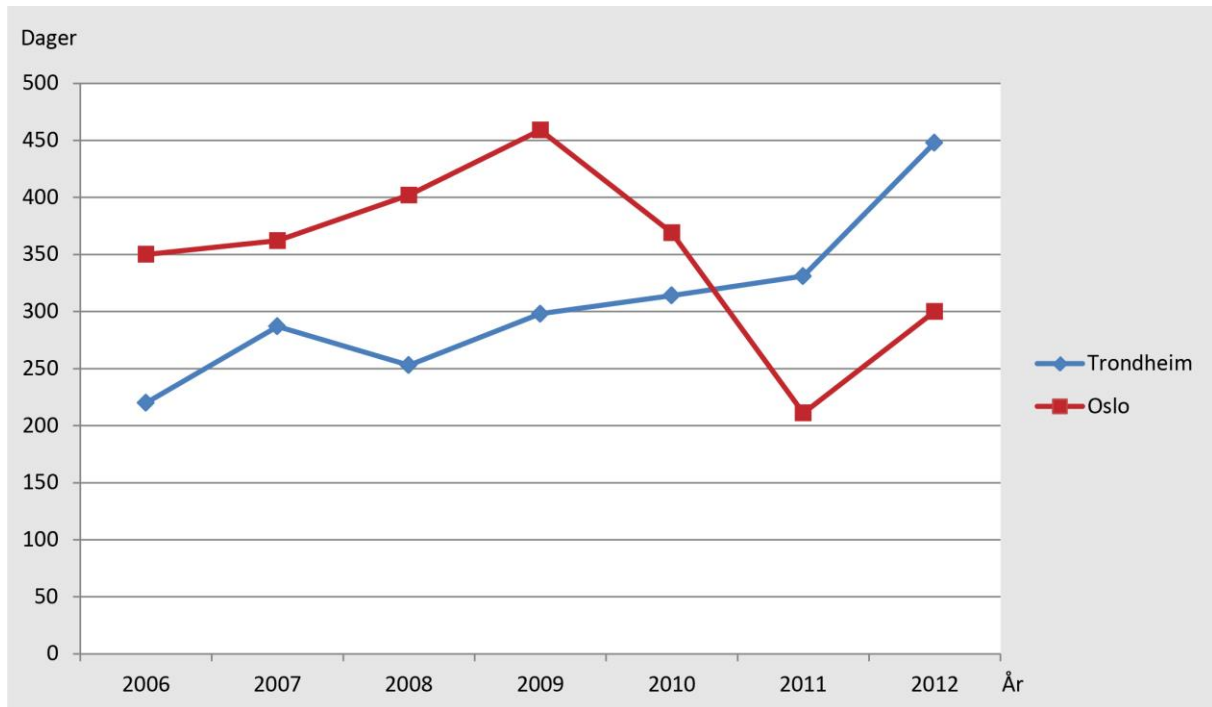
Når forslaget er gått til offentlig ettersyn og høring, er det åpent for alle samfunnsaktører å komme med merknader, forslag og innsigelser til forslaget. Dette er en prosess som tar minimum seks uker. Om plan er blir gjenstand for innsigelser og merknader, må kommunen ta stilling til om disse skal tas

til følge eller ikke. Om det ikke kommer innsigelser eller mottatte innsigelser ikke tas til følge, går planen til andregangs politisk behandling. Det er da opp til kommunestyret å beslutte om planen skal vedtas eller ikke. Blir derimot mottatte innsigelser tatt til følge, vil forslagsstiller måtte bearbeide planen og fremme den for førstegangs politisk behandling på nytt. Deretter kommer en ny runde med kommunal behandling og offentlig ettersyn og høring, før planen går til andregangs politisk behandling (Foreningen Næringseiendom 2011).

2.4.3 Tidsaspektet i reguleringsprosesser

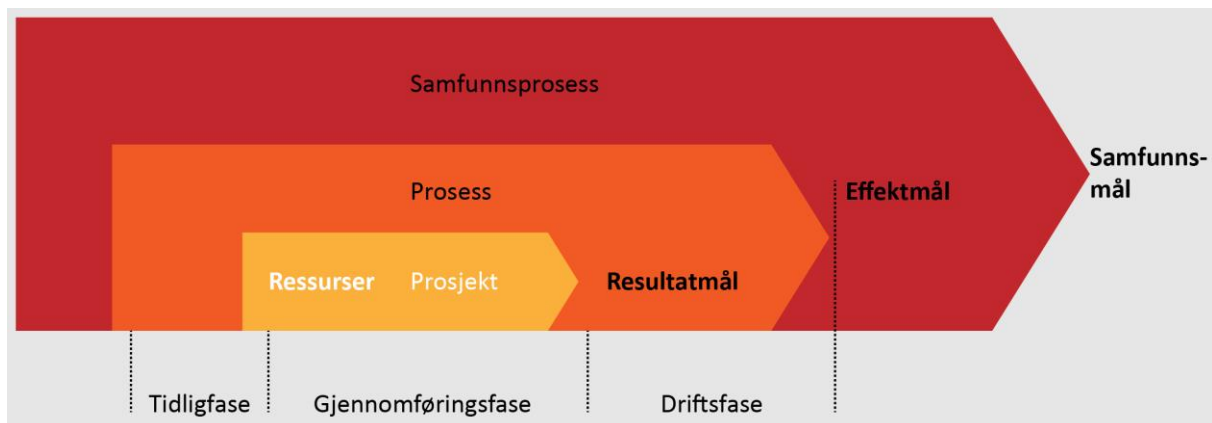
Det kan være en vanskelig øvelse å forholde seg til utsagn om tid i reguleringsprosesser. Tidsaspektet oppleves forskjellig av ulike parter. Som nevnt innledningsvis skriver Nordahl et al. (2008) at utbyggere opplever tiden fram til vedtatt reguleringsplan som langvarig. Tidsrisikoen for forslagsstiller avhenger dessuten også av om målet er å regulere på kortest mulig tid, eller om målet er å regulere innen en gitt tidsfrist. I noen prosesser der forslagsstiller innehar store ressurser, vil tidsaspektet kunne være av mindre betydning.

I følge (Foreningen Næringseiendom 2011) tar utarbeidelsen og behandlingen av en reguleringsplan sjeldent under sju til ni måneder. Gjennomsnittstall for tidsbruk i reguleringsprosesser gir ingen fasit på hva som er «riktig», men gir en indikator på hva forslagsstiller bør forvente seg og ta høyde for. Statistisk sentralbyrå har gjennom kommune-stat-rapportering innhentet tall for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for reguleringsprosesser i kommunene. Figur 10 viser utviklingen i tidsbruken for vedtatte reguleringsplaner i tidsrommet 2006 til 2012, uavhengig av kompleksiteten i sakene (Statistisk sentralbyrå 2013). Ut i fra tallene ser vi at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i tidsrommet var på 307 dager i Trondheim og 350 dager i Oslo.



Figur 10: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid beregnet på grunnlag av vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager). Fra 2010 er ikke tidsbruken mellom oppstartsmøte og innkomne planforslag registrert da dette regnes som treghet hos forslagsstiller (Statistisk sentralbyrå).

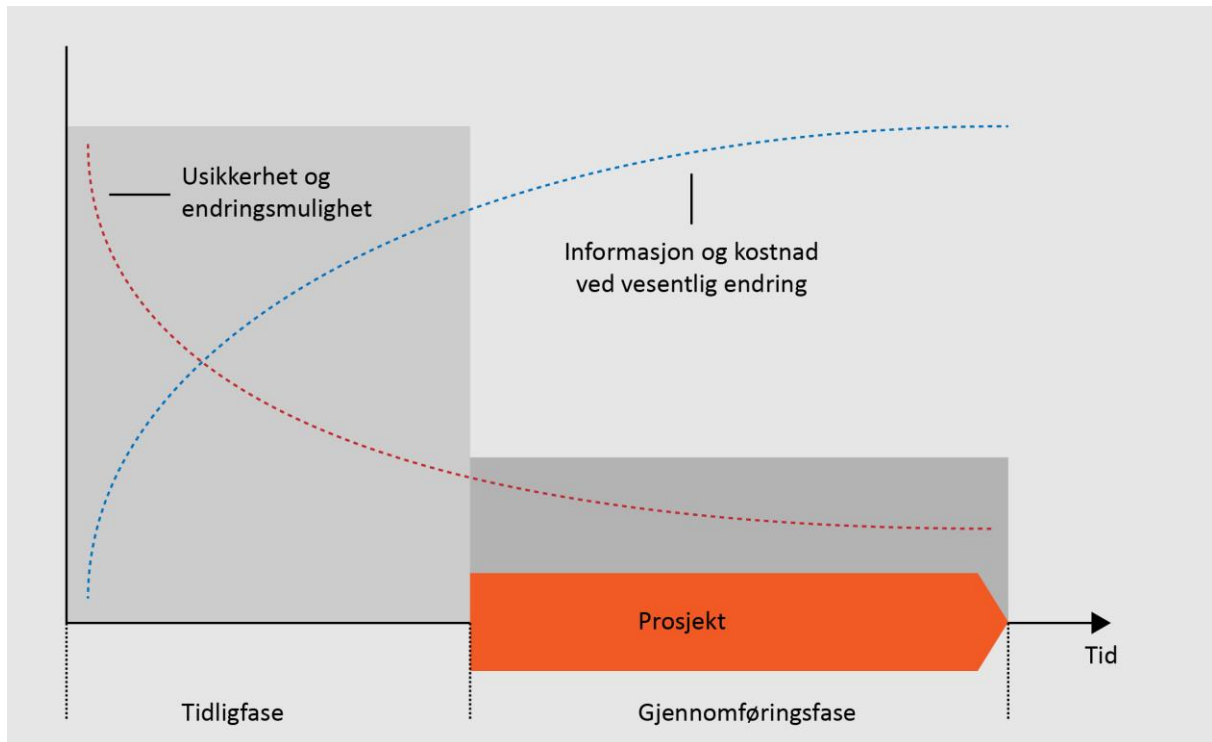
I henhold til Samset (2008) er en persons tidsperspektiv tilknyttet ansvarsnivået. For eksempel vil planmyndighetene kunne ha et bredere perspektiv enn forslagsstiller. Figur 11 viser prosjektet i tidssammenheng, og i forhold til ulike planleggingsperspektiver.



Figur 11: Prosjektet i et samfunnsperspektiv (Samset 2008).

På prosjektnivå fokuseres det ofte på å levere i henhold til resultatmålet innen et gitt tidsrom (Samset 2008). De fire første fasene fra åttetrinnsmodellen til Miles vist i Figur 8, kan ses i sammenheng med tidligfasen vist i Samsets Figur 11. Selve utbyggingen skjer i gjennomføringsfasen, og overgangen til forvaltning og tiden deretter er driftsfasen.

Forsinkelser og budsjettoverskridelser er i følge Samset (2007) blant de vanligste, men også ofte minst kritiske, faktorene i et prosjekt. Disse aspektene ved prosjekter får likevel gjerne stort fokus fra omverdenen. Han viser videre til det nye Rikshospitalet som et eksempel, der hele 20 % kostnadsoverskridelse kun tilsvarte ett års drift.



Figur 12: Tidligfasens betydning for et prosjekt (Samset 2007).

Ut i fra Figur 12 ser vi tidligfasens betydning i prosessen. Modellen viser blant annet hvordan man tidlig i prosessen har større muligheter til å gjøre endringer uten vesentlige kostnader, noe som understreker viktigheten av å bruke nok tid i planleggingsfasen.

2.5 Oppsummering

Vi skal senere i oppgaven diskutere casene opp mot hypotesene som er presentert innledningsvis. Følgende delkapittel knytter presentert litteratur til de konkrete hypotesenes temaer.

Litteratur knyttet til hypotesene	
Mål og rammer	<ul style="list-style-type: none"> • Mål og målformulering er viktig for å bestemme og vise retning i et prosjekt (Samset 2008). • Det er viktig å avklare prosjektets rammeverk innledende fase for å kunne styre prosjektet i riktig retning så tidlig som mulig i prosessen (Andersen 2005). • Byråkratiske organisasjoner baseres avgjørelser seg i stor grad på fastsatte regler og prosedyrer (Nylehn 2002).
Tid	<ul style="list-style-type: none"> • Det er viktig å bruke nok tid i planleggingsfasen i et prosjekt (Samset 2007).
Interessent-håndtering	<ul style="list-style-type: none"> • Det er viktig å kommunisere med samfunnet og særinteresser i prosjektet (Flyvbjerg er. al. 2007). • Viktigheten av god kommunikasjon øker i takt med prosjektets størrelse og økende grad av kompleksitet (Flyvbjerg er. al. 2007). • Kommunikasjon er særdeles viktig i situasjoner hvor beslutninger som påvirker helheten av prosjektet tas utenfor selve prosjektet (Johannesen og Rosendahl 2010). • Ut i fra en interessentanalyse kan man møte eventuelle utfordringer tidlig i prosessen og påvirke disse i en positiv retning (Pinto 2012).
Aktør-sammensetting	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikasjon i prosjekter blir viktigere jo mer komplekse de blir og koordineringen i komplekse prosjekter i stor grad foregår via sosiale relasjoner (Thomson et. al 1967). • En god sammensetting av prosjektgruppens deltakere har stor betydning for prosjektets endelige resultat (Nylehn 2002). • I prosjekter som på enkelte områder er krevende, vil det i noen tilfeller være aktuelt å knytte til seg ekspertise i form av fagkonsulenter for å dekke kompetanseshull i prosjektgruppen (Nylehn 2002).
Ressurser	<ul style="list-style-type: none"> • Ressursene som legges inn i prosjektet fører til oppnåelse av resultatmålene (Samset 2008).

Figur 13: Litteratur knyttet til hypotesene.

3 Metode

Metodekapittelet tar for seg valg av forskningsdesign og metode. Bakgrunnen for beskrivelse av det metodiske grunnlaget for studien ligger i ønsket om etterprøvnbarhet og muligheten for videreføring av arbeidet (Olsson 2011).

3.1 Forskningsdesign og -metode

Forskningsdesignet beskriver hvordan forskningsprosessen skal gjennomføres for å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene, og har slik sett stor konsekvens for oppgavens gyldighet og reliabilitet (Jacobsen 2005). Et forskningsdesign kan være enten intensivt eller ekstensivt. Ekstensivt design omfatter bredere datagrunnlag og gir muligheten for å generalisere (Jacobsen 2005). Intensivt design går mer i dybden og gir større muligheter for relevant data, men gir samtidig også mindre muligheter for generalisering.

Vitenskapelig metode er læren om framgangsmåter som kan brukes for å løse problemer og dermed innhente ny kunnskap (Halvorsen 2008; Hellevik 2002). Vi skiller vanligvis mellom kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Kvalitative metoder er som regel brukt i intensive forskningsdesign, ved at man ønsker å få frem flest mulig vinklinger og data om fenomenet (Jacobsen 2005). Kvantitative metoder er ofte brukt i ekstensive forskningsdesign, ved at det omfatter en større andel enheter i undersøkelsen. Ideelt sett er det ønskelig å omfavne både så dypt og bredt som mulig for å få resultater som er mest mulig korrekt (Hellevik 2002). Bruk av både kvalitativ og kvantitativ metode virker kalibrerende. I realiteten har man derimot sjeldent tilgang på ressurser til dette og vi må dermed velge undersøkelsesopplegget som i størst mulig grad kan brukes for å svare på problemstillingen.

Oppgaven ser nærmere på konkrete situasjoner og problemstillinger for å komme fram til praktiske løsninger på disse, og kan dermed klassifiseres som anvendt forskning (Fellows & Liu 2008). I motsetning til grunnforskningen som gjennomføres for å utvikle kunnskap og søke sannhet, vil den anvendte forskningen søke svaret på et praktisk problem der ny kunnskap i større grad kommer som et tillegg. Oppgavens «åpne» problemstilling gjør det vanskelig å komme med et enkelt og konkret svar, og man må i stedet identifisere og vurdere flere variabler som ikke nødvendigvis lar seg skilles fra hverandre (Fellows & Liu 2008). Dette kan for eksempel være mellommenneskelige relasjoner, kulturelle faktorer, tilfeldigheter og andre vanskelige definerbare faktorer.

For å kunne gi svar på problemstillingen må vi se på samhandlingen mellom partene i reguleringsaken. Oppgaven er dermed svært prosessorientert, noe som tilsier bruken av et intensivt forskningsopplegg (Halvorsen 2008).

Vi skiller for øvrig også mellom eksplorerende, beskrivende og forklarende undersøkelse. I denne oppgaven ønsker vi å utforske en håndfull saksområder, og benytter oss derfor av et eksplorerende forskningsopplegg.

Det er også formulert fem forskjellige hypoteser for studien. En hypotese er en utestet påstand om virkeligheten, og må være etterprøvbart for å klassifiseres som vitenskapelig. Man tester hypotesen for å enten styrke eller svekke den.

3.2 Metodevalg

Metodevalget baserer seg på problemstillingen gitt innledningsvis. Tabell 2 av Robert K. Yin (1994) gir en oversikt over aktuelle metoder basert på utformingen av problemstillingen, behov for kontroll over hendelser og om hendelsen er pågående.

Tabell 2: Situasjoner for forskjellige forskningsdesign, fritt oversatt fra Yin (1994)

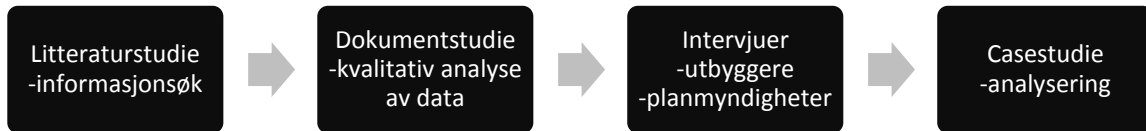
Metode	Spørreord i problemstillingen	Behov for kontroll over hendelser?	Fokus på nåværende hendelser?
Eksperiment	Hvordan, hvorfor	Ja	Ja
Spørreundersøkelse	Hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye	Nei	Ja
Dokumentanalyser	Hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye	Nei	Ja/nei
Historisk forskning	Hvordan, hvorfor	Nei	Nei
Casestudie	Hvordan, hvorfor	Nei	Ja

Egnet forskningsmetode defineres i stor grad av spørreordet i problemstillingen. Eksempelvis kan spørsmål som «hvor mange venner har du» eller «hvor mange deltok i valget» kunne besvares ved hjelp av henholdsvis spørreundersøkelser eller dokumentanalyser. Stiller man derimot spørsmålet om «hvorfor en person bare har to venner» egner det seg å gjennomføre en casestudie.

Litteraturstudiet legger til grunn teorien i studien. Med grunnlag i problemstillingen «hvorfor er noen reguleringsprosesser mer vellykkede enn andre?» og Tabell 2 er det naturlig å konkludere med at

casestudiet er den mest aktuelle metodikken å benytte seg av for å gi et godt svar. Metodeopplegget brukt i oppgaven er beskrevet i Tabell 3 Tabell 3.

Tabell 3: Metodeopplegg.



3.3 Litteraturstudiet

Litteraturstudiet baserer seg i hovedsak på bøker, hefter, kompendier og artikler innen eiendomsutvikling, arealplanlegging og prosjektstyring. Noe av litteraturen har vært pensum i tidligere kurs på masternivå, mens annet er vi henvist til av våre veiledere.

Noe av litteraturen er også funnet gjennom litteratursøk, der det ble søkt både i norske og engelske databaser. Noen av søkeordene som ble brukt er; eiendomsutvikling, reguleringsplan, planprosess, suksesskriterier etc. Engelske søkeord inkluderer; real estate, property, development, management, success criteria, project management. Ordene er kombinert på forskjellige måter i søkene.

3.4 Casestudiet

Hensikten med casestudiet er å få innsikt og forståelse for en spesifikk prosess eller en del av en organisasjon (Olsson 2011). Blant flere gode oppskrifter på gjennomførelse av casestudier baserer denne oppgaven seg på «Case Study Research» av Robert K. Yin (1994).

Yin (1994) beskriver fem komponenter som svært viktige for gjennomføringen av casestudier;

1. problemstilling/forskningsspørsmål
2. hypotese dersom det eksisterer
3. analyse av objekt
4. finne logisk sammenheng mellom innsamlet informasjon og forskningsspørsmål (eller hypotesene)
5. kriteriet for tolking av funn

Første komponent, som baserer seg på utforming av problemstilling, er det allerede gjort rede for i kapittel 3.2, mens den andre komponenten ikke er gjeldende for denne studien da en hypotese er ikke-eksisterende.

Tredje komponent er relatert til spørsmålet om hva casen egentlig er. Her er det viktig å peke på hvordan man finner den relevante informasjonen om caseobjektet. Dersom dette ikke er klargjort, risikerer man å innhente en alt for stor datamengde (Yin 1994). Dette inkluderer dermed begrensning på hvor vidt studien skal gå og hvilke faktorer man skal velge å se på.

Fjerde komponent går ut på å finne sammenhengen mellom innsamlet data og forskningsspørsmålet. Dette kan for eksempel gå ut på å avdekke mønstre i dataene, mens femte komponent tar for seg tolkingen av resultatene.

Ved casestudier kan det utføres undersøkelser på både ett og flere objekter eller prosesser. Casestudier har ikke som formål å være representative eller generaliserbare. Casestudien inkluderer også bruk av andre metoder og dermed flere datakilder. Metodene kan tilføre både kvalitative og kvantitative data, men førstnevnte er mest brukt i case-sammenheng (Yin 1994).

3.4.1 Valg av case

Vi har valgt å begrense oppgaven til seks forskjellige caser fra tre forskjellige utbyggere. Med bakgrunn i problemstillingen ble det vurdert som hensiktsmessig å se på tre antatt vellykkede reguleringsprosesser, og tre mindre vellykkede. Problemer og suksesser identifiseres, utdypes og begrunnes gjennom intervjuer og dokumentstudier. Casene har det til felles at de er fra norske storbyer og inneholder bolig- og/eller næringsutvikling. Casene er derimot av forskjellig størrelse og kompleksitet, og er ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare.

Ved valg av case er det fokusert på selve reguleringsprosessen, og ikke nødvendigvis på hvordan en eventuell byggesak har forløpet i ettertid. De mer eller mindre vellykkede reguleringsprosessene er basert på utbyggernes oppfatning og kan dermed avvike fra hvordan for eksempel planmyndighetene eller andre interesser ser på prosessen.

Tabell 4: Utbyggere og caser.

Utbygger	Vellykket prosess	Mindre vellykket prosess
Avantor (Oslo)	Nydalsveien 16-26	Sandakerveien 113-119
Prora Eiendom (Trondheim)	Havstein gård	Lade allé
Veidekke Eiendom (Trondheim)	Sjetnan nedre	Sorgenfriveien 18

3.4.2 Dokumentstudiet

Dokumentstudiet tar i hovedsak for seg de offentlig tilgjengelige saksdokumentene knyttet til casene, men også eventuelle andre dokumenter som er relevante for reguleringsprosessen.

Dokumentstudiene er i hovedsak gjennomført før intervjuene, og har således lagt rammene for samtale med de involverte. Noen dokumenter er likevel anskaffet på senere stadier, for eksempel gjennom selve intervjuene, og dokumentstudiet har således vært en kontinuerlig prosess gjennom hele oppgaven.

3.4.3 Intervjuer

Intervjuene har vært hovedkilden til informasjon om reguleringsprosessene. For hver case er både ressursperson fra planmyndighet og utbygger intervjuer. Det har vært utført totalt 12 intervjuer som tar for seg aktørenes egne oppfatninger av prosessene. Intervjuene anses som avgjørende for å kunne avdekke faktorene som har påvirket reguleringsarbeidet.

I forkant av intervjuene er studentenes bakgrunn samt oppgavens tema, problemstilling og hensikt presentert. Intervjuene er tatt opp på diktafon etter samtykke fra intervjuobjektene. Ved intervjuene er det brukt en egen intervjuguide som rammeverk. Utover denne guiden er det også spurt oppfølgingsspørsmål og spørsmål knyttet til saksdokumentene.

3.5 Oppgavens validitet og reliabilitet

Det er viktig for studien å diskutere dens reliabilitet og validitet (Olsson 2011). Reliabiliteten omhandler studiens etterprøvbarhet. Jo likere resultater gjentakende gjennomføring av den samme metoden under identiske forhold gir, jo bedre reliabilitet. Kvalitative studier har som oftest lavere reliabilitet enn kvantitative på grunn av forskjellige usikkerhetsmomenter som melder seg. Ofte er slike studier tids- og stedsavhengige, noe som kan gjøre det nærmest umulig å fremskaffe identiske forhold. Ifølge Olsson (2011) oppnår man god reliabilitet ved bruk av entydige måleparametere og -metoder.

Validiteten er knyttet til studiens gyldighet. Man må altså måle de riktige tingene, og bruke et stort nok antall målefaktorer, for å oppnå god validitet. Validiteten er sterkt knyttet til hvor godt datagrunnlaget egner seg til å besvare problemstillingen.

3.6 Svakheter i metodikken

Ved kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, for eksempel dybdeintervju og spørreundersøkelser, kan studien ytterligere styrkes. Å studere problemstillingen ved hjelp av flere forskjellige metoder, en såkalt metodetriangulering, kompenserer for svakheter i de enkelte metodene (Grønmo 2004).

Å se på en reguleringsprosess kan være en vanskelig øvelse. Saksdokumentene gir kun den offentlige framstillingen av prosessen. Intervjuene gir i stor grad en framstilling basert på hvordan de involverte selv har opplevd saken og hvordan de ønsker å fremstille den. Det kan være elementer informantene ikke er tjent med at kommer ut, i tillegg til elementer som ikke informantene nødvendigvis er klar over. Noen av reguleringsprosessene er ikke avsluttet, og det kan derfor være både i planmyndighetenes og utbyggerens interesse å ikke kommentere alle faktorer som er i spill.

Datamaterialer består også i stor grad av informasjon fra intervjuer med planmyndigheter og utbyggere. Denne typen informasjon vil alltid være beheftet med usikkerhet og påvirket av flere forhold rundt intervjuobjektene.

4 Casebeskrivelser og funn

Dette kapitlet gir en presentasjon av reguleringsprosessene knyttet til seks større utbyggingsprosjekter i Trondheim og Oslo. Reguleringsprosessene er igangsatt og drevet av profesjonelle aktører fra noen av de største utbyggere i Norge. Informasjonen er hovedsakelig hentet fra gjennomgang av saksdokumenter og intervju med informanter fra utbygger og de aktuelle planmyndighetene. Kapitlet gir først en beskrivelse av reguleringsprosessens forløp fra start til slutt, før det gis en presentasjon av prosessen sett i lys av hypotesene som er presentert i innledningkapitlet.

Det har vært utfordrende å få klarhet i hva som her vært utbyggers mål i prosessene. På våre spørsmål knyttet til målsetningen har vi fått svar som har vært nært knyttet til de føringer som ligger i overordnede kommunale planer. I intervjuene med utbyggerne har likevel tidsbruken vært et gjennomgående tema, og det kan se ut som rask planprosess også er et viktig mål. De fleste utbyggere også uttrykt ønsker om høy utnyttelse av eiendommene. Informantene pekte videre også på økonomisk lønnsomhet som et overordnet mål, og at dette er en premiss for gjennomføringene av prosjektene i denne studien. Dette vil bli nærmere beskrevet i diskusjonskapitlet.

Gjennom intervjuene viste det seg at det stort sett var politiske spørsmål knyttet til interessenthåndteringen. Dette med unntak av Havstein gård. For dette temaet i casebeskrivelsene ligger hovedfokuset derfor på å beskrive håndteringen av de politiske interessentene.

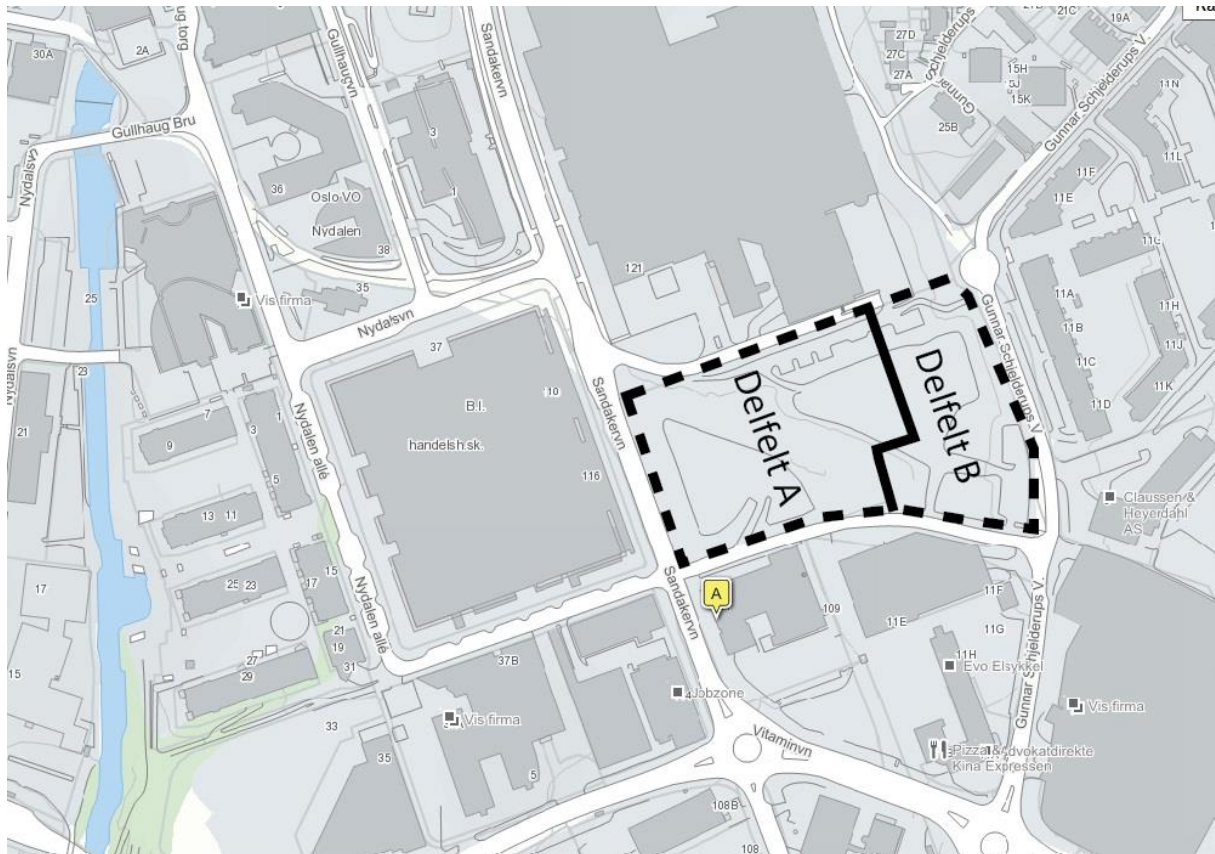
4.1 Case 1 - Sandakerveien 113-119

Følgende case omfatter detaljreguleringen av Sandakerveien 113 -119 i Bydel Nordre Aker Oslo kommune. Tomte- og prosjekteier var Avantor AS, med innleid konsulent- og prosjektledertjenester fra henholdsvis Cowi AS og DARK Arkitekter.

Tabell 5: Informasjonstabell for Sandakerveien 113-119.

Sandakerveien 113 - 119	
Gnr/bnr	77/88
Adresse	Sandakerveien 113 - 119
Planmyndighet	Oslo kommune
Tiltakshaver	Avantor AS
Forslagsstiller	Cowi AS

Sandakerveien 113-119 var en av de siste eiendommene i Nydalen som ikke var transformert (Oslo kommune 2006c). Eiendommen var eid av Avantor AS, den største grunneieren og eiendomsutvikleren i Nydalen. I 1996 solgte Avantor eiendommen til Schibstedkonsernet som bygde trykkeri på deler av tomten (Cowi AS 2008). I følge en av informantene skulle det på den delen av tomten som ikke var bebyggt, opprinnelig bygges et mediehus for Schibsted. Schibsted fikk derfor vedtatt en reguleringsplan som la til rette for dette, men planene ble senere skrinlagt. I 2006 kjøpte Avantor den ubebygde delen av eiendommen tilbake med mål om å utvikle den i egen regi.



Figur 14: Planområdet for Sandakerveien 113-119 (1881.no).

4.1.1 Kommunale planer og mål

Da industrivirksomheten i Nydalen ble nedlagt og grunneierne ønsket å transformere området til næringsformål, så Oslo Kommune nødvendigheten av å ta grep om utviklingen. Det ble derfor igangsatt en prosess med å utforme en helhetlig plan for hvordan Nydalen skulle utvikles og bebygges i årene fremover.

Kommuneplan 2004-2018

Den gjeldende kommuneplanens arealdel hadde som mål at arealbruken skulle bidra til å realisere visjonen; Hovedstad Oslo - fjordby, kunnskapsby og bymiljø. Byutvikling skulle skje etter byøkologiske prinsipper. Det var ønskelig at de stasjonsnære områdene skulle vurderes for konsentrert boligbygging slik at man fikk utnyttet arealpotensialer på en bedre måte, samt øke kundegrunnet til kollektivtransporten. I Byøkologisk program var det forutsatt at Oslos næringsutvikling og boligbygging skulle skje i samsvar med kommuneplanen ved å fortette innenfor byggesonen i tilknytting til knutepunkter på kollektivtransportnettet (Oslo kommune 2004).

Kommunedelplan for Nydalen

Kommunedelplanen for Nydalen fra 1990 la de overordnede føringer for hvordan Nydalen skulle utvikles i årene fremover (Oslo kommune 1990a). I planen satte man mål om at Nydalen skulle utvikles som et byområde med et bredt spekter av virksomheter og funksjoner og med hovedfokus på utvikling av næring og arbeidsplasser (Oslo kommune 1990a).

Til tross for at kommunedelplanen fortsatt satt de overordnede rammene for utviklingen av Nydalen, hadde utviklingen i området skutt fart på starten av 1990-tallet og premissene for den videre utviklingen endret seg gradvis. Kommunen og plan- og bygningsetaten så derfor nødvendigheten av å åpne for alternative vurderinger i forhold til kommunedelplanen fra 1990 og utformet i 1999 styringsdokumentet *Nydalen - vurderinger og anbefalinger på kommunedelplannivå*. Gjennom dette dokumentet ønsket man å kunne ta inn nødvendige funksjoner som ikke var nedfelt på kommunedelplannivå. Dette kunne være rekkefølgekrav knyttet til sosial infrastruktur som barnehage og skole, men også infrastruktur for å imøtekomme trafikale behov som ble generert av den generelle utviklingen i området. I de senere årene ble det også åpnet for etableringa av boliger i delefeltet som i kommunedelplanen var avsatt til ren næringsvirksomhet.

I kommunedelplanen lå Sandakerveien 113-119 inn under delefelt 12 og var følgelig regulert til "byggeområde for næringsvirksomhet", noe som innebar industri, kontor, lager i sammenhengende bebyggelse og byutviklingsområde (Oslo kommune 1990a).

Kommunedelplan for torg og møteplasser

En annen gjeldende plan var *Kommunedelplan for torg og møteplasser*, vedtatt 22. april 2009. Temaplanen hadde som mål å tilrettelegge for etableringen og videreutviklingen av torg og møteplasser i hele Oslos byggesone utenfor sentrumsområdet, slik at hver bydel skulle få en lett

tilgjengelig og lokal møteplass (Oslo kommune 2009c). Planen ga bestemmelser knyttet til etablering av nye torg og møteplasser for større utbyggingsprosjekter.

Reguleringsplan S3853

Reguleringsplanen som Schibsted i sin tid fikk godkjent, var fortsatt den gjeldende planen for Sandakerveien 113-118 ved planstart. Planen la til rette for etablering av næringsrettet virksomhet og en utnyttelse som tilsvarte T-BRA 50 000 kvm. I planen lå det derimot en rekkefølgebestemmelse, etter ønske fra Statens Veivesen, som sa at det maksimalt kunne bygges 35 000 kvm før et nytt "Nydalskryss" er etablert (Oslo kommune 2005).

4.1.2 Prosessen til førstegangsbehandling

Etter at Avantor kjøpte eiendommen tilbake fra Schibsted begynte utviklingsarbeidet. Ettersom den gjeldende reguleringsplanen inneholdt en rekkefølgebestemmelse som begrenset utbyggingen før etablering av et nytt Nydalskryss, noe informantene mente ville være vanskelig å innfri, så Avantor behovet for å utarbeide en ny reguleringsplan. Usikkerheten knyttet til når en eventuell utbygging av et slikt kryss ville finne sted, var for stor, og det ble bestemt at det skulle jobbes for å omregulere tomten til et formål som var mindre trafikkskapende. Informantene fra Avantor mente at man på denne måten skulle komme utenfor rekkefølgebestemmelsen. Løsningen ble dermed å legge bolig inn i prosjektet etter som dette er et formål som ofte ikke blir berørt av like strenge rekkefølgekrav på grunn av at det er sterk politisk vilje for å få etablert boliger i indre Oslo.

Planinitiativ

Den 19. oktober 2006 sendte Avantor inn planinitiativ for omregulering av tomten. Reguleringsforslagets hensikt var å endre eksisterende regulering for å innpasse boliger i områdets østre del i tillegg til å beholde muligheten for etablering av næring i gjeldende regulering. Gjennom forslaget var det ønsket en ny vurdering av områdets bebyggelsesstruktur for å komme frem til en mest mulig rasjonell løsning som kunne ivareta forholdet mellom ulike byggeformål og utbyggingsetapper (Cowi AS 2006). Disse vurderingene skulle komme frem på grunnlag av et parallelloppdrag igangsatt av Avantor, med deltakelse av fire til seks arkitektfirmaer. I planinitiativet meldte forslagsstiller at de ønsket utnyttelsen på T-BRA 50 000 kvm fra gjeldende reguleringsplan opprettholdt. Det samme gjaldt byggehøyder, litt avhengig av de forslag man fikk fra parallelloppdragene.

Kommunalt samråd og oppstartsmøte

Etter mottatt planinitiativ ble kommunens etater, de aktuelle bydelene i Oslo kommune invitert til å komme med innspill på planinitiativet, et såkalt kommunalt samråd. Ingen av innspillene fra kommunalt samråd som hadde store innvendinger mot planinitiativet, bortsett fra Samferdselsetaten som var betenkt til at det var ønske om full utbygging av området før de trafikale problemene i området var utbedret. I tillegg ble det påpekt fra Helse- og velferdsetaten at det måtte legges vekt på å gi boligene gode boforhold med tilgang til egnede utearealer, samt at alle boligene måtte ha en stille side.

Den 13. mars 2007 ble det avholdt oppstartsmøte mellom plan- og bygningsetaten og forslagstiller hvor etatens holdning til forslagsstillers planforslag blant annet ble lagt frem. Etaten fastslo at planinitiativet ikke utløste behov for konsekvensutredning, men at det ville være behov for trafikkanalyse samt ROS-analyse for området (Oslo kommune 2007). Etaten var positiv til at det var tatt boliger inn i prosjektet, men mente at utnyttelsen fra gjeldende regulering på 50 000 kvm ikke kunne opprettholdes om det skulle oppnås tilstrekkelig utearealer og bokvalitet. Når det gjaldt bebyggelsens høyde, ble det påpekt at denne måtte holdes innenfor rammene av gjeldende regulering på eiendommen (Oslo kommune 2005). Plan- og bygningsetaten anbefalte at neste innsendelse fra utbygger burde være en planskisse med avtalt frist for innsending 1. oktober 2007.

Utbygger presiserer sine rammer for den videre planleggingen

Om lag en måned etter at oppstartsmøtet ble avholdt, sendte Avantor et brev til plan- og bygningsetaten der de pekte på at spørsmålet om tillatte byggehøyder på tomten allerede var behandlet ved en tidligere anledning. I denne saken ble byggegrensen flyttet av kommunen slik at byggeområdets areal ble noe redusert. Plan- og bygningsetaten uttalte i den forbindelse at man eventuelt ville kunne kompensere for dette arealtapet ved å øke byggehøyden, begrenset til kote 130 (Leonhardsen 2007). Avslutningsvis uttrykte Avantor at de forutsatte at det var disse tidligere uttalelsene fra plan- og bygningsetaten knyttet til høyde som var gjeldende premisser for den videre utviklingen og at ordlyden i tilbakemeldingen fra oppstartsmøtet ikke var dekkende.

Planskisse

Utarbeidelse av planskissen var utfordrende, og det tok i følge informantene lengre tid enn først antatt å få kravene som var satt fra planmyndighetene, inn i prosjektet. Plan- og bygningsetaten mottok planskissen 7. januar 2008, om lag tre måneder etter avtalt fremdrift. Det innsendte forslaget delte området inn i to felt, delfelt A og B, slik som vist i Figur 14. I delfelt A var det foreslått 35 000

kvm BTA næring, mens det i delfelt B var foreslått til en blanding av bolig, høgskole og næring, totalt 110 boliger på 40 - 80 kvm og et samlet BTA på 15 000 kvm (Cowi AS 2008).

Planskissen inneholdt i tillegg en revidert utgave av rekkefølgebestemmelsen om etablering av nytt Nydalskryss ved full utbygging av eiendommen. Planskissen foreslo at rekkefølgekravet om etablering av nytt kryss kun skulle gjelde ved utbygging av kontor i både delfelt A og B, men ikke om et av delfeltene ble bebygd med noen av de andre formålene i forslaget, eksempelvis bolig (Cowi AS 2008).

Planskissen ble forhåndsvarslet 26. oktober 2007, og det ble åpnet for innspill med en frist på 14 dager. Hovedsakelig omfattet innspillene ubetydelige forhold, men fra de to involverte bydelene, Bydel Nordre Aker og Bydel Sagene, ble det blant annet fremmet ønske om at "byrekreasjon og bypark" ble tatt inn som en del av prosjektet og at utnyttelsen burde reduseres for å ivareta gode kvaliteter for boligene og utearealene.

Langvarig saksbehandling og prosjektutvikling

Den første innsendte planskissen ble liggende ubehandlet i lang tid hos planmyndighetene. Forslagsstiller var i kontakt med plan- og bygningsetaten ved flere anledninger for å få klarhet i fremdriften knyttet til saksbehandlingen. Fra saksdokumenter kommer det frem at etaten hadde store kapasitetsproblemer og at saken derfor ble liggende ubehandlet. I tillegg ble opprinnelig saksbehandler sykemeldt, noe som ytterligere dro ut saksbehandlingstiden. I starten av juni 2008 ble det satt inn ny saksbehandler, men på grunn av kapasitetsproblemene ble saken liggende ubehandlet ytterligere til fordel for viktigere saker (Oslo kommune 2008a). Etaten mottok også i dette tidsrommet brev fra Byrådsavdelingen for byutvikling som ba om at saken burde prioriteres (Oslo kommune 2008c). Over ti måneder etter innsendt planskisse, 21. oktober 2008, ble det avholdt et møte mellom saksbehandler i plan- og bygningsetaten og forslagsstiller med hensikt å komme videre i saken (Oslo kommune 2008b). Avantor kom da opp med forslag om etablering av studentboliger i stedet for ordinære boliger. Forslaget ble godt tatt imot av planmyndighetene, og det ble bestemt at forslagsstiller skulle sende inn ny planskisse hvor studentboliger var tatt inn. Ifølge forslagsstiller var det krevende å innpasse studentboliger i prosjektet, og det reviderte forslaget ble ikke innsendt før fire måneder senere, den 3. mars 2009. Igjen ble saken liggende hos plan- og bygningsetaten til fordel for viktigere saker.

Prosjektavklaring

Den 3. februar 2010 ble planskissen avklart i plan- og bygningsetatens planforum i et såkalt prosjektavklaringsmøte hvor etatens holdning til det innsendte materialet skulle konkluderes. I

avklaringsmøtet ble det konkludert med at etaten ikke kunne anbefale den innsendte planskissen og at den burde revideres før planforslag kunne sendes til politisk behandling (Oslo kommune 2010b).

Begrunnelsen var at både prosjektets foravtrykk og høyder var for store. I tillegg var det vedtatt en kommunedelplan for torg og møteplasser og en ny plan- og bygningslov som begge berørte prosjektet. Den nye kommunedelplanen anbefalte etablering av møteplass/brukspark i området. Plan- og bygningsetaten konkluderte på bakgrunn av dette med at man manglet en møteplass/brukspark på minimum fem dekar og at dette måtte belyses i det videre arbeidet med prosjektet (Oslo kommune 2010b). I den nye plan- og bygningsloven var muligheten for å regulere spesifikt til studentboliger fjernet. Der hvor forslaget la opp til studentboliger, måtte det derfor reguleres til «vanlige» boliger. Ifølge forslagsstillers informant ga dette nye og strengere krav til bokvalitet og størrelsen på uteareal for hver bolig, noe som ville ta bort betydelige mengder arealer i prosjektet.

Avstanden mellom forslagsstiller og plan- og bygningsetaten var altså stor på mange av punktene. Kravene fra etaten ville ifølge Avantor gi en reduksjon på 8 000 - 10 000 kvm. Ettersom avstanden var så stor, la planmyndighetene inn et punkt i konklusjonen som sa at dersom utnyttelsen og byggehøydene i planforslaget ikke ble vesentlig redusert, ville etaten selv utforme og fremme et eget alternativt forslag (Oslo kommune 2010b).

Ny planskisse

Basert på de nye premissene ble det etter konklusjonen fra prosjektavklaringen utarbeidet flere forslag uten at disse ble godtatt av plan- og bygningsetaten. Avslagene knyttet seg hovedsakelig til byggehøyder og tomteutnyttelse.

Ettersom planforslagene ble avvist på bakgrunn av byggehøyder og tomteutnyttelse, sendte utbygger brev til plan- og bygningsetaten der de viste til etatens tidligere brev hvor de hadde presisert premissene for prosjektet og at de fra etaten hadde blitt lovet en utnyttelse på 50 000 kvm. Plan- og bygningsetaten avviste at dette var noe de hadde lovet og hevdet at utbyggers premisser for prosjektet ikke kunne legges til grunn da disse var basert på gamle forutsetninger.

Ifølge utbygger opplevde de støtte til deres prosjekt fra politisk hold. De så det likevel som svært risikabelt å fremme sitt forslag til politisk behandling etter som det da ville bli fremmet et alternativt forslag fra plan- og bygningsetaten med en lavere utnyttelse. Ifølge utbyggers informant ville en situasjon hvor et alternativt forslag ble politisk vedtatt, ført til at man sto med en reguleringsplan som ikke kunne gjennomføres i henhold til de økonomiske mål for utbyggers virksomhet. Det er ved

studiens avslutning fortsatt dialog mellom plan- og bygningsetaten og utbygger for å komme frem til et omforent forslag, men de er ennå ikke kommet i mål. Prosessen har derfor ikke nådd frem til politisk behandling.

4.1.3 Planprosessen oppsummert

Reguleringsprosessen av Sandakerveien 113-119 har mange elementer i seg som har ført til en lite smidig og tungrodd prosess. Både informantene fra planmyndighetene og forslagsstiller er enige i at prosessen har vært lite vellykket og tatt alt for lang tid. Begge partene peker på at det faktisk at man enda ikke har kommet frem til en løsning, er trist.

Mål og rammer

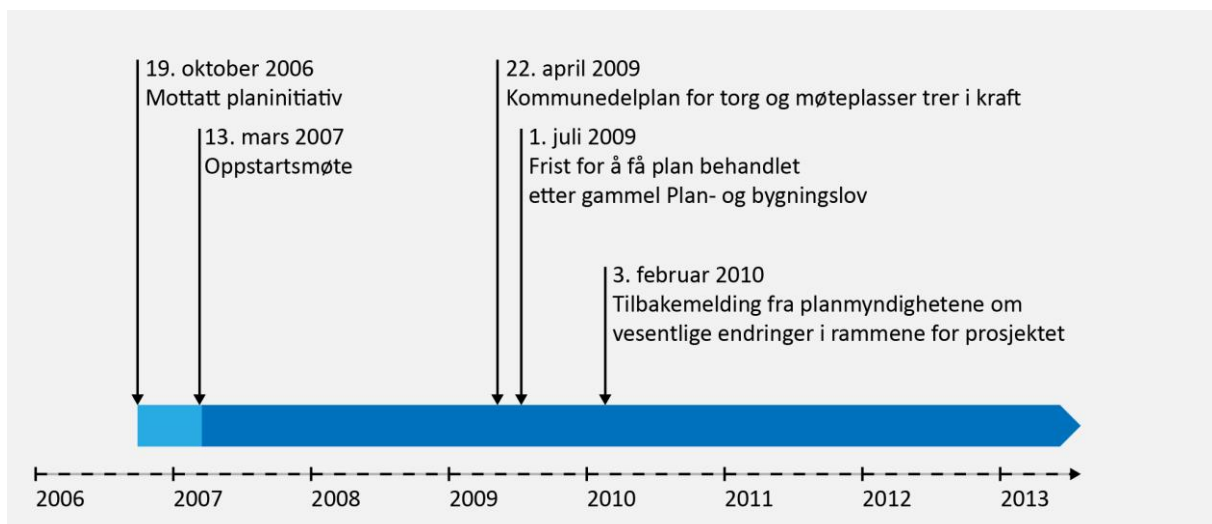
Forslagsstillers mål for prosjektet var å utvikle området i tråd med de politiske føringer som var forankret i kommuneplanens arealdel og kommuneplan for Nydalen. I dette lå en utbygging av næring og bolig med høy utnyttelse for å bidra til kommunens strategi om fortetting rundt byens kollektivknutepunkt. Fra plan- og bygningsetaten opplyses det at målet var å komme frem til en reguleringsplan som sikrer etablering av boliger/studentboliger. I tillegg var det et mål at prosjektet skulle kunne gi noe til stedet, blant annet i form av gode møteplasser og utearealer. Saksbehandler opplevde at partenes mål for prosjektet var forholdsvis like og at det ikke var dette som skapte problemene. Det blir fra forslagsstiller opplyst at de opplever målsettingene å være totalt forskjellige og at man opplever at planmyndighetene jobber etter egne ideelle normer og retningslinjer og ikke de vedtatte politiske føringene som er lagt for området.

Forslagsstillers informant sier også at de opplever det som uforutsigbart at plan- og bygningsetaten ikke svarte på deres brev knyttet til rammene om utnyttelsesgrad før etter prosessavklaringen den 3. februar 2011, til tross for flere purringer. Etaten på sin side sier at brevet det vises til ikke kunne legges til grunn som premisser for planarbeidet til fordel for en formell uttalelse i konklusjonen etter oppstartsmøtet. At plan- og bygningsetaten legger kravene i den nye kommunedelplanen til grunn oppleves av utbygger som lite forutsigbart og de mener det burde vært utøvd større grad av skjønn. Planmyndighetene uttrykte at dette er en av de siste ubebygde tomtene i Nydalen og at det etter deres skjønn var nødvendig å få inn tilstrekkelig med arealer til park og møteplass. Partenes målsetting ser ut til å være sprikende til tross for at begge sier at det er de overordnede planene som ligger til grunn for målene.

Tid

Proessen med å få området regulert har tatt lang tid, og etter 6,5 år er det enda ikke kommet et vedtak i saken. I intervjuene peker begge partene på at den lange tidsbruken i utgangspunktet skyldes mangel på saksbehandlingskapasitet hos planmyndighetene. Dette har ført til at saken har blitt ligget ubehandlet. I tillegg peker informant fra planmyndighetene på at utbygger har brukt veldig lang tid på utarbeidelse av planskisser. Dette bekreftes av utbygger som grunner dette i uklare tilbakemeldinger fra plan- og bygningsetaten og at deres ønsker har vært uklare. Utbygger peker på at den lange tidsbruken har ført til endrede premisene for prosjektet. Ny plan- og bygningslov og ny kommunedelplan for torg og møteplasser har ifølge utbygger gitt nye krav som har redusert prosjektet med 8 000 - 10 000 kvm. Dette har gjort det vanskelig å utvikle et prosjekt i henhold til utbyggers opprinnelige mål og som var tilstrekkelig lønnsomt. Utbygger peker på at planmyndighetene ikke har noen tidsfrist å forholde seg til før det innsendte materialet er godkjent som komplett. Ifølge utbygger opplever det som at planmyndighetene ikke godkjenner det innsendte materialer som fullstendig og bruker dette som forhandlingskort for å trekke ut tiden få å det slik de vil.

Oppsummert ser det ut til at manglende saksbehandlingskapasitet er grunnen til den lange tidsbruken. I tillegg har utbyggeren brukt mye tid på utarbeidelse av komplett planforslag. Dette har ført til at prosjektet har blitt berørt av nye lover og planer som har endret premisene for prosjektet. Utbygger opplever dette som negativt, mens planmyndighetene mener de nye premisene er avgjørende for å komme frem til et godt resultat.



Figur 15: Tidslinje for Sandakerveien 113-119.

Interessenthåndtering

Det er ifølge begge partene uenigheten om utnyttelsesgraden på tomta som er hovedproblemet til at de ikke er kommet frem til et omforent forslag. Planmyndighetene ønsket å løse dette problemet med å fremme utbyggers forslag til politisk behandling, med negativ innstilling fra administrasjonen, sammen med et alternativt forslag utformet av administrasjonen. Utbygger opplyser at de har brukt mye krefter mot det politiske miljøet for å få flertall i bystyret for saken. Den politiske holdningen oppfattes som positiv, men utbygger har ikke fått noen garanti for et flertall. Risikoen med å fremme sitt forslag sammen med et alternativt forslag fra administrasjonen oppfattes derfor for stor etter som det alternative forslaget ikke kan gjennomføres innenfor eiernes avkastningskrav. Utbygger opplyser at situasjonens usikkerhet gjør at de ønsker å sitte på tomten å konsentrere seg om andre prosjekter, istedenfor å overlate beslutningsansvaret til aktører man ikke har tilstrekkelig garanti fra.

Aktørsammensettingen

Partene i prosessen er profesjonelle aktører som har lang erfaring med utvikling av store byområder. I tillegg til egen kompetanse, hadde utbyggeren leid inn konsulentfirmaet Cowi til å utarbeide planforslaget. Utbyggers informant opplyser at Cowi ble benyttet kun på grunn av en spesifikk konsulent de hadde god erfaring med og som hadde den nødvendige kunnskapen knyttet til reguleringsprosesser.

Begge partene peker på at kommunikasjonen har vært hyppig i form av flere formelle og uformelle møter. Uenigheten knyttet til utnyttelse og uteareal har likevel gjort at prosessen har stoppet opp. I følge utbyggers informant er det stor forskjell mellom hvordan partene ser på prosessen, og mener planmyndighetene ser på prosessen ut ifra utdaterte, ideelle normer og retningslinjer. Utbygger opplever at planmyndighetene ikke har forståelse for deres behov for å oppnå en økonomiske gjennomførbar plan og at dette påvirker prosessen negativt. Utbygger føler likevel saksbehandler har vært lydhøre for deres forslag, men at dette ikke gjenspeilet seg i den overordnede holdningen til etatsledelsen.

Ressurstilgang

Ressurstilgangen i prosjektet har vært varierende. Utbygger er en stor aktør som har god tilgang til økonomiske ressurser, noe som blant annet gjenspeiles i at utbygger har satt i gang et parallelloppdrag. Ett parallelloppdrag fører med seg større kostnader enn om man hadde kontrahert

én arkitekt far starten av og brukt denne hele veien. Til gjengjeld vil man kunne oppnå en bedre kvalitet ut ifra at man kan bruke det beste fra flere forslag.

Til tross for at ressurstilgangen fra utbygger har vært stor, har det totale ressursbehovet ikke vært tilstrekkelig. På grunn av store problemer knyttet til saksbehandlingskapasitet hos planmyndighetene har saken dratt ut i tid. I tillegg har det vært flere skifter av saksbehandler, noe som begge partene mener har bidratt til å redusere forståelsen for saken hos planmyndighetenes saksbehandler. Dette har igjen ført til at man har blitt nødt til å diskutere punkter som har vært diskutert og avklart på et tidligere tidspunkt. Begge partene mener dette har satt prosessen tilbake i tid og påvirket den i negativ retning.

4.2 Case 2 - Nydalsveien 16-26

Følgende case omfatter detaljreguleringen av Nydalsveien 16-26 i Bydel Nordre Aker Oslo kommune. Tomte- og prosjekteier var Avantor AS, med innleid konsulent- og prosjektledertjenester fra henholdsvis Cowi AS og Løvold Prosjekt AS. Arkitekter var MAD AS.

Tabell 6: Informasjonstabell for Nydalsveien 16-26.

Nydalsveien 16-26	
Gnr/bnr	57/381
Adresse	Nydalsveien 16-26, 0484 Oslo
Planmyndighet	Oslo kommune
Tiltakshaver	Avantor AS
Forslagsstiller	Cowi AS

Planområdet lå sentralt i Nydalen langs av vestsiden av Nydalsveien og kort avstand fra Akerselva. Fra området var det kun få minutters gange til t-banen, og hadde således god kollektivdekning. Området vest for tomta var preget av småhusbebyggelse adskilt fra industriområdet med et skogkledd grøntdrag i en skråning. Planområdet var opprinnelig preget av massive industribygg omkranset av store asfaltflater brukt til parkering og intern kjøring (Oslo kommune 2009d).

I området sto opprinnelig Christiania Spigerverk, som i Nydalens industriepoke var en av Norges største bedrifter og et landsomfattende konsern. Ved oppstart av ny planprosess hadde imidlertid spikerverket kun rundt 50 ansatte, i tillegg til de rundt 100 arbeidsplassene knyttet til kontorvirksomhet i planområdet (Oslo kommune 2009d). Den generelle utviklingen i Nydalen var avindustrialisering, og i følge Avantor gikk fabrikkens langsiktige leasebackavtale på bygningsmassen med forslagsstiller ut i 2010. På grunn av denne langsiktige avtalen hadde det ikke vært gjort noen store endringer på eiendommen. Da Spikerverket noen år før avtalen gikk ut ga signaler om at driften kom til å legges ned, så Avantor det hensiktsmessig å starte en utviklingsprosess allerede i 2006 for å sette av nok tid til å få en ny reguleringsplan på plass.

I tillegg til eiendommen der spikerfabrikken lå, hadde Avantor økt arealet på planområdet ved at de underveis også sikret seg noen av boligtomtene i randsonen i vest, delvis i forbindelse med byggingen av en t-banekulvert. Oslo sporveier hadde tidligere kjøpt noen eneboligtomter på traséen som de senere igjen la ut for salg, en situasjon Avantor benyttet seg av. Opprinnelig lå det til grunn i de gjeldende planer at det i området ikke skulle tilrettelegges for boligbygging, men med de siste årenes utvikling hadde kommunen ønsket om å fortette med kombinert næring- og boligbebyggelse i

Nydalen. Avantor leide dermed inn en ekstern prosjektleder med erfaring fra boligbygging, og påstartet en prosess for å transformere området til bolig- og næringsformål.



Figur 16: Planområdet for Nydalsveien 16-26 (1881.no).

4.2.1 Kommunale planer og mål

Kommuneplanens arealdel, Kommunedelplan for Nydalen og Kommunedelplan Torg og møteplasser er allerede tatt for seg i kapittel 4.1.1.

For Nydalen var det *Kommunedelplan for Nydalen* som lå rettslig til grunn, mens kommunedelplanen for Akerselva Miljøpark var veiledende. Kommunedelplanen for Akerselva Miljøpark ble vedtatt i Oslo bystyre i 1990 (Oslo kommune 1990b). Planens målsetning var at;

- «*Akerselva Miljøpark skal utvikles som et nasjonalt og lokalt område for rekreasjon og læring. Den skal by på rike og varierte opplevelser i et lett tilgjengelig, sammenhengende parkbelte fra Maridalsvannet til Vaterland. Miljøparken skal til alle årstider fungere som bypark og utfartsområde både for bydelene rundt, for byens befolkning generelt og for besøkende.*»

- «*Akerselva skal, med rent vann og velholdte elvebredder, utgjøre et smil i byens ansikt. Fisk skal leve i hele elva. Naturverdiene i vann, landskap, vegetasjon, plante- og dyreliv skal sikres.*»
- «*Viktige kulturtrekk og tradisjonelt bo- og arbeidsplassmiljø, i første rekke representert ved de førindustrielle og industrihistoriske bygningsmiljøene knyttet til elva skal bevares. Videre byutvikling skal bygge på disse tradisjoner og tilføre Miljøparken nye kvaliteter. Gammel og ny bebyggelse skal sammen med landskap og vegetasjon danne et variert og harmonisk landskaps- og byrom rundt elva.*»

Kommunedelplanen for Akerselva Miljøpark var oppdelt i flere delområder. Nydalsveien 16-26 lå innenfor *Delområde 3 Nydalsbrua – Badebakken*. Området var bestemt til bygge/trafikkområde, og det var vedtatt at det skulle være en sti i grøntbeltet vest i det aktuelle planområdet, jamfør den opprinnelige situasjonen (Oslo kommune 1990b). På østsiden av planområdet skulle det langs vegen gå en gang- og sykkelveg.

4.2.2 Prosessen til førstegangsbehandling

26. september 2006 mottok plan- og bygningsetaten planinitiativ for Nydalsveien 16-26 (Avantor ASA 2006), der Avantor ønsket i hovedsak omregulering til blandet nærings- og boligformål. Det ble også nevnt en mulig ønsket utnyttelse på opp mot T-BRA 55000 kvm for planområdet, men at endelig forslag ville basere seg på resultatet av gjennomført parallelloppdrag (Avantor ASA 2006). I følge intervju med prosjektansvarlige hos Avantor var deres mål å få en høyere utnyttelse enn det som lå til grunn i kommunedelplanen for Nydalen, samtidig som det var visse plangitte føringer de ikke ønsket å gå imot. Blant annet var dette føringer om siktlinjer i øst- og vestretning samt bevaring av den grønne dalsiden som de anså som et viktig landskapselement i Nydalen. Ettersom Avantor hadde sikret seg eneboligtomtene i randsonen av grøntdraget så de muligheten til å regulere dalsiden til et friområde uten bebyggelse samtidig som de kunne øke utnyttelsen ned mot Nydalsveien.

Samråd

Offentlige etater ble invitert til samråd 19. oktober 2006. Av de inviterte partene fikk plan- og bygningsetaten åtte innspill til planinitiativet. Tilbakemeldingene hadde i liten grad negative bemerkninger til tiltaket og gikk stort sett ut på faktorer initiativtaker måtte ta i betraktning. Bydelsadministrasjonen i Nordre Aker mente at 55 000 kvm, som tilsvarte en TU på 135 %, var svært høy med tanke på at området grenset til småhusbebyggelsen langs Maridalsveien (Oslo kommune 2006b). Også Byantikvaren kom med en lignende bemerkning og mente volum og utforming måtte tilpasses trehusbebyggelsen samt bevaringsverdig bygg langs Nydalsveien (Oslo kommune 2006a).

Byantikvaren frarådet også at byens grønne lunger ble gjenbygd og ønsket at grøntbeltet ble beholdt. Andre bemerkninger fra samrådet gikk blant annet inn på trafikkapasitet, forurensning og om hvilke normer og krav som gjaldt i de ulike fagområdene.

Oppstartsmøte

21. desember 2006 fikk Avantor tilbakemelding fra kommunen i form av et oppstartsmøte der innspillene fra samråd samt bydelens og planetatens egne innspill ble gjennomgått. Basert på område- og prosessavklaringen arrangerte Avantor sommeren 2007 et parallelloppdrag med flere arkitektkontorer. Gjennom arkitektenes besvarelser skulle de komme frem til begrunnede og dokumenterte forslag til utnyttelsen av planområdet. MAD Arkitekter gikk av med seieren og deres planforslag la dermed grunnlaget for videre utvikling.



Figur 17: Forslaget fra MAD Arkitekter.

Ifølge MAD Arkitekter tok forslaget utgangspunkt i de to svært forskjellige sidene ved næringsvirksomhet i øst og småhusbebyggelsen i vest (MAD AS 2008). I forslaget ønsket de å tydeliggjøre overgangen mellom områdene ved at den defineres i selve bebyggelsen. Ifølge Avantor ga dette beboerne følelsen av å ikke være i et næringsområde, og ansatte i næringsvirksomhetene av å ikke å være i et boligområde. Bygningsmassen skulle formes som en «slange» langs Nydalsveien

med «svinger» som skapte rom både mot gaten og mot grøntarealet. Store deler av vestsiden og skrenten var foreslått beholdt og utvidet med grøntområder.

Avantor så flere fordeler med gjennomføringen av parallelloppdraget, blant annet styrken ved å få belyst flere sider av plansaken. Dette mente de ville føre til en lettere prosess opp mot kommunen som ofte etterlyste kunnskap om hva alternativene var i plansaker, samt at det viste at det lå en grundig prosess bak forslaget. Avantor presenterte derfor alle prosjektene i sin bredde for planmyndighetene, og det skulle vise seg at kommunen i likhet med juryen vurderte MAD Arkitekters utkast som det beste alternativet. Dette bekreftes av informantene både fra forslagsstiller og planmyndighet. En av informantene mente dette ga prosessen en «flying start».

Cowi varslet på vegne av Avantor 12. februar 2008 om igangsatt regulering. Siden perioden for forhåndsuttalelser inntraff midt i vinterferien kom det tilbakemeldinger fra naboene med ønske om å utsette høringsfristen. Avantor stilte seg positiv til dette og fristen ble utsatt med to uker. Innen den nye svarfristen 5. mars 2008 var det kommet inn 17 tilbakemeldinger fra naboene. Blant disse var det særlig bekymring rundt byggehøyder, fortetning i området, nedbygging av Akerselva og trafikkavviklingen. I tillegg var også bekymringer knyttet til grøntbeltet og barnevennlighet.

Plan- og bygningsetaten hadde saken til *Rådet for byarkitektur* for å vurdere høyder og utforming. Deretter gjennomførte etaten en prosjektavklaring som ble gitt tilbake til forslagsstiller i begynnelsen av 2009. Etter dialog med kommunen sendte forslagsstiller inn komplett plansak til førstegangsbehandling 25. mai 2009. Planen inneholdt et samlet bruksareal på 45 000 kvm, derav minimum 10 000 kvm skulle være bolig (Oslo kommune 2009e). Dette var en klar nedjustering fra de 55 000 kvm som var nevnt i planinitiativet. Bebyggelsen varierte mellom tre og seks etasjer med høyeste bebyggelse mot Nydalsveien. Plan- og bygningsetaten fremmet her to egne alternativer i tillegg til Avantors alternativ for å belyse de ulike høydene (Oslo kommune 2009e). De ønsket å ta endelig stilling først etter offentlig ettersyn var gjennomført.

4.2.3 Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Ifølge forslagsstillers informanter var Avantor opptatt av tidsrisikoen i prosessen, særlig med tanke på bevegelser i markedet. De opplevde historisk lave entreprisekostnader og mange større søk etter lokaler, noe som motiverte til fortløpende i saken fra Avantors side. De var også veldig bevisst på å få ut planforslaget til offentlig ettersyn før 1. juli 2009 for å få det behandlet under den gamle plan- og bygningsloven. Blant annet var det å unngå den nye femårsfristen en av grunnene til å få planen ut fortest mulig, noe også kommunen hadde forståelse for. Informantene mente saksbehandler stod på ekstra for å få planen ut innen fristen.

Fristen for å få plansaken behandlet i henhold til den gamle plan- og bygningsloven ble opprettholdt med én dag, og 30. juni 2009 ble altså plansaken vedtatt sendt ut til høring og offentlig ettersyn. Planen lå ute til offentlig ettersyn mellom 10. august og 9. september 2009, med en ukes utsatt svarfrist siden Nygårdsveien veistyre ikke mottok sakspapirene i tide (Nygårdsveien veistyre 2009; Oslo kommune 2009b). Det gikk altså totalt ti uker fra plansaken var vedtatt sendt ut til offentlig ettersyn til høringsperioden var over. En av grunnene til dette var ifølge saksdokumentene at forslagsstiller brukte fire uker til å vurdere bemerkningene samt at saken ifølge kommunen krevde mer tid på grunn av omfang og interessekonflikter (Oslo kommune 2009a). Avantor ønsket også å avvente endelig kryssløsning for Nydalsveien og Kristoffer Aamots gate (Oslo kommune 2010a).

Det kom inn 27 bemerkninger innen fristen (Cowi AS 2009). De fleste innspillene fra naboene gikk særlig inn på høyder og volum. Det var stor oppslutning rundt alternativ 3 som representerte den laveste mønehøyden, men flere ønsket en enda mer radikal nedjustering. Også Bydel Nordre Aker og Byantikvaren kommenterte at bygningenes høyder måtte tilpasses omgivelsene og gikk dermed for alternativ 3. Bydel Nordre Akers innspill var for øvrig positiv til omreguleringen fra industri til blandet bolig- og næringsformål. Friluftsetaten var positiv til bevaringen av grøntarealene og foreslo alternativ 2 eller 3.

Arne Henriksen i Arne Henriksen Arkitekter AS, og formann i juryen for parallelloppdraget, syntes det var bekymringsfullt at plan- og bygningsetaten vurderte alternativer. Han påpekte at særlig alternativ 3 var i strid med den overordnede idéen for prosjektet.

4.2.4 Andregangsbehandling og vedtak

Plansaken gjennomgikk noen endringer etter offentlig ettersyn. Plan- og bygningsetaten og Avantor greide å enes om et felles alternativ som lå nært opp til alternativ 2 i planforslaget (Oslo kommune 2010b). Både kommunen og forslagsstiller mente det var viktig å beholde hovedkonseptet i forslaget og ikke legge til et «brekk» på taket (Oslo kommune 2010b), og var således på linje med juryformann Arne Henriksen. Høyden på bebyggelsen var redusert fra 6 til 5 etasjer, noe som ga en redusert gesimshøyde på mellom to og tre meter mot Nydalsveien (Oslo kommune 2010b). Ifølge informantene mente Avantor at området egentlig tålte en til to etasjer høyere bygninger enn resultatet og jobbet gjennom hele prosjektet med å få til dette. De gikk likevel med på en nedjustering fra den opprinnelige planen. Nedjusteringen betød ifølge informantene fra Avantor i realiteten ikke tap av en hel etasje, men at man endte opp med en mesaninetasje ved å flate ut takvinkelen.

Andre endringer i planforslaget var blant annet redusert bruksareal fra 45 000 kvm til 43 500 kvm og bebyggelsen trukket ble trukket lengre vekk fra skråningen i vest med mellom tre og fire meter. Avantor imøtekom også ønsker fra Samferdselsetaten og Ruter knyttet til vegbredde og busstopp. Rekkefølgekravet knyttet til barnehage ble tatt ut av planen, med dette var fortsatt omtalt i planbeskrivelsen. Ifølge informanten fra planmyndighetene var grunnen at Oslo kommune i perioden hadde oppnådd full barnehagedekning.

Kommunen så på det som et viktig punkt at forslagsstiller hadde beholdt den grønne lungen mot småhusbebyggelsen. De så på bebyggelsen som ganske vellykket med vekslingen mellom skråningen og Nydalsveien.

27. mai 2010 ble planen oversendt til Rådhuset for politisk behandling, og 27. oktober 2010 ble reguleringsplanen egengodkjent.

4.2.5 Planprosessen oppsummert

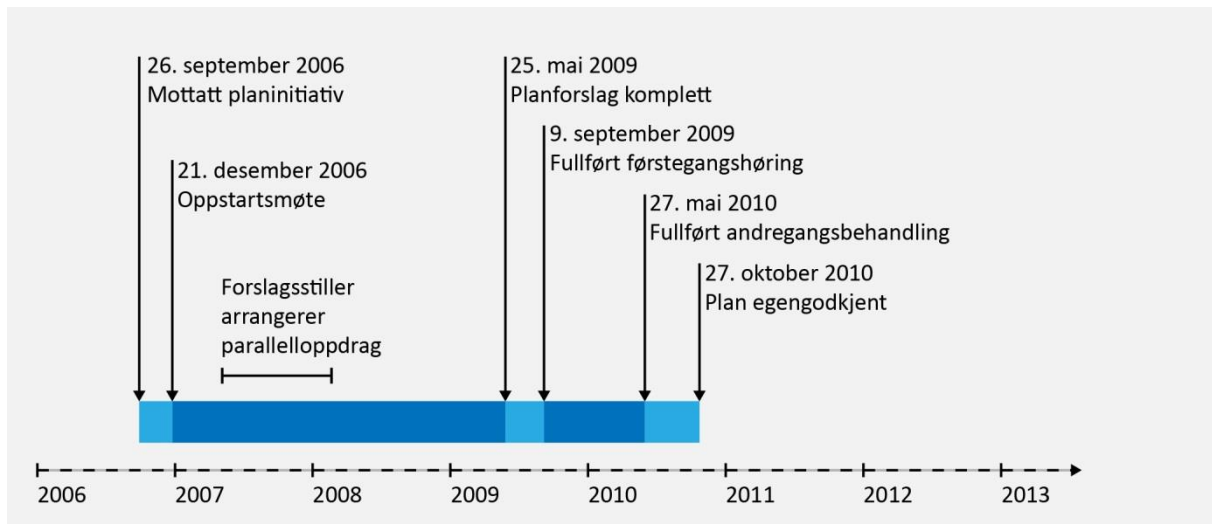
Mål og rammer

Begge aktørene ønsket transformasjon av området til bolig- og næringsvirksomhet, og begge ønsket bevaring av grøntdraget som skilte området fra den eksisterende bebyggelsen i bakkant av planområdet. Det var altså en feller forståelse for hvordan utformingen av området skulle være. Avantors mål om utnyttelse var i starten betydelig høyere enn det planmyndighetene så for seg. Tilbakemeldingene fra samråd og høringer gikk på at høydene var for store. Basert på dette ble høydene redusert og den totale utnyttelsen redusert. I og med at det var en god forståelse mellom partene for hvordan man ønsket at området skulle utvikles, gav dette en god start på prosessen. Begge partene var fleksible og endringer til planen førte ikke til store problemer. Utbygger oppfattet planen som fleksibel. Dette er spesielt knyttet til forholdet mellom bolig- og næringsarealet som ikke var absolutt, men hadde en flytende grense slik at utbygger enkelt kunne tilpasse forholdet etter markedsforholdene.

Tid

Tidsperioden fra mottatt planinitiativ til politisk vedtatt plan for Nydalsveien 16-26 tok i overkant av fire år. Over halvparten av tidsbruken skjedde mellom oppstartsmøtet og komplett innlevert planforslag, noe som er å anse som lang tid knyttet til denne aktiviteten. I denne tidsperioden var det parallelloppdraget som var den største tidsdriveren. Begge partene oppfatter prosessen som vellykket og det er blant annet den grundige planleggingen og parallelloppdraget som trekkes frem som grunnen til dette. Ifølge informanten fra planmyndighetene har parallelloppdraget gitt

muligheter til å se på flere alternativer og ført til et bedre grunnlag å ta beslutninger på. I følge informantene ble det likevel knapt med tid på slutten av planprosessen for å få saken ut på høring før ny plan- og bygningslov trådte i kraft. Tidsrisikoen i saken var i stor grad knyttet opp mot spikerverkets nedleggingsdato, markedssituasjonen og nye overordnede rammer og lover. Siden forslagsstiller visste i god tid når planen optimalt sett burde være klar kunne de starte prosessen tidlig. Dette gjorde at det ikke var knyttet stor risiko til å «bruke lang tid».



Figur 18: Tidslinje for Nydalsveien 16-26.

Interessenthåndtering

Informantene fra Avantor mente det ikke ble jobbet spesielt opp mot politiske interesser da de oppfattet at planen på mange måter lå innenfor de overordnede rammene.

Forslagsstillerne syntes for øvrig at naboene i vest for planområdet kom med få protester, og at de fleste naboprotestene faktisk kom fra deres egne kjøpere på Solsiden.

Aktørsammensetting

Aktørene var profesjonelle og erfarne eiendomsutviklere. Avantor leide også inn ekstern prosjektleder fra Løvold Prosjekt AS for å innhente ekstra kapasitet og kunnskap om boligutvikling.

Avantor opplevde dessuten en meget positiv dialog med både planmyndighetene, byantikvaren og andre parter i saken. Informantene fra Avantor mente at profesjonell saksbehandler hos planmyndighetene var viktig for sakens vellykkethet.

Ressurser

Forslagsstillers mulighet til å arrangere et parallelloppdrag viser på mange måter hvilke ressurser de besitter. I følge Avantor og plan- og bygningsetaten var resultatet av oppdraget av høy kvalitet, noe som styrket planforslaget og avklarte mål og rammer allerede tidlig i prosessen. Avantor fikk dermed inn flere forslag de kunne velge mellom, og som alle ble presentert for kommunen. Dette ga kommunen innblikk i prosessen som lå bak planforslaget. Forslagsstillers informant mente dessuten dette var informasjon planmyndighetene ofte etterspurte, og saksbehandler bekreftet at dette ga planmyndighetene et bedre beslutningsgrunnlag.

I følge informantene la saksbehandler inn en ekstra innsats for å få planen ut på høring. Dette sikret at planen ble behandlet i henhold til gammel plan- og bygningslov, noe som i følge informantene var en viktig faktor for suksessen i prosessen.

4.3 Case 3 - Sorgenfriveien 18

Sorgenfriveien 18 ligger på østre del av Tempe, et sentrumsnært område i Trondheim. Utviklingsprosjektet var et samarbeid mellom Veidekke Eiendom og Nidaros Nye Hjem. I den forbindelse ble det opprettet et eget aksjeselskap, Sorgenfri Utbyggingsselskap AS, som fungerte som tiltakshaver. Arkitektfirmaet Pir II sto for selve planutformingen og var forslagsstiller i plansaken.

Tabell 7: Informasjonstabell for Sorgenfriveien 18.

Sorgenfriveien 18	
Gnr/bnr	73/72
Adresse	7037 Trondheim
Planmyndighet	Trondheim kommune
Tiltakshaver	Sorgenfri Utbyggingsselskap AS (Nidaros Nye Hjem og Veidekke Eiendom AS)
Forslagsstiller	Pir II AS

Ifølge saksbehandler for Sorgenfriveien 18 så byen det for om lag femti år siden som naturlig å bruke Tempe- og Sluppenområdet til næringsformål. I senere år, ettersom byen hadde vokst, var det derimot flere og flere som ønsket at man utviklet dette området til et moderne sentrumsområde.

Ved planoppstart i 2008 bestod området fortsatt av næringsbebyggelse (Pir II Oslo 2012). Tempeområdet var preget av store men lave bygninger. Det var også noen høyere bygg på opptil fem etasjer. Bygningsmassen på selve planområdet inkluderte blant annet et tidligere trykkeri som var preget av å være spesialtilpasset trykkeriaktiviteter. Dette gjorde i følge initiativtaker det vanskelig å leie ut arealene (Pir II Oslo 2012). En mindre del av planarealet ble disponert av Solflata Barnehage til utendørs lekearealer.



Figur 19: Planområdet for Sorgenfriveien 18. (1881.no)

4.3.1 Kommunale planer og mål

Kommuneplanens arealdel

I løpet av den tiden planprosessen foregikk, ble det gjort en rullering av kommuneplanens arealdel. I den opprinnelige planen, som var gjeldende under planoppstarten for Sorgenfriveien 18, het det blant annet i bestemmelse 2.4.9 at «arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter (skal) lokaliseres innenfor kollektivbuen» (Trondheim kommune 2008b). Kollektivbuen er områdene innenfor Strindheim, Ila, Sluppen og Midtbyen som er den mest sentrale strekningen av bussnettet i Trondheim (Statens vegvesen 2012). En annen bestemmelse som også var relevant for det aktuelle planområdet, var kravet om minimum 10 boenheter per dekar. Området var også bestemt til «ervervsområde», noe som betød at det til tross for stor frihet for utvikling ikke var tillatt med bygging av boliger (Trondheim kommune 2008b).

I Kommuneplanens arealdel 2012-2024, som ble vedtatt flere år etter planoppstarten for Sorgenfriveien 18, ble Tempe definert som nytt område til sentrumsformål. I slike områder var det fra kommunens side ønskelig med byomforming som innebar en transformasjon av arealbruk og bebyggelseskarakter (Trondheim kommune 2013a). Dette forutsa blant annet en «utvikling med høy

tetthet, og blanding av kontor, offentlig og privat service, kultur og bolig» (Trondheim kommune 2013a).

Kommunedelplan

Det ble i 2003 påbegynt en prosess for utarbeidelse av en ny kommunedelplan for Tempeområdet (Trondheim kommune 2013d). Denne prosessen ble derimot vedtatt avsluttet i 2005 med et vedtak om at det på sikt kunne bygges ut også til kombinert næring- og boligformål, forutsatt at en kommunedelplan eller annet planvedtak forelå (Trondheim kommune 2008b).

Områderegulering

Etter at området i den nye arealdelen i kommuneplanen ble vedtatt til sentrumsformål startet kommunen opp et nytt arbeid med en områderegulering for Sorgenfri-området. Arbeidet ble ikke ferdigstilt før plansaken kom opp til førstegangsbehandling.

Forstudie

Med manglende overordnet områdeavklaring ble det utviklet en forstudie av Asplan Viak på bestilling fra Trondheim kommune. Studien som gikk inn på temaer innen trafikk, byrom og grønnstruktur for Tempeområdet (Pir II Oslo 2012), og la blant annet opp til oppstramming av gatestrukturen (Trondheim kommune 2008b) og en byggehøyde på tre til fire etasjer.

Reguleringsplan

Planområdet hadde allerede to eksisterende reguleringsplaner (Trondheim kommune 2013d). For størsteparten av området gjaldt reguleringsplan R1138, vedtatt den 10. februar 1969. Denne planen begrenset bebyggelsen til industri- og næringsformål på maks to etasjer og ga ikke rom for boligbebyggelse. Reguleringsplan R0363 vedtatt 28. oktober 1993, var gjeldende for den sørvestlige delen av planområdet og inneholdt i hovedsak bestemmelser knyttet til byggingen av 4-felts omkjøringsvei.

4.3.2 Prosessen til førstegangsbehandling

Veidekke Eiendom og Nidaros Nye Hjem etablerte et eget aksjeselskap for utviklingen av Sorgenfriveien 18. De ønsket en høyere utnyttelse av området enn den eksisterende reguleringsplanen tillot, samt omregulering til blandet nærings- og boligformål (Trondheim kommune 2009e). Målet var en næringsdel på 40 % og boligdel på 60 %, og en utnyttelsesgrad på 228 %. Ifølge saksbehandler var denne transformasjonen var på mange måter i tråd med en utvikling

byplankontoret selv trodde området kom til å ha. Fra kommunens side var det derfor velvilje til å åpne opp for boligbygging på Tempe til tross for at området i gjeldende plan var avsatt til erverv. På naboeiendommen var utviklingsprosjektet Trondheimsporten som inkluderte høy næringsbebyggelse allerede i gang uten noen overordnet plan til stede. Forslagsstiller mente dette ville åpne opp for omregulering også av Sorgenfriveien 11, 14, 16 og 18.

Forespørsel om planoppstart og oppstartsmøte

Områdets ervervstatus tillot altså ikke oppstart av en planprosess som inkluderte boligbebyggelse. Det var derfor nødvendig for forslagsstillerne å initiere en forespørselssak for planoppstart. Denne forespørselen ble sendt kommunen 15. august 2008 (Pir II Oslo 2012). Bygningsrådet vedtok 3. mars 2009 tillatelse om oppstart av reguleringsplan, med et vilkår til grunn om tett samarbeid med kommunen (Trondheim kommune 2009e). Det ble forutsatt konsekvensutredning for reguleringsplanen (Trondheim kommune 2013d), og man mente videre at andelen bolig og næring måtte ses nærmere samt sikre «tilstrekkelig areal for arbeidsplassintensiv virksomhet i Tempeområdet» (Trondheim kommune 2009e).

30. juni ble det sendt inn anmodning om oppstartsmøte som ble avholdt 9. september 2009. Her fremla forslagsstiller sine intensjoner med planen (Trondheim kommune 2009e). Kommunen anbefalte planarbeidet igangsatt og ville bistå i arbeidet. Prosessen skulle ses i sammenheng med reguleringsplanen for nabotomta eid av Wahl eiendom samt forstudien av Asplan Viak. Det var fortsatt uavklart om det skulle utarbeides område- eller detaljregulering, men man kunne enes om at det i hvert fall skulle utarbeides en reguleringsplan (Trondheim kommune 2009e).

Planprogrammet

4. juni 2010 mottok byplankontoret forespørsel om behandling av planprogrammet som senere ble vedtatt i Bygningsrådet (Trondheim kommune 2010b). Formålet med planprogrammet var «å legge til rette for en kombinasjon av nærings og boligformål med høy grad av utnytting» (Trondheim kommune 2008b). Siden området manglet overordnet planavklaring, ble det forutsatt at planarbeidet skulle skje «i tråd med planavklaringer for omliggende områder og for Tempeområdet i sin helhet» (Trondheim kommune 2008b). Også Asplan Viaks forstudie ble lagt til grunn for planprogrammet, men programmet åpnet likevel opp for bygninger høyere en fire etasjer som var makshøyde for det aktuelle planområdet i studien. Til gjengjeld ønsket man noe lavere bebyggelse i nærheten av Øystein Møylas veg (Trondheim kommune 2008b). Det ble presisert at det blandede nærings- og boligformålet forutsatte et «særlig fokus på hensynet til en variert boligstruktur og

kvalitetskrav for disse» (Trondheim kommune 2010a). Dette innebar blant annet spørsmål rundt støy, grønnstruktur og uterom.

Planprogrammet avvek for øvrig også noe fra forstudien når det gjaldt gatestruktur (Trondheim kommune 2010a). Der forstudien ønsket en oppstramming, åpnet planprogrammet for å bygge etter den eksisterende strukturen. Det var likevel lagt opp til at den overordnede veistrukturen måtte avklares i forhold til hva som var hensiktsmessig. Planprogrammet la videre opp til utarbeidelse av fire forskjellige planalternativer (Trondheim kommune 2010a), der alternativ 0 var dagens situasjon, alternativ 1 var utbygging i samsvar med kommuneplanens arealdel med næringsareal, alternativ 2 var 90 % boligareal og 10 % næringsareal, 160 % BRA noe som vil gi rom for ca 300 boliger og alternativ 3 var 50 % boligareal og 50 % næringsareal, 195 % BRA noe som vil gi rom for ca 140 boliger.

Kommunen la ned en forutsetning om at det i alternativ 2 og 3 og ble utredet en utforming som skulle følge opp forstudien med tanke på gatestruktur og tverrprofiler (Trondheim kommune 2008b). De mente videre at utnyttelsesgraden og forskjellige bolig- og næringskombinasjoner var blant sentrale spørsmål som måtte vurderes i sammenheng med fellesarealer og det øvrige området på Tempe.

Merknadene fra høringen av planprogrammet gikk blant annet på byggehøyder og sollyst (Trondheim kommune 2008b). Både Sluppen borettslag, Solflata Barnehage og en privatperson ga tilbakemeldinger med bekymringer rundt disse spørsmålene og ønsket å bli orientert videre i saksgangen (Trondheim kommune 2010a). NVE la vekt på at det skulle foreligge geoteknisk vurdering for området med tanke på leire og skred. Fylkesmannen mente utfordringer med grunn-, støv- og støyforurensning var sentrale temaer i planarbeidet i tillegg til grøntdrag og klimaspørsmål. Fylkeskommunen la vekt på ønsket om gode leke- og oppholdsarealer (Trondheim kommune 2010a).

Pir II arrangerte 4. april 2011 også et åpent infomøte for naboene i Øystein Møylas vei (Pir II Oslo 2012).

Samrådsmøter

Det ble avviklet tre samrådsmøter. Det første møtet fant sted 20. mai 2011 og var med kommunale og eksterne enheter. Politiet hadde noen innspill angående vegløsninger og parkering og Fylkesmannen anmodet om høy utnyttelse av både bolig- og næringsdelen (Trondheim kommune 2013d). Statens vegvesen ønsket at det skulle kjøres test der «lysregulering av kryss settes i

sammenheng med øvrige lysregulerte kryss i området», noe som ble gjennomført næringsdelen (Trondheim kommune 2013d).

Det andre samrådsmøtet 15. juni 2011 var med sykkel- og trafikksikkerhetsgruppa. De mente i likhet med vegvesenet at det var viktig å sikre god sykkeltrafikk. Sykkelgruppa støttet også parkering i henhold til indre sone.

I det tredje samrådsmøtet 2. september 2011, som var et oppfølgingsmøte med Statens vegvesen, fikk forslagsstiller beskjed om at man på bakgrunn av simuleringer ikke kunne akseptere T-kryssløsningen men måtte beholde rundkjøringene. De mente det var optimalt at krysset var av samme type som de andre kryssene på Bratsbergveien, noe som altså var motstridende med forstudien utarbeidet av Asplan Viak. Ifølge prosjektansvarlig hos Veidekke hadde de allerede brukt mye tid og ressurser på utvikling av en kryssløsning.

Innsending førstegangsbehandling

Etter gjennomførte samrådsmøter trodde prosjektansvarlig hos Veidekke at de nærmet seg slutfasen og sendte inn komplett planmateriale 14. oktober 2011. Den 24. november 2011 kom det tilbakemelding fra byplankontoret med en konklusjon om at forslaget ikke kan tas opp til behandling før det var bearbeidet. I et avklaringsmøte 1. januar 2012 mellom utbygger og byplankontoret kom det frem at plankontoret ville innstille negativt på planen dersom det ikke ble gjort endringer. Det gikk et om lag et halvt år fra avklaringsmøte til revidert materiale ble sendt inn 30. mai 2012. Ifølge prosjektansvarlig skyldtes dette delvis at de hadde andre saker de valgte å prioritere, og delvis sein tilbakemelding fra kommunen og mye utredningsarbeid.

Den 5. juli 2012 kom det igjen tilbakemelding fra byplankontoret om at de var uenige i formuleringene og at forslaget fortsatt ikke kunne anbefales lagt ut på høring. De krevde blant annet ytterligere dokumentasjon og materiale, og forslagsstiller måtte dermed lage nye illustrasjoner og nytt materiale for å komplettere saken. Planforslaget ble innsendt på nytt 14. september 2012.

Byplankontoret sendte nok en tilbakemelding 3. oktober 2012 der de etterspurte ytterligere materiale og dokumentasjon.

17. oktober 2012 ettersender forslagsstiller etterspurt materiale, men får tilbakemelding 2. november fra byplankontoret som mener planforslaget fortsatt har mangler. Den 9. desember 2012 sendes planforslaget nok en gang inn, men igjen svarer kommunen den 20. februar 2013 og ber om mindre korrigeringer og at materialet sendes komplett inn på nytt. Planforslaget blir nok en gang

sendt inn, men mangler noen av de nye plankartene. Komplette planforslag ble sist revidert 14. mars, og ble deretter sendt til førstegangsbehandling med positiv innstilling fra planmyndighetene (Trondheim kommune 2013d).

4.3.3 Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Den 30. april var saken opp til behandling i bygningsrådet og ble enstemmig vedtatt sendt ut på høring og offentlig ettersyn.

4.3.4 Planprosessen oppsummert

Prosjektansvarlig anså ikke planprosessen som en av de mest vellykkede, men med tanke på alt arbeidet som var lagt ned i prosessen før førstegangsbehandling, regnet man med at det var liten sjanse for at nye momenter ville dukke opp. Saksbehandler anså selve saken som vellykket da den til slutt ble sendt til førstegangsbehandling med positiv innstilling fra planmyndighetene. Begge parter var likevel enige om at prosessen hadde tatt lengre tid enn hva som var vanlig for slike prosesser, og saksbehandler trodde kanskje forslagsstiller følte at planmyndighetene hadde påført dem frustrasjoner.

Mål og rammer

Et moment som både saksbehandler og prosjektansvarlig trakk frem, var den uavklarte plansituasjonen for området. Prosjektansvarlig hos Veidekke mente at alle slike transformasjonsområder var litt vanskelige å starte opp, og at mangelen på en områdeplan og klare mål for området kan ha ført til usikkerhet og ønske om utredninger fra kommunens side. Dette bekreftes av saksbehandleren som mente at planprosessen har tatt mye lengre tid nettopp fordi det åpenbart har vært mange spørsmål som måtte avklares for planområdet. Saksbehandler mente at selv om dette var pålagt av kommunen, var det for så vidt selvpålagt av utvikler med tanke på at de startet planarbeid for et uavklart område. Prosjektansvarlig mente det kanskje ville vært riktig planteknisk sett å utforme en områdeplan for området, men at forslagsstiller følte kommunen hadde sluppet løs en prosess for så å «trekke litt i bremsen midt i planprosessen».

Med manglende overordnede planer var utgangspunktet for reguleringsprosessen definert i planprogrammet. Denne la vekt på forstudien av Asplan Viak samt at man skulle se prosjektet i sammenheng med nabotomten eid av Wahl Eiendom. Bygningsrådet hadde også vedtatt at det skulle være høy utnyttelse til både bolig- og næringsformål.

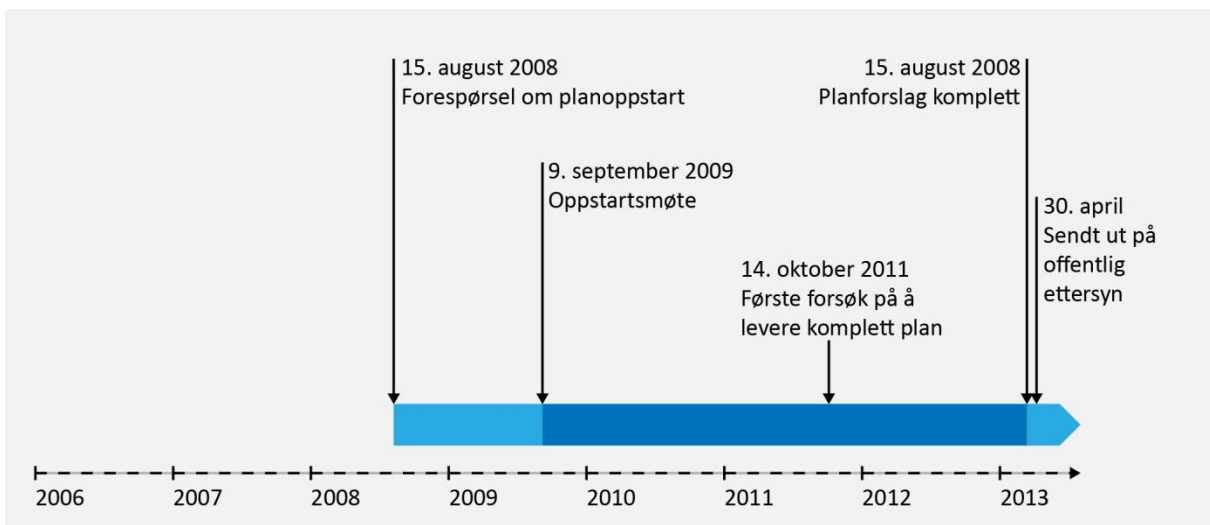
En av faktorene som saksbehandler trodde kunne ha skapt frustrasjon underveis var kommunens holdning til planområdet som «sentrumsområde». Ved planstart, før rulleringen av kommuneplanens

arealdel, ønsket planmyndighetene at det skulle være urbant preg med høye bygninger og lite trafikk. De krevde samtidig at parkeringen skulle følge midtre sone. Dette mente prosjektansvarlig at var en «mismatch» i forhold til intuisjonen.

I følge informantene oppnådde man også en høyere utnyttelse av eiendommen enn hva som var utbyggers mål i startfasen. Aktørene mente dessuten at det endelige planforslaget, som fikk positiv innstilling fra planmyndighetene, var et godt resultat.

Tid

Tidsbruken fra reguleringsforespørsel ble innsendt til oppstartsmøte var avholdt, var 55,7 uker, vist ved Figur 20. Nettopp prosessen rundt reguleringsforespørselen bruker om lag halvparten av tiden i den første fasen. Fra innlevert planinitiativ til oppstartsmøte gikk det 27,1 uker. Tidsperioden fra innsendt oppstartsmøte til komplett planforslag var på 183 uker. Medregnet i dette er de tiden fra første innsendelse av planforslag til førstegangsbehandling til det ble godkjent som komplett planforslag 74 uker senere. Planprosessen er per dags dato ikke fullført, men saken ble vedtatt sendt ut på offentlig ettersyn og høring 30. april, altså 6,7 uker etter komplett planforslag.



Figur 20: Tidslinje for Sorgenfriveien 18.

Interessenthåndtering

I følge forslagsstiller konsulent ble det jobbet aktivt opp mot politikerne, og forslagsstillerne var derfor sikre på å få saken gjennom politisk. De hadde på forhånd «talt opp stemmer» og tror at dette også kunne ha påvirket planmyndighetenes innstilling til saken. Denne klare strategien var i følge

utbyggers konsulent medvirkende til at planmyndighetene endret til positiv innstilling til planforslaget.

Aktørsammensetting

Forslagsstiller besto av to store og profesjonelle eiendomsaktører. De hadde også leid inn ekstern konsulenthjelp med relevant erfaring. Prosjektet var også organisert i et eget aksjeselskap. Forslagsstiller opplevde saken som utfordrende siden de måtte forholde seg til to forskjellige saksbehandlere og at de fikk flere tilbakemeldinger angående mangler i planforslaget. Saksbehandler mente derimot at dette ikke var uvanlig, spesielt ikke for denne typer områder som ikke hadde avklart overordnet planstatus. Forslagsstiller følte også at det kunne være vanskelig å forstå alle tilbakemeldingene, og det ble derfor arrangert møter med planmyndighetene der disse dokumentene ble gjennomgått.

Ressurser

Informantene fra både byplankontoret og Veidekke trodde én av tidsdriverne i prosessen var manglende ressurser fra kommunens side. Ifølge saksbehandler var manglende ressurser også grunnen til at byplankontoret leide inn en ekstern saksbehandler som jobbet med deler av saken. Prosjektansvarlig hos Veidekke trodde dette kan ha vært en faktor som medførte til at de fikk tilbakemelding fem ganger angående mangler i planforslaget. Kommunens saksbehandler mente derimot at dette sannsynligvis ikke har påvirket saken særlig, i og med at han har hatt det overordnede ansvaret for prosessen. Han trodde likevel at dette kan ha forvirret forslagsstiller med tanke på hvem som har hatt ansvaret når forslagsstiller tok kontakt. Prosjektansvarlig hos Veidekke følte det å ha to saksbehandlere skapte uforutsigbarhet i prosessen.

4.4 Case 4 - Sjetnan Nedre

Denne casen omhandler detaljreguleringen av Sjetnan Nedre. Prosjektet var et samarbeid mellom Veidekke og Nidaros Nye Hjem, og var organisert i et eget aksjeselskap.

Området Sjetnan Nedre ligger landlig til i den østre delen av Tiller, om lag 6 km sør for Trondheim sentrum. Tidligere har området stort sett blitt benyttet til jordbruk, men har lenge vært tenkt som byggeområde for boliger. Det ble i 2007 vedtatt en mulighetsstudie for området Tiller øst, som også omfattet Sjetnan Nedre, hvor utbyggingspotensial og begrensninger i området ble belyst. Det er de siste årene etablert boligbebyggelse vest for området, og i øst avgrenses området av deler av det offentlige vegnettet Tiller-ringen.

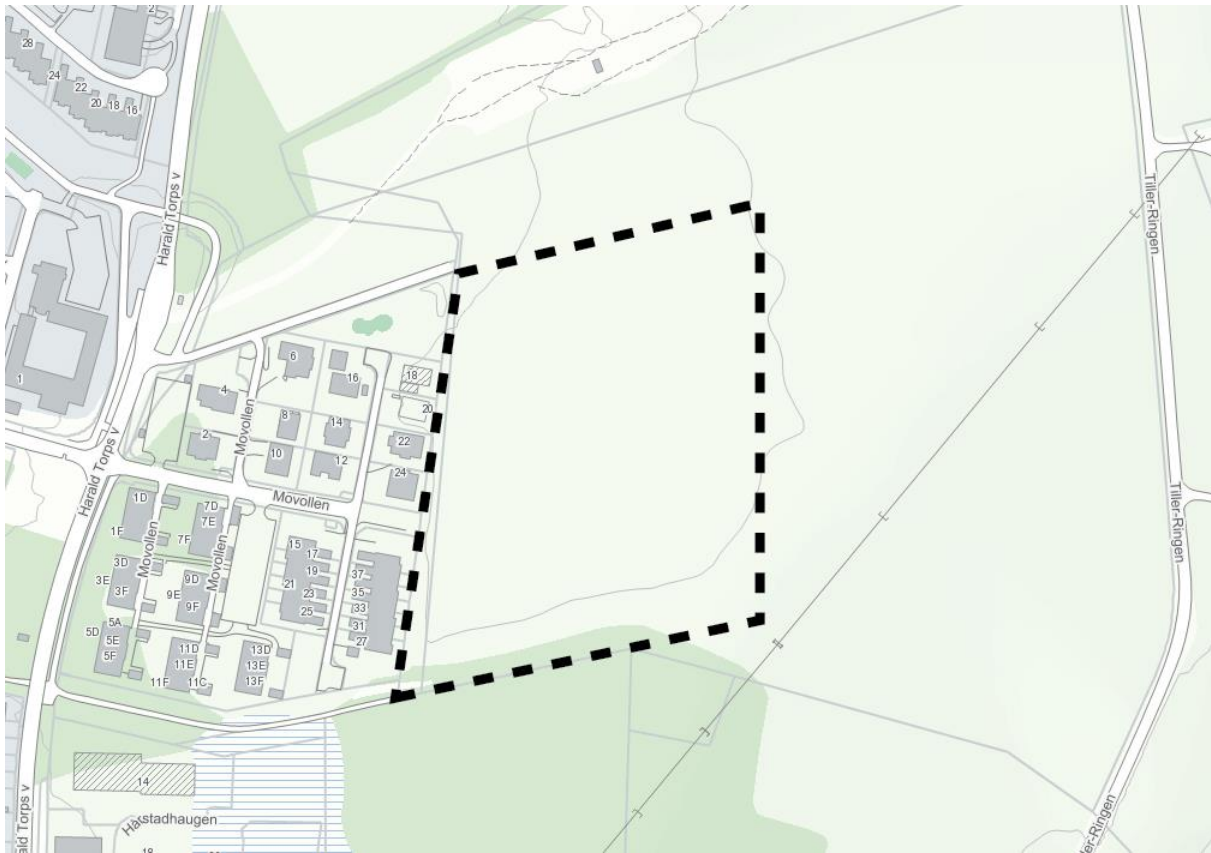
I 2007 ervervet Veidekke Eiendom deler av området med planer om å utvikle boliger. Etter kjøpet gikk Veidekke i dialog med PKA Arkitekter og Trondheim kommune for å se på mulighetene for utvikling av tomten. I oppstartsmøte med byplankontoret i Trondheim den 22. oktober 2007 ble det frarådet å fortsette planarbeidet til behovene for offentlig infrastruktur som skole og vegnett var avklart (PKA Arkitekter 2007).

Tabell 8: Informasjonstabell for Sjetnan Nedre.

Sjetnan Nedre	
Gnr/bnr	324/45 og 324/1
Adresse	Sjetnan Nedre
Planmyndighet	Trondheim Kommune
Tiltakshaver	Sjetnan Nedre AS (Veidekke Eiendom AS, Nidaros Nye Hjem)
Forslagsstiller	PKA Arkitekter

Området Sjetnan Nedre var et stort område som besto av flere eiendommer med ulike grunneiere. Tomten som Veidekke ervervet lå "inneklemmt" mellom flere andre tomter. Etter som kommunen ønsket ny infrastrukturtilknytning til området, betød dette i praksis at Veidekke, med sin "innklemte" tomt, måtte vente med planleggingen til de andre grunneierne hadde bygd ut sine tomter med tilhørende infrastruktur. Med finanskrisen og tilnærmet full stopp i utbyggingen så man at dette ville ta lang tid. Kommunens tidsperspektiv for oppstart av regulering av tomten var satt til 2013. Ifølge Veidekkes informant ble selve planarbeidet derfor satt på vent, men det ble gjennomført

grunnundersøkelser i tråd med anbefalinger fra den vedtatte mulighetsstudien for å kartlegge hvordan området kunne bebygges.



Figur 21: Planområdet for Sjetnan nedre med boligfeltet Movollen i vest og vegnettet Tiller-ringen i øst. (1881.no).

4.4.1 Kommunale planer og mål

Kommuneplanens arealdel

På det tidspunktet Veidekke Eiendom ervervet tomten, var det nettopp vedtatt en ny arealdel til kommuneplanen for 2007 - 2018. Her var området avsatt til fremtidig tettbebyggelse og fremtidig offentlige turveier med en utbyggingstetthet på tre til fem boliger per dekar (Trondheim kommune 2008a).

Etter som planarbeidet ble utsatt, ble det i mellomtiden vedtatt ny arealdel, *Kommuneplanens arealdel 2012 - 2024*, vedtatt 21. mars 2013. Her er området avsatt til boligområde og turveg/turdrag med en utbyggingstetthet på minimum seks boligheter per dekar (Trondheim kommune 2013b).

Mulighetsstudie

I 2007 ble det utarbeidet en mulighetsstudie for Tiller øst. Studien ble vedtatt av bygningsrådet den 31. juli 2007 og belyste utviklingspotensialet for området i tillegg til at den la overordnede føringer for områdets utvikling.

Studien viste at området kunne utvikles til et attraktivt bomiljø i tråd med føringer i overordnede planer. Det ble lagt opp til en etappevis utbygging med en tetthet på tre til fire boliger per dekar, noe som åpnet for 900 - 1200 boenheter for området som helhet (Trondheim kommune 2005).

Det var gjennom rekkefølgekrav i mulighetsstudien fastsatt grøntstrukturtraséer for tur og skiløype gjennom området, samt overordnet vegnett. (Trondheim kommune 2005).

Det ble også påpekt at grunnforholdene i området er av usikker kvalitet på grunn av flere masseuttak som senere er fylt igjen med masse av varierende og til dels ukjent kvalitet. Det var derfor satt krav til en detaljert kartlegging av massene i felt B5, B7 og B8 (Trondheim kommune 2005). Dette var alle felt som Veidekke eide sammen med Nidaros Nye Hjem.

4.4.2 Prosessen til førstegangsbehandling

Veidekke ønsket å sette i gang planarbeidet så fort som mulig og begynte å se på alternative måter for å komme i gang med reguleringsarbeidet. Løsningen ble å dele gjeldende område i to og knytte den ene delen av området til eksisterende infrastruktur i boligfeltet Movollen. Informanten hos Veidekke mente at man på denne måten kunne utvikle denne delen uavhengig av utbyggingstakten på naboeiendommene. Et foreløpig planutkast ble utarbeidet og sendt til byplankontoret sammen med anmodning om oppstartsmøte den 8. September 2011 (PKA Arkitekter 2011).

Det innsendte planforslaget la opp til en utbygging av om lag 160 boliger på totalt 33 000 kvm brutto boligareal. Dette tilsvarer en tetthet på om lag 3,6 boliger per dekar. Forslagsstiller ønsket en detaljregulering av felt B5 i første omgang. Dette på grunn av at skolekapasiteten i området ikke tillot en utbygging av de øvrige feltene innen planens frist på fem år. Dette ble godkjent av byplankontoret med forbehold om at all infrastruktur innenfor området ble planlagt i denne planen og at områdene for fremtidig bebyggelsen ble satt av som såkalte "hvite felt" (Trondheim kommune 2011b).

Etter som grunnforholdene på tomta besto av store mengder masser som var uegnet for bygging, ble det gjort endringer i forhold til den opprinnelige mulighetsstudien for området. For å få en større andel byggbart areal ble grønnstrukturtrasséen i områdets nord/sør-akse lagt om slik at det slynget seg i utkanten av planområdet der hvor grunnforholdene var av en dårligere kvalitet. Byplankontoret

hadde ikke innvendinger mot å flytte grønnstrukturtraséen, men ønsket likevel at gang- og sykkelveg skulle legges tvers igjennom området som vist i første mulighetsstudie (Trondheim kommune 2011b). På grunn av flyttingen av grønntraséen ble også adkomsten til deler av området fastsatt flyttet slik at man fikk adkomst fra vest.

I tidsfasen før førstegangs politisk behandling ble det avholdt tre samrådsmøter og et åpent informasjonsmøte. Det kom i denne perioden ikke betydelige innsigelser mot planforslaget, men utforming av traséen for skiløype og gang- og sykkelveg har vært gjenstand for diskusjon (Trondheim kommune 2013c). I tillegg ble det fra beboere i området påpekt at de var bekymret for at anleggstrafikk i området ville føre til trafikkfarlige situasjoner. Forslagsstiller sa i intervju at det allerede på dette tidspunktet var bestemt at anleggstrafikken skulle legges utenfor bebygd område i egen anleggsvei.

4.4.3 Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Planen ble lagt frem for førstegangsbehandling den 4. september 2012 hvor den ble teknisk godkjent og vedtatt sendt til høring og offentlig ettersyn.

Det kom heller ikke i høringsperioden inn merknader som fikk vesentlige innvirkninger for det videre planarbeidet. Det ble i kommentar fra Sør-Trøndelag Fylkeskommune påpekt at det var identifisert flere kokegroper som var i konflikt med turvei/ gang-sykkelveg. Dette er funn som karakteriseres som automatisk fredet kulturminne, men kunne etter anbefaling fra NTNU Vitensenteret og Fylkeskommunens uttalelse fjernes uten vilkår for arkeologisk utgraving (Trondheim kommune 2013c).

I tillegg kom det inn merknad fra naboer som mente bebyggelsen måtte planlegges som eneboliger, rekkehus og lavblokker, ikke høyblokk som planforslaget la opp til. Naboene var også bekymret for trafiksikkerheten langs Movollen som følge av utbyggingen og eventuell anleggstrafikk (Trondheim kommune 2013c).

Rådmannen påpekte at en bebyggelse kun med eneboliger, rekkehus og lavblokker ville gi en for lav utnyttelse i forhold til det som er fastsatt i overordnede planer. Det ble også vist til trafikkanalyse for Sjetnan Nedre, felt B5, utarbeidet i mai 2012 hvor det var konkludert med at trafiksikkerheten i området kunne ivaretas med etablering av trafikkdempende tiltak og skilting med fartsgrense 30-km/t ved innkjøringen til området (Trondheim kommune 2013c).

4.4.4 Andregangsbehandling og vedtak

Tilbakemeldingene fra høringsrunden etter førstegangs behandling krevde ikke store endringer av planforslaget og utbygger ønsket en politisk andregangs behandling så fort som mulig. Planen måtte likevel endres på grunn av innspill fra trafikmyndighetene som ifølge utbygger kom lang tid etter at høringsfristen var ute.

Dette gikk på hvordan parkeringen knyttet til boligene skulle løses. Utbygger hadde lagt opp til et forslag hvor parkering skulle skje foran hver boenhet. Dette var en løsning som byplankontorets informant ikke anså som god, og det var heller ønskelig med etablering av felles parkering ved innkjøringen til boligfeltene enten på parkeringsplass eller parkeringskjeller. Dette førte i følge Veidekkes informant til flere endringer av forslaget og gjorde at prosessen tok noe lengre tid.

Proessen fra høring til andregangs behandling hadde ifølge både utbygger og saksbehandler på byplankontoret halt ut i tid. Utbyggers informant opplevde at grunnen til dette var at saksbehandler hadde brukt lang tid på å gi tilbakemeldinger på henvendelser. Dette er noe som bekreftes i intervju med saksbehandler som begrunner dette med stor arbeidsmengde og at andre saker også måtte prioriteres.

Planforslaget var oppe i bygningsrådet den 30. april 2013 hvor den ble vedtatt i tråd med Rådmannens anbefaling og videre vedtatt i Byutviklingskomiteen og senere Bygningsrådet den 23. mai 2013.

4.4.5 Oppsummering av prosessen

Oppsummert opplevde informantene at reguleringsprosessen av Sjetnan Nedre hadde gått relativt smertefritt uten noen store hindringer underveis.

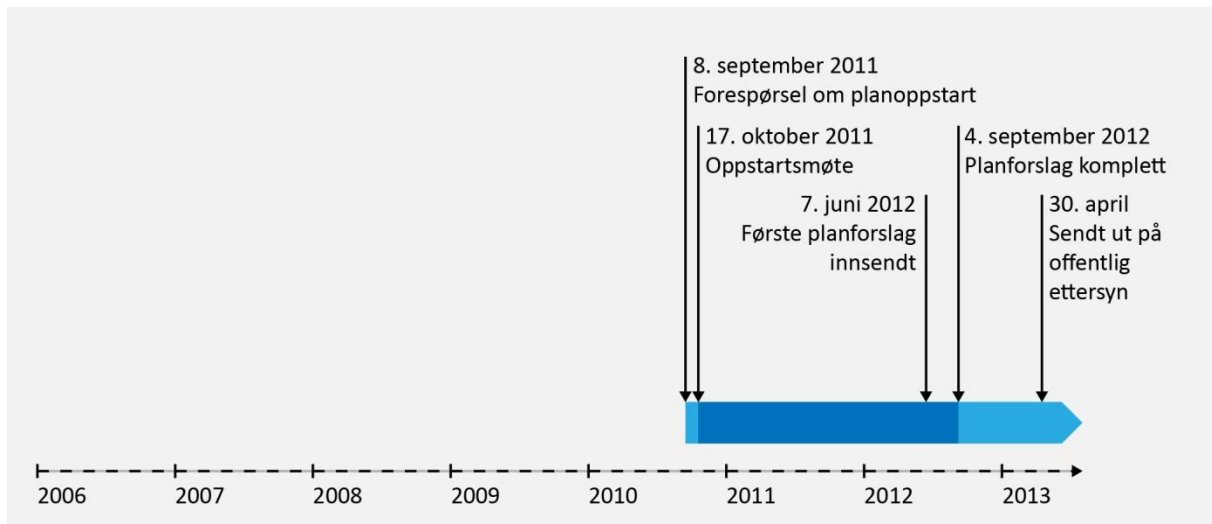
Mål og rammer

Byplankontoret åpnet for høyere utnyttelse enn det som var definert i Kommuneplanens arealdel. De mente at planen etter den nærstående rulleringen ville åpne for dette, og ga dermed forslagstiller klarsignal om å øke volumet. Begge aktørene oppfattet rammene som fleksible. Prosessen var preget av utbyggernes og planmyndighetenes enighet rundt målene. Planmyndighetene ønsket dessuten høyere utnyttelse av eiendommen enn det utbygger så som aktuelt i et markedsperspektiv. I følge utbyggers informant forenklet dette planprosessen.

Tid

Proessen fra innsendt planinitiativ til den politiske andregangsbehandlingen var kommet i gang, tok 83 uker, eller litt i overkant av halvannet år. Det er perioden fra oppstartsmøte til innsendt planforslag og perioden med høring og offentlig ettersyn som har vært mest tidkrevende. Ifølge utbygger var dette grunnet i de 35 ukene som er medgått fra oppstartsmøte til innsendt planforslag, i all hovedsak at det har vært jobbet mye med analyse av grunnforholdene. De dårlige grunnforholdene gjorde også at det tok lang tid å planlegge hvordan man skulle plassere boligene.

Når det gjelder høringsperioden, ble denne dratt litt ut i tid etter som det kom innspill knyttet til parkeringsforholdene en god stund etter at høringsfristen på seks uker var ute den 8. nov 2012. Informant hos Veidekke følte at kommunikasjonen i denne fasen av prosessen hadde gått langsomt og bidratt til at det har tatt noe tid.



Figur 22: Tidslinje for Sjetan Nedre.

Interessenthåndtering

Proessen var preget av få interessenter på grunn av området beliggenhet. Begge informantene anså prosessen frem til å få planen til politisk andregangsbehandling som vellykket og pekte på at området karakter og jomfruelighet, har vært en viktig grunn til dette.

Aktørsammensetting

Både Veidekke og Nidaros Nye Hjem er profesjonelle eiendomsutviklere som har god kompetanse knyttet til utvikling av eiendom. Saksbehandler kommunen oppfattet dessuten PK Arkitekter som

effektive og ryddige. Prosjektet var organisert i et eget aksjeselskap, og det var innleid ekstern konsulent med relevant erfaring.

Ressurser

Utbygger er en av de største i bransjen og har god tilgang til ressurser. Til tross for at prosessen er oppfattet som vellykket har det vært utfordringer som har gjort det nødvendig med den gode tilgangen av ressurser. Grunnforholdene i området har gjort det nødvendig å gjennomføre geologiske undersøkelser, noe som tar tid og fører til store kostnader. Til tross for at begge parter opplevde planprosessen vellykket, var det noen små utfordringer. Utbygger opplevde at prosessen gikk litt seint i slutfasen grunnet stor arbeidsmengde hos saksbehandler. Saksbehandler sa seg delvis enig i dette.

4.5 Case 5 - Lade allé

Denne casen omfatter reguleringsplanarbeidet for Lade allé 59-73 på Ladesletta i Trondheim. Tiltakshaver var på papiret Sivilingeniør Karl Knudsen AS, men det sto åtte grunneiere bak inkludert Prora Eiendom AS. Noen av grunneierne var profesjonelle eiendomsutviklere med lang erfaring, mens andre hadde hatt sin tomt som en del av næringsvirksomheten de drev på denne. Grunneierne var ikke organisert i et eget selskap, men ønsket å få vedtatt en felles detaljregulering for alle eiendommene. Forslagsstiller var Pir II Plan AS på vegne av grunneierne.

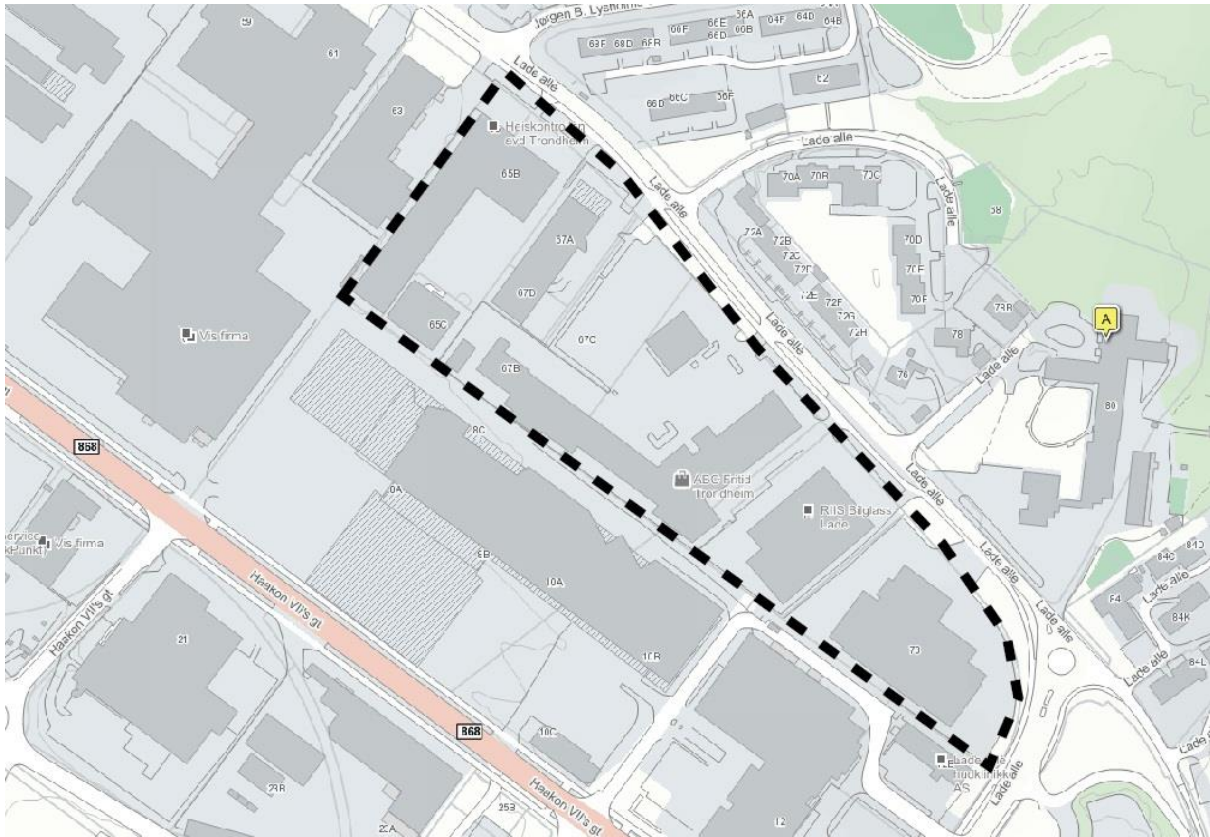
Tabell 9: Informasjonstabell for Lade allé 59-73.

Lade allé 59-73	
Gnr/bnr	412/227, 412/228, 412/230, 412/232-236, 412/238, 412/240, 412/243, deler av 412/251, 412/307, 412/311, 412/328, 412/352, deler av 412/250 (veg), deler av 412/254 (veg), deler av 412/1 (veg).
Adresse	Lade allé 59-73
Planmyndighet	Trondheim kommune
Tiltakshaver	Sivilingeniør Karl Knudsen AS (Med en større gruppe aktører)
Forslagsstiller	Pir II Plan AS

Fra gammelt av var planområdet på Ladesletta åkerlandskap preget av store gårdsbruk langs Lade allé. På 60-tallet ble området transformert til et næringsområde med blant annet industri-, forretning-, lager- og kontorbygg (Trondheim kommune 2009b).

Rett nord for planområdet lå to av de gamle gårdene Devle og Ringve (Trondheim kommune 2008c). Ved Ringve gård lå også Ringve museum og botanisk hage. Gårdene var omkranset av småhusbebyggelse på mellom en og tre etasjer (Trondheim kommune 2009b). Sørsiden og nordvestsiden av planområdet var preget av næringsbebyggelse. Det gikk nettverk av stier med kort gange til Ladestien, og selve planområdet på om lag 53 dekar besto av næringsbebyggelse.

Forslagsstillerne ønsket å omforme planområdet fra et rent næringsområde til et byområde med boliger (Trondheim kommune 2008c).



Figur 23: Planområdet for Lade allé (1881.no).

4.5.1 Kommunale planer og mål

Både kommuneplanens arealdel og kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll ga føringer for området, men det forelå derimot ingen gjeldende områdeplan.

Kommuneplanens arealdel

I kommuneplanens arealdel var planområdet avsatt til fremtidig bybebyggelse. Dette innebar blant annet at det måtte bygges minimum ti boliger per dekar, noe som tilsa 427 boliger for de 43 dekarne i planområdet (Trondheim kommune 2008c). I tillegg var det det lagt til grunn at ti dekar skulle utbygges til næringsformål. Parkerings- og uteromkrav var satt i henhold til midtre sone.

Kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll

Ettersom kommuneplanens arealdel ble vedtatt etter kommuneplanen og derfor gjelder foran denne, var ikke kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll rettslig bindende (Trondheim kommune 2008c). Analysene gjennomført i forbindelse med planen, samt rekkefølgekravene, var likevel gjeldende og ble lagt til grunn fra kommunens side.

4.5.2 Prosessen til førstegangsbehandling

Forslagstillerne og byplankontoret avholdt oppstartsmøter 10. oktober 2007 og 9. januar 2008, og planarbeidet ble annonsert igangsatt 24. oktober 2007. I følge informant fra planmyndighetene hadde de allerede i oppstartsmøtet sagt klart i fra om rammene for området. Dette innebar blant annet at maksimal høyde måtte ta hensyn til kulturlandskapet. Forslagsstillerne hadde derimot en annen oppfatning av de overordnede planene og mente disse ga rom for høyere utnyttelse. I følge informantene fra begge aktørene gikk man derfor videre uten en avklaring rundt dette.

Offentlige myndigheter, naboer og rettighetshavere varslet i brev: 23. november 2007. Det kom blant annet innspill fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 13. juni 2008 (Trondheim kommune 2008c) som vektla at planområdet måtte ha tilstrekkelige utearealer.

Samråd

I samrådsmøte 22. mai 2008 uttrykte Statens Vegvesen ønske om vurderinger av varelevering og tungtrafikk i Lokalgaten i planområdets sørlige del (Trondheim kommune 2008c). Dette blant annet på grunn av støyhensyn. Devlesletta borettslag og Ringve museum var også bekymret over trafikkøkningen og -sikkerheten. Førstnevnte ønsket å begrense byggehøyden til fire etasjer mens muséet poengterte parkeringsbehovet deres.

Trondheim kommune mottok komplett planforslag 2. mars 2009. Forslaget inneholdt da om lag 800 boliger samt noe forretningsvirksomhet på gateplan, noe som betød 13 boliger per dekar. Utnyttelsen var foreslått til 140 % BRA, og bebyggelsen skulle ha varierende høyde mellom tre og åtte etasjer (Trondheim kommune 2008c). All biltrafikk var lagt utenfor planområdet for å gi det en grønn karakter.

Planmyndighetene var i utgangspunktet positiv til at det ble fremmet en helhetlig plan for området (Trondheim kommune 2008c). Blant annet likte de planens forslag rundt gang- og sykkelveger, opprettholdelsen av alléen, boligbyggingen generelt og bevaringen av kontorfunksjoner. De mente likevel at planen hadde for mange ubesvarte spørsmål og sendte dermed planforslaget til bygningsrådet med negativ innstilling (Trondheim kommune 2008c). Blant temaene partene ikke hadde kommet til enighet om, var høyder på bebyggelsen, antallet boliger, uterom, plassering av barnehagen, avfallssug og antall avkjørsler til området (Trondheim kommune 2008c). I intervjuene pekte informantene på at det var spesielt spørsmålet rundt høyder som skapte uenighet, noe som bekreftes av sakspapirene (Trondheim kommune 2008c). Saksbehandler i kommunen mente saken kunne fått en annen innstilling dersom spesielt dette spørsmålet var løst. Som tidligere nevnt, mente

forslagsstiller at de hadde en annen oppfatning enn planmyndighetene av hvilke makshøyder som var gjeldende for «byområder», og trodde derfor saken ville bli vedtatt sendt ut på høring av bygningsrådet til tross for negativ innstilling.

4.5.3 Førstegangsbehandling og vedtak

Planforslaget ble i Bygningsrådet den 16. juni 2009 avvist. Det ble fremmet et mindretallsforslag på vegne av Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre om å sende saken ut på offentlig ettersyn og høring (Trondheim kommune 2009d). Grunneierne uttrykte i et møte to måneder etter avvist forslag at vedtaket var vanskelig å forstå (Trondheim kommune 2009c).

Det ble i ettertid oppstartet et nytt planarbeid med mål om en områdeplan for planområdet. Denne studien avgrenser seg til å ikke se på den etterfølgende prosessen.

4.5.4 Planprosessen oppsummert

Mål og rammer

Planmyndighetenes målsetning var knyttet til kommunedelplanen, noe de mente at egentlig sammenfalt med ønsket om transformering av området samt å øke utnyttelsen. I følge intervju med saksbehandler ønsket byplankontoret i utgangspunktet å strekke seg langt for å få til en omdanning. De mente selv om området var avsatt til byområde med høye bygg måtte man også ta hensyn til kommunedelplanen som tok for seg kulturlandskapet, uavhengig av om det ble etablert bolig- eller næringsbebyggelse. Dette gjaldt blant annet gårdene som lå på koller der det var viktig å beholde silhuettene med disse kollene. Dette begrenset dermed muligheten for å bygge så høyt som forslagsstiller ønsket.

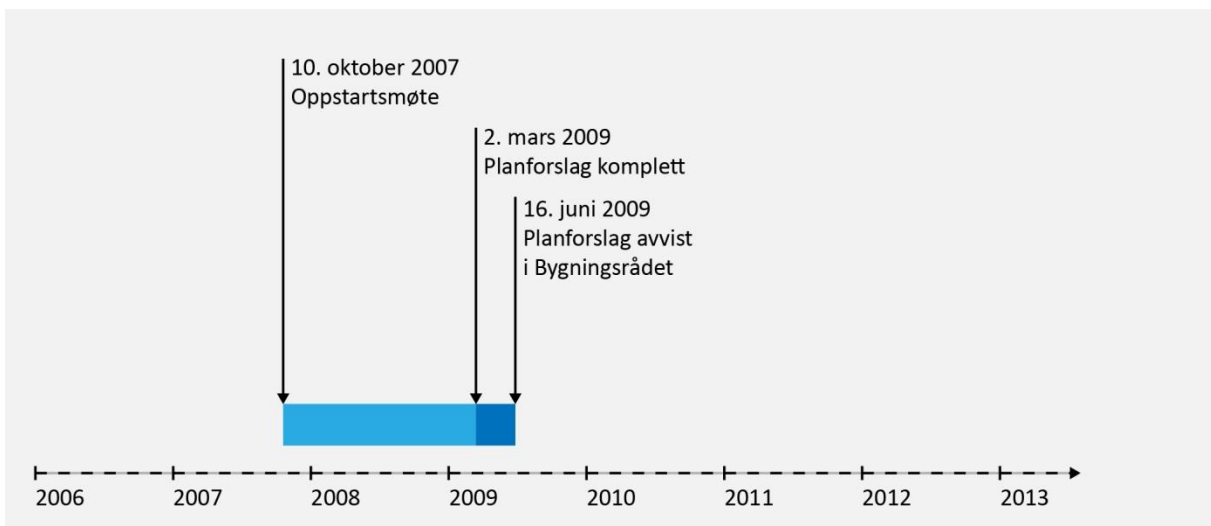
I intervju uttrykte forslagsstiller at de var uenig i planmyndighetenes tolkning av kommunedelplanen og at det var åpent for å bygge over fire etasjer. Det ble underveis avholdt flere møter mellom administrasjonen i kommunen og forslagsstillere, også utover de pålagte møtene. Til tross for dette kom ikke partene frem til enighet om et felles planforslag. I tillegg til spørsmålet om høyder var også antallet boliger samt flere andre spørsmål uavklarte. Saksbehandler følte at forslagsstiller ikke hadde noen spesiell forståelse for målene rundt kulturlandskap i kommunedelplanen, og mente at silhuetten var brutt allerede fra første møte.

Planområdet var av betydelig størrelse, og informantene sa i intervjuene at det kunne vært hensiktsmessig om en områdeplan forelå før detaljreguleringen ble påbegynt.

Begge informantene opplevde også sprikende målsetninger blant alle aktørene i grunneiergruppen. Saksbehandler mente planmyndighetene hadde vanskelig for å forstå hvor forslagsstillerne ville, og opplevde nye mål og intensjoner fra møte til møte.

Tid

Grunneiergruppen besto av aktører innen ulike bransjer. Noen av disse drev på dette tidspunktet næringsvirksomhet på sine eiendommer. De hadde derfor forskjellig tidsperspektiv når det gjaldt utbygging av eiendommene. Utbyggingene var planlagt over et tiårsspenn der de profesjonelle eiendomsselskapene, som satt med 2/3 av det totale arealet, ønsket å bygge i løpet av de første årene (Trondheim kommune 2009a). Denne ulike tilnærmingen til reguleringsarbeidet mente informantene var en utfordring.



Figur 24: Tidslinje for Lade allé.

Interessenthåndtering

Informanten fra utbygger opplyste om at de ikke hadde en strategi for interessenthåndtering. De jobbet heller ikke spesielt opp mot politikere til tross for negativ planinnstilling fra planmyndighetene. I et møte mellom grunneierne og planmyndighetene etter avslaget i bygningsrådet uttrykte de at de var overrasket over resultatet. Den manglende interessenthåndtering kan ifølge en av informantene ha vært avgjørende for at planen ble avslått i bygningsrådet.

Aktørsammensetningen

Prosjektet besto av åtte forskjellige grunneiere med forskjellig bakgrunn. Noen var profesjonelle utviklere, mens andre tilfeldigvis var grunneiere i området. Prosjektet ble ikke organisert i et eget

aksjeselskap, eller en annen form for fast organisasjonsstruktur, men det forelå en samarbeidsavtale mellom grunneierne.

I følge en av informantene sluttet den innleide prosjektlederen tidlig i prosjektet, og grunneiergruppa leide dermed inn en ny. Det ble også brukt flere eksterne fagpersoner underveis i prosessen.

4.6 Case 6 - Havstein gård

Utbyggingsprosjektet på Havstein Gård er et boligprosjekt initiert av Prora Eiendom gjennom Utbyggingsselskapet Havstein gård AS. Det var Havstein gård AS som ivaretok tiltakshaverrollen i prosjektet, mens Eggen Arkitekter AS sto for det arkitektoniske arbeidet og rollen som ansvarlig søker og forslagstiller. I tillegg var det ansatt et konsulentfirma med ekspertise på forhold knyttet til strategi i reguleringsprosessen og interessenthåndtering. Gårdens tidligere eier var også involvert i utviklingen av prosjektet for å ivareta de viktige kulturhistoriske trekkene i området. Utviklingsprosessen av området omhandler to områder og to saker, en byggesak (den eksisterende driftsbygningen) og en regulerings sak (LNF-området sør for gården, Catharinas hage). Vi vil fokusere på reguleringsprosessen av Catharinas hage, men vil nevne byggesaken for den eksisterende driftsbygningen for å kunne gi et helhetlig bilde av prosessen.

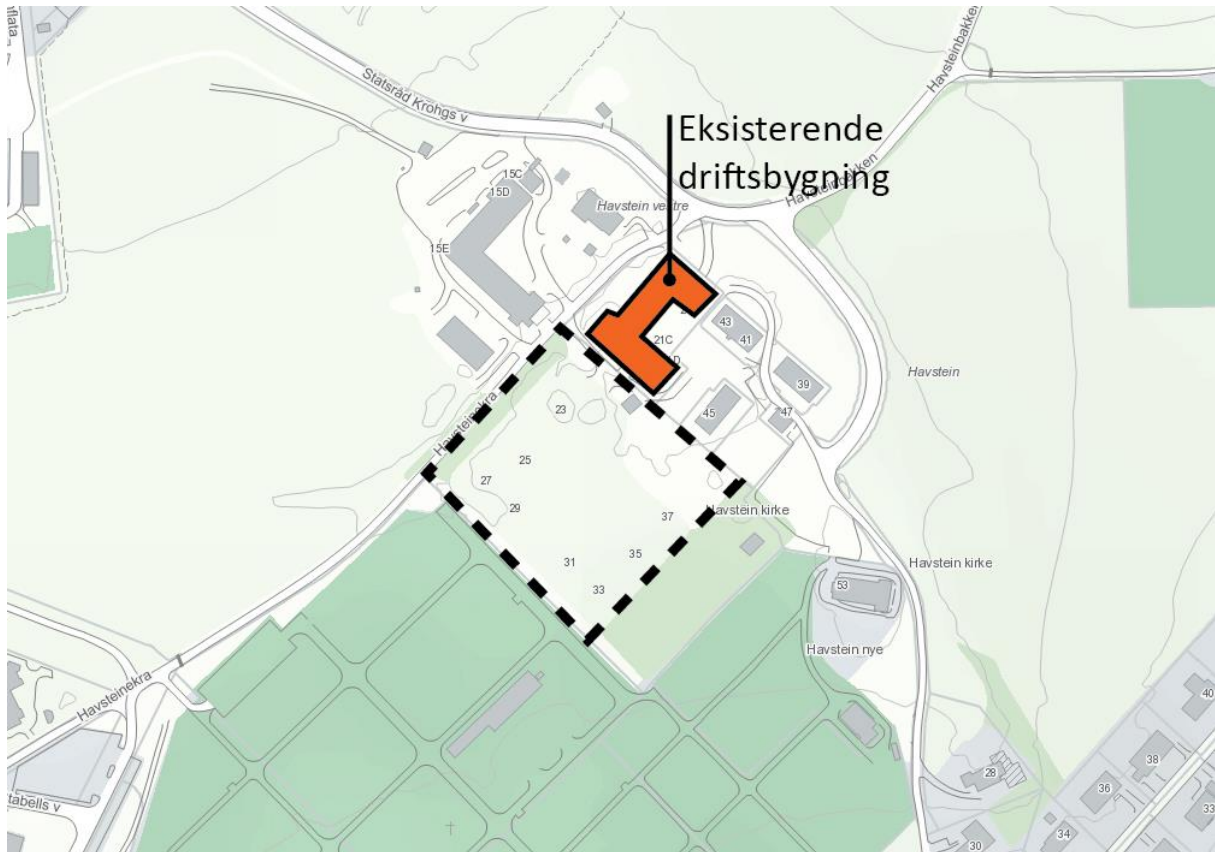
Tabell 10: Informasjonstabell for Havstein gård.

Havstein Gård	
Gnr/bnr	96/3, 69/655, 96/657
Adresse	7037 Trondheim
Planmyndighet	Trondheim kommune
Tiltakshaver	Havstein gård AS (Prora Eiendom)
Forslagsstiller	Eggen Arkitekter AS

Havstein gård lå på området Havstein på Byåsen i Trondheim. Område hadde tidligere blitt benyttet til jordbruk og hadde historie helt tilbake til 1500-tallet som gårdsbruk. Gården hadde også lang historie som lystgård fra tiden den var eid av kjøpmann Lysholm som bygde ut gården i barokk stil med et stort hageanlegg og alléer. I 1931 brant både driftsbygningen og hovedhuset ned til grunnen og ble gjenreist i 1932. Etter krigen ble dyreholdet gradvis avvirket, og driftsbygningen ble benyttet til kornlager og garasje og redskapshus. Sentralt på Havstein og i nær tilknytting til gården lå også Havstein kirke og etter hvert som behovet for arealer til kirkegård økte, hadde store deler av området blitt ervervet av Trondheim Kommune for bruk til gravlund (Eggen Arkitekter AS 2007).

Det var familien Wanvik som i de senere generasjoner eide og driftet Havstein Gård, og i 1988 ble gården overtatt av ekteparet Knut og Erna Wanvik Havstein. I løpet av tiden hvor gården hadde vært i ekteparets eie var det ved flere anledninger blitt solgt jordbruksarealer til Trondheim kommune for bruk til gravlund. Ekteparet hadde også hatt planer for utvikling av gården og jobbet i mange år med å komme frem til et boligprosjekt som politikerne kunne vedta, uten hell. I 2006 ble et nytt forslag

fremmet. Forslaget innebar bygging av 55 boliger i LNF-området like sør for gårdstunet i *Catharinas hage*, samt rivning og ombygging av den eksisterende driftsbygningen til leiligheter (Trondheim kommune 2011a). Utbyggingsplanen vakte oppsikt og fikk stort engasjement fra både naboer, historielag og media. Det var spesielt byggingen i *Catharinas hage* som var gjenstand for innsigelser på grunn av de kulturhistoriske elementene som befant seg i dette området.



Figur 25: Planområdet for Havstein Gård samt den eksisterende driftsbygningen (1881.no).

I førstegangs politisk behandling av planforslaget den 18. september 2007 ble planen sendt i retur til byplankontoret. Begrunnelsen fra bygningsrådet var at bygging i *Catharinas hage* var i strid med viktige samfunnsmessige interesser. Samtidig ba politikerne om at Rådmannen innledet forhandlinger med grunneier om omregulering og ombygging av driftsbygningen til boliger (Trondheim kommune 2011a). Forslaget ble altså ikke avvist i sin helhet, men åpnet for boliger i driftsbygningen. *Catharinas hage* skulle utredes nærmere før endelig stadfesting av kommuneplanens arealdel som på dette tidspunktet var under rulling.

Avslaget på planen om omregulering av *Catharinas hage* kom overraskende på eierne som mente politikerne hadde gitt signaler om at utbyggingen ville bli vedtatt (Okstad 2007). Etter vedtaket langet Wanvik-familien ut mot Trondheim kommune og politikerne i media og ble fremstilt som offer

for kommunens inngripen i deres private område uten å gi noe tilbake. Fire uker etter vedtaket ble området på Havstein solgt til Prora Eiendom som skulle starte prosessen med å gjennomføre boligbygging i den gamle driftsbygningen og omreguleringen av Catharinas hage (Oksktad 2007).

4.6.1 Kommunale planer og mål

Kommuneplanens arealdel

Området lå opprinnelig som LNF-område i kommuneplanens arealdel ved planoppstart. Som en del av prosjektet ble det jobbet for å få Havstein gård inn som boligområde i den nye kommuneplanens arealdel som underveis i planprosessen. Det var ingen gjeldende kommunedelplan for planområdet.

Reguleringsplan for Havstein kirke, Havsteingårdene og Statsråd Kroghs veg

Ved planstart var Reguleringsplan R346 «Reguleringsplan for Havstein kirke, Havsteingårdene og Statsråd Kroghs veg» fra 1991 gjeldende. I planen var Havstein Gård regulert som landbruksområde men tillatelse til å benytte de eksisterende driftsbygningene til kontorvirksomhet.

4.6.2 Prosessen til førstegangsbehandling

Etter at området ble kjøpt av Prora Eiendom ble det satt sammen en ny prosjektgruppe som skulle realisere boligprosjektet i den eksisterende driftsbygningen og samt regulere om LNF-området sør for gården. Prosjektgruppa besto blant annet av en ny arkitekt og en konsulent med ekspertise på strategi i reguleringsprosesser. I tillegg var de tidligere eierne av området med for å bidra med kunnskap knyttet til områdets historie, da dette var et element man så var viktig å ta i betraktning i utviklingen av området. Utbyggers mål for prosjektet var å utvikle 4 500 kvm bolig på området som helhet.

I det Prora Eiendom kjøpte eiendommen, forelå det et politisk vedtak som åpnet for å sette i gang utvikling av boliger i den eksisterende driftsbygningen. For å bygge boliger i Catharinas hage var man derimot avhengig av å omregulere området fra LNF-formål til boligformål. Utbyggers ønske var å komme raskt i gang med ombyggingen av driftsbygningen. Etter som driftsbygningen i gjeldende reguleringsplan ikke var karakterisert som bolig, så man faren for at byplankontoret ville kreve at ombygging av denne måtte behandles som en regulerings sak, noe som ville hindret utbyggers ønske om rask realisering av bygningen. Som en del av strategien valgte man derfor å sette i gang en byggesak knyttet til boligprosjektet i den eksisterende driftsbygningen som en dispensasjonssak. Reguleringsprosessen for Catharinas hage skulle settes i gang etter byggesaken var vedtatt. På denne måten unngikk man at byplankontoret krevde at utviklingen av driftsbygningen skulle inngå i denne reguleringsprosessen.

Ny strategi for håndtering av interessenter

Etter dette ble det gjort en del endringer i prosjektet. I forhold til hvordan prosjektet og utbygger hadde blitt fremstilt i media ved tidligere anledninger, tydet dette i følge utbyggers konsulent på at det var interessenter som ikke var behandlet på en god nok måte. Det ble derfor lagt ned mye arbeid i å identifisere og presentere prosjektet for interessenter, både politiske og private, som kunne påvirke utfallet av prosjektets politiske behandling. Utbyggers konsulent mente at ekteparet Wanvik tidligere hadde blitt fremstilt som om de hadde en rett til å bygge på eiendommen. Dette mente informanten var en uheldig fremstilling som sjeldent ville gi medhold i plansaker. Ifølge informant ble det derfor lagt frem skreddersydde presentasjoner av prosjektet for de viktigste interessentene med fokus på hva de kunne få ut av prosjektet og hva prosjektet ville gi til byen. På denne måten mente informanten at man sikret at interessentenes standpunkt til prosjektet ble tatt på grunnlag av informasjon som kom fra prosjektet selv og ikke en tilfeldig avisartikkel.

Rullering av kommuneplanens arealdel

I forbindelse med rullering av kommunens arealdel var området Havstein Gård vedtatt lagt ut på offentlig ettersyn. I forbindelse med omreguleringen av Catharinas hage ble det nå jobbet med å få dette området inn som byggeområde i kommuneplanens arealdel.

Det ble da utarbeidet innspill til arealdelen i form av en mulighetsstudie/scenarioanalyse som belyste en rekke forhold knyttet til ulike utviklingsscenario for Havstein, blant annet reguleringsforslaget om boliger i LNF-området sør for gården (c-alcea AS 2008). Analysen inneholdt i tillegg en grundig kartlegging av viktige interessenter og deres holdninger til utbyggers planforslag. Det ble også på et senere tidspunkt svart og gjort rede for hvordan prosjektet skulle forholde seg til de innspill som hadde kommet inn parallelt med deres egne innspill.

På grunn av ønske fra administrasjonen og fra politiske hold om å avvente en endelig avgjørelse knyttet til omreguleringen av LNF-området sammen med rulleringen av kommuneplanens arealdel, ble denne prosessen ifølge utbyggers konsulent lagt litt på vent. Arbeidet ble derimot tatt opp igjen etter at man hadde fått godkjent rammetillatelsen knyttet til driftsbygningen. Vedtaket av den nye arealdelen gjorde at rammene for planen nå var skreddersydd for utbyggers planer.

4.6.3 Førstegangsbehandling og offentlig ettersyn

Et nytt forslag basert på bestemmelsene i kommuneplanen ble sendt inn til byplankontoret. Etter at saken ble tatt opp igjen, var det en lang dialog mellom forslagsstiller og planmyndighetene. Ifølge informanten fra planmyndighetene ble det gjennomført flere arbeidsmøter med sterkt innspill fra

byantikvar og kirkemyndigheter før man kom frem til er forslag som ble vedtatt lagt ut på offentlig ettersyn og høring i mai 2010.

4.6.4 Andregangsbehandling og vedtak

I høringsrunden kom det inn flere uttalelser og merknader, de fleste var knyttet til forhold som det allerede var tatt hensyn til i prosjektet. Det kom derimot uttalelse fra politiet som gikk på trafiksikkerheten i tilførselsvegene til området, og det ble anbefalt å utarbeide en trafikkvurdering av de overordnede trafikkforholdene i hele området. Utbygger utarbeidet et trafikknotat som viste at trafiksikkerheten i tilførselsvegene var god og at etablering av boliger på Havstein ville generere mindre trafikk enn hva gjeldende plan gjorde. Etter Rådmannens vurdering ble det stilt rekkefølgekrav om opparbeidelse av fortau i gjeldende tilførselsveg før brukstillatelse skulle kunne gis (Trondheim kommune 2011a).

Utbygger var derimot uenig i et slikt rekkefølgekrav i frykt for at dette ville forsinke prosessen ytterligere og viste til øvrige utbyggingsprosjekter i området der det ikke hadde blitt stilt slike krav. Utbygger aksepterte derimot å inngå bindende avtale om å bidra økonomiske til regulering og gjennomføring av fortau.

Etter at forslagsstiller hadde omarbeidet planforslaget i henhold til høringsuttalelsene, anbefalte rådmannen planforslaget vedtatt. Bystyret vedtok dermed planen for Havstein Gård 25. mai 2011 (Trondheim kommune 2011a).

4.6.5 Oppsummering av reguleringsprosessen for Havstein Gård

Prosessen med å komme frem til en vedtatt reguleringsplan for boliger på Havstein Gård strekker seg over mange år. For noen av aktørene oppleves nok prosessen vanskelig og urettferdig, mens den for andre oppleves som en god prosess som har ført til et ønsket resultat. Denne studien har tatt for seg prosessen etter at området ble solgt til Havstein Gård AS og frem til vedtatt reguleringsplan og vil her gi en oppsummering av de ulike partenes oppfatning av prosessen.

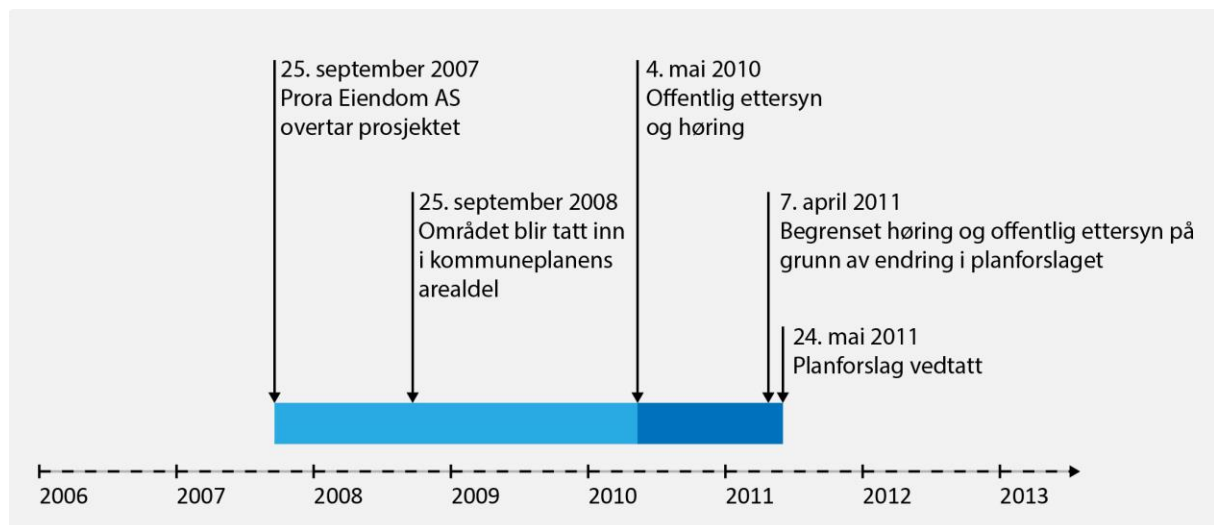
Mål og rammer

Forslagsstillers informant mente at både reguleringsprosessen på Havstein og resultatet av den er å anse som en suksess. Utbygger hadde i utgangspunktet et mål om å komme frem til en plan som åpnet for bygging av 4 500kvm BRA-S og det blir i løpet av 2013 gjennomført bygging av 4 356kvm.

Informantene fra begge aktører var enige om hvilke rammer som forelå for prosjektet. Særlig var dette knyttet til hensyn til gårdens lange historie og at reguleringen måtte legge hensynet til dette forholdet til grunn.

Tid

Saken har derimot ikke vært fri for utfordringer og ser vi på tidsperspektivet, har prosessen tatt i overkant av tre og et halvt år fra den ble tatt over av Havstein Gård AS. Dette til tross for at saken har vært inn og ut av det politiske systemet flere ganger før utbygger kom inn i bildet. Ifølge utbygger er prosessen todelt, hvor den ene delen er negativ og knytter seg til byggesaken for driftsbygningen, og den andre delen er positiv og dreier seg om selve reguleringsprosessen for det totale området.



Figur 26: Tidslinje for Havstein Gård.

Interessenthåndtering

Forslagsstiller kom inn med en ny strategi for interessenthåndtering. Prosjektet ble presentert for de forskjellige interessentene, blant annet politikerne, noe forslagsstiller påpekte som en av suksessfaktorene for prosessen. De påpekte at man alltid oppfattet at man hadde politisk støtte for prosjektet, men presiserer at deres strategi om å få området inn som bolig i arealdelens rullering uansett gjorde prosessen enkel og forutsigbar. I tillegg oppfattet utbygger at deres kontakt med de

berørte partene i området har gjort at man har fått bearbeidet prosjektet på en måte som har gjort at man ha unngått omfattende innsigelser.

Aktørsammensetting

Da Prora Eiendom tok over prosessen kom de også inn som en profesjonell eiendomsutvikler. Med seg hadde de også innleid konsulent med bred erfaring samt arkitektfirmaet Eggen.

I forhold til reguleringsprosessen, oppfatter både utbygger og saksbehandler ved byplankontoret at prosessen har vært god. Saksbehandler mener det har vært motstridende interesser knyttet til noen områder, men at dette i ettertid er å anse som bagateller og viser til at dialogen har vært god og hyppig. Utbygger oppfatter at man ble møtt av profesjonelle aktører fra byplankontoret og at prosessen har vært preget av en «gi og ta»-mentalitet og at man slik kom frem til akseptable løsninger. Ifølge utbygger er dette veldig viktig i saker hvor det dreier seg om kulturhistoriske verdier og viser til at det kunne blitt bygd mye mer i området, men at en slik holdning ville stoppet prosessen. Dette bekreftes i intervju med saksbehandler som oppfattet at utbygger hadde god forståelse for etatens mål om å komme frem til en balansegang mellom det å ivareta kulturverdiene, samt utvikle et godt boligområde.

Ressurser

Prora Eiendom tilførte prosjektet nye ressurser gjennom profesjonelle eiendomsutviklere som kunne jobbe med saken på fulltid. Informanten fra forslagsstiller mente også at mye av arbeidet allerede var gjort av de forrige eierne, men at det bare var gjennomføringen som sto igjen. Prosjektgruppa hadde med seg de tidligere eierne, som hadde god kjennskap til områdets historie og karakter. Denne ressursen viste seg spesielt fordelaktig, ved at de fikk tilgang til gammelt materiale som kunne bevise at deres planforslag var i tråd med områdets opprinnelige karakter. Dette gjorde kommunikasjonen og samarbeidet med planmyndighetene enklere.

5 Diskusjon

Diskusjonskapittelet går inn på temaet rundt planprosessenes vellykkethet samt temaene tilknyttet hypotesene presentert innledningsvis. Gjennom denne diskusjonen legges grunnlaget for konklusjonskapittelet.

5.1 Vellykketheten i prosessene

Figur 1, som er presentert innledningsvis, viser suksessfaktorene vi antar er gjeldende for en vellykket prosess. For å måle våre antakelser opp mot den faktiske situasjonen, valgte vi å definere en vellykket prosess som en prosess der både forslagsstiller og planmyndighet oppfattet prosessen som vellykket. Informantenes oppfatning er presentert i Tabell 11.

Tabell 11: Vellykkethet i planprosessene.

	Sandaker-veien	Nydals-veien	Sorgenfri-veien	Sjetnan nedre	Lade allé	Havstein gård
Forslagsstiller	Ikke vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket
Planmyndighet	Ikke vellykket	Vellykket	Vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket
Studiens definisjon	Ikke vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket

Ut i fra tabellen ser vi at det kun er uenighet i en av casene, Case 3 – Sorgenfriveien 18, om prosessen var vellykket eller ikke. Dette kan knyttes til at prosessen tross alt i følge informantene har hatt et vellykket resultat, der planen ble sendt til politisk behandling med positiv innstilling. Begge parter beskriver også selve planresultatet som bra. Likevel opplever ikke forslagsstiller prosessen som vellykket i seg selv, og ut i fra oppgavens definisjon betegnes dermed prosessen som «ikke vellykket».

5.2 Mål og rammer

Ifølge Samset (2008) er det sentralt for suksessgraden i prosjekter å ha gode mål å jobbe etter. Målene i reguleringsprosesser preges i stor grad av at det er flere aktører med egne resultat- og effektmål inne i bildet, noe som kan føre til «stressede» prosesser.

Manglende avklaring av mål og rammer kommer spesielt godt fram hvis vi sammenligner planprosessene for Nydalsveien 16-26 og Lade allé. I førstnevnte opplevde saksbehandler at forslagstiller holdt seg innenfor rammene fastsatt av de planverket, samt at deres resultatmål i stor

grad samsvarte med myndighetenes mål. I følge Andersen (2005) er det viktig å avklare rammene allerede innledende fase av prosjektet for å kunne styre prosjektet i riktig retning. Dette stemmer godt med det forslagsstiller beskriver som en «flying start» på prosessen, etter at det viste seg at planmyndighetene hadde samme oppfatning rundt hvilke av prosjektene i parallelloppdraget som var mest egnet. Denne tidlige avklaringen og enigheten har på mange måter vært en viktig faktor i prosjektets vellykkethet. Blant annet kan forslagsstillers mål ha blitt forankret gjennom at de presenterte de forskjellige resultatene fra parallelloppdraget for myndighetene og begrunnet valget av vinner.

For Lade allé var det derimot manglende avklaring rundt både rammer og mål. Det var allerede fra dag én uenighet rundt rammene knyttet til byggehøyder. Denne utfordringen ble heller ikke avklart før planen ble sendt til politisk behandling og var en av hovedgrunnene til den negative innstillingen fra planmyndighetene. Det er ikke uvanlig at forslagsstiller og planmyndighet har forskjellig tolkning av planverket og rammene, og at man dermed likevel fremmer saken til politisk behandling. I intervjuene med informantene kom det derimot frem at politikernes mål ikke var kartlagt, og forslagsstillerne var dermed både uenige med planmyndighetene og uvitende om hva politikerne anså som mål og rammer.

En stor del av utfordringene kan også ses i sammenheng med det informantene pekte på som sprikende mål innbyrdes blant grunneierne. Informantene opplyste om grunneiere som gjerne ville overgå hverandre fra møte til møte. Uten et enhetlig mål fremsto grunneierne som en splittet gruppe, og planmyndighetene hadde vanskelig med å forstå hva de ønsket å oppnå. Å la være å prioritere god målformulering i starten av prosessen er i følge Samset (2008) typisk for prosjekter, men viktig for å oppnå en vellykket prosess. Denne forsømmelsen ser ut til å ha vært høyst gjeldende for Lade allé og har bidratt til å hindre gjennomføringen av en vellykket prosess. Man har hverken klarert mål og rammer internt i prosjektgruppa, med planmyndighetene eller politikerne.

Også i planprosessen for Sorgenfriveien 18 spiller mål og rammer en viktig rolle. Her var det ingen gjeldende kommunedelplan eller områdeplan. Kommunens overordnede mål og rammer var dermed kun definert gjennom kommuneplanens arealdel, samt gjennom det vedtatte planprogrammet og forstudien. Dette ble trukket frem av informantene både hos forslagsstiller og planmyndighetene som en faktor som bidro til en komplisert prosess. Uten overordnet avklaring påla kommunen forslagsstiller å besvare en rekke spørsmål knyttet til plansaken, og forslagsstiller opplevde å få planforslaget i retur hele fem ganger før den ble vurdert som komplett av planmyndighetene. Ifølge Nylehn (2002) kan nettopp denne beslutningsvegringen knyttes til den byråkratiske organiseringen

av planmyndighetene hvor beslutninger baserer seg på gitte regler og prosedyrer. Når det manglet overordnede mål og strategier for Sorgenfriveien 18 i form av for eksempel kommunedelplan, kan saksbehandler oppleve å ha manglende beslutningsgrunnlag. Nylehn (2002) beskriver også hvordan ansatte i byråkratiske organisasjoner kan være forsiktige med å bryte grenser for hva de har lov til å gjøre. Nettopp dette virker å kunne være tilfellet for Sorgenfriveien 18, der saksbehandler har vært forsiktig med å ta avgjørelser, og heller har bedt om utredninger og omgjøringer av planen. På grunn av dette opplevde utbygger at planmyndighetene «trakk i bremsen» midt i prosessen. Som tidligere nevnt bør prosjektets rammer ifølge Andersen (2005) avklares tidlig i prosessen. Ut i fra dette ser det ut til at en overordnet plan å styre etter kunne vært fordelaktig. Plansystemet er bygd hierarkisk der overordnede planer legger føringer nedover i systemet, jamfør Figur 3 fra teoridelen. I denne situasjonen mangler det et ledd i dette hierarkiet, noe som kan ha ført til mangel på mål å styre etter. Dette underbygges også av informantenes påstand om at det kunne vært fordelaktig med en overordnet plan å utvikle etter.

Et annet moment knyttet til rammene for planområdet var rulleringen av kommuneplanens arealdel på grunn av den lange tidsbruken. I den nye planen ble området definert til sentrumsformål, noe som løste spørsmålet knyttet til parkering. Denne planrulleringen innebar en risiko, men utfallet virket til fordel for forslagsstiller.

5.3 Tid

Tidsaspektet har spilt ulik rolle i hver enkel planprosess. For noen ser det ut til at tiden har vært en avgjørende faktor for utfallet, både som utfordring men også som løsning. I følge Haila (1991) er eiendomsutvikling en prosess hvor verdiskapningen står i sentrum. Verdiskapningen forutsetter at verdien på eiendommen øker mer enn de ressursene som legges inn i prosessen. Vi vet at tid er en viktig og uunngåelig ressurs i prosjekter. Det er derfor interessant å se på hvordan tidsbruken i de ulike reguleringsprosessene har påvirket utfallet.

Ut i fra casene har vi merket oss spesielt to aspekter ved tidsbruk. Den ene knytter til hvor lang tid forslagsstiller har muligheten til å sitte på eiendommen uten en endelig avklaring, et aspekt som i stor grad knytter seg til utviklernes ressurser. Det andre aspektet er risikoen for endrede rammer og forutsetninger som følge av lang tidsbruk.

Sandakerveien 113-119 er et eksempel på at lang tidsbruk kan gi seg utslag i endrede rammer. Den lange tidsbruken er et resultat av sprikende målsettinger mellom aktørene og mangel på saksbehandlingskapasitet i plan- og bygningsetaten. En ny plan- og bygningslov ble vedtatt underveis,

og prosjektet sto dermed overfor en situasjon rammene for prosjektet var endret i betydelig grad. På mange måter har prosessen «rykket tilbake til start» og blir av både forslagsstiller og saksbehandler oppfattet som mislykket. Gjennom casestudien kommer det for øvrig klart frem at utbygger har ressursene til å besitte eiendommen i lengre tid for å få gjennom et planvedtak i henhold til deres mål. En aktør med denne muligheten vil altså i mindre grad påvirkes av tid i egenskapen av løpende kostnader, men heller av tid i egenskapen av å gi nye forutsetninger og rammer for prosjektet. Ifølge Samset (2008) er prosjektet formelt en suksess om de leverte effektene er i samsvar med de formulerte målene. Legger man dette til grunn kan man si at med nok ressurser likevel kan komme frem til et vellykket prosjektresultat, til tross for en mislykket prosess.

Viktigheten av tidsfaktoren understrekes ytterligere av planprosessen for *Nydalsveien 16-26*. Prosjektet ligger i samme område som Sandakerveien 113-119, foregikk i omtrent samme tidsperiode og bak sto samme aktør. Prosessen tok over fire år, noe som er langt over gjennomsnittet i for reguleringsprosesser i Oslo, som i følge Figur 10 er på underkant av ett år. Isolert sett kunne man da antatt at prosessen var ansett som lite vellykket. Men både planmyndighetene og forslagsstiller anser prosessen som vellykket. I følge forslagsstiller hadde de forutsigbare leieinntekter til en gitt dato. Dette gjorde at man hadde en gitt tidsfrist for når en reguleringsplan for eiendommen burde være vedtatt. Prosessen ble startet opp god tid i forveien. Dette ga god tid til planlegging og utarbeidelse av flere planalternativer gjennom parallelloppdrag, noe som på mange måter er i samsvar med teorien rundt tidsbruk i tidligfasen, vist i Figur 12. Parallelloppdrag er i seg selv kostbart og tidskrevende, men oppfattes som en av suksessfaktorene både fra kommune og utbygger. Selv om man hadde god tid ble tidsfaktoren etter hvert likevel oppfattet som en trussel. Ny plan- og bygningslov var nært forestående, og dersom planen ikke hadde blitt vedtatt før den nye lovens inntreden ville rammene for prosjektet vært totalt forandret. Man hadde da i likhet med Sandakerveien 113-119 havnet tilbake «til start». En slik situasjon ville selvfølgelig fått store konsekvenser for prosjektet. Dette viser viktigheten av å være klar over Samset (2008) sin påstand om at prosjektet alltid er en del av en større prosess, samfunns målet, som er førende og setter rammer for prosjektet og at tidsfaktoren aldri kan ses bort ifra. I denne prosessen ble tidsfaktoren brukt som fordel for å planlegge prosjektet godt. Samtidig oppsto tiden som en trussel knyttet til risikoen for at prosjektet måtte planlegges etter nye rammer.

Også i planprosessen for *Sorgenfriveien 18* har tidsfaktoren spilt en viktig rolle i forhold til endrede rammer. Forslagsstiller fremmet innledningsvis et planforslag som hadde en høy utnyttelse og tetthet. Forslaget ble gjenstand for mange tilbakemeldinger fra planmyndighetene om at det innsendte materialet ikke var komplett. Dette førte til at prosessen halte ut i tid og utbygger ble

påførte betydelige kostnader i forhold til å sitte på tomten. I dette tilfellet var prosjektet i regi av noen av landets største utbyggere og hadde følgelig store økonomiske ressurser i ryggen. En mindre aktør kunne ikke med all selvfølge håndtere en slik økonomisk situasjon.

Sandakerveien 113-119, Nydalsveien 16-26 og Sorgenfriveien 18 er alle saker der endrede rammer som følge av tidsbruk har spilt en viktig rolle. Det som skiller Sorgenfriveien 18 fra de to andre prosjektene er at de nye rammene åpnet for å realisere prosjektet med en høyere utnyttelse enn hva som lå til grunn i utgangspunktet. Dette viser at tidsbruk i seg selv ikke nødvendigvis kun er negativt. Tidsfaktoren har i denne prosessen både vært en trussel og samtidig åpnet for nye muligheter i prosjektet.

5.4 Interessenthåndtering

Denne påvirkningen skjer ved å kommunisere prosjektet til de berørte interessentene og ifølge Flyvbjerg et al. (2007) bør kommunikasjonen rettes til samfunnet og særinteresser i prosjektet.

Interessenthåndteringen i de forskjellige casene har vært ulikt prioritert. Vi ser at det er håndtering av de politiske interessentene som har vært mest prioritert, noe som er forståelig da der er her beslutningsmyndigheten ligger. I de prosessene vi mener manglende interessenthåndtering har gitt store utslag for prosessens utfall, er det også den politiske kontakten som har vært fraværende. Dette samsvarer bra med Johannessen og Rosendahl (2010) som peker på viktigheten av å kommunisere prosjektet der beslutninger som påvirker helheten i prosjektet ligger utenfor prosjektets kontrollsfære.

I reguleringsprosessen for Havstein gård har interessenthåndtering spilt en viktig rolle. Her har de opprinnelige grunneierne brukt mange år på å utvikle eiendommen uten hell. Prosjektet hadde flere negative interessenter og manglet støtte fra administrasjonen og det politiske miljøet. I tillegg gikk grunneier til angrep på politikerne i media. Ifølge informantene vi snakket med var ikke interessenthåndteringen til stede i dette prosjektet før Prora Eiendom tok over. De knyttet til seg en konsulent med ekspertise innen strategi og interessenthåndtering. Det ble utformet en klar strategi for hvordan prosjektet skulle presenteres, skreddersydd for hver enkelt interessentgruppe. I den videre saksgangen ser man at de negative innspillene falt bort og ifølge utbygger fikk man politisk støtte. Denne omvendingen kan antas å være et resultat av den systematiske kontakten med de berørte interessentene. Dette er i henhold til Pinto (2012) sin påstand om viktigheten med å identifisere interessentenes påvirkningsmuligheter i prosjektet, og ut ifra dette utforme en strategi for å imøtekomme disse.

En lignende situasjon ser vi i planprosessen for Sorgenfriveien 18. Prosessen var preget av uklare mål og rammer, samt en negativ innstilling til planforslaget fra byplankontoret. Tomten er del av et større, komplekst transformasjonsområde, hvor mange hensyn måtte tas. På samme måte som i Havstein gård hadde man en konsulent med ekspertise inne strategi og interessenthåndtering. Selv om planmyndighetene hadde negativ innstilling til forslaget, hadde prosjektgruppen også her kommunisert prosjektet til de politiske beslutningstakerne i samsvar med Johannessen og Rosendahl (2010) sin teori om kommunikasjon med eksterne beslutningstakere. Tilbakemeldingene fra politikerne var positive og prosjektet ble vedtatt i den politiske behandlingen. Ifølge utbyggers konsulent var den politiske støtten til prosjektet også sannsynligvis en medvirkende årsak til at planmyndighetene endret holdning og fremmet forslaget til politisk behandling med positiv innstilling. Selv om selve reguleringsprosessen ble oppfattet som mindre vellykket av forslagsstiller, har sannsynligvis interessenthåndteringen bidratt sterkt til å få igjennom saken til slutt.

Et prosjekt som skiller seg ut når det gjelder interessenthåndtering er Lade allé. Områdets karakter kan på mange måter sammenlignes med Sorgenfriveien 18 i form av at det dreier seg om transformasjon fra nærings og industrivirksomhet til bolig og forretningsvirksomhet. Prosjektene er også lik i den forstand at det også her var sprikende målforståelse mellom utbygger og planmyndigheter. Det som klart skiller prosjektene er sammensetningen av aktører. Utbygger besto av en grunneiergruppe med både profesjonelle og uerfarne aktører som kommuniserte dårlig og hadde sprikende mål i forhold til planmyndighetene og internt i gruppa. I motsetning til Sorgenfriveien der det ble satt inn en ekstern konsulent for å utarbeide strategi og håndtere interessenter, valgte grunneiergruppa i Lade allé å ikke prioritere dette. Med negativ innstilling fra planmyndighetene i den politiske behandlingen mener vi dette var en betydelig risiko, og står også i sterk kontrast til Johannessen og Rosendahl (2010) teori om viktigheten av kommunikasjon med eksterne beslutningstakere. Om man ikke har hatt kontakt med de som sitter på beslutningsmyndigheten har man ikke noe grunnlag for å vite hvordan resultatet vil bli i den politiske behandlingen ble prosjektet avslått og utbygger sto på bar bakke. Ser man på Sorgenfriveien 18 endret planmyndighetene sin innstilling til forslaget. Hadde utbygger opptrådt på samme måte i Lade allé hadde utfallet kanskje blitt et annet.

Alle de tre prosessene som er nevnt ovenfor knytet seg til prosjekter hvor områdets karakter har gjort prosessen kompleks. I følge Flyvbjerg et al. (2007) øker viktigheten av kommunikasjon i takt med prosjektets kompleksitet. Vi kan ikke si at det er graden av interessenthåndteringen som har ført til resultatet i de ovennevnte prosessene, men ut ifra to av de andre prosessene vi har sett på mener vi å ha grunnlag for å støtte oss til Flyvbjerg. I prosjektene Nydalsveien 16-26 og Sjetnan 90

Nedre, har ikke forslagsstillerne sett det nødvendig med en egen strategi for interessenthåndtering. Begge planforslagene var lite kontroversielt og innenfor de overordnede planene. Utbygger i Nydalen hadde svært god kjennskap til området de i stor grad selv har utviklet. Ut ifra dette kan man tenke seg at interessenthåndteringen var gjort i et annet prosjekt. Planen for Sjetnan Nedre omfattet et område med svært få naboer og interessenter. Begge prosessene var altså mye mindre kompleks enn de tre som er nevnt ovenfor. Uten spesielt vekt på interessenthåndtering, har reguleringsprosessen for begge disse prosjektene gått uten store problemer. At utbygger ikke har sett behovet for å fokusere på interessenthåndtering er i tråd med påstanden om at viktigheten øker i takt med prosjektets kompleksitet. Begge disse sakene ble betegnet som vellykket av både forslagsstillere og planmyndigheter. Dette sier likevel ingenting om viktigheten av interessenthåndtering. Vi mener forøvrig dette illustrerer viktigheten av interessenthåndtering i komplekse prosesser og at fokus på denne faktoren kan reduseres i mindre komplekse prosjekter.

Forslagstillerne for Sandakerveien 113-119 har også jobbet opp mot politiske beslutningsmyndigheter. De mener at saken i utgangspunktet har den nødvendige politiske støtten, men at manglende garanti og et byråd i mindretall gjør risikoen for å fremme saken for politisk behandling for stor. Den politiske situasjonen er kompleks og en garanti fra dette hold vil være vanskelig å oppnå. Utbygger ser det derfor mer hensiktsmessig å fokusere på andre prosjekter fremfor å overlate utfallet av prosessen til uforutsigbare beslutningstakere. Trekker man paralleller til interessenthåndteringen i Lade allé ser man interessenthåndteringsens viktighet. I en situasjon hvor utbygger i Lade allé unnlot å fokusere på politisk påvirkning, har utbygger i Sandakerveien 113-119 fått klarhet i situasjonen og avverget et mulig negativt politisk vedtak.

5.5 Aktørsammensetting

Utbyggerne i studien er alle profesjonelle eiendomsutviklere, med erfaring fra komplekse planprosesser. De har også benyttet seg av ekstern kompetanse gjennom innleide prosjektledere, arkitekter og rådgivende ingeniører. I følge Nylehn (2002) er nettopp sammensettingen av prosjektgruppens deltakere av stor betydning for prosjektets endelige resultat. Han mener også at et prosjekt bør knytte til seg ekstern kompetanse om det viser seg at kompetansen i gruppa ikke strekker til, slik som tilfellet var i Nydalsveien der Avantor leide inn prosjektleder med erfaring fra boligprosjekter. Som det kommer frem i teoridelen er planprosesser omfattende og komplekse, og casene viser at aktørene i stor grad har fokusert på å innhente den riktige kompetansen. Slik sett opererer de i forhold til Nylehns anbefalinger rundt prosjektsammensetning. Dette er kanskje ikke overraskende, da studien utelukkende ser på reguleringsprosesser i regi av profesjonelle aktører. Vi

mangler dermed muligheten i å sammenligne casene opp mot planprosesser med for eksempel uerfarne aktører, eller med alternative organiseringer seg i mellom.

Likevel kan man trekke frem Lade allé som et unntak. Som vi har vært innom tidligere besto prosjektgruppa i Lade allé av både profesjonelle og uprofesjonelle aktører med ulike mål. Som eneste case i denne studien var derimot ikke aktørene i Lade allé samlet i et eget utbyggingsselskap. Gjennom intervjuer og dokumentstudiet av prosjektet får vi et klart inntrykk at den løse organiseringen med flere uerfarne aktører har vært en faktor som gjorde prosessen uoversiktlig både for saksbehandler og grunneiere. Sistnevnte har i stor grad løpt sitt eget ærend med en samarbeidsavtale som i følge en av informantene ikke håndterte spørsmål knyttet til felles belastninger eller fordeler. Man kan ut i fra dette stille spørsmål om organiseringen har vært optimal og tilfredsstillende Nylehns krav til en god prosjektsammensetning.

Lade allé kan på mange måter betegnes som en kompleks plansak, blant annet på grunn av mange aktører med ulike mål og tidsperspektiv i et transformasjonsområde. I følge Thompson et al. (1967) øker viktigheten av kommunikasjon med kompleksiteten i prosjekter. Med grunnlag i dette vil man kunne anta at kommunikasjon vil kunne være en viktig faktor i en plansak som Lade allé. I følge informantene har kommunikasjonen vært utfordrende, både internt i grunneiergruppen, og mellom grunneierne og planmyndighetene. Man kan dermed anta at dette har vært en faktor som har påvirket planprosessen i en negativ retning.

5.6 Ressurser

I henhold til Samset (2008) er et prosjekts måloppnåelse avhengig av tilgangen på ressurser. Man er derfor avhengig av at de involverte aktørene i prosjektet har tilstrekkelig med ressurser for å nå prosjektets mål. Som tidligere nevnt er alle utbyggerne i studien større profesjonelle eiendomsaktører med god kunnskapsmessig og økonomisk ressurstilgang.

Til tross for god ressurstilgang fra utbyggerne i alle casene, preges noen av casene av manglende ressurser i form av lav saksbehandlingsskapasitet hos planmyndighetene. Den totale ressurstilgangen i disse prosessene har derfor vært for lav, noe som kan ført til utfordringer i planprosessene.

En av disse utfordringene er at planprosessene har dratt ut i tid. Et godt eksempel på dette er prosessen for Sandakerveien hvor manglende saksbehandlingsskapasitet førte til at saken ble liggende ubehandlet over lengre tid. Med løpende kostnader på eiendommen kan det tenke seg at en slik situasjon ville vært spesielt vanskelig for en mindre ressurssterk aktør. En annen utfordring knyttet til ressursmangel er benyttelsen av ekstern saksbehandler i planprosessen for Sorgenfriveien 18, noe

som i følge utbygger skapte utfordringer knyttet til kommunikasjon. Som nevnt i diskusjonen rundt aktørsammensetningen, er nettopp kommunikasjon en viktig faktor i komplekse prosjekter, som for eksempel Sorgenfriveien.

Det er også interessant å se på fordelene rundt god ressurstilgang. I reguleringsprosessen for Nydalsveien 16-26 hadde utbyggeren muligheten til å gjennomføre parallelloppdrag med flere arkitekter. Dette resulterte i flere alternative forslag til utvikling av tomten, og tilførte prosjektet både kunnskap og ideer. Forslagene ble dessuten brukt ovenfor kommunen for å vise den grundige prosessen som lå bak det endelige planforslaget. Dette kan ha forankret prosessen hos kommunen.

I samme sak finner vi også et eksempel på hvor avgjørende ressurstilgangen kan være i positiv retning. En stund før prosjektet skulle opp til politisk behandling, ble utbygger oppmerksom på at ny plan- og bygningslov skulle innføres og at dette ville endret rammene for prosjektet. Her ble det lagt ned større arbeidskapasitet fra både forslagsstiller og saksbehandler slik at prosjektet kunne behandles ut i fra den gamle loven. Uten ressurser til en slik «innsput» ville de overordnede rammene for prosessen blitt endret. Dette ville hatt store konsekvenser for plansaken. Den samlede ressurstilgangen ble altså økt og man fikk behandlet prosjektet i tide, noe som resulterte i oppnådd resultatmål i form av en vedtatt reguleringsplan.

6 Konklusjon

I dette avsluttende kapittelet vil vi prøve å styrke eller svekke hypotesene. Videre gis det svar på studiens problemstilling.

6.1 Hypotesene

I Tabell 12 presenteres teamene knyttet til hypotesene opp mot vellykketheten av reguleringsprosessene.

Tabell 12: Hypotesetemaene og vellykkethet.

	Sandaker-veien	Nydals-veien	Sorgenfri-veien	Sjetnan nedre	Lade allé	Havstein gård
Veldefinerte mål og rammer	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
Riktig interessenthåndtering	Ja	Nei (så det ikke nødvendig)	Ja	Nei (så det ikke nødvendig)	Nei	Ja
Ressurstilgang	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Tid	Viktig faktor	Viktig faktor	Viktig faktor	Mindre viktig faktor	Mindre viktig faktor	Mindre viktig faktor
Riktig aktør-sammensetning	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja
Vellykkethet	Ikke vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket	Ikke vellykket	Vellykket

Veldefinerte mål og rammer er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser

Som vi leser ut i fra Tabell 12 er det i casene i denne studien en sterk sammenheng mellom veldefinerte mål og rammer, og vellykketheten i planprosessene. Studien viser at en felles målforståelse kan være avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser. Dette tyder dermed på at tilstedeværelsen av og enighet rundt overordnede planer og klare mål er en viktig suksessfaktor i reguleringsprosessen. Dette stemmer godt overens med den presenterte teorien.

Med grunnlag i denne studien antas veldefinerte mål og rammer å være avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser.

Riktig interessenthåndtering er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser

Ut i fra Tabell 12 ser vi at en klar strategi for interessenthåndtering ikke var ansett som nødvendig i to av planprosessene. I én av casene, Lade allé, har interessenthåndteringen vært en avgjørende faktor for det negative utfallet. For Havstein gård og Sorgenfriveien har denne faktoren derimot vært avgjørende i positiv retning til tross for at sistnevnte totalt sett hadde en «ikke vellykket prosess». Vi kan dermed anta at interessenthåndtering kan være avgjørende i komplekse planprosesser. I enkle prosesser, der det er fravær av særlige interesser bortfaller viktigheten av denne faktoren. God interessehåndtering antas å være avgjørende for å oppnå vellykkethet i komplekse reguleringsprosesser.

Med grunnlag i denne studien antas det at riktig interessenthåndtering er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser.

Ressurstilgangen er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser

I Tabell 12 presenteres casenes ressurstilgang. Denne faktoren inkluderer både planmyndighetenes ressurser i form av saksbehandlingskapasitet og forslagsstillers ressurser i form av kunnskap og økonomiske midler. Ut i fra tabellen kan vi se at alle de «vellykkede» planprosessene hadde god ressurstilgang, mens to av tre «ikke vellykkede» prosessene hadde mangel på ressurser. Selv om ressurstilgang ikke er en garanti for en vellykket prosess kan vi anta at den har spilt en viktig rolle.

Med grunnlag i denne studien antas det at ressurstilgangen er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser.

Tidsbruken er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser

Ut i fra Tabell 12 er det vanskelig å finne en klar sammenheng mellom tid og vellykkethet. Med grunnlag i diskusjonen rundt tid i casene er det derimot liten tvil om at dette har vært en viktig faktor i tre av reguleringsprosessene. Dersom utvikleren er ressurssterk, eller får inn tilstrekkelig med leiekostnader på eiendommen, elimineres til en viss grad tidsfaktorens rolle. Da knyttes tidsfaktoren seg først og fremst til risikoen ved endringer av overordnede rammer. Det er dessuten vanskelig å konkludere med at lang tidsbruk er *ensbetydende* med mislykkede prosesser, og i hvert fall med mislykkede prosjekterresultater.

Med grunnlag i denne studien antas det at tidsbruk kan være en avgjørende faktor for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser.

En riktig aktørsammensetning er avgjørende å oppnå vellykkede reguleringsprosesser

Ut i fra **Feil! Fant ikke referanseilden.**, samt diskusjonskapittelet, er det vanskelig å trekke en konklusjon rundt hvorvidt aktørsammensetningen er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser. Dette kan kanskje sees i sammenheng med valget av case, der alle aktørene kan betegnes som profesjonelle, i tillegg til de innhentede data.

Med grunnlag i denne studien kan vi dermed ikke konkludere hvorvidt en god aktørsammensetning er avgjørende for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser.

6.2 Hvorfor er noen reguleringsprosesser mer vellykkede enn andre?

For reguleringsprosessene denne studien tar for seg har det vært forskjellige grunner til at de var mer eller mindre vellykket. Likevel viser studien en klar sammenheng mellom veldefinerte mål og rammer, en felles forståelse rundt disse, og en vellykket reguleringsprosess. Videre ser det ut til at ressurstilgang og interessenthåndtering er faktorer som også påvirker reguleringsprosessens vellykkethet. I noen tilfeller vil også tid kunne være en avgjørende faktor.

Studien gir derimot ikke grunnlag til å konkludere rundt hvorvidt riktig aktørsammensetning er avgjørende for hvorfor noen reguleringsprosesser er mer vellykkede enn andre.

Ut i fra Tabell 12 ser vi også at i de vellykkede casene er suksessfaktorene i større grad ivaretatt enn i casene som ikke er vellykket. Dette kan tyde på at alle faktorene kan bidra til suksess og at det er summen av disse som avgjør graden av vellykkethet i reguleringsprosesser.

Litteratur

- Andersen, E. S. (2005). *Prosjektledelse: et organisasjonsperspektiv*: NKI.
- Avantor ASA. (2006). *Planinitiativ - Nydalsveien 16-26*. bygningsetaten, P.-o. Oslo.
- Berge, E. (1992). *Eigedomsteori: Ei innføring*. Mennesker og modeller. Livsløp og kryssløp. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling - Møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. 321 s.
- c-alcea AS. (2008). *Scenariovurdering og interesseavveining ved Havstein Gård, notat nummer 02/2008*. Byplankontoret. Trondheim: Trondheim kommune.
- Clark, E. & Gullberg, A. (1997). Power struggles in the making and taking of rent gaps. *Cities in transformation - Transformation in cities - Social and symbolic change of urban space*: 248-265.
- Cowi AS. (2006). *Fullstendig planinitiativ - Sandakerveien 113-119*. bygningsetaten, P.-o. Oslo: Oslo kommune.
- Cowi AS. (2008). *Forslagsstillers planbeskrivelse for Sandakerveien 113-119, Planskisse til prosjektavklaring*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Cowi AS. (2009). *Avantors kommentarer til bemerkninger - Nydalsveien 16 - 26*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Eggen Arkitekter AS. (2007). *Uttalelse vedrørende høring av kommuneplanens arealdel 2007-2018*. Byplankontoret. Trondheim.
- Fellows, R. F. & Liu, A. M. M. (2008). *Research Methods for Construction*: John Wiley & Sons.
- Fiskaa, H. (2010a). Litt om planleggingsbegrepet. I: Fiskaa, H. (red.) *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Fiskaa, H. (2010b). Planlegging i Norge i dag. I: *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Flack, S. (2010). Byers utviklingstrekk gjennom tidene. I: Fiskaa, H. (red.) *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. & Rothengatter, W. (2007). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*: Cambridge University Press.
- Foreningen Næringseiendom. (2011). *Planlegging, vern og utbygging - En introduksjon til plan og bygningsloven*, b. 2: Foreningen for næringseiendom.

- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*: Fagbokforlaget.
- Haila, A. (1991). Types of investment in land and property. *International journal of urban and regional research*, 15 (3): 343-365.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forl. 316 s. : ill. s.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hunger, J. D. & Wheelen, T. L. (2000). *Strategic Management*: Prentice Hall.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, J.-A. & Rosendahl, T. (2010). *Prosjektkommunikasjon*. [Oslo]: Cappelen akademisk forl. 224 s., ill. s.
- Leikvam et.al. (2013). *Kompendium i AAR6021Eiendomsutvikling og arealplanlegging*. Trondheim: Norgest teknisk-naturvitenskapelige universitet. Upublisert manuskript.
- Leonhardsen, L.-H. (2007). *Brev fra Avantor til Plan- og bygningssetaten den 11.04.2007*. Plan og bygningsetaten. Oslo.
- MAD AS. (2008). *Illustrasjonshefte - Reguleringsforslag Nydalsveien 16-26*. Oslo.
- Miles, M. E. (2007). *Real Estate Development: Principles and Process*: Urban Land Institute.
- Miljøverndepartementet. (2011). *Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan og bygningsloven 77 s*.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R. & Ruud, M. E. (2008). Markedsbasert utbyggingpolitikk.
- Nordahl, B., Harvold, K. & Skogheim, R. (2009). Forhandlingsbasert byutvikling. I: regionforskning, N. i. f. b.-o. (red.): Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Norsk Eiendom. (2012a). Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner. 2.
- Norsk Eiendom. (2012b). *Pressemelding: Raskere regulering gir bedre verdiskaping i eiendom*. Oslo: Norsk Eiendom,.
- Nygårdsveien veistyre. (2009). *Brev til Plan- og bygningsetaten; Ber om utsatt høringsfrist - Nydalsveien 16 - 26*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Nylehn, B. (1999). *Organisasjon og ledelse: en innføring*: Kolle.
- Nylehn, B. (2002). *Prosjektorganisering: teorigrunnlag og implikasjoner*: Fagbokforlaget.
- Oksstad, G. (2007, 05.10.2007). Havstein gård blir solgt. *Adresseavisen*.
- Okstad, G. (2007, 19.09.2007). Exit for Havstein. *Adresseavisen*.

- Olsson, N. (2011). *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim: Tapir akademisk. 76 s., ill. s.
- Oslo kommune. (1990a). *Kommunedelplan - Nydalen*. Bystyret. Oslo.
- Oslo kommune. (1990b). *Kommunedelplan Akerselva Miljøpark*. Bystyret. Oslo.
- Oslo kommune. (2004). *Kommuneplan 2004 - Oslo mot 2020*. Byrådet. Oslo.
- Oslo kommune. (2005). *Reguleringsbestemmelser for Sandakerveien 121, Gnr. 77 og Bnr. 88, med flere - S3853 Alternativ B*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2006a). *Uttalelse - Nydalsveien 16-26*. Byantikvaren. Oslo.
- Oslo kommune. (2006b). *Uttalelse - Nydalsveien 16 - 26*. Bydel Nordre Aker. Oslo.
- Oslo kommune. (2006c). *Varsel om igangsatt regulering, Sandakerveien 113-119*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2007). *Konklusjon område- og prosessavklaring, avklaringsmøte - Sandakerveien 113-119*. Plan og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2008a). *E-post fra Plan- og bygningsetaten til Cowi; Brev om orientering vedrørende framdrift - Sandakerveien 113*. bygningsetaten, P.-o. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2008b). *E-postkorrespondanse - Avtale om kort introduksjonsmøte - Sandakerveien 113*. Plan og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2008c). *Planskisse bes prioritert - Sandakerveien 113*. byutvikling, B. f. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2009a). *Brev til Byrådsavdeling for byutvikling; Underretning om fremdrift - Nydalsveien 16 - 26*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2009b). *Brev til Nygårdsveien veistyre; Utsatt høringsfrist - Nydalsveien 16 - 26*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2009c). *Kommunedelplan for torg og møteplasser*. Bystyret. Oslo.
- Oslo kommune. (2009d). *PBEs saksfremstilling til offentlig ettersyn - Nydalsveien 16 - 26: Forslagsstillers planbeskrivelse*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2009e). *Planforslag til offentlig ettersyn - Nydalsveien 16-26 - Reguleringsplan (3 Alternativer)*. Plan og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2010a). *Plansak til politisk behandling - Nydalsveien 16 - 26; Forslagstillers planbeskrivelse*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.
- Oslo kommune. (2010b). *Plansak til politisk behandling - Nydalsveien 16 - 26; PBEs saksfremstilling*. Plan- og bygningsetaten. Oslo.

- Pinto, J. K. (2012). *Project Management: Achieving Competitive Advantage*: Pearson Education, Limited.
- Pir II Oslo. (2012: Revidert 30.05.2012). *Planforslag for Sorgenfriveien 18, Tempe*. Trondheim. 40 s.
- PKA Arkitekter. (2007). *Detaljert reguleringsplan for Sjetnan nedre, Foreløpig planbeskrivelse*. Byplankontoret. Trondheim.
- PKA Arkitekter. (2011). *Anmodning om oppstartsmøte, igangsetting av privat planarbeid - Sjetnan Nedre*. Byplankontoret. Trondheim.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2010). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*: Senter for eiendomsfag.
- Samset, K. (2007). Generelt om prosjekter og utfordringer i tidligfasen. I: Sunnevåg, K. J. (red.). *Concept rapport*. Trondheim: Concept-programmet.
- Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen: valg av konsept*: Tapir akademisk forlag.
- Statens vegvesen. (2012). *Miljøpakken i Trondheim: Tilleggsutredning trinn 2*. Molde/Trondheim.
- Statistisk sentralbyrå. (2013). *Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, vedtatte reguleringsplaner (kalenderdager)*. J1. Konsern - Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø - nivå 2 (K) etter region, statistikkvariabel og tid. Brønnøysund. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/ShowTable.asp?FileformatId=2&Queryfile=20136722522331324027Kostra2K9217J1Ko&PLanguage=0&MainTable=Kostra2K9217J1Ko&potsize=70> (lest 05.04.2013).
- Store Norske Leksikon. (2007). *Grunnrente*: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <http://snl.no/grunnrente> (lest 12. november).
- Tawney, R. H. (1921). *The Acquisitive Society*. Brighton: Wheatsheaf.
- Thompson, J. D., Scott, W. R. & Zald, M. N. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*: Transaction Publishers.
- Trondheim kommune. (2005). *Mulighetsstudie - Tiller øst*. Plan og bygningsetaten. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2008a). *Kommuneplanens arealdel 2007 - 2008*. Bystyret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2008b). *Saksframlegg: Sorgenfriveien 18, Fastsetting av planprogram*. Bygningsrådet. Trondheim.

- Trondheim kommune. (2008c). *Saksframlegg; Lade Allé 59 -73; Forslag til reguleringsplan med planbestemmelser*. Byplankontoret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2009a). *Forslag til reguleringsplan - Lade allé, planbeskrivelse: Planlagt gjennomføring*. Bygningsrådet. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2009b). *Forslag til reguleringsplan - Lade Allé; Beskrivelse av planområdet, eksisterende forhold*. Byplankontoret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2009c). *Møtereferat: Lade Alle 59-13 møte etter avvist plan - videre prosess*. Bygningsrådet. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2009d). *Saksprotokoll: Lade allé 59-73, forslag til reguleringsplanarbeid med planbestemmelser*. Bygningsrådet. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2009e). *Tilbakemeldingsbrev etter oppstartmøte i plansak; Sorgenfriveien 12, 14, 15 og 18, Forespørsel om oppstart av arbeid med privat reguleringsplan*. Byplankontoret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2010a). *Saksframlegg: Sorgenfrivegen 18, Fastsetting av planprogram*. Bygningsrådet. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2010b). *Saksprotokoll: Sorgenfrivegen 18, fastsetting av planprogram*. Bygningsrådet. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2011a). *Saksframlegg detaljregulering Havstein gård*. Byplankontoret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2011b). *Tilbakemeldingsbrev etter oppstartsmøte i plansak - Sjetnan Nedre*. Byplankontoret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2013a). *Kommuneplanens arealdel 2012-2024*. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2013b). *Kommuneplanens arealdel 2012 - 2024*. Bystyret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2013c). *Saksframlegg, Detaljregulering av Sjetnan nedre, sluttbehandling*. Byplankontoret. Trondheim.
- Trondheim kommune. (2013d). *Saksframlegg: Detaljregulering av Sorgenfriveien 18, gnr/bnr 73/72, offentlig ettersyn*. Bygningsetaten. Trondheim.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*: Sage Publications.

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Fase 1 – Rammesetting (Løs og uformell prat) ca. 5min

- Introduksjon om kandidatene
- Informer om lydopptak
 - Lydopptak er frivillig og vil kun bli brukt som datagrunnlag til denne oppgaven
 - Intervjuobjektet har mulighet for sitatsjekk
- Bakgrunn og formål med intervjuet
 - Masteroppgaven er avsluttende eksamen i studiet
 - Målet er å besvare problemstillingen i masteroppgaven
 - Presentere problemstillingen
- Ønskes anonymitet i forbindelse med intervjuet?
 - Hvis ja, noen spesiell grunn?

Fase 2 – Intervjuobjektets erfaringer ca. 5 min

- Fortell kort om din bakgrunn.

Fase 3 – Fokusering ca. 30 min

- **Fortell kort om prosessen i gjeldene regulerings sak**
 - Var det noen forhold i saken som skilte seg ut fra andre saker?
 - Tid, kompleksitet etc.?
- **Hva var deres organisasjons mål for utarbeidelse av reguleringsplanen?**
 - Hvordan sammenfalt dette målet med motpartens mål?
 - Hvilken forståelse hadde motparten for deres mål?
 - Hvilke kompromisser ble gjort i regulerings saken?
- **Hva er de viktigste faktorene for en vellykket reguleringsprosess?**
 - Hvilke av disse faktorene var til stede i denne regulerings saken?
 - Hvilke av disse faktorene var fraværende i denne regulerings saken?
- **Hvordan var kommunikasjonen mellom initiativtaker og planmyndighet?**
 - Hyppighet, formell/uformell etc.?
 - Hadde partene kjennskap til hverandre fra tidligere plansaker?
- **Vil du beskrive reguleringsprosessen og -planen som vellykket?**
 - Hvorfor var den vellykket eller ikke vellykket?
 - Hva kunne vært gjort annerledes?

Fase 4 – Tilbakeblikk Ca. 5 min

- Oppsummere funn
- Har jeg forstått intervjuobjektet riktig?
- Gjennomgå svar dersom de er uklare
- Noe intervjuobjektet vil legge til?

Fase 5 – Avslutning

- Takke for intervju

