

Trygve Risan Leikvam

Bruk av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet i reguleringsplaner

En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås ungdomsskole i Trondheim kommune

Masteroppgave i Master i fysisk planlegging

Veileder: Jan Anders Syltern

Medveileder: Yngve Karl Frøyen

Juni 2022

Trygve Risan Leikvam

Bruk av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet i reguleringsplaner

En casestudie basert på forsinket utbygging av
Granås ungdomsskole i Trondheim kommune

Masteroppgave i Master i fysisk planlegging
Veileder: Jan Anders Syltern
Medveileder: Yngve Karl Frøyen
Juni 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og design
Institutt for arkitektur og planlegging



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Denne oppgaven er min masteroppgave i Fysisk planlegging ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitetet NTNU og markerer slutten på min utdanning ved NTNU. Masterprogrammet mitt består av et toårig studium ved instituttet for arkitektur og planlegging i Trondheim. Kurset heter FP4400 masteroppgave i fysisk planlegging.

Årsaken til valgt tema er min interesse i eiendomsbransjen og valgt case er en pågående prosess som har berørt flere erfarne, og store eiendomsaktører. Interessen ble vekket da en rekke firma innenfor bransjen fikk flere byggeprosjekter stoppet grunnet manglende dekning av skolekapasitet. Prosjektene måtte ofte stanse midt i byggeprosessen. Flere av aktørene har tapt store summer på en langsom prosess der egentlig lite er mulig å dokumentere av hendelser og utvikling. Dette gjør temaet interessant ettersom jeg er nysgjerrig på hva som faktisk har skjedd. Målet er å finne ut hva som er årsaken til situasjonen, hvilke forhold er vurdert i prosessen og potensielt hvordan prosessen kan bedres. Jeg jobber selv i bransjen og har derfor stor interesse og nytte av dette dagsaktuelle temaet.

Jeg ønsker å takke mine professorer på instituttet for inspirasjon til valg av oppgave og veiledning i tidlig fase. Jeg ønsker også å takke min veileder Jan Anders Syltern fra PWS Eiendom for veiledning, samt min biveileder ved NTNU, Yngve Karl Frøyen. Jeg ønsker samtidig å rette en takk til alle deltakere som stilte opp til intervju, og var tilgjengelig for spørsmål underveis.

Trygve Risan Leikvam

Trondheim, 14. juni 2022

Sammendrag

Foreliggende masteroppgave er en studie av bruk av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet i reguleringsplanlegging.

Utbyggere i Trondheim får ikke godkjent byggesøknader dersom det ikke er tilstrekkelig dekning av skoleplasser i en skolekrets. Dette kan føre til store forsinkelser og ekstra utgifter for utbyggerne, potensielt også for kommunen, dersom bygningsmyndigheten avslår søknader som ellers er i tråd med overordnede planer.

Ved utbygging av flere boliger i en bydel vil behovet for skoleplasser øke, og det må derfor bygges nye skoler. Dersom kommunen ikke prioriterer skolebygging, står utbyggerne fast, i og med at det ikke er tillatt å la private aktører bygge ut sosial infrastruktur. Dette gjør byggeprosjekter uforutsigbare og vanskelig å planlegge. En ambisjon med oppgaven har vært å forsøke og finne ut hvordan kommunen og utbyggere i fellesskap kan finne løsninger som gjør situasjonen mer forutsigbar og fører til mindre samfunnsøkonomisk tap.

Denne masteroppgaven undersøker konsekvenser av byggestans som følge av rekkefølgekrav knyttet til skolekapasitet. Tittelen på oppgaven er: *Bruk av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet i reguleringsplaner. En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole i Trondheim.* Problemstillingen lyder følgende: *Hva er konsekvensene av bruk av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet i reguleringsplaner, og kan bedre samhandling redusere ulempene for aktørene?*

Opgaven tar i bruk kvalitative forskningsmetoder hvor åtte intervjuer er gjennomført. Fire private aktører og fire offentlige tilsatte er intervjuet for å klarlegge prosessen rundt Granås og holdninger generelt hos aktørene. I tillegg er det utført et dokumentstudium av saksdokumenter i bygningsrådet fra tidligere behandlede saker i skolekretsen. Som del av dokumentstudiet er også epostkorrespondanse mellom utbyggerne som ble rammet av byggestansen i Østbyen i Trondheim gjennomgått. Problemstillingen besvares gjennom seks forskningsspørsmål, som blir drøftet i lys av plan og eiendomsteori samt funn av data gjennom empiri.

Studiet avdekker store forskjeller i oppfatningen av hva som har skjedd i den konkrete saken Granås, og hvem som er ansvarlig. Samtidig avdekker intervjuene at respondentene på generell basis ikke har så ulikt syn på hva som burde skje i slike saker. Det fremkommer at nåværende planer, saksbehandling og rutiner hos kommunen ikke er gode nok for å skape forutsigbarhet i bransjen samtidig med at samarbeidet mellom administrativt, politisk nivå og

utbyggerbransjen ikke er optimalt. Dokumentstudien viser i tillegg at saker som fremmes for behandling har begrenset vurdering av juridiske aspekter. Studien viser også at det er utstrakt lobbyvirksomhet i caset.

Avslutningsvis diskuteres det løsningsforslag gjennom drøfting av funnene. Basert på intervju og dokumentstudie konkluderes det med at åpenhet og dialog mellom partene er sentralt. Samtidig bør det vurderes rutineendringer hos kommunen med tanke på utforming av kommuneplanens arealdel, og innføring av tidsfrister.

Abstract

The present master's thesis is a study of the use of sequencing provisions related to school capacity in zoning planning.

Developers in Trondheim will not get building applications approved if there is insufficient coverage of school places in a school district. This can lead to major delays and extra costs for the developers, potentially also for the municipality, if the building authority rejects applications that are otherwise in line with overall plans.

When developing more homes in a district, the need for school places will increase, and new schools must therefore be built. If the municipality does not prioritize school construction, the developers will be stuck, because it is not permitted for private actors to expand social infrastructure. This makes construction projects unpredictable and difficult to plan. An ambition with the the thesis has been to try and find out how the municipality and developers together can find solutions that make the situation more predictable and lead to less socio-economic loss.

This master's thesis examines the consequences of construction stoppage as a result of sequence requirements related to school capacity. The title of the thesis is: *Use of sequence provisions on sufficient school capacity in zoning plans. A case study based on the delayed development of Granås Ungdomsskole in Trondheim.* The main research question is the following: *What are the consequences of using sequence provisions on sufficient school capacity in zoning plans, and can better collaboration reduce the disadvantages for the actors?*

The thesis uses qualitative research methods where eight interviews have been conducted. Four private actors and four public employees were interviewed to clarify the process around Granås and attitudes in general among the actors. In addition, a study of public documents from the building council has been carried out examining previously processed cases in the school district. As part of the study of documents, email correspondence between the developers who were affected by the construction stoppage in Østbyen in Trondheim has also been reviewed. The main research question is answered through six sub-research questions, which are discussed in the light of plan and property theory as well as findings of data through empirical data.

The study reveals major differences in the perception of what has happened in the specific case of Granås, and who is responsible. At the same time, the interviews reveal that the

respondents on a general basis do not have such a different view of what should happen in such cases. It emerges from the current planning, case processing and routines at the municipality are not good enough to create predictability in the industry at the same time as the cooperation between the administrative, political level and the developer industry is not optimal. The study of documents also shows cases that are submitted for processing have a limited assessment of legal aspects. The study also shows that there is extensive lobbying in the case.

In the end, solution proposals are discussed through discussion of the findings. Based on the interview and study of documents, it is concluded that openness and dialogue between the parties is key. At the same time, changes in routines should be considered by the municipality with a goal to designing the area part of the municipal plan, and introducing deadlines.

Innhold

Forord	
Sammendrag	i
Abstract	iii
1. Innledning.....	1
1.1 Introduksjon av tema	1
1.2 Problemstilling	3
1.3 Begrepsavklaring.....	6
2. Teori og kunnskapsgrunnlag	7
2.1 Generelt om teorisituasjon.....	7
2.2 Lovverk	7
2.3 Makt og rollefordeling.....	11
2.4 Top down.....	12
2.5 Governance og Governing.....	12
2.6 Tillit og samfunnskontrakt	13
2.7 Lobbyisme	13
2.8 Tillatelse til tiltak.....	14
2.9 Ekspropriasjon.....	17
2.10 Dispensasjon.....	18
2.11 Demografi	18
2.12 Utbyggingsavtaler	20
2.13 Tilbud og etterspørsel	21
2.14 Risikovurderinger	23
3. Metode.....	24
3.1 Kvalitativ forskningsmetode	24
3.2 Forskningsstrategi	25
3.3 Case som forskningsmetode	26
3.4 Metodetriangulering	27
3.5 Dokumentstudier	27
3.6 Intervju	28
3.7 Utvalg	29
3.8 Arbeid og analyse av data.....	30
3.9 Kvalitetssikring	31
3.10 Etikk	32
3.11 Avgrensninger i bruk av metode	33
4. Empiri	34
4.1 Dokumentstudie, registrering antall avslåtte saker i bygningsrådet.....	34

4.2 Dokumentsstudie; Gjennomgang av avslagsgrunner og hvilke forhold som ble vektet av myndigheten	35
4.3 Dokumentsstudie, mailkommuniaksjon	42
4.4 Intervjusammendrag	43
4.5 Tidsoversikt	50
4.6 Interessematrise	50
5. Diskusjon.....	51
5.1 Innledning.....	51
5.2 Kunnskapsgrunnlag og faktum.....	51
5.3 Forsknings spørsmål.....	52
5.4 oppsummering	72
6. Konklusjon	75
6.1 Hvor ofte gis avslag på byggesøknad som følge av manglende skolekapasitet og hvor lenge utsettes byggetillatelse?.....	75
6.2 Er det sammenheng mellom utbyggingsområder avsatt i KPA og bygging av skoler?	75
6.3 Økes skolekapasiteten når utbygger regulerer eller søker om å bygge boliger?	75
6.4 Hvilke ulempestvurderinger knyttet til boligbygging gjør kommunen rundt dispensasjonssaksbehandling av byggesaker der kapasiteten er anstrengt.....	75
6.5 Hva er de direkte og indirekte økonomiske konsekvensene (både kommunale og private) av en utsettelse, og påvirker slike utsettelser boligprisene til sluttbruker?	75
6.6 Hvordan kan det offentlige og det private samhandle bedre i slike situasjoner?	75
7. Avsluttende refleksjon.....	76
7.1 Kritikk	76
7.2 Erfaringer.....	76
Referanser.....	78
Vedlegg	84
Vedlegg 1: Samtykkeskjema	84
Vedlegg 2: Intervjuguide utbygger.....	87
Vedlegg 3: Intervjuguide kommunen	88

Figurer

Figur 1: Skolekapasitet Trondheim (Trondheim kommune, 2021b).....	2
Figur 2: Skolekapasitetskart datert 24.02.22 (Trondheim kommune, 2021b).	2
Figur 3: Reguleringskart skoletomt Granås ungdomsskole (Trondheim kommune, 2021c).	3
Figur 4: Norges planhierarki (Sander, 2021)	8
Figur 5: KPA Trondheim 2012 - 2014 (Trondheim kommune, 2021g).....	9
Figur 6: Eksempel reguleringskart boligområde Østbyen (Trondheim kommune, 2020d)	10

Figur 7: Eksempel utviklingsprosess (Egenprodusert).....	15
Figur 8: Antall levendefødte i Trondheim i perioden 2000-2020 (Trøndelag i tall, 2022).....	19
Figur 9: Prosentvis endring i aldersgrupper mot 2050 (Trøndelag fylkeskommune, 2020)	20
Figur 10: Tilbud og etterspørselskurven for et marked (Sundbye, 2018)	22
Figur 11: Utsnitt situasjonsplan Væresvegen 44 (Trondheim kommune, 2019b)	36
Figur 12: Utklipp reguleringskart Osvegen 52 byggetrinn 5 (Trondheim kommune, 2020a) .	37
Figur 13: Utklipp reguleringsplan Ranheim (Trondheim kommune, 2020c)	38
Figur 14: Utklipp reguleringskart Osvegen 52 byggetrinn 6 (Trondheim kommune, 2020d) .	39
Figur 15: Situasjonsplan Sæterlia Øvre (Trondheim kommune, 2020e)	39
Figur 16: Situasjonsskart Grilstad Marina B3 (Trondheim kommune, 2021a)	40
Figur 17: Situasjonsplan Ranheim Vestre (Trondheim kommune, 2022a).....	41
Figur 18: Situasjonsplan og plankart Haakon VII's gate 4 (2022b)	42
Figur 19: Tidslinje saksutvikling (Egenprodusert).....	50

Tabeller

Tabell 1: Saksoversikt skolekapasitet 2020 (Egenprodusert).....	35
Tabell 2: Saksoversikt skolekapasitet 2021 (Egenprodusert).....	35
Tabell 3: Saksoversikt skolekapasitet 2022 – april (Egenprodusert)	35
Tabell 4: Interessematrise (Egenprodusert).....	50

1. Innledning

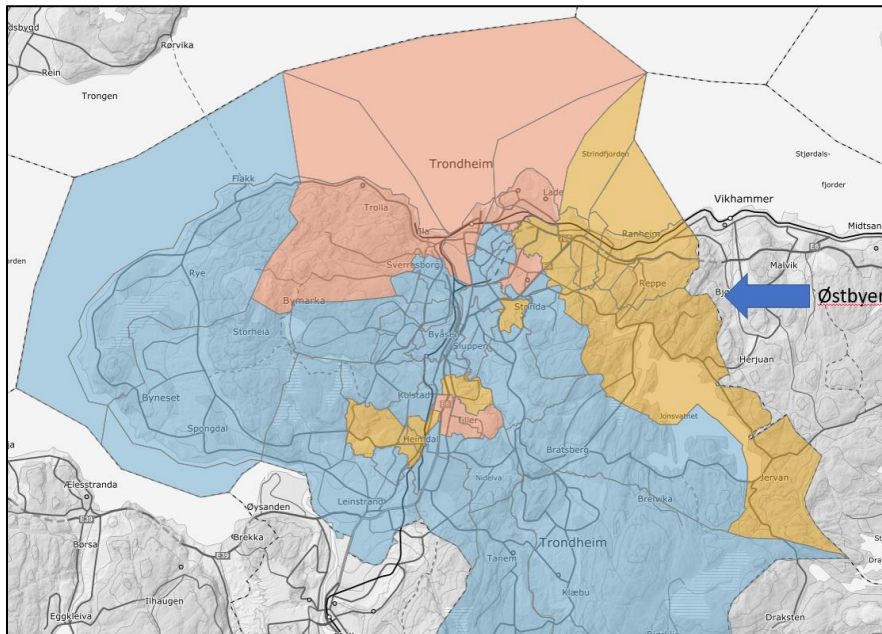
Innledende kapittel introduserer tema og bakgrunn for oppgaven og problemstillingen. Videre introduseres forskningsspørsmålene og begrepsavklaringer. Avslutningsvis beskrives oppgavens struktur. Oppgaven baserer seg delvis på min oppgave i teori og metode (AAR4874) fra høsten 2021, *Konsekvenser knyttet til bruken av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet. En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole* (Leikvam, 2021). Mye tekst er hentet direkte derfra ettersom oppgaven ble skrevet med hensikt å være begynnelsen på masteroppgaven.

1.1 Introduksjon av tema

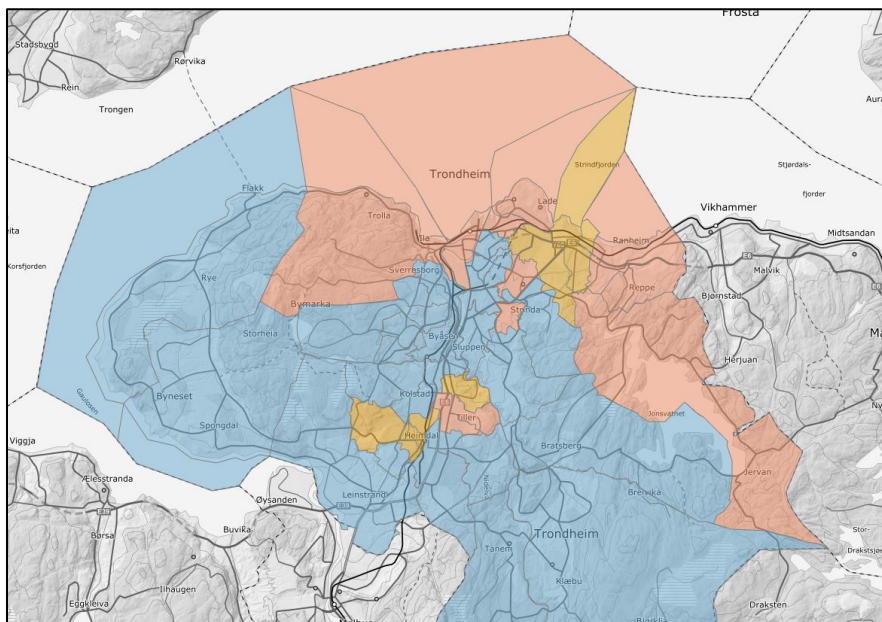
For at utbyggere skal få lov til å bygge nye boliger i et område er de avhengige av godkjenninger fra kommunen. Godkjenning gis gjennom to prinsipielle nivå; Detaljreguleringsplan avklarer rammene for prosjektet og en byggetillatelse godkjenner detaljert prosjekt. Kommunen er øverste plan- og byggesaksmyndighet på kommunalt nivå og har myndighet til å starte eller stoppe, evt godkjenne det de vil innenfor lovbestemte rammer. Rammene i dette tilfelle utgjøres av rekkefølgebestemmelser ihht plan- og bygningsloven § 12 – 7 nr 10, knyttet til opparbeiding av nødvendig sosial infrastruktur, før det kan gis byggetillatelse.

Denne masteroppgavens tema og problemstilling omhandler bruk av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanlegging for å styre hastigheten på boligbygging. Dette temaet forskes på gjennom en studie av boligutbygging i Østbyen, nærmere bestemt på Ranheim, Charlottenlund og Fortunalia. Utbyggerne har i dette området tidligere fått godkjent dispensasjoner for å bygge boliger til tross for at bydelen har hatt svært begrenset skolekapasitet. Men høsten 2019 fikk en rekke boligutviklere nei til å fortsette arbeidet grunnet for lav dekning av skolekapasitet. Årsaken var at den planlagte nye ungdomskolen Granås ungdomsskole ikke var kommet tilstrekkelig langt utviklingsprosessen. Pågående utbygginger ble stoppet med halvferdige prosjekt og andre utbyggere kom ikke i gang med sine nye prosjekter. Det medførte nødvendigvis store økonomiske tap for utbyggerne. Flere av de rammede aktørene gikk sammen om å skrive brev til kommunen der de ba om fortgang på skoleutviklingsprosessen, slik at de kunne fortsette med sine prosjekter. Kommunen opprettholdt sine avslag og ga etter hvert enda flere avslag, helt frem til høsten 2021. Gjennom tett oppfølging av det politiske nivå oppnådde man da forståelse for at «nok er nok» og politikerne vedtok at skolesituasjonen skulle anses for løst i vedtak i bygningsrådet, sak 210/21, datert 07.09.2021 (Trondheim kommune, 2021a). Utbyggerne har gjennom hele

prosessen ment at det ikke har skjedd noen endring i skolesituasjonen knyttet til Granås ungdomsskole i løpet av de to årene. Situasjonen er fortsatt den samme i dag (juni 2022) som høsten 2019. De mener derfor at kommunen kun har utsatt prosjektene i to år uten grunnlag (Daglig leder Trym bolig, personlig kommunikasjon, 13. desember 2021).



Figur 1: Skolekapasitet Trondheim. Etter vedtaket 07.09 er det nå åpnet opp for bygging i gul sone i Østbyen. (Trondheim kommune, 2021b).



Figur 2: Kart datert 24.02.22 viser at siden 05.10.21 er 4 skolekretser igjen stengt i Trondheim Øst (hentet 07.03.22) (Trondheim kommune, 2021b).

Kommunen opplyser på sine sider at Granås ungdomsskole er planlagt ferdig i 2026 (Trondheim kommune, 2021b). Det er samme tidspunkt som før byggestoppene kom i 2019.

Utbyggerne hevder at det heller ikke er andre fremskritt rundt tomta siden 2019. Eksempelvis er tomta heller ikke innkjøpt av kommunen. Boligutbyggerne spør seg derfor om det har vært andre årsaker til at kommunen stoppet byggesakene i 2019. Eksempelvis har det vært nevnt fra faglig leder i Godhavn Utbygging, som også ble rammet av byggestoppen, at kommunale behov for å spre eller utsette økonomiske investeringer kan påvirke slike kommunale ervervsprosesser (Faglig leder Godhavn utbygging, personlig kommunikasjon. 01.12.2021). Begge de to overnevnte aktører viser til at sentrale politikere og administrasjonen i Trondheim kommune antyder at begrenset skolekapasitet vil styre deler av byens boligutvikling framover. Det vil gi en helt ny situasjon når det gjelder boligutvikling og kunne gi store konsekvenser for boligmarkedet framover. Det er tydelig stor irritasjon hos utbyggerne over situasjonen, som formidles videre til meg som forsker. Det er åpenbart et behov for å undersøke hva som har skjedd og klarlegge hva som er rene spekulasjoner og hva som er reelle effekter.



Figur 3: Reguleringskart skoletomt Granås ungdomsskole. Skoletomta ble regulert allerede i 2017. (Trondheim kommune, 2021c).

1.2 Problemstilling

Ut fra det ovenstående har jeg formulert følgende problemstilling;

Hvilke konsekvenser gir bruk av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet i reguleringsplaner, og kan bedre samhandling redusere ulempene for aktørene? En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole.

Dagens utbyggere får ikke igangsatt bygging uten byggetillatelse fra kommunen. For å få tillatelsen er det mange forhold som må være på plass i henhold til Plan- og bygningsloven (§ 12-4), herunder skolekapasitet i bydelen utbygger skal bygge i (Lovdata, 2021). Om ledig

skolekapasitet ikke dekker behovet som skapes av de planlagte boliger, vil det ikke bli gitt tillatelse til tiltak. Boligutvikleren vil da naturlig få utfordringer med å drive sin virksomhet. De får ikke igangsatt bygging, kunder får ikke det de er lovet, de ansatte vil ikke ha noe å gjøre, og finanskostnadene på kjøp av tomt og prosjektutvikling vil fortsette å løpe. Utviklerne vil også slite med å eventuelt selge tomtene ettersom ingen får bygge før kommunen bygger skole.

Utbygger kan ikke selv bygge skolen ettersom det foreligger et lovforbud mot å bygge sosial infrastruktur på vegne av kommunen (Lovdata, 2021). Loven understreker at det er kommunens plikt å bygge skoler. Bransjen er dermed avhengig av intern koordinering i kommunens etater, og i tillegg koordinering mellom det private og offentlige for å få på plass tilstrekkelig skolekapasitet for å fullføre prosjektet. Et åpenbart spørsmål er; dersom det mangler skolekapasitet i enkelte bydeler, hvorfor bygger ikke kommunen flere skoler når utbygger er villige eller ønsker å bygge flere boliger? Sentrale tema er kommunal prioritering av midler til utbygging av sosial infrastruktur og rekkefølgebestemmelser i utbyggingsprosessen. Flere byggesaker i ulike områder i Trondheim har blitt utsatt i to til tre år grunnet mangel på byggetillatelse ettersom det ikke er god nok skolekapasitet i området. Ringvirkningene vil være at store deler av boligutbyggingsbransjen settes på vent, hvis de ikke har andre prosjekter som kan erstatte det som går i lås (Faglig leder Godhavn utbygging, personlig kommunikasjon. 01.12.2021).

Kan det være spesifikke grunner til at kommunen holder igjen? En mulig årsak er at kommunen ikke vil bygge skoler uten å vite at det er et sikkert behov. De kan da mene at boligene må bygges først, men en slik prosess er ikke realistisk ettersom boligene ikke kan bygges før skolen. Det blir en form for «høna og egget» diskusjon. Frykten for tomme skoleplasser kan likevel være en sentral årsak, selv om det framstår noe ulogisk. Generell svak kommuneøkonomi kan også spille inn. Det er dyrt å bygge og derfor vil kommunen tenke seg om flere ganger før det gjennomføres et slikt prosjekt. Prioritering mellom ulike offentlige tiltak gjøres av både administrasjon og politikere hele tiden. Ofte er det tiltak med tydelig folkelig profil eller «velgertekke» som vinner. Utbyggere er ikke så mange, målt opp mot et større nabolag et annet sted i byen som har lyst på ny idrettshall eller en VM-hoppbakke.

Det vil være av betydelig samfunnsmessig interesse å undersøke årsaken til at kommunen holder igjen ved utbygging av nye skoler, samtidig som man undersøker hvordan byggebransjen opplever virkningen av slike tiltak. Like interessant er å finne ut hvordan

utbyggerne forholder seg til problemstillinger som oppstår ved ikke innvilget byggetillatelse som følge av mangel på skolekapasitet. Hvor omfattende er de økonomiske tapene og hva de gjør for å komme videre i slike tilfeller. Settes alle prosjekter på vent eller prøver de å investere i andre prosjekter. Selges eiendommene de har fått avslag på eller avventer de mulig godkjenning. Har de nok egenkapital til å satse andre steder, og overlever de en eventuell utbyggingstans.

Parallelt med dette er det også viktig å forsøke å finne ut hvilke ulemper/fordelsvurderinger kommunen gjør for seg selv og samfunnet som helhet, i de sakene som de får til behandling.

Et tredje forhold kan være å undersøke om mangel på skolekapasitet også medfører direkte økonomiske tap for kommunen selv.

Målet er å være så nøytral som mulig gjennom prosessen. Det er likevel slik at gjennom forskerens bakgrunn i den private eiendomssektoren, kan det ikke avvises at dette ståstedet i noen grad har påvirket hvilke spørsmålsstillinger som har vært viktigst å klarlegge.

Forskningsspørsmålene som er valgt er som følger:

1. *Hvor ofte gis avslag på byggesøknad som følge av manglende skolekapasitet og hvor lenge utsettes byggetillatelser?*
2. *Er det sammenheng mellom utbyggingsområder avsatt i KPA og bygging av skoler?*
3. *Økes skolekapasiteten når utbygger regulerer eller søker om å bygge boliger?*
4. *Hvilke ulempestvurderinger knyttet til boligbygging gjør kommunen rundt dispensasjonssaksbehandling av byggesaker der kapasiteten er anstrengt.*
5. *Hva er de direkte og indirekte økonomiske konsekvensene (både kommunale og private) av en utsettelse, og påvirker slike utsettelser boligprisene til sluttbruker?*
6. *Hvordan kan det offentlige og det private samhandle bedre i slike situasjoner?*

1.3 Begrepsavklaring

1.3.1 Skolekapasitet

Det beregnete antall skoleplasser en skole kan romme. I Trondheim er skolekapasitet satt til 90 % av faktisk maks-kapasitet. Dette synliggjøres gjennom et eget kart (figur 1 og 2) som revideres med ujevne mellomrom.

1.3.2 Tillatelse til tiltak

Med dette menes alle tiltak som krever tillatelse etter plan og bygningsloven og som samtidig gir anledning til å stille krav til innfrielse av rekkefølgekrav.

1.3.3 KPA

Kommuneplanens arealdel.

1.3.4 Lobbyisme

Påvirkningsaktivitet rettet direkte mot endelige beslutningstakere i det offentlige.

1.3.5 Risiko

Muligheter og utfordringer som oppstår i en utviklingsprosess veid mot potensielle konsekvenser.

2. Teori og kunnskapsgrunnlag

2.1 Generelt om teorisituasjon

Det er begrenset med teori rundt temaet rekkefølgebestemmelser. I de seneste årene er det skrevet tre masteroppgaver på NTNU med fokus på utbyggingsavtaler/rekkefølgebestemmelser, der alle tre kan være aktuelle å trekke inn. Asplan Viak (2009) sin landsomfattende undersøkelse gir interessante bidrag, det samme gjør Norsk Eiendom (2019) sin håndbok. Det generelle inntrykket er imidlertid at det er begrenset med tidligere forskning på feltet, og den forskningen som finnes er primært innenfor utbyggingsavtaler. Av interesse for oppgaven er ellers to rettsavgjørelser fra inneværende år som har vurdert lovligheten av gitte rekkefølgebestemmelser. Vurderingen har vært knyttet til hvor langt kommunen kan gå i å pålegge utbyggerkrav. I seg selv sier ikke disse to dommene noe om sosial infrastruktur, men de antyder at utbyggere nå er villige til å fremme saker for rettsapparatet dersom de rekkefølgekravene ansees å være for tøffe (Norsk Eiendom, 2021).

2.2 Lovverk

2.2.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens oppgave er å avgjøre hvordan områder og arealer skal benyttes og reguleres. Lovens formål er å sørge for god ressursutnyttelse og bærekraftig utvikling ved bruk av areal. Kommunens oppgave er å bestemme arealformålet i Kommuneplanens arealdel (KPA) i samråd med statlige myndigheter på fylkes- og kommunalt nivå. Plan- og bygningsloven består av flere deler, deriblant en plandel, en byggesaksdel og en gjennomføringsdel (Leikvam & Olsson, 2014). Loven gjelder for alle former aktivitet knyttet til eiendom og benyttelse av areal i hele landet. Konkrete eksempler kan være riving, oppføring, fasadeendring og andre tiltak tilknyttet bygninger, samt arealplanlegging og diverse inngrep i terreng. I korte trekk omkranser Plan- og bygningsloven alt innen planlegging og byggesaksbehandling (Lovdata, 2021).

2.2.2 Planmyndigheter

Norge har tre overordnede planmyndigheter bestående av staten, fylkeskommunen og kommunen. Staten er øverste planmyndighet og har som oppgave å ivareta nasjonale interesser og målsettinger på landsbasis. Staten er også involvert på regionalt og kommunalt nivå etter behov. Fylkeskommunen er et regionalt organ og en såkalt sektormyndighet på samme linje som staten når det kommer til kommunale planer. Deres ansvar er de regionale planene og strategiene. Det kan eksempelvis være regional utvikling, tannhelse, opplæring, kultur, næringsutvikling og samferdsel. Fylkesmannen er øverste planmyndighet i en region og er et statlig organ. Hen har siste ord i klagesaker ved forslag til plan. Kommunen har

ansvar for utarbeidelse av KPA og andre kommunale planer og byggesaker (Leikvam & Olsson, 2014).



Figur 4: Norges planhierarki (Sander, 2021)

Planmyndighetene har gitte roller som framkommer av § 3. og 5. PBL § 3.1: «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.» (Lovdata, 2021). Loven sier at det skal samarbeides mellom ulike sektorer for å fremme den holistiske samfunnsutviklingen. Planmyndighetene har et ansvar for at dette gjennomføres.

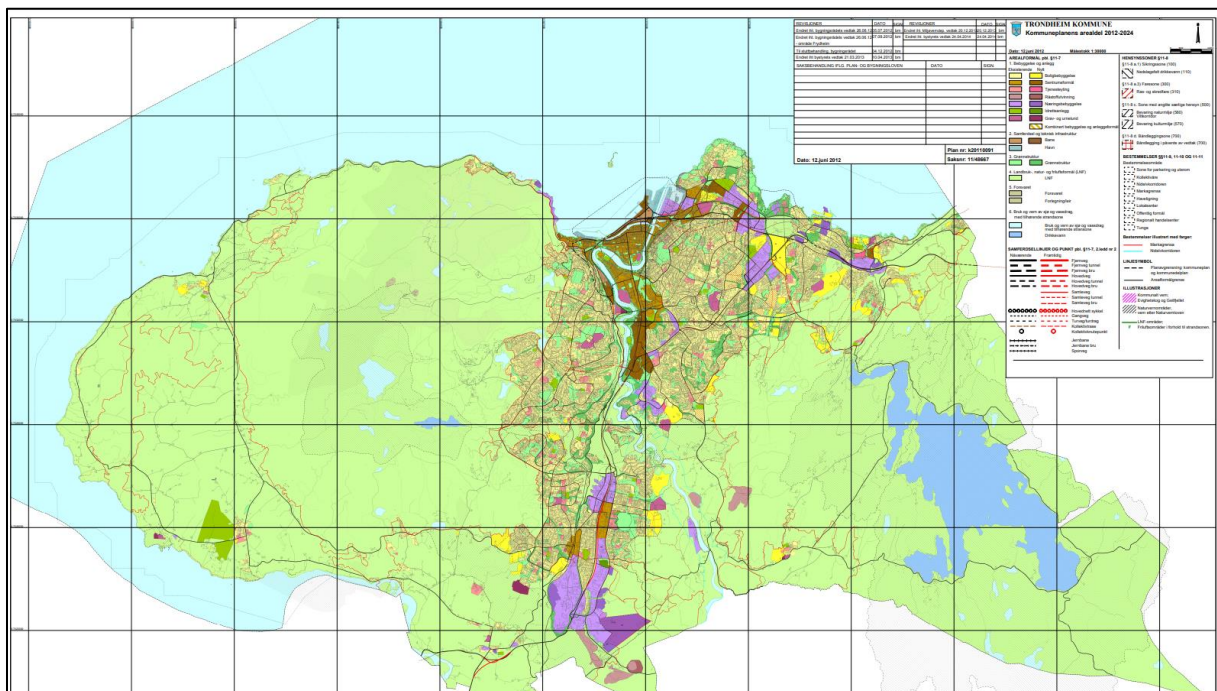
PBL § 5.1: «Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.» (ibid). Planmyndighetenes rolle er å legge til rette for medvirkning gjennom hele prosessen, samtidig påse en god, åpen og oversiktlig prosedyre på tvers av sektorer.

I denne oppgaven blir det et poeng å undersøke om planmyndigheten i tilstrekkelig grad tar medvirkningsplikten inn over seg, og også bidrar til at planleggingen ikke blir unødige langvarig og kostbar, dvs er samfunnsøkonomisk effektiv (PBL § 3-1, 3. ledd).

2.2.3 Plantyper

En kan dele planer inn i to overordnede plantyper innen planfaget på kommunalt nivå; Kommuneplan og Reguleringsplan. Kommuneplanen er kommunens plan for kommunens samlede lovpålagte oppgaver og arealer. Herunder utdyping av ulike interesser, oppfølging av regionale og nasjonale mål, og særskilt vektlagte oppgaver forøvrig. Kommuneplanen deles

inn i en samfunnsdel og en arealdel (KPA) der samfunnsdelen omhandler strategier og mål med et holistisk perspektiv for kommunesamfunnet. Arealdelen (KPA) er kommunens verktøy for styring av areal. Den fastsetter hvilke areal som skal bygges på og hva som skal bevares. Arealdelen består av en planbeskrivelse, planbestemmelser/retningslinjer og kart med arealbruksformål. Vedtatte kommuneplaner er juridisk bindende og kan ikke påklages til overordnede organer (Leikvam & Olsson, 2014). I denne oppgaven er det av interesse å forsøke å finne ut om det er god sammenheng mellom områder som avsettes for boligutbygging i KPA og kommunens planlegging for utbygging av infrastruktur. Videre må det sees på om kommunen gjør en samlet vurdering av omfanget på saker eller boenheter som avslås på grunn av manglende skolekapasitet, og om antallet utsatte saker kan gi samfunnsmessige konsekvenser.



Figur 5: KPA Trondheim 2012 - 2014 (Trondheim kommune, 2021g)

Reguleringsplanen er en detaljert plan med plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse over et avgrenset område som bestemmer hvordan det skal benyttes eller bebygges. Dersom det foreligger en godkjent reguleringsplan, skal alle søknadspliktige tiltak utformes i samsvar med denne. Graden av detaljer avhenger av planens formål og videre arbeid med detaljering. Det er krav om godkjent reguleringsplan for et område før det eventuelt godkjennes større bygge- og anleggsprosjekter samt krav om reguleringsplan dersom KPA fastlegger behovet for reguleringsplan før byggetiltak. Kommunen kan kreve at det utarbeides en reguleringsplan dersom de mener det er behov for det. I motsetning til en kommuneplan kan en

reguleringsplan påklages. I 2015 ble loven endret slik at varighet av en detaljreguleringsplan i prinsippet er ti år, før myndigheten pålegges å gjøre en ny vurdering av planens egnethet. Kommunen skal vurdere alle deler av planen og står i realiteten fritt til å pålegge ny regulering dersom de ønsker å endre deler av den. En reguleringsplan kan utarbeides både av kommunen og en privat aktør (Leikvam & Olsson, 2014).



Figur 6: Eksempel på reguleringskart fra boligområde i Østbyen (Trondheim kommune, 2020d)

Videre deler loven reguleringsplanen inn i to underordnede planer, områdeplan og detaljplan. Områdeplan skal utarbeides av det offentlige, men kan i noen tilfelle delegeres til private. Områdeplan omfatter ofte større områder, men det er ikke et absolutt krav. Ofte er mange forskjellige aktører involvert, og det kan stilles krav til at hele eller deler av områdeplanen må ha en etterfølgende detaljplan for å kunne bygges ut. Detaljplanen er en mer detaljert plan for en eller flere eiendommer i KPA eller områdeplanen. Den har som formål å fremme eller hindre byggetiltak. Private aktører har rett til å fremme sine egne detaljplaner til forslag, men kommunen kan avvise å ta planforslaget til behandling dersom de mener den ikke er forenelig med overordnede planer for området (Leikvam & Olsson, 2014).

I denne oppgaven blir det særlig viktig å undersøke om kommunen vurderer å si nei til oppstart av private reguleringsplaner, som alternativ til å legge inn rekkefølgekrav om tilstrekkelig skolekapasitet. I tillegg er det interessant om en slik vurdering er knyttet til oppfatninger rundt lovlighet av å ha rekkefølgekrav som vedvarer over mange år, og truer planens gjennomføring. PBL § 12-4 sier noe om tidsperspektivet på krav til reguleringsplan:

«Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å

skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.»
(Lovdata, 2021).

Det vil også være interessant å se om kommunen vurderer å sette konkrete tidsangivelser i overordnede planer for når et område kan detaljreguleres.

2.3 Makt og rollefordeling

«Makt er i generell forstand en aktørs evne til å oppnå det de ønsker, og mer spesielt en aktørs evne til å få andre aktører til å gjøre noe som de ellers ikke ville gjort» (Engelstad, 2022).

Makt defineres i ulike former og innebærer at en eller flere aktører har stor påvirkningskraft over andre og kontrollerer mye av deres hverdag. Eksempelvis er staten øverste planmyndighet og har i teorien all makt. Fylkeskommune og kommunen har også stor makt innen planfaget og kan styre utviklingen i sitt representative område blant annet gjennom bruk av rekkefølgebestemmelser.

Maktperspektivet innenfor planfaget er omdiskutert og det er to hovedretninger som skiller seg ut gjengitt av kommuneplanlegger Ingeborg Johnsen (2016). Den ene baserer seg på Habermas og kommunikativ og kollaborativ planlegging som er videreutviklet av planteoretikeren Patsy Healey til en form for samarbeidende planlegging. Den andre retningen tar utgangspunkt i Foucaults maktperspektiv og er videreutviklet av Bent Flyvbjerg og Tim Richardson og er kritisk til den Habermatiske retningen ettersom den ekskluderer makt fra diskusjonen. Retningen basert på Foucault mener at makt alltid er tilstede og tydeliggjør det skjeve styrkeforholdet mellom de involverte parter (Johnsen, 2016).

Ved å først ta utgangspunkt i det Habermatiske perspektivet og Healey sin formulering bør planlegging være kollaborativt. Det er et ønske om å involvere alle berørte parter gjennom samarbeid og dialog slik alle får fremme sine synspunkter og deltatt i prosessen. Denne retningen vokste frem på 90-tallet og høstet stor respekt innen fagmiljøet. John Forester, også en planteoretiker, er en tilhenger av den Habermatiske retningen, men i motsetning til Healey mener han at makttrommet i større grad eksisterer i den kommunikative planleggingen selv om formålet er å involvere alle på likt grunnlag. Han søker et handlingsrettet fokus som skal føre til at planer og handling blir iverksatt, samt fører til resultater innenfor et realistisk perspektiv. Vi kan oppfatte dette som at Forester mener at handling og resultat i større grad «trumfer» medvirkning og prosess. Den Habermatiske retningen mottar også kritikk fra sin «motstridende» part Foucault. Planteoretikerne som tar utgangspunkt i Foucault er blant annet

Fyvbjerg og Richardson som mener at makt alltid er tilstede og argumenterer for at alle involverte parter har ulike utgangspunkt, ressursgrunnlag og motivasjon. De mener derfor at de ulike forutsetningene fører til et maktspill der de med de beste forutsetningene får gjennomslag uavhengig av hva som er mest rasjonelt (ibid). Temaet for denne masteroppgaven er helt avhengig av at partene har forståelse for hverandres roller og oppgaver i samfunnsbyggingen. Makten i reguleringsplanlegging er svært skjevt fordelt i og med at planmyndigheten sitter med all makt både over prosess og vedtak. Oppgaven vil derfor søke å undersøke om kommunen har god dialog med utbyggere rundt temaet skolekapasitet i planleggings- og byggesøknadsprosessene. Samtidig vil forskningen søke å undersøke om partene er bevisste rundt maktutøvelse og om det anvendes kompensierende verktøy som eksempelvis lobbyisme.

2.4 Top down

«Top down» - modellen for planlegging er en form for planlegging der initiativet for oppstart og prosess kommer fra toppen eller makteliten, jfr kap. om makt over. Det betyr at den autoritære maktutøver gir en «ordre» som de underlagte aktørene må iverksette med liten innflytelse og lite/ingen mulighet for medvirkning (Sivertsen, 2012). Dette er en form for planutvikling som er godt kjent fra etterkrigstiden, men som gradvis tapte terreng ut over 70-tallet, og nå er erstattet av mer samarbeidsorienterte planmetoder. Det hevdes likevel i ulike sammenhenger at på grunn av den skjeve maktfordelingen i planleggingen, kan planmyndigheten, om de ønsker det, opptre etter «Top-down» - modellen i plansituasjoner, om de ønsker det.

2.5 Governance og Governing

R. A. W. Rhodes (2007) beskriver governance som en nyere form for styring av samfunnet som tok form på 80- og 90-tallet og innebærer at folket og det private er mer involvert i beslutningsprosesser og politikk. Governance er et svar på den tidligere government som oversettes mer direkte til regjeringsstyre. Governance kan oversettes til noe i kategorien «virksomhetsstyre» som understreker private virksomheters makt i samfunnet. Rhodes (2007) understreker videre at governance kan referere til nettverksbasert styring ettersom et større nettverk gir tilgang på mer innflytelse og dermed også makt. Governance kjennes også igjen ved sitt fokus på samfunnet og det sosiale fremfor den gamle formen governing som hadde hovedsakelig de statlige interessene som prioriteringer. Governance er i praksis en endring av tidligere maktbalanse ved å legge mer makt til folket. I Norge har vi et det som kalles for et representativt demokrati som innebærer at vi har folkevalgte representanter som styrer landet.

Et slikt styringssystem gir makt til folket gjennom stemmerett og valg og gir dermed alle muligheten for å påvirke. Norge er tilhenger av den såkalte «Folkesuverenitetsideen» som tilsier at all legitim statsmakt kommer fra folket selv (Stortinget, 2020).

Governance er slik sett det rådende styringsprinsippet i norske lokalsamfunn, gjennom forholdet mellom politikere, lokal planmyndighet og private planforslagsstillere. I denne oppgaven vil det bli undersøkt om håndtering av skolekapasitetsspørsmål faller inn under governancetradisjonen, dvs drøfting for å finne gode løsninger for virksomhetene, eller om det oppfattes mer som governing, dvs styring ut fra det offentliges egne behov.

2.6 Tillit og samfunnskontrakt

Det kan sies at de folkevalgte har ansvar for å ivareta folkets interesser i politiske saker som påvirker hverdagen. Tillit til de folkevalgte er derfor sentral og det er viktig at de folkevalgte gjør seg tilliten verdig. En kan derfor trekke paralleller tilbake til 1600- og 1700-tallet og Johannes Althusius, Thomas Hobbes, John Locke og Jean-Jacques Rousseau sin samfunnsfilosofi. Alle overnevnte var kjente samfunnskontraktteoretikere også kjent som samfunnskontrakten. En av Rousseau sine hovedverker var blant annet «*Du contract social*» som oversettes «Om samfunnspakten». Samfunnskontrakten/Samfunnspakten handler om en såkalt «avtale» mellom menneskene og staten der folket underkaster seg en felles autoritet/regulerende part som ivaretar deres interesser og beskytter dem. Bryter den autoritære/regulerende part sin del av avtalen hadde folket rett til oppgjør. Relevansen er de folkevalgte har et ansvar overfor folket at deres interesser beskyttes. Dersom de ikke innfrir på lovnader, skal de kunne kastes. (O. T. Berg, 2021).

Relevansen til denne oppgaven handler primært om det offentlige faktisk gjør det samfunnet forventer at de skal gjøre. Kommunens oppgave er å bygge offentlig infrastruktur. Det er et udiskutabelt faktum, da Plan og bygningsloven setter forbud mot at private påtar seg slike oppgaver. Videre er det en forventning til at rekkefølgekrav skal løses innenfor lovens rammer, dvs tid. I tillegg er det en forventning om at partene formidler korrekt informasjon. Det gjelder både internt i administrasjonen og mellom forvaltningsnivåene/beslutningsnivåene, og det gjelder utad til planutviklere/bransje.

2.7 Lobbyisme

Lobbyisme betyr å søke å påvirke offentlige beslutninger enten administrativt eller politisk. Primært brukes det rundt prosesser som ikke initieres av det offentlige selv og hvor prosessene ikke nødvendigvis dokumenteres. Håkon Sandvik (2019) har skrevet om profesjonell lobbyisme i sin master ved UiO. Sandvik kartlegger ikke noe omfang på slik

virksomhet, men beskriver hvordan slike prosesser foregår. Sandvik forklarer at aktører med utfordringer i forhold til offentlige beslutningsprosesser gjerne kontakter profesjonelle lobbyister for å få hjelp. Ofte anbefales det da prosesser som er mer «hjelp til selvhjelp» enn at den profesjonelle lobbyisten tar kontakt med politisk nivå. Vi finner derfor sjelden konkrete spor av en profesjonell eller navngitt lobbyist i saker, men vi må forvente at det i mange saker der berørte aktører tar kontakt med beslutningstagere, finnes rådgivere med god kompetanse rundt prosess og beslutningsmakt.

I denne masteroppgaven vil det være av interesse å finne ut hvorvidt alle prosesser har fulgt ordinære kanaler eller «tjenesteveg», og/eller om vi finner spor av lobbyisme.

2.8 Tillatelse til tiltak

Før det kan bygges må det søkes om byggetillatelse. Byggetillatelse kan søkes som delsøknader eller trinnvise søknader. Dette deles ofte i rammesøknad og etterfølgende igangsettingssøknader. Rekkefølgebestemmelser «aktiveres» først når det søkes om tillatelse til tiltak (Leikvam & Olsson, 2014). En tillatelse skal være i tråd med lov og plan. Alternativt må det søkes dispensasjon etter PBL § 19-2. Se senere punkt 2.10.

I minst ett av casene knyttet til Granås Ungdomsskole har det vært gitt rammetillatelse med godkjenning av skolekapasitet, for siden å trekke denne aksepten tilbake ved en etterfølgende igangsettingstillatelse. Det vil være viktig å undersøke rimelighet og forutsigbarhet i en slik praksis (Faglig leder Godhavn utbygging, personlig kommunikasjon. 01.12.2021). Det er åpenbart også interessant å analysere om det i tillatelse til tiltak eller avslag er foretatt de nødvendige vurderinger som loven oppstiller.

2.8.1 Eiendomsutvikling

En generell eiendomsutviklingsprosess i Norge er ikke bestemt i lov, men følger ofte et utviklingsløp som følger:



Figur 7: Eksempel utviklingsprosess (Egenprodusert)

I denne sammenheng er oppstillingen viktig fordi den viser hvilke ulike steg det kan være mulig å avdekke risikoelementer i prosjektet, herunder manglende skolekapasitet.

Forutsetningen er da at kunnskapen er tilgjengelig på det tidspunktet. NIBR har publisert en forskningsrapport i 2014; «*Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*» NIBR – rapport 2014:13» (Barlindhaug, 2014). Et viktig poeng i denne rapporten er at kommunale saksbehandlere, bevisst eller ubevisst, unnlater å formidle mye informasjon rundt kommunale forhold til utviklere. Videre unngår de å ta stilling til spørsmål om det samme, i frykt for å gjøre feil. Dette påvirker nødvendigvis informasjonstilgangen i utviklingsprosessen. Dette forholdet antas å kunne dukke opp også i denne studien. Det framgår også at en utviklings- og utbyggingsprosess er svært langvarig. Øyeblikksvurderinger rundt skolekapasitet vil derfor kunne være svært vanskelige å håndtere i prosesser som tar fra 3 – 8 år fra erverv til byggestart. Det er naturlig at det i studien sees på om slike tidslinjer vurderes.

2.8.2 Rekkefølgebestemmelser

Ved enhver plan kan det gis rekkefølgebestemmelser til både KPA og reguleringsplan samt rekkefølgekrav til utbygging. Det innebærer at kommunen kan stille krav til utbygging i bestemt rekkefølge for at prosjektet skal kunne videreføres. Eksempelvis kan kommunen bestemme at før et nytt bygg kan bygges, må infrastruktur og teknisk anlegg være på plass. Kommunen kan også si at før du kan bygge boliger må det bygges ny skole for å imøtekomme

behovet for skoleplasser (Leikvam & Olsson, 2014). Generelle bestemmelser til KPA og reguleringsplan er tatt inn i Plan- og bygningsloven av 2008 § 11-9 og § 12-7: «*Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:*» og «*I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:*» (Lovdata, 2021).

Audun Mjøs har i sin masteroppgave grundig behandlet temaet rekkefølgebestemmelser og det er naturlig å følge opp tematikken i hans oppgave som handler om skjevhet i makt under utarbeidelse og bruk av rekkefølgebestemmelser (Mjøs, 2019). Implisitt må plan og bygningsloven forstås slik at det kun kan gis rekkefølgebestemmelser i en detaljreguleringsplan som kan løses innenfor planens ordinære levetid. Kommunen skal gjøre en ny vurdering av egenhet av en detaljreguleringsplan etter ti år. Vi må derfor forutsette at et rekkefølgekrav må kunne løses innenfor en tidsramme på 10 år, slik at planen kan realiseres innenfor denne rammen. I praksis betyr det at det må være nok tid igjen av planens levetid etter at skolen er bygd til at alle gjenværende boliger kan få byggetillatelse (ibid).

Relatert til denne oppgaven vil det være viktig å finne ut om kommunen gjør realistiske vurderinger knyttet til gjennomføring av rekkefølgebestemmelsen og levetiden av planen. Særlig interessant blir det å undersøke hvilke vurderinger kommunen gjør når de stopper byggetillatelse i reguleringsplaner der det allerede er igangsatt bygging og levetiden er nær på å løpe ut.

2.8.3 Rekkefølgebestemmelser som byggeforbud

Det er nødvendig å undersøke hvorvidt rekkefølgebestemmelser som stopper saker over lang tid er å oppfatte som byggeforbud. Samtidig vil dette være interessant å vurdere opp mot alternativet kommunen har gjennom å si nei til oppstart av regulering. Kirsti Ødegård Teigen (2016) har skrevet følgende masteroppgave; «*Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter: Hvorfor bidrar rekkefølgebestemmelser til uforutsigbare byggeprosjekter, og hvordan kan forutsigbarheten økes ut fra eiendomsutviklers behov?*». Teigen (2016) beskriver blant annet kostnadsforholdet mellom kommunale og private aktører og bruken av tid som viktige faktorer i bruken av rekkefølgebestemmelser i plan. Hun nevner konkret at det er en forutsetning at rekkefølgebestemmelser som tas inn i plan ikke fungerer som et skjult byggeforbud. Eksempelvis påpeker hun at rekkefølgebestemmelser både rettslig og faktisk må kunne gjennomføres innen et «rimelig tidsforløp». Rimelig tid viser til lovens angivelse av en 10 års periode for ekspropriasjon (ibid).

Kostnader ved rekkefølgebestemmelser er ofte et hovedelement i forhandlingene. Teigen (2016) skriver at PBL ikke tar stilling til hvilke kostnader rekkefølgebestemmelsene vil utgjøre ved utarbeidelse av reguleringsplan, men at kostnadene skal ikke være uforholdsmessige tyngende. Enklere forklart innebærer det at ekstra kostnader som påløper ikke skal være urimelig høye. Samtidig understrekes det at enkelte kostnader må utbygger påta seg eksempelvis nødvendig infrastruktur til nye boliger. Grunnet diverse nødvendige krav som må oppfylles ved innvilgelse av rammetillatelse eksisterer det ikke noe øvrig grense for kostnader ved bruken av rekkefølgebestemmelser. Det kan derimot ikke gis krav om rekkefølgebestemmelser av privatrettslig karakter (ibid).

Christian Støer (2019) skriver om det juridiske rammeverket for utbyggingsavtaler i sin master fra NMBU. Han understreker i likhet med Mjøs og Teigen viktigheten at rekkefølgebestemmelser ikke benyttes som et byggeforbud for å styrke kommunale interesser på bekostning av privat sektor. Rekkefølgekrav i reguleringsplan skal kunne gjennomføres innen planens levetid på ti år og dersom det ikke er mulig kan det da ikke være et rekkefølgekrav. Støer definerer også skjevheten av makt i utarbeidelse av utbyggingsavtaler og omtaler utbyggers posisjon som svak i forhold til kommunen. Dette fordi utbygger er tvungen til å akseptere eventuelle høye krav kommunen stiller som øverste planmyndighet (ibid).

I denne oppgaven blir kommunens vurdering av tidshorisont et vesentlig poeng, jfr også Mjøs (2019) sin masteroppgave. Hvis kommunen ved et vedtakstidspunkt av en reguleringsplan vet at det ikke vil bli skole innen 10 år, vil vi måtte forvente at de har gjort en vurdering av de juridiske konsekvensene.

2.9 Ekspropriasjon

Ekspropriasjon betyr tvungen avståelse fra eiendom, eiendomsrett eller andre typer formuesrettigheter. Dette gjøres mot full kompensasjon. Konfiskasjon er også tvungen avståelse, men skiller seg fra ekspropriasjon ved at man ikke får kompensasjon. Skatteverdier tas ikke med i beregningen av verdi på kompensasjonen. Gjenstander for ekspropriasjon er heller ikke fastsatt og med unntak av erstatningskravet står eksproprianten fritt til å velge formål. Ekspropriasjonen må selvsagt begrunnes med de rette argumentene og formålene må være viktige. Eksproprianten kan ikke velge hvilken som helst eiendom i landet uten formål. Forutsetningen i grunnloven at ekspropriasjon kun gjelder fast eiendom eller løsøre samt kun kan forekomme til statens fordel er ikke opprettholdt i praksis. Det er også mulig for private å få ekspropriasjonsrett (Falkanger, 2021).

Ekspropriasjon er et virkemiddel for å få hånd om tomter. I caset Granås U-skole er ekspropriasjon et relevant virkemiddel, som utbyggerne sterkt har anbefalt kommunen å benytte, for å få en forutsigbar prosess.

2.10 Dispensasjon

Dispensasjon er et unntak fra reguleringsbestemmelser, eksempelvis ved plassering av et bygg en vil sette opp, men der det strider med gjeldene reguleringsbestemmelser. Et bygge- eller anleggstiltak som bryter med plan, forskrift eller lov, må det søkes dispensasjon om (PBL §19-2). Ved søknad om dispensasjon kan kommunen tillate at det gjøres unntak fra tidligere planer og bestemmelser dersom tiltaket er hensiktsmessig. Trondheim kommune opplyser på sine sider at kriterier for innvilget dispensasjon er følgende:

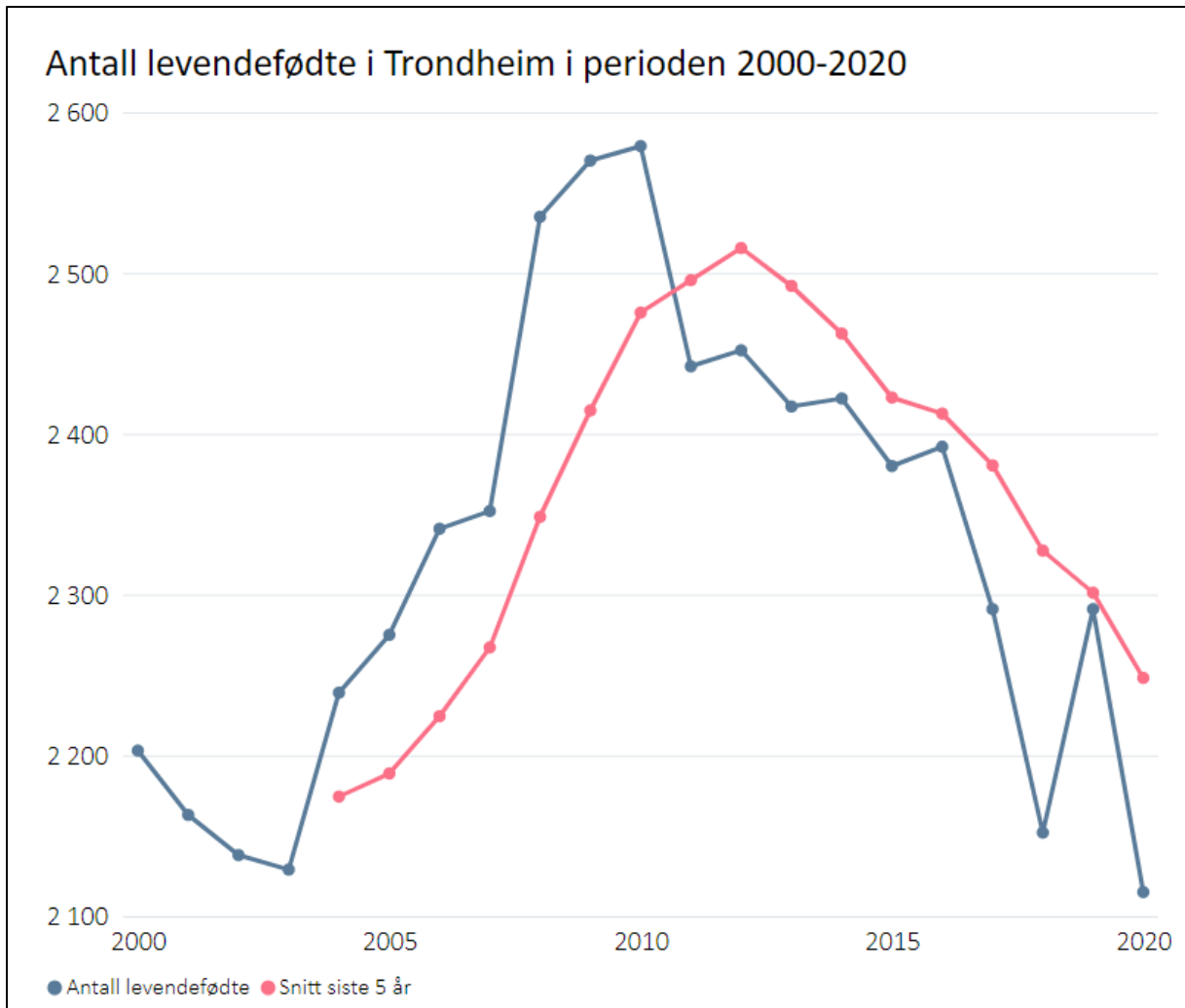
1. *«Hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra må ikke bli vesentlig tilsidesatt.*
2. *Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering»*

(Trondheim kommune, 2019a).

Ansvar for redegjørelse av hvorfor dispensasjonen bør godkjennes tilligger ansvarlig søker. Dispensasjon gis ikke fra saksbehandlingsregler. Alle som utfører bygge- eller anleggstiltak, kan søke dispensasjon (ibid). I denne oppgaven blir det vesentlig å finne ut om kommunen gjør en konkret vurdering av fordelene og ulempene, eller om planmyndigheten kun gjør en vurdering av punkt 1.

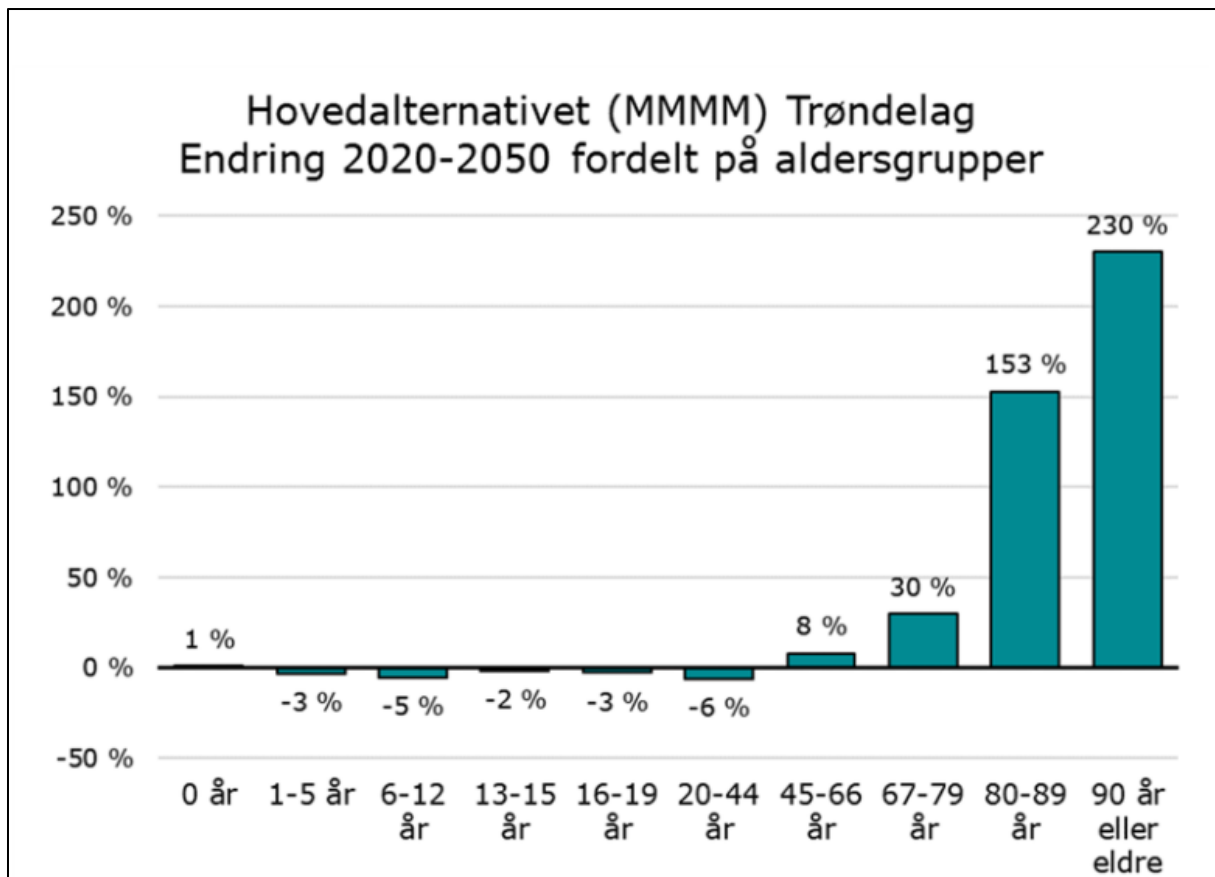
2.11 Demografi

I perioden 2000 til 2020 fødes det i snitt mellom 2000 og 2500 barn årlig i Trondheim kommune. En ser tydelig en negativ utvikling i fødselskurven fra 2010 og utover (figur 8) ved at fødselsraten reduseres til under gjennomsnittet. Det tilsvarer en reduksjon i befolkningsveksten og hvilket fører til færre barn i skolealder i kommunen (Trøndelag i tall, 2022).



Figur 8: Antall levendefødte i Trondheim i perioden 2000-2020 (Trøndelag i tall, 2022).

Videre kan en da anta at ved synkende fødselstall, at befolkningsandelen av eldre vil øke signifikant mer enn den yngre grunnet høy levealder og lave dødstall. Tall fra Trøndelag fylkeskommune viser til forventet aldersfordeling frem mot 2050 i figur 9.



Figur 9: Prosentvis endring i aldersgrupper mot 2050 (Trøndelag fylkeskommune, 2020)

Figur 9 illustrerer en eldrebølge i de neste 30 årene grunnet lave fødselstall og høy levealder. En ser også at antall småbarn kommer til å synke. Det er viktig å understreke at figur 9 illustrerer Trøndelag og ikke kun Trondheim, mens figur 8 viser til statistikk kun for Trondheim. Tall kan derfor avvike og vil ikke være hundre prosent nøyaktige (Trøndelag fylkeskommune, 2020). Relatert til denne oppgaven er det av betydning å finne ut hvilke vurderinger planmyndigheten gjør rundt befolkningsutvikling og demografi over tid, og knyttet til hver enkelt sak. Det er tydelig at det er ulike prognoser fra ulike aktører, men hovedtrenden er at barnetallene faller. Hvorfor det da blir et problem med skolekapasitet blir viktig å klarlegge.

2.12 Utbyggingsavtaler

«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 § 17-1 (Lovdata, 2021). En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunale myndigheter og grunneier eller utbygger om utbygging av et område i KPA som kan gi begge parter fordeler og kostnadsbesparelse (Veiviseren, 2020). Emma Harborg (2017) har eksempelvis skrevet om utbyggingsavtaler i

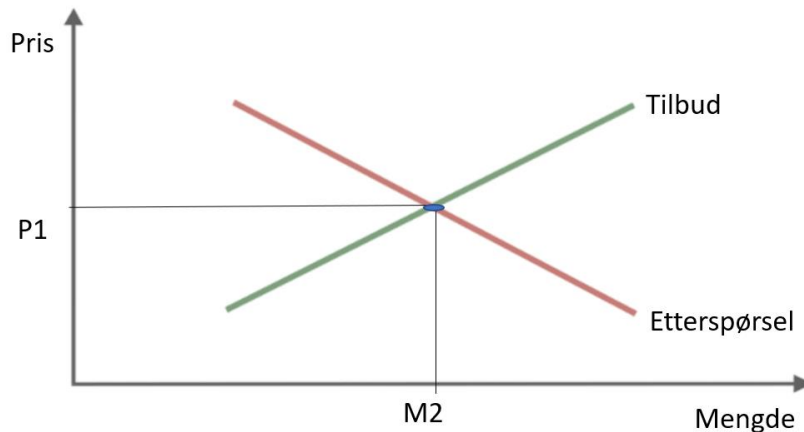
sin masteroppgave og hentet vesentlige deler av sitt materiale fra Trondheim. Harborg definerer en utbyggingsavtale som en av de mest sentrale virkemidlene kommunen benytter for gjennomføring av arealplaner. Videre beskriver hun funksjonen og den historiske effekten den har hatt på utviklingen av avtaleformer og planlegging, eksempelvis utarbeidelse av lovregulering av bestemmelser for bruk av utbyggingsavtaler. En utbyggingsavtale blir beskrevet som en avtaleform kommunen har benyttet til å finansiere kommunale investeringstiltak som de ellers ikke ville hatt hjemmel til tvinge utbygger til å gjennomføre eller finansiere. Grunnet hyppig bruk av slike avtaler og strategier ble det nødvendig med utarbeidelse av lovregulering for bestemmelsene slik at en part ikke kunne misbruke den andre. En utbyggingsavtale vil ikke være gyldig i henhold til PBL dersom kommunen ikke er kontraktspart i avtalen hvilket gir dem en sterk posisjon (ibid).

Utbyggingsavtaler er et vanlig virkemiddel for teknisk infrastruktur, men slike avtaler er sjeldent brukt med tanke på sosial infrastruktur. Det er likevel kjent at Bærum kommunen har inngått slike avtaler. Et viktig poeng med utbyggingsavtaler og evt bygging av skole er imidlertid følgende utsnitt av PBL § 17.3:

«Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen» (Lovdata, 2021).

2.13 Tilbud og etterspørsel

Tilbud og etterspørselsteori er en av de viktigste grunnfundamentene innen økonomisk forståelse. Forholdet mellom variablene danner grunnlaget for både mengde og sortiment innenfor markedet, og dermed også pris/kostnad. Et tilbuds/etterspørselsdiagram kan samtidig brukes til å forklare det meste av økonomiske sammenhenger innen vareproduksjon, etterspørsel og pris.. Tilbud og etterspørsel baserer seg hovedsakelig på hvor mye markedet ønsker at det skal produseres av en vare (etterspørsel), mot hvor mye produsenten ønsker å produsere for den prisen han mottar for sitt produkt (tilbud). I punktet på figur 10 (der kurvene møtes) illustrerer markedsprisen. Møtepunktene for kurvene betyr optimal pris og optimal mengde (Rammen, 2018).



Figur 10: Tilbud og etterspørselskurven for et marked (Sundbye, 2018)

Kurven vil også fungere for å forklare etterspørsel etter skoleplasser. Ved å produsere flere boliger øker etterspørselen etter skolekapasitet. Uten økt kapasitet kan det ikke bygges mer og utbyggerne kan dermed ikke produsere nødvendige boliger. Etterspørselen etter boliger er høy, men tilbudet har ingen mulighet for å holde tritt så lenge skolekapasiteten ikke løses eller at kommunen gir dispensasjon. Den klassiske tilbud/etterspørselsteorien sier da at prisene vil gå opp. Manglende skolekapasitet vil dermed i teorien gi en umiddelbar prisoppgang. Et godt samarbeid mellom private og offentlige aktører når det gjelder boligutvikling og skolekapasitet, vil tjene både forbrukerne og aktørene, ved at boligproduksjonen holdes oppe og prisene nede.

Det andre økonomiske aspektet som må tas i betraktning er de direkte tap eller kostnader som kan påløpe i en utsettelsesperiode. Eksempler på slike tap/kostnader er:

- Kostnadsøkningen i produksjonen som følge av prisstigning.
- Tap som følge av tidsoverskridelser av kontrakter/erstatninger.
- Kostnader som følge av at prosesser må gjøres på nytt (resalg på grunn av kunder som trekker seg).
- Kostnader på grunn av nye søknader.
- Kostnader som følge av eventuell ledighet i bemanning.
- Kostnader som følge av nedrigg og opprigg på byggeplass.
- Merarbeid hos saksbehandlere i kommunen.
- Kostnader ved manglende utnyttelse av kommunal infrastruktur (ledig barneskolekapasitet).

- Studien vil søke å kartlegge slike typer kostnader for alle involverte parter, men de vil ikke tallfestes.

2.14 Risikovurderinger

Ut ifra de konsekvenser som manglende mulighet for å kunne oppfylle rekkefølgekrav gir, er det grunn til å tro at boligutviklere gjør risikovurderinger eller risikoanalyser rundt sannsynlig byggestopp før de kjøper tomter, igangsetter regulering eller byggesøker prosjekter.

Risikovurderingene er ikke gjort til gjenstand for detaljundersøkelser i denne studien og det er ikke innhentet teori for å understøtte drøftinger rundt dette temaet. Oppgaven avgrenses derfor med hensyn på dette temaet. Det er likevel slik at enkelte av respondentene nevner risiko som en viktig parameter for beslutninger i intervjuene, uten at det tas opp videre i denne studien.

Det vises til forslag til videre forskning avslutningsvis i oppgaven.

3. Metode

Metode er et begrep benyttet innen samfunnsvitenskapen som beskriver framgangsmåter i vitenskapelig forskning. «*Strukturerte forskningsmetoder utgjør planmessige og systematiske fremgangsmetoder for innsamling av nødvendig data benyttet i forskning*» (Grønmo, 2021).

Det skilles primært mellom to hovedtilnærminger innen samfunnsvitenskapen; kvalitativ og kvantitativ metode. Metodene har ulike formål og ulik tilnærming til forståelse av forskningen.

Kvantitativ forskningsmetode baserer seg hovedsakelig på tall, statistikk og målbare data, mens kvalitativ forskningsmetode baserer seg på en dypere innsikt gjennom tolkninger og forståelse av tema. Kvantitativ metode sier derfor at noe skjer, men kvalitativ forskning sier noe om hvorfor det skjer (ibid). Valg av metode i denne oppgaven baserer seg hovedsakelig på A. Tjora sitt verk (2021) om kvalitativ forskning. Hans metoder utgjør i praksis retningslinjene som er lagt til grunn i forskningsarbeidet, men med små justeringer. Tjora sine metoder er supplert med annen metodikk der hvor det har vært passende og nødvendig. I denne oppgaven vil kvantitativ metode ha en underordnet rolle i og med at det skal kartlegges hendelsesforløp og årsaker, deretter søkes det å finne fram til mulige løsninger. Ett av forskningsspørsmålene er imidlertid å avdekke omfang på fenomenet. Dette vil være et rent kvantitativt spørsmål, og vil resultere i et tall på hendelser. Kvantitative metoder anvendt videre i studien, vil gi lite input i og med at undersøkelsen primært har til hensikt å forstå hvorfor ting skjer.

3.1 Kvalitativ forskningsmetode

Kvalitativ metode benyttes for å gå i dybden på et tema og forklare hvorfor noe skjer. Forskingen preges av ømfintlighet ovenfor forståelsen av fagtematikken den operer i. Forskeren vil også komme tett på subjektene man forsker på. Det gir mulighet for en dypere innsikt og forståelse av tema fordi nærhet og kommunikasjon med en respondent inviterer til dialog og refleksjon underveis. Samtidig kan slik forskning også by på ulike utfordringer. «Sterke» inntrykk som følge av eksempelvis innlevelse i ulike hendelser kan eksempelvis føre til justering av eget prosjekt, innstilling eller vinkling, selv om det strengt tatt ikke er grunnlag for det. Når en arbeider med kvalitative forskningsmetoder på en slik måte bør man være innstilt på at slike opplevelser/innlevelser som vil kunne endre oppfatningen av forskningsarbeidet kan inntreffe og ha en «beredskap» på å håndtere dette (Tjora, 2021).

Kvalitative forskningsmetoder vil være godt egnet i dette prosjektet ettersom bruk av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet i arealer avsatt til utbygging i KPA, er

vanskelig å fremskaffe i form av eksakte tall og statistikk for en forsker. Tall i dette tilfellet vil neppe avdekke hverken årsaker eller løsningsalternativer. Tema er komplisert og omfattende og krever en forståelse av de ulike parter motivasjon for handlinger. Deretter er det mulig å kunne klarlegge hendelsesforløp og sammenhenger. Ved intervju vil en kunne gå tettere på hver enkelt aktør for å prøve å forstå hva hver part opplevde, oppfatninger om de faktiske forhold, årsaker til situasjonen og eventuelt hva de involverte mener burde blitt gjort annerledes.

3.2 Forskningsstrategi

Oppgavens forskningsstrategiske grep for å avdekke forhold rundt bruk av rekkefølgebestemmelser er å gå inn i en konkret situasjon å avdekke mest mulig informasjon rundt denne prosessen. Det er valgt å studere saker hvor realisering er knyttet til bygging av ny Granås Ungdomsskole. En utbygging i Østbyen Trondheim der flere byggeprosjekter ble satt på vent grunnet for lav skolekapasitet. Forsinket utbygging av Granås skole, ga også ringvirkninger for hele Østbyen, og studieområdet er derfor utvidet noe ut over det som blir den framtidige skolekretsen.

Forskningsstrategien innebærer å avdekke hva som har vært det faktiske hendelsesforløpet gjennom dokumenter i byggesaken og intervju av involverte parter. Det er mange dokumenter og parter involvert, dermed forventes det at ikke alt vil være entydig. Målet er å få partene/respondentene til å være så ærlige som mulig. Gjennom gode samtaler med flere av respondentene, ble det også mulig å få tilgang til mer uoffisiell informasjon som eksempelvis mailkommunikasjon.

Innhentet empiri fra undersøkelsene er analysert og drøftet i lys av teori og kunnskapsgrunnlag. Det var opprinnelig vektlagt å kvantifisere de økonomiske effektene av utsatt igangsetting av boligprosjekter der det er mulig. Det legges imidlertid ikke opp til å kartlegge dette på annen måte enn at respondenter vil bli spurt om å gi estimat på hva som kan være reelle tap. Studien har fått noe begrenset informasjon knyttet til akkurat dette punktet, men likevel tilstrekkelig til at det gir indikasjoner på hvilket nivå kostnadene ligger på.

Ambisjonen med forskningen er å avdekke fakta som kan bidra til bedre effektivitet, bedre dialog og gode løsninger for samfunnet, eksempelvis tids- og kostnadsreduksjon i produksjon av samfunns-goder både på privat og offentlig side. Forutsigbarhet er også en viktig faktor.

3.3 Case som forskningsmetode

Casestudie som forskningsmetode benyttes for å avgrense prosjekt eller problemstillingen.

Casestudiet benyttes gjerne for å generere kunnskap om den spesifikke problemstillingen man forsker på. Ettersom et case er en avgrensning i seg selv, trenger man ikke avgrense problemstillingen ytterligere, samtidig som man ikke velger konkret hvilken forskningsmetode man benytter. Innenfor casefeltet kan man både benytte kvalitative og kvantitative metoder, i tillegg kan man også benytte strategisk kriterieutvalg. Strategisk kriterieutvalg baserer seg på å velge ut noen objekter man kan forske på grunnet deres tilknytning til problemstillingen. Case benyttes ofte av pragmatiske grunner basert på tilgjengelighet og kjennskap. Dersom en forsker har god kjennskap til caset og de involverte, vil det være enkelt å få innsyn (Tjora, 2021). Valgte objekter for casen og hvorfor de er valgt beskrives i avsnittet 3.3.1 Om casen.

Denne oppgave benytter et casestudium som forskningsmetode først og fremst fordi temaet er svært stort og det er nødvendig med en avgrensning. Samtidig er skolekapasitet et mye omdiskutert tema både i privat og offentlig sektor når det gjelder byggeaktivitet. I og med at det vært mye diskusjoner og utfordringer knyttet til den aktuelle problemstillingen, må det antas at det er god tilgang på informasjon. Ved å velge en dagsaktuell case vil det derfor være enklere å skaffe intervjuobjekter og dokumenter for innsamling av data. Forhåpentligvis er aktørene også villig til å dele informasjon.

3.3.1 Om Caset

Caset er byggesøknader som er avslått i de skolekretsene som berøres av at det ennå ikke er bygget ny Granås ungdomsskole. Det er strengt tatt ikke definert om caset er Granås ungdomsskole eller Østbyen, men det har mindre betydning, da det er materialet og personer knyttet til de overnevnte sakene som er av interesse. Caset inkluderer de utfordringene byggebransjen har møtt de siste årene på grunn av manglende skolekapasitet i området. De manglende byggetillatelsene har gitt mange effekter ut i samfunnet som ikke er kartlagt eller analysert. Gjennom studier av casen vil jeg undersøke hvorfor skolen ikke er bygd tidligere, hvordan kommunen har vurdert kapasiteten, hvilke argumenter er brukt i byggetillatelsene, omfanget på avslag og effekter av avslagene.

Caset inneholder et strategisk kriterieutvalg bestående av åtte aktører. De åtte aktørene er valgt ut på grunn av sin tilknytning til caset. Alle er direkte involvert og ble antatt å ha mye informasjon og bidra med. De åtte fordeler seg på fire utbyggere/eiendomsutviklere. I dette caset utgjør de «utbygger siden». Fire aktører tilhører det offentlige, dvs Trondheim kommune

og ulike deler av denne forvaltningen, samt en politiker. Kommunen er en sammensatt organisasjon og intervjuer av flere personer innenfor ulike etater er nødvendig for å få nok tilstrekkelig bred informasjon. De personer som ble forespurt er alle nevnt ved navn i sakene rundt Granås skole. Ved henvendelse til kommunen om vedkommende kunne stille til intervju, ble det i enkelte tilfelle vist til at andre hadde god kompetanse på spørsmålet og kunne stille. For å få gjennomført intervjuene innen rimelig tid, ble dette akseptert.

3.4 Metodetriangulering

Metodetriangulering innebærer å benytte flere forskningsmetoder for å belyse et tema. Både kvalitativ og kvantitativ forskning benyttes i dette forskningsprosjekt. Ved forskning fra flere synsvinkler vil det åpnes for større forståelse av tema samt grunnlag for et bredere datagrunnlag. Metodetrianguleringens formål er å finne data på forskjellig grunnlag som omhandler samme tema som styrker legitimiteten til resultatet (Grønmo, 2020).

Prosjektet vil i tillegg benytte litteratur og dokumentstudier. Litteraturstudiet vil primært bestå av å gå inn i tidligere oppgaver og teori for å finne ut bakgrunn og erfaringer rundt lignende situasjoner.

Ved å sammenligne empiri fra intervju og informasjonen fra dokumentene, og sammenholde dette med teori/litteratur, vil verdien av forskningen styrkes. De berørte parter som intervjues forteller om sine opplevelser fra caset, mens dokumentene vil kunne benyttes til enten avkrefte eller bekrefte det som kommer frem i samtalen. Likevel er det risiko med slik forskning i og med at dokumentene er som regel skrevet av en berørt part. Det er derfor interessant å diskutere slike funn dersom det framkommer empiri som ikke stemmer med dokumentene. Tilsvarende vil det løpende gjennom drøftingen være relevant å sammenholde egne funn med teori og litteratur.

3.5 Dokumentstudier

Dokumentstudier er bruk av dokumenter som datakilde, ofte brukt som sekundærkilde eller tilleggsdata i et case. Formålet med en slik studie er å fremskaffe informasjon om saksforhold man ikke får under intervju med objektene. Dette kan eksempelvis være politiske dokumenter, utredninger, lovverk, dokumenter fra media, bøker, rapporter eller lignende (Tjora, 2021).

Dokumentene som benyttes krysses mot det som fremkommer av data i intervjuene og blir deretter analysert og tolket. Ved å benytte både intervju og dokumentstudier er det enklere å forske på casen med et kritisk blikk. I tillegg kan man påregne å få flere innfallsvinkler.

3.5.1 Dokumentutvalg

Hvilke dokumenter som benyttes i en slik casestudie varierer. I hovedsak er det tenkt å basere seg på saksutredninger omhandlende bruk av rekkefølgebestemmelser. Det antas at dette vil være byggesaksdokumenter, plandokumenter, politiske saksframlegg, mediainnlegg og andre dokumenter som har viser seg relevant for problemstillingen.

I denne saken foreligger det en omfattende mengde saksdokumenter fra de ulike byggesøknader og dispensasjonssaker. I hovedsak har jeg konsentrert meg om dokumentene knyttet til byggesakene som fikk avslag på søknadene fra og med høsten 2019 og fram til bygningsrådet omgjorde avslagene i september 2021. Det er også sjekket ut 2 – 3 bygningsrådssaker fra høsten 2021 til våren 2022, vedrørende tilsvarende problemstillinger på Lade, dvs en annen bydel, men med samme problematikk, knyttet til manglende skolekapasitet. Dette for å ytterligere forsøke å klargjøre vurderingsgrunnlaget for administrasjonen og politisk nivå i saken med begrenset skolekapasitet.

I tillegg er det et like interessant materiale i saken som viser den aktiviteten som boligutviklerne utøvde som press i «venteperioden» for å få sakene gjenopptatt. Deler av denne kommunikasjonen er av type «lobbyisme». Dette er i all vesentlighet email-kommunikasjon mellom utbyggere, administrasjon og politisk nivå.

Tilgang på dokumentene har jeg fått gjennom kommunens postlister på nett der alle saksdokumenter lagres og er tilgjengelig for offentlig innsyn. Annen dokumentasjon er fremskaffet i form av epostkorrespondanse med, og mellom, intervjuobjektene. Deltakerne i mailutvekslingen er forespurt, og har gitt sin tillatelse til å gå gjennom e-postutvekslingen.

3.6 Intervju

Intervju er en kvalitativ forskningsmetode, der formålet er å finne ut hvorfor og hvordan, fremfor hva som har skjedd. Semistrukturerte- og dybdeintervjuer er de mest anvendte formene. Ved bruk av intervju vil man ikke bare innhente nødvendig data, men også få en forståelse for hva som har vært motivasjon bak hva som har skjedd. Aktørens opplevelse vil bli klarlagt, noe som ikke alltid er entydig. Forskeren vil tilegne seg en dybdekunnskap som er vanskelig å finne frem til kun ved nettsøk og dokumentanalyse. Man vil få innsikt i et såkalt «innenfraperspektiv» fra de involverte aktørene (Tjora, 2021). Etersom caset i denne oppgaven består av to perspektiver (utbygger og kommune), er intervju som forskningsmetode egnet, ettersom en tilegner seg data fra begge sider. Intervju bidrar i tillegg til større grad av refleksjon rundt funn i data, empiri og teori, enn rene dokumentstudier og

andre kilder. I intervjuene kan forskeren også «borre» i problemstillinger som dukker opp underveis i intervjuet og derigjennom få fram uventede funn.

Det er intervjuet fire aktører fra utbyggersiden og de er alle eiendomsaktører som er direkte involvert i caset. Navnene på firmaene eller deltakerne publiseres ikke av hensyn til personvern. De henvises til eiendomsaktør 1, 2, 3 osv. På samme måte er fire intervjuet fra den kommunale siden. De fire aktørene fra kommunen er fra forskjellige etater som alle har vært involvert i casen eller er involvert på en annen måte eksempelvis gjennom deres arbeid i kommunen som gjør de relevant for forskningsarbeidet. Intervjuformen som benyttes er en kombinasjon mellom semistrukturert og dybdeintervju for å gi de mest reflekterte svarene. Målet er å oppnå den frie samtalen der intervjuobjektet ikke føler seg bundet av spørsmålene, men heller sier det hva han/hun faktisk tenker (ibid).

Det har vært noe vanskelig å få tilgang til de ønskede respondentene, særlig gjelder det fra den offentlige siden. Ønsket var opprinnelig å få fem aktører fra utbyggersiden og seks aktører fra offentlig side. En privat aktør falt ut på grunn av utfordringer med å finne tidspunkt innenfor oppgavens rammer. Til offentlig side ble det sendt en rekke henvendelser som i flere tilfeller endte opp hos respondenter som i utgangspunktet ikke var med i utvalget. De som stilte på intervjuer, har imidlertid bidratt på en god måte inn i forskningen. Det falt også ut en aktør fra offentlig side, uten at det antas å ha vesentlig betydning.

3.7 Utvalg

Utvalget av intervjuobjekter baserer seg på et strategisk kriterieutvalg (Tjora, 2021).

Grunnlaget og hensikten med strategisk kriterieutvalg er beskrevet tidligere. Utvalget i denne saken er ikke tilfeldig ettersom hensikten er å intervju de som faktisk har vært i berøring med saken. Utvalget vil derfor sterkt påvirke resultatet. Utvalget må derfor balanseres mellom de to ulike perspektivene. Forskeren (meg) må i denne caset også utvise tydelig kritisk vurdering av materialet som framkommer. Intervjuobjektene er lokalisert og valgt ut på bakgrunn av at navnene deres framkommer på saksdokumenter i casen. Noen respondenter er tilkommet som følge av opplysninger framkommet i intervjuene eller dokumenter som har blitt kjent underveis som kalles for «Snøballutvelgelse». Metoden baserer seg på i korte trekk å få tips fra et intervjuobjekt om et annet du kan intervju (Jacobsen, 2005).

3.7.1 Gjennomføring av intervju

Det er utviklet en intervjuguide som er felles for alle intervjuene for eiendomsaktørene, men etter hvert som intervjuet fortsetter vil det være sannsynlig at samtalen beveger seg vekk fra guiden. Det er ønsket ettersom vi ofte undersøker ulike ting når vi intervjuer ulike objekter.

Det er samtidig et mål om at samtalen skal flyte løst så dersom intervjuet avviker fra guiden vil jeg la det gå. Dette fordi mange prater mest når de styrer selv og føler seg i trygge rammer. På den måten mener jeg at jeg får mest mulig ut av intervjuene, samtidig så får jeg deres reelle perspektiv og ikke bare det jeg har gjort meg opp en mening om på forhånd. Det er også utarbeidet en intervjuguide for alle intervjuene som skal gjøres på den kommunale siden. De samme prinsippene for intervjuet generelt gjelder også her.

Som nevnt er intervjuene lagt opp til å være semistrukturerte. Primært er det ønskelig ansikt til ansikt. Ønsket om dette henger sammen med antagelsen om at en samtale flyter mye bedre i virkeligheten enn den gjør over video. Det vil derfor virke mindre formelt og objektet vil kanskje slå seg litt mer til ro og åpne seg mer. Spørsmål kan sendes over til objektene på forhånd dersom det er ønskelig. De får muligheten til å velge selv. På grunn av tidsnød hos en respondent, ble ett intervju gjennomført på telefon.

3.8 Arbeid og analyse av data

Arbeidet og analysen av data som innsamles foregår på følgende måte delvis basert på Tjora (2021):

1. Data samles fra intervju gjennom opptak og det vil bli skrevet referater/sammendrag.
2. Referatene vil inneholde de viktigste elementene slik at det blir enkelt å sortere materialet.
3. Saksdokumenter og mailkommunikasjon gjennomleses og det skrives korte referat fra det innholdsmessige relatert til forskningsspørsmålene.
4. Når datamaterialet er sortert vil det enklere kunne hentes ut nødvendig materiale samt lete etter fellestrekk eller viktige funn mellom intervjuobjektene.
5. Alt innsamlet materiale vil tolkes og reflekteres rundt for å besvare forskningsspørsmålene.
6. Innsamlet og analysert materiale tolkes og diskuteres i lys av teori, dokumentstudiene og intervjuene.

Valget av metodebruk for arbeid med analyse av data etter intervju er valgt på bakgrunn av casens oppbygging og rammer. Det vil ikke bli transkribert ettersom sitat ikke vil være hensiktsmessig basert på helheten i caset. Det vil derimot skrives referater for hvert intervju før de kodes og settes sammen til ett referat for den private sektoren og ett for den offentlige. Intervjuene finns også på lydfiler og vil bli slettet etter prosjektslutt. Dette gjøres på grunnlag av oppgavens omfang, samt for å bevare personvernet til de involverte aktørene. Caset er alment kjent, og det vil derfor være enkelt å knytte sitater til enkeltpersoner og dette er derfor

ekskludert. Videre er omfanget av caset relativt stort slik at fokuset er lagt på helheten fremfor enkeltpersoners uttalelser.

3.9 Kvalitetssikring

Kvalitetssikring innen kvalitativ forskningsmetode er viktig i den betydning at forskningen skal ha små rom for feil. Ved å kvalitetssikre sørger vi for at forskningen vår er basert på reelle faktaopplysninger hvilket gjør den troverdig. Tjora (2021) hevder kvalitetssikring kan deles inn i tre overordnede temaer; pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generaliserbarhet.

3.9.1 Pålitelighet

Pålitelighet handler om interne sammenhenger i forskningsarbeidet og hvordan dette synliggjøres i den endelige rapporten. Det er viktig å styrke påstandene med relevante koblinger mellom teori, empiri og analyser for å styrke påliteligheten i resultatet man legger frem (Tjora, 2021). Dette gjøres i den form at data som kommer frem fra intervju reflekteres i samsvar med teori og dokumentstudiene som er utføres. På den måten vil man grunnfeste påstander i relevant forskning hvilket styrker dem. I denne oppgaven er det lagt vekt på å intervju personer som har hatt faktisk kontakt med caset, eller jobber med den faglige tematikken i forvaltningen. Intervjuene er sammenholdt med funn i dokumentstudien. Det er derfor all grunn til å tro at materialet som framkommer er pålitelig og gjenspeiler den reelle situasjonen.

3.9.2 Gyldighet

All forskning bør kvalitetssikres for å vise gyldighet. I den betydning er det viktig at de svarene vi kommer frem til faktisk svarer på forskningsspørsmålene vi har stilt. Det er derfor viktig at forskeren (meg) stiller kritiske spørsmål til seg selv underveis i prosessen for å validere sine fremgangsmåter og funn slik at det ikke er en fremstilt virkelighet fra forskerens perspektiv (Tjora, 2021). Ved å intervju begge sider i caset er det enklere å validere den dataen man finner ettersom man kan sammenligne mellom de to sidene. Det er med på å styrke troverdigheten. Samtidig sammenlignes empirien fra intervjuene med saksdokumenter fra arkivet og andre relevante prosjekter i drøftingsdelen for å styrke påliteligheten. Ved å sammenligne saksforløpene til ulike prosjekter med likhetstrekk kan man trekke frem flere elementer som styrker argumentasjonen. Resultatene i denne undersøkelsen er i utgangspunktet bare gyldig for dette caset. Målsettingen for oppgaven er likevel å kunne gi anbefalinger for hvordan tilsvarende situasjoner kan håndteres senere, med tanke på en bedre

bruk av samfunnets ressurser. Det antas at resultatene fra caset har tilstrekkelig gyldighet til en slik bruk.

3.9.3 Generaliserbarhet

Generaliserbarhet beskrives i Tjora (2021) som en metode å relatere forskningsarbeidet til det daglige. Forskningen må ha en relevans for å sikre kvalitet i arbeidet, om ikke vil det ikke være noen grunn til å forske på feltet. I denne oppgaven vektlegges «hvorfors» mye og formålet er å finne ut hvorfor ting har skjedd som de har og potensielt hva som kan gjøres for å bedre prosessene i fremtiden. Det er her generaliserbarheten kommer inn. Ved å konvertere forskningsresultatene til noe som kan benyttes i dagens næringsliv vil forskningen vise god kvalitet. Noe av hensikten med prosjektet sin helhet er å undersøke hvordan offentlige myndigheter og private eiendomsaktører kan samarbeide bedre i fremtiden. Ved å undersøke dette vil man kunne relatere forskningen til virkeligheten og ikke bare hypotetisk. Samtidig er målet å finne ut hvordan begge aktørene arbeider i slike spesifikke, men hyppige situasjoner. Eksempelvis skal kommunikasjonen mellom administrasjon og politikere undersøkes samtidig som kommunikasjonen mellom utbygger og administrasjon også undersøkes for å finne svar på hvordan aktørene jobber og hva som eventuelt er problematisk om det viser seg at noe er det.

Denne undersøkelsen kan ikke generaliseres og har heller ikke det til hensikt. Dette fordi den avdekker situasjonen i ett case, og det er heller ikke gjort undersøkelser som tilsier at caset representerer en gjennomsnittssak eller en vanlig situasjon. Undersøkelsen har til hensikt å finne ut hva som skjedde i dette caset, og deretter på basis av funn forsøke å si noe om hva som kan være hensiktsmessig å gjøre framover for å styrke positive effekter og forhindre negative utslag, når skolekapasitet brukes som regulatorisk virkemiddel i byggesaker.

3.10 Etikk

Etikk er viktig i alt av forskningsarbeid. Om det gjelder oppførsel ovenfor objekter, behandling av personlige opplysninger eller fremlegging av resultater. I henhold til Tjora (2021) bør det ligge en etisk sans til grunn i all forskning. Dette uavhengig av formelle og juridiske krav. Tillitt, respekt, konfidensialitet og gjensidighet er viktige aspekter i arbeidet.

Gjennom intervjuene er det så åpen dialog som mulig, samt det blir informert om alt som kommer til å brukes i oppgaven. Alle som intervjues blir også opplyst om opptak samtidig som det ikke benyttes navn, firma eller tittel når det skrives referat. Formålet er å legge til rette for objektene kan gi korrekte og nyttige opplysninger uten at de skal trenge å tenke på at de må være forsiktige med hva de sier.

E-mail kommunikasjonen representerer en utfordring. Denne er uformell og «øyeblikksorientert», men den representerer ikke nødvendigvis noe formelt syn fra den enkelte skribent. Den gir likevel svært interessante innblikk i hvordan aktører tenker og responderer i prosessen. Jeg har derfor valgt å bruke innholdet i noen grad i drøftingsdelen, men innholdet er ikke detaljert beskrevet i resultatdelen, og den enkeltes uttalelser kan derfor ikke gjenkjennes. Aktørene som har deltatt i mailkommunikasjonen er via prosjektlederen forespurt om tillatelse til gjennomlesing og har gitt aksept på dette.

Prosjektet er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) for korrekt bruk og oppbevaring av personopplysninger. Deres mal for innhenting av samtykke for deltakelse i prosjektet er også benyttet for en mest mulig ryddig og ordentlig prosess.

3.11 Avgrensninger i bruk av metode

Det vil ikke være nødvendig å gjøre videre avgrensinger enn det som allerede er gjort i problemstillingen ettersom case som forskningsmetode avgrenser forskningsprosessen i seg selv ved og kun fokusere på en case. En avgrensing som derimot er gjort er at fokuset ligger kun på hovedaktørene i casen. Dette er fordi om en skulle intervjuet eller søkt etter informasjon om alle underleverandører etc, ville det blitt for komplekst for en kvalitativ forskningsmetode. En måtte derfor vurdert om man skulle valgt en kvantitativ forskning istedenfor, ettersom den er mer egnet for store mengder data.

4. Empiri

Dette kapitlet presenterer hovedfunnene i oppgaven. Funnene presenteres i fire delkapitler, henholdsvis dokumentstudiet knyttet til formell saksbehandling, dokumentstudiet av e-mailkommunikasjon mellom utbyggere, intervju utbyggere, og intervju offentlig forvaltning. Resultatene vil bli gjennomgått og analysert opp mot forskningsspørsmål for å avklare hovedretninger i empirien. En avsluttende drøfting vil tas i siste del.

4.1 Dokumentsstudie, registrering antall avslåtte saker i bygningsrådet

Etter gjennomført dokumentstudier er det gjort flere funn av relevant informasjon i offentlige saksdokumenter i kommunens arkiv. Første del av forskningen har vært en ren opptelling av omfanget på avslåtte saker som følge av manglende skolekapasitet. I løpet av perioden 2020 – april 2022 finner vi 22 søknader som enten er prinsipp saker eller opprinnelig avslått, og som har vært behandlet som klagesaker i bygningsrådet. Enkelte saker har vært opp til behandling ved flere anledninger ved få måneders mellomrom som tyder på at det er utsatte saker. De telles derfor bare en gang på den totale summen. Tallgrunnlaget er hentet fra bygningsrådets sakspapirer i den nevnte perioden. Omfanget på sakene varierer fra én enebolig, til utbygging av felt med flere hundre boliger. I tillegg kan det være saker som er omsøkt og avslått, men som ikke er påklaget, og dermed ikke har kommet med i tallgrunnlaget. Det er derfor klart at omfanget av saker som er blitt utsatt som følge av manglende skolekapasitet er betydelig målt opp mot kommunens årlige boligproduksjon (ca 1600 boliger pr år). Opptelling av avslåtte saker kommer i tabell 1, 2 og 3 på neste siden og viser at det er utsatt over 2000 boliger over en periode på litt over to år. Utsettelsene har vært variert mellom ett til to år.

Det har ikke vært mulig å få oversikt over saker som ikke er innsendt fordi man har visst at man kommer til å få avslag, men i intervjuer med bransjefolk har det framkommet at det også er et stort antall saker. Alle søknadene som har vært avslått og som inngår i denne undersøkelsen, ligger i avsatte boligområder i KPA, og det har vært utelukkende skolekapasitet som har vært årsak til avslag.

2020		
Saksnummer	Møtedato	Antall enheter
PS 0052/20	25.02.2020	20
PS 0054/20	25.02.2020	415
PS 0080/20	31.03.2020	22
PS 0080/20	21.04.2020	22
PS 0098/20	21.04.2020	139
PS 0116/20	05.05.2020	109
PS 0227/20	29.09.2020	55
PS 0233/20	29.09.2020	58
PS 0256/20	27.10.2020	13
PS 0256/20	10.11.2020	13
PS 0256/20	12.11.2020	13
Sum: 8		831

Tabell 1: Saksoversikt skolekapasitet 2020. Røde felt er saker som har vært opp flere ganger og regnes ikke på total sum (Egenprodusert)

2021		
Saksnummer	Møtedato	Antall enheter
PS0320/20	05.01.2021	300
PS0214/21	07.09.2021	165
PS0210/21	07.09.2021	104
PS0262/21	05.10.2021	13
PS0263/21	05.10.2021	22
PS0264/21	05.10.2021	55
PS0278/21	19.10.2021	61
PS0295/21	09.11.2021	16
PS0333/21	14.12.2021	76
PS0340/21	21.12.2021	53
Sum: 10		865

Tabell 2: Saksoversikt skolekapasitet 2021. Røde felt er saker som har vært opp flere ganger og regnes ikke på total sum (Egenprodusert)

2022 - april		
Saksnummer	Møtedato	Antall enheter
PS 0024/22	08.02.2022	72
PS 0028/22	08.02.2022	160
PS 0029/22	08.02.2022	61
PS 0030/22	08.02.2022	24
PS 0028/22	01.03.2022	160
Sum: 4		317

Tabell 3: Saksoversikt skolekapasitet 2022 – april. Røde felt er saker som har vært opp flere ganger og regnes ikke på total sum (Egenprodusert)

4.2 Dokumentstudie; Gjennomgang av avslagsgrunner og hvilke forhold som ble vektet av myndigheten

Som del av undersøkelsen har innsendte byggesøknader i Trondheim øst som blir berørt av bygging av ny Granås ungdomsskole, blitt gjennomgått. Undersøkelsen omfatter saker som er avslått og senere blitt gjenstand for politisk behandling. Det kan derfor være saker som ikke har blitt fanget opp, dersom de ikke har blitt påklaget etter den administrative behandlingen. I

tillegg er det gått gjennom en sak av særlig interesse på Lade, et område som har hatt tilsvarende skolekapasitetsproblemer som Trondheim Øst.

Følgende saker er av interesse og kan sees i direkte sammenheng med forsinkelsen av bygging av ny Granås ungdomsskole:

4.2.1 Saksnr PS-0221/19 - 27/221/0/0 Væresvegen 44, søknad om midlertidig dispensasjon fra kravet om skolekapasitet for boligfelt B1

Saken omfatter behandling av Søknad om rammetillatelse og dispensasjon fra krav om skolekapasitet. Område gjelder Væresvegen 44. Tiltakshaver er Være Østre

Utbyggingsselskap AS, ansvarlig søker er Voll Arkitekter AS. På grunnlag av sprengt skolekapasitet i Østbyen samt vilkår for få innvilget dispensasjon ikke ble ansett som oppfylt, ble søknad om dispensasjon avslått av bygningsrådet i møte av 1.10.2019 i sak 221/19 (Trondheim kommune, 2019b).



Figur 11: Utsnitt situasjonsplan Væresvegen 44 (Trondheim kommune, 2019b)

Bygningsrådet avsto søknad om dispensasjonen fra krav om tilstrekkelig skolekapasitet på grunnlag av hensynet bak reguleringsbestemmelsene ble ansett for å ikke vær godt nok ivaretatt og at planen ville blitt vesentlig tilsidesatt. Det er tilnærmet ingen vurderinger av andre forhold enn skolekapasitet alene, som framgår av saksbehandlingen eller vedtaket.

4.2.2 Saksnr PS - 0052/20 Osvegen 52, Byggetrinn 5

Søknaden ble opprinnelig avslått av byggesakskontoret etter en skjematisk vurdering av at skolekapasitet ikke var tilstrekkelig. Saksutredningen viser få eller ingen vurderinger av andre forhold enn kapasitet. Saken ble påklaget til bygningsrådet (Trondheim kommune, 2020a).



Figur 12: Utklipp reguleringskart Osvegen 52 byggetrinn 5 (Trondheim kommune, 2020a)

Bygningsrådet i møtet datert 25.05.2022 legger i sin vurdering sterk vekt på utbyggers grunngeving og dokumentasjon som bygget på kjøperes situasjon, dvs konkret på prosjektets effekt på skolekapasitet. Bygningsrådet ga dispensasjon og godkjente søknaden (Trondheim kommune, 2020a).

4.2.3 Saksnr PS -0054/20 - Væresvegen 44, klagebehandling etter avslag på rammetillatelse og dispensasjon fra krav til skolekapasitet

Dette er sak 221/19 som denne gangen blir behandlet som klagesak. Bygningsrådet vedtar å innvilge søknaden om dispensasjon fra kravet om skolekapasitet i møte 25.02.2020 i sak 54/20 på grunnlag av at vilkårene oppfyller de kravene. Dette selv om samme organ avlo saken fire måneder tidligere. Bygningsrådet viste i sin begrunnelse blant annet til vedtatt handling og økonomiplan 2020-2023 der det er avsatt oppstartsmidler til Granås ungdomsskole. Bygningsrådet understreker videre at erverv av tomt og bygging av ny skole må prioriteres i fremtidige økonomi og handlingsplaner (Trondheim kommune, 2020b). Byggesakskontoret i sin behandling hadde derimot avslått søknad om dispensasjon på bakgrunn av at det ikke var avsatt midler til oppstart an ny Granås ungdomsskole i handling og økonomiplanen 2020-2023. På de fire månedene imellom klagebehandling har ny økonomi og handlingsplan blitt vedtatt og klagebehandling blir derfor etterfulgt.

4.2.4 Saksnr PS -0080/20 - Ranheim, reguleringsfelt BK2, søknad om dispensasjon fra kravet om tilstrekkelig skolekapasitet

Saken er datert 21.04.2020, og er en klagebehandling for reguleringsfelt BK2 søknad om dispensasjon fra kravet om tilstrekkelig skolekapasitet. Bygningsrådet vedtok å avslå søknaden om dispensasjon for kravet om tilstrekkelig skolekapasitet på grunnlag av ny

skoletomt ikke var ervervet og søknaden kunne derfor ikke innvilges. Bygningsrådet opplyser videre at søker skulle varsles når tomt erverves så de kunne få søknad behandlet på nytt når forholdet var brakt i orden. (Trondheim kommune, 2020c). Det framkommer ingen vurdering rundt forskjellsbehandling eller at Granås ungdomsskole nå faktisk er nærmere en realisering enn de to sakene som ble godkjent 25.02.20. Administrasjonens saksutredning har tilnærmet ingen vurdering av andre saklige argumenter enn manglende skolekapasitet.



Figur 13: Utklipp reguleringsplan Ranheim, reguleringsfelt BK2 (Trondheim kommune, 2020c)

4.2.5 Saksnr PS-0227/20 - Osvegen 52, søknad om dispensasjon fra planbestemmelsen vedr skolekapasitet, byggetrinn 6

Søknad om dispensasjon avslås av bygningsrådet 29.09.2020 i sak 227/20 på grunnlag av manglende tilstrekkelig skolekapasitet i området. Både Markaplassen ungdomsskole og Charlottenlund ungdomsskole var fulle, og det var tidligere gitt dispensasjoner fra kravet om skolekapasitet og det var derfor ikke tilstrekkelig med plasser lengre. Selv om det var avsatt midler til oppstart av ny Granås ungdomsskole, var det ikke ervervet tomt enda og søknad kunne derfor ikke innvilges. Rådmannen mente at det ikke kunne gis byggetillatelse tidligst før skoletomt var ervervet (Trondheim kommune, 2020d).



Figur 14: Utklipp reguleringskart Osvegen 52 byggetrinn 6 (Trondheim kommune, 2020d)

Dette vedtaket kommer ca syv måneder etter vedtak for byggetrinn 5 i samme felt (PS 0052/20), og hvor det opprinnelige vedtak for hele feltet inkluderte skolekapasitet for samtlige delfelt. Administrasjonens saksutredning inneholder få eller ingen vurderinger rundt andre forhold enn faktisk skolekapasitet.

4.2.6 Saksnr PS-0256/20 - Sæterlia Øvre, felt B4-L gnr. 39 bnr 77-86 og gnr 86-88 søknad om dispensasjon for skolekapasitet

Saken omhandler oppføring av 13 eneboliger og var til behandling i bygningsrådet

12.11.2020, sak 256/20. Søknaden ble avslått på bakgrunn av manglende skolekapasitet. I denne saken gir kommunedirektøren en litt mer detaljert beskrivelse av avslaget blant annet i tillegg til å argumentere for lav skolekapasitet er det heller ikke en god løsning at barn kan benytte nabokretsen. Det vil føre til at barn som er naboer går på forskjellige skoler. Videre benyttes samme argument som tidligere at ny tomt for Granås ungdomsskole enda ikke er ervervet og det kan derfor ikke innvilges dispensasjon. Det er fortsatt lite spor av annen type argumenter enn det som er knyttet til skolekapasitet i administrasjonens saksutredning. (Trondheim kommune, 2020e).



Figur 15: Situasjonsplan Sæterlia Øvre, felt B4-L gnr. 39 bnr 77-86 og gnr 86-88 (Trondheim kommune, 2020e)

4.2.7 Saksnr PS-0210/21 Grilstad Marina B3, politisk behandling av dispensasjoner for skolekapasitet

Saken er en prinsipp sak om skolekapasitet for felt B3 på Grilstad Marina. Møtedato i bygningsrådet 25.08.2021. Administrasjonen foreslår tilsvarende tidligere nevnte saker, at også denne skal avslås. Saken er tilsvarende opplyst som tidligere saker, uten vesentlig vurdering av andre argumenter enn manglende skolekapasitet. Bygningsrådet snur om på innstillingen og sier at skolekapasitet i området skal anses løst med følgende formulering: «*da skoletomten for ny Granås ungdomsskole er ferdig regulert og midler til bygging av skoler ligger i handlings og økonomiplan for 2021 - 2024.*» (Trondheim kommune, 2021a). Som del av vedtaket hefter bygningsrådet på et ønske om å få tilbake til ny behandling de tre forannevnte, avslåtte saker.



Figur 16: Situasjonsskart Grilstad Marina B3 (Trondheim kommune, 2021a)

4.2.8 Saksnr PS-0262-264 Ny politisk behandling av de tre forannevnte saker.

Administrasjonen velger å fremme sakene med samme saksutredning som tidligere, med negativ innstilling. I alle tre sakene snur bygningsrådet innstillingen og gir dispensasjon fra skolekapasitetskravet.

4.2.9 Saksnr PS – 0098/22 Ranheim Vestre, (23/971), politisk behandling av dispensasjon fra bestemmelse om tilstrekkelig skolekapasitet

Saken omhandler søknad om rammetillatelse for oppføring av fem leilighetsbygg på til sammen 134 boenheter der prosjektet har syv tilhørende dispensasjoner. Søknaden omfatter også opparbeidelse av et friområde, men det er kun dispensasjon fra reguleringsbestemmelse §11.5 kravet om tilstrekkelig skolekapasitet som fremmes politisk. Saken ble behandlet i bygningsrådet 10.05.2022 (Trondheim kommune, 2022a).



Figur 17: Situasjonsplan Ranheim Vestre (Trondheim kommune, 2022a)

Ansvarlig søker argumenterer for at Granås ungdomsskole står på kommunens prioriteringsliste og er planlagt ferdig i 2026. Skolekapasiteten for ungdomstrinnet i skolekretsen er forventet å være overskredet om seks til ti år hvilket betyr at nye Granås ungdomsskole vil avlaste fremtidige kapasitetsproblemer. Granås vil i tillegg avlaste naboskolene Charlottenlund og Brundalen ved å frigjøre kapasitet. Videre argumenterer utbygger med at kommunen er forberedt på å håndtere den planlagte boligutviklingen i Østbyen gjennom blant annet vedtatt økonomi og handlingsplan der midler er avsatt til skole. (ibid).

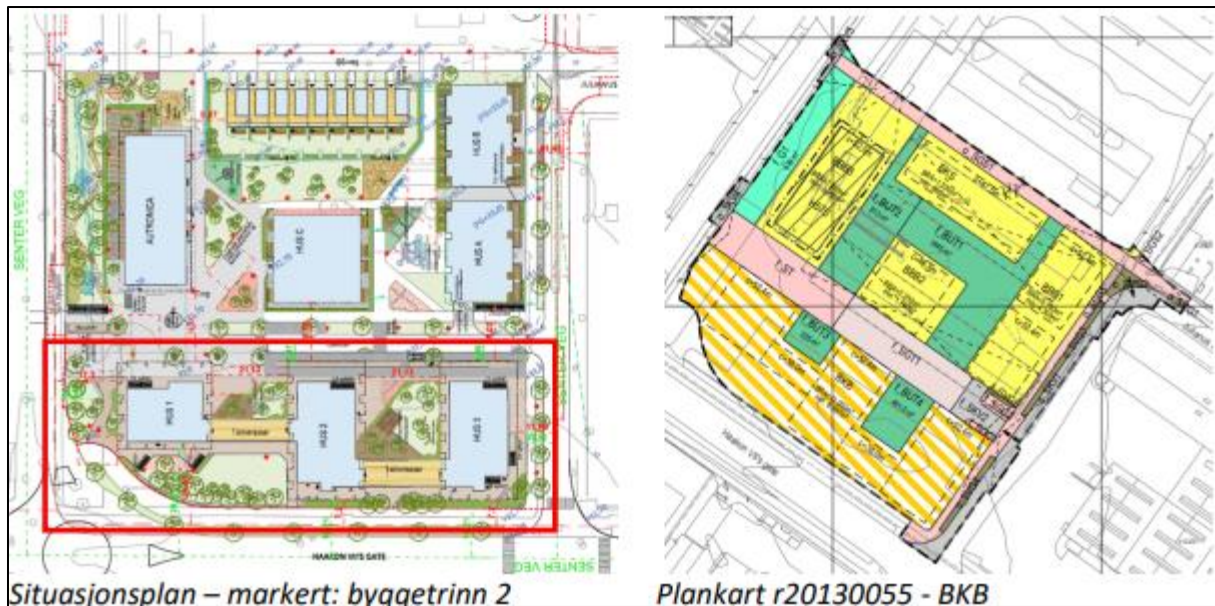
Administrasjonens saksutredning er som tidligere kun fokusert på manglende skolekapasitet, med ett unntak. Det pekes nå på at prosjektet bør få tillatelse på bakgrunn av likebehandlingsprinsippet. (ibid).

Kommunedirektørens vurdering er at det anbefales bygningsrådet å godkjenne søknad om dispensasjon fra reguleringsbestemmelse §11.5 tilstrekkelig skolekapasitet.

Siste vedtak kan tolkes slik at kommunedirektøren nå mener at det på grunn av tidligere gitte dispensasjoner ikke lenger er mulig å avslå søknader av hensyn til likebehandling i denne bydelen.

4.2.10 Saksnr PS-0028/22 Haakon VII's gate 4 - byggetrinn 2, politisk behandling av søknad om dispensasjon fra krav om skolekapasitet

Denne saken ligger på Lade og har ingen direkte sammenheng med sakene i Trondheim øst. Saksutredningen inneholder imidlertid en betraktning rundt tid, og hvor lenge administrasjonen mener det kan være relevant å utsette tillatelser til tiltak, som følge av manglende skolekapasitet.



Figur 18: Situasjonsplan og plankart Haakon VII's gate 4 (2022b)

Saken omhandler byggetrinn 2 i Haakon VII's gate 4, hvor Autronicahallen ligger i dag. Byggetrinnet medfører oppsetting av tre nye boligblokker med til sammen 160 nye enheter. Det foreligger søknad om dispensasjon fra tilstrekkelig skolekapasitet i reguleringsbestemmelse § 9.8 i r20130055. Tidligere har det vært innvilget søknad om dispensasjon for byggetrinn 1 på samme område, gjennom politisk behandling. Herværende søknad ble av kommunedirektøren foreslått avslått for byggetrinn 2, på bakgrunn av hensynene bak bestemmelsene blir vesentlig tilsidesatt (Trondheim kommune, 2022b). Bygningsrådet støttet administrasjonens innstilling, men ba om at saken blir fremmet på nytt når det kommer nye opplysninger rundt skolesituasjonen.

Kommunedirektøren argumenterte for at skolekapasiteten i området ikke er god nok og det vil heller ikke være mulig med å benytte nabokretser sin skolekapasitet ettersom de også sliter. Det argumenteres blant annet med at det ikke er avsatt midler til å øke skolekapasiteten i område hvilket tilsvarer at det ikke vil være en økning i kapasitet i bortimot ti år frem i tid frem til 2030. Det vil derfor være lite hensiktsmessig å innvilge søknad om dispensasjon fra reguleringsbestemmelse skolekapasitet ifølge kommunedirektøren (ibid). Ellers er det heller ikke i denne saken særlig spor av andre typer argumenter i saksutredningen. Reguleringsplan for området hadde ikrafttredelse 9 mars 2021 (Trondheim kommune, 2021d).

4.3 Dokumentsstudie, mailkommuniaksjon

4.3.1 Mailkorrespondanse

Fire utbyggere som ble berørt av skolekapasitetsbegrensningene og fikk sine saker avslått har i en gitt periode opptrådt som en gruppe, med en felles koordinator. Dette gjelder perioden fra

ca 01.01.21 – 07.09.21, hvor bygningsrådet fattet et prinsippvedtak om å anse Granås ungdomsskole som tilstrekkelig avklart for å kunne gi byggetillatelse. Mailkommunikasjonen mellom disse fire partene er gjort tilgjengelig for oppgaven for lesing, men ikke for direkte gjengivelse. Det er totalt 23 mailer som viser at utbyggerne gjennom en periode på 8 måneder jobber intenst for å informere kommunen om store utfordringer for bransjen som følge av manglende byggetillatelse i Trondheim Øst. De forsøker å påvirke alle nivåer fra Kommunedirektøren, hans faglige rådgivere, eierskapsseksjonen som forhandlingspart, og politikere. Alle administrative aktører som blir kontaktet, peker på eierskap som ansvarlig for situasjonen. Eierskapsenheten selv svarer skriftlig at det jobbes med saken, uten ytterligere utdyping (Trondheim kommune, 2021e). Via andre aktører i kommunen framkommer det at eierskapsenheten overfor bygningsrådet hevder at saken er særlig komplisert, men at forhandlingene går framover. Det utdypes imidlertid ikke hva kompleksiteten består i. I mailutvekslingen mellom utbyggerne framkommer det samtidig at selger av tomt benekter at det er kontakt mellom dem og eierskap. På slutten av perioden viser mailutvekslingen at det fra politisk hold er sagt at det er gitt en frist til administrasjonen for å løse saken til tidlig høst/september. Mailutvekslingen viser ikke hva denne løsningen skal bestå i, men påvirkningsprosessen kulminerer med at Bygningsrådet selv utformer et prinsippvedtak den 07.09, som i praksis gir byggetillatelse til de tidligere nevnte 5 byggesaker. I denne perioden foregår det en form for kontakt mellom utbyggerne og politisk nivå. Formell byggetillatelse gis i møte 05.10.21.

4.4 Intervjusammendrag

Etterfølgende tekst er basert på lydfiler, hvor det i etterkant er skrevet ut et lengre referat. Referatene er sammenstilt i resultatkapitlet under.

4.4.1 Utbygger

Alle eiendomsaktørene hadde fått tilsendt samme intervjuguide. Utgangspunktet for samtalen var derfor identisk for alle fem. Intervjuobjektene startet med å introdusere seg selv med firma og hvor lenge de hadde arbeidet i bransjen som gjenspeilte hvor mye erfaring de hadde fra tidligere. Alle objektene var meget erfarne og hadde alt fra 10 til 30 års erfaring fra bransjen.

Innledningsvis handlet intervjuene om hvordan utbyggerne opplevde situasjonen og hva som foregikk underveis i prosessen. Det viste seg at flere av utbyggerne opplevde veldig like hendelser og de delte flere synspunkter. Dette var ikke overraskende ettersom fire av utbyggerne hadde tidligere gått sammen om å skrive brev til kommunen angående problematikken byggestansen forårsaket.

Alle utbyggerne opplevde avslaget på søknad om dispensasjon fra rekkefølgekravet skolekapasitet som overraskende, ettersom de hadde tidligere fått godkjent oppstart av regulering. De visste riktignok at det var en risiko, men følte seg relativt trygge på at de ville få godkjent dispensasjon. Dette av to grunner der den ene er godkjenningen av regulering, og den andre er at tidligere prosjekter «alltid» hadde fått innvilget dispensasjon. Det ble derfor store utfordringer og betydelig ringvirkninger da avslaget kom på bakgrunn av manglende skolekapasitet. Noen fikk avslag før byggingen var påbegynt, mens andre fikk underveis og måtte utsette hele byggetrinn. All utbygging i Østbyen ble satt på vent i en periode på ett og et halvt år til to år, noe som førte til at man måtte finne nye prosjekter andre steder. Det gikk riktignok relativt greit med de involverte aktørene ettersom alle er større eiendomsfirmaer. For et mindre firma kunne et slik avslag betydd konkurs. Det bød likevel på ekstra kostnader og økt tidsbruk, som slår tilbake på utbygger og sluttbruker i enden av prosessen. Økte kostnader må kompenseres enten gjennom andre innsparinger ved eksempelvis gjennom lavere kvalitet, eller det mest naturlige, at boligene blir dyrere. Under byggestansen opplevde markedet en kraftig generell prisøkning grunnet ulike faktorer, ikke minst på grunn av pandemi og senere invasjonen av Ukraina. Dette førte til økte materialkostnader, eksempelvis pris på jern, sement, betong og trevarer. Av mer kuriøse årsaker kan nevnes barkebillepest i USA som påvirket trevareprisene. Mye av uroen kan likevel ikke sies å være en direkte konsekvens av byggestansen. Men den økte tidsbruken i denne konkrete saken ga ekstra store utslag på grunn av de nevnte årsaker. Entrepriser utløp og måtte reforhandles, kjøpekontrakter utløp og måtte enten fornyes eller selges på nytt til nye kunder. Byggeplasser måtte rigges ned og opp igjen og nye søknadsprosesser måtte igangsettes. I tillegg måtte sluttbrukerne vente lenge på boligen de hadde kjøpt, noe som kan føre til vanskeligheter for dem i deres hverdag. Mye av problematikken som ble diskutert i alle intervjuene, var mangel på kommunikasjon. Utbyggerne hevdet at de ønsket en god og åpen dialog hele veien, men opplevde at de ikke ble møtt på tilsvarende måte fra kommunen. De fikk lite informasjon og den informasjonen de etterspurte tok det lang tid før de fikk. Ofte var svaret lite detaljert og konkret. Dette gjorde arbeidsvilkårene for utbyggerne mer utfordrende ettersom de måtte leve med svært stor usikkerhet og bedrive mye «etterretning» for å skaffe seg informasjon. Utbyggerne sier selv at de måtte presse hardt for gjennomslag for ny politisk behandling. Etter press fra flere utbyggere ble dispensasjonen gitt i månedsskifte september – oktober 2021. De første meldingene om avslag for de involverte aktørene kom i 2019, som gjør den totale venteperioden på omtrentlig to år. Utbyggerne påpekte at selv om de nå hadde fått godkjent

søknad om dispensasjon, så visste de lite om faktisk framgang i saken. Eksempelvis visste de fortsatt ikke om tomt for ny Granås ungdomsskole nå var ervervet, noe som fremstår som overraskende for dem ettersom det var skoletomten som var fundamentet i hele konflikten.

Videre ble det diskutert hvordan utbyggerne kunne forholde seg til slike uforutsigbare forhold, ettersom forutsigbarhet er sentralt i bransjen. Slike omfattende utviklings- og byggeprosjekter er tidkrevende og har normalt en tidsramme på flere år. Forutsigbarhet og god programmering er derfor sentralt for at det skal være lønnsomt og overhodet mulig å gjennomføre slike prosjekter.

Skolekapasiteten i Trondheim kommune kan endre seg over natten og det gjør det vanskelig for utbyggerne å forholde seg til. Flere utbyggere opplevde det slik at de måtte konstant følge med på skolebehovskartet for å finne ut når de kunne søke på nytt ettersom det ikke eksisterer noen system for varsling når det er åpninger. Og når det først kommer en åpning kan det bli stengt igjen rimelig raskt som gir lite forutsigbarhet og vanskelig arbeidsvilkår. Utbyggerne uttrykte likevel forståelse for at problematikken er vanskelig fra kommunens side og at de også har mål og krav som skal oppfylles, men de etterlyste mer samarbeidsvilje og informasjon. En av utbyggerne hadde ingen pågående byggeprosjekter i Østbyen som ble direkte rammet av byggestansen, men de hadde planlagt fremtidige prosjekter som allerede var under regulering. De fryktet derfor at de kunne bli utsatt for det samme som de tre andre når de søkte om dispensasjon. Saken løste seg før de søkte, men den uforutsigbare situasjonen hadde påført de vesentlig merarbeid.

Noe av det som ble diskutert mye under intervjuene var levetiden på planen satt opp mot planlagt utbygd sosial infrastruktur. En plan har levetid på 10 år før den må gjennomgås av kommunen, eventuelt vedtas på nytt. Utbyggerne mener det er merkelig at de får godkjent en reguleringsplan som forventes realisert innen ti år, men at området ikke har planlagt skolekapasitet før i 2030, jfr sak i Haakon VII gate 4. Mange av planene som nå er under utbygging ble regulert mellom 2013 – 2020. Dersom det er lovlig av kommunen å utsette skoleutbygging i inntil ti år selv om det foreligger gjeldene reguleringsplaner i området, kan det tenkes at det muligens foreligger en systemfeil i loven? Dette var en av grunnene til at utbyggerne ble så overrasket over avslagene ettersom de forventet å få gjennomslag ettersom reguleringsplanen var vedtatt og området var avsatt til bolig i KPA. Utbyggerne uttrykte også bekymringer ovenfor hvorfor det var god kapasitet på barneskolene kontra ungdomsskolene. De argumentert for at man kunne benytte arealer på barneskolene til bruk for ungdomsskolen, men kommunen ville ikke benytte denne løsningen. Det ble også lagt frem at man kunne

flytte skolegrensene slik at naboskolekretser kunne benyttes, men dette forslaget ble også avvist.

På spørsmål om hva det offentlige og private kan gjøre for å bedre samarbeide i fremtiden svarer utbyggerne at kommunikasjon og åpenhet er sentralt. Samtidig uttrykker noen utbyggere et ønske om en eller annen form for varslingsystem når skolekapasiteten er god nok. Noe av problemet var at ved avslag på søknaden regnes saken som avsluttet hos den kommunale part. Det innebærer at når det da er god nok dekning av skoleplasser vil ikke utbygger som tidligere søkte få varsel om at nå er det i orden. I praksis vil da søknader som ligger på vent bli behandlet før de som har fått avslag, noe som oppleves som svært urimelig.

En av utbyggerne opplevde tilfeldigvis en kveld at skolekapasiteten var gul istedenfor rød i Østbyen og da var det bare å hive seg rundt og sende søknaden på nytt. Om dette ikke hadde blitt oppdaget ved en tilfeldighet er det ikke sikkert at utbyggeren ville fått gjennomslag for det prosjektet. Dette eksempelet er for øvrig ikke angående Granås ungdomsskole, men en lignende case et annet sted. Noen dager senere var kapasiteten rød igjen og muligheten var over.

4.4.2 Kommunen

Tre av disse intervjuene foreligger på lydfil, mens det siste foreligger som skriftlig referat.

Det er gjennomført fire intervjuer med ansatte i ulike offentlige virksomheter for å få et bilde av hendelsene fra myndighetssiden. Av tidsmessige årsaker viste det seg noe utfordrende å få politisk nivå til å stille opp. Derfor er intervju med politisk nivå gjort over telefon. Opptak var ikke mulig å få til pr telefon, og det er derfor referert skriftlig. Ellers er tre gjenværende intervju fra kommunal sektor, eierskap, byplankontoret og rådgiver skolekapasitet Trondheim kommune.

De fire intervjuene som ble gjennomført hadde alle samme intervjuguide, men samtalen tok forskjellige retninger ganske raskt etter oppstart. Hovedsakelig skyldtes dette at respondentene var ansatt på ulike fagområder som ga de ulik kompetanse og ulike erfaringer på feltet. Jeg som forsker fikk derfor mye bred og god informasjon og innsikt i både prosess og metode benyttet i prosjektet Granås ungdomsskole. Noen intervjuer var mer generelle enn andre, mens de som hadde hatt berøring med prosessen i Trondheim øst, var mer spesifikk rettet mot Granås ungdomsskole.

Det påpekes i intervjuene at det kan forekomme uenigheter mellom politikerne og administrasjonen ettersom politikerne i teorien kan gjøre slik de vil uavhengig av

administrasjonen. Administrasjonen analyser og gir råd om hva som er det mest hensiktsmessige å foreta seg i saker. Politikerne har makt og myndighet til å ignorere dette og prioritere annerledes. Hvordan kommunen skal prioriterer hvilken sosial infrastruktur som skal utvikles først varierer. Hovedsakelig baserer det seg på befolkningsvekst og nåværende kvalitet/tekniske tilstand på skolen. Faktorer som ofte er involvert når det gjelder kvalitet er luft og ventilasjon, plass/arealtilgang, lærerkapasitet og arbeidsplasser, samt fellesrom. Disse variablene skal opprettholde en viss standard. Svak score på de forutgående faktorer kan tilsi at det kan prioriteres ny skole der. Hvor god måloppfyllelse disse faktorene trenger å ha er det uenighet om i fagmiljøene. Angående prioriteringer ble kommunen også spurt om hvilke områder i Trondheim som hadde størst behov for ny sosial infrastruktur. Svaret som ble gitt var de sentrale områdene som Lade og Lilleby, der veksten har vært enorm de siste årene.

Det fremkommer i et av intervjuet at respondenten mener det gis for mange byggetillatelse av politikerne, enn det kommunen klarer å dekke opp med sosial infrastruktur. Dette er veldig problematisk. Flere bydeler har sprengt kapasitet på ungdomsskoletrinnet og har behov for ny skole. Ved å gi for mange dispensasjoner klarer ikke kommunen komme frem på i boligutviklingen og dermed må prosjekter stanses. Dette er ikke noe kommunen eller utbyggerne ønsker, men en vanskelig problemstilling som oppstår når det ikke planlegges godt nok. Det ble også nevnt at kommunen ikke styrer boligutviklingen på samme måte som tidligere. De private utbyggerne ønsker å bygge der de ser muligheten for god profitt og det er ikke nødvendigvis samme lokasjon som kommunen ønsker å utvikle. Dette skaper ofte konflikter og vanskelig forhold å planlegge i. Utsagnet ble ikke koblet opp mot kommuneplanens arealdel.

I et av intervjuene ble det nevnt at kommunen bevilger årlig mellom 400 og 450 millioner til skole, noe som gir dem anledning til å bygge ca en skole i året. Det er ganske åpenbart at kommunen ikke har nok ressurser til å bygge alle steder der det er behov. Rekkefølgen på prioriteringene kan også endres dersom det anses et behov for det. Per nå er det ni prosjekter som er planlagt frem mot 2030 og respondenten var enig i at noen av skolene burde allerede vært ferdige. Det fremkom i et intervju at det er avsatt midler til fire skoleprosjekter i økonomi og handlingsplan 2022-2025.

I flere intervju ble det nevnt at gjentakende problemer ofte var at bygningsrådet innvilger for mange søknader om dispensasjon fra rekkefølgekravet skolekapasitet slik at man konstant kommer bakpå. Ved å gi dispensasjoner tidlig vil aldri gapet tettes, og det vil heller ikke kunne bygges flere skoler raskere ettersom kommunen kun har midler til å bygge en i året.

Politikerne gir dermed dispensasjoner administrasjonen ikke ønsker, noe som kompliserer arbeidet deres, eller gir merarbeid. Respondenten hevder at utbyggerne påvirker politikerne i form av press og lobbyvirksomhet.

Helse og velferd ble brukt som viktig argument for at skoler ikke bør være overfylte samt kvaliteten på skolene bør være god ettersom undersøkelser viser at barn og unges atferd preges av kvaliteten på skolemiljøet. Det vises til «ikke ønsket atferd» i form av mobbekultur på overfylte skoler av dårlig standard. Kommunen ønsker derfor ikke å overskride kapasitetsgrensen og avslår derfor søknader om dispensasjon fra rekkefølgekravet skolekapasitet ettersom det vil gå på bekostning av helse og velferd.

Det nevnes i flere intervjuer at samarbeid mellom offentlig og privat sektor er viktig i slike prosesser og objektene fikk alle spørsmål om hva som kan gjøres bedre for å samarbeide med det offentlige. Det fremkommer noe ulike svar, men essensen var den samme. Åpenhet og dialog var viktig samt en generell forståelse for hverandres situasjon. At de ulike sidene har ulike tilnæringsmetoder er klart og ved å respektere at det er ulike prioriteringer vil legge et bedre samarbeid til grunn for prosessene. Når det gjelder hva som kunne vært gjort annerledes i situasjonen Granås ungdomsskole sier blant annet et intervjuobjekt at det burde vært planlagt bedre ettersom de har vært klar over mangelen på kapasitet i mange år. I andre intervju har det blitt sagt at det var lite som kunne blitt gjort annerledes ettersom det er faktorer kommunen ikke kan kontrollere og derfor ble prosjektet som det ble.

Tidligere vedtatte reguleringsplaner og urealistisk tidsperspektiv ble også tatt opp i intervjuene og det ene intervjuobjektet svarte blant annet at dette en del av årsaken til problemene rundt dispensasjoner og byggestans. Mulige løsninger hadde vært å ikke godkjenne igangsetting av reguleringsplanarbeid hos utbyggerne. Dette skapte problemer ettersom utbyggerne vil fortsette prosjektene i et område det egentlig ikke er klart å bygges i, når sosial infrastruktur vurderes. Dette var derfor en feil fra kommunens side, mente en respondent, og dette kunne vært unngått. Beskrivelsen underbygger et urealistisk tidsperspektiv på vedtatte reguleringsplaner og gjennomføring kan man si. Intervjueren presenterte flere av respondentene for følgende problemstilling; Flere av reguleringsplanene i Østbyen, som nå er under bygging er vedtatte allerede i 2015 eller tidligere. En plan vedtatt etter 2015 har levetid på kun ti år før den må opp til ny vurdering og må vedtas på nytt. Kommunen har derimot hevdet at området ikke vil være byggeklart før tidligst 2026, enkelte områder endog ikke før 2030, noe som betyr at tidligere vedtatte reguleringsplaner står i fare for å bli irrelevante og må startes på nytt. Dette synet ble møtt med forståelse i noen av

intervjuene med kommunal sektor. Refleksjoner rundt dette var at ved å ikke igangsette reguleringsplaner før det er tilstrekkelig skolekapasitet vil ikke utbyggerne bli fristet til å presse gjennom prosjekter. Og dersom slike planer skal vedtas, kan det gjøres med forbehold om at det ikke vil være byggeklart før 2030 slik at utbyggerne kan tilpasse seg. Dette som eksempel på samarbeid mellom offentlig og privat sektor.

Forskeren spurte om hvorfor kommunen ikke benyttet retten til ekspropriasjon når forhandlingene om Granås Ungdomsskole sin tomt har dratt ut slik de de har gjort. Svaret var at både administrasjonen og politikerne gjerne ikke ønsket å benytte denne metoden med mindre det var helt kritisk. Så kan det jo diskuteres om situasjonen rundt Granås ungdomsskole har vært kritisk eller ikke? Det ble også nevnt at en mulig løsning hadde vært å prioritere og gjøre seg ferdige med den sosiale infrastrukturen i et område istedenfor å jobbe med mange områder samtidig. Dette forlenget prosessene betraktelig.

I et av intervjuene hevdet respondenten at ervervelse av skoletomten riktignok var forsinket, men ikke i stor grad. Hen understrekte at den kommunale strukturen er bygd opp av mange instanser som saker skal gjennom før dispensasjoner kan godkjennes og det var derfor ikke mulig å spore forsinkelsen til et spesifikt sted. Det ble poengtert også at ved hver instans er det muligheter for å klage på vedtaket som kan føre til at saken kan ta lengre tid.

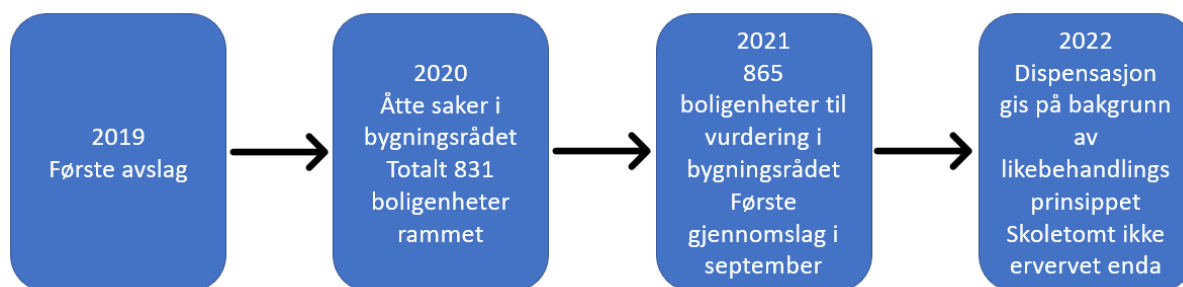
Vedkommende respondent husker likevel ikke om dette var tilfellet med tomten for Granås, men uttalte seg på et mer generelt plan. Videre ble forhandlingsprosessen mellom kommunen og Heimdal Eiendom som er grunneier av skoletomta diskutert. Forhandlingene har dratt ut ettersom de ikke blir enige om pris og det virker per nå ifølge respondenten som at prisen kommer til å bli avgjort i skjønnsretten. Respondenten erkjenner likevel at de kunne vært raskere i denne delen av prosessen i ervervelse av tomte.

Ved spørsmål om konsekvenser for kommunen ved manglende byggetillatelse svares det mer utfyllende. Det påpekes at kommunen også taper på at det ikke bygges flere boliger ettersom byen er i vekst og befolkningsutviklingen tilsier at vi får ca 3000 nye innbyggere hvert år. Det er behov for nye boliger og kommunen ønsker at disse skal bygges når behovet er der. De mener derfor at en byggestans ikke er gunstig for fremtidig byutvikling og ønsker helst å unngå dette. Ut fra de ulike utsagnene er det også tydelig at politikerne ønsker å framstå som framoverlent for å signalisere at byen skal vokse. Helt konkret viser det seg i at politikerne gir flere dispensasjoner i forbindelse med søknader om byggetillatelse enn det kommunedirektøren gjør, og tilsvarende gir også Bygningsrådet anledning til å starte opp reguleringsarbeid i noen saker der administrasjonen har frarådd dette.

Det nevnes ellers at kommunen har egne folk som jobber med statistikk for å kartlegge befolkningsvekst i byen og hvor det eventuelt trengs nye skoler og boliger.

4.5 Tidsoversikt

Figur 16 viser en forenklet tidsoversikt over hendelsesforløpet ved byggestoppen i Østbyen i årlig kontekst.



Figur 19: Tidslinje saksutvikling (Egenprodusert).

4.6 Interessematrise

Interessematrisen under (tabell 4) illustrerer de sentrale aktørene i et skolekapasitetscase. Matrisen viser på en tydelig måte at partene befinner seg så langt fra hverandre som mulig i utgangspunktet. Målet med planlegging generelt er at samhandlingen mellom partene blir slik at denne «ytterpunkt plasseringen» motvirkes eller kompenseres. I praksis betyr det at planmyndigheten bør vurdere å ta inn over seg den manglende påvirkningsmuligheten de private aktørene har med hensyn på rammebetingelsene for å kunne drive boligutvikling.

Påvirkningsmulighet	Høy	Kommunal administrasjon Lokale politikere	
	Lav		Utbygger Sluttbruker Entreprenør Konsulenter Skoler
		Lav	Høy
	Interesse i prosjektet		

Tabell 4: Interessematrise (Egenprodusert)

5. Diskusjon

5.1 Innledning

Drøftingen er delt i underkapitler. I tillegg til at hvert forskningsspørsmål blir drøftet, vil det innledningsvis tas en kort diskusjon om faktagrunnlaget i behovsdiskusjonen rundt skole. Det fremkommer i empiridelen og i kunnskapsgrunnlaget i innledende deler at det er uenighet omkring når en skole faktisk er full, og hva som er sannsynlig befolkningsutvikling i byen.

Drøftingen avsluttes med en oppsummering.

5.2 Kunnskapsgrunnlag og faktum

Det er påfallende lite diskusjon rundt det demografiske underlaget, all den tid statistikk viser en betydelig reduksjon i barnetall i nær framtid (Trøndelag fylkeskommune, 2020). Samtidig er det ifølge dokumentstudiene ensidig fokus på skolekapasitetskart som viser nåsituasjon.

Fellestrekk for alle sakene i dokumentstudiet er at manglende skolekapasitet er gjenganger i begrunnelsen for avslagene for dispensasjon. Likevel er det lite beskrivende argumentasjon annet enn henvisning til kart og statistikk som viser Østbyen som rødt område. Det nevnes lite eller ingenting om at barneskoletrinnene har mange ledige plasser i det som skal bli Granås ungdomsskolekrets. Dette betyr at mangel på skoleplasser i ungdomsskolen hindrer god utnyttelse av offentlige investeringer i barneskolen uten at det drøftes i dispensasjonssakene.

Det er begrenset redegjørelse for det statistiske underlaget i skolekapasitetskartet.

Tilsynelatende viser dette en nåsituasjon, og da er det noe overraskende at kartet danner grunnlag for byggetillatelse som normalt ikke vil tilføre nye skolebarn før tidligst om to år. Befolkningsprognosen for barn i skolealder viser til at det er forventet en reduksjon fram mot 2050. Dette skulle tilsi at det er gode argumenter for lavere behov for skoleplasser framover (Trøndelag fylkeskommune, 2020).

Samtidig ser vi av sakene som er behandlet på Lade at administrasjonen i kommunen argumenterer med at det ikke vil bli skoleplasser tilgjengelig i området før i 2030 (Trondheim kommune, 2022a). Dette tyder på at tallgrunnlaget har en viss horisont og ikke bare er en nåtidsvurdering.

Trondheim kommune har i tidligere vedtak uttalt at skolekapasitet skal ansees som oppfylt ved 90 % utnyttelse. Dette for å unngå å komme i en situasjon med utstrakt bruk av midlertidige lokaler. Det er ikke mulig av saksbehandlingen i de vurderte sakene å finne ut om denne «90%» grensen er hensyntatt eller ikke.

Det er også viktig å sette de overordnede tallene inn i en bydelskontekst. Selv om barnetallene i byen over tid nå vil synke, så kan noen bydeler likevel ha sterk vekst i samme periode. Skolekapasitetskartene viser imidlertid en anstrengt situasjon i så vidt store deler av byen, at bydelsvise variasjoner neppe kan forklare avviket i kartframstilling og befolkningsframskriving (Trondheim kommune, 2021b). Det framkommer av dokumentstudiet at det i tillegg er vesentlige uklarheter og uenigheter rundt det som burde være «faktiske forhold» som finansiering, forhandlingsituasjon rundt tomtekjøp og tidspunkt for ferdigstilling av skole. Særlig ser man en mangel på fremgang i forhandlingene i den kommunale administrasjonen. Det nevnes hyppig at tomt ikke er ervervet og dispensasjon kan derfor ikke gis før det er i orden. I skriftlig dokumentasjon sies det likevel at det er avsatt midler til ny Granås ungdomsskole (Trondheim kommune, 2020a). I andre saksdokumenter hevder kommunedirektøren at det faktisk ikke er avsatt midler til ny skole i handling og økonomiplan 2020-2023 (Trondheim kommune, 2019b). Parallelle prosesser og avvik mellom administrative forslag og politiske vedtak forklarer nok likevel deler av uklarheten. Det finnes flere slike delvis motstridene påstander i caset. Eksempelvis omkring forhandlingene mellom selger og kjøper av tomt med hensyn på kompleksitet og framdrift, jfr mailkommunikasjonen mellom utbyggerne. Mailkommunikasjonen omtaler også brev sendt fra utbyggerne til kommunen. Der ber utbyggerne om at tomt for skole eksproprieres så snart som mulig (brev fra utbyggere datert 19.03.2021). Denne henvendelsen besvares ikke fra eierskap sin side til utbyggerne før nesten to måneder senere (Trondheim kommune, 2021e). Politikerne får i samme periode beskjed i en egen orientering om at det er vanskelig å ekspropriere fordi saken er komplisert, men at forhandlinger pågår. I nevnte mailkommunikasjon framkommer det at selger benekter at det er kontakt mellom partene. Slike uklarheter sår tvil om samarbeidet mellom utbyggere, administrasjonen og politikerne fungerer optimalt, og det skaper usikkerhet for aktørene ellers.

5.3 Forskningsspørsmål

5.3.1 Forskningsspørsmål 1

Hvor ofte gis avslag på byggesøknad som følge av manglende skolekapasitet og hvor lenge utsettes byggetillatelse?

Gjennom et detaljert dokumentstudie er det kartlagt 22 saker fra januar 2020 til april 2022 som omhandler søknad om dispensasjon fra rekkefølgekravet skolekapasitet. Noen av sakene er prinsipp saker, mens andre er klagesaker. Fenomenet er derfor godt kjent og har et varierende omfang med åtte saker i 2020, ti i 2021 og foreløpig fire i 2022 (fram til mai 2022). Når det

gå grundigere inn i materialet, så omfatter hver sak framlagt for bygningsrådet mange boligenheter. De 22 sakene omhandler over 2000 boligenheter totalt.

I de fem dybdeundersøkte sakene er det flere hundre boenheter alene. Intervjurunden blant utbyggere har også avdekket at en rekke utbyggere har holdt tilbake byggesøknader fordi de har visst at de ikke ville få de godkjent. Den analyserte mailkommunikasjonen viser at bransjen er svært bekymret for en manglende interesse for å løse utfordringen, noe som resulterer i at det etableres en direkte kontakt mot politisk nivå.

Dette er aktivitet som faller inn under begrepet lobbyisme (Sandvik 2019).

Mailkommunikasjonen er særlig interessant med hensyn på å forstå prosessen i perioden 01.03 – 07.09. Sistnevnte dato er bygningsrådets møtedato, hvor saken løste seg. Som Sandvik (2019) skriver rundt kontakt med profesjonelle lobbyister, så ser vi av mailkommunikasjonen at de fire aktørene kobler på en tredjepart, som driver prosessen videre, særlig den som er rettet mot politisk nivå. Det er nærliggende å tro at når utbyggerne velger å koble inn en lobbyist, så er antall saker og omfanget/alvorlighetsgraden i saken, nådd et nytt nivå.

Fra utbyggerne kobler på en lobbyist tar det ca 6 mndr før saken løser seg. Det er vanskelig å vurdere om grepet har gitt fortgang i prosessen for å få godkjent de fastlåste sakene, men det kan synes som om den politiske utålmodigheten øker raskt etter at påvirkningen endrer karakter. Det kan derfor indikere at lobbyisme har redusert perioden hvor sakene har vært låst, og dermed også medvirket til at antallet låste saker ikke har blitt enda større.

Totalt varte byggestansen i Østbyen i to år, før det forløsende vedtaket kom. De første avslagene kom i 2019, mens de første byggesøkerne fikk gjennomslag september 2021. Hvor lenge hver aktør hadde byggestans varierer, men data fra intervjuene gir intervaller mellom ett til to år.

Gjennom vedtaket 10.05.2022 slipper kommunen i praksis løs all skolebygging i denne bydelen, da de begrunner vedtaket med likebehandling (Trondheim kommune, 2022c). I denne siste saksutredningen finner vi ingen betraktninger rundt hvor mange boliger som har blitt satt på vent i perioden, ei heller hvor mange søknader man forventer å få inn som følge av «frislippet». Det kan oppfattes som noe uventet, all den tid administrasjonen har vært tydelig på at kapasiteten i området har vært sprengt. Politisk nivå blir derfor avskåret muligheten for å drøfte konsekvensene av vedtaket. En refleksjon man kan gjøre seg rundt dette, er at det tilsynelatende er noe dårlig kommunikasjon mellom administrasjon og politisk

nivå. Dette underbygges av flere av respondentene fra kommunal sektor, i tillegg til at flere av mailene i tidligere nevnte mailkommunikasjonen antyder det samme.

Konklusjonen på dette forskningsspørsmålet blir dermed ikke det konkrete tallet på avslåtte byggesaker som framkommer av de offentlige sakspapirene, men det blir en sum av omsøkte boliger som har fått avslag administrativt, og ikke senere er påklaget, avslagssaker som er blitt påklaget, og søknader som ikke har blitt innsendt, men satt på vent av søker. Tellingene har vist et så vidt høy tall som ca 2000 enheter er formelt avslått (Tabell 1, 2 og 3). Omfanget på ikke innsendte søknader er neppe så stort, men ut fra respondentenes svar, kan dette tallet være fra 200 – 500 boligenheter i den omtalte skolekretsen. Vi kan trolig gå ut fra at utbyggere i andre skolekretser har liknende handlingsmønster, slik at det er ikke usannsynlig at dette tilleggstallet kan komme opp mot 1.000 boliger i perioden mellom 2020 og april 2022. Tatt i betraktning at kommunen i samme periode normalt bygger ca 3200 boliger, utgjør de forsinkede sakene et nesten like stort volum. Det må likevel understrekes at dette høye tallet ikke slår direkte inn som manglende boligproduksjon, da flere av utbyggerne påpeker at de i slike situasjoner omprioriterer ressurser til andre prosjekt, der det er mulig. Tallet er uansett så vidt stort at vi med basis i generell tilbud- og etterspørselsteori (Rammen, 2018) må anta at det har påvirket prisnivået på boliger i denne bydelen, antagelig i hele byen. Prisutviklingen i Trondheim var i 2020 og 2021 henholdsvis 9.1% og 7.6 %, som begge er rekordtall, sett i historisk perspektiv (Smartepenger, 2022).

5.3.2 Forskningsspørsmål 2

Er det sammenheng mellom utbyggingsområder avsatt i KPA og bygging av skoler?

En kombinasjon av intervjuene og dokumentstudie viser at det ikke er en tydelig eller planlagt sammenheng mellom areal avsatt til boligbygging i KPA og planlegging/utvidelse/bygging av nye skoler.

En stor del av årsaken til problemene i dette caset ligger her, ettersom utbyggerne forventer at kommunen prioriterer å legge til rette for utbygging i områdene som er avsatt til bolig i KPA. Caset med utsatt bygging av Granås Ungdomsskole viser at boligutbyggere får avslag på sine søknader fordi det ikke er god nok skolekapasitet.

Dokumentstudien og Trondheim kommunens Skolebehovsplan, viser også at mange av kommunens utbyggingsområder fortsatt ikke blir prioritert med nye skoler, selv om de har ligget inne i kommuneplanens arealdel siden 2013, dvs KPA sin vedtaksdato (Trondheim kommune, 2021b).

Gjennom empirien innsamlet i intervjuene framgår det at kommunen for sin prioritering benytter statistikk og analyser for å velge hvilke områder som prioriteres. Men det viser seg fra intervjuene at det ofte oppstår uenigheter internt i kommunen om hvor det skal prioriteres. Uenigheten oppstår gjerne mellom administrasjon og politisk nivå, da politikere kan ha et utvidet perspektiv på hvilke faktorer som bør tas i betraktning når kommunens investeringer skal besluttes. Det er eksempelvis ikke ukjent at ønske om å prioritere gitte valgkretser kan gå foran rent faglige vurderinger.

Av funnene over framgår det at det er minst tre ulike kommunale målsettinger som kan komme i konflikt med hverandre, som til slutt avgjør hvor det skal bygges skoler:

1. Kommuneplanens arealdel
2. Befolkningsstatistikk og demografiske analyser
3. Politiske prioriteringer.

Disse ulike mål/målkildene forklarer flere av de uheldige utslagene av manglende skolekapasitet i byen.

Kommunen er ansvarlig for utarbeidelse av Kommuneplanens arealdel (KPA), og velger derfor hvor det kan bygges boliger. Dette er likevel ikke en «eneveldig» form makt ettersom byutviklingen styres av andre krefter enn kun det offentlige, gjennom både demokratiske instanser og lovpålagt medvirkning. Forvaltningen i norske kommuner praktiserer «Governance» (Rhodes, 2017). I teorien brukes gjerne begrepet «kommunikativ planlegging». Denne formen for planlegging bygger på Habermas sine teorier, men planretningen er videreutviklet av planteoretikeren Patsy Healey. Hun forutsetter at planlegging baserer seg på samarbeid. Det betyr at offentlige planmyndigheter, dvs Trondheim kommune, må involvere aktører fra utsiden (Johnsen, 2016). Formålet er at alle involverte parter skal føle at de blir hørt og er med å utvikle planene mot felles mål. Medvirkning er forankret i plan- og bygningsloven i flere ledd, eksempelvis §§ 3.3 og 5.1 (Lovdata, 2021). Samarbeidet mellom det offentlig og det private er derfor helt sentralt i utarbeidelse av planer. Når det oppstår slike tydelig målkonflikter som nevnt over, så indikerer det at medvirkning, og ikke minst innflytelse, kanskje har vært noe svak i den kommunale planleggingen som underbygger Foucaults maktperspektiv. Selv om den ideale planformen er kommunikativ vil maktubalansen alltid være tilstede og gi en part større innflytelse enn den andre (Johnsen, 2016). Det kan også være andre årsaker til den manglende koordinering mellom skolebygging og avsetting av arealer til boligbygging, og dette vil bli tatt opp senere.

Et særlig interessant forhold er at i forbindelse med vedtak eller revisjon av KPA, blir både administrasjon og politisk nivå bombardert med forslag til nye utbyggingsområder. En rekke forslag til utbyggingsområder blir avvist av administrasjonen på faglig grunnlag, men likevel vedtatt av politisk nivå. Vi kan anta at dette dels har skjedd etter lobbyismeaktivitet. Denne iboende uenigheten i kommunen om hvorvidt et område bør legges inn for framtidig utbygging, kan resultere i senere utfordringer mhp skolekapasitet. Dette forholdet må utbyggerne bære hovedansvaret for, og praksisen øker selvfølgelig både usikkerhet og risiko i senere prosesser.

Medvirkning fra boligutviklere i overordnede planprosesser er helt avgjørende. I praksis bygger det offentlige tilnærmet ingen boliger ut over det som bygges som HVS-anlegg. Boligforsyningen er derfor helt avhengig av private aktører. De private boligaktørene har ingen andre kilder til informasjon rundt hvor kommunen vil ha boligbygging, enn kommuneplanens arealdel. Det er derfor helt avgjørende at de avsatte arealene kan gjennomføres i henhold til formålet, og innenfor de rammene loven setter. Om det viser seg at det ikke lar seg gjøre, vil den generelle tilliten til kommunens plandokumenter synke, for ikke å si kollapse. Flere av respondentene fra privat hold peker på at risikoen ved å kjøpe utbyggingsarealer allerede er svært stor, og den vil bli enda større dersom det viser seg at kommunen ikke evner å få på plass nødvendig infrastruktur. I intervjuene med kommunal aktør framkommer det liten eller ingen bekymring rundt private utbygges risikoeksponering. Ulik forståelse og syn på kostnader knyttet til risiko for boligutviklere, mellom utbyggere og offentlig forvaltning er nok derfor også en årsak til oppfatningen om at det ligger uforutsigbarhet i plandokumentene.

Dokumentstudien viser at Granås ungdomsskole vil stå ferdig 2026 (Trondheim kommune, 2022c) og Lade vil ikke ha skolekapasitet før 2030 (Trondheim kommune, 2022a). KPA ble vedtatt av bystyret i 2013 som betyr at det kan være henholdsvis 13 og 17 år «ventetid» på å komme i gang med bygging i de avsatte boligområdene. Det overskrider langt reguleringsplaners ordinære levetid på 10 år som igjen strider med PBL § 12-4 (Lovdata, 2021). Dette omtales også av Teigen (2016) og Mjøs (2019) i diskusjon rundt rekkefølgebestemmelser. Støer skriver følgende i sin master fra NMBU (2019):

«Pedersen (2018a, 340) trekker videre frem at rekkefølgebestemmelser ikke må fungere som et skjult utbyggingsforbud, og at tiltakene derfor må kunne opparbeides faktisk og rettslig innen rimelig tid. I rundskriv H-05/02 uttalte daværende Kommunal- og regionaldepartementet at et tiltak som ikke kan gjennomføres innen 10-årsfristen

for ekspropriasjon ikke kan settes som en rekkefølgebestemmelse (Kommunal- og regionaldepartementet 2002, 12–13)».

Som nevnt over er det kun private aktører som sørger for byens boligforsyning. Det framkommer av intervjuene med kommunalt ansatte at de er fullt innforstått med dette, og også er tydelig på at det er uheldig dersom boligbyggingen ikke opprettholder et tilstrekkelig tempo. Det er imidlertid ingen av respondentene som viser til at dette tar de med seg inn i den kommunale planleggingen, dvs et mål om å tilrettelegge for privat boligbygging. Denne kunnskapen i det å forstå mekanismene som skal til for å få til en god boligforsyning, ser ikke ut til å bli tillagt vekt i selve kommuneplanleggingen. Undersøkelsen har ikke et bredt nok underlag eller er detaljert nok i spørsmålene til å finne ut hvorfor det tilsynelatende er slik. Det faller imidlertid rent teorimessig greit inn under den gamle formen for planlegging, det som er benevnt «Top Down» (Sivertsen, 2012). Det innebærer at planansvarlig i kommunen har makt til å planlegge slik hen ønsker, og vedkommende ser ikke behovet for vesentlig medvirkning. Dette er selvfølgelig en altfor enkel sammenligning og i dette caset nevnes det kun for å definere et ytterpunkt. Det er ikke grunnlag i undersøkelsen for å trekke en konklusjon i denne retningen, men teorien kan forklare at det kan være elementer av slik tenkning innen kommunal planlegging.

I intervju med de kommunale aktørene fremkommer det at de vurderer ulike variabler. Eksempelvis forventet befolkningsvekst, ut- og innflyttinger fra et område og andre ting som nåværende skolekapasitet, kvalitet på skolene og behov for oppussing. En skolekrets må derfor passe kommunens kriterier for at kapasiteten skal økes som betyr at utbyggerne ikke kan gjøre noe annet enn å prøve å påvirke administrasjonen eller politikerne. Det er det som ofte blir gjort. Utbyggerne går «over hodet» til administrasjonen og tar saken til bygningsrådet eller kontakter politikere de kjenner for å fremme saken sin gjennom såkalt «Lobbyvirksomhet». Dette mener flere respondenter fra begge sider at kan føre til problemer for administrasjonen ettersom politikerne kan få svært ensidig informasjon fra enkeltutbyggere og dermed risikere å gi mindre gjennomtenkte dispensasjoner. I neste runde forsterkes kapasitetsproblemet og det kan gi utfordringer for både saksbehandlere og andre søkere med strengt tatt sterkere søknader. Dermed vil administrasjonen konstant ligge «bakpå». Det tyder nok derfor på mindre god kommunikasjon mellom administrasjonen og politikerne.

Flere respondenter fra private utbyggere, samt utdrag fra mailkommunikasjonen, sier at det er framlagt tallmateriale både fra offentlige kilder (SSB) og fra prosjektene selv, som angir at

elevtallene i Trondheim om kort tid vil falle. Denne undersøkelsen har ikke klart å finne dokumenter hvor kommunen faktisk kommenterer disse påstandene fra privat hold.

Det fremstår noe overraskende at skolekapasitet brukes som argument for hvorfor det ikke kan innvilges dispensasjoner, når demografisk statistikk viser at dette ikke blir et problem. Innhentet statistikk viser en utflatende om ikke negativ befolkningsvekst fra år 2000 til i dag, se figur 8 (Trøndelag i tall, 2022). Samtidig viser figur 9 at antall barn i ungdomsskolealder vil reduseres frem mot 2050 (Trøndelag fylkeskommune, 2020). Kommunen for sin del viser til at de har statistikk som viser en annen trendutvikling. En årsak til ulike statistikker, kan være at kommunen baserer seg på øyeblikksbilder. En annen årsak kan være at det er betydelige ulikheter mellom de enkelte bydeler, slik at noen bydeler får ledig kapasitet framover, mens andre får utfordringer. Det kan derfor være grunn til å tro at ulikhetene ikke bunner i overordnede tall, men i at kommunen fordeler tallene på bydeler.

Fra intervju med utbyggerne kom det frem at enkelte hadde kartlagt hvilke familier som flyttet inn i de nye boligfeltene, samt hvem som flyttet inn i de nå ledige eneboligene. Statistikken viste til at de nye boligene ikke ville påvirke nåværende skolekapasitet. Dokumentstudien viser at administrasjonen ikke hensyntar slike egeninnhentede tall, mens politisk nivå ved flere anledninger har akseptert søkeres dokumentasjon. I en teoretisk kontekst er det interessant, i og med at kommunen tilsynelatende mener detaljerte tall er riktig når de selv vurderer kapasitet, men dersom utbyggere beveger seg ned på et enda mer detaljert nivå, er det ikke verdt å ta hensyn til. Dette har både med maktutøvelse å gjøre, ved at kommunen har makt til å ignorere utbyggeres faktaopplysninger. Det har også med tillit å gjøre og kan relateres til den gamle samfunnskontrakten (Berg 2021).

Det er ikke en tydelig sammenheng mellom områder avsatt for Bolig i KPA og planlagt skoleutbygging. Det framkommer av studien at kommunen i større grad vektlegger demografiske analyser og tilstand ved eksisterende skoler. I tillegg kan det være grunn til å tro at politisk nivå har flere målkonflikter når prioritering av budsjettmidler skjer. Målkonflikter gjør at det er svært vanskelig å forutsi hvilke skoler som blir prioritert, når utbyggingsområder skal erverves.

5.3.3 Forskningsspørsmål 3

Økes skolekapasiteten når utbygger regulerer eller søker om å bygge boliger?

Dokumentstudiet viser at ved flertallet av undersøkte saker i empirien omhandlende søknad om dispensasjon fra rekkefølgekravet skolekapasitet som er avvist, er begrunnelsene relativt

like. Det argumenteres gjerne med at planens hensikt er vesentlig tilsidesatt grunnet skolekapasiteten i området er full. Det refereres dermed til skolebehovsplanen som hovedargument uten at det egentlig vurderes andre variabler (Trondheim kommune, 2020c). Ved enkelte saker gir kommunedirektøren en mer detaljert beskrivelse av hvorfor administrasjonen har negativ innstilling til forslaget, men hovedargumentet som feller søknaden er likevel skolekapasitet. Særlig interessant er det å se på bygningsmyndighetens håndtering av henholdsvis byggetrinn 5 (Trondheim kommune, 2020c) og 6 (Trondheim kommune, 2020e) i Osvegen 52. Her får utbygger byggetillatelse i byggetrinn 5, med henvisning til den innsendte dokumentasjon som begrunner søknaden. Mens i byggetrinn 6, med tilnærmet samme argumentasjon 6 måneder senere, får søkeren avslag. Under intervju med kommunen kommer det også frem at skolekapasiteten ikke vurderes øket direkte når utbyggerne regulerer for bolig eller søker byggetillatelse, men at det gir incentiv til å påbegynne prosesser for fremtidig økning. En kan diskutere at det kanskje er sent å starte slike prosesser ført ved en byggesøknad. Kommunen kontrollerer imidlertid ikke direkte hvor utbyggerne bestemmer seg for å bygge til enhver tid. Det vil derfor være vanskelig for kommunen å være framsynte i slike tilfeller og utbyggerne må nødvendigvis ta høyde for nødvendige kommunale utviklingsprosesser. Det er lite spor av slik tenkning hos utbyggerne. Eksempelvis er det ingen diskusjon rundt eget ansvar i dokumentstudien av mailkommunikasjonen. Det er mye støy og press fra ytre faktorer i slike prosesser som gjøre det vanskeligere for kommunen å gjøre jobben sin. Slike variabler kan være grunnlag for større konflikter på lang sikt, som kanskje kunne vært løst med en tettere dialog mellom offentlig og private aktør.

Igjen bør vi se situasjonen i lys av makt og byutvikling i teoretiske planprosesser. Kommunen sitter med makten til å prioritere utbyggingsareal og hvor det skal bygges skole. Formelt sett sitter kommunen på makten. Utbyggeren er likevel helt avgjørende for utvikling, da det er de som gjennomfører utbygging, og besitter de nødvendige ressursene. Vi har derfor to parter som er gjensidig avhengig av hverandre. Uenigheter og ulikheter i prioritering kan imidlertid gi utfordringer. Kommunen kan drøye lenge med å gi byggetillatelser, ettersom det ikke har noen direkte akutte konsekvenser for kommunen å vente. Venting kan derimot for utbyggere gi store økonomiske tap, allerede fra dag én. Denne situasjonen bør sees i lys av teori rundt makt og governance. Kommunen gir uttrykk for at de ønsker seg governance og samhandling. I konkrete plansituasjoner og byggesøknadsvurderinger kan det likevel synes som om man i

større grad benytter seg av sin formelle maktposisjon og ønsker seg en situasjon hvor «governing» er det førende prinsipp. (Rhodes, 2007).

Grunnlaget for å kunne stille krav er uomtvistelig. Kommunen har rett ved enhver plan til å gi rekkefølgebestemmelser for at prosjektet skal kunne gjennomføres (Leikvam 2014). Plan og bygningsloven §12-7 sier at kommunen kan uavhengig av arealformål innføre rekkefølgekrav til utbyggingsprosjekter (Lovdata, 2021). Det kan derfor fastsettes at praksisen kommunen har benyttet i dette caset er innenfor regelverket. Men det kan likevel diskuteres hvordan lovverket er praktisert. Eksempelvis sier Mjøs (2019) at PBL må forstås slik at rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan kan kun gis dersom det er realistisk å gjennomføre dem innen planens ordinære levetid på ti år. «Levetid» bygger da på lovens formulering om at «Kommunen skal etter ti år gjøre en ny vurdering av planen». Teigen (2016) presiserer i sin masteroppgave at rekkefølgebestemmelser i plan ikke skal fungere som et skjult byggeforbud og påpeker samtidig at rekkefølgebestemmelsene både rettslig og faktisk må kunne gjennomføres innen et realistisk tidsforløp. Det realistiske tidsforløpet oppfattes på samme måte som Mjøs å være ti år. Praksisen som anvendes i Trondheim kommune, hvor tidshorisont ikke drøftes i saksgangen, er derfor interessant å diskutere både fra et forvaltningsmessig, rettslig og etisk perspektiv.

Tidsperspektiv er sentral i diskusjonen fordi kommunen ved å ikke si noe om tid før skolekapasitet vil foreligge kan ende opp med å urimelige eller ulovlige rekkefølgekrav, uten at det er klart på vedtakstidspunktet. Enkelte reguleringsplaner i Østbyen er godkjent for regulering allerede i 2015 (Trondheim kommune, 2021c), men området har per i dag ikke godkjent skolekapasitet før tidligst 2026. En ren bokstavtolkning av lovverket, slik Mjøs (2019) og Teigen (2016) beskriver det, skulle da tilsi at rekkefølgekravet er å oppfatte som et byggeforbud og dermed ulovlig. Så enkelt er det antagelig ikke, men det er overraskende at dette ikke er tema i saksbehandlingen når byggesøknadene avslås.

De avslåtte sakene i Granås skolekrets er ofte «et nummer i rekken» i betydning et byggetrinn et stykke ut i gjennomføringsprosessen. Det må nok derfor antas at kommunen må ha mulighet for å innføre kortere byggestans, for å få plass tiltak i slike situasjoner. Men når kommunen stopper saker i 2022, omsøkt ihht planer vedtatt i 2021, under henvisning til at det ikke blir skolekapasitet før i 2030, er det vanskelig å forstå at dette ikke er en situasjon som Teigen beskriver, dvs en rekkefølgebestemmelse som i praksis er et byggeforbud, eller i verste fall, en omkamp rundt selve planutforming.

Endringer i skolekapasitet i områder der planene gjennomføres over lang tid vil skje. Det synes derfor som noe overraskende at administrasjon og utbyggere ikke har et tettere samarbeid på dette feltet. Lovverket gir kanskje ikke så gode svar på hvordan dette skal skje, men kostnadene for begge parter, og behovet for forutsigbarhet for begge parter, tilsier at nytteverdien av samarbeid er høy. Det er i tillegg viktig at man forstår partenes roller og oppgaver. Det blir lite konstruktivt om det konkluderes med at en side har rett og en annen feil. I henhold til Teigen (2016) og Mjøs (2019) bryter kommunen med nasjonale planretningslinjene i dette caset og det er derfor lett å sympatisere med utbyggerne. Denne studien viser også at bransjen i større grad bør involvere seg i en dialog om hvordan man kan få til mer forutsigbare rekkefølgebestemmelser.

Noe av de sentrale tema i problemstillingen, spesielt ved Granås ungdomsskole er at boligtomtene har vært avsatt eller regulert langt tilbake i tid og derfor er det en generell oppfatning at kommunen allerede skulle ha utbedret den nødvendige sosiale infrastrukturen. Når utbyggingen av den sosiale infrastrukturen ikke er kommet lengre siden vedtak av KPA er dette vanskelig for utbyggerne å forholde seg til. I intervjuene fram kommer det også at Kommunens tidligere praksis med å dispensere uten spesielt tungtveiende grunner, for deretter å løse manglende skolebehov med brakker, har forvirret bransjen.

Intervjuene viser til en viss grad en bransje som lukker øynene for kommunale realiteter. Både kommune og bransje vet at skoleutbygging er svære ressurskrevende og at realistiske forventninger for Trondheim kommune er at det kan bygges en skole i året. Hvilken det blir er en vanskelig avgjørelse ettersom det er mange skolekretser med behov for nye skoler. Kommunen bevilger ca 450 millioner i året, og det er lite som tyder på at kommunen kommer i noen bedre situasjon framover. Dette er ingen ny hendelse og selv om kommunen har det formelle ansvaret for å legge til rette for sosial infrastruktur, er det vanskelig å «frikjenne» bransjen for ikke å ta inn over seg en lenge kjent realitet

Dokumentstudien og intervjuene viser at avsetting av utbyggingsarealer, igangsetting av regulering, eller søknad om tiltak, bare i beskjeden grad medfører noen form for revisjon av kommunens skolebehovsplan, som igjen styrer kommunens skoleutbygging. Kommunens administrasjon synes å vektlegge governing framfor governance, dvs det blir viktigere å styre, enn å samhandle. Til tross for at dette har vært praksis i lang tid, synes utviklerbransjen i svært beskjeden grad å ta inn over seg dette, eller risikovurdere forholdet.

5.3.4 Forsknings spørsmål 4

Hvilke ulempevurderinger knyttet til boligbygging gjør kommunen rundt dispensasjonssaksbehandling av byggesaker der kapasiteten er anstrengt.

Ved gjennomgang av dokumentstudien er det et tydelig funn at fordel og ulempevurderinger i liten grad gjennomføres i saksutredningene. Det vises i intervjuene gjentakende til sprengt kapasitet i saksdokumentene, i tillegg til lav kvalitet på skolebyggene. Et element i vurderingene er en sannsynlighetsanalyse av når en skole evt kan komme på plass. I Granås skolekrets har det nå vært en omforent tall, nemlig 2026 som har vært satt, mens på Lade er avslagene begrunnet med ny skole i 2030. I saksdokumentene vises det som oftest til skolebehovsplanen, men det gjøres også vurderinger av andre variabler eksempelvis kostnader ved selve skolebyggingen, eller generelle kostnader kommunen påføres ved en boligutbygging. Om det er svak kommuneøkonomi som er årsaken bak avslaget kan man ikke si sikkert, men det er i flere situasjoner en medvirkende variabel. Likevel står kapasitetsproblemet igjen som hovedargument for avslag.

Kommunen har et årlig boligbehov på 1600 nye boliger. I saksutredningen gjøres det ikke i noen av de undersøkte sakene noen vurdering om utsettelse av det gitte antall boliger vil ha noen betydning for utbygger, byens boligforsyning eller for kommuneøkonomien for den saks skyld. Kommunen ser heller ikke ut til å sette søknadene i sammenheng, og gjøre noen samlet vurdering av alle dispensasjonssøknadene som avslås med tanke på forstyrrelser i byens eller bydelens boligproduksjon.

Det sies heller ingenting om det er hensiktsmessig å gi en dato for når det kan bygges, ut over at det gis vage antydninger om når man tror en ny skole kan stå ferdig. Saksutredningen sier heller ingenting om utsatt bygging i denne skolekretsen kan kompenseres med bygging andre steder, selv om utbyggerne i sine intervjuer i none grad forteller at dette er et viktig virkemiddel.

Hvilke samfunnsøkonomiske ulempevurderinger som gjøres, fremkommer ikke tydelig i hverken intervju med kommunale aktører eller i dokumentstudien. Planprosesser er holistiske prosesser som styrer store deler av byutviklingen. Man skulle derfor kunne anta at det økonomiske tapet for utbyggere og byen vurderes som en ulempe. Ved slike utsettelse som utsetter kommunen både seg selv, utbygger og sluttbruker for betydelige økonomiske tap. Kanskje deler av problemet ligger i at kommunen ikke oppfatter noen akutt økonomisk ulempe selv. Det framkom ikke tydelig data på hvilke ulempevurderinger kommunen gjorde med tanke på seg selv under intervju. Hovedpunktene baserte seg på overskredet kapasitet

som den største ulempen, og det ble i svært begrenset veid opp mot potensielle ulemper ved byggestansen. Dette bekreftes av dokumentstudien som viser svært få spor av ulempevurderinger.

Fra datainnsamlingen fremkommer det at ulempevurderingen kommunen utfører er å analysere hvor mye de nye boligene vil tære på skolekapasiteten sett opp mot et aktuelt tidsperspektiv. Dette gjøres på et helt overordnet og skjematisk nivå. Ved å undersøke nøyere og på et mer detaljert nivå, vil man kunne kartlegge mer spesifikt hvor mange barn de nye boligene vil tilføre. Som tidligere nevnt gjorde utbyggerne konkrete analyser av hvor mange barn i ungdomsskolealder de nye boligene ville tilføre. Det er ikke innenfor rammene av denne oppgaven å se på hvorfor slike dokumentasjonsrekker ikke hensyntas, men det framkommer i intervjuene med bransjen at det synes å være et underliggende forhold at innspill og redegjørelser fra utbyggere sees på som påstander, mer enn som dokumentasjon.

Ved dispensasjonssøknader sier lovverket (plan og bygningsloven) at det er to hovedhensyn som skal vurderes:

1. *«Hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra må ikke bli vesentlig tilsidesatt.*
2. *Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering»*

(Trondheim kommune, 2019a).

I materialet framkommet i denne studien virker det kun som kommunen vurderer ulemper utelukkende ut fra punkt 1. Det vises til at planens hensyn blir vesentlig tilsidesatt og det refereres deretter til skolebehovsplanen. Vi finner imidlertid ingen «vesentlighetsvurdering», dvs om manglende skolekapasitet i spesielle utfordringer. Tilsynelatende framstår det dermed som de ikke vurderer hverken punkt 1 eller 2. Mange av søknadene som er blitt fremmet har betydelig omfattende begrunnelser og argumenterer for flere fordeler enn ulemper. Søknadene følges gjerne av en omfattende mengde dokumenter. I dokumentstudien finner vi imidlertid lite igjen av disse argumentene.

Det er påfallende lite argumentasjon av hva slags tap som oppstår i samfunnet som følge av utsatt bygging. I dispensasjonssaker er vanlig praksis at ulemper skal vurderes opp mot fordeler. Det er en forutsetning for å gi dispensasjon at hensynet med bestemmelsen (planen) ikke settes vesentlig til side. Utbyggerne har i intervjuene hevdet at et rekkefølgekrav i en boligreguleringsplan knyttet til sosial infrastruktur ikke er et hovedhensyn med en plan.

Rekkefølgekravet sier noe om hva som er nødvendig eller ønskelig at skal være på plass for å kunne gjennomføre planen, men det er ikke i seg selv en del av planens formål. De mener derfor det vil derfor være vanskelig å argumentere overbevisende med at det ikke kan gis dispensasjon fra et rekkefølgekrav knyttet til sosial infrastruktur, fordi bestemmelsens (planens) hensyn settes vesentlig til side, uten at det gjennomføres en vesentlighetsdiskusjon. Det er derfor naturlig å forvente at en dispensasjonsbehandling inneholder en vesentlighetsdrøfting med alternativvurderinger, herunder fordel og ulempe-diskusjon. Slike drøftinger er det svært lite av i de undersøkte sakene. Dette til tross for at søkere anfører betydelige ulemper. Disse avvises skjematisk ved å vise til at det ikke er skolekapasitet. Overraskende nok finnes det heller ikke spor av at det drøftes ulemper som påføres kommunen i form av ubenyttede skoleplasser på barneskolenivå, lavere byggeaktivitet, høyere boligpriser, permitterte arbeidere, lavere skatteinntekter, eller merarbeid i saksbehandling for den saks skyld.

Det er mange eksempler på saker der søknad om dispensasjon først avvises for deretter å godkjennes senere uten at det egentlig har skjedd noen endringer. Endringen består ofte i at «tiden har gått», dvs vi er nærmere en antatt ny skole, eller oppstart av bygging av ny skole. Uten at det framgår av noen begrunnelse er det kanskje slik at kommunen da har vurdert at da blir det kortere tid å leve med midlertidige forhold?

I dokumentstudien er det funnet lite spor av refleksjon rundt tidsramme for hvor lenge manglende skolekapasitet kan holde tilbake byggetillatelse. Tvert om viser de gjennomgåtte sakene at reguleringsplaner vedtatt i 2020 og 2021 (Trondheim kommune, 2021d) kan måtte påregne å vente helt fram til 2030 for å få skolekapasitet, uten at levetid på planen drøftes (Trondheim kommune, 2022a). Tatt i betraktning av at Trondheim kommune er en stor og kompetent kommune ville det kanskje vært å forvente at planmyndigheten hadde problematisert noe rundt dette temaet.

På den annen side er det heller ikke et overraskende funn da tidligere forskning, påpeker at makt i plansaker er ulikt fordelt mellom parter. Under er dette eksemplifisert ved utbyggingsavtaledrøfting, som har vesentlige likhetstrekk med forhandlinger rundt rekkefølgekrav. Eksempelet er fra C. Støer sin master fra NMBU (2019):

«I innledningen til sin doktorgradsavhandling om utbyggingsavtaler skrev Aulstad (2005) at: «Den kanskje mest i øyenfallende [juridiske]6 utfordring knytter seg til utbyggeres utsatte posisjon» (Aulstad 2005, 32) Med lovreguleringen av

utbyggingsavtaler kom det et større vern av utbygger gjennom en lovfesting av hva en utbyggingsavtale kan inneholde og hvordan den skal utformes. På den annen side er utbyggere fortsatt prisgitt kommunen som planmyndighet for å få gjennomslag på sine prosjekter. Advokatutvalget i Bygg21 har uttalt at kapitalbindingen gjør utbyggere tilbøyelige til å godta høyere krav, videre skriver de at: «Utbygger befinner seg derfor ofte i en svak forhandlingsposisjon, noe som lett kan føre til urimelig byrdefulle ubalanserte utbyggingsavtaler».

Det overnevnte handler om utbyggingsavtaler. Utbyggerne har i intervjuer nevnt at det er tett kobling mellom aksept av at rekkefølgebestemmelser legges inn i private reguleringsplaner og aksept på å ta på seg oppgaver i en utbyggingsavtale. Vi kan derfor trekke en parallell mellom det å akseptere å ta på seg et ansvar for å gjennomføre et tiltak i en utbyggingsavtale, fordi man føler seg presset til det, og det å akseptere at skolekapasitet legges inn som rekkefølgekrav, fordi man er redd for ikke å komme i gang med regulering av et avsatt boligområde i en kommuneplanperiode.

Dokumentstudien viser at ledig skolekapasitet og ulemper for skolen selv er de forhold som vurderes fra administrativt hold. Samme funn framkommer i intervjuene fra kommunal side. Politisk nivå har i flere saker likevel gått inn og gitt begrunnelser som har vesentlig bredere fordels- og ulempevurderinger enn administrasjonen.

Det gjøres liten eller ingen juridiske vurderinger rundt kommunens plikter i saksbehandlingen eller i myndighetsutøvelsen, og bransjen stiller spørsmål om lovligheten av kommunens praksis. Medvirkningselementet overfor bransjen er vanskelig å spore.

5.3.5 Forskningsspørsmål 5

Hva er de direkte og indirekte økonomiske konsekvensene (både kommunale og private) av en utsettelse, og påvirker slike utsettelser boligprisene til sluttbruker?

De direkte konsekvenser utbygger opplever, kommer i form av manglende gjennomføring som gir ringvirkninger gjennom hele samfunnet. Det blir mindre aktivitet i selskapet og dermed mindre omsetning. Det blir færre oppdrag å dele ut, noe som betyr mindre behov for arbeidskraft, som igjen kan lede til permitteringer og oppsigelser. Enkelte bedrifter kan også risikere å gå konkurs dersom de ikke har andre prosjekter de kan erstatte den tapte inntekten med. Entreprenører får store utfordringer med å planlegge arbeid. Entreprisekontrakter utløper og må reforhandles. Reforhandling betyr at det kan bli at kontrakten blir betydelig dyrere. Like utfordrende er likevel at dersom salg er gjennomført til sluttbruker, vil det ikke lenger

være mulig å oppjustere salgspris, noe som kan resultere i underskuddsprosjekt. Alle avbrutte prosesser vil gi kostnadskrevende merarbeid. Sluttbrukerne, dvs boligkjøperne, må i tillegg vente lengre enn planlagt for å kunne flytte inn i sine nye hjem.

Teigen (2016) beskriver kostnadsperspektivet ved bruk av rekkefølgebestemmelser, og hun understreker at de ikke kan være urimelig høye. Dette referer nok mer til direkte kostnader som utarbeidelse av infrastruktur og uteareal, men kan også drøftes mot indirekte kostnader som overnevnte prisjusteringer. De ekstra kostnadene som kommer av utsettelsen vil som nevnt være høye, og spørsmålet er da om det er et urimelig rekkefølgekrav selv om kostnadene strekker seg over en lengre periode? Det totale tapet vil være stort og kan derfor anses som urimelig når det ikke hadde skjedd noen endring fra avslaget på søknaden ble gitt til vedtak om godkjenning ble bestemt. Tomt var enda ikke ervervet og kommunen forhandlet enda med grunneier. Framgang var derfor lite synlig, og hele prosessen fremstår derfor som lite hensiktsmessig og urimelig ovenfor utbyggerne.

Det ble sagt i intervju med en utbygger at de tidligere hadde fått innvilget søknad om dispensasjon fra rekkefølgekravet skolekapasitet for alle byggetrinn innenfor ett planområde. Da byggetrinn fem var ferdig fikk de plutselig byggeforbud med begrunnelse at skolekapasiteten var overskredet. Dette innebar at de som ventet på bolig i byggetrinn seks måtte vente over ett år samtidig som de som allerede hadde flyttet inn i de tidligere byggetrinnene ble boende på en byggeplass mye lengre enn lovet. Byggeplassen som allerede var rigget og måtte dermed rigges ned igjen, noe som koster mye penger. Nødvendig infrastruktur var også bygget slik at alt lå til rette for å begynne med neste byggetrinn.

Flere eiendomsaktører nevnte under intervju at parten som potensielt ville stå igjen som den største taperen som følge av situasjonen var sluttbrukerne. Konsekvensene ved en utsettelse av byggeprosjektene fører i alle tilfeller med seg kostnader. Grovt sett deler de seg i utsatte inntekter, dvs at det tar lengre tid å få inntektene inn, dvs manglende rente på inntekt som blir utsatt, eller at utbygger ikke kan kjøpe nye områder fordi løpende prosjekter blir utsatt, og prosjektene får også store merkostnader i form av oppgaver må gjøres to ganger, dvs nye meglertilgifter der salg overskrider frister, nye søknadsgebyrer, rentekostnader o.l.

Eksempelvis nevnte utbyggere at den generelle prisstigningen medførte kostnadsøkning innenfor produksjonen, tidsfrister utløp og kontrakter og avtaler måtte derfor reforhandles. Boliger måtte selges på nytt og flere sluttbrukere valgte å trekke seg fra avtalen. Under intervju med utbygger kom det frem at den generelle prisøkningen fra boligene først ble solgt,

til de kunne selges på nytt som følge av utsettelsen, var på 7,5%. Prisøkningen slo dermed direkte tilbake på sluttbruker. Aktøren valgte likevel å gi rabatt til kundene som hadde vært lojale under hele prosessen og forblitt i prosjekte. De fikk dermed kjøpe boligen til 2,5% økning istedenfor 7,5%, som kostnadsøkningen skulle tilsi. Aktøren valgte å gjøre det slik ettersom prisstigningen rammet sluttbrukerne betydelig og at ut fra et evt omdømmetap ønsket man ikke å overvelte kostnadene på kunden fullt ut. En ser derfor tydelig at en byggestans rammer ikke bare de kommersielle utbyggerne. Ringvirkningene rammer hele samfunnet. I et annet eksempelet valgte en av eiendomsaktørene å avstå fra egen profitt for å hjelpe sluttbrukerne ettersom de mente det ikke var rett ovenfor kundene sine når boligkjøperen ikke hadde noe ansvar i situasjonen.

En direkte konsekvens som rammer kommunen, kan være det store presset administrasjonen settes under. Utbyggerne viser tydelig misnøye med avgjørelsen og går gjerne til politikerne for å overstyre vedtaket. Merarbeid både for å takle større press og også for utarbeidelse av saker for politisk behandling koster penger. I mange tilfeller må sakene behandles mange ganger. I verste fall blir det brukt vesentlig tid til å administrere kø. Ingen av respondentene har anslått kostnader på slike prosesser, men de kan nødvendigvis ikke være gratis.

Man kan derfor sympatisere med administrasjonen at de er i en vanskelig posisjon ettersom de ønsker å gjøre en god jobb, men kan være hemmet av byråkrati og disponible ressurser eksempelvis økonomi. Tid er også en avgjørende faktor man som regel har for lite av.

Planprosesser er lange prosesser og det er derfor vanskelig med rask respons dersom det er nødvendig. Noe av problemene utbyggerne understreket var uforutsigbarheten til skolekapasiteten. Den ene uka kunne Østbyen være markert rødt på skolekapasitetskartet, mens neste uke kunne det være gult. Dette gjorde det vanskelig å følge med ettersom det ikke eksisterer en form for varslingsystem for de som har fått tidligere avslåtte søknader. Det vil dermed være førstemann til mølla så lenge forslaget er godt. Dette er derfor vanskelig å forholde seg til samt planlegge for ettersom søknadsprosesser tar tid. Det kan derfor tydeliggjøres at utbyggerne opplever både direkte og indirekte konsekvenser tydeligere enn kommunen, men det er ikke ensidig og begge sider ønsker gjerne å unngå slike byggestanser som har forekommet i Østbyen de siste to årene.

I flere av intervjuene framkommer det at kommunen er like interessert som utbyggerne i at det skal flytte folk til byen. Manglende boligbygging vil derfor kunne ansees å være en barriere for innflytting fordi det blir for dyrt å flytte til byen og potensielle innbyggere velger bort

Trondheim framfor randkommunene. Dette har en direkte kostnad i form av tapt verdiskaping, men kanskje enda viktigere tapte skatteinntekter.

I flere sammenhenger har det fra respondenter vært påpekt at det er viktig at bygget offentlig infrastruktur brukes. I Trondheim øst ble det nevnt fra intervjuobjekter at det i perioder vært opp til 700 ubenyttede barneskoleplasser. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette svært kostbart og tilsvarer tilnærmet 1.5 skole.

Boligkjøpere vil i et markedsstyrt boligmarked alltid bli sittende igjen med regningen. Alle kostnadene nevnt over vil dermed gi utslag på boligprisene (sett bort fra kostnader knyttet til det offentlige)

Samtidig oppleves forsinkelsene som en tilstrømming i markedet. Større etterspørsel etter boliger som følge av økt tilstrømming til byen, sammenholdt med at boligtilbudet hemmes, er en svært uheldig kombinasjon for boligkjøpere. Det øker prisen på de boligene som faktisk selges (Rammen, 2018). Det oppstår en ond sirkel som ingen er tjent med.

En enkel stikkordsoversikt over kostnader som kan påregnes ved utsettelse:

- Kostnadsøkningen i produksjonen som følge av prisstigning.
- Tap som følge av tidsoverskridelser av kontrakter/erstatninger.
- Egenkapital i tomter bindes opp i uproduktive prosjekter, og kan begrense annen satsing
- Kostnader som følge av at prosesser må gjøres på nytt (resalg på grunn av kunder som trekker seg).
- Merkostnader som følge av uklare tidshorisonter (planleggingskostnader)
- Kostnader på grunn av nye søknader.
- Kostnader som følge av eventuell ledighet i bemanning/oppsigelser.
- Kostnader som følge av nedrigg og opprigg på byggeplass.
- Merarbeid hos saksbehandlere i kommunen.
- Kostnader ved manglende utnyttelse av kommunal infrastruktur (ledig barneskolekapasitet).
- Prisøkning som følge av forstyrrelse av markedsbalansen
- Tap av skatteinntekter som følge av redusert verdiskaping

5.3.6 Forskningsspørsmål 6

Hvordan kan det offentlige og det private samhandle bedre i slike situasjoner?

Hva som kan gjøres annerledes i fremtidige prosjekter for å bedre samarbeide mellom privat og offentlig sektor er neppe entydig, og vil nok variere avhengig av hvilke parter man spør.

Fra intervjuene kom det likevel bemerkelsesverdige like svar fra begge sektorer. Det generelle svaret var «åpenhet og dialog». Samtidig etterlyste begge sidene forståelse for den andre parts situasjon. Ikke alle aktørene nevnte dette forholdet i sine intervjuer, så det er ulikt fokus hos enkelte aktører i begge sektorene. Dette er første interessante problematikk å diskutere.

Ved ulikt syn på samme sak innenfor samme etat ligger potensial for konflikt. Det kan resultere i svakere samarbeid mellom ulike avdelinger og forskjellige prioriteringer som vil slå tilbake på andre parter. Tidligere har vi sett at antatt uenighet mellom administrativt og politisk nivå har resultert i svakt begrunnede vedtak. Svakt begrunnede vedtak har i neste runde gitt den konsekvens at skolekapasitet ikke lenger kan anvendes som styringsmiddel i denne skolekretsen.

Det var også uenighet på utbyggersiden. Dette ble ikke diskutert mellom utbyggerne, men ble tatt opp separat i de ulike intervjuene. Enkelte aktører viste forståelse for kommunens problemstillinger og rolle, og presiserte at situasjonen bare kan løses i dialog. Andre var mindre interessert i denne formen for samarbeid og understreket at kommunens rolle faktisk er å sørge for at KPA kan gjennomføres og et ledd i dette er bygging av sosial infrastruktur. Kommunen må ta tilretteleggeransvaret på alvor.

Det vil være for enkelt å påstå at åpenhet og dialog skal være løsningen på problemstillingen når det allerede praktiseres. I hvilken grad kan derimot diskuteres og hvilken nytte det har. Medvirkning er hjemlet i lov etter PBL § 5-1 (Lovdata, 2021) og det er derfor krav til medvirkning i slike prosesser. Spørsmålet er da hvordan legge best mulig til rette for denne medvirkningen og hvordan kan det gi konkrete resultater i gjennomføring?

Vurdert etter intervjuene og dokumentstudiet er denne medvirkningen beskjedent i tidlig fase. Utbyggere involveres ikke i utarbeidelse av arealer i KPA og prosessen får mer preg av parallelle løp og bruk av lobbyisme som kommunikasjonskanal. Bransjen mener også at de ikke får nok informasjon i prosessen og at kommunen jobber i prosesser som det blir uklart hvordan man kan bidra inn i. Det gis uttrykk for noe tilsvarende ved godkjenning av reguleringsplaner.

I intervjuene spør utbyggerne hvorfor det ikke benyttes ekspropriasjon (Falkanger, 2021) og dermed hvorfor det tar så lang tid å erverve en tomt det er bestemt at det skal bygges skole på.

Utbyggere berørt av byggestansen i Østbyen gikk sammen og sendte brev til kommunen der de argumenterte for sin sak og etterspurte fremgang. Det tok lang tid før de fikk svar og de måtte purre ved flere anledninger. Dette synet kan forstås som at boligutviklere mener at det er viktig at kommunen følger forventede prosesser og ordinære regler ved gjennomføring av sine oppgaver. Avvik ved at det foregår lange og skjulte prosesser som ervervsprosessen på Granås, blir ikke godt mottatt

Det er grunn til å tro at presset fra utbyggerne og politikerne på administrasjonen kunne blitt mindre dersom administrasjonen hadde hatt en tydeligere kommunikasjon rundt fremgang. Ved å ikke dele informasjon synker tillitsnivået mellom partene og har negativ effekt på et fremtidig samarbeid. Tillitt blir fremhevet som en viktig variabel av flere aktører fra begge sektorer og det fremstår derfor uventet at enkelte avdelinger i den kommunale sektoren ikke forsøker å styrke den. Uten at utbyggerne påpeker det, kanskje nettopp fordi det ikke nevnes, er det grunnlag for å si at initiativ til dialog og samarbeid, basert på tillitt ikke er spesielt utpreget fra eiendomsbransjen heller.

Det kan være lett å sympatisere med utbyggerne i en slik case som Granås ungdomsskole, men det kan fremheves at de er svært klar over plansystemet de er en del av og de vet at risikoen for avslag er tilstede. Spørsmål kan derfor også rettes mot den private sektor, hvorfor velger man å satse på utbygging av reguleringsplaner når de er klar over mangelen på skolekapasiteten i området? Utbyggerne er derfor ikke uten skyld i situasjonen, men saken kunne likevel definitivt blitt løst bedre fra begge hold.

Under intervju med eiendomsaktørene kom det frem at enkelte av dem hadde opprinnelig startet salg av bolig uten skolekapasitet, men valgte på de andre byggetrinnene å utsette søknad om rammetillatelse til en avklaring var på plass. Utbyggerne måtte dermed tilpasse seg situasjonen underveis for de hadde gamblet på at ting skulle gå i orden.

Respondenter fra begge sider gir forholdsvis entydige signaler på hvordan situasjonen kan bli bedre:

- Koordinering av utbyggingsarealer i KPA og utbygging av infrastruktur i skolebehovsplanen er svært viktig. Boligutviklerne må større trygghet i at avsatte boligarealer kan bebygges innen en KPA perioden
- KPA kan i større grad bruke tidsangivelser for når områder kan bebygges

- Dersom rekkefølgebestemmelser om skolekapasitet legges inn i reguleringsplan, må de også ha en tidsangivelse som gjør at planen som helhet kan gjennomføres innen planens ordinære levetid, dvs 10 år
- Kommunen bør avvise reguleringsoppstart dersom det overnevnte ikke kan innfris
- Administrasjonen og politisk nivå må forbedre dialogen seg i mellom og sørge for entydige og faglige gode vedtak
- Partene bør bli enige om et felles kunnskapsgrunnlag mhp hvor stort er behovet for kapasitet både på kommunenivå, og i det enkelte prosjekt, mellom annet må kommunen ta stilling til den presentert informasjonen.
- Boligbransjen og administrasjonen bør etablere et tettere samarbeid innen skolekapasitetsspørsmålet
- Boligutviklerne må i større grad ta inn over seg risiko i gjennomføring, dersom administrasjonen påpeker at områder ikke får skolekapasitet innen gitte frister.
- Kommunen bør igjen vurdere midlertidige tiltak, evt å bygge skoler med enklere kvalitet.

Barlindhaug (2014) skriver i NIBR – rapport at kommunale saksbehandlere er redd for å gjøre feil og er derfor varsom i deling av informasjon og samarbeid med private utbyggere. Frykten for å gjøre feil vil definitivt påvirke samarbeidet ettersom ved tett samarbeid gir man fra seg en stor del kontroll over prosjektet som kan virke risikabelt. Kommunen vil ønske å beholde mest mulig kontroll for å styre prosjektet i ønsket retning uten stor påvirkning fra utsiden. En slik defensiv tankegang vil redusere potensialet i prosjektet betydelig i form av å tilbakeholde viktig informasjon. En slik informasjonskanal er tosidig, og utbyggere kan derfor gjøre det samme. Ved å våge og ta større risikoer vil potensialet i prosjektet øke. Samarbeid og tillit mellom privat og offentlig sektor er derfor avgjørende.

5.4 oppsummering

Omfanget på byggesaker som har blitt omfattet av begrensninger er meget stort, tilsvarende 50% av boligproduksjon de siste to og et halvt år. Dette har åpenbart påvirket byggebransjen negativt, som har vært svært aktive overfor politisk nivå, for å få politikerne til å forstå alvoret i utsettelsene. Det framgår av tallene selv, av dokumentstudien og intervjuene, at utsettelsene har vesentlig betydning for arbeidsplasser i virksomhetene og ikke minst for prisnivået i boligmarkedet når en så stor boligmengde holdes tilbake fra markedet. Det massive presset opp mot bygningsrådet fra bygge- og eiendomsbransjen har i praksis tvunget fram positive vedtak.

Administrasjonen har tilsynelatende ikke foretatt noen helhetlig vurdering av omfanget på saker som har blitt utsatt. Det er i hvert fall ingen spor av dette i saksutredningene.

Administrasjonen har også i svært liten grad vurdert ulemper for samfunnet i dispensasjonsvurderingene, ut over det faktum at det mangler skolekapasitet.

Administrasjonen har derfor antagelig hatt en annen forståelse enn politikerne omkring konsekvensene av avslag på byggesøknader. Underliggende gjennom hele studien ser man også at bransjen har utøvd et stort press på å få inn områder for utbygging inn i KPA, som administrasjonen har frarådd. Bransjen har derfor vært klar over en betydelig risiko, og har medvirket til at risikoen har økt, mhp boligutbygging i områder med marginal skolekapasitet.

Denne antatte ulike oppfatningen av faktisk situasjon ser ut til å ha resultert i at bygningsrådet langt på veg har følt seg tvunget til å formulere egne begrunnelser for dispensasjonsvedtak, fordi de i liten grad har fått faglig støtte fra administrasjonen. Disse begrunnelsene har senere vist seg å gi utfordringer.

I saksutredningene fra kommunens side er det få eller ingen juridiske betraktninger. Det er eksempelvis ikke skrevet noe rundt tillatt varighet på rekkefølgebestemmelser. Når administrasjonen skriver i sine prinsippaker at det antagelig ikke vil bli skolekapasitet før om 10 år, er det også grunnlag for bransjen å stille spørsmål om administrasjonen har riktig forståelse av lovverket mhp rekkefølgebestemmelser. Dette har tydelig gitt bekymring i bransjen.

På samme måte kan det også spørres om dispensasjonsspørsmålet er tilstrekkelig behandlet, når det bare er kapasitetsspørsmålet alene som vurderes, og det ikke vurderes vesentlighetsspørsmål, eller fordeler og ulemper for samfunnet. Om ikke annet så framstår det som dårlig forvaltningsskikk, særlig når Bygningsrådet i sin vurdering i flere av sakene,

velger å vektlegge slike hensyn. Sett i ettertid kan det derfor framstå som om administrasjonens skjematiske håndtering av dispensasjonsspørsmålet både har skapt unødig uro hos bransjen, og gitt svakt utformede vedtak i bygningsrådet.

Utsettelse av en rekke saker som følge av manglende skolekapasitet har høyst sannsynlig ført til store samfunnsmessige tap, både for kommunen, boligutviklerne og boligkjøpere.

Noe overraskende får historien rundt caset Granås ungdomsskole en «juridisk avslutning» i og med at administrasjonen i sak den 10.05.2022 konkluderer med at omfanget på dispensasjoner nå medfører at likebehandlingsprinsippet tilsier at senere dispensasjoner må tillates.

Det er likevel ingen tvil om at administrasjonen i sine innstillinger har fulgt vedtatte politiske målsettinger. Det blir derfor uriktig å legge all skyld for situasjonen som har oppstått på administrasjonen. Ansvar for å opplyse saken tilstrekkelig, inkludert det totale omfanget på sakene, må likevel påhvile administrasjonen. Tilsvarende ville det kanskje vært naturlig å forvente at administrasjonen på bredt grunnlag redegjør for juridiske muligheter og konsekvenser ved ulike vedtak og utfall. Fra politisk side kunne det alternativt i større grad vært etterspurt råd om hvordan vedtak kunne vært formulert for å unngå å havne i en situasjon hvor man ikke lenger har mulighet for å si nei til dispensasjoner.

Uansett framstår hovedproblemet i caset som dårlig kommunikasjon mellom de ulike delene av den kommunale forvaltningen. Selv om administrasjonen etter en rekke likelydende dispensasjonsvedtak må være fullt klar over hva som er det politiske ønsket i saken, synes de likevel ikke å bistå bygningsrådet med å utforme juridisk gode vedtak. All den tid en administrasjon skal være tilrettelegger for å utøve god politisk styring, kan det stilles spørsmål ved en slik praksis. Dette vises også ved eierskap sin noe beskjedne framdrift i skoletomtervervet.

Bygge- og eiendomsbransjen kan neppe lastes vesentlig for situasjonen som har oppstått, i og med at godkjenning av byggesøknader utelukkende er et offentlig ansvar. Men det betyr ikke at de ikke kan bidra til at slike situasjoner ikke oppstår i framtida. I intervjuer med respondenter fra begge sider, framgår det at partene er fullt klar over at et mer hensiktsmessig virkemiddel er å avslå oppstart av regulering, dersom man ikke forventer at skolekapasitet kan være tilfredsstillende innen planhorisonten på 10 år. For bransjen sin del er det lettere å akseptere en utsatt oppstart av et utbyggingsområde, når det ikke har påløpt reguleringskostnader, evt også utkjøp av eiendommen.

Et annet innspill fra intervjuet med forslag til forbedring av rutinene rundt sikring av skolekapasitet er at kommunen i arbeidet med kommuneplanens arealdel, blir mer konkret på å sikre sammenhenger mellom offentlig infrastruktur og avsetting til boligformål. Dette kan mellom annet gjøres med å sette tidsangivelser for når områder kan tas i bruk for utbygging.

6. Konklusjon

Under følger en skjematisk konklusjon på forskningsspørsmålene

6.1 Hvor ofte gis avslag på byggesøknad som følge av manglende skolekapasitet og hvor lenge utsettes byggetillatelse?

I løpet av 2020 til april 2022 ble det avslått eller utsatt minst 2.000 boenheter som følge av manglende skolekapasitet. Utsettelsene har hatt en varighet i 1 – 2 år.

6.2 Er det sammenheng mellom utbyggingsområder avsatt i KPA og bygging av skoler?

Studien viser at det er begrenset sammenheng mellom områder avsatt for boligutbygging og skolebygging. Dette skyldes at grunnlaget for skoler tar utgangspunkt i flere ulike mål

6.3 Økes skolekapasiteten når utbygger regulerer eller søker om å bygge boliger?

Det er ikke gjort funn i studien som bekrefter at skolekapasiteten blir besluttet økt, når det bygges flere boliger. Stor boligbygging i en bydel kan i sum gi virkninger for prioritering i neste rullering av KPA eller skolebehovsplan

6.4 Hvilke ulempestvurderinger knyttet til boligbygging gjør kommunen rundt dispensasjonssaksbehandling av byggesaker der kapasiteten er anstrengt.

Det gjøres svært begrensede ulempe- og fordelsvurderinger for samfunnet når dispensasjonssaker tas til behandling i administrasjonen. Politisk nivå derimot, gjør slike vurderinger og begrunner avvik med slike årsaker. Studien har ikke funnet tydelige spor av «vesentlighetsvurderinger» mhp «vesentlig tilsidesettelse av bestemmelsens hensyn»

6.5 Hva er de direkte og indirekte økonomiske konsekvensene (både kommunale og private) av en utsettelse, og påvirker slike utsettelser boligprisene til sluttbruker?

Studien har kommet fram til en liste med 12 ulike poster som kan gi negative økonomiske konsekvenser. Tapene berører både boligkjøpere, utbyggere og kommunen. Studien viser at utsettelsen av byggetillatelse i et slikt omfang som har skjedd i Trondheim, sannsynligvis har påvirket boligprisene på en negativ måte for boligkjøpere.

6.6 Hvordan kan det offentlige og det private samhandle bedre i slike situasjoner?

Studien har kommet fram til en liste på 9 punkter som viser forbedringspunkter. Flere av punktene omhandler samarbeid og bedret dialog. Av mer konkrete forslag vises det til at sammenhengen mellom skolebygging og utbyggingsarealer i KPA må bli tydeligere, mellom annet gjennom at det vurderes tidsangivelser. Det er også aktuelt å i større grad å drøfte å avvise reguleringsoppstart før skolekapasitet er avklart.

7. Avsluttende refleksjon

Følgende kapittel tar for seg egne refleksjoner rundt arbeidet og metoden benyttet i masteroppgaven. I dette ligger også kritikk rundt hva som kunne vært gjort annerledes eller bedre.

7.1 Kritikk

Hovedtema i oppgaven er bruken av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet og konsekvenser det har for eiendomsbransjen i et helhetlig perspektiv. Problemstillingen er dagsaktuell og interessant og bør belyses grundig. I en masteroppgavesammenheng blir likevel problemstillingen for omfattende og den burde ha vært avgrenset mer.

Opgaven kunne tatt for seg flere ulike case. Dette hadde gitt grunnlag for å sammenligne situasjoner og ville kunne øke forskningens kredibilitet. Men igjen blir tiden som man har til rådighet for knapp og masteroppgaveformatet blir for begrenset.

En annen variabel å rette kritikk mot, er at man gjerne skulle hatt flere enn 8 respondenter. Det viste seg vanskelig å få alle ønskede kandidater til å stille opp fra offentlig sektor og flere av objektene har det offentlig valgt ut selv når de opprinnelige ønskede respondenter ikke ville/ikke hadde tid til å stille. Det er derfor ikke supplert med flere fra utbyggersiden heller, ettersom det i noen grad kunne forrykke balansen mellom de to aktørene. Flere intervjuobjekter fra politisk hold ville antagelig kunne ha styrket informasjonstilfanget.

Mailkommunikasjonen har vært en viktig kilde til informasjon. Dette er likevel en form for «muntlig» kilde og av hensyn til personvern, har det vært nødvendig å ikke være for konkret mhp henvisninger. Også dette er forskningsmessig noe uheldig.

7.2 Erfaringer

Gjennom arbeidet med masteroppgaven har jeg erfart at små beslutninger i byråkratiet har store ringvirkninger for hele eiendomsbransjen. Som en del av bransjeutøvelsen må man stadig tilpasse seg endringer i rammevilkår. Forutsigbarhet er ikke alltid tilstede og man må alltid vurdere om prosjektet er verdt risikoen. Noe overraskende var det også at uenigheten mellom administrasjon og politisk nivå har vært så tydelig.

Jeg har erfart at det er mye som kan forbedres både i offentlig og privat sektor og det begynner med at begge sidene burde jobbe bedre sammen. Kommunal sektor har nok fått betydelig mer oppmerksomhet i denne oppgaven enn først antatt. Dels fordi dokumentstudien ga så entydige resultater, dels også fordi det i intervjuene med planmyndigheten framkom klare synspunkter på forbedringsmuligheter. I tillegg så viser studien at myndighetsutøvelsen

tenderer mot governing i gitte situasjoner. Dette gjorde at kommunens rolle fikk større plass i oppgaven. Hvordan utbyggerne håndterte situasjonen var også interessant, men overraskende lik hos alle intervjuede objektene. Også dette medførte at det ble mer interessant å utforske hvordan kommunen håndterte situasjonen. Jeg hadde ikke forventet at oppgaven skulle ta den retningen da jeg begynte, men det viste seg å være veldig lærerikt og jeg føler jeg sitter med mye mer kunnskap enn jeg gjorde tidligere.

Referanser

Asplan Viak. (2009). *Undersøkelse om og evaluering av lov, forskrift og veiledning av utbyggingsavtaler*.

Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B., Renå, H. (2014). *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging» NIBR – rapport 2014:13*. Tilgjengelig fra:

<https://www.ks.no/contentassets/b36c8510d0e04ff28055d9d860317f32/rapport.pdf>

(Hentet: 16.12.2021).

Berg, O. T. (2021, 18. februar). *Samfunnspakten*. Store Norske Leksikon.

Tilgjengelig fra: <https://snl.no/samfunnspakten>

(Hentet: 26.04.2022).

Engelstad, F & Thorsen, D. E. (2022, 13. april). *Makt*. Store Norske Leksikon.

Tilgjengelig fra: <https://snl.no/makt>

(Hentet: 27.06.2022).

Falkanger, T., & Reusch, M. (2022, 16 februar). *Ekspropriasjon*. Store Norske Leksikon

Tilgjengelig fra: <https://snl.no/ekspropriasjon>

(Hentet: 24.02.2022)

Grønmo, S. (2020, 3 november). *kvalitativ metode*. Store Norske Leksikon

Tilgjengelig fra: https://snl.no/kvalitativ_metode

(Hentet: 05.04.2022).

Grønmo, S. (2021, 10 mai). *Forskningsmetode – samfunnsvitenskap*. Store Norske leksikon.

Tilgjengelig fra: https://snl.no/forskningsmetode_-_samfunnsvitenskap

(Hentet: 11.12.2021)

Harborg, E. (2017). *Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler*. Masteroppgave NTNU Trondheim.

Jacobsen. (2005). *Kvalitative intervjuer og observasjon*. PowerPoint UiO.

Tilgjengelig fra:

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4002/v12/Metode.kval.intervjuer.pdf>

(Hentet: 01.06.2022)

Johnsen, I. (2016). *Planlegging og makt*. Kommunerforbundet.

Tilgjengelig fra: <https://www.kommunerforbundet.no/Temaomrader/Kommunal->

planlegging/HVA-ER-planlegging/Ulike-plantilnarminger-etikk-makt-og-politikk/Planlegging-og-makt-ny-2016/

(Hentet: 27.04.2022).

Leikvam, G. & Olsson, N. (2014). *Eiendomsutvikling*. 1 utgave. Fagbokforlaget.

Leikvam, T. R. (2021) *Konsekvenser knyttet til bruken av rekkefølgebestemmelser om tilstrekkelig skolekapasitet*. Oppgave i teori og metode AAR4874. NTNU Trondheim

En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole

Lovdata. (2021, 1 juli). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*.

Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

(Hentet: 11.12.2021).

Mjøøs, A. (2019). *Hva er en god utbyggingsavtale*. Masteroppgave NTNU Trondheim

Norsk Eiendom. (2019). *HÅNDBOK UTBYGGINGSAVTALER – FRA PLAN TIL GJENNOMFØRING*.

Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2019/12/Handbok-for-utbyggingsavtaler-desember-2019.pdf>

(Hentet: 16.12.2021).

Norsk Eiendom. (2021, 6 mai). *Høyesterett: Kommunen på bærtur med turveikrav*.

Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/kommunen-pa-baertur-med-turveikrav-hoyesterettseier-til-selvaag/>

(Hentet: 16.12.2021).

NTNU. (2021). *Forskningsprogrammet Concept*. NTNU. Tilgjengelig fra:

<https://www.ntnu.no/concept/om-programmet1>

(Hentet: 16.12.2021).

Rammen, K, R. (2018, 15 juni). *Tilbud og etterspørsel*. Finans.no.

Tilgjengelig fra: <https://finanssans.no/tilbud-og-etterspørsel>

(Hentet: 15.12.2021).

Rhodes, R. A. W. (2007). *Peripheral Vision. Understanding Governance: Ten Years On*.

Australian National University, Australia; University of Newcastle, UK

Sander, Kjetil. (2021, 9 februar). *Forvaltningens planlegging*.

Tilgjengelig fra: <https://estudie.no/forvaltningens-planlegging/>

(Hentet: 03.06.2022)

Sandvik, H. (2019). *Makt uten mandat: Profesjonell lobbyisme i et nykorporativt landskap*.

Masteroppgave UiO.

Sivertsen, S. H. (2012). *Medvirkning i en kommunal planprosess. En studie av hvordan medvirkning ivaretas i start- og mellomfasen på en ruspolitisk handlingsplan i en kommune*.

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU) for graden Master of Knowledge and Innovation Management

Smartepenger. (2022, 8 april). *Boligprisutvikling*.

Tilgjengelig fra: <https://www.smartepenger.no/kalkulatorer/873-boligprisutvikling>

(Hentet: 06.06.2022).

Stortinget. (2020, 9. oktober). *Folkestyret*.

Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/>

(Hentet: 26.04.2022).

Støer, C. (2019). *Dagens juridiske rammeverk for utbyggingsavtaler og utfordringene det medfører for aktørene i Oslo*. Masteroppgave NMBU Ås

Sundbye, L. M, T. (2018, 30 oktober). *Tilbud, etterspørsel og pris*. NDLA.

Tilgjengelig fra: [https://ndla.no/subject:1:433559e2-5bf4-4ba1-](https://ndla.no/subject:1:433559e2-5bf4-4ba1-a59224fa4057ec01/topic:2:183189/topic:2:108503/resource:1:76591)

[a59224fa4057ec01/topic:2:183189/topic:2:108503/resource:1:76591](https://ndla.no/subject:1:433559e2-5bf4-4ba1-a59224fa4057ec01/topic:2:183189/topic:2:108503/resource:1:76591)

(Hentet: 15.12.2021).

Teigen, K, Ø. (2016). *Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter*. Masteroppgave

NTNU Trondheim

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder*. 4. utgave, 2. opplag.

Gyldendal Norsk forlag AS 2021.

Trondheim kommune. (2019a, 30 mars). *Dispensasjon*.

Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/tema/bygg-kart-og->

eiendom/bygging/veiledere/dispensasjon/

(Hentet: 24.02.2022)

Trondheim kommune. (2019b, 1. oktober). *Saksdokumenter - sak PS 0221/19.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003393365

(Hentet: 22.02.2022).

Trondheim kommune. (2020a, 25 februar). *Saksdokumenter - sak PS 0052/20.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=500924

(Hentet: 05.04.2022).

Trondheim kommune. (2020b, 25 februar). *Saksdokumenter - sak PS 0054/20.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=500928

(Hentet: 05.04.2022).

Trondheim kommune. (2020c, 21 april). *Saksdokumenter - sak PS 0080/20.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=5004757

(Hentet: 05.04.2022).

Trondheim kommune. (2020d, 29 september). *Saksdokumenter - sak PS 0227/20.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=5008786

(Hentet: 01.06.2022)

Trondheim kommune. (2020e, 12 november). *Saksdokumenter - sak PS 0256/20.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50010036

(Hentet: 05.04.2022)

Trondheim kommune. (2021a). *Saksdokumenter - sak PS 0210/21.*

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50013461

(Hentet: 16.12.2021).

Trondheim kommune, (2021b). *Skolebygging*. Skolekapasitetskart.

Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/skolebygging/>

(Hentet: 06.06.2022).

Trondheim kommune. (2021c). *Saksbehandlingsstatus for plansaker, byggesaker og delesaker*.

Tilgjengelig fra: <https://geoinnsyn.nois.no/Trondheim/#?project=Delesaker&guid=b7a8a25b-f668¶ms=10100000000&layers=1035,8011,8010,8009,8008,1029,8007,8006&zoom=14&lat=7032855.66&lon=573534.62>

(Hentet: 16.12.2021).

Trondheim kommune. (2021d, 7 april). *Vedtatt reguleringsplan for Haakon VII's gate 4*.

Tilgjengelig fra: <https://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20357294>

(Hentet: 08.04.2022).

Trondheim kommune. (2021e, 7 mai). *Svar på henvendelse vedrørende skolekapasitet i østbyen, Granås ungdomsskole og tomteervervsprosess*.

Tilgjengelig fra:

<file:///C:/Users/trygv/Downloads/Svar%20p%C3%A5%20henvendelse%20vedr%C3%B8rende%20skolekapasitet%20i%20%C3%B8stbyen,%20Gran%C3%A5s%20ungdomsskole%20og%20tomteervervsprosess.pdf>

(Hentet: 01.06.2022)

Trondheim kommune. (2021g, 22 september). *Kommuneplanens arealdel Trondheim 2012-2024*.

Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/tema/bygg-kart-og-eiendom/arealplaner/kommuneplanens-arealdel/planer/kpa12-24/>

(Hentet: 03.06.2022)

Trondheim kommune. (2022a, 10. mai). *Saksdokumenter - sak PS 0098/22*.

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50016297

(Hentet: 05.05.2022).

Trondheim kommune. (2022b, 8 februar). *Saksdokumenter - sak PS 0028/22*.

Tilgjengelig fra:

https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=50015231
(Hentet: 06.04.2022).

Trøndelag fylkeskommune. (2020, 28 august). *Faktafredag - Befolkningsvekst 2020-2050*.
Tilgjengelig fra: <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/kart-statistikk-og-analyse/nyhetsarkiv-kart-og-statistikk/faktafredag---befolkningsvekst-2020-2050/>
(Hentet: 05.04.2022).

Trøndelag i tall. (2022). *Antall fødsler i Trøndelag*.
Tilgjengelig fra: <https://trondelagitall.no/statistikk/fodte>
(Hentet: 05.04.2022).

Veiviseren. (2020, 4 juni). *Utbyggingsavtaler*.
Tilgjengelig fra: <https://www.veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/utbyggingsavtaler>
(Hentet: 11.12.2021).

Vedlegg

Vedlegg 1: Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet

Hvilke konsekvenser kan bruken av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet gi for boligutbyggingen og boligutviklerne i Trondheim. En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole.

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å forsøke å klarlegge hvordan bruk av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet best kan sikre at kommunen når sine mål, samtidig som boligutviklerne får bedre forutsigbarhet og boligprisene ikke påvirkes negativt. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Mitt navn er Trygve Risan Leikvam, og jeg skriver for tiden master ved studiet Fysisk planlegging, på Fakultet for Arkitektur og Design, NTNU. Temaet for oppgaven er «Effekter av bruk av skolekapasitet som rekkefølgebestemmelse ved boligutbygging». Hensikten er å avdekke konsekvenser både for kommunen og byggebransjen.

Undersøkelsen baseres delvis på en casestudie av situasjonen rundt ny Granås ungdomsskole, i perioden mai 2019 – september 2021. En vesentlig del av materialet vil hentes fra dokumentstudier knyttet til Granåssaken. Samtidig vil det også bli trukket inn relevante dokumenter knyttet til andre skolekapasitetssaker i kommunen fra de senere årene, og som kan belyse årsak og virkning av rekkefølgebestemmelser.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Fakultetet for arkitektur og design (AD) / Institutt for arkitektur og planlegging er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Ditt navn/firma framkommer i dokumenter som er registrert på saken rundt Granås ungdomsskole, og jeg ønsker derfor svært gjerne å få gjennomført et intervju med deg.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg ønsker å intervju aktører som på ulike måter berøres av skolekapasitetssituasjonen i sitt arbeid både i kommunal sektor og hos utbyggere. Totalt vil 10 – 12 respondenter bli forespurt. Ditt navn/firma framkommer i dokumenter som er registrert på saken rundt Granås ungdomsskole, og jeg ønsker derfor svært gjerne å få gjennomført et intervju med deg. Intervjuet vil bli anonymisert i oppgaven, og er ellers meldt inn til NSD på vanlig måte, som for masteroppgaver. Det vil gjøres lydopptak med båndopptaker under intervjuet som vil slettes ved prosjektslutt.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Ditt navn eller firma vil ikke framkomme på noen dokumenter og vil kun eksistere på lydfil dersom du velger å oppgi dette i intervju. Det er ikke krav om å oppgi dette og alle deltakere får valget om de oppgir navn eller firma eller ikke. Ved henvisninger til intervjuer i oppgaven vil det kun refereres til aktør 1, 2, 3 osv for å ivareta anonymiteten.

Mye av informasjonen som innhentes i prosjektet er offentlig informasjon fra offentlige dokumenter i kommunens database og det vil derfor være mulig og indirekte gjenkjenne personer ettersom de har tilknytning til saken.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres med en gang intervjuet er gjennomført og slettes når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 14. juni 2022.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Fakultetet for arkitektur og design (AD) / Institutt for arkitektur og planlegging, har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Fakultetet for arkitektur og design (AD) / Institutt for arkitektur og planlegging ved Yngve Karl Frøyen yngve.froyen@ntnu.no som er prosjektleder og biveileder. Det er også mulig å kontakte Jan Anders Syltern jan.anders@marinevoldinvest.no som er hovedveileder.

- Vårt personvernombud: Yngve Karl Frøyen yngve.froyen@ntnu.no Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Fakultetet for arkitektur og design (AD) / Institutt for arkitektur og planlegging.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Yngve Karl Frøyen
(Forsker/biveileder)

Trygve Risan Leikvam
(Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*Hvilke konsekvenser kan bruken av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet gi for boligutbyggingen og boligutviklerne i Trondheim. En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole.*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide utbygger

Intervjuguide utbyggere semistrukturert/den frie samtalen

Hvilke konsekvenser kan bruken av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet gi for boligutbyggingen og boligutviklerne i Trondheim. En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole.

Deltaker:

1. Hva er din rolle? Navn ikke nødvendig.
2. Hvilket firma jobber du for?
3. Hvor lenge har du arbeidet i bransjen?

Situasjonsanalyse:

1. Forklar hvordan firmaet ble rammet av manglende skolebygging på Granås?
 - A Hvor mange boliger ble utsatt,
 - B Hvor lenge varte utsettelsen.
 - C I hvilken fase av gjennomføringen av prosjektet oppstod forsinkelsen
2. Hvilke konsekvenser både direkte og indirekte opplevde dere i firmaet som følge av byggestansen?

Evaluerings:

1. Var det mulig å unngå situasjonen som oppsto gjennom bedre planlegging eller risikovurderinger
2. Påvirker utsettelsen av byggesakene/gjennomføringen prisen på boliger ut til kunde, evt reduksjon i bedriftens inntjening?
3. Kan inntektstapet som følge av manglende byggetillatelse kvantifiseres i form av % økning i boligpris?
4. Hvordan kan det offentlige og private samarbeide bedre for å unngå slike samfunnsøkonomiske tap i fremtiden?

Vedlegg 3: Intervjuguide kommunen

Intervjuguide kommunen semistrukturert/den frie samtalen

Hvilke konsekvenser kan bruken av rekkefølgebestemmelser knyttet til skolekapasitet gi for boligutbyggingen og boligutviklerne i Trondheim. En casestudie basert på forsinket utbygging av Granås Ungdomsskole.

Deltaker:

4. Hva er din rolle? Navn ikke nødvendig.
5. Hvor jobber du?
6. Hvor lenge har du arbeidet i bransjen?

Situasjonsanalyse:

3. Hvordan sikrer kommunen tilstrekkelig sammenheng mellom utbyggingsområder avsatt i KPA, og bygging av skoler /tilstrekkelig skolekapasitet i samme bydeler?
4. Hvordan samhandler kommunen internt for å tilrettelegge for tilstrekkelig skolekapasitet når reguleringsplaner godkjennes? Tomt for ny Granås U-skole var regulert, men ikke ervervet
5. Hva vektlegger kommunen når de bestemmer hvilke skoler som skal prioriteres for erverv/utbygging/nybygging
6. Hvilke ulempestvurderinger knyttet til boligbygging gjør kommunen rundt dispensasjonssaksbehandling av byggesaker der skolekapasiteten er anstrengt.
7. Hvilke direkte og indirekte konsekvenser opplever kommunen som følge av manglende byggetillatelser?

Evaluerings:

1. Er det noe kommunen kunne gjort annerledes for å unngå at situasjonen oppstod.
2. Hvordan kan det offentlige og det private samarbeide bedre for å unngå slike situasjoner?

