



Oppgavens tittel: Forutsigbarhet i reguleringsprosessen	Dato: 15.06.2017		
	Antall sider (inkl. bilag): 90		
	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Navn: Markus Stensholt			
Faglærer/veileder: Gunnar Leikvam			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

Målet med studien har vært å belyse hvordan det kan oppnås høyere forutsigbarhet i reguleringsprosessen, ved å studere hvordan utbygger og kommune kommuniserer om rekkefølgekrav og gjennomføring. Videre ble det undersøkt om en endring av kommunikasjonsform og/eller nye gjennomføringsmodeller kan bidra til bedre kommunikasjon og en mer hensiktsmessig planprosess.

Studien ble gjennomført med syv dybdeintervjuer, hvor det ble intervjuet kommunale saksbehandlere og private eiendomsutviklere. Videre ble det fokusert på to caser med ulike reguleringsformål og initiativtakere, for å belyse et større område av praksisfeltet.

Undersøkelsen viser at kommunale tiltak som at en stedsanalyse utarbeides av utbyggeren i forkant av et oppstartsmøte, ser ut til å øke forutsigbarheten. Det fremgår også av studien at saksbehandlere som ikke forplikter seg til planen og tar få avveininger i forbindelse med innsigelser fra overordnede myndigheter, bidrar til å skape mer uforutsigbare reguleringsprosesser.

Videre viser studien at utbyggerne har store fordeler av å etablere en tidlig dialog om rekkefølgekrav. Dette betraktes som risikoreduserende.

Enkelte utbyggers risikofokus medfører at enkelte utbyggere har egne strategier for å unngå rekkefølgekrav. Studien viser at slike handlinger kun gir fordeler for den enkelte utbygger, da rekkefølgekravene gjerne blir belastet ved senere prosjekter. Ved å benytte Norsk Eiendoms modeller antyder studien at forutsigbarheten i planprosessen øker, da kommunikasjonen mellom kommune og utbygger starter tidligere enn nåværende praksis. God koordinering mellom gjennomførings- og planfaglige etater øker sannsynligheten for gode og gjennomførbare planer. Det konkluderes også med at kommunalt initierte gjennomføringsmodeller bidrar til forutsigbarhet for både utbygger og kommune. For privat initierte planer er det utfordrende å oppnå samme effekt.

Dersom planprosessens parter samarbeider og benytter sine ulike kunnskaper som ressurser, kan det føre til faglige relasjoner mellom partene, økt forutsigbarhet i planprosessen og gjennomførbare planer.

Stikkord:

- |                      |
|----------------------|
| 1. Eiendomsutvikling |
| 2. Regulering        |
| 3. Kommunikasjon     |
| 4. Risiko            |

(sign.)



## Forord

Masteroppgaven er skrevet som en avsluttende oppgave ved masterstudiet Eiendomsutvikling og -forvaltning på fakultet for arkitektur og billedkunst ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, NTNU. Oppgaven er gjennomført i løpet av vårsemesteret 2017, i faget AAR 4992 – Masteroppgave i eiendomsutvikling og – forvaltning og utgjør 30 studiepoeng.

Temaet i oppgaven er kommunikasjon om rekkefølgekrav og gjennomføring i planprosessen. Formålet har vært å belyse hvordan utbyggere og kommuner gjør dette, og om en tidligere dialog og/eller nye gjennomføringsmodeller kan forbedre kommunikasjonen.

Jeg vil takke veileder Gunnar Leikvam, for samtaler, motivasjon og rettleiding underveis i semesteret. Videre ønsker jeg å takke veileder Christian Aamodt for gode råd og tilbakemeldinger. Som følger av anonymisering av oppgaven kan ikke respondentene navngis. Men det rettes en stor takk til alle respondenter av studien, de har tilført nødvendig informasjon og erfaringer. Uten hadde det ikke vært mulig å gjennomføre oppgaven.

Avslutningsvis rettes en stor takk til Jostein Kalsheim for gode diskusjoner og gjennomlesning av oppgaven.

Trondheim 15. juni 2017

---

Markus Stensholt



# Sammendrag

Undersøkelsen ser på hvordan forutsigbarheten i en reguleringsprosess kan økes. Rekkefølgekrav som kommer sent til kjenne i løpet av en reguleringsprosess skaper uforutsigbarhet både for utbygger og kommunen. Infrastrukturtiltak innebærer store kostnader, og hvem av partene som skal bekoste tiltaket avgjøres i løpet av reguleringsprosessen.

Målet med studien har vært å belyse hvordan det kan oppnås høyere forutsigbarhet i reguleringsprosessen, ved å studere hvordan utbygger og kommune kommuniserer om rekkefølgekrav og gjennomføring. Videre ble det undersøkt om en endring av kommunikasjonsform og/eller nye gjennomføringsmodeller kan bidra til bedre kommunikasjon og en mer hensiktsmessig planprosess.

Studien ble gjennomført med syv dybdeintervjuer, hvor det ble intervjuet kommunale saksbehandlere og private eiendomsutviklere. Videre ble det fokusert på to caser med ulike reguleringsformål og initiativtakere, for å belyse et større område av praksisfeltet.

Undersøkelsen viser at kommunale tiltak som at en stedsanalyse utarbeides av utbyggeren i forkant av et oppstartsmøte, ser ut til å øke forutsigbarheten. Det fremgår også av studien at saksbehandlere som ikke forplikter seg til planen og tar få avveininger i forbindelse med innsigelser fra overordnede myndigheter, bidrar til å skape mer uforutsigbare reguleringsprosesser.

Videre viser studien at utbyggerne har store fordeler av å etablere en tidlig dialog om rekkefølgekrav. Dette betraktes som risikoreduserende. Enkelte utbyggers risikofokus medfører at enkelte utbyggere har egne strategier for å unngå rekkefølgekrav. Studien viser at slike handlinger kun gir fordeler for den enkelte utbygger, da rekkefølgekravene gjerne blir belastet ved senere prosjekter.

Ved å benytte Norsk Eiendoms modeller antyder studien at forutsigbarheten i planprosessen øker, da kommunikasjonen mellom kommune og utbygger starter tidligere enn nåværende praksis. God koordinering mellom gjennomførings- og planfaglige etater øker sannsynligheten for gode og gjennomførbare planer. Det konkluderes også med at kommunalt initierte gjennomføringsmodeller bidrar til forutsigbarhet for både utbygger og kommune. For privat initierte planer er det utfordrende å oppnå samme effekt.

Dersom planprosessens parter samarbeider og benytter sine ulike kunnskaper som ressurser, kan det føre til faglige relasjoner mellom partene, økt forutsigbarhet i planprosessen og gjennomførbare planer.



# Abstract

The survey looks at how predictability in a regulatory process can be increased. Consecutive ordering regulations arising late in a regulatory process create unpredictability for both the developer and the municipality. Consecutive ordering regulations which includes larger infrastructure measures are costly, and the responsible party carrying these costs will be concluded during the regulatory process.

The aim of the study is to illustrate the achievement of a higher predictability during the regulatory process, by studying the communication between the developer and municipality communicate regarding consecutive ordering and implementation. Furthermore, it was examined if a change in communication and / or new implementation models could contribute to improve communication and consequently better planning.

The study is based on seven depth interviews of municipal planners and private property developers. Furthermore, to illustrate a wider field of practice, the study focused on two cases with different regulatory purposes and initiators.

The survey shows that municipal measures such as a location analysis provided by the developer, prior to a *start-up* meeting seem to increase the predictability of the planning process. The study also shows that planners who do not commit themselves to the plan, and make few considerations regarding formal complaints from supreme authorities, create a higher level of unpredictability during the regulatory processes.

Furthermore, the study shows that the developers are benefitting from having an early dialogue regarding consecutive ordering, as this is considered a risk-reducing activity. Developers' risk focus, on the other hand, has led some developers to have strategies to avoid consecutive orderings. The study shows that such actions only benefits the one individual developer, as the consecutive orderings will be concluded for later projects.

By using Norsk Eiendom's models, the study suggests that predictability in the planning process increases as communication between municipality and developer starts earlier than current practice. Good coordination between implementation and planning agencies increases the likelihood of good and feasible plans. It is also concluded that municipal initiated implementation models contribute to higher predictability for both developer and municipality. Privately initiated plans rarely achieve the same results.

If the parties in the planning process cooperate and use their counterparty as a resource, it might result in a professional relation between the parties, increased predictability in the planning process and feasible plans.





# Innholdsfortegnelse

FORORD	III
SAMMENDRAG	V
ABSTRACT	VII
INNHOLDSFORTEGNELSE	IX
FIGURLISTE	XII
1 INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 TIDLIGERE FORSKNING	3
1.3 PROBLEMSTILLING	4
1.4 AVGRENSNINGER	5
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR	5
2 TEORI	7
2.1 PARTENE I EN REGULERINGSPROSESS	7
2.2 EIENDOMSUTVIKLING	9
2.3 PLAN OG BYGNINGSLOVEN	10
2.4 UTBYGGINGSAVTALER	17
2.5 GJENNOMFØRING AV PLAN	20
2.6 RISIKO	23
2.7 KOMMUNIKASJON	25
2.8 INNOVASJON OG KOMMUNIKASJON	27
3 METODE	29
3.1 FORSKNINGSMETODE	29
3.2 ANVENDT METODE	30
3.3 LITTERATURSTUDIE	30
3.4 CASESTUDIE	31
3.5 VALIDITET OG RELIABILITET	36
3.6 ETIKK	37
4 FUNN OG RESULTATER	39
4.1 CASE	39
4.2 INTERVJUER	47

5 DISKUSJON OG ANALYSE	55
5.1 TILRETTELEGGER KOMMUNEN FOR EN ÅPEN REGULERINGSPROSESS, MED EN TIDLIG DIALOG OM REKKEFØLGEBESTEMMELSER?	55
5.2 KARTLEGGER UTBYGGER POTENSIELLE REKKEFØLGEBESTEMMELSER I FORKANT AV EN REGULERING?	57
5.3 VIL EN TIDLIGERE OG ÅPNERE DIALOG OM REKKEFØLGEBESTEMMELSER I REGULERINGSPROSESSEN, FØRE TIL ØKT FORUTSIGBARHET?	59
5.4 KAN NORSK EIENDOMS NYE MODELLER FOR GJENNOMFØRING AV INFRASTRUKTURILTAK BIDRA TIL ØKT FORUTSIGBARHET?	63
6 KONKLUSJON	69
6.1 KONKLUSJON	69
6.2 ANBEFALINGER TIL VIDERE STUDIER	71
6.3 KRITIKK AV OPPGAVEN	71
7 REFERANSELISTE	73

# Vedlegg

8.1 VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE UTBYGGER

8.2 VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE KOMMUNE

## Figurliste

FIGUR 1: AKTØRTYPENE I REGULERINGSPLANPROSESSEN	8
FIGUR 2: PLANSYSTEMET	12
FIGUR 3: PLANPROSESSEN FOR EN PRIVATREGULERINGSPLAN	14
FIGUR 4: ALTERNATIVER FOR SAMORDNING AV PLAN- OG AVTALEPROSESS	19
FIGUR 5: DIAD-MODELLEN	25
FIGUR 6: RESPONDENTENS TILKNYTNING TIL CASENE	33
FIGUR 7: PLANKART OVER DETALJREGULERINGEN ØVRE SOLBERG.	40
FIGUR 8: UTSNITT FRA KOMMUNEPLANEN	42
FIGUR 9: UTSNITT AV KOMMUNEDELPLAN LADE, LEANGEN OG ROTVOLL	44



# 1 Innledning

I dette kapitlet presenteres bakgrunnen for oppgaven. Først beskrives oppgavens tematikk og en redegjørelse for valg av tema. Videre vises det til tidligere forskning på temaet, for å underbygge oppgavens relevans. Deretter presenteres oppgavens problemstilling med supplerende forskningsspørsmål. Avslutningsvis introduseres oppgavens struktur.

## 1.1 Bakgrunn

Gjennom studiet eiendomsutvikling og forvaltning på NTNU har forfatteren blitt introdusert for teori knyttet til eiendomsutvikling og forvaltning. Utvikling av eiendom har vekket stor interesse, både på grunn av kompleksiteten og tverrfagligheten. Regulering av eiendom er en viktig driver for verdiskapningen og utformingen av eiendom. Reguleringsprosessene ble derfor ansett som interessant, da det å tilegne seg kunnskap om dynamikkene og lovverket ville gi et godt faglig grunnlag om eiendomsutvikling.

Reguleringsprosessen av eiendom er en samfunns viktig oppgave, da den er retningsgivende for utformingen av våre byer og tettsteder. For at en by skal oppnå gode arkitektoniske kvaliteter, veldimensjonerte infrastrukturanlegg og helhetlige løsninger trengs det en samlende og tverrfaglig planlegger. Nye områder av bolig og næring, må ha infrastruktur som vei, vann, avløp, skoler mfl. for å fungere. Behovet for slik infrastrukturtiltak kartlegges i løpet av en reguleringsprosess. Videre avgjøres det hvem som skal bekoste tiltaket.

Opgaven har derfor som formål å studere reguleringsprosessene, og hvordan kommunikasjonen om rekkefølgekrav og gjennomføring av disse utføres mellom kommunen og utbygger.

Norge har beveget seg fra en sterkt statlig regulert boligpolitikk til en ny-liberalistisk politisk retning, hvor boligutviklingen i sterk grad utvikles av private markedskrefter (Pedersen, *et al.*, 2015). I etterkrigstiden og frem til 80-tallet sto kommunene og staten for mye av boligutviklingen, gjennom å tilrettelegge infrastruktur og eiendommer gjennom egen tomtebanker (Pedersen, *et al.*, 2015). Etter finanskrisen sent på 80-tallet endret den statlige forvaltningen gradvis retning. I 1985 sto kommunene for 4 prosent av produksjonen av nye boliger i Norge (Norges offentlige utredninger, 2002). Dette markerte starten av en mer markedsbasert eiendomsutvikling. Staten desentraliserte derfor reguleringsoppgaven til kommunene, for slik å kunne tilpasse reguleringen bedre mot lokale formål og behov (Pedersen, *et al.*, 2015).

Med en markedsbasert utvikling startet private utviklere i større grad å bekoste den offentlige infrastrukturen, gjennom utbyggingsavtaler med kommunen. Fra sent 90-tallet startet en utvikling hvor kommunene, og spesielt de store, gradvis belastet utbyggere store kostnader i form av rekkefølgekrav. Eiendomsprosjekter hvor utbygger ble pålagt å bekoste vei, barnehage, skoler og større infrastrukturanlegg var ikke uvanlig. I 2006 ble det opprettet et klarere lovverk for hva en utbygger og kommune kan avtale gjennom en utbyggingsavtale.

Blant annet ble det innført forbud mot at utbygger kunne bekoste sosial infrastruktur som barnehage, skole og eldrester (Leikvam og Olsson, 2014).

Utformingen av en reguleringsplan foregår i skjæringspunktet mellom de private utviklernes interesser og offentlige interesser, representert med kommunenes planavdeling. Veien fra ide til vedtatt regulering er en ressurs- og tidkrevende prosess, hvor utformingen av planene avklares og reguleringsforhold og rekkefølgekrav vurderes. I denne perioden er det gjerne flere møter mellom kommunen og utvikler.

Kommunikasjonen mellom utbygger og kommune beskrives som varierende, med to aktører med svært ulike mål og forutsetninger. Norsk Eiendom beskriver i sin rapport *Effektive planprosesser* (2015) om en reguleringsprosess hvor både utbygger og kommune ikke ønsker å diskutere rekkefølgebestemmelser.

Kommunikasjon om rekkefølgekrav og gjennomføringsmodeller i en planprosess, handler forenklet sagt om omfanget av og en avklaring av hvilken part som skal bekoste de nødvendige infrastrukturiltakene en reguleringsplan fordrer. Fra utbyggers perspektiv vil en tidlig avklaring av slike kostnader redusere utbyggers økonomiske risiko. Fra kommunens ståsted er det viktig å avklare tiltakene, for at prosjekt blir utviklet helhetlig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011).

En vesentlig utfordring er rekkefølgebestemmelser som blir introdusert sent i en reguleringsprosess, noe som gjerne skaper dårlig samarbeidsklima mellom utbygger og kommunen. Sent i prosessen har det ofte blitt lagt ned store ressurser i detaljering og utforming av utbygningsprosjektet.

For utbygger sin del medfører rekkefølgebestemmelser økte kostnader, og sent i planleggingsprosessen har utbygger gjerne disponert prosjektets økonomiske rammer. Dette betyr at prosjektets banker og investorer ønsker en snarlig realisering. Samtidig kan rekkefølgekrav bli sent kjent som følger av langvarige utredninger.

Fremmes rekkefølgekravene sent blir gjerne resultatet at utbygger føler seg tvunget til å ta på seg uforholdsmessig omfattende rekkefølgebestemmelser, for å sikre gjennomføring av prosjektet. Eller at rekkefølgekravet i praksis fungerer som et byggeforbud.

Det er en sterk samfunnsmessig logikk i det offentliges krav til at private utbyggere påtar seg kostnader knyttet til det offentliges behov, for å forsterke nærliggende infrastruktur. Men uforutsigbarhet i reguleringsprosessene gjør det utfordrende å planlegge gode og lønnsomme prosjekter.

Hvordan kommunen og utbyggere kommuniserer om rekkefølgekrav og gjennomføring av planen, fremstår for forfatteren som sentrale temaer i å forstå både ulikhetene, men også dynamikkene i regulering av eiendom.

I denne oppgaven vil det derfor undersøkes hvordan kommunen og utbyggere kommuniserer om rekkefølgekrav og gjennomføring av plan gjennom en reguleringsprosess. Det vil og belyses om en Norsk Eiendoms modeller for gjennomføring kan bidra til en økte forutsigbarhet i reguleringsprosessen.

## 1.2 Tidligere forskning

Dårlig kommunikasjon om rekkefølgebestemmelser i løpet av reguleringsprosessen er en problematikk diskutert i tidligere masteroppgaver. Teigen (2016) har i sin masteroppgave to caser som viser at problematikken er både dagsaktuell og relevant. Ved en case hadde utbygger og kommunens administrasjon gjennomført store deler av reguleringsprosessen. I forkant av politiskbehandling endret kommunen ordlyden på en rekkefølgebestemmelse vedrørende parkering. Endringen betød i praksis en økning fra 20 til 120 parkeringsplasser. For å imøtekomme kravet ble utbygger pålagt oppkjøp av nye tomtearealer. Byggesaken fikk i midlertidig dispensasjon fra parkerings- rekkefølgekravet (Teigen, 2016)

Caset viser at det i praksis forekommer uklare handlinger fra kommunens administrasjon under reguleringsprosessen. Og aktualiserer problematikken med kommunikasjon om rekkefølgekrav, da det her kan sies at det kommuniseres dårlig av kommunen.

I forkant av en politisk behandling har utbygger og kommunen samarbeidet om et planforslag over lengre tid, og gjennom flere faser. Det kan reises spørsmål hvorvidt kommunen endret bestemmelsen sent, da de ønsket finansiering av utbygger, som da vil ha et tidspress for å realisere prosjektet. På en annen side kan ny viktig informasjon kommet sent i prosessen, som har ført til at kommunen i sluttbehandlingen måtte endret ordlyden av kravet. Utbygger på sin side utalte at de på et tidligere tidspunkt skulle initiert dialogen om rekkefølgebestemmelser (Teigen, 2016).

En slik endring sent i prosessen kan ende med store økonomiske konsekvenser. Hadde utbygger blitt informert om rekkefølgebestemmelsene tidligere, ville kommunen og forslagstiller i dialog kunne avgjøre hvorvidt bestemmelsen var økonomisk gjennomførbar.

Opgaven viser videre til et annet prosjekt hvor det var uklart hvorvidt en sprenging av tomt skulle utføres i forkant eller etterkant av en tunnel utbygning (Teigen, 2016). Tidlig i reguleringsprosessen ble det ordlagt at sprengingen av tomten måtte foregå i etterkant av en tunnel utbygning. Senere kom det frem at sprengingen på tomten måtte utføres i forkant av tunnel utbygningen. Dette førte til at utbygger måtte prosjektere store endringer sent i reguleringsfasen, som igjen førte til økte kostnader på grunn av utbyggers forskutteringer av kostnader. I dette tilfelle utarbeidet Statensvegvesen en rekkefølgebestemmelse, og senere endret denne (Teigen, 2016).

Helgø (2016) skriver i sin masteroppgave om et case som tar for seg en annen problematikk. Ved Pynteneset i Stavanger var planprosessen kompleks og uoversiktlig da prosjektets lokalisering fordret flere planfaglige avklaringer. Området er lokalisert på en øy, og var i forkant av reguleringen et næringsområde. Rekkefølgebestemmelser gitt tidlig i planprosessen oppga at utbygningen avhang av en ny rundkjøring og ferdigstilling av en tunnel. Gjennom planprosessen forsøkte utbygger å justere deler av rekkefølgekravet for å kunne bygge ut deler av prosjektet i forkant av opparbeidelsen av rekkefølgebestemmelsen (Helgø, 2016). Dette ble ikke akseptert fra kommunens side, og dermed fungerte rekkefølgebestemmelsen i praksis som et byggeforbud (Helgø, 2016).

## 1.3 Problemstilling

*Hvordan oppnå økt forutsigbarhet og lavere risiko i reguleringsprosessen, med hensyn til rekkefølgebestemmelser?*

Problemstillingen er basert på antagelser om at partene i en planprosess har dårlig dialog, noe som fører til en lav grad av forutsigbarhet. Videre er det utarbeidet fire forskningsspørsmål for å besvare problemstillingen.

**Forskningsspørsmål 1:** Tilrettelegger kommunen for en åpen reguleringsprosess, med en tidlig dialog om rekkefølgebestemmelser?

Forskningsspørsmål nummer en, er basert på en antakelse om at kommunen ikke tilrettelegger for en åpen dialog om rekkefølgekrav. Gjennom planprosessen skal kommunens plankontor fungere som en koordinerende part i planleggingen. Antagelsen er derimot at kommunale interesser blir prioritert, gjennom behov fra andre avdelinger internt i kommunen. Dette medfører at kommunen tilbakeholder informasjon om eksterne rekkefølgekrav. Gjennom å tilbakeholde informasjonen til sent i planprosessen, vil utbygger finne seg i en presset situasjon, og ofte tvunget til å godta kravene.

**Forskningsspørsmål 2:** Kartlegger utbygger potensielle rekkefølgebestemmelsene i forkant av en regulering?

Antakelsen for forskningsspørsmål nummer to baserer seg på at motparten i planprosessen, fører en dårlig dialog. Utbygger ønsker ingen ekstra kostnader knyttet til prosjektet, og ønsker derfor av strategiske årsaker ikke frembringe spørsmålet om eksterne rekkefølgekrav i håp om at disse unngås.

**Forskningsspørsmål 3:** Vil en tidligere og åpnere dialog om rekkefølgebestemmelser i reguleringsprosessen, føre til økt forutsigbarhet?

De foregående forskningsspørsmålene baserer seg i stor grad på å kartlegge partenes holdning og fremgangsmåter i en planprosess. Forskningsspørsmål tre basere seg på en antakelse om at det er mulig med et mer konstruktivt samarbeid mellom partene. Hvis informasjon ble delt på et tidligere tidspunkt, kan en se for seg at prosjektet ville kunne justeres etter de nye rammene.

**Forskningsspørsmål 4:** Kan Norsk Eiendoms nye modeller for gjennomføring av infrastrukturtiltak, bidra til en økt forutsigbarhet?

Selv om hver utbygging er ulik, innehar prosessene enkelte likhetstrekk. Norsk Eiendom har utviklet fire infrastrukturmodeller, med fokus på kommunikasjon og gjennomføring. Modellene er utformet for at arealplanlegging og gjennomførbarhet skal gå parallelt gjennom prosessen.



## 1.4 Avgrensninger

Oppgaven ble skrevet i løpet av vår semesteret 2017. Tidsrommet er med på å sette klare rammer for hvor bred og omfattende oppgaven kan og bør være. Oppgavens tema er å se på hvordan partene i en reguleringsprosess kommuniserer om rekkefølgekrav, derfor vil oppgaven begrense seg til reguleringsprosesser og dets benyttede gjennomføringsmodeller.

Videre har jeg valgt å avgrense oppgaven til å gjelde offentlig ansatte og private utbyggere som har deltatt i en reguleringsprosess. Det har blitt benyttet et kriteriebasert system for utvelgelse av til sammen syv respondenter. Respondentene ble valgt på grunnlag av sin deltakelse i reguleringsprosesser med ulike formål, og ble ansett å ha god erfaring og kompetanse om temaet. Gjennom å belyse to caser, har respondentene tilført konkrete eksempler som er undersøkt i dybden og supplert med dokumentstudier.

I oppgaven blir Norsk Eiendoms nye gjennomføringsmodeller fra deres rapport *Felles Løft* (2017) benyttet. Norsk Eiendom er en bransjeforening for private eiendomsaktører, som jobber for å forbedre eiendomsbransjens rammebetingelser (Norsk Eiendom, 2016).

Sentralt i oppgaven er hvordan partene har en dialog om rekkefølgekrav i en reguleringsprosess. Det brukes synonymt i oppgaven rekkefølgekrav, rekkefølgebestemmelser og rekkefølgetiltak. Videre omtales reguleringsprosessen også synonymt med planprosessen.

## 1.5 Oppgavens struktur

Strukturen og oppbygningen i masteroppgaven følger Olssons (2015) anbefalte oppsett for rapporter og masteroppgaver. Hovedkapitlene er delt inn med påfølgende underkapitler, og er strukturert slik:

Kapitel 1: Innledning

Kapitel 2: Teori

Kapitel 3: Metode

Kapitel 4: Funn og resultater

Kapitel 5: Diskusjon og analyse

Kapitel 6: Konklusjon



## 2 Teori

I dette kapitlet presenteres teoriene og litteraturen benyttet i oppgaven. Teorien har som formål å forklare både terminlogien problemstillingen omfatter og forklarende teori (Olsson, 2015). Oppgaven belyser temaer innenfor eiendomsutvikling, plan og bygningsloven, risiko, kommunikasjon og gjennomføringsmodeller. Teoriene som blir introdusert i kapitlet forklarer derfor disse tematikkene, og blir senere brukt til diskusjon opp mot funnene i diskusjonskapitlet.

### 2.1 Partene i en reguleringsprosess

Kommunens oppgave er i dag å sørge for en god planlegging, hvor hovedformålet er å oppnå en bærekraftig og samfunnsnyttig utbygning. Kommunens rolle har endret seg fra å være den styrende part som utvikler av boliger og infrastruktur, til i dag å ha en tilretteleggende rolle, hvor de skal praktisere regelverket i samarbeid med privat sektor (Barlindhaug, 2005).

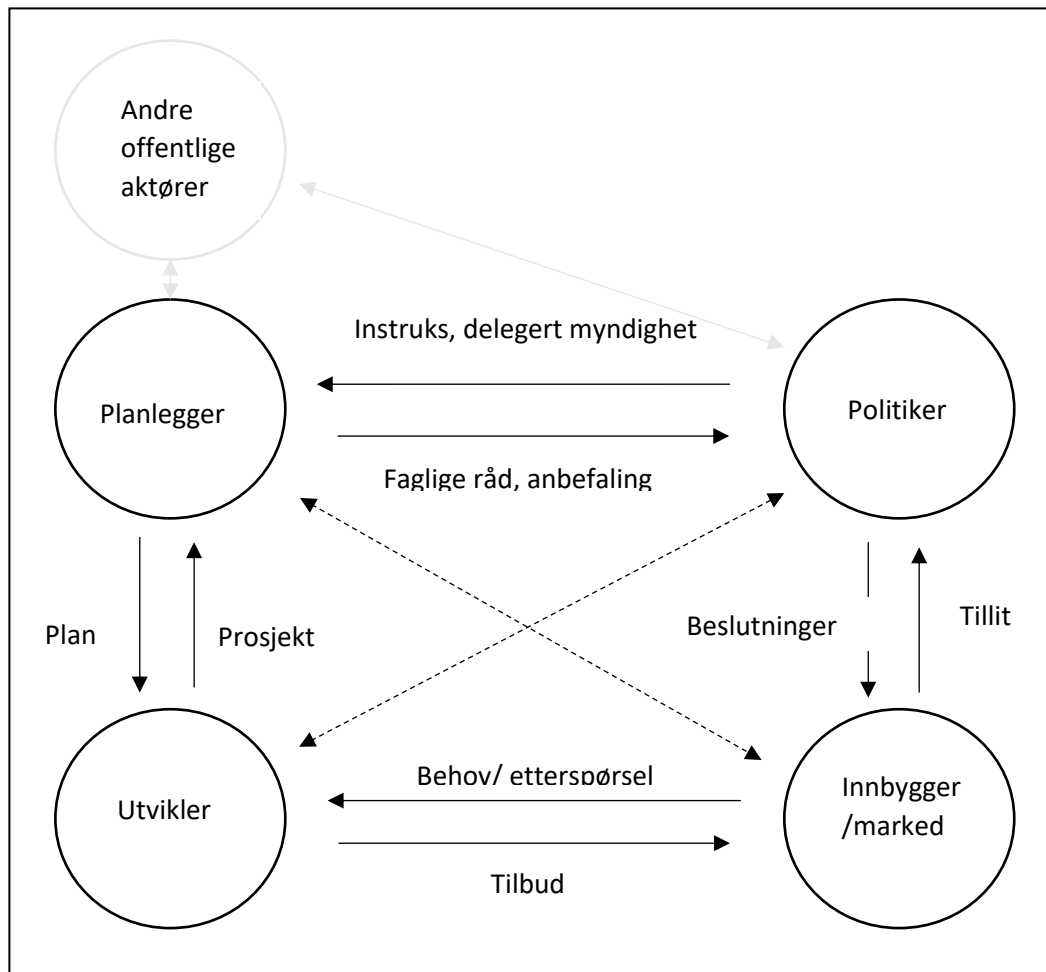
Oppgavene til kommunen kan generelt deles opp i to: *Overordnet planlegging og detaljplanlegging* (Barlindhaug, 2005).

Den overordneplanleggingen former rammene for hvordan by- og tettstedsutviklingen foregår. Med andre ord hva som kan bygges hvor. En slik planlegging er nødvendig for å oppnå en samfunnsnyttig og fornuftig utvikling. Samtidig ligger det en vesentlig utfordring i å oppnå god fleksibilitet i planene, for å imøtekomme markedets etterspørsel senere (Barlindhaug, 2005). Etterspørselen fra markedet kommer senere til kjenne i utformingen av den detaljerte reguleringsplanen sammen med utbygger.

En utbygger har et markedsrettet fokus på utbygningen. En utbygger tilegner seg i dag tomter og eiendom, og ønsker å transformere objektet for en økt avkastning (Barlindhaug, 2005). Dette er gjeldene for de aller fleste utbyggere i et privat marked. Utbyggeren representerer således markedet for bolig- og næringseiendom, da primær formålet er å tilby et produkt markedet etterspør (Barlindhaug, 2005).

For å kunne utvikle en eiendom må utbyggeren få tillatelse av kommunen. Dette gjøres gjennom å søke til kommunen, og ved større endringer foreslå og få gjennomslag for en detaljregulering. En kan derfor si det har oppstått en gjensidig avhengighet mellom utbygger og myndighet. Myndighetene er avhengige bolig og næringsutvikling, mens utbygger livnærer seg av utvikling og salg av eiendom.

Børud har i sin doktorgrad avhandling *Bitvis byutvikling* (2005) fremstilt en modell for å illustrere samspillet mellom utbygger og kommune i en reguleringsprosess.



Figur 1: Aktørtypene i reguleringsplanprosessen (Børrud, 2005, s.15).

Figur 1 viser dynamikken mellom de ulike aktørene i en reguleringsprosess, og viser på en oversiktlig måte hvordan partene forholder seg til hverandre. Partene er representert med planlegger (kommunen), utvikler (privat utbygningsselskap), innbygger/marked, politikere og andre offentlige aktører.

En utvikler forholder seg primært til planlegger og innbygger/markedet. Utvikler/utbyggeren avstemmer markedets etterspørsel etter eiendomsformål. På grunnlag av markedets etterspørsel danner utbygger et prosjekt, som forelegges kommunen gjennom en reguleringsprosess. Som Figur 1 viser går det en stiplet linje mellom utbygger politikere. Det er ifølge NBIR- rapporten *Utbyggerstyrt Byutvikling?* (2011) ikke uvanlig for en utbygger å ta politisk kontakt i løpet av planprosessen.

Modellen viser videre hvordan planlegger/saksbehandler i kommunen forholder seg til utvikler/utbygger, politiske instruks, andre offentlige aktører og utvikler. Saksbehandler i kommunen har derfor en koordinerende rolle ovenfor utvikler, politiker og andre offentlige etater (Børrud, 2005).

Slik det fremgår av Figur 1 fungerer politikere som et bindeledd mellom innbyggerne og planavdelingen. Forenklet sagt er derfor politikernes oppgave å videreføre innbyggernes meninger over til saksbehandler, gjennom regelverket og overordnede føringer.

## 2.2 Eiendomsutvikling

Eiendomsutvikling blir definert av Leikvam og Olsson (2014) ved:

*«å transformere et stykke areal fra en tilstand til en annen, slik at arealet gis en verdiøkning i seg selv, eller i form av økt løpende avkastning» - (Leikvam og Olsson, 2014, s.16).*

Altså er eiendomsutvikling en prosess hvor grunneier eller utbygger ønsker å øke verdien på sitt areal. Som formuleringen gir uttrykk for kan en slik verdiøkning skje gjennom ulike tiltak. En eier av et kontorlokale kan øke sin avkastning ved å skifte til en leietaker som betaler mer enn forrige. Eller det kan være snakk om en tradisjonell boligutbygging, hvor eksempelvis en grunneier ønsker å utvikle et jorde til et boligfelt (Leikvam og Olsson, 2014).

For en eiendomsutvikler kjennetegnes utviklingsprosessen av ulike aktører og interessenter. Da eiendomsutvikling innebærer inngrep i et bybilde og menneskers hverdag vil det alltid være flere berørte parter (Leikvam og Olsson, 2014). Hvilke aktører og interessenter som blir berørt varier mellom ulike prosjekter. Men typiske interessenter vil være: Kommunen, naboer, foreninger, fylket og staten. For en utbygger er det viktig å danne seg en oversikt over de ulike aktørene og interessentene. Med en slik oversikt kan det senere dannes strategier for hvordan en kan håndtere utfordringene og problemstillingene som kan oppstå i løpet av planprosessen (Leikvam og Olsson, 2014).

Utviklingen kan deles opp i ulike faser. Basert på Tor Medalens modell, har Leikvam og Olsson (2014) inndelt eiendomsutvikling i følgende faser:

### ***Tidligfasen***

- Idé/mål
- Tomtesøk/akkvisisjon
- Mulighetsstudier, konsept
- Markedsanalyser
- Mulighetsstudier

### ***Reguleringsfasen***

- Myndighetskontakt
- Rammeavklaring
- Forhandlinger
- Regulering

### ***Underveisprosesser***

- Kalkyler for beregning av eiendomsverdi
- Strategisk planlegging

### ***Gjennomføring***

- Prosjektering
- Markedsføring/ Salg
- Bygging
- Ferdigstilling og forvaltning

Eiendomsutvikling kjennetegnes ofte av langsiktige og tidkrevende prosesser.

Leikvam og Olsson (2014) forklarer at eiendomsutvikling er en iterativ prosess. Iterativ betyr at en gjentar en prosess eller deler av prosessen for å oppnå et mål (Store Norske leksikon, 2009). Eiendomsutviklingsprosessen er altså en fleksibel prosess, hvor ny informasjon kan føre prosjektet tilbake for å endre utformingen av sluttresultatet. Da eiendomsutvikling er en kostbar og tidkrevende oppgave, er det viktig å kunne tilpasse prosjektet etter ny informasjon. Eksempelvis vil en endring av antall etasjer i en detaljregulering, føre til at arkitekten må tilbake til tegnebrettet. En lignende endring vil også gi store utfall i prosjektets avkastning, og utbygger vil da måtte vurdere prosjektets lønnsomhet på nytt (Leikvam og Olsson, 2014).

Studier utført av Nordahl (2006) viser at utbygger av samme grunn ønsker at planprosessen beveger seg fremover. For å unngå å diskutere de samme faktorene flere ganger i løpet av planprosessen, benytter utbyggere seg av møtereferater, og prøver å få disse godkjent. Det er av stor interesse for utbyggeren å oppnå enighet med kommunen, for å korte ned tiden og beslutningsprosessen (Nordahl, 2006).

## 2.3 Plan og bygningsloven

Utbygging av eiendom blir regulert gjennom Plan- og bygningsloven, som omfatter reguleringsprosessen. Lovens formålsparagraf §1-1 setter overordnede retningslinjer for hvordan reguleringen skal forvaltes: «*Loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner*» (Plan- og bygningsloven, 2009). En bærekraftig utvikling er det overordnede målet for myndighetene. I tillegg skal det ved planutformingen fokuseres på samfunnsinteresser og verneinteresser (Fiskaa, 2014).

Plan og bygningsloven er videre delt inn tre hovedkategorier: *Plandel*, *byggesaksdel* og *gjennomføringsdel* (Plan- og bygningsloven, 2009). Byggesaksdelen består av byggetekniske forskrifter for oppføring av bygg, og er således ikke relevant for oppgaven. Det kan være verdt å nevne at det ofte parallell planlegges byggesak og detaljregulering ved en reguleringsprosess. Allikevel omfatter ikke byggesaksdelen oppgavens tematikk som fokuserer på plandelen av Plan- og bygningsloven.

Plandelen beskriver hvordan plansystemet fungerer, som utdypes senere i teorikapittelet. Gjennomføringsdelen omfatter juridiske metoder og modeller for hvordan kommunen kan gjennomføre plangrepene utformet i reguleringsplanen. Modeller for gjennomføring kan være utbyggingsavtaler, urbant jordskifte, refusjonsordninger eller privatrettslige avtaler. (Miljøverndepartementet, 2011).

### 2.3.1 Forvaltningsorganer

Plansystemet i Norge følger et hierarkisk system, med tre forvaltningsorganer som både forvalter og regulerer loven, henholdsvis; *Staten, fylkeskommunen og kommunen* (Holt, *et al.*, 2011).

Staten utarbeider i dag retningslinjer og bestemmelser på et overordnet nivå, for hvordan utvikling skjer i hele landet. Eksempler på dette er retningslinjer om en bærekraftig utvikling, gjennom fortetting i og rundt bykjernene. Reguleringen skjer primært gjennom Plan- og bygningsloven og statlige veiledere som forklare hvordan utbygging i landet bør foregå. Nasjonal infrastruktur som vei og jernbane planlegges av staten gjennom eksempelvis Statens vegvesen (Holt, *et al.*, 2011).

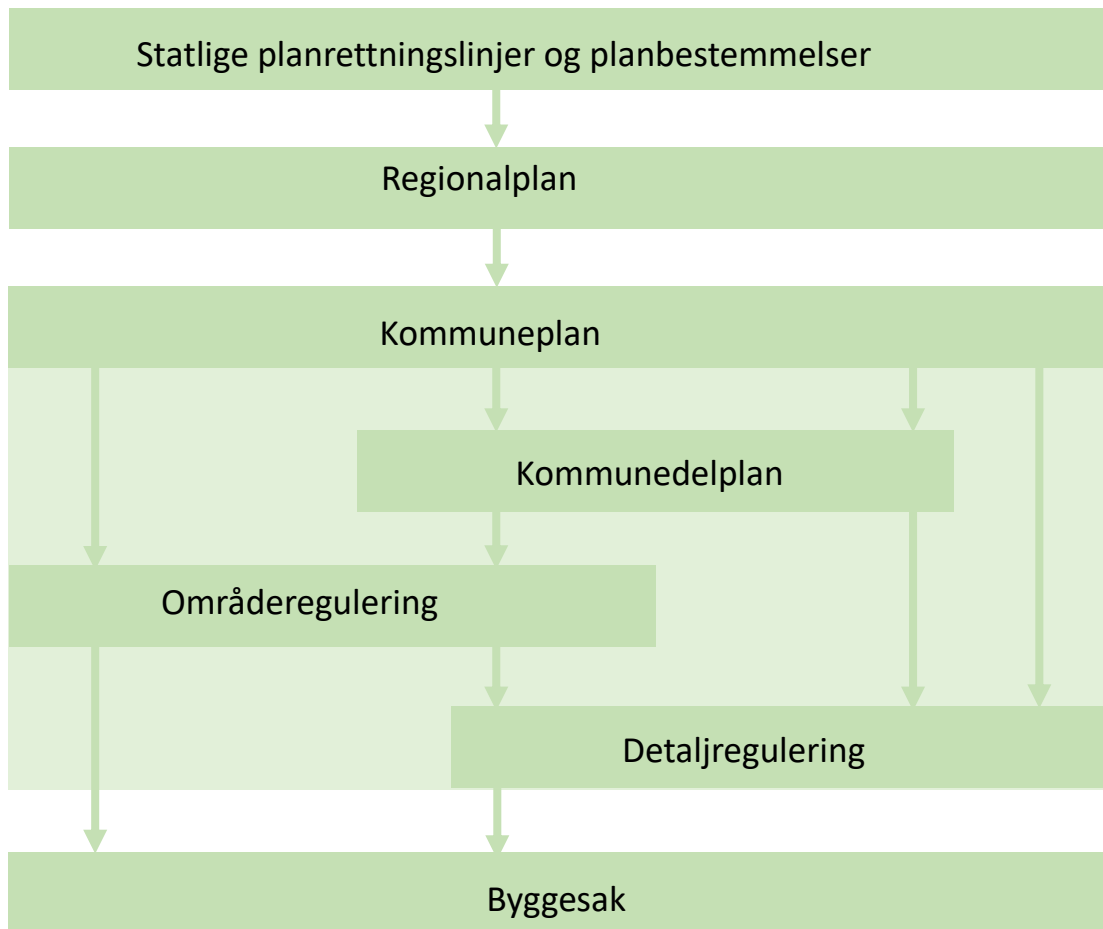
Fylkeskommunen danner regionale planer for det enkelt fylket. De regionale planene brukes for å legge overordnede planer, og rulleres hvert 4 år. Fylkeskommunen legger eksempelvis regionale strategier for hvordan nærings-, skole- og samferdselstilbudet i fylket skal utvikles. Utfordringer og spørsmål som opptar flere kommuner, er i hovedsak fylkets oppgave å håndtere og koordinere.

Det er og vanlig praksis at fylkesmannen, som statens forlengende arm, kan komme med innsigelser til reguleringsplaner på kommunalt nivå dersom overordnede interesser ikke tilstrekkelig ivaretas (Holt, *et al.*, 2011).

Kommunene lager egne planer, som følger opp nasjonale og regionale føringer, og sikrer egne mål. Oppgaven til kommune består både av å planlegge, regulere og revidere private planforslag. I tillegg utvikles det overordnede planer for kommunen (Holt, *et al.*, 2011).

### 2.3.2 Plansystemet

Plan- og bygningsloven deler kommunenes regulering opp til fire plantyper; *Kommuneplan*, *kommunedelplan*, *område-* og *detaljregulering* (Fiskaa, 2014).



Figur 2: Plansystemet (Holt, et al., 2011, s 14)

Figur 2 viser inndeling fra statlige planretningslinjer til vedtakelse av lokal byggesak. De to øverste nivåene, blir som tidligere nevnt regulert av henholdsvis Stat og fylkeskommunen.

Kommuneplanen er en overordnet plan for kommunen, som tar for seg en samfunnsdel og en arealdel (Holt, et al., 2011). Arealdelen viser hvordan kommunen har planlagt arealbruken, gjennom et plankart og planbestemmelser. Det fremgår videre av arealdelen hvilke områder som er tiltenkt bolig, næring, infrastruktur og annen fremtidig utvikling. Planen utvikles av kommunen. Dermed blir kommuneplanens arealdel et verktøy for å styre hvor utviklingen i kommunen bør foregå. Kommuneplanen fastsetter også hvorvidt det må foreligge en godkjent regulering i forkant av en utbygging. Samfunnsdelen er retningslinjer for hva kommunen ønsker å oppnå gjennom planleggingen (Fiskaa, 2014). Eksempler på dette kan være økt fortetning og økt fokus på barns sikkerhet (Leikvam og Olsson, 2014).

Kommunedelplanen er en overordnet plan for kommunens bydeler eller områder, men har en økt detaljeringsgrad i forhold til kommuneplanen. Bruken av slike planer er for kommunen for å kunne videreutvikle enkelte områder fra kommuneplanen for å få gjennomført mer konkrete grep, gjennom en klarere arealavklaring og utfyllelse av kommuneplanen. Plantypen er med på å fastsette formål for områder, slik som næring og bolig.



Kommunedelplanen kan utformes detaljert, og kan inneha bindende krav til utforming og oppgi rekkefølgekrav av ordnet karakter (Holt, *et al.*, 2011).

Områdereguleringen utarbeides av kommunen, og er for å øke detaljering fra kommuneplanen eller kommunedelplanen. Da områdereguleringen er sterkere juridiskbindende enn de foregående, brukes den som et verktøy for å avklare og detaljere arealbruken oppgitt i kommuneplanen. Kommunen kan derfor bruke en områderegulering hvis de i økt grad vil styre arealutformingene i et spesifikt område. En områderegulering vil også gi kommunen et juridisk grunnlag til gjennomføring, som for eksempel ekspropriasjon ved infrastrukturtiltak. Kommuners bruk av kommunedelplan og områderegulering varierer i bruk, på den ene siden vil en områderegulering juridisk sikre en form for utbygging, mens en kommunedelplan vil kunne gi en økt fleksibilitet (Holt, *et al.*, 2011).

Detaljregulering er som navnet tilsier en detaljert plan for et mindre og detaljert område, som tegnes på grunnlag av kommunedelplanen og en eventuell områdeplan. I motsetning til de foregående planene, er det private forslagstillere og aktører som i størst grad utformer og fremmer en detaljregulering. Ettersom planen fremmes av private aktører, er det kommunens oppgave å justere planen etter overordnede planer og behov gjennom en planprosess. Detaljreguleringen inneholder et plankart og planbestemmelser som detaljert illustrerer arealbruken innenfor planområdet. Plankartet viser gjennom fargekoding hvilken type bebyggelse og infrastruktur som skal tillegges område. Planbestemmelsene fastsetter bebyggelseshøyde, kvalitet, estetikk, antall enheter og rekkefølgebestemmelser. Detaljreguleringen brukes for å klargjøre en byggesøknad, men kan og utformes parallelt med byggesøknaden (Miljøverndepartementet, 2011).

### 2.3.3 Planprosessen

Planprosessen beskrives da store deler av kommunikasjonen mellom utbygger og kommune foregår gjennom denne prosessen. Med unntak av uformelle møter mellom utbygger og kommune, vil arenaen for kommunikasjon mellom partene foregå i løpet av planprosessen.

Prosessen fra utbygger får en ide om å omforme et areal til en godkjent detaljregulering, kalles planprosessen (Borchsenius, *et al.*, 2015). Et utbyggingsprosjekt som etterfølger eksisterende planer, vil ikke nødvendigvis måtte gjennom en planprosess. Krever derimot prosjektet en vesentlig endring fra det eksisterende plan grunnlaget kreves det en omregulering. Dermed kan utbygger fremlegge et forslag for omregulering eller endring av eksisterende plan (Bjaaland og Nielsen, 2009). Det er ingen selvfølge at kommunen godkjenner en reguleringsplan, men kommunen er pliktig til å behandle innsendt materiale (Bjaaland og Nielsen, 2009).

Planprosessen inneholder en stor grad av medvirkning, og er sådan en omfattende demokratisk prosess. Det legges opp til at offentlige etater, naboer og interessenter skal ha anledning til å fremme sine synspunkter om planen. Medvirkningen anses å være viktig for å få til en god utvikling. Samtidig fører det til et økt tidsbruk i planleggingen. (Holt, *et al.*, 2011).

Tiden det tar fra en regulering fremmes til den er vedtatt varier mellom ulike kommuner og prosjekter. Helgø (2016) skriver i sin masteroppgave at en rask reguleringsprosess i Stavanger regionen tok 2 år. I følge Leikvam og Olson (2014) varier tidsbruken mellom utbyggingsprosjekter innad i Trondheim kommune mellom 2,5 år til 4 år. Det er altså vanskelig å sette en fast tid på hvor lang en reguleringsprosess varer, som kan forklares med at ulike prosjekter er svært ulike i både kompleksitet og størrelse.

Figur 3 viser de formelle fasene av planprosessen, når forslaget blir fremmet av en privat aktør (Miljøverndepartementet, 2009).



Figur 3: Planprosessen for en privatreguleringsplan (Miljøverndepartementet, 2009, s 12)

Videre forklares de ulike fasene i planprosessen basert på Figur 3. I tillegg har det blitt lagt til en *ide-fase*.

### Ide

Utbygger har en ide for hvordan en kan omforme eller skape nye verdier på et areal. Dette fører til at det kontaktes en plankonsulent som hjelper med å utforme et planinitiativ (Holt, *et al.*, 2011).

### Forhåndskonferanse

Utbygger eller forslagstiller kan i forkant av et oppstartsmøte ha et behov for å kartlegge hvordan kommunen forholder seg til et eventuelt planforslag. Årsaken til dette kan være å innhente informasjon om fremtidige utfordringer, men og for å kunne avgjøre hvorvidt prosjektet er gjennomførbart eller ikke. Kapasiteten varierer fra kommune til kommune, og derfor varierer også antall møter i forkant av det formelle, obligatoriske oppstartsmøte (Holt, *et al.*, 2011). Det er flere kommuner som opererer med en forhåndskonferanse, som bidrar til å avklare uklarheter tidligere (Holt, *et al.*, 2011).

### Oppstartsmøte

Det første formelle møte mellom utbygger og kommunen kalles oppstartsmøte, og er obligatorisk. Oppstartsmøte brukes av begge parter til å dele og vurdere informasjon. Forslagstiller presenterer sine planer og hvilke intensjoner de har for prosjektet. Kommunens oppgave er å informere om eksisterende planer og planprosessen videre. Kommunens forskjellige etater bør i forkant av oppstartsmøte ha klargjort uttalelser om prosjektet berører

deres respektive fagområder. Dette gir grunnlag for kommunen til å informere om vei, vann, avløp og andre infrastruktur forhold planen berører.

Videre må kommunen avgjøre om planforslaget krever en konsekvensutredning. En konsekvensutredning er en utredning av hvilke konsekvenser planen har på miljøet og samfunnet, og utløses etter gitte premisser i plan og bygningsloven (Holt, *et al.*, 2011).

Det første møte legger premisser for videre samarbeid i planprosessen, og det vektlegges derfor at begge parter er klare på sine intensjoner med planen. Et viktig moment med oppstartsmøte er at kommunen tilslutt vil anbefale eller ikke anbefale hvorvidt planforslaget skal tas videre eller ikke (Fiskaa, 2014) Ved planer som har store endringer i forhold til eksisterende planer, vil kommunen kunne avslå forslaget. Kommunen har og mulighet til å avslå forslag som følger eksisterende planer. Forslagstiller har fortsatt mulighet til å ta planforslaget videre til endelig politisk behandling, til tross for et administrativt avslag.

### **Varsel om oppstart av planarbeid**

Hvis planforslaget anbefales av kommuneadministrasjonen, er neste steg i prosessen og varsle offentlige myndigheter, naboer og interesseorganisasjoner. Berørte parter skal varsles formelt og direkte. Det offentliggjøres at det settes i gang planarbeidet gjennom kunngjøring i aviser og på digitale plattformer. Høringsfristen er minst 6 uker, da meningen er å få inn mulige synspunkter tidlig i prosessen (Fiskaa, 2014).

### **Planutarbeidelse**

I etterkant av oppstartsmøte og høringsfristen skal forslagsstiller utarbeide en planbeskrivelse. Denne utarbeides på grunnlag av kommunens veileder og inneholder plankart, beskrivelser, ros analyser, konsekvensanalyser og utredninger av temaer som ble belyst under oppstartsmøte (Fiskaa, 2014). Det vil og tas inn temaer som har kommet frem fra høringen. Disse kan direkte endres i planen, eller kommenteres hvordan de er tenkt håndtert. Målet er å forme en komplett planbeskrivelse for innsendelse til offentlig høring (Fiskaa, 2014)

### **Høring og offentligettersyn**

Første offentlige høring skjer i etterkant av utarbeidelsen av planbeskrivelsen. Når kommunens saksbehandler og forslagstiller syntes planforslaget er komplett, og følger kravene satt i plan- og bygningsloven kan planen sendes til kommunestyret for førstegangsbehandling. Fristen for private innsendelser av førstegangsbehandling er på 12 uker, før kommunen sender planen på offentlig høring (Fiskaa, 2014).

Har det kommet innsigelser i løpet av den offentlige høringen fra offentlige instanser, kan kommunen velge å avslå disse. Høyere statelige organer kan gjennom §5-4 i Plan og Bygningsloven fremme innsigelser, da kommunen i prinsippet kan vedta arealplaner lokalt (Pedersen, *et al.*, 2015). Avslår kommunen innsigelsen betyr det at planen må avgjøres ved

mekling hos fylkesmannen eller Klima- og miljøverndepartementet (Fiskaa, 2014). Alternativet er at kommunen godtar innsigelsen og implementere endringene i planen. Hvis høringsprosessen har ført til endringer av planen i form av innsigelser eller merknader, skal planen sendes ut på en ny offentlig høring (Fiskaa, 2014).

Når planforslaget er ferdig gjennomarbeidet etter andre offentlighøring, skal planen behandles for andregangs politisk behandling (Fiskaa, 2014). I forkant kommenterer forslagstiller innspill som har kommet i løpet av høringsprosessen. Som en del av klargjøring av planen for politisk høring (Holt, *et al.*, 2011). Kommunal andregangsbehandling er kommunestyrets endelige behandling, og de kan enten avslå eller vedta planforslaget. Eventuelle endringer, fører til at planen må gjennom en ny justert regulering (Fiskaa, 2014).

Når planen kunngjøres av kommunestyret skal berørte parter varsles slik som i tidligere prosesser (Fiskaa, 2014). Det er i etterkant av vedtatt plan satt en 3 ukers frist for å påklage planen til fylkesmannen. Deretter følger vedtak i kommunestyret (Holt, *et al.*, 2011).

### 2.3.4 Rekkefølgebestemmelser

*«Rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen» - §11-9 (Plan- og bygningsloven, 2009).*

En reguleringsplan har altså som formål å vise hvordan utbyggingen av et prosjekt skal utformes. Rekkefølgebestemmelsene i en reguleringsplan har som oppgave å vise hvilke infrastrukturtiltak som må utføres for at et område helhetlig skal fungere. Altså blir bestemmelsene utformet som et verktøy av kommunen, for å sørge for at infrastruktur tiltakene blir utført (Miljøverndepartementet, 2011).

Rekkefølgebestemmelsene kan utarbeides i kommunedelens arealplan, områdeplanen eller detaljreguleringsplan. Utformingen av rekkefølgebestemmelsene skjer gjennom å sette konkrete bestemmelser og kvaliteter på infrastrukturen. Videre blir formuleringen gitt et tidsaspekt slik at gjennomføringen av tiltakene sikres. Eksempelvis at en vei må oppføres før igangsettelsestillatelse. Det blir altså gitt en rekkefølge og en tidsplan gjennom rekkefølgebestemmelsene (Miljøverndepartementet, 2011). Ordlyden på rekkefølgebestemmelsen kan hverken beskrive hvem eller hvordan tiltaket er tiltenkt ferdigstilt. Dette avklares gjennom bruk av utbyggingsavtaler og eller andre gjennomføringsmidler, som utdypes senere. Plan og bygningsloven tar heller ikke ta stilling til hvilke kostnader rekkefølgebestemmelsen vil utgjøre (Plan- og bygningsloven, 2009).

I motsetning til andre bestemmelser i en reguleringsplan, kan rekkefølgebestemmelser også gjelde tiltak utenfor planområdet. Ettersom om infrastruktur i planområdets nærhet kan få økt påkjenning, kan et nytt utbyggingsområde føre til behov for oppgradering av denne infrastrukturen. Det skilles derfor mellom rekkefølgebestemmelser internt og eksternt i reguleringen. Interne rekkefølgebestemmelser er innenfor planområdet og eksterne utenfor (Bjaaland og Nielsen, 2009).

Ved store eksterne rekkefølgebestemmelser kan et planforslag måtte avvete sin utbygging. Spørsmålet er da om et område er modent for regulering (Bjaaland og Nielsen, 2009). Et område med tunge rekkefølgebestemmelser som eksempelvis ny vannforsyning eller kommunikasjon utenfor et planområde, kan derfor gjøre at område ikke er klart for en regulering (Bjaaland og Nielsen, 2009).

Rekkefølgebestemmelsene i en reguleringsplan er juridisk bindende, og kan kun endres etter en ny reguleringsprosess (Miljøverndepartementet, 2011).

## 2.4 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.» §17-1 Definisjon (Plan- og bygningsloven, 2009)

Som det fremkommer av definisjonen er en utbyggingsavtale en avtale mellom utbygger og kommunen. Utbyggingsavtalen har sin bakgrunn i at kostnadene knyttet til utbygging av nye områder og bydeler er kostbart. Historisk sett tilrettela kommuner med teknisk infrastruktur, men i dag har ikke kommuner de samme økonomiske rammene. Derfor er kommunen avhengig av et offentlig- privat samarbeid for å få gjennomført fremtidige arealplangrepene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Rekkefølgebestemmelser i en reguleringsplan beskriver hvilke infrastrukturtiltak som må være gjennomført i løpet av en utbygging. Bestemmelsene beskriver ikke hvem som skal gjennomføre eller bekoste dem. Dette bestemmes ved utarbeidelse av en utbyggingsavtale. En utbyggingsavtale er et juridisk gjennomføringsmiddel som kommunen kan benytte for å få gjennomført rekkefølgetiltakene i en reguleringsplan (Miljøverndepartementet, 2011).

For at avtalen skal kunne inngås, må kommunen i forkant av utarbeidelsen fatte et vedtak i kommunestyret. Vedtaket kan fattes gjennom kommunes overordnede planer eller utbyggingsprogram (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). Dette er med å skape en forutsigbarhet da utbygger vet i hvilke prosjekter slike avtaler er aktuelle.

I følge NIBR- rapporten *Kommunens tilrettelegging for boligbygging* (2012) er kommunens hovedgrunn for å legge inn rekkefølgekrav i en reguleringsplan, å sikre en finansierings bidrag fra utbygger til teknisk infrastruktur. 90 prosent av kommunen i rapporten oppgir dette. En utbyggingsavtale blir opprettet for å avklare fordelingen av kostnader mellom utbygger og kommune (Barlindhaug, Holm og Nordahl, 2012).

Rekkefølgebestemmelsene i en reguleringsplan opprettes av rent planfaglige årsaker. De beskriver ikke hvem som skal gjennomføre tiltaket, og det er ingen begrensninger i forhold til hvilke bestemmelser som kan tilegnes en plan (Miljøverndepartementet, 2011). En utbyggingsavtale derimot blir sterkere begrenset gjennom Plan- og bygningsloven, i form av hvilke tiltak en utbygger kan pålegges gjennom en utbyggingsavtale (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

En utbyggingsavtale skal etter Plan- og bygningsloven inneholde (Plan- og bygningsloven, 2009):

- *Teknisk og grønn infrastruktur*
- *Boligtype fordeling*
- *Miljøtiltak*
- *Tiltak for gjennomføring*
- *Andre tiltak*

Teknisk infrastruktur og grønn infrastruktur er vei, vann og avløp internt i planområdet. Dette er interninfrastruktur som er nødvendig for at planområdet skal fungere. Grønn infrastruktur er park og lekeplasser som er nødvendig for området.

Videre kan kommunen gjennom utbyggingsavtalen av boligpolitiske årsaker sette føringer for fordelingen og sammensetningen av boliger i planområdet. Kommunen har også mulighet til å kreve et gitt antall boliger som skal selges til kommunen til markedspris, for å kunne styrke kommunens boligtilbud for vanskeligstilte (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). I følge Barlindhaug, Holm og Nordahl (2012) er det sjeldent kommuner benytter seg av denne muligheten.

Andre tiltak omfattes av spesielle infrastruktur tiltak og miljø- og kulturtiltak. Spesielle infrastrukturtiltak er tyngre plangrep som ses planfaglig nødvendige for gjennomføringen av planen. Dette er tiltak som er utenfor planområdet, eksempelvis eksterne veianlegg og vann- og avløpsanlegg. Miljø og kulturtiltak er grep for å forbedre nærmiljøet gjennom støyskjerming, parkområder, kvalitetstiltak i byrom osv. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Felles for bestemmelsene er at de omfatter tiltak og grep utenfor planområdet. Det vektlegges derfor i Plan- og bygningsloven at det skal foreligge et nødvendighets og forholdsmessighets krav ved utarbeidelsen av slike tiltak (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

Forholdsmessighetskravet er regulert gjennom §17-3 (Plan- og bygningsloven, 2009). Denne regulerer at kommunen ikke kan pålegge en utbygger å bekoste tyngre infrastruktur ved inngåelse av utbyggingsavtale. Kravet er derfor pekt ut til å være et av de mest problematiske diskusjonene mellom kommunen og utbygger (Barlindhaug, Holm og Nordahl, 2012). Hva som er nødvendig for at planområdet skal fungere betegnes som nødvendighetskravet. Kravet er regulert gjennom §17-3 tredje ledd (Plan- og bygningsloven, 2009). Hvis et utbyggingsprosjekt bekoster mer infrastruktur enn belastningen det påfører, vil det settes et spørsmål om hvorvidt nødvendighetskravet følges (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

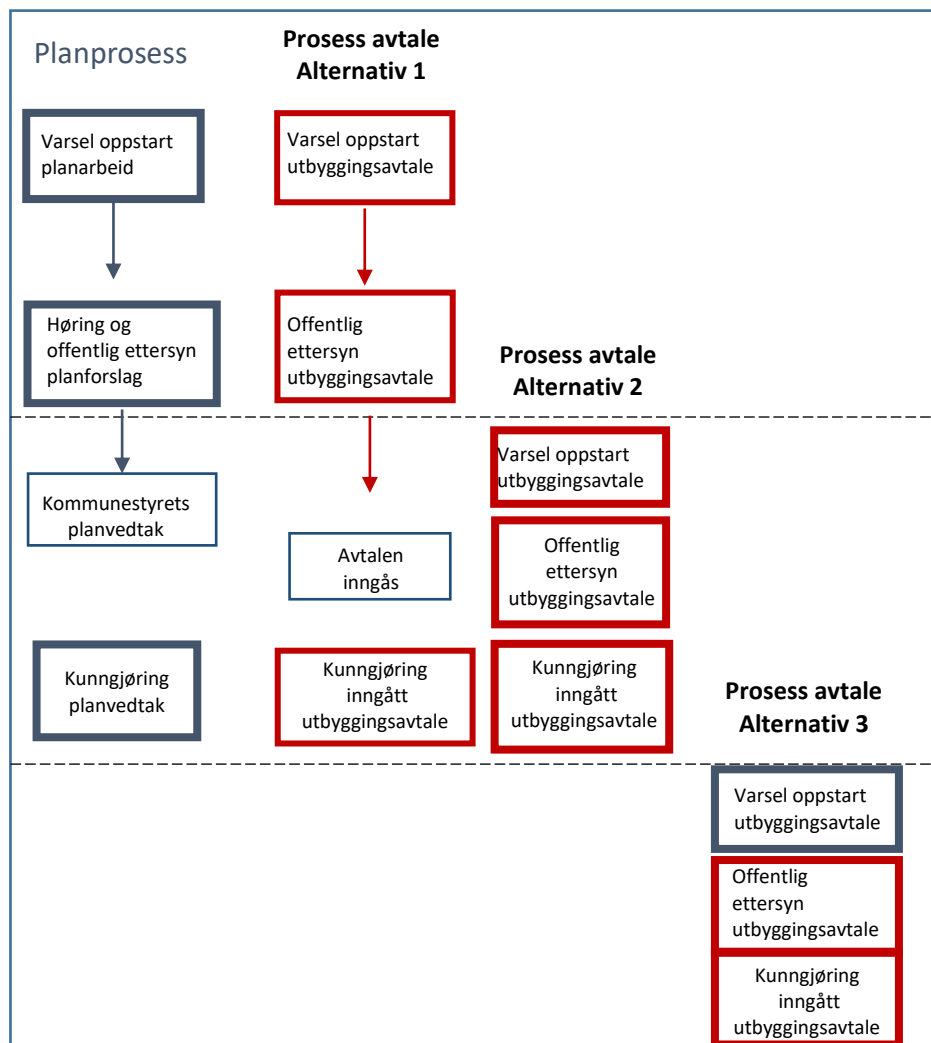
### 2.4.1 Finansieringsavtaler

Kommunalt initierte planer som områdeplaner eller kommunedelplaner har ofte store infrastrukturbehov enn private detaljreguleringer. For å kunne realisere planene har kommunen i økt grad begynt en praksis med å kartlegge felles rekkefølgekrav for større

områder. Slik vil flere utbyggere i samarbeid med kommunen realisere infrastrukturbehovet for et større planområde, ved bruk av områdemodeller (Asplan Viak og Akershus Fylkeskommune, 2014). Ved kommunale prosjekter blir det derfor i tillegg til en utbyggingsavtale, inngått en finansieringsavtale mellom kommunen og utbygger (Asplan Viak og Akershus Fylkeskommune, 2014). Finansieringsavtalen bekoster rekkefølgekravene for et større område. Mens utbyggingsavtalen bekoster infrastruktur knyttet til detaljreguleringen (Asplan Viak og Akershus Fylkeskommune, 2014).

## 2.4.2 Avtaleprosessen

I kommunal og regionaldepartementets *Veileder for utbyggingsavtaler* (2006) utdypes det når i planprosessen en utbyggingsavtale kan utformes. Kommunen har ikke grunnlag til å påta seg en utbyggingsavtale før det foreligger en vedtatt reguleringsplan. Det åpnes allikevel for at avtalen kan utformes parallelt med planprosessen, som illustrert i Figur 4.



Figur 4: Alternativer for samordning av plan- og avtaleprosessen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s 29).

Kommunal og regionaldepartementets veileder (2006) for utbyggingsavtaler viser til tre ulike fremgangsmåter for utformingen av utbyggingsavtaler. Forskjellen mellom alternativene er når i planprosessen utformingen av utbyggingsavtalen starter.

Som det fremkommer av Figur 4 er alternativ 1 og 2 implementert i planprosessen. Dette betyr at kommunen og utbygger starter forhandlingene om utbyggingsavtale før et endelig vedtak foreligger. Ved alternativ 1 starter forhandlingene om utbyggingsavtale ved oppstart av planarbeidet, som betyr at forhandlingene går parallelt gjennom hele planprosessen. Valg av alternativ 2 betyr at forhandlingene starter i etterkant av offentlighøring. Alternativ 3 starter som vist i figuren i etterkant av planprosessen, altså i etterkant av politisk vedtatt reguleringsplan.

Veilederen beskriver videre at en tidlig klarlegging av behov for utbyggingsavtale, kostnader til infrastruktur og gjennomføringsforutsetninger er viktig i planprosessene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

## 2.5 Gjennomføring av plan

Interessemotsetningene mellom kommunen og utbygger kan sies å være tilstedeværende gjennom hele planprosessen. For en utbygger består planprosessen av å kartlegge hvilke muligheter som foreligger, men også hvilke kostnader prosjektet kan pålegges gjennom ulike rekkefølgekrav. Kommunen er i planprosessen fokusert på det planfaglige, og kanskje ikke i tilstrekkelig grad på gjennomførbarheten av planen.

Planprosessen er som tidligere forklart veien fra ide til vedtatt plan. Hvis man ser fra et helhetlig perspektiv er gjennomføring av planen en like viktig del. Hvordan planen er tenkt gjennomført innebærer hvordan planen skal finansieres, gjennom eksempelvis en utbyggingsavtale.

Plan- og bygningsloven viser til at utbyggingsavtalen kan utarbeides parallelt med planprosessen, eller i etterkant av planutarbeidelsen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). I følge Norsk Eiendom vil dette være en stor endring fra dagens praksis i flere kommuner (Borchsenius, *et al.*, 2017). Hvordan planene er tenkt gjennomført blir med dagens praksis i flere kommuner, avklart i etterkant eller sent i planprosessen (Borchsenius, *et al.*, 2017).

90% av kommunene i NBIR- rapporten sier de bruker rekkefølgebestemmelser for å sikre at utbyggerne bidrar til finansiering av teknisk infrastruktur (Barlindhaug, Holm og Nordahl, 2012). At kommunen og utbygger derfor ikke diskuterer gjennomføring, før i etterkant av vedtatt plan virker underlig (Borchsenius, *et al.*, 2017).

Norsk Eiendom har gjennom sitt arbeid med å øke forutsigbarheten i reguleringsprosessen, sett på flere aspekter av møte mellom utbygger og kommune gjennom prosjektet *Paradigmeskifte i planprosesser* (Borchsenius, *et al.*, 2015). Formålet med prosjektet er å komme med forslag til hvordan prosessene kan forbedres gjennom tiltak og modeller (Borchsenius, *et al.*, 2015).



I rapporten *Felles løft* (2017) har prosjektet fokusert på hvordan gjennomføring av nødvendige infrastrukturiltak kan sikres. Modellene viser til en parallell utforming av plan og utbyggingsavtale. Påstanden til Norsk Eiendom er at gjennom å parallelt regne og tegne, vil reguleringsprosessen optimaliseres for begge parter (Borchsenius, *et al.*, 2017).

«Det må tegnes og regnes parallelt gjennom hele prosessen»

- Norsk Eiendom (Borchsenius, *et al.*, 2017, s. 6)

Modellene utformet av Norsk Eiendom er overordnet tilpasset ulike utbygningssituasjoner, hvor aktørenes eierskap til prosjektet og kommunens involvering er styrende. Gjennom å benytte modellene vill gjennomføringen og finansieringen av infrastrukturiltakene bli klarere tidligere i prosessen og ideelt sett fremstå mer rettferdige.

Felles for alle fire modellene er at de beskriver:

- *Aktørenes tilknytning og roller*
- *Forutsetninger for planområdet*
- *Prosessen*
- *Gjennomføringsmodellen*
- *Gratispasasjerproblematikken*
- *Utarbeidelse av finansieringsavtale*
- *Utarbeidelse av utbyggingsavtale*

### 2.5.1 Planer med en tiltakshaver

Den første modellen er den tradisjonelle situasjonen, hvor en utbygger fremmer utbygningsskjektet. I denne modellen vil den tekniske infrastrukturen innen- og utenfor planområde være utbyggers ansvar og gjennomføre. Det vektlegges her at kommunen tidlig skal kartlegge, og foreslå potensielle rekkefølgebestemmelser for forslagstillere. Dermed vil en dialog om bestemmelsene kunne starte tidlig. MVA- kompensasjon fra kommunen anbefales å vurderes i alle tilfeller, da dette gir besparende effekter for utbygger (Borchsenius, *et al.*, 2017).

### 2.5.2 Feltutbygging med infrastrukturfond

Modellen kjennetegnes ofte ved at grunnen er av «jomfruelig mark». Altså har arealene en lav til ingen grad av eksisterende tekniske infrastruktur. Videre er det flere utbyggere med individuelle prosjekter i feltet. Utbyggingsområdet har en størrelsesorden, som gjør at infrastrukturiltakene området krever, er større enn hva et prosjekt alene kan finansiere. En viktig forutsetning ved bruk av modellen, er at det på forhånd foreligger en kommunedelplan, områdeplan, eller en VPOR- plan (veiledende plan for offentlig rom) med avklaring av hvilke infrastrukturiltak som skal oppføres (Borchsenius, *et al.*, 2017).

I denne modellen er kommunen ansvarlig for koordineringen og gjennomføringen av tiltakene. Kommunen oppretter et infrastrukturfond, som skal sørge for gjennomføringen av infrastrukturtiltakene. Oppgaven til kommunen blir derfor å kalkulere hva infrastrukturen koster, for deretter å lage en fordelingsnøkkel per bolig eller kvadratmeter. Basert på prosjekts størrelse betaler utbygger sitt finansieringsbidrag. Kommunen sørger for opparbeidelse av infrastrukturen. Tiltakene gjennomføres som regel etter hvert som det er tilstrekkelig med midler i fondet. Kommunen har også mulighet til å forskottere på eget initiativ (Borchsenius, *et al.*, 2017).

Med den modellen vil en utbygger enklere kunne regne ut sitt infrastrukturbidrag direkte utfra antall boenheter eller bebyggd kvadratmeter i egne kalkyler (Borchsenius, *et al.*, 2017).

### 2.5.3 Transformasjon av by/tettsted, kommunalt koordinert

Modellen er i likhet med overstående modell bestående av flere utbyggere i et større område. Forskjellen er en mer kompleks utbygger struktur, med eiendommer innenfor en by eller tettsted. Forskjellen i motsetning til modell 3, er at det ved denne modellen er en forutsetning med eksisterende infrastruktur.

Kommunen vil ha et overordnet ansvar for gjennomføring, gjennom opprettelse av et infrastrukturfond, og en felles koordinering av tiltakene. Utbygning skjer over en lengre tid, med ulike detaljreguleringer. Som regel vil utførelsen av tiltakene skje trinnvis når bidragene blir tilført i fondet. Men kommunen kan på eget initiativ forskuttere tiltaket. Dette betyr en økt risiko for kommunen (Borchsenius, *et al.*, 2017).

### 2.5.4 Felles grunneierstyrt infrastrukturutbygging

Den fjerde og siste foreslåtte modellen retter seg til større utbyggingsprosjekter, hvor kommunen ikke ønsker et koordineringsansvar, og grunneierne ser det som hensiktsmessig å samarbeide om den offentlige infrastrukturen. Dermed blir det opp til grunneiere og utbyggere i fellesskap og ta ansvaret for infrastrukturtiltakene. En rettferdig fordeling av kostnader vil ved en slik modell være sentralt blant utbyggerne.

Et kriterium for en slik modell er at utbyggerne har samme interesser og forutsetninger for en utbygging. Spesielt viktig er det at utbyggingsprosjektene er tidsmessig samstemt (Borchsenius, *et al.*, 2017)

Videre vises det til at kommunen må kartlegge sine behov og interesser, og inneha en koordinerende rolle i slike prosesser.

I denne modellen, kreves det god koordinering av utbyggerne, spesielt for å unngå gratis passasjerproblematikken (Borchsenius, *et al.*, 2017).

## 2.6 Risiko

For en aktør i det åpne markedet vil det alltid foreligge risiko. Tiden fra den første investering til inntekt er lang ved utvikling av eiendom, og eiendomsutviklingsprosessen har derfor mange risikoelementer. I tillegg er investeringene ofte høye, og størrelsen på inntekten er vanskelig å definere tidlig i et prosjekt (Barlindhaug, 2005).

Risiko defineres som sannsynligheten for at en hendelse kan inntreffe, multiplisert med konsekvensen av hendelsen (Samset, 2008). Risiko er forbundet med både ulemper og muligheter, da risiko kan ha både positiv og negativ konsekvens (Samset, 2008).

Eiendomsutvikling innebærer derfor en stor økonomisk risiko, men samtidig muligheter for økonomisk gevinst (Barlindhaug, 2005).

For et eiendomsutviklingsprosjekt er det ifølge Barlindhaug og Nordahl (2005) vanlig å skille mellom fire ulike typer risiko:

- *Finansieringsrisiko*
- *Reguleringsrisiko*
- *Markedsrisiko*
- *Produksjonsrisiko*

Reguleringsrisiko står sentral i oppgaven, og vil derfor utdypes senere i kapitlet.

Finansieringsrisikoen er usikkerheten knyttet til finansielle endringer som rente økning, endret kreditt tilgang etc. Er prosjektet høyt belånt, vil en økning i lånerenten øke finansieringskostnadene betraktelig. Tiltak for å redusere finansieringsrisikoen kan derfor være å se på hvor eksponert prosjektet er gjennom eksempelvis belåningsgraden (Barlindhaug og Nordahl, 2005).

Markedsrisiko forklares med hvordan prosjektet er utsatt for markedsendringer. Utbygger representerer et tilbud, og som i andre markeder vil det være svært avgjørende om tilbudet møter etterspørselen og kundens behov. Eksempelvis var ikke sentrumsnære og arealeffektive leiligheter like populære for 20 år siden. Derimot er slike leiligheter svært ettertraktede i dag, da markedstrenden er i en klar urbaniserende retning. Det er derfor knyttet usikkerhet til hvorvidt prosjektet er riktig tilpasset behovet, men også hvorvidt behovet eksisterer og kjøpekraften til kunden er tilstedeværende (Barlindhaug, 2005). Tiltak for å redusere markedsrisikoen kan oppnås ved grundige markedsanalyser, forhåndssalg av boliger og trinnvis utbygning av prosjektet (Barlindhaug, 2005).

Produksjonsrisiko er usikkerheten knyttet opp mot hvorvidt oppføring av prosjektet går som planlagt. Dette kan eksempelvis være forsinkelse under produksjon på grunn av uforutsette utfordringer, som fører til økte kostnader i produksjonsfasen. Tiltak for å redusere produksjonsrisikoen kan oppnås ved å sette av produksjonsarbeidet til andre aktører, gjennom entreprisereformer (Barlindhaug, 2005).

## 2.6.1 Reguleringsrisiko

Det siste risikoaspektet er reguleringsrisiko som er usikkerheten knyttet mot reguleringen av prosjektet. Ettersom individuelle reguleringsprosesser er ulike, knyttes det risiko opp mot utfallet av reguleringen (Røsnes og Kristoffersen, 2014). I følge Leikvam og Olsson (2014) er reguleringsfasen den viktigste fasen innenfor eiendomsutvikling, da denne fasen er vurdert til å ha høyest risiko i forhold til verdiskapning og er svært tids- og ressurskrevende (Leikvam og Olsson, 2014).

Utfallet av en reguleringsplan kan være at planen blir utsatt over lengre tid, ikke blir vedtatt eller endres vesentlig. Det er vanskelig å avgjøre med sikkerhet om en reguleringsplan blir vedtatt. Reguleringsrisikoen er derfor primært knyttet til tidsmessige- og innholdsmessige faktorer (Nordahl, Barlundhaug og Ruud, 2007). Den tidsmessige faktoren er primært hvor lang tid reguleringen tar. Innholdsmessige faktorer er faktorer som arealbruk, utnyttelsesgrad, antall parkeringsplasser og rekkefølgebestemmelser m.m. Endringer i utnyttelsen av tomten innehar en stor risiko for utbygger, da store deler av inntektsgrunnlaget baseres på antall kvadratmeter bolig eller næring tomten kan utnyttes med. I følge Røsnes (2014) er arealutnyttelsen enklest for utbygger å beregne virkningene av i forkant av realisering.

Rekkefølgebestemmelser representerer en vesentlig risiko for utbygger, da rekkefølgebestemmelser ofte betyr økte kostnader for utbygger i form av utbygningssavtaler eller privatrettslige avtaler. Rekkefølgebestemmelsene kan også i verste fall fungere som et byggeforbud for prosjektet, og dermed blokkere prosjektets realisering (Røsnes og Kristoffersen, 2014). I en undersøkelse gjennomført av Røsnes (2009) uttalte samtlige av utbyggerne at rekkefølgebestemmelser er den største risiko genererende faktoren av en reguleringsprosess.

Risikoen ved områder regulert til andre reguleringsformål enn byggeområde har en høyere reguleringsrisiko enn andre (Røsnes og Kristoffersen, 2014). Primær årsakene til dette er at det kan foreligge lite kommunal praksis på regulering i området, og at området er lite modent for utbygging. Et umodent område betyr ofte økt antall rekkefølgebestemmelser, da området ofte innehar dårlig eller ingen infrastruktur (Røsnes og Kristoffersen, 2014). Røsnes og Kristoffersen (2014) viser til at en måte å kartlegge risikoen i slike områder, er se på:

- *Reguleringspraksisen i lignende områder i kommunen*
- *Nærliggende prosjekter*
- *Overordnede planer*

Risikoen bør derfor vurderes i lys av hvordan tidligere prosjektforslag i det aktuelle området har blitt behandlet av kommunen (Røsnes og Kristoffersen, 2014).

## 2.7 Kommunikasjon

Oppgaven har som formål å utforske hvorvidt kommunikasjonen mellom utbyggeren og kommunen er god eller dårlig.

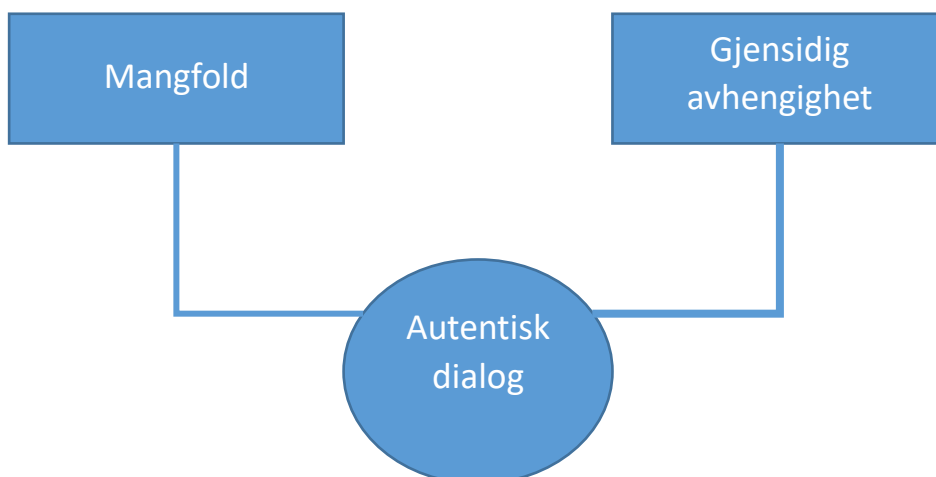
Kommunikasjon skjer mellom to ulike parter, og på flere arenaer i løpet av en planprosess. Den formelle dialogen skjer i hovedsak på det offentliges premisser, og følger en formell planprosess. Det er derfor trukket frem teori som forklarer hva som kjennetegner en god dialog i offentlige prosjekter, og det offentliges evne til å utføre innovasjon.

### 2.7.1 DIAD modellen

Innes og Booher har i sin bok *Planning with complexity* (2010) forsket på planleggerens rolle, og hvordan kompleks planlegging kan forbedres med kommunikasjon og samarbeid.

Modeller som i komplekse og uklare situasjoner kan føre til et klima for en god kommunikasjonsprosess, anses å egne seg godt for oppgavens problemstilling, da tidligfasen i reguleringsprosessen kjennetegnes av uklare og komplekse situasjoner, flere parter og interessemotsetninger. Slike modeller kan analysere og forbedre kommunikasjonen.

DIAD-modellen er basert på flere års forskning, og er sammensatt av ulike teorier og erfaringer fra Innes og Boohers forskning (Innes og Booher, 2010). Hovedformålet med modellen er å oppnå et godt klima for kommunikasjon. Modellen beskriver hvilke forhold som må ligge til grunn for god kommunikasjon. Akronymet DIAD står for: diversity, interdependence, authentic dialogue som er grunnforholdene i den tre delte modellen. Utrykkene er oversatt til norsk slik: Mangfold, gjensidig avhengighet og autentisk dialog.



Figur 5: DIAD-modellen (Innes og Booher, 2010, s 35)

#### **Mangfold**

Det første betingelsen for en autentisk dialog er et mangfold av aktører og interessenter. Planleggingsprosesser består ofte av få aktører med makten til å godkjenne eller avfeie et

prosjekt, noe som er positivt for effektiviteten men ikke nødvendigvis for utfallet. Et mangfold av interesser, kunnskap og perspektiver vil tilføre flere muligheter og et bedret resultat (Innes og Booher, 2010).

### **Gjensidig avhengighet**

For at dialogen mellom partene i prosessen skal ivareta interessen og motivasjonen for et omforent resultat, er gjensidig avhengighet kritisk (Innes og Booher, 2010). En gjensidig avhengighet defineres av at partene ikke kan oppnå sine mål uten positiv deltakelse fra den andre part. Teoretisk sett vil kommunen være avhengig av et nytt boligprosjekt på grunn av befolkningstilvekst, mens utbyggeren er avhengig av godkjenningen for å oppnå profit. Men på grunn av sine ulike interesser vil målsetningen for partene være ulike. Slike ulikheter byr på utfordringer. Men med klarlagte målsetninger tilsier teorien at en kan utvikle omforente løsninger til fordel for begge parter (Innes og Booher, 2010). Ved å komme til at prosessen ikke er et *zero-sum* spill, vil partene innse at begge parter behov kan dekkes gjennom samarbeid (Innes og Booher, 2010).

### **Autentisk dialog**

De to foregående betingelsene legger grunnlaget, for at den tredje betingelsen skal fungere. Figuren er utformet for å vise at en gjensidig avhengighet og mangfold er avgjørende betingelser for at en autentisk dialog skal fungere.

En autentisk dialog ble først beskrevet av Jurgen Habermas (Habermas og McCarthy, 2015) i 1981. Han fokuserte på viktigheten av at overveielsene mellom partene var engasjerte, legitimerede, presise, forståelige og ærlige.

For at en dialog skal være autentisk er det ifølge Innes og Booher (2010) flere faktorer som må oppfylles. Partene i dialogen kan ikke la seg påvirke av aktører utenfor prosessen med makt. I en planprosess vil dette kunne være politikere og andre beslutningstakere som ikke deltar aktivt i planleggingene. Informasjonen som partene innehar må også deles likt, og det anses derfor som svært viktig at ingen av partene tilbakeholder informasjon uavhengig av relevans (Innes og Booher, 2010).

### **Resultater**

Ved bruk av modellen har Innes og Booher (2010) skissert flere mulige resultater ved bruk av modellen. Partene i forhandlingene vil ved bruk av modellen oppdage at deres interesser er gjensidige. Istedenfor å se på motparten som en konkurrent eller utfordrer, forsøker partene å kombinere sine interesser til nye løsninger. For det andre vil partene opprette gode og langvarige relasjoner, da partene opplever at deres synspunkter blir tatt med i utarbeidelsen av prosjektet (Innes og Booher, 2010).

Innes og Booher (2010) mener at tillit blir et produkt av å følge modellen. Prosjekter som oppnår en autentisk dialog vil ikke trenge tillit for å oppnå gode resultater. Videre forklares det at tillit er et biprodukt av prosessen, som er mer målbart og gjenkjennelig (Innes og Booher, 2010).

Modellen kan brukes som en oppskrift på hvordan kommunikasjonsprosessen kan oppnå gode resultater. Men modellen kan brukes for å analysere å avgjøre om kommunikasjonen ga et godt resultat (Innes og Booher, 2010).

## 2.8 Innovasjon og kommunikasjon

Planprosessen er en arena for å skape nye og gode løsninger. Hver reguleringsplan har et nytt areal, som må løses gjennom nye løsninger. Innovasjon er tidligere tenkt på som et økonomisk og markedsfenomen. Private aktører er for eksempel sjeldent levedyktige uten evnen til å fornye seg. Innovasjon er for en privat aktør være uhyre viktig for å skille seg fra konkurrenter, og skape varige konkurransefortrinn. Innovasjon kan defineres som en menneskeskapt endring av verdiskapende aktiviteter (Ørstavik, 2015). Begrepet innovasjon er altså endring for å oppnå verdiskapning. Dette kan oppnås gjennom både produkt, marked, prosess og organisatoriske former (Nærings- og fiskeridepartementet, 2010). Innovasjon er et vidt begrep, og omhandler nye produkter så vel som nye måter å organisere arbeidsoppgaver.

Innovasjon i offentlig sektor anses å være relevant for kommunikasjonen i planprosessen. Utbygger og kommune skal finne en ny løsning for et areal. Partene i en planprosess bør derfor være nytenkende, å utvikle gode løsninger.

I rapporten *Innovasjon i offentlig sektor* (2012) vises det til ulike barrierer det offentlige har for å føre innovative prosesser. Et utvalg av disse er:

- *Nullfeilsorientert arbeidskultur*
- *Sterke fagmiljøer*
- *Mangel på måling av innovasjon*
- *Organisatorisk silotekning*
- *Dårlig betingelser for kreative eksperimenter*
- *Manglende visjoner og konservatisme fra politisk hold*

Flere av barrierene kan ses i lys av hvordan kommunen arbeider i en planprosess. Det trekkes og frem i samme rapport at kommunens innovasjon er mest internt rettet, med egne arbeidsprosesser og rutiner som fokusområde (Forskningsrådet, 2012).





## 3 Metode

Metodekapittelet beskriver hvordan oppgavens problemstilling blir undersøkt. Det forklares hvilke metoder som benyttes i studien, og hvordan innhenting og bearbeidelsen av datagrunnlaget har blitt gjennomført. Metodene beskrives først overordnet og presenteres med relevant teori. Hovedtyngden er å forklare oppgavens benyttede metoder.

### 3.1 Forskningsmetode

Forskningsdesignet forklarer hvordan studien er gjennomført, og forklarer hva og hvem som skal undersøkes (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Metoden forklarer med andre ord hvilke fremgangsmåter som skal benyttes, for å kartlegge virkeligheten (Jacobsen, 2005).

Jacobsen (2005) skiller mellom to ulike tilnæringer for å beskrive virkeligheten; Induktiv- eller deduktiv metode. Dette er to ulike måter å tilnærme seg informasjon og fenomener. Med en deduktiv tilnærming arbeider man etter fremgangsmåten «fra teori til empiri». Ved en slik tilnærming gjør en seg meninger om empirien, for i etterkant å samle inn dataen. Mens ved en induktiv tilnærming er strategien «fra empiri til teori». Altså, strategien går motsatt vei, og empirien tilnærmes med et åpent blikk, for i etterkant tyde og systematisere dataen mot teorien (Jacobsen, 2005).

Det er videre vanlig å skille metodene ut ifra hvorvidt de er kvantitative eller kvalitative. Kvalitative metoder belyser data, ved å se på hvorfor og hvordan, gjennom å gå i dybden av fenomenet. Ved å bruke kvalitative metoder forklares et mer helhetlig bilde av virkeligheten, og øker slik forståelsen av temaet (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Kvalitative metoder passer derfor godt med en induktiv tilnærming, da man med et åpent sinn ønsker å forstå dybden av et fenomen (Jacobsen, 2005). Kvantitative metoder ser på hvor ofte et fenomen oppstår, gjennom å måle antall forekomster. Ved kvantitative metoder brukes spisse parametere for måling. Det er derfor viktig at parameterne kan brukes på et større antall respondenter (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Studier med kvantitative metoder benytter som regel en deduktiv tilnærming, da det bør være en god forståelse av hva en spesifikt skal forske på (Jacobsen, 2005).

## 3.2 Anvendt metode

På grunnlag av metodene presentert i forrige kapittel har det i denne studien blitt brukt en induktiv tilnærming med kvalitative metoder. Problemstillingen har søkelyset på dynamikken mellom to parter i en reguleringsprosess. For å oppnå en forståelse av dynamikken mellom partene i en planprosess ble det ansett gunstig å gå i dybden. Den induktive tilnærmingen har blitt benyttet gjennom følgende kvalitative metoder:

- Litteraturstudie
- Dokumentasjonsinnhenting
- Casestudier
- Intervjuer

Videre i kapitlet presenteres de valgte metodene, med en teoretisk forankring. I tillegg vil det vises til metodenes styrker og svakheter, og begrunnelse for hvorfor metoden passer oppgaven godt.

## 3.3 Litteraturstudie

Det er anbefalt som et innledende arbeid til forskningsarbeidet å gjennomføre et grundig litteraturstudie (Olsson, 2015). En litteraturstudie har som formål å gi en oversikt over tidligere forskning på området, og opparbeide et godt teoretisk grunnlag (Olsson, 2015).

Olsson (2014) forklarer at en ved søk etter teori og litteratur bør legge en strategi hvor det søkes overordnet etter temaer. Deretter kan en snevre inn søket, mot konkrete teorier tilknyttet problemstillingen (Olsson, 2015). Teorisøkingen kan i begynnelsen av denne studien betraktes som noe usystematisk, da mye av litteraturen var spennende og mulig relevant. Etter hvert ble en klarere strategi for hvilken teori som var faglig relevant og ansett som nyttig benyttet. Strategien fulgte Olsson (2015) anbefaling om å benytte seg av relevante søkeord i prosessen.

Søkeord som ble brukt under litteratursøket:

- Eiendomsutvikling
- Risiko, reguleringsrisiko
- Plan og bygningsloven
- Kommunikasjon i det offentlige
- Gjennomføring
- Plan
- Utbyggingsavtaler
- Utbyggerstyrt utvikling

Jeg har benyttet meg av søkemotorene "Google Scholar" og "Oria" hvor jeg fant flere relevante masteroppgaver og forskningsrapporter. Tidligere masteroppgaver har jeg funnet gjennom søk på Oria, som gir tilgang til BIBSYS. Masteroppgavene har gitt meg et innblikk i tidligere forskning og caser som har vært givende i forhold til forståelse av min egen

problemstilling. I tillegg har jeg benyttet tidligere masteroppgaver til å innhente inspirasjon til relevant teori, gjennom å lese tidligere oppgavers kildelister.

Det ble ansett som viktig å opparbeide seg god kunnskap om regelverket rundt planprosessene. Reguleringsprosessen er sterkt forankret i plan og bygningsloven, derfor er informasjon hentet ut fra gjeldene lovverk på lovdata.no. Forskningsartikler ble ofte brukt for å få tilgang på gode juridiske tolkninger, og innsikt i relevante problemstillinger.

Ved oppstarten av masteroppgaven ga Norsk Eiendom ut sin forskningsrapport *Felles løft* (Borchsenius, et al., 2017). Forfatteren anså denne rapporten som svært relevant for sin problemstilling, da den viste til nye forslag for gjennomføring av planer. Samtidig belyste rapporten flere aspekter av temaet. Derfor ble også Norsk Eiendoms gjennomføringsmodeller implementert som et eget forskningsspørsmål.

### 3.4 Casestudie

Casestudie bør i henhold til Yin`s (2009) teori baseres på fem komponenter: Problemstilling, teoretiske antakelser, analyseenheter, sammenhengen mellom data og antakelsene, kriterier for å tolke funnene.

Problemstillingen er den første komponenten Yin beskriver. For å kunne benytte seg av en casestudie, bør problemstillingen inneholde et av følgende ord; Hva, hvem, hvor eller hvordan. Oppgavens problemstilling er: «*Hvordan oppnå økt forutsigbarhet og lavere risiko i reguleringsprosessen, med hensyn til rekkefølgebestemmelser?*». Yin (2009) beskriver at problemstillinger med ordet *hvordan* har en forklarende vinkling. Slike problemstillinger håndterer operasjonelle sammenhenger over tid, og casestudie er derfor en godt egnet metode for undersøkelsen (Yin, 2009).

Den andre komponenten er *teoretiske antakelser*. Uten teori og antakelser ville det blitt svært utfordrende å vite hva undersøkelsen faktisk belyser. Antakelser kan gjøres på grunnlag av teori, som gir et godt grunnlag for å stille grunnleggende spørsmål (Yin, 2009). I oppgaven har spørsmålene blitt utformet som følger av en økt teoretisk forståelse gjennom litteraturstudiet. Samtidig har den induktive tilnærmingen blitt ivaretatt, da spørsmålene er utformet åpne.

Oppgaven avgrenses ved å velge *antall analyseenheter* som skal studeres. Analyseenheter kan være organisasjoner, individer, avgjørelser eller prosjekter (Yin, 2009). I denne studien er det benyttet to analyseenheter, i form av to reguleringsprosesser. To case blir av Yin (2009) ansett å styrke studien. Ved et case alene blir det vanskelig å avgjøre hva som er unikt og hva som er generaliserende (Yin, 2009).

Tilnærmingen til dataen bestemmes av *sammenhengen mellom data og antakelser*. Hovedsakelig er det vanlig å skille mellom to tilnærminger for hvordan dataens sammenhenger kan analyseres: *teoristyrte eller beskrivende* (Yin, 2009). Hvis studien i særlig grad ikke benytter seg av teori for å utforme undersøkelsen, vil dette være en beskrivende casestudie. Dermed vil forskeren ha en åpen tilnærming, og forsøke å få inn all informasjon

(Yin, 2009). En teoristyrte casestudie benytter seg av antakelser og teori ved utformingen av studien. Yin (2009) anbefaler en teoristyrte sammenheng ved casestudie, da det avgrensner oppgavens omfang. Som tidligere nevnt har det blitt benyttet teori til å øke forståelsen for tematikken. Det teoretiske grunnlaget har blitt benyttet til å utforme intervjuguiden, som i stor grad har styrt at dataene som er samlet inn er relevant for oppgaven.

Analysering av funnene gjøres ved å finne *kriterier for å tolke funnene*. Yin (2009) forklarer at uten en strategi for å tolke den innsamlede dataen, vil det bli vanskelig å analysere og trekke konklusjoner (Yin, 2009). En teoretisk tolkning av resultatene vil være et godt utgangspunkt, som også er benyttet i oppgavens diskusjonskapitel. Bekrefte, avkrefte eller danne en ny teori basert på innsamlet materiale er en god måte å tolke funnene (Yin, 2009). En annen strategi som er benyttet er å belyse casene med rivaliserende forklaringer. En slik strategi innebærer at casene innehar forskjeller, slik at forfatteren kan analysere casenes variasjoner (Yin, 2009). Ettersom om de benyttede casene er utformet på ulike plannivåer, er forskjellene store. Primært tar derfor analysen for seg forskjellen mellom privat- og kommunalt initierte planer.

### 3.4.1 Utvalg

Det er ifølge Jacobsen (2005) flere måter å velge utvalget av respondenter og informanter. Ved en kvalitativ studie er det hensiktsmessighet som er utgangspunktet for utvelgelse av respondenter, og ikke nødvendigvis representativitet (Jacobsen, 2005).

I studien har det blitt benyttet en kombinasjon av flere strategier for å innhente et variert datagrunnlag. Utgangspunktet har vært å oppnå et bredt utvalg av respondenter. Dette for å utforske hvilke forskjeller det eksisterte mellom de ulike reguleringsprosessene. Jacobsen (2005) forklarer at det er vanlig å innhente respondenter basert på et sett med kriterier. Dette er også kjent som kriteriebasert utvelgelse (Jacobsen, 2005). Derfor ble det satt kriterier casene skulle oppnå for å bli valgt.

Kriteriene for utvelgelse av case ble basert på:

- Gjennomført reguleringsprosess
- Eksterne rekkefølgekrav
- Ulike reguleringsformål
- Ulike gjennomføringsmodeller
- Ulike plannivåer
- Privat og kommunalt initierte planer

Forfatterne av oppgaven syntes det ville være interessant å se om kommunikasjonen om rekkefølgekrav mellom partene var ulikt i planprosesser med ulike reguleringsformål. På grunnlag av dette ble det valgt et næringsprosjekt og et boligprosjekt, henholdsvis kommunalt og privat initiert.

Av praktiske årsaker er alle casene lokalisert i Sør-Trøndelag. Casene er funnet i samarbeid med veileder, som hadde god lokal kjennskap til hvilke prosjekter som kunne være aktuelle

for oppgaven. Det ble delvis benyttet det Jacobsen (2005) beskriver som en snøball metode for innhenting av respondenter. Gjennom utformingen av oppgaven, ble ulike prosjekter og dermed respondenter relevante.

Det er i hver case benyttet to respondenter, som henholdsvis representerer kommunen og utbygningsselskapet. Respondentene som har tilknytning til, eller lignende prosjekter, er primært lokalisert i regionen. En respondent er lokalisert sør i landet, men ble ansett som interessant for oppgaven, da funnene ga relevans for et av casene.

### 3.4.2 Utforming

Studien er gjennomført basert på to caser, med til sammen syv intervjuer. Casene er planprosesser, hvor begge partene av reguleringsprosessen har blitt intervjuet.

Casene har ulike gjennomføringsmodeller, aktører og planformål. Yin (2009) mener at et casestudie vil øke sin validitet ved å benytte seg av flere informasjonskilder. Det har blitt benyttet både intervjuer og dokumentinnsamling i oppgaven. For å sette funnene som har fremkommet i hver case i en større sammenheng, er det i relasjon til begge casene intervjuet flere respondenter med utenforstående prosjekter. Dette kaller Yin (2009) en form for *Multiple Sources of Evidence*, da informasjonen innhentes fra flere kilder enn det konkrete caset, noe som bidrar til å øke studiens validitet.

Figur 6 viser de intervjuede respondentene, og deres respektive tilknytning til casene som er benyttet i oppgaven.

Aktører/ Tilknytting	Øvre Solberg	KDP Lade, Leangen og Rotvoll
Utbygger A	Privatforslagstiller	
Saksbehandler B	Kommunal saksbehandler	
Utbygger C	Tidligere/Nærliggende planområdet	
Saksbehandler D	Sammenlignbar planprosess/ gjennomføringsmodell	
Eierskapsenheten E		Ansvarlig for gjennomføring
Utbygger F		Privatforslagstiller
Utbygger G		Sammenlignbart prosjekt

Figur 6: Respondentens tilknytning til casene

I tilknytning til detaljreguleringsplanen for Øvre Solberg ble det totalt intervjuet fire respondenter, hvorav to av aktørene hadde deltatt i planprosessen, henholdsvis en kommunal saksbehandler og en representant fra utbygningsselskapet som initierte planen. De to resterende respondentene representerte andre prosjekter, som hadde likheter eller sammenlignbare planprosesser. Utbygger C er en representant fra et utbygningsselskap som i forkant av Øvre Solberg reguleringen, gjennomført en reguleringsprosess i samme område.

Saksbehandler D er en kommunal saksbehandler som jobber i forstadiet av et lignende prosjekt, og benytter enn annen gjennomføringsmodell.

Lade, Rotvoll og Leangen kommunedelplanen var relevant på grunn av transformasjonsprosjekt på Lade. Det ble intervjuet totalt tre respondenter i forbindelse med caset. Utbygger F og Eierskapsenheten E hadde direkte tilknytning til caset. Utbygger G har et lignende transformasjonsprosjekt, og respondentens perspektiver ble ansett og kunne ses i sammenheng med Lade transformasjonen. Som det fremkommer av funn kapittelet har dette delvis stemt, da det har blitt delt informasjon av en mer generell karakter.

Casene representerer ulike modeller for gjennomføring. Ved kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll har det offentlige som har utformet planen og dermed rekkefølgekrav i forkant av kontakten med utbygger. Detaljreguleringen Øvre Solberg er et privat planforslag, som har blitt behandlet mellom kommunen og utbygger. Oppgaven belyses derfor bredt gjennom å se på to ulike planprosesser, kommunalt og privat initier.

Respondentene som er valgt ut anses å ha høy kompetanse om reguleringsprosessen, flere års erfaring og eiendomsutvikling. Derfor anses utvalget å kunne gi tilstrekkelig informasjon for å besvare oppgaven.

### 3.4.3 Dokumentinnhenting

Yin (2009) anbefaler som en del av et flercase studie å innhente data fra ulike typer kilder. Et dokumentstudiet vil både øke data mengden og gi en økt bredde til casestudiene (Yin, 2009).

Det har derfor som en del av case studiene blitt innsamlet dokumentasjon i forkant og etterkant av intervjuene. Mye av dokumentene har vært offentlig tilgjengelig, på eksempelvis kommunens hjemmesider og andre nettsider. Enkelte av respondentene har både under og i etterkant av intervjuet supplert med dokumentasjon. Dette har vært både dokumenter som er tilgjengelige for offentligheten, som konkrete reguleringsplaner. Men også intern dokumenter, som evalueringer gjennomførte reguleringsprosesser. Dataen er i hovedsak innhentet fra følgende kilder:

- Reguleringsplaner
- Planbeskrivelser (rekkefølgekrav)
- Offentlige dokumenter og referater
- Interne kommunale-/bedriftsdokumenter

Dataen som er benyttet er hovedsakelig offentlige dokumenter, som regnes som institusjonelle kilder (Jacobsen, 2005). De benyttede dokumentene vurderes å ha høy kvalitet da de som regel har blitt utformet av personer med høy kompetanse og som har deltatt aktivt gjennom store deler av planprosessen. Jacobsen (2005) forklarer og at ved bruk av institusjonelle dokumenter er det nødvendig å vurdere institusjonens nøytralitet.

Antagelser om at dokumenter, som offentlige rapporter, gjenspeiler enn absolutt sannhet er et faremoment forbundet ved metoden (Yin, 2009). Dokumenter som er utarbeidet som en del av et prosjekt, så vel som endelige dokumenter er utarbeidet for et spesifikt publikum og

må derfor tydes deretter (Yin, 2009). I arbeidet med casene er det derfor vektlagt å ha et nøytralt blikk på dataene som presenteres i dokumentene. Samtidig som om informasjonen har blitt vurdert opp mot informasjon som fremkommer av intervjuene.

### 3.4.4 Intervjuer

Intervju blir beskrevet av Yin (2009) som en av de viktigste datainnsamlingsmetodene ved casestudier.

Intervjuer kan i hovedsak utføres etter tre ulike fremgangsmåter: Åpent intervju, semistrukturert intervju og strukturertintervju (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Til hvilken grad en velger å strukturere intervjuene er hovedsakelig forskjellen mellom de tre formene (Jacobsen, 2005). For kvalitative intervjuer vektlegges en balanse mellom forhåndsbestemte alternativer, og ingen form for plan (Jacobsen, 2005).

Studien har benyttet seg av en kvalitativ semistrukturert intervjuform. Da studien har en induktiv tilnærming, vil en slik form åpne for respondenters synspunkter, og slik følge den kvalitative metodens ideal (Jacobsen, 2005). Samtidig vil en strukturering i forkant av intervjuet øke fokuset på viktige aspekter av studien (Jacobsen, 2005).

Det ble utarbeidet to intervjuguider. Henholdsvis en for representanten fra utbygger selskapet, og en for representanten fra kommunen (Vedlegg 1 og 2). Oppsettet av intervjuet har vært fastlagt på forhånd, men rekkefølgen og antall spørsmål har variert og vært tilpasset underveis i intervjuet. Spørsmålene ved kvalitative undersøkelser stilles åpne, for å oppnå en dypere forståelse av empirien. Svakheten med metoden er at det i etterkant kan være utfordrende å sammenstille resultatene (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Semistrukturerte intervjuer vurderes allikevel til å kunne oppnå et sammenlignbart grunnlag mellom respondentene, ved at det stilles de samme spørsmålene ved bruk av en intervjuguide (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016).

Intervjuene ble gjennomført på respondentens arbeidsplass, ansikt til ansikt. Under samtlige av intervjuene ble det benyttet båndopptaker. Slik ble det sikret at all data ble samlet inn, og alle intervjuer ble transkribert i etterkant. En ulempe med bruk av båndopptaker kan være at respondenten blir reservert, at intervjueren slapper av og at det kan oppstå tekniske feil (Jacobsen, 2005). Ingen av respondentene opplevdes ukomfortable ved bruk av båndopptaker. Samtidig var det vanskelig å avgjøre om respondentene reserverte seg mer som følger av båndopptakeren. Som intervjuer ble det fokusert på å være tilstede under intervjuet, og stille riktig spørsmål til rett tid. Teknikken opplevdes å fungere godt, da dialogen med respondentene var god. Ved et intervju ble båndopptakeren avbrutt som følger av en tekniskfeil. Feilen varte i tre minutter, men ble ikke oppdaget før i etterkant av intervjuet. Dermed har deler av dataen bortfalt, men det anses ikke å være kritisk informasjon.

For at respondenten skal være forberedt og kunne sette seg godt inn i oppgavens problemstilling, ble det på forhånd av intervjuene sendt ut en intervjuguide.

Samtlige av respondentene hadde god kompetanse innenfor sitt fagfelt. Engasjementet blant respondentene varierte, men i all hovedsak syntes det som om problemstillingen vekket interesse. Dette førte igjen til at intervjuerollen måtte tilpasses den enkelte respondent. Noen av respondentene hadde satt seg grundig inn i tematikken og hadde mye informasjon. Dette opplevdes veldig positivt, da det var spennende informasjon som kom frem. Utfordringen ble at intervjuet kunne «spore av» mot andre temaer som var relevante for respondenten, men ikke nødvendigvis oppgaven. Intervjustilen ble da endret mot å begrense avsporingene, og få respondenten til å svare på relevante spørsmål. Dette har dessverre resultert i at noe av informasjonen fra intervjuene var irrelevant for oppgaven. Andre respondenter var korte i sine svar, og som intervjuer måtte en «trekke» svarene ut av respondenten. Spørsmålene ble gjennomført i ulik rekkefølge, for å passe naturlig inn med respondentenes resonnementer og presenterte eksempler. Ved enkelte av intervjuene ble spørsmål ikke benyttet, da de opplevdes irrelevante for konteksten.

### 3.5 Validitet og reliabilitet

En studie bruker innsamlet data for å representere virkeligheten. Den innsamlede dataen og studiet som helhet måles, for å avgjøre kvaliteten til studie (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). En kvalitetssikring av studie gjøres ved å måle studiets validitet og reliabilitet (Jacobsen, 2005).

Validiteten er gyldigheten av studien, og indikerer hvor godt den innsamlede dataen illustrerer problemstillingen og virkeligheten (Olsson, 2015). I følge Jacobsen (2005) forklarer validiteten studiets gyldighet, og det skilles mellom intern- og eksterngyldighet.

Interngyldighet dreier seg om hvorvidt studiens funn og resultater er riktige (Jacobsen, 2005). Den interngyldigheten ved kvalitative studier kan vurderes mot andre teorier og studier, eller en kan selv vurdere studiets pålitelighet (Jacobsen, 2005). Vurderingen på egenhånd kan gjøres gjennom å avgjøre hvilken data som ble innsamlet, respondentenes tilknytning til tematikken og sammenhengen mellom fenomenene (Jacobsen, 2005). I studien er interngyldigheten forsøkt oppnådd gjennom å velge respondenter som både har god kjennskap til emnet og nær eller direkte tilknytning til caset. Videre ble intervjuguiden utformet med flere åpne spørsmål, som ideelt sett fører til at respondenten deler sin ærlige mening. Respondenter som deler erfaringer uoppfordret mener Jacobsen (2005) gir funnene enn høyere gyldighet. Dette i motsetning til funn som kommer av førende eller direkte spørsmål, som kan tvinge frem meninger og holdninger. Som igjen kan være med på å bekrefte forskerens antakelser og ikke nødvendigvis virkeligheten.

Eksterngyldighet handler om funnene i studiet kan generaliseres (Jacobsen, 2005). Et sentralt spørsmål er om resultatene fra studiet, kan overføres til andre og lignende situasjoner?

Består studie av få respondenter, vil det sannsynligvis være utfordrende å vite om resultatene kan generaliseres (Jacobsen, 2005). Hvordan respondentene i studie er valgt trekkes frem av Jacobsen (2005) som en viktig faktor for å øke den eksterne gyldigheten. Som tidligere nevnt har det blitt benyttet et bredt utvalg av respondenter, fra begge parter av reguleringsprosessen. Et kriteriebasert utvalg med ulike respondenter kan derfor sies å styrke



den eksterne gyldigheten. Samtidig er det benyttet et begrenset utvalg av respondenter, hovedsakelig lokalisert i Trondheimsregionen, noe som kan svekke muligheten for generalisering.

Begrepet reliabilitet forklarer hvorvidt studien kan etterprøves. Hvis en annen forsker forsøkte å gjennomføre studien på ny med de samme metodene, er det sentrale spørsmålet om resultatet blir det samme (Yin, 2009). En kan derfor si at reliabilitet handler om å være nøyaktig ved innhenting av data, bearbeidelsen av data og analyseringen av dataen (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Reliabilitet måler med andre ord påliteligheten til studien (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). For å oppnå pålitelige resultater har det i studien blitt benyttet en intervjuguide og båndopptaker under intervjuene. Dermed ble det sikret at dataen som ble innhentet både var relevant og registrert i etterkant. Ved å benytte seg av en intervjuguide vil andre også kunne etterprøve studien. Oppnås de samme resultatene kan reliabiliteten sies å være god.

### 3.6 Etikk

Etikk er hvordan mennesker forholder og behandler hverandre, (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016). Med forskning fokuseres det på hvordan studien kan påvirke samfunnet eller enkeltpersoner. Dette kan forekomme da forskningen kan endre forholdene mellom mennesker eller endrer enkeltpersoners virkelighetsoppfatning (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016).

For å oppnå god forskningsetikk beskriver Jacobsen (2005) tre grunnleggende prinsipper: *Informert samtykke, krav på privatlivet og krav på å bli korrekt gjengitt.*

Et *informert samtykke* oppnås i hovedsak gjennom frivillighet, full informasjon, kompetanse og forståelse (Jacobsen, 2005). I studien ble respondentene kontaktet over telefon for å oppnå direkte kontakt. I etterkant av telefonsamtalen ble respondentene tilsendt intervjuguide (Vedlegg 1 og 2) og informasjon om studien per epost. Her fremgikk det også at studien var frivillig. Slik fikk respondentene god informasjon om studien, og anledning til å avgjøre hvorvidt de ønsket å delta. Dermed kunne også respondenten sette seg inn i problemstillingen, og vurdere egen kompetanse på feltet.

*Krav til privatliv* er et annet viktig etisk aspekt. Ivaretagelse av intervjuobjektors personvern og behandle sensitiv informasjon er en kritisk del av forskningsetikken. Faren for gjenkjenning er ifølge Jacobsen (2005) større ved få respondenter, som kjennetegnes ved kvalitative metoder. Den mest anvendte metoden for å håndtere sensitiv informasjon er å anonymisere respondentene. Dette bør gjennomføres slik at det ikke er mulig å spore informasjonen tilbake til respondentene. Jacobsen (2005) forklarer at en slik fremgangsmåte kan beskrives med å minske detaljeringsgraden til respondentene.

I oppgaven er sensitiv informasjon behandlet ved å anonymisere respondentenes navn, selskap/kommune og stilling. Ved å ikke anonymisere respondentene, kan enkelte funn utebli da respondenten blir tilbakeholden på sensitiv informasjon (Jacobsen, 2005). Det har

derfor vært viktig å informere om anonymiseringen, slik at respondenten ideelt sett delte informasjonen åpnere under intervjuet.

En annen anonymiserings utfordring knyttes til casene som er brukt, og som kommer frem i intervjuene. Flere av respondentene forteller om tidligere erfaringer knyttet til konkrete byggesaker. Her er det valgt å anonymisere de konkrete tilfellene i teksten, da poengene som kommer frem ikke minster sin relevans av en slik anonymisering.

For at casene som er presentert skal kunne gi resultater som er forskbare og relevante, bør konkret informasjon som områdets plassering, størrelse og kommunal tilhørighet benyttes (Yin, 2009). Hvis en innehar god lokal- eller bransjekjennskap kan det derfor være mulig å gjenkjenne aktørene i de aktuelle casene. Dette er løst gjennom å beskrive respondenten som henholdsvis en representant fra bedriften og en saksbehandler fra kommunen. Slik vil det være vanskelig å identifisere enkeltpersoner. Anonymiseringen forsterkes ytterligere av at det er flere representanter fra både kommune og utbyggerselskapene som deltar i en reguleringsprosess.

Det siste prinsippet er krav på å *bli korrekt gjengitt*. I all hovedsak knytter dette seg til at dataen som er innhentet gjennom intervjuene ikke er endret eller forfalsket (Jacobsen, 2005). Ettersom om dataen er innhentet gjennom kvalitative intervjuer, har det vært viktig å bruke sitater og uttalelser riktig. Sitater kan trekkes ut av sin kontekst og anvendes annerledes enn hva respondentens intensjon (Jacobsen, 2005). Ved fremstilling av funnene har det derfor vært viktig å analysere dataen grundig, og gjengi informasjonen i riktig kontekst. I tillegg har sitater benyttet i oppgaven blitt tilsendt respondentene for godkjenning i etterkant av intervjuene.

## 4 Funn og resultater

I dette kapittelet presenteres funnene fra den kvalitative undersøkelsen. Informasjonen har i hovedsak blitt hentet gjennom intervjuer og gjennomgang av relevante dokumenter. Forfatteren av oppgaven har ikke gjort noen tolkninger eller kommentert i funn kapitlet. Resultatene presenteres derfor slik respondentene selv har svart i intervjuene. I tillegg er det i casebeskrivelsene benyttet informasjon fra relaterte reguleringsplaner.

Det er gjennomført syv intervjuer med respondenter fra både offentlig og privat sektor. Tre av intervjuene er fra kommunen, mens fire av respondentene representerer private utbyggingsselskaper.

Det ble i begynnelsen av hvert intervju etterspurt konkrete prosjekter (Vedlegg 1). Derfor inneholder flere av intervjuene eksempler fra prosjekter respondentene har gjennomført.

Resultat kapittelet inneholder to caser som er hentet ut fra intervjuer med kommune og utbyggere, og belyser i stor grad kommunikasjonen mellom aktørene. Casene er ulike i sine problemstillinger i forhold til både kommunikasjon og gjennomføring. Øvre Solberg er et stort boligprosjekt, mens kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll er et urbant transformasjonsprosjekt. Respondentene til casene har i tillegg delt sine erfaringer på et mer generelt grunnlag. Da studien har som formål å belyse praksisen av planprosessen, ble det vurdert som viktig å få frem utbyggers og kommunens generelle perspektiver.

### 4.1 Case

Gjennom intervjuene har det blitt fokusert på to case. Forskningsspørsmål nummer fire fokuserer på den konkrete gjennomføringen av reguleringsplanen. De to presenterte casene har benyttet ulike gjennomføringsmodeller, og presenterer således ulike utfordringer.

Øvre Solberg er en detaljregulering med en privatforslagstiller. Planen har derfor blitt utformet gjennom en planprosess mellom kommunen og en privat utbygger, basert på kommuneplanens arealdel. Kommunedelplanen for Lade, Leangen og Rotvoll er utviklet av kommunen. Dette betyr at plannivået er høyere enn i det foregående caset. Derfor er bestemmelsene og rekkefølgekravene i planen av en mer overordnet karakter. Planen er utviklet av kommunen, som betyr at kommunikasjonen med utbygger skjer i etterkant av planprosessen. I tillegg til en utbyggingsavtale er det benyttet en finansieringsavtale som omfatter infrastrukturtiltak for flere av utbyggerne.

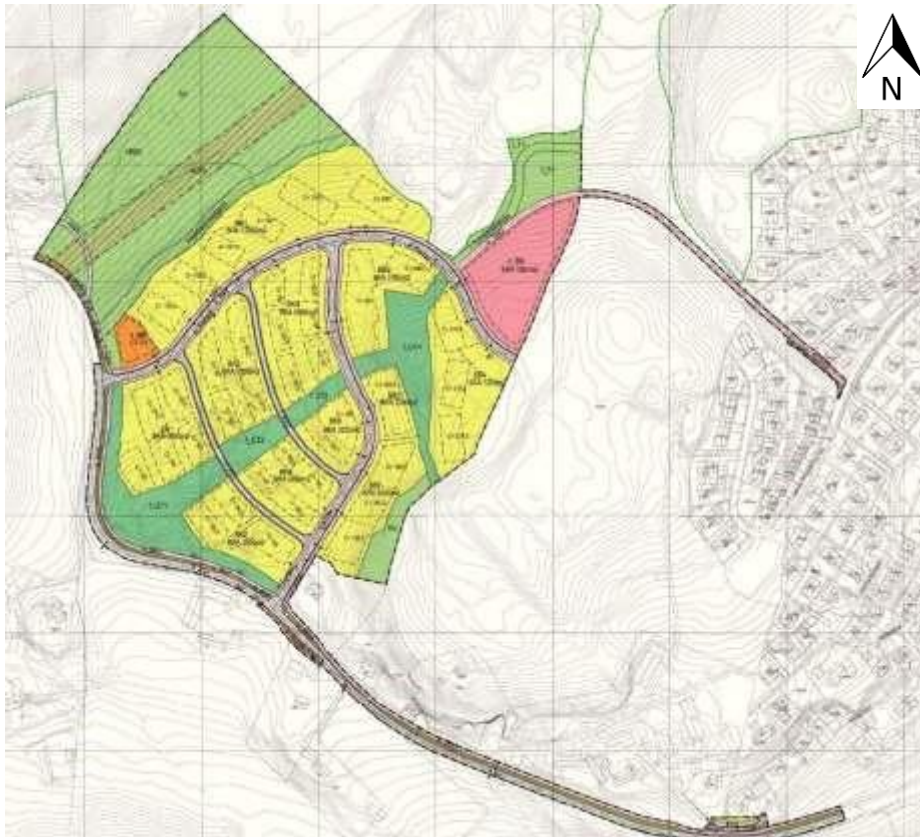
Casene er både i sitt formål, reguleringsprosess og utforming ulike. Dermed etterleves oppgavens brede omfang, ved å belyse ulike problemstillinger.

Informasjonen presentert i hvert av casene er hentet fra respektive intervjuer og aktuelle reguleringsplaner.

### 4.1.1 Øvre Solberg

Øvre Solberg er lokalisert ved Heimdal i Trondheim. Heimdal er et bysentrum sør i Trondheim, og region er i sterk vekst. Siden 2005 har det skjedd store endringer i området rundt Lund og Solberg hvor flere utbyggere har fremmet sine utbyggingsprosjekter.

Planområdes areal er omtrent 147 dekar, og ligger i umiddelbar nærhet til naturen og marka. Planarealet ble i forkant av detaljregulering utnyttet til landbruk, som betyr en høyere utnyttelse ved bruksendring. Det fremgår videre av detaljreguleringsplanen at boligprosjektet Øvre Solberg kan utnyttes til omtrent 560 boenheter (Trondheim kommune, 2012).



Figur 7: Plankart over detaljreguleringen Øvre Solberg.

#### Overordnet plan

Øvre Solberg ble lagt i kommuneplanens arealdel som boligformål i 2012. I planbeskrivelsen anses området som konfliktfullt, da rådmannen anså området som et isolert jordbruksareal. Området var lokalisert langt unna privat og offentlig service, men var i nær plassering av tett bebyggelse. På grunn av behovet for boligutvikling sør i kommunen ble området omdisponert til boligformål (Trondheim kommune, 2012).

#### Rekkefølgekrav

Et prosjekt av denne størrelsen betyr en betydelig økt belastning på både vei, vann- og avløpsnett. Hovedutfordringen mellom kommunen og utbygger var derfor å klargjøre infrastrukturbehovet området ville generere.

I kommuneplanens arealdel vises det til at området er plassert ved utkanten av Heimdal, og vil dermed generere økt biltrafikk i området (Trondheim kommune, 2012). Økt trafikk betyr i praksis økt støy for eksisterende bebyggelse langs tilknyttede veier. Derfor ble det i løpet av detaljreguleringen lagt et rekkefølgekrav om støyskjerming langs Ringvålvegen.

Kravet om støyskjerming mener saksbehandleren i kommunen var en logisk følge av trafikkbelastningen utbygningen utgjorde. Forholdene for de beboerne som allerede bor i området blir vanskeligere, og dermed må det utføres avbøtende tiltak. Saksbehandleren uttalte at kravet kunne bli kjent tidligere, men at utbygger burde se at kravet ville komme:

*«Selv om jeg tror ikke det hadde blitt så veldig annerledes om de hadde kommet så veldig mye tidligere i prosessen, de kravene. For det var jo egentlig en selvfølge når støyutredningen, viste at man måtte ta hensyn til noe.»*- Saksbehandler B

I kommuneplanens arealdel vises det til at Ringvålvegen trengte en oppgradering av gang- og sykkelveien for å øke trafikksikkerheten i tilknytning til planområdet (Trondheim kommune, 2012). Omfanget av gang- og sykkelveien var uklart tidlig i planprosessen. Uklarheten lå i hvorvidt gang- og sykkelstien skulle møte eksisterende bebyggelse øst for planområdet, eller bli bygget til et annet bebyggelsesfelt. Rekkefølgekravet som tilslutt ble lagt i reguleringen, har en gang og sykkelvei forbi eksisterende infrastruktur. Dette betydde at gang- og sykkelveien gikk forbi et nylig utbygd nabofelt. Rekkefølgekravet, ifølge aktøren fra utbygningsselskapet, kom som følger av en forglemmelse av kommunen og Statens veivesen ved naboprojektet.

I forkant av politiskbehandling ble et nytt rekkefølgekrav kjent. Ettersom om utbyggingsprosjektet økte trafikkbelastningen i kommunedelen, avdekket kommunen enkelte kapasitets problemer i et veikryss øst for planområdet. Veikrysset er illustrert med blå pil i figur 9. Da utbygger ble informert om det aktuelle veikrysset, utførte de undersøkelser for å klarlegge utfordringen. Undersøkelsene fra et eksternt selskap viste at trafikkbelastningen ble mindre enn hva kommunen anslo, og utbyggingen ville således ikke føre til en overbelastning. Funnene fra undersøkelsens ble informerte til kommunen. Tilbakemeldingen var at kommunen hadde omtalt feil trafikk kryss, og at det var et veikryss i Heimdal sentrum som ville oppleve kapasitetsproblemet. Det tidligere omtalte krysset, ville om dirigere trafikken fra Heimdal sentrum. Altså var det første veikrysset hvor utbygger hadde utført undersøkelsene, fortsatt aktuelt å utbedre. Hvis ikke krysset ble utbedret, ville den økte trafikkbelastningen skape problemer i Heimdal sentrum. Kommunen satt derfor krav om oppgradering av en rundkjøring øst for planområdet. Utregninger fra utbygger viser at det aktuelle krysset hadde en prislapp på 100 millioner kroner. Utbygger viste også til en ekstern rapport hvor det ble fastslått at krysset tålte 200 nye boliger, før utbedring. Dette gikk kommunen imot, og rekkefølgekravet måtte realiseres ved bolig nummer 50.

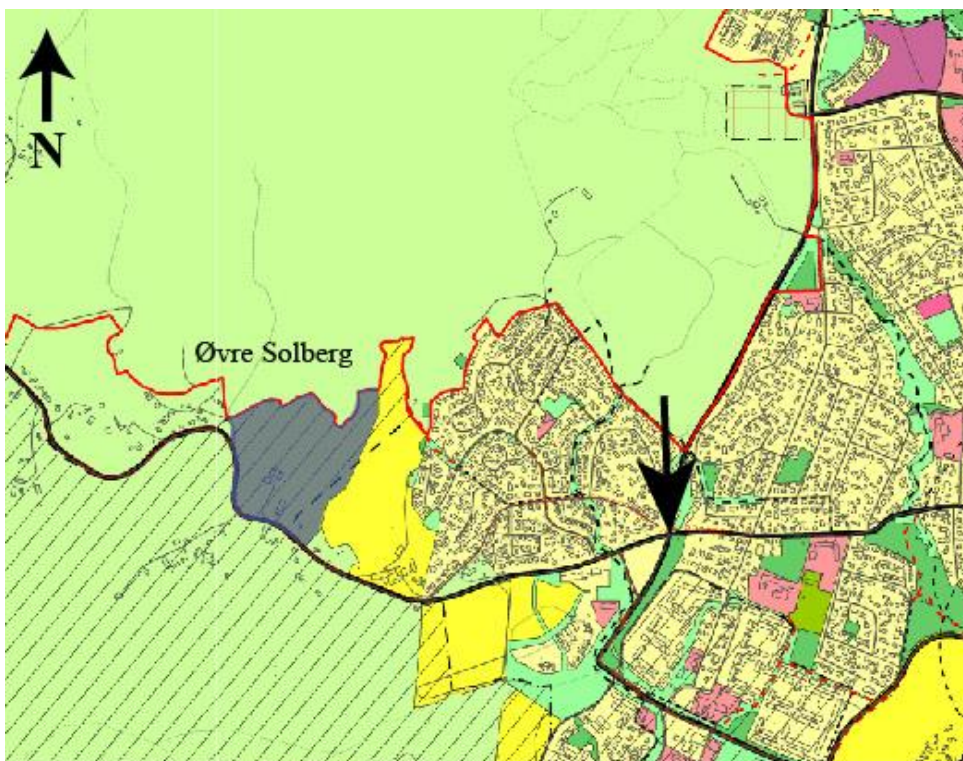
At rekkefølgekrav kan bli kjent tidligere i prosessen syntes utbygger i større grad burde vært etterfulgt av kommunen. På spørsmål om hvorfor et rekkefølgekrav kommer så sent i prosessen kommer utbygger A med et todelt svar:

«Hvis en er stygg, så tenker en at de kanskje venter til vi er i en situasjon hvor vi bare sier: ok. Eller vi ikke har tid til å krangle så mye. Jeg liker ikke å tenke at det er det som er grunnen.»- Utbygger A

Årsaken som fremheves av utbygger er at det virker som om kommunen venter til utbyggeren er i en utfordrende tidsfase for prosjektet, gjerne sent i planprosessen. Da må utbygger akseptere, og har få muligheter og tid til å motsi rekkefølgekravet. På den andre siden tror respondenten at flere av saksbehandlerne opplever seg som en postkasse, som må samle inn informasjon fra andre etater mens planprosessen pågår. Dermed kan det være andre etater i kommunen som er årsaken til at rekkefølgekravene kommer sent til kjenne. Aktøren mener at saksbehandlere i slike tilfeller tar få avveininger, før rekkefølgekravet blir lagt inn i planen.

Kommunen på sin side mener kravet om utbedret veisystem, kom sent i prosessen som følger av en langvarig trafikk utredning. Saksbehandleren mener at både utbygger og kommunen tidligere burde ha løftet blikket, for å få en forståelse av hvilke avbøtende tiltak som burde utføres.

«Vi viste at det krysset måtte utbedres, det kom sent i prosessen, jeg vet det. Hadde man hatt en god trafikkanalyse på forhånd, ville man visst det tidligere i planprosessen». – Saksbehandler B.



Figur 8: Utsnitt fra Kommuneplanen (Trondheim kommune, 2012).

## Gjennomføringsmodell

Utbygger syntes det var synd at kommunen ikke tok en mer koordinerende rolle i enkelte utbyggingsprosjekter, og spesielt på Øvre Solberg. Derfor syntes aktøren at en modell hvor kommunen tok på seg koordineringsansvaret ville vært naturlig, særlig grunnet store investeringskostnadene knyttet til offentlige anlegg. For utbygger virker det som om kommunen la opp til en grunneierstyrt gjennomføringsmodell, hvor grunneierne seg imellom måtte kom frem til en finansieringsstruktur. Dette syntes utbygger fremstod rotete. På generell basis er det en utfordring å koordinere med andre prosjekter, da både ambisjoner og stadiet i prosessene er ulike. Hadde prosjektene rundt Øvre Solberg vært på samme stadiet av reguleringsprosessen, hadde det vært enklere å få til et samarbeid mener utbyggeren.

*«Hvis vi ligger likt i tid, og har det like travelt. Så er begge parter interessert i å finne en løsning, for det er nøkkelen for å komme videre»- Utbygger A*

Nabofeltet er ifølge representanten omtrent 5 år etter i sin reguleringsprosess, sett i forhold til deres prosjekt.

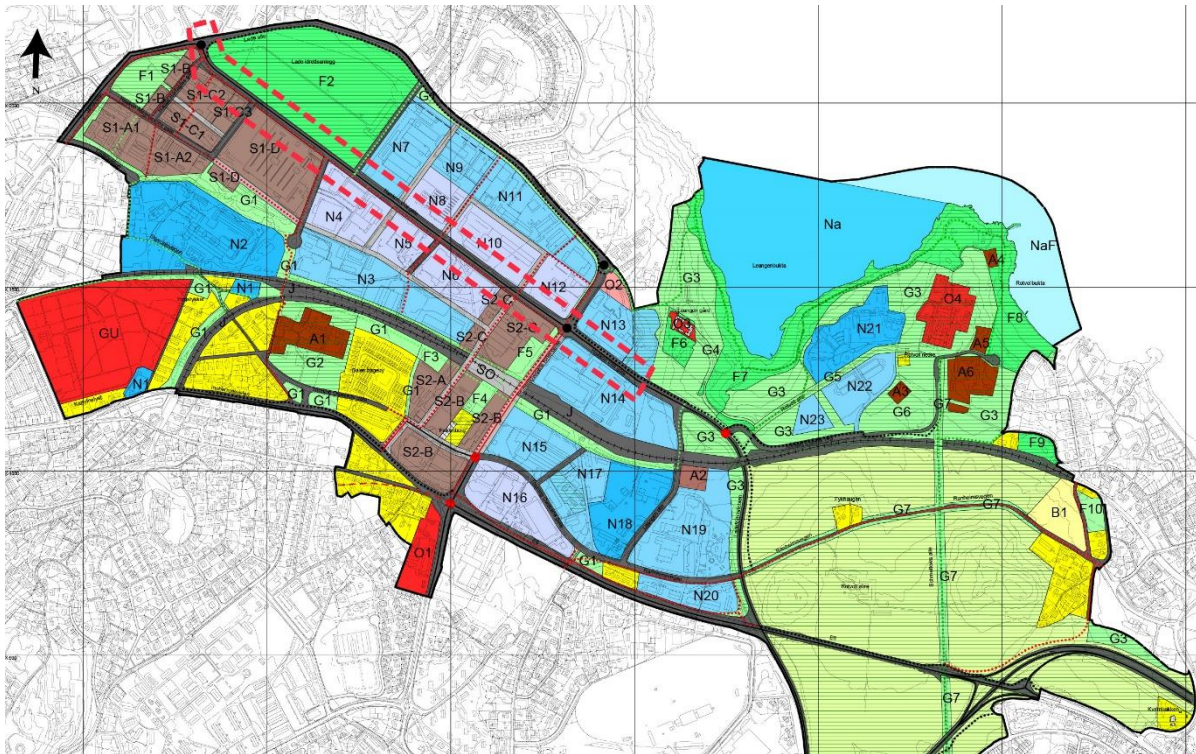
Et annet poeng aktøren tar frem er at det er vanskelig for en privat utbygger å utføre nødvendig grunnerverv for å få gjennomført eksterne infrastrukturiltak. Kommunen har juridisk sett større gjennomslagskraft for gjennomføring av offentlige tiltak enn utbygger.

Gjennomføring av plan og fordeling av kostnader ligger ikke under saksbehandlerens ansvarsområde, og henviser til eierskapsenheten som håndterer gjennomføring av planer. Saksbehandleren tror på sin side at det ville være vanskelig for kommunen å gjennomføre området selv gjennom for eksempel et infrastrukturfond. Dette da utbyggerne i feltene var på veldig ulike stadier i sine utbyggingsprosjekter.

På Øvre Solberg syntes utbygger det virker som om kommunen har meldt seg ut av gjennomføringen av prosjektet. På et tidspunkt arrangerte kommunen et fellesmøte med alle grunneierne med interesse i området. Møte ble ifølge representanten avsluttet av kommunen med beskjed om at grunneierne i fellesskap skulle komme tilbake når de var enige om hvordan utbygningen skulle gjennomføres.

## 4.1.2 Kommunedelplan Lade, Leangen og Rotvoll

Lade er lokalisert nord og sentrumsnært i Trondheim. Område har over lengre tid vært gjennom en omfattende transformasjonsprosess, fra å bestå av primær- og sekundærnæring, til og transformeres til et urbant område med både næring, kontor og bolig. Utbyggeren for caset har tilknytning til eiendommer lokalisert ved Haakon VII gate, markert stiplet rødt i Figur 9.



Figur 9: Utsnitt av kommunedelplan Lade, Leangen og Rotvoll

### Overordnet plan

Bakgrunnen for kommunedelplanen var å sikre en bystruktur med fleksible utviklingspotensialer. Det var et overordnet mål å tilrettelegge for fotgjengere, sykelister og gode kollektive løsninger. Universell utforming og tilgjengelighet i både bygg og uteområder ble videre ansett å være viktig for utviklingen av området (Trondheim kommune, 2006).

Rekkefølgekravene ble utarbeidet av kommunen gjennom arbeidet med kommunedelplanen. Dialogen med utbyggerne ble følgelig i etterkant av planprosessen.

### Rekkefølgekrav

I kommunedelplanen ble det kartlagt tre hovedanlegg for eiendommene på Lade. Det mest omfattende rekkefølgekravet var en ny firefelts vei gjennom Lade. I tillegg viser kommunedelplanen en gang- og sykkelbro over jernbanen samt en bydelspark.

Haakon VII gate skulle oppgraderes i sin helhet til en ny firefelts vei. Gang- og sykkelvei, andre tilknyttede vei og grønt anlegg samt opparbeidelse av kryss mellom Haakon VII gate



og lokale gater skulle også oppgraderes. I følge kommunen var kostnaden for den nye veien omtrent 64 millioner.

Bydelsparken er markert som F1 i Figur 9, og er lokalisert i enden av Haakon VII gate. Parken ble sett som en nødvendighet i arbeidet med å urbanisere området, og oppnå tilgjengelige grønt arealer for fremtidige beboere. Kommunen forklarte at parken hadde en kostnad på omtrent 24 millioner kroner.

Gang- og sykkelbroen er en tverrforbindelse mellom Lade og resten av byen. Broen underbygget målsetningene om å tilrettelegge for sykelister og fotgjengere. Den ble prosjektert til å koste 14 millioner kroner, men kommunen forklarte at beløpet ble justert til 40 millioner kroner. I etterkant av beløpsjusteringen gikk miljøpakken inn og betalte deler av denne kostnaden.

Rekkefølgekravene er kostbare tiltak, som ville være svært krevende for en utbygger alene å forskuttere. Det var også et sterkt politisk ønske om å gjennomføre transformasjonen. Derfor ble det fattet et politisk vedtak hvor kommunen skulle forskuttere rekkefølgekravene på grunnlag av kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll. Dette skulle gjøres med finansieringsavtaler med utbyggere og utviklere som ville bygge ut i området ved Haakon VII gate.

Finansieringsavtalen ble basert på kommunedelplanen. En finansieringsavtale basert på en kommunedelplan var ifølge representantene fra kommunen aldri gjennomført tidligere. En rettferdig fordeling av kostnadene for de eksterne rekkefølgekravene var viktig for både utbygger og kommune. Det ble opparbeidet en kvartalsstruktur, og vurdert hvilke rekkefølgekrav som skulle belastes hvert kvartal. Dermed kunne et kvartal få et rekkefølgekrav, mens et annet ble tildelt samtlige krav.

### **Gjennomføringsmodell**

Utbygger F syntes kommunen fortjener skryt for å ta på seg gjennomføringsansvaret av Haakon VII gate. Utarbeidelsen av gaten kostet over 100 millioner, og forskuttere en slik sum er å regne som umulig for en utbygger.

Utfordringen med prosjektet var ifølge utbygger ikke selve gjennomføringsmodellen ved prosjektet, men premissene gitt i kommunedelplanen. Kommunedelplanen som la grunnlaget for finansieringsmodellen var ifølge Utbygger F en dårlig plan både for utbygger og kommune. Planen var for detaljert, noe som gjorde det utfordrende å utvikle prosjektene i et lengre tidsperspektiv. Utbygger F forklarer at detaljeringen gikk på at en kunne utvikle 50% av eiendommen til næring i første etasje, og resterende 50% kunne utnyttes til andre formål, som lager. Markedsmessig blir det svært utfordrende å finne leietakere innen logistikk eller lager som ønsket å etablere seg i 2.etasjen av et bygg. Årsaken til dette mener utbygger var at kommunen «klipte» i planen, og la til en ny områdeplan halvveis i prosessen. Dermed mistet planen mange viktige sammenhenger. Detaljeringsgraden førte til at utbyggeren i økt grad måtte søke om dispensasjoner fra kommunedelplanen.

Finansieringsavtale og utbyggingsavtale er frivillig å inngå og derfor ble det kommunens oppgave å få utbyggere og grunneiere i planområdet til og inngå finansieringsavtaler. Utfordringene knyttet seg til at det var mange aktører langs gaten med ulikt ambisjonsnivå.

Ulikt ambisjonsnivå i forhold til utvikling av egen eiendom oppleves som et problem ved avtaleinngåelse. Mens enkelte grunneiere ønske å realisere prosjektet tidlig, sitter andre og venter for å forsøke og unngå finansieringsavtalen.

Utbyggingspotensialet i planen ble regnet ut etter en kvartalsstruktur. Dette mener kommunen var med på å skape et insitament for å bidra til områdemodellen. Hvis en utbygger ønsket å avvente sin utbygning i håp om å slippe finansieringen av eksterne infrastrukturtiltak, påløp risikoen for at naboeiendommen allerede hadde maksimert kvartalets utbygningspotensiale.

Et annet insitament for å delta i finansieringsavtalen lå i at utbyggingsavtalen var todelt. For det første kunne utbygger bli med på finansieringsavtalen for ekstern infrastruktur, i tillegg var det en intern infrastruktur for kvartalet regulert gjennom en utbyggingsavtale. Potensielt mener derfor kommunen at et samarbeid mellom to utbyggere, hvor en ikke har bidratt til finansiering, vil skape utfordringer for aktøren som ikke har bidratt.

Kommunen peker også på at det alltid er en fordel å være først ute på et nytt område.

*«Et sånt areal hvor det er like forutsetninger i forhold til beliggenhet for eksempel, så er det jo best å komme først, for kanskje markedet er litt mettet etter hvert».* – Eierskapsenhet E

Finansieringsavtalen fordret at hvis utbygger startet utvikling på en tomt, vill dette utløse kravet om innbetaling til fondet. Kommunen forklarer at varigheten på finansieringsavtalen var et eget emne for diskusjon mellom grunneiere, kommunen og utbyggerne. Utbyggerne så for seg en tidsbegrenset avtale, slik at de kunne unngå forskutteringskostnaden etter en vis periode. Derimot ønsket kommunen seg et uendelig tidsperspektiv, for å sikre innbetaling av forskutteringen. Kommunen inngikk derfor et kompromiss om en tidsbegrenset varighet på 20 år.

Lade transformasjonen er og var en stor investering for kommunen. Det var viktig å gjennomføre transformasjonen og kommunen så seg derfor villig til å forskuttere gjennom opprettelsen av infrastrukturfondet. I etterkant har kommunen opplevd det som finansielt utfordrende å skulle være en bank for utbyggerne. Det å måtte «grave ned» over 100 millioner kroner over lengre tid er ikke bra for kommuneøkonomien. Kommunen kommer fremover til å være selektive i utvelgelsen av hvilke typer prosjekter som kvalifiserer for gjennomføring med kommunalt infrastrukturfond.

## 4.2 Intervjuer

Intervjuene er utført etter intervjuguiden (se vedlegg 1). Hvert av intervjuene presenteres etter kategorier som er beskrevet i teorikapittelet:

- Kommunikasjon
- Risiko
- Gjennomføring.

Intervjuene presenteres for å gi en generell oppfattelse av kommunikasjonen om rekkefølgekrav mellom utbygger og kommunen.

Utbygger A og Saksbehandler B er aktører fra tidligere presenterte Case, og deres uttalelser om gjennomføring er derfor ikke tatt med i intervjukapittelet da dette inngår i case kapittelet.

### 4.2.1 Utbygger A

Utbygger A er en representant fra et av utbyggerselskapene på Øvre Solberg. Selskapet har lang erfaring med boligbygging, og regulerer og produserer flere hundre boliger årlig.

#### **Kommunikasjon**

Aktøren forklarer at det varierer hvilken informasjon kommunen deler og hvor tidlig informasjonen kommer tilkjenne.

Ved et annet tilfelle hadde utbygger og kommunen i lengre tid utarbeidet et detaljreguleringsforslag. Det fremstod for utbyggeren som om kommunen hadde trenert saken over tid, tiltros for utallige purringer. Ved et saksinnlegg før sluttbehandling hadde kommunen gjort en endring i et rekkefølgekravs formulering. Kommunen endret formuleringen fra at tiltaket skulle gjennomføres ved bolig nummer 1 og ikke bolig nummer 300. Utbygger protesterte på kravet og fikk endret formuleringen. En slik situasjon fremstår svært tilfeldig for utbyggeren, som i etterkant lurer på hvorfor slike situasjoner oppstår.

I forkant av et planinitiativ kontakter utbygger sjeldent kommunen for avklaringer. Det meste av informasjonsinnhenting gjøres på egenhånd. Som regel gjennomfører utbyggeren et arbeidsmøte i forkant av oppstartsmøte med kommunen.

#### **Risiko**

Utbyggeren sier at de i store grad forsøker å fremme rekkefølgekrav for kommunen tidlig. Ved å foreslå rekkefølgebestemmelser opplever utbygger, at de i økt grad kan påvirke når i prosjektet tiltaket må gjennomføres. De har forståelse for at tiltak må utføres, da store prosjekter generer et økt behov for teknisk infrastruktur. Utfordringen er da hvordan formuleringen av rekkefølgebestemmelsen ender opp. Blir eksempelvis oppføringen av en offentlig vei satt til gjennomføring ved bolig nummer 1, blir kostnaden vanskeligere å bære enn hvis oppføring skal skje ved bolig nummer 200. Erfaringsvis er det mer hensiktsmessig å kunne formulere bestemmelsene selv. På den måten kan bestemmelsene og tiltakene gjennomføres på en mer hensiktsmessig måte for prosjektets økonomi.

Eksempelvis foreslo utbygger ved et annet prosjekt støyskjerming av en gate utenfor planområdet. Utbyggingsprosjektet ville generere økt trafikk langs en allerede bebygd vei, og derfor så de at behovet for støyskjerming oppstod. Gjennom å være på tematikken tidlig i prosessen, mener utbygger at en i større grad sikrer seg mot at kommunen legger urimelige føringer for rekkefølgekravet. Ettersom om en allerede må oppføre mye infrastruktur internt i planområde, vil oppføring av ekstern infrastruktur ved første bolig føre til store kostnader for å komme i gang med utbyggingen.

Utbyggeren mener at en tidligere dialog om rekkefølgebestemmelsene er viktig i prosjekter. Eksempelvis trekkes det frem at rekkefølgekrav som kommer tidlig til kjenne, kan få formuleringer som gjør tiltakene gjennomførbare. Når rekkefølgekravene blir kjent, kan en i større grad forhandle med kommunen.

#### 4.2.2 Saksbehandler B

Saksbehandler B er en kommunalt ansatt. Saksbehandleren har lang erfaring fra kommunale planprosesser, og deltok i reguleringsprosessen av detaljreguleringsplanen Øvre Solberg.

##### **Kommunikasjon**

Saksbehandleren trekker frem at kommunen som oftest klargjør i et oppstartsmøte hvilke avbøtende tiltak en utbygger bør regne med å bekoste. Selv om tiltakene ikke kan skrives i sten i en tidlig fase, mener saksbehandleren at det fortsatt er muligheter for å forstå hvilke tiltak som kan komme senere i prosessen.

*«Så mesteparten av det som kommer til å komme som rekkefølgebestemmelser senere i prosessen, blir lagt til oppstartsmøte. Hvis vi gjør jobben vår, og gir en god tilbakemelding. Slik våre interne rutiner beskriver.»* -Saksbehandler B

Rekkefølgekrav som kommer sent i prosessen er kjent for saksbehandleren. Dette mener behandleren kommer av at enkelte forhold må avdekkes gjennom en høringsprosess. En annen årsak som trekkes frem kan være dårlige interne rutiner på plankontoret. Ved en annen plan kom tunge rekkefølgekrav sent i prosessen. Som et resultat av dette gjennomgikk kommunen sine interne rutiner for hvordan de gjennomfører planprosessene.

Ved en innsigelse fra overordnet myndighet, vil kommunen i de fleste tilfelle ta innsigelsen inn i planen. Skulle kommunen ikke ta innsigelsen inn i planen, må det løses ved et høyere organ. Kommunen ser helst at plansakene blir vedtatt i bystyret.

Saksbehandleren viser til at utbyggerens kompetanse og evne til å heve blikket fra eget planområdet er viktig i en planprosess. Med å heve blikket fra eget planområdet mener saksbehandleren at utbyggere må bli flinkere til å se hvilke utfordringer prosjektet skaper på et utvidet lokalt plan. I flere av tilfellene mener behandleren at utbyggerne kunne ha «lest signalene» for enkelte rekkefølgekrav i en tidlig del av planprosessen.

Videre sies det at kompetansen til utbyggerne er varierende. Enkelte forstår at en må ta ansvar utenfor eget planområdet, mens andre må i større grad få en innføring i hvordan reguleringsprosessen fungerer.

### **Risiko**

Senere pekes det på som et generelt grunnlag at de gode planprosessene er planer som er tidlig og godt utredet. Er i tillegg premisene klarlagt tidlig blir prosessen god. En dårlig prosess beskrives derfor av saksbehandleren å være hvor premisser kommer «haltende» gjennom planprosessen.

### **4.2.3 Utbygger C**

Utbygger C representerer et utbyggingselskap i Sør-Trøndelag. Selskapet har tidligere gjennomført en reguleringsprosess og utbyggingsprosjekt i nærheten av Øvre Solberg. Prosjektet ble regulert i forkant av Øvre Solberg, og er et vesentlig større prosjekt.

### **Kommunikasjon**

Utbygger har gode erfaringer med kommunen, og mener at hvis man som utbygger innehar en solid kompetanse vil man oppnå gode løsninger. Erfaringsmessig syntes utbygger det å legge opp til en konstruktiv dialog med kommunen ofte fører til en bedre utnyttelse av tomten. Eksempelvis hadde utbyggeren målsatt enn lavere utnyttingsgrad ved prosjektstart av et planområde. Men etter planprosessene med kommunen endte prosjektet opp med en høyere utnyttelse.

Videre tror Utbygger C det er viktig å vise kommunen at en som utbygger forstår sitt samfunnsansvar. Gjennom å ha gjennomført prosjekter med gode kvaliteter, mener utbygger at en oppnår et godt forhold til kommunen.

*«At du viser at du faktisk vil noe kvalitetsmessig, at det ikke bare handler om å stable mest mulig volum, for så på en måte selge å trekke seg tilbake»- Utbygger C*

Utbyggeren syntes det er bra at det er komplekse prosesser som fører til en plan. Ved store planer på flere hundre boliger er det bra at det jobbes grundig med planen. Hadde det vært enkelt å få igjennom planer ville det gitt dårlige samfunnseffekter.

Det er viktig for Utbygger C at planforslaget som sendes til høring er godt omforent med kommunens planadministrasjon. Derfor trekkes det frem at et samarbeid med kommunen er viktig for å oppnå et omforent forslag. Kampene som utbyggeren velger å ta med kommunen bør derfor være godt planfaglig begrunnet.

### **Risiko**

Ved et prosjekt ble det under oppstartsmøte kjent at kommunen ville fremme et krav om gang- og sykkelvei og skiløype i tilknytning til og utenfor planområdet. Utbyggeren så på kravene som ble stilt som fordelaktig for egen utbygning, da det ville tilføre planområdet

gode kvaliteter. Men i frykt for at kommune administrasjonen skulle pålegge flere rekkefølgekrav, bestemte utbygger seg for å stille seg negativ til kravene.

*«Som jeg nevner med den gang- og sykkelveien, så var jo det noe vi var uenige i. Samtidig så var det litt taktisk fra vår side og være uenig i den. Slik at vi hadde en liten "lynaveier" og diskuter om i starten av planprosessen. Slik at det ikke skulle komme opp alt mulig annet rart. Så i innspurten sa vi oss enige i rekkefølgekravet. Da var byplankontoret fornøyd, og da ble vi heller ikke presset på noen flere rekkefølgekrav.» - Utbygger C*

Dermed ville kommunen legge fokuset på å få frem planfaglige argumenter gjennom planprosessen. Taktikken til utbygger fungerte godt, da det ikke forekom flere rekkefølgekrav. Utbygger godtok før offentlig høring rekkefølgekravet, for å ha en omforent plan med kommunen.

Saksbehandlerens vilje til å samarbeide trekkes av utbygger frem som viktig for en god dialog. Under regulering av en plansak opplevdes en spesifikk saksbehandler som umulig å kommunisere med, da behandleren til stadighet så seg uenig i utnyttelsesgraden og trenerte saken. Dermed tok prosessen lengre tid enn estimert.

## **Gjennomføring**

Trondheim kommunes systemer for gjennomføring av infrastruktur syntes utbyggeren fungerer bra. De har benyttet seg av en anleggs modell ved to tilfeller. Da inntar utbyggeren koordineringsrollen og kommunen byggherre ansvaret, gjennom en anleggsbidragsmodell.

Problematikken med en annen type organisering, er at ulike utbyggingsprosjekter ofte er i svært ulike stadier. Derfor mener utbyggerne det vil bli vanskelig å koordinere finansieringen av gjennomføringen for en grunneier eller kommune. Utbygger har ikke råd til å forskuttere store infrastrukturkostnader, før produksjonen og påfølgende salg av boliger.

#### 4.2.4 Saksbehandler D

Saksbehandleren ble intervjuet da kommunen har valgt en annen gjennomføringsmodell ved utbygging av jomfrueligmark. Bakgrunnen for planen var en kombinasjon av flere grunneiers ønske om å utvikle egen tomt, og kommunes sterke prosentvise befolkningsvekst. Området har noe eksisterende teknisk infrastruktur, men generer krav om både oppgradering og opprettelse av vei, vann og avløp. Områdeplanen har blitt utviklet parallelt med kommunens arealplan, og er derfor godt forankret i kommunens fremtidige strategier.

Områdeplanen i kommunen viser at det er tiltenkt 1115 boliger, i et område som i dag preges av tradisjonelt gårdsbruk. Dette fører til et økt behov for utbedring av vann- og avløpssystemet i planområdet, og en fornyelse av vei systemet. Planen ble derfor vurdert å kunne ses i lys av Øvre Solberg, da begge områdene er store og blir utviklet med et mangelfullt infrastrukturensystem.

##### **Kommunikasjon**

Saksbehandleren mener kommunen er gode på å orientere utbyggere om mulige rekkefølgekrav knyttet til prosjektet. Det trekkes frem at med lite informasjon om prosjektet som skal behandles, er det svært lite kommunen kan gjøre før et eventuelt oppstartsmøte. Men når prosjektet har begynt å klarlegge rammene, trekkes flere av kommunens etater inn og man kan begynne å kartlegge hvilke rekkefølgetiltak som kan påregnes pålagt.

Saksbehandleren syntes kompetansen til utviklerne kan være varierende. Med tanke på at de er en mindre kommune er det færre profesjonelle aktører. Dermed er dialogen til tider med grunneiere med få erfaringer og kunnskaper om planprosessen. Diskusjoner om hvorfor de som privatperson må bekoste en gangvei og ikke fylkeskommunen, tar ofte tid og ressurser. De profesjonelle utbyggerne oppleves å ha god kunnskap, og dermed flyter informasjonen og dialogen enklere.

De gode planprosessene kjennetegnes ifølge saksbehandleren av at det fra et tidlig stadium er kjent hvilke rekkefølgekrav som er nødvendig for planen. Ved at partene er kjent med rekkefølgekravet tidlig øker forutsigbarheten i prosessen mener saksbehandleren.

##### **Gjennomføring**

Etter at en områdeplan er utformet kunne kommunen gitt det fulle ansvaret for gjennomføring til grunneierne og utbyggerne, noe som ville være den vanligste metoden for å løse gjennomføringen. Utbyggerne bekostet da rekkefølgebestemmelsene gradvis gjennom utbyggingsavtaler.

Kommunen har med områdeplanen tatt på seg en koordinerende rolle, gjennom å opprette et infrastrukturfond. En slik type modell mener kommunen sannsynliggjør gjennomføringen av området. Tidligere har grunneiere forsøkt å detaljregulere i området, men har i løpet av prosessen sett at de eksterne rekkefølgebestemmelse kostnadene ble for tunge. Infrastrukturfondet ble basert på områdeplanen, og utbygger inngår en finansieringsavtale i tillegg til en utbyggingsavtale for eget område.

## Risiko

Kommunen ser at teorien i modellen er godt forankret. Problemet knytter seg til hvordan de skal få realisert planområdet. Saksbehandleren i kommunen sier er det alltid lov å fremme en detaljregulering, og på den måten bli med i finansieringen av infrastrukturiltakene. Det praktiske problemet er at infrastrukturen er ulik for de ulike utbyggingsområdene.

*«Men i praksis så er det jo ikke slik. Fordi infrastrukturen er forskjellig for de ulike områdene, og har du ikke nok vann og avløp så må du bare vente på det, så enkelt er jo det.»*

- Saksbehandler D

Derfor er tidsperspektivet av den praktiske gjennomføringen fortsatt uklar. Prosjektet til kommunen er foreløpig i planleggingsfasen, og det er derfor utvist hva utfallet av områdeplanen og infrastrukturfondet blir.

## 4.2.5 Eierskapsenheten E

Eierskapsenheten E er representanter fra kommunens eierskapsenhet og jobber til daglig med gjennomføring av planer. De har aktivt deltatt i gjennomføring og utformingen av Kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll.

### Kommunikasjon

Respondentene viser til at de sjeldent deltar i utarbeidelsen av private planforslag. Det henvises til byplankontoret, som håndterer planprosessene.

### Gjennomføring

Når en utbygger skal fremme et privatplanforslag, er det utbygger som skal ta kontakt for utarbeidelse av utbyggingsavtale. Det er sjeldent at utbygger tar kontakt i forkant av et planinitiativ, men først ved avklaringer rundt rekkefølgekrav tar utbygger kontakt med enheten. Har en utbygger tidligere vært i kontakt med eierskapsenheten, virker det som om de har en lavere terskel for å ta en tidlig og uformell kontakt med etaten. Som regel tar utbygger kontakt i etterkant av planprosessen. Da er rekkefølgekravene kartlagt gjennom planprosessen, og utformingen av avtalen går raskere.

*«Men som oftest blir vi kontaktet når det foreligger en vedtatt detaljreguleringsplan»-*  
Eierskapsenheten E

Videre syntes de at byplankontoret i økt grad må begynne å tenke kostnader ved utformingen av planer.

*«Men jeg tror at det er viktig at byplan i større grad enn tidligere, jobber parallelt med kostnader og gjennomføringsbiten mens man holder på med en plan»-* Eierskapsenheten E

Hadde byplan kontoret tidligere sett på kostnader med et planfagligblikk, ville flere planer kunne realiseres mener representantene. De viser til et ønske om at byplankontoret kan begrense størrelsen på rekkefølgekravene gjennom å se mer helhetlig på områdene som skal utvikles.



De har sett at utbyggere i etterkant av kommunalt initierte planer etterspør flere planer hvor kommunen tar på seg koordinering- og forskutteringsansvaret, da dette øker forutsigbarheten.

### **Risiko**

Representantene syntes det foreligger en stor risiko ved forskuttering av planer. De er opptatt av at prosjekter må være av en viss kompleksitet og størrelse før de aktivt deltar i utformingen av planen. Tidsaspektet som tidligere er trukket frem er en stor risiko ved flere gjennomførte planer. Risikoen med et for langt tidsperspektiv er at kommunen ikke får dekket sin forskuttering.

## **4.2.6 Utbygger F**

Utbygger F representerer en landsdekkende stor eiendomsaktør. De har hatt flere prosjekter i tilknytning til kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll.

### **Kommunikasjon**

Tillit trekkes frem av aktøren som en viktig faktor for å oppnå en god planprosess. Personlig mener utvikleren at det offentlige har problemer med å jobbe tillitsbasert. En av årsakene til dette er at det er høy utskiftning blant de ansatte på plankontorene, og dermed kan det være flere saksbehandlere i løpet av planprosessen.

En annen årsak til at det er vanskelig å oppnå tillit er at kommunene, og spesielt de større kommunene, er organisert spist hierarkisk.

*«Og det er et veldig hierarkisk system, og veldig ofte er det sånn at mange saksbehandlere er vettskremt».* – Utbygger F

Utbyggeren opplever at i de første møtene med kommunen, tør saksbehandler nesten ikke å skrive et møtereferat. Årsakene mener aktøren kan være at saksbehandlerne mangler myndighet til å forplikte kommunen til planen. Ofte oppleves det derfor som unødvendig å diskutere med kommunen saksbehandlere. Med lite tillit benyttes det første møte til informasjonsutveksling av teknisk karakter om grønt plan, skole kapasitet i område og krav om konsekvensutredning. Den lave forpliktelsen fra kommunen i tidlig prosess, syntes utbyggeren ofte fører til dårlige løsninger.

For den aktuelle utbyggeren handler det derfor om å få sendt inn et formelt planutkast så tidlig som mulig, for å få planforslaget i prosess. Derfra vil kommunen måtte gi en formell respons, og en kan da i større grad starte en forhandling om planen.

På større prosjekter som på Lade starter ikke den reelle forhandlingen før planen skal ut på politiskbehandling. På dette stadiet er dialogen med politikere, som oppleves å være mer resultatorienterte, og en kan i større grad forhandle frem gode løsninger. Det pekes på at en politiker i større grad kan ta avgjørelser, og er mer interessert i avbøtende tiltak mot eksempelvis bolig mangelen i kommunen.

## **Risiko**

Utbyggeren har en grundig prosess hvor det gjennomgås kommunedelplaner og områdeplaner på forhånd av et tomteoppkjøp. Dette fører til at de har god kontroll på hvilke rekkefølgekrav som er tilknyttet tomten når de går inn i en detaljreguleringsprosess.

### **4.2.7 Utbygger G**

Utbygger G representerer et utbygningsselskap sentralt på Østlandet. De har gjennomført et større transformasjonsprosjekt fra sekundærnæring til boligformål. Prosjektet ble i sin helhet gjennomført med en enkelt forslagstiller.

## **Kommunikasjon**

Utbygger har et godt forhold til kommunen, men utbygger mener det er andre offentlige instanser som skaper utfordringer for deres prosjekt. Politikere og Statens veivesen trekkes frem som parter som ikke har full oversikt over hva som kan kreves av utbygger. Dette fører til innsigelser kommer i løpet av planprosessen blir lagt inn som rekkefølgekrav av kommunen.

Utbygger skulle gjerne sett at kommunen var flinkere til å tørre og ta dialogen med andre instanser på hva som faller under nødvendighetskravet ved en senere utbyggingsavtale. Ved en innsigelse fra andre instanser, forsøker kommunen i stor grad å implementere innsigelsen som et rekkefølgekrav. Ved utbyggerens boligprosjekt la kommunen, i etterkant av en innsigelse fra Statens veivesen, inn et rekkefølgekrav for oppgradering av en vei og ei bro utenfor planområdet. Innsigelsen hadde ikke et nødvendighetskrav. I det konkrete tilfelle foretok utbygningsselskapet en trafikkmåling som motbeviste nødvendigheten av kravet.

## **Risiko**

Aktøren mener det er svært viktig å sette seg grundig inn i gjeldene lovverk i forkant av planprosessen. Utbygger viser til at hvis selskapet ikke hadde hatt god kunnskap om rekkefølgebestemmelser og utbygningssavtaler, er det ikke sikkert de hadde oppnådd det samme økonomiske resultatet.

For en stor utbygger som den aktuelle aktøren vil de alltid ta en juridisk vurdering av rekkefølgekravene. Forekommer det urimelige rekkefølgekrav vil de ta kampen uavhengig av tidspunktet i planprosessen.

Små utbyggere har i den sammenheng større problemer med rekkefølgekrav som kommer sent i prosessen mener aktøren. Hvis kommunen kommer på banen med rekkefølgekrav sent i planprosessen, vil en mindre utbygger være i en situasjon hvor det er mer hensiktsmessig å ta på seg kravet for gjennomføring. Eksempelvis mener aktøren at en mindre utbygger med en tomt til 100 millioner, vil godta et krav på 3-4 millioner. For baksiden ved å motsi seg kravet er en planprosess over 2-3 år. Mens hvis utbyggeren godtar kravet kommer prosjektet raskere i gang.

## 5 Diskusjon og analyse

I følgende kapittel drøftes funn presentert i foregående kapitel. Første del av diskusjonen tar for seg kommunens og utbyggers fremtreden i planprosessen. Deretter drøftes ulike årsaker til at rekkefølgebestemmelser kommer sent eller tidlig i prosessen.

Avslutningsvis vurderes Norsk Eiendoms nye modeller opp mot gjeldene praksis. Modellene viser hvordan gjennomføring av reguleringsplanen kommuniseres mellom utbygger og kommune. Tradisjonelt gjennomføres større utbyggingsprosjekter med gjennomføringsmidler, som utbyggingsavtaler og refusjonsordninger. Ved store prosjekter kan det være usikkerhet knyttet til hvordan planen er tenkt gjennomført. Norsk eiendoms sine modeller anses å kunne være et godt utgangspunkt for en tidligere og mer avklarende dialog om gjennomføring av rekkefølgekravene. Derfor belyses og vurderes det om de nye modellene til Norsk eiendom kan bidra til å forbedre dialogen.

### 5.1 Tilrettelegger kommunen for en åpen reguleringsprosess, med en tidlig dialog om rekkefølgebestemmelser?

Samtlige av de undersøkte kommunene forteller at de i stor grad tilrettelegger for en god dialog med utbyggeren. Et problem saksbehandlerne i kommunene påpeker er at det er utfordrende å kartlegge rekkefølgekravene tidlig nok i reguleringsprosessen. En saksbehandler forklarer at de har innført en praksis hvor forslagstiller/utbygger må lage en stedsanalyse etter kommunens veileder i forkant av oppstartsmøte. En slik forhåndsanalyse bidrar til at begge partene har mulighet til å bli kjent med hvilke tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planen. Dermed kan kommunens saksbehandlere tidligere komme i dialog med andre etater, for å kartlegge hvilke tiltak planen fordrer.

At kommunens saksbehandlere må få tilbakemeldinger fra andre kommunale etater oppleves av en utbygger som at saksbehandleren har en «*postkasse funksjon*». En annen utbygger bekrefter dette og uttaler at det på dette grunnlaget kan være vanskelig å oppnå en god dialog med saksbehandlerne i kommunen. Utbyggeren mener dette kan skyldes at saksbehandlerne ikke har mandat til å kunne forplikte seg tidlig nok til planen. Manglende forpliktelse fra den kommunale saksbehandlers side mener aktøren ofte fører til dårlige løsninger. Dette underbygges av i DIAD- modellen utformet av Innes og Booher (2010) som beskriver at kommunikasjonen mellom to parter blir autentisk, når partene ikke lar seg påvirke av aktørers meninger utenfor prosjektet. Påvirkes derimot partene av utenforstående, kan resultatet bli dårligere løsninger og mistillit.

På den andre siden viser *Aktørtypene i en reguleringsprosess* modellen til Børrud (2005) at kommunens saksbehandlere befinner seg i mellom politikere og andre offentlige etater. Kommunens saksbehandlere har utfra modellen en samlende rolle for både politikere og andre offentlige etater, og etterstreber å komme med et samlet budskap. Saksbehandler B viser til at kommunens forskjellige saksbehandlere i en planprosess er opptatt av «*å snakke med en tunge*». Da kommunen har flere instanser og etater som skal utrede deler av planen i

løpet av en planprosess, blir oppgaven til saksbehandleren å samle sammen tilstrekkelig informasjonen til et felles budskap.

Dette kan være en god strategi, da en slik tankegang kan bety at informasjonen kommunen deler er gjennomarbeidet og helhetlig. Dette stiller store krav til den kommunale saksbehandlers evne til å se og beskrive helhetlige løsninger, noe som ofte er svært krevende.

Det kan fremstå som at oppgaven med å frembringe et felles budskap, har blitt viktigere enn å dele tilstrekkelig informasjon med utbygger. Flere av utbyggerne viser til at det kan ta tid før kommunens saksbehandlere kan gi en formell uttalelse eller ta en avgjørelse.

Forskningsrådet (2012) har i sin rapport *Innovasjon i offentlig sektor* påpekt at ansatte i kommunen har en «nullfeilsorientert arbeidskultur». Med en kultur hvor feil ikke tillates vil de kommunalt ansatte stadig forbedre sine uttalelser, og avstemme informasjonen mot sine overordnede. Basert på funnene i oppgaven er det vanskelig å avgjøre hvorvidt en slik kultur finner sted i kommunene. Det kan allikevel argumenteres for at det eksisterer en viss korrelasjon mellom mangelfulle avklaringer og forpliktelser fra kommunen, og en slik «nullfeilsorientert arbeidskultur».

En utfordring for kommunen og utbygger oppstår hvis offentlige instanser kommer med innsigelser i løpet av planprosessen. Gjennom §5-4 i Plan- og bygningsloven ivaretas samfunnets innsigelsesinteresser, ved at overordnede organer kan fremme innsigelser til planen (Plan- og bygningsloven, 2009). Samtidig viser enkelte utbyggere og kommuner til at ordningen kan skape utfordringer, da det er vanskelig også for kommunens saksbehandlere å forholde seg til slike innsigelser. Går kommunen imot en innsigelse, må planen avgjøres av et høyere organ som for eksempel fylkesmannen, eller ansvarlig statsråd (Plan- og bygningsloven, 2009). Dermed må kommunen ta en avveining av kravet som blir stilt ved en slik innsigelse, i forhold til forlenget saksbehandlingstid og andre konsekvenser. Ifølge en av saksbehandlerne er det da enklere å implementere innsigelsen som et rekkefølgekrav, enn at kommunen stiller seg negativ til innsigelsen.

En av utbyggerne mener en vesentlig utfordring er at høyere organ sjeldent tar avveininger i forhold til nødvendighetskravet for en senere utbyggingsavtale. Et nødvendighetskrav er regulert av §17-3 i Plan- og bygningsloven (2009) og forklarer at ved inngåelse av utbyggingsavtale, skal rekkefølgekravene vurderes mot hva som anses å være nødvendig infrastruktur for planen. Høyere organer har ifølge utbyggeren et annet og gjerne utvidet syn på hvilke rekkefølgekrav som rettmessig kan pålegges utbyggere. Når kommunen legger rekkefølgekrav i planen basert på å unngå en forlenget og komplisert planprosess, kan det virke som om de lar seg påvirke av partene utenfor planprosessen.

Samtidig er det i Plan- og bygningsloven (2009) sterkt forankret at planprosessen skal være en demokratisk prosess, som inkluderer naboer, interessenter og offentlige etater. For å ivareta demokratiet åpnes det for innspill gjennom planprosessen (Holt, *et al.*, 2011). Uforutsette innspill kan derfor komme i løpet av prosessen. En slik prosess beskrives å være kjent for utbyggere, som forholder seg til en iterativprosess, hvor ny informasjon må bearbeides inn i prosjektet når den dukker opp (Leikvam og Olsson, 2014).

### 5.1.1 Sammenstilling

Kommunen tilrettelegger for en åpen planprosess gjennom å tidlig kartlegge hvilke tiltak planen krever for å fungere. Dette gjøres i et samarbeid med utbyggeren, som i enkelte kommuner utarbeider en forberedende stedsanalyse i forkant av et oppstartsmøte.

Flere av utbyggerne har ytret frustrasjon over at saksbehandlerne i for liten grad kan forplikte seg til planen. Dette forklarer Nordahl (2006) kan komme av at utbyggere ønsker å få planprosessen fremover ved å få stadfestet diskuterte tema.

Innsigelsesordningen er sterkt forankret i plan og bygningsloven. Utfordringene viser seg å være at saksbehandler implementerer innsigelser som rekkefølgekrav. Utbygger og kommunens saksbehandlere har på forhånd hatt flere møter med planforhandlinger. Når saksbehandler implementer et nytt rekkefølgekrav uten god dialog med utbygger kan man stille spørsmål om saksbehandlerne lar seg påvirke av parter utenfor prosjektet. I så fall vil den autentiske dialogen svekkes ifølge Innes og Booher (2010).

## 5.2 Kartlegger utbygger potensielle rekkefølgebestemmelser i forkant av en regulering?

Samtlige av utbyggerne forklarer at de i forkant av planprosessen gjør analyser og vurderinger for å få en oversikt over hvilke rekkefølgekrav som foreligger i overordnede planer. De intervjuede utbyggerne gir klart uttrykk for viktigheten av å diskutere rekkefølgekrav tidlig med kommunen. Dette kan sies å være et motstridene funn i forhold til prosessen som beskrives av Norsk Eiendom, hvor det fremheves at utbyggere forsøker å unngå dialogen om rekkefølgekrav, for å unngå å måtte bekoste tiltakene (Borchsenius, *et al.*, 2015)

Utbygger A forklarer at de ser på hvilke rekkefølgekrav de kan forvente i løpet av en detaljregulering, slik at de i økt grad kan påvirke når i utbyggingsprosjektet kravet skal gjennomføres. Et rekkefølgekrav skal ifølge Plan- og bygningsloven inneholde et tidsaspekt, som forklarer når i utbygningen kravet skal oppfylles (Miljøverndepartementet, 2011). I følge rapporten *Kommuners tilrettelegging for boligbygging* (2012) utformes rekkefølgekrav i 90 prosent av de undersøkte kommunene, for senere å bli brukt i en utbyggingsavtale. Det vil derfor være fordelaktig for en utbygger og kunne delta i utformingen av rekkefølgekravene i en planprosess, da utbygger mest sannsynlig vil måtte bekoste rekkefølgekravet. Et rekkefølgekrav, som for eksempel oppgradering av en ekstern vei som skal oppføres ved første bolig, vil ifølge en av utbyggerne bli svært kostnadskrevende og innebære betydelig risiko for utbyggeren å få i gang prosjektet. To av utbyggerne uttalte at de ønsket å fremme rekkefølgekrav tidlig i planprosessen, for å kunne delta i utformingen av kravet. Tidspunktet for når utbyggerne må utføre rekkefølgekravet er ifølge Utbygger A særdeles viktig å avklare. Spesielt da det ved flere prosjekter er mange kostnader som må dekkes ved oppføring av første bolig. Hvis rekkefølgebestemmelsene kan fordeles trinnvis og i takt med utbygningen, vil det være både mer kostnadseffektivt og risikomessig å foretrekke da pengestrømmer og inntjeningen skjer ved salg av boliger.

Rekkefølgekrav er en stor del av reguleringsrisikoen en utbygger må forholde seg til (Nordahl, Barlindhaug og Ruud, 2007). *Innholdet og tidsaspektet* av et rekkefølgekrav forklares i teorien å være de mest kritiske risikofaktorene (Nordahl, Barlindhaug og Ruud, 2007). Det fremstår som om en utbygger i løpet av reguleringsprosessen etterstreber å begrense risikoen gjennom å avklare hvilke tiltak området krever for realisering, for om mulig å påvirke tidspunktet for gjennomføringen av disse.

På den andre siden forklarer Utbygger C om en mer strategisk tilnærming til planprosessen. Utbygger C fortalte at de hadde god oversikt over hvilke rekkefølgekrav de kunne forvente i løpet av planprosessen. Allikevel ønsket de å begrense antall eksterne rekkefølgekrav på sitt utbyggingsområde. Ved at utbyggeren tidlig sa seg uenig i et rekkefølgekrav, la kommunen sine ressurser i å overbevise utbyggeren om at kravet var nødvendig. Dette pågikk gjennom store deler av planprosessen, og fungerte ifølge utbyggeren som «*lynaveleder*» fra andre potensielle rekkefølgekrav. Da kommunen tilslutt fikk gjennomslag for rekkefølgekravet, opplevde kommunen dette som en seier. En kan dermed si at utbyggeren gikk taktisk inn i prosessen med forventninger om store kostnader, men unngikk disse ved å «spille» ut kommunenes plankontor. Situasjonen bekrefter teorien til Innes og Booher (2010) som forklarer at hvis en av partene tilbakeholder informasjon blir resultatet dårlig og i dette tilfellet gikk det i utbyggers favør.

Samtidig har Utbygger C vært fokusert på å vise kommunen at de over tid leverer boligprosjekter med høy kvalitet. Slike prosjekter kjennetegnes ved at infrastrukturen er godt ivaretatt. Samme utbygger trekker også frem at de hele veien jobber for å få til et godt samarbeid med kommunen, da de erfaringsvis oppnår en høyere utnyttelse på sine prosjekter ved dette. Dette bekrefter teorien til Leikvam og Olsson (2014) som forklarer at reguleringsprosessen er den mest verdiskapende prosessen ved eiendomsutvikling.

Et godt samarbeid med kommunen virker å være et overordnet mål blant utbyggerne. Det å få et omforent planforslag til politiskbehandling kan være en av driverne for et godt samarbeid med kommunen. Kan kommunen stille seg bak planforslaget ved politiskbehandling, mener Utbygger C at sannsynligheten for godkjenning av planen er større. Innes og Booher (2010) viser til at ved oppnåelse av autentisk dialog blir resultatet gode løsninger, og langvarige relasjoner. Kan dette tyde på at utbyggere med høy kompetanse om Plan- og bygningsloven gir faglig gode relasjoner med kommunen?

DIAD-modellen forklarer at en variasjon mellom de deltagende partene skaper gode løsninger. Et mangfold blant partene gir flere innspill og øker sannsynligheten for et omforent og godt forslag (Innes og Booher, 2010). Ved utarbeidelsen av plan vil eksempelvis utbyggers markedskompetanse tilføre verdifull informasjon, som illustrert i Børruds modell *Aktør typene i reguleringsplanprosess* (2005). Samtidig er det viktig at partene innehar god kompetanse om Plan- og bygningsloven.

To av kommunene trekker frem utbyggers kompetanse som premissgivende for en god dialog. Aktører som ikke er kjent med at utbyggingsprosjekter kan måtte bekoste offentlig infrastruktur ved større utbyggingsprosjekter, er heller ikke godt kjent med planprosessen. Dermed blir mye av dialogen bestående av å forklare hvorfor utbyggeren må bekoste

tiltakene, ikke hvordan de skal bekostes. Utbyggere som kjenner Plan- og bygningsloven forstår at de må ta ansvar for infrastruktur utenfor planområdet, og skaper dermed grunnlag for et bedre kommunikasjonsklima.

### 5.2.1 Sammenstilling

Utbyggernes motivasjon til å fremme rekkefølgekrav ligger i å redusere reguleringsrisikoen, og påvirke tidsrekkefølgen av rekkefølgekravene. I tillegg ligger det en klart motivasjon for utbyggerne å oppnå enighet med kommunen ved innsendelse til politisk høring. Dermed vil kommunens saksbehandlere stille seg bak planen, noe som øker sannsynligheten for gjennomslag betraktelig viser oppgavens funn. Å inneha god kompetanse som utbygger virker å styrke forholdet til kommunen, som kan skape lang varige relasjoner, og skape grunnlag for konstruktiv dialog.

## 5.3 Vil en tidligere og åpnere dialog om rekkefølgebestemmelser i reguleringsprosessen, føre til økt forutsigbarhet?

Autentisk dialog kan oppnås ved at informasjonen deles åpent mellom partene (Innes og Booher, 2010). Hvis teorien overføres til planprosessen vil det kunne bety at informasjon som tilbakeholdes, kan føre til dårlige løsninger.

Saksbehandler B trakk frem at en god prosess var karakterisert av at premissene var tidlig gitt. Samtidig mente saksbehandleren hvorvidt et rekkefølgekrav om støyskjerming kom sent eller tidlig, ikke hadde noen innflytelse på sluttresultatet av planprosessen ved Øvre Solberg. Dette kom av at saksbehandleren mente at dette var noe utbygger burde skjønt tidligere i prosessen, da støyutredningen viste dette. Uttalelsen gir et inntrykk av at informasjon ikke nødvendigvis trenger å deles, men indirekte forstås. Dårlige kommunikasjonsprosesser kjennetegnes av at informasjon ikke deles, og dermed ikke kan bearbeides av begge partene (Innes og Booher, 2010).

Det kan argumenteres for at en erfaren utbygger ville eller burde ha forstått at et avbøtende rekkefølgekrav måtte oppføres. Støyrapporten viser at utbyggingsprosjektet belaster området med støy. Et fremtidig rekkefølgekrav vil derfor kunne tilfalle utbygger i en fremtidig utbyggingsavtale under spesielle infrastrukturtiltak (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

På den andre siden kan en stille seg spørrende til saksbehandlerens utsagn. Det vitner om en kultur hvor saksbehandlere tar kompetansen til utbygger som en selvfølge. Samtidig fremstår dette motstridene med tidligere uttalelser, da to av de kommunale respondentene har påpekt at kompetansen blant utbyggerne er varierende. Derfor er det trygt å si at kommunene er klar over kompetanseproblematikken.

Utbygger A forklarer at når rekkefølgekrav blir kjent kan de forhandle med kommunen. Utsagnet understreker viktigheten av å dele informasjonen for en omforent løsning (Innes og

Booher, 2010). Forhandlinger blir derimot ikke mulig når utbygger ikke vet om rekkefølgekravet. Kan det tenkes at kommunen syntes det er ubehagelig med forhandlinger, og avventer å dele informasjonen? Eller at kommunen tilbakeholder informasjonen?

### 5.3.1 Reguleringsrisiko

Røsnes og Kristoffersen (2014) forklarer at reguleringsrisikoen vil være vesentlig lavere i områder hvor det er utført tidligere reguleringer. Teorien bygger på at kommunen ved tidligere gjennomførte reguleringsprosesser har utredet hvilke tiltak som må utføres, og dermed har god oversikt ved regulering av nye planer. Når en utbygger kartlegger risikoen ved potensielle prosjekter kan dette ifølge Røsnes og Kristoffersen (2014) baseres på *reguleringspraksisen ved lignende områder i kommunen, nærliggende prosjekter og overordnede planer*. Kommuneplanens arealdel (2012) viser at Ringvålvegen krysset ikke trengte en oppgradering. Basert på reguleringsrisikoteorien kan en utbygger anta at en avklaring i overordnede planer holder stand.

I tillegg foreligger det tidligere praksis i området ved Øvre Solberg. Tidligere har Utbygger C regulert og startet utbygging i nærheten. Øvre Solberg caset går således imot teorien om at både tidligere regulerte planer og overordnede planer kan brukes for å kartlegge risikoen. Dette kan delvis sies å bekrefte Utbygger A uttalelse om en uforutsigbar planprosess.

Et aktuelt spørsmål en da kan stille seg er hvorfor utbyggeren som var først ute, fikk færre rekkefølgekrav. Utbygger C fikk rekkefølgekrav om å oppgradere gang- og sykkelfeltet, mens Utbygger A fikk vesentlig flere. Caset kan derfor sies å avkrefte teorien til Røsnes og Kristoffersen (2014) som forklarer at reguleringsrisikoen er vesentlig høyere som første utbygger både markeds- og reguleringsmessig. Hadde første utbygger flaks? Eller har utbygger C's strategiske tilnærming ført til en bedre dialog med kommunen?

Samtidig har Utbygger C forklart at de er opptatt av å vise kommunen at de over tid leverer kvalitet i sine prosjekter, og opprette et tett samarbeid med kommunen. For utbygger C har dette ført til en høyere boligutnyttelse på sine utbyggingsprosjekter. Derimot har Utbygger A uttalt at de sjeldent går i dialog med kommunen i forkant av et planinitiativ. Vil det å skape langvarige relasjoner ovenfor kommunen kunne fører til bedre resultater? Kan det tenkes at kommunen har dårligere erfaring med Utbygger A, og dermed pålegger dem større krav enn Utbygger B? Dette fremkommer ikke av oppgavens funn, men det kommer tydelig frem at Utbygger B er fornøyd med utfallet av planprosessen, mens utbygger A er frustrert.

### 5.3.2 Sen informasjon

Rekkefølgekravet om en ny rundkjøring ved Ringvålvegen kom sent i prosessen ved Øvre Solberg.

Representanten fra utbyggerselskapet delte en mistanke om at kommunen hadde en skjult agenda, gjennom å avvente med informasjon til sent i prosessen. Da det kan fremstå som om



kommunen forventet rekkefølgekravet til utbygger var i en posisjon hvor utbygger ikke kunne si nei.

*«Hvis en er stygg, så tenker en at de kanskje venter til vi er i en situasjon hvor vi bare sier: ok. Eller vi ikke har tid til å krangle så mye. Jeg liker ikke å tenke at det er det som er grunnen»* - Utbygger A

Barlindhaug viser i sin rapport *Storbyens boligmarked* (2005) at i løpet av en planprosess knytter en eiendomsutvikler store kostnader til prosjektet. Sent i en planprosess har en utbygger derfor knyttet mye kapital i utvikling av planen. Samtidig forklarer Leikvam og Olsson (2014) at en eiendomsutvikler jobber etter en iterativmodell hvor eiendomsprosjektet beveger seg dynamisk mellom fasene. Ved ny informasjon må prosjektet endres, og endringene måles opp mot prosjektets avkastningskrav (Leikvam og Olsson, 2014).

Rekkefølgekravenes kostnader ved Øvre Solberg kan sies å være av en slik størrelse at det ikke lenger vil være lønnsomt for utbygger å realisere prosjektet. Et spørsmål en videre kan stille seg er om rekkefølgekravene i praksis fungerer som et byggeforbud?

Et lignende tilfellet blir trukket frem i Helgø's (2016) oppgave. Ved Pynteneset i Stavanger Kommune, ble det satt rekkefølgekrav hvor utbyggingen måtte avvete til ferdigstillelse av en tunnelutbygging. Dermed måtte prosjektet stoppes frem til tunnelen var utbygd, og rekkefølgekravet fungerte i praksis som et byggeforbud.

Kommunen gjorde i begge tilfeller en vurdering på hvor mange boliger som kunne bygges ut i forkant av realiseringen av rekkefølgekravet. Ved Øvre Solberg kunne utbygger oppføre 50 boliger før rekkefølgekravet om oppgradering av rundkjøringen måtte oppføres. Å bekoste et rekkefølgekrav av den størrelsesorden med en inntekt fra 50 boliger, er finansielt umulig. På toppen har utbygger A fått en ekstern rapport som viser at de kunne bygge ut 200 bolig før overbelastningen skjer.

Med slike forutsetninger kan en begynne å diskutere nødvendighetskravet og forutsigbarhetskravet ved planen. Ved inngåelse av utbyggingsavtale skal det vurderes hvorvidt rekkefølgekravet er nødvendig for gjennomføringen av planen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). Hvis utbyggers eksterne rapport viser seg å være korrekt, kan det bygges ut 200 boliger i forkant av realisering av rekkefølgekravet. Dermed kan en stille seg tvilende til om kommunens beregninger på 50 boliger er planfagligforankret. Vil bolig nummer 51 overbelaste infrastrukturet? Eller er dette et tall satt av kommunen for å sikre en tidlig realisering av nødvendig infrastruktur? De samme spørsmålene er relevant å stille seg ved Pynteneset (2016) da det er uklart hvor mye utbygging området tåler før et infrastrukturanlegg blir overbelastet.

Ved oppstart av reguleringsplan har kommunen ifølge Plan- og bygningsloven rett til å kunne avslå planer. Et slikt avslag kan gjøres på grunnlag av at planområdet ikke anses å være modent for regulering (Bjaaland og Nielsen, 2009). Kommunen viser også til at utbygger danner en stedsanalyse i forkant av planprosessen. Dette dokumentet har som formål å belyse hvilke tiltak som er nødvendig for at et planområde kan bygges ut forsvarlig og etter retningslinjer gitt i Plan- og bygningsloven. På dette grunnlaget kan en stille seg

spørsmål om kommunen kunne stoppet planforslaget? En slik handling ville utvilsomt spart unødvendig ressursbruk for både kommune og utbygger.

Hadde utbygger tidligere hatt kjennskap til kravet, kunne kommunen og utbygger hatt en dialog på hvorvidt rekkefølgekravet var gjennomførbart eller ikke. Ved å dele informasjonen sent lar ikke kommunen en slik forhandling finne sted. Dårlig kommunikasjon kjennetegnes av mangelfull informasjonsdeling (Innes og Booher, 2010). Det kan derfor argumenteres for at kommunen tilbakeholder slik informasjon, for egne måloppnåelse.

### 5.3.3 Sammenstilling

En sen dialog om rekkefølgekrav har som diskutert ført til dårlige reguleringsplaner. Det er vist til eksempler hvor sen informasjon kan fungere som et byggeforbud. Teorien viser at risikoen for utbygger øker betraktelig ved sen deling av informasjon, da det er knyttet store kostnader ved å endre prosjektet så sent.

At en utbygger oppnår få rekkefølgekrav mens enn annen utbygger vesentlige flere, kan tyde på at utbyggere som levere kvalitet og samarbeider tett med kommunen oppnår bedre resultater. Å skape langvarige faglig baserte relasjoner med kommunen kan sies å føre til gode resultater.

## 5.4 Kan Norsk Eiendoms nye modeller for gjennomføring av infrastrukturtiltak bidra til økt forutsigbarhet?

### 5.4.1 Gratispassasjer

Ved gjennomføringen av kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll var rekkefølgekravene kartlagt på forhånd av kommunen. Utbygger F retter skryt til kommunen for å ta ansvaret for gjennomføring av planen. Dette bekrefter delvis teorien til Røsnes og Kristoffersen (2014) om at forutsigbarheten til utbyggers prosjekt øker ved å inneha informasjon om rekkefølgekravene på forhånd.

Eiendom Norges rapport *Felles Løft* (2017) forklarer at et kommunalt koordinert transformasjonsprosjekt må tidlig kartlegge hvilke teknisk infrastruktur planområdet krever. Kartlegging skjer gjennom overordne planer som kommunedelplan eller områdeplan (Borchsenius, *et al.*, 2017). Gjennomføring av kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll er et eksempel på et transformasjons prosjekt med et kommunalt infrastrukturfond. Her ble infrastrukturfondet dannet på grunnlag av den tekniske infrastrukturen kartlagt i kommunedelplanen.

Gratispassasjer forklares av Norske eiendom (Borchsenius, *et al.*, 2017) og være utbyggere som ikke deltar i finansieringen av offentlig infrastruktur. Problematikken bør kommunen selv håndtere ved kommunale transformasjonsprosjekter (Borchsenius, *et al.*, 2017). Risikoen ved forskutteringen tilfaller derfor i stor grad kommunen. En slik problematikk skal derimot ikke forhindre utbyggere som er tidlig ute med sine utbyggingsprosjekter (Borchsenius, *et al.*, 2017).

For å gjennomføre kommunedelplanen Lade, Leangen og Rotvoll så kommunen for seg at en slik finansieringsrisiko ville påløpe ved en forskuttering av infrastrukturen. Kommunen har i etterkant av plangjennomføringen sett at enkelte grep var med på å vanskeliggjøre muligheten for gratispassasjerer. For det første ville de tidligste utbyggerne ifølge kommunen oppnå høyere verdiskapning på prosjektet, enn senere utbyggere da markedet over tid blir mettet. Dette er en sannhet med modifikasjoner, da en bakside som det ikke tas høyde for i uttalelsen er risikoen med å være først. I følge Barlindhaug (2005) vil markedsrisikoen være høyere i et nytt og ukjent marked. Utbyggeren som er tidlig ute vil derfor ta på seg en høyere markedsrisiko, enn de som velger å avvente til område er ferdig utbygd.

Det andre grepet kommunen gjorde for å forhindre gratispassasjerer var å beregne utbygningspotensiale basert på en kvartalsstruktur. Tomter og eiendommer ble regulert i forhold til kvartalet det tilhørte. De som var tidlig ute og deltok i finansieringen av infrastrukturen kunne utnytte sin respektive kvartalsstruktur friere. Utbyggere som da var sent ute med sitt utbyggingsprosjekt, vil risikere å stå igjen med et lavere utbygningspotensiale.

Teorien fra rapporten til Norsk Eiendom (2017) viser ikke til konkrete insentiver for å unngå gratispassasjerproblematikken. Risikoen skal håndteres av kommunen. På Lade er det gitt insentiver for økt deltakelse, gjennom å sette et tak på utnyttelsesgraden i hvert kvartal, hvor de som inngår finansieringsavtale starter utbyggingen først. Risikohåndteringen av

gratispassasjerproblematikken virker god. Spesielt da den tilgodeser utbyggere som ønsker å bidra til felleskapet.

Problemet er at planen som legger grunnlaget for utregningen av utbygningspotensialet må være svært godt gjennomarbeidet. For at kommunen skal kunne fordele kostnadene rettferdig, må det legges til grunn at de har et godt overblikk over utbygningspotensialet i hvert kvartal. En slik detaljert plan gir dessverre også en svært lav grad av fleksibilitet ved en senere detaljregulering. Spørsmålet en kan stille seg i den sammenheng er om kommunens fastsettelse av utbygningspotensiale førte til mindre grad av fleksibilitet i planen.

Norsk eiendoms modeller (2017) setter ingen krav til at en overordnet planen bør inneha fleksibilitet. Kriteriene gitt av Norsk Eiendom for at et kommunalstyrt transformasjonsprosjekt skal fungere, er at den tekniske infrastrukturen er tilstrekkelig kartlagt på forhånd. Infrastruktur behovet må sies å være godt kartlagt ved Haakon VII gate.

Men ettersom gjennomføringsmodellen ble basert på en kommunedelplan, som ifølge Utbygger F var for detaljert skapte det utfordringer. Fordelingsnøkkelen til infrastrukturfondet ble basert på en plan som markedsmessig var vanskelig å gjennomføre ifølge Utbygger F. Utbyggeren forklarte at planen ekskluderte flere planformål som markedet etterspurte i området.

Utbyggeren belyser dermed en mulig utfordring med kommunalt initierte planer. Kommunedelplaner skal utformes av kommunen og er en overordnet plan, men kan å brukes til og realisere plangrep (Holt, *et al.*, 2011). Når kommunen utformer planen med liten dialog med utbyggere, vil det kunne påstås at planen vil miste viktige sammenhenger. Ser en på modellen til Børrud (2005) illustreres det at kommunens saksbehandlere får markedsinformasjon av utbyggere i løpet av reguleringsprosessen. Når kommunen ved utformingen av kommunedelplanen ikke fører en dialog med utbygger «brytes» kobling med markedet. Slik mistes viktig markedssammenhenger, som kom til syne i etterkant av planutformingen, og ved gjennomføringen av kommunedelplanen. Markedsinformasjon må sies å være sentralt i utviklingen av et urbant næringsområde. Dette bekrefter teorien til Barlindhaug (Barlindhaug, 2005) om at det ligger en utfordring for kommunen å oppnå fleksibilitet i planene, for å senere kunne imøtekomme markedets etterspørsel.

En annen sammenheng planen bommer på ligger i hvordan byggene må utformes. At et bygg skal ha forretning i første etasjen og lager i andre etasje er en utfordrende konstruksjon å prosjektere og oppføre. Ville en dialog med utbyggerne ved utforming av planen tilført kunnskap om bygningskonstruksjon?

### 5.4.2 Ambisjonsnivå

På Øvre Solberg kan det virkes som kommunen har anbefalt utbyggerne et grunneierstyrt infrastrukturfond. Norsk Eiendom (2017) beskriver et slikt fond å være styrt i et samarbeid mellom grunneier og utbygger. For at et utbyggerstyrt fond kan fungere i praksis mener Utbygger A at grunneierne og utbyggerne som skal samarbeide, må ha samme ambisjonsnivå. Hvis begge partene ønsker realisering omtrent samtidig, vil utbyggerne forsøke å samarbeide. Dette mener Utbygger A er nøkkelen for å kunne opprette et felles grunneierstyrt infrastrukturfond.

Kommunen har forsøkt å få de to partene på Øvre Solberg med nærliggende planområder til å samarbeide. Problemet er at prosjektene og dermed ambisjonsnivået ligger årevis fra hverandre. Derfor er det ifølge Utbygger A umulig å få til et samarbeid. Dette underbygges av Norsk Eiendom (2017) som viser at for et grunneierstyrt infrastrukturfond skal fungere er det nødvendig at ambisjonsnivået blant utbyggerne er likt, spesielt tidsmessig (Borchsenius, *et al.*, 2017). Når utbyggerne i et område skal realisere sitt prosjekt med fem års mellomrom, blir det vanskelig å samarbeide om kostnader. Utbygger C har av samme grunn bevist valgt å ikke samarbeide med andre utbyggere på egne prosjekter. De har som privat utbygger ikke mulighet til å forskuttere store kostnader, da ambisjonsnivået ofte er ulikt.

Et annet kriterium som trekkes frem, er at utbyggerne skal komme frem til en slik fond tankegang på eget initiativ (Borchsenius, *et al.*, 2017). Kommunen forklarer at de har forsøkt å få utbyggerne til å samarbeide, men enkelte av grunneierne og utbyggerne ønsker ikke en slik modell. Utbygger A forteller at kommunen innledet et møte mellom utbyggerne. Dette ble avsluttet med at kommunen la ansvaret for finansiering fullstendig over på grunneierne og utbyggerne i området. Hvordan møte ble gjennomført er i for seg ikke relevant, men det fremkommer helt klart at kommunen overlot ansvaret på utbyggere. Dette har vist seg å være en problematisk gjennomføringsmodell, da ambisjonsnivået ikke var sammenfallende blant utbyggerne.

Kommunen kan sies å ha gjort et halvhjertet forsøk på å få utbyggerne til å samarbeide. Og det virker som om kommunen internt ikke har dialog. I løpet av intervjuene har eierskapsenheten pekt mot byplankontoret for de planfaglige spørsmålene. Mens saksbehandleren fra byplankontoret henviser til eierskapsenheten for gjennomføring av planen. Dette kan fremstå som en ansvarsfraskrivelse fra partene internt hos kommunen.

Størrelsen på kostnadene til planen til Øvre Solberg og området rundt er av en slik størrelse, at kommunen må kunne forventes å gi et samordnet svar?

En kan videre stille seg spørsmålet om en tidligere dialog om utbyggingsavtale ville ført til en forbedret dialog om rekkefølgekrav. I *Veileder utbyggingsavtaler* fra Kommunal og regionaldepartementet (2006) beskrives tre ulike alternativer for oppstart av utbyggingsavtale forhandlinger i planprosessen, hvorav to av alternativene starter underveis i planprosessen. Ved en parallell utforming av utbyggingsavtale og plan ville det være trolig å tenke at forhandlinger om rekkefølgekrav ville starte tidligere. Sett i lys av mangelfull kommunikasjon internt hos kommunen kan det virke vanskelig å få til slike ordninger ved privat initierte planer?

### 5.4.3 Gjensidig avhengighet

En gjensidig avhengighet forklares av Innes og Booher (2010) som en viktig faktor for at dialogen mellom to parter skal bli autentisk. Gjensidig avhengighet betyr at partene er like avhengige av hverandre, og en god kommunikasjon oppnås ved at begge partene er beviste over dette (Innes og Booher, 2010). Funnene i oppgaven kan tydes til at en mindre kommune med høy befolkningsvekst, slik som kommunen til Saksbehandler D, er mer resultat orientert. Størrelsen og infrastrukturbehovet er relativt likt ved Øvre Solberg og områdeplanen for Saksbehandler D`s kommune. Kommunen er en stor pådriver for at deres områdeplan skal realiseres, og har vist dette gjennom opprettelse av et kommunalt infrastrukturfond. En mindre kommune med økende befolkningsvekst, har et stort behov for boligutbygging og følgelig kan det argumenteres for at de i større grad er avhengige av realisering fra utbyggere.

Når løsningen kommer i form av et kommunalt infrastrukturfond, med kartlagte rekkefølgekrav og tilknyttede kostnadsrammer er forutsigbarheten vesentlig høyere enn ved Øvre Solberg. Et kommunalt transformasjonsfond kan sies å skape mer utbyggervennlige planer. Da utbygger ved planoppstart har et komplett bilde over hvilke infrastrukturtiltak planen krever, er store deler av risikoen kartlagt ifølge Røsnes og Kristoffersen (2014). Et slikt fond krever på den andre siden et vesentlig økt ressursbruk i kommunen.

En mindre kommune virker fra funnene i oppgaven å ha kortere kommunikasjonskanaler mellom etatene som håndterer gjennomføring og planfaglighet. Dette virker å være en betydelig fordel for utbyggerne, da de ved et privat initiativ forholder seg til en samlet og koordinert kommune. Ved større kommuner oppleves det å være et gap mellom avdelinger som behandler planfaglighet og gjennomføring. Det er trolig at et tettere samarbeid mellom henholdsvis byplankontoret og eierskapsenheten vill kunne øke forutsigbarheten av planprosessen. Eierskapsenheten viser selv til at byplan med fordel kan fokusere mer på kostnader i sitt planfaglige arbeid. Samtidig henviser byplankontoret til eierskap for spørsmål om gjennomføring av plan. Begge etater befinner seg i samme organisasjon, hvorfor kommunisere de ikke?

Det fremstår som avdelingene aktivt fraskriver seg ansvaret for arbeid og konklusjoner den andre avdelingen har gjort. Tidligere har det og vært diskutert at kommunen ønsker å «snakke med en tunge», blir dette gjort i praksis når to etater henviser til hverandre med svak eller uten noe form for koordinering?

### 5.4.4 Sammenstilling

Ved et kommunalt initiativ skapes det en høyere grad av gjensidig avhengighet, som ifølge funnene og teorien kan føre til omforente løsninger mellom utbyggerne og kommunen.

Samtidig har planer utformet av kommunen uten dialog med utbyggerne, belyst at det mistes markedsinformasjon. Dermed bevises teorien til Innes og Booher om at motsetninger blant partene øker sannsynligheten for gode løsninger (Innes og Booher, 2010).

Større kommuner virker å ha en intern utfordring, da det er stor avstand mellom avdelingene som henholdsvis håndterer utformingen og gjennomføringen av planen. Et slikt internt problem kan skape en hindring for at utbygger og kommune skal kunne begynne å benytte seg av gjennomføringsmodeller ved private planforslag. Ved private forslag møter utbygger saksbehandler som tar få kostnadsavveininger. Først i etterkant av planprosessen blir utbyggingsavtale inngått. Hadde kommunen samordnet sine etater bedre, kan det øke sannsynligheten for at gjennomføring av planen blir diskutert tidligere.





## 6 Konklusjon

I dette kapittelet oppsummeres oppgaven med å besvare problemstillingen og påfølgende forskningsspørsmål. Deretter kommer det forslag til videre studier, for så å sette fokus på egenutviklingen av arbeidet med oppgaven, og vurdere om noe kunne blitt gjort annerledes.

### 6.1 Konklusjon

Formålet med studien var å undersøke hvordan det kan oppnås økt forutsigbarhet i reguleringsprosessen, ved å belyse hvordan kommune og utbygger kommuniserer om rekkefølgekrav og plangjennomføring. Både praksisen til utbygger og kommune er vektlagt. I tillegg har studien undersøkt om en tidligere dialog og Norsk Eiendoms nye gjennomføringsmodeller vil kunne øke forutsigbarheten i og kvaliteten av reguleringsprosessen.

Kommunens saksbehandlere har en klar ambisjon om å frembringe tilstrekkelig informasjon tidlig. Tiltak som at utbygger må gjennomføre en stedsanalyse i forkant av oppstartsmøte øker kunnskapen om planområde for begge partene. Dette vurderes til å øke forutsigbarheten, da kommunenes saksbehandlere tidligere kan starte konstruktiv dialog med andre berørte etater.

Innsigelser som kommer i løpet av en planprosess skaper uforutsigbarhet for begge parter. Kommunens saksbehandlere føler seg nødt til å legge innsigelser inn som rekkefølgekrav, for at planen skal kunne behandles lokalt. Å implementere innsigelser uten avveining fremstår som en dårlig løsning, da innsigelsene kommer fra etater som ikke har deltatt i planprosessen.

Funnene i oppgavene viser at det er manglende samarbeid mellom kommunens forskjellige etater. Dette øker uforutsigbarheten ved et privat planforslag, da etatene som håndterer planfaglighet og gjennomføring i liten grad samarbeider.

Utbyggere har klare insentiver til å kartlegge rekkefølgekravene i planprosessen. Utbyggere har et økonomisk- og resultatorientert fokus, og kartlegging av hvordan og når rekkefølgekravene er tenkt gjennomført bidrar til å minke reguleringsrisikoen for utbyggingsprosjektet. Samtidig har dette fokuset eskalert til at enkelte utbyggere på sin side taktisk tilbakeholder informasjon, for å aktivt unngå rekkefølgekrav. Slike strategier gir isolerte fordeler for den enkelte utbygger, men rekkefølgekravene kommer tilbake ved senere prosjekter, og skaper store utfordringer for kommunen og andre utbyggere.

Både kunnskap om planfaglighet og levering av kvalitet i prosjektene skaper langvarige relasjoner til kommunen. Dette kan sies å øke forutsigbarheten for plangjennomføringen, da kommunen virker å ha bedre tillit til og dialog med utbygger de har et godt faglig forhold til.

Rekkefølgebestemmelser som fremmes fra det offentlige sent i en reguleringsprosess kan føre til at prosjekter ikke blir gjennomført da omfanget og kostnader for rekkefølgebestemmelsene blir for store for utbygger å håndtere. En tidligere dialog og

klargjøring av hvilke tiltak et planområde krever, vil bidra til å øke forutsigbarheten betraktelig.

Den klare styrken ved å benytte seg av Norsk Eiendoms modeller som styringsverktøy er at partene tidligere inngår en dialog om fremtidige rekkefølgekrav og hvordan de skal gjennomføres. Det har spesielt vist seg at kommunalt initierte planprosesser skaper en vesentlig høyere forutsigbarhet for utbyggerne.

Modeller som baserer seg på et privat samarbeid og initiering kan sies å ha et stykke igjen før det gir en tilsvarende forutsigbar virkning. Dette som følger av at ambisjonsnivået blant utbyggerne må være tilnærmet identisk for å inngå slike ordninger. Kommunens organisering internt spiller en stor rolle for hvorvidt det er mulig å gjennomføre privat initierte modeller, da en dårlig samordning mellom gjennomførings- og planfagligetater vanskeliggjør en slik realisering.

Det konkluderes med at for å oppnå en økt forutsigbarhet i planprosessen må kommunen og utbyggere tidligere starte dialogen om plangjennomføring. Partenes motsetninger må brukes som ressurser gjennom arbeidsmøter. Kommunen må kunne forplikte seg til planen, og utbygger må øke sin planfaglige kompetanse. Dette vil føre til at partene skaper langvarige relasjoner, som basert på undersøkelsens teori og funn skaper både bedre og mer gjennomførbare planer.

## 6.2 Anbefalinger til videre studier

Oppgaven har i løpet av semesteret utviklet seg parallelt med at forfatteren fikk mer informasjon om problemstillingen.

Kommunikasjon i en planprosess involverer i stor grad flere aktører enn kommunens planfaglige saksbehandlere og private utbyggere. Ved videre studier ville det vært spennende å se på dynamikken mellom de planfaglige saksbehandlerne, kommunens øvrige relevante etater, politikere og utbygger samt særinteressenes involvering gjennom en reguleringsprosess.

I oppgaven er det drøftet hvorvidt innsigelsesordningen skaper uforutsigbarhet i planprosessen. En studie som undersøkte om planprosessen øker sin forutsigbarhet dersom de overordnende myndigheter med innsigelsesadgang, kunne foreta avklaringer i en langt tidligere del av reguleringsprosessen ville anses som nyttig. Eksempelvis kunne studien sett på fordeler og ulemper ved en slik forsøksordningen i Hordaland Fylkeskommune (Konkurransetilsynet, 2015).

Et tema som har vært interessant men ikke drøftet i denne oppgaven, er hvordan kommuner og utbyggere benytter seg av justerings- og anleggsmodeller ved utbygging. Flere av utbygger respondentene har fremhevet at praksisen ved bruk av slike modeller varierer blant kommunene. En studie som belyste variasjonen ved av bruken slike modeller ville vært spennende.

En av utbyggerne i undersøkelsen viser til at de allerede ved tomteoppkjøp kartlegger potensielle rekkefølgekrav. En studie kunne belyst hvilke tilnærminger og metoder eiendomsutviklere benytter for å kartlegge rekkefølgekrav i forkant av et tomteoppkjøp?

## 6.3 Kritikk av oppgaven

Læringsutbytte har vært høyt i løpet av semesteret, da forfatteren hadde lite forkunnskaper om reguleringsprosesser. Derfor rettes det kritikk til forfatterens forkunnskaper. Hadde forfatteren innehatt mer kunnskaper ved oppstart av semesteret, kunne det blitt uthentet mer relevant informasjon gjennom intervjuene.

Studiet har forsket på to caser basert på to ulike plannivåer, som gjør det vanskelig å trekke generaliserende sammenhenger. Øvre Solberg er en privat detaljeringsplan og blir utformet mellom utbygger og kommune. Det andre caset er basert på en kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll hvor planen og påfølgende rekkefølgekrav er utformet av kommunen. Dermed kunne ikke planprosessene sammenlignes på grunn av ulike initiativtakere. Casene styrker studiens bredde, men svekker mulighet for å sammenligne ulike reguleringsprosesser. Hadde det blitt valgt prosjekter utformet på samme plannivå ville studien kunne sammenlignet planprosessene.

Videre rettes det kritikk til oppgavens eksterne gyldighet, som ville økt ved å intervju flere respondenter. Det er i oppgaven gjennomført syv dybdeintervjuer, som representerer et lite utvalg respondenter. Hovedsakelig har studien blitt gjennomført i og i nærhet av

Trondheimsregionen. Dette har ført til at oppgaven har fått en lokal forankring, som kunne vært unngått ved å velge respondenter fra andre deler av landet.

Forskningsspørsmål 4 ble tillagt oppgaven senere, da rapporten fra Norsk Eiendom ble gitt ut i etterkant av semesterstart. Rapporten ble anset som relevant og givende for problemstillingen, men har vist seg utfordrende å implementere som en naturlig del av oppgaven. Allikevel har det å se på hvordan en plan er tiltenkt gjennomført opp mot nye modeller vært givende for oppgaven.

## 7 Referanseliste

- Asplan Viak og Akershus Fylkeskommune (2014) Samlet rapport fra kursserie om Utbyggingsavtaler.
- Barlindhaug, R. (2005) *Storbyens boligmarked : drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Barlindhaug, R. og Nordahl, B. (2005) Markedstyrt boligproduksjon i Oslo- regionen, *Byggforsk skriftserie 9*.
- Barlindhaug, R., Holm, A. og Nordahl, B. (2012) Kommunenes tilrettelegging for boligbygging, *Norsk institutt for by- og regionforskning*.
- Bjaaland, M. R. og Nielsen, J.-E. (2009) *Eiendomsprosjekter*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Borchsenius, C. H., Danielsen, M., Kaasen, L. O., Gjertsen, T., Kjellsen, C. F., Breivik, R. og Løvold, T. (2015) Effektive planprosesser, *Norsk Eiendom*.
- Borchsenius, C. H., Danielsen, M., Kaasen, L. O., Gjertsen, T., Kjellsen, C. F., Breivik, R. og Løvold, T. (2017) Felles Løft, *Norsk Eiendom*.
- Børrud, E. (2005) *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Fiskaa, H. (2014) *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Norges Tekniske-Naturvitenskaplige Universitet.
- Forskningsrådet (2012) Innovasjon i offentlig sektor.
- Habermas, J. og McCarthy, T. (2015) *The Theory of Communicative Action: Lifeworld and Systems, a Critique of Functionalist Reason*. Wiley.
- Helgø, T. (2016) *Tidsbruk i større private detaljreguleringer*, NTNU.
- Holt, J., Rommen, K. I., Wøhni, A. og Kulseng, G. S. (2011) Planlegging, vern og utbygging, 2.utgave.
- Innes, J. E. og Booher, D. E. (2010) *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Abingdon: Routledge.
- Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2016) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2011) Gode bygg for eit betre samfunn. Kommunal- og regionaldepartementet (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*. Oslo.
- Konkurransetilsynet (2015) *Konkurransen i boligutviklermarkedet*. Oslo.

- Leikvam, G. og Olsson, N. (2014) *Eiendomsutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Miljøverndepartementet (2009) *Planlegging etter Plan- og bygningsloven* Oslo.  
Miljøverndepartementet (2011) *Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Oslo.
- Nordahl, B. (2006) *Deciding on Development*, Norwegian University of Science and Technology.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R. og Ruud, M. E. (2007) Markedsbasert utbyggingspolitikk, *Byggforsk skriftserie*.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. og Aamo, A. S. (2011) Utbyggerstyrt byutvikling?
- Norges offentlige utredninger (2002) Boligmarkedene og boligpolitikken.
- Norsk Eiendom (2016) *Dette er Norsk Eiendom*. Tilgjengelig fra: <http://www.norskeiendom.org/dette-er-norsk-eiendom/> (Hentet: 10.05.2017).
- Nærings- og fiskeridepartementet (2010) *Hva er innovasjon?* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjon/id526485/> (Hentet: 11.05 2017).
- Olsson, N. (2015) *Praktisk rapportskrivning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. og Os, A. (2015) *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven (2009) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/\\*#\\*](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*#*) (Hentet: 23.04 2017).
- Røsnes, A. E. (2009) Procedures and regulatory risks in developers` land acquisition, i: Hepperle, E og Lenk, H. (Hrsg) *Land Development Strategies: Patterns, Risks, and Responsibilities*. .
- Røsnes, A. E. og Kristoffersen, Ø. R. (2014) *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Samset, K. (2008) *Prosjekt i tidligfasen*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Teigen, K. Ø. (2016) *Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter*, NTNU.
- Trondheim kommune (2006) *Kommundelplan: Lade, Leangen og Rotvoll*.  
Trondheim kommune (2012) *Kommuneplanens arealdel 2012-2024*. Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/kpa12-24/> (Hentet: 23.03 2017).
- Yin, R. K. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. Los Angeles, California: Sage.

Ørstavik, F. (2015) *innovasjon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/innovasjon> (Hentet: 11.04 2017).





# 8 Vedlegg

## 8.1 Vedlegg 1: Intervjuguide Utbygger

1. Hvilken stilling/ansvar har du i bedriften?
2. Hvor lang erfaring har du fra eiendomsbransjen?
3. Hvilken betegnelse bruker du vanligvis?
  - a. Rekkefølgebestemmelser
  - b. Rekkefølgekrav
  - c. Rekkefølgetiltak

Jeg ønsker å kartlegge hvordan utbyggere og kommunen kommuniserer under planprosessen, med fokus på rekkefølgebestemmelser. Spørsmålene er derfor rettet mot erfaringer du/dere har gjort dere som forslagstiller/utbygger i løpet av en eller flere planprosesser.

1. Kan du fortelle om prosjektet/reguleringsprosessen dere var involvert i?
2. I forkant av et planinitiativ, tar dere kontakt med kommunen for å kartlegge nåværende plansituasjon?
3. Åpner kommunen opp for en forhånds «sondering» i forkant av oppstartsmøte?
4. Hva ønsker kommunen å kartlegge i løpet av oppstartsmøte?
5. Fra tidligere prosjekter, har dere eksempler hvor kommunen i forkant, eller under oppstartsmøte informerte om rekkefølgebestemmelser?
6. Tror du/dere kommunen har en skjult agenda ved å ikke ta opp rekkefølgebestemmelsene?

1. I forkant av et oppstartsmøte, har dere kartlagt hvilke rekkefølgebestemmelser prosjektet kan utløse?
2. Dere har fremmet et planinitiativ til kommunen, hva vil dere å kartlegge gjennom oppstartsmøte?
3. Er det aktuelt som utbygger/forslagstiller å starte dialogen om rekkefølgebestemmelser?
  - a. Hvorfor/hvorfor ikke?
4. Har dere startet dialogen om rekkefølgebestemmelser?
  - a. Hvorfor/hvorfor ikke?

1. Hva kjennetegner en regulering med mange konflikter og uenigheter?
2. Hva kjennetegner en vellykket planprosess?
3. Hvilke forutsetninger må til for at dere som utbygger foreslår potensielle rekkefølgebestemmelser?
4. Hvis det ble satt krav til når i planprosessen rekkefølgebestemmelser må frembringes, ville det forenklet eller komplisert prosessen?

Tror du en av disse modellen ville bidratt til en bedre dialog mellom utbygger og kommunen, og ikke minst økt sannsynligheten for gjennomføring?

1. Planer med en tiltakshaver
2. Feltutbygging med infrastrukturfond
3. Transformasjon av by/tettsted, kommunalt koordinert
4. Felles grunneierstyrt infrastrukturutbygging

## 8.2 Vedlegg 2: Intervjuguide Kommune

1. Hvilken stilling/ansvar har du i kommunen?
2. Hvilken utdanningsbakgrunn har du?
3. Hvor lang erfaring har du fra planeleggingsrollen?

Jeg ønsker gjennom spørsmålene å kartlegge hvordan dialogen og kommunikasjonen mellom utbygger og kommunen er i løpet av planprosessen.

1. Kan du fortelle om prosjektet/reguleringsprosessen?
2. Hvis en utbygger/forslagsstiller tar kontakt for å forhøre seg om oppstart av et mulig prosjekt, hvilken informasjon gis i forkant av et planinitiativ? Arrangeres en forhåndskonferanse?
3. I etterkant av innsendt planinitiativ, hvordan er kommunens interne prosess frem til oppstartsmøte?
  - a. Hva kartlegges i forkant av oppstartsmøte?
4. Hvilke samarbeidsbehov ønsker kommunen å avklare gjennom oppstartsmøte?
5. I løpet av planprosessen er det flere møter mellom kommunen og utbygger, erfaringsvis når kommer rekkefølgebestemmelser på banen?
  - a. Forhåndskonferanse/sondering
  - b. Oppstartsmøte
  - c. Plan utforming
  - d. I etterkant av høringer
6. Har behov/vedlikeholdsetterslep fra teknisketat/eierskapsenheten resultert i rekkefølgekrav?
7. Hvorfor forekommer det at rekkefølgebestemmelser, kommer sent som tema i en planprosess?
8. Er det gjengangere av utfordringer kommunen ser med forslagstillers planinitiativ?
9. Hva ønsker forslagstiller å kartlegge i forkant av et oppstartsmøte?
10. Har forslagstiller satt seg inn i gjeldene planer og er godt forberedt til oppstartsmøte?
11. Hvordan oppleves dialogen med forslagstiller gjennom planprosessen?
12. Har dere erfart at forslagstiller startet dialogen om rekkefølgebestemmelser?
13. Hva kjennetegner en regulering med mange konflikter og uenigheter?
14. Hva kjennetegner en vellykket reguleringsprosess?
15. Hvis det ble satt krav til når i planprosessen rekkefølgebestemmelser må frembringes, ville det forenklet eller komplisert prosessen?
16. Hva mener du kan forbedre dialogen i en reguleringsprosess?
17. Hva kan gjøres for at begge parter ønsker å diskutere rekkefølgebestemmelser?

Tror du en av disse modellen ville bidratt til en bedre dialog mellom utbygger og kommunen, og ikke minst økt sannsynligheten for gjennomføring?

1. Planer med en tiltakshaver
2. Feltutbygging med infrastrukturfond
3. Transformasjon av by/tettsted, kommunalt koordinert
4. Felles grunneierstyrt infrastrukturutbygging