



NORGES TEKNISK-  
NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET  
INSTITUTT FOR ARKITEKTUR OG PLANLEGGING

Oppgavens tittel: Typiske årsaker som hindrer utvikling av eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA).	Dato: 11.06.2019		
	Antall sider (inkl. bilag): 90		
Navn: Bendik Aurstad	Masteroppgave	X	Prosjektoppgave
Faglærer/veileder: Gunnar Leikvam			

Ekstrakt:

«**Typiske årsaker som hindrer utvikling av eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel**»

Oppgaven søker å besvare problemstillingen «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt, for eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA)*». Studien er gjennomført som casestudie med elleve kvalitative dybdeintervjuer, litteraturstudie samt studie av offentlige dokumenter. Studien er geografisk avgrenset til Oslo kommune.

Problemstillingen er belyst og besvart ved bruk av følgende forskningsspørsmål:

- *Stemmer det at utviklingsprosesser for eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel kan bremse eller stoppe opp?*
- *Hva er typiske årsaker til at reguleringsprosesser bremser eller stopper helt opp?*
- *Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt?*

Oppgavens konklusjon er at utviklingsprosesser kan bremse eller stoppe opp på grunn av ekspropriasjon, tilbaketrekking av planforslag av utbyggeren selv, innsigelser fra offentlige myndigheter, manglende kompetanse eller kapasitet hos enten kommune eller grunneier, uenigheter knyttet til rekkefølgekrav samt avvik mellom planforslag og overordnet plangrunnlag og vedtatte rammebetingelser. Årsakene til at utviklingsprosessene ikke har blitt igangsatt for tomtene som inngår i studien kan skyldes at grunneierne har hatt benyttet eiendommen til utleie eller egen bruk. Dette stemmer godt med teorien, hvor grunneierens oppfatning av tomtens alternative bruk har mye å si for om det ønskes å bygge boliger på tomten eller ikke (Econ Analyse, 2005, p. 17).

Stikkord:

1. Plan- og reguleringsprosessen
2. Eiendomsutvikling
3. Utviklingseiendom
4. Kommuneplanens arealdel (KPA)

*Bendik Aurstad*

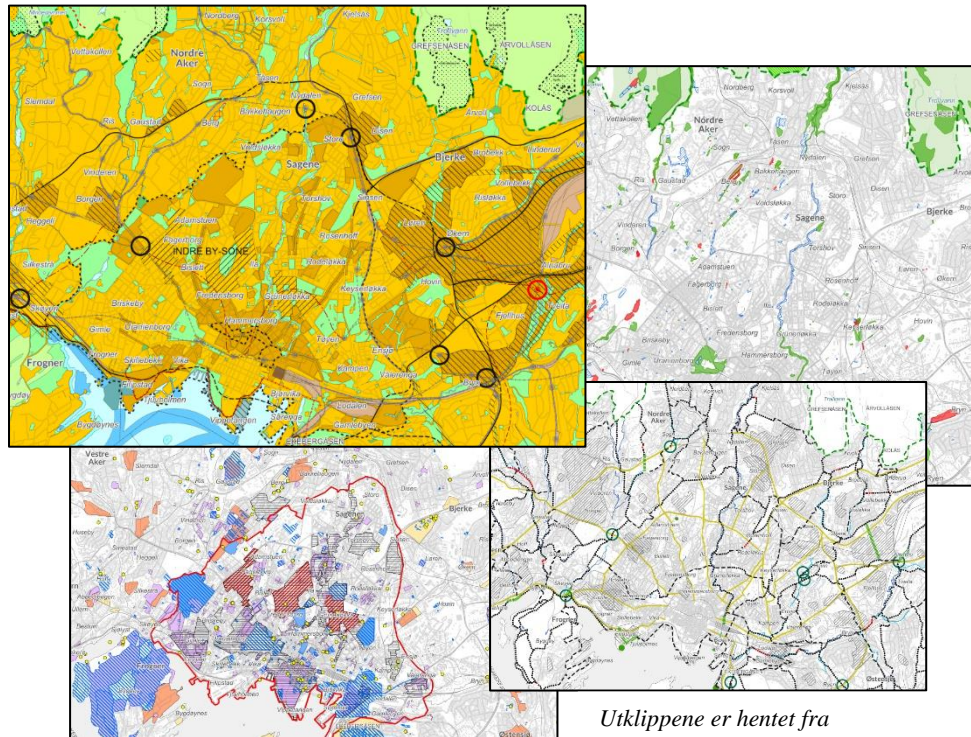
Bendik Aurstad

Bendik Aurstad

# Typiske årsaker som hindrer utvikling av eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel

Trondheim, 11.06.2019

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



*Utklippene er hentet fra planverktøyet til Oslo kommune Plan- og bygningsetaten (Oslo Kommune, 2019)*

## Forord

---

Denne besvarelsen er en avsluttende masteroppgave ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), ved fakultet for Arkitektur og Design. Oppgaven har et omfang på 30 studiepoeng og er en del av faget AAR4992 - Masteroppgave i eiendomsutvikling og -forvaltning. Studien tar for seg en problemstilling jeg mener kan være interessant fra et samfunnsmessig perspektiv herunder utbyggere, myndigheter og andre interessenter.

Jeg ønsker å rette en stor takk til hovedveileder Gunnar Leikvam for verdifulle innspill underveis i prosessen. Samtidig ønsker jeg å takke ansatte på institutt for arkitektur og planlegging ved NTNU for to spennende og lærerike år. Jeg ønsker også å rette en stor takk til de ulike aktørene som har latt seg intervju og delt sine erfaringer og kunnskap i forbindelse med oppgaveskrivingen. Oppgaven hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten dere. Til slutt ønsker jeg å takke familie og medstudenter for støtte, gjennomlesing og nyttige diskusjoner.

Tirsdag 11. juni 2018

NTNU Gløshaugen

*Bendik Aurstad*

Bendik Aurstad

## Sammendrag

---

Mange tenker kanskje at «fortettingsområder» i kommuneplanen bør være uproblematisk å bygge ut. Dette viser seg imidlertid ikke å stemme. I ulike rapporter og medieoppslag fremkommer det at plan- og reguleringsprosessen i Norge kan oppleves som lite forutsigbar, utfordrende og ineffektiv. Denne oppgaven søker derfor å avdekke en dagsaktuell problemstilling, som er: «Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt, for eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA)». Det tas utgangspunkt at det er i samfunnets interesse at «fortettingsområder» i kommuneplanens arealdel (KPA) blir regulert, bygget ut og at det deretter tilbys boliger på disse tomtene. Studien er geografisk avgrenset til Oslo kommune.

Studien er utarbeidet som casestudie hvor det er gjennomført ti dybdeintervjuer med ulike utbyggere eller grunneiere knyttet til eiendommer der det har oppstått utfordringer i reguleringsprosessen eller at utvikling ikke er igangsatt. I tillegg fremkommer det ett dybdeintervju med én uavhengig plankonsulent for å belyse temaet på et overordnet nivå. Det presenteres også relevant teori for å gi leseren innblikk i plan- og reguleringsprosessen samt eiendomsutvikling fra et kommersielt perspektiv.

Konklusjonen av forskningen er at typiske årsaker til at utviklingsprosesser *bremser eller stopper opp* kan skyldes ekspropriasjon, utbygger som selv trekker tilbake planforslag, innsigelser fra offentlige myndigheter, manglende kompetanse eller kapasitet hos enten kommune eller grunneier, uenigheter knyttet til rekkefølgekrav samt avvik mellom planforslag og overordnet plangrunnlag og vedtatte rammebetingelser. De bakenforliggende årsakene til at utviklingsprosessene i studien har bremset eller stoppet opp kan skyldes skjev maktbalanse mellom utbygger og myndighetene, ulike incentiver, mistillit mellom partene, utfordrende kommunikasjonsprosess samt ulike forventninger til rammevilkår i arealplanleggingen knyttet til blant annet arealutnyttelse.

Det at en utviklingsprosess bremser eller stopper opp vurderes å være konseptuelt forskjellig fra utviklingsprosesser som *ikke blir igangsatt*. Årsakene til at utviklingsprosessene *ikke har blitt igangsatt* for tomtene som inngår i studien skyldes at grunneierne har hatt benyttet eiendommen til utleie eller egen bruk. Dette stemmer godt med teorien, hvor grunneierens oppfatning av tomtens alternative bruk har mye å si for om det ønskes å bygge boliger på tomten eller ikke (Econ Analyse, 2005, p. 17).

## Abstract

---

This study seeks to uncover «*typical*» reasons for why residential development processes loses its momentum or not being initiated at all. The study has an emphasis on properties that are marked as areas for development by the authorities, in the municipality of Oslo. Based on the chosen theme, the following problem statement is stated «*Typical reasons why real estate development processes slow down, stop or are not initiated in Oslo municipality*».

What caught the interest related to the topic is the Norwegian Competition Authority's report from 2015. The report states that several of the property developers who participated in the survey, experienced the regulatory process as time-consuming, inefficient and that there were specific challenges that contributed to the regulatory processes losing momentum (Konkurransetilsynet, 2015). It is assumed that it is in the society's interest that areas that the politicians want to develop, actually gets regulated, built and that housing is offered to the public at these sites. The study also seeks to uncover and analyse the underlying causes of the challenges that arise in the urban planning.

The study is structured as a case study. The case study includes ten in-depth interviews with different property owners and real estate developers. In addition, there have been conducted one independent in- depth interview with a private consultant within urban planning. Furthermore, relevant theory related to urban planning and commercial real estate development is presented.

The results of the empirical study show that typical reasons real estate development processes lose speed or completely stops can be due to complex challenges. Some examples are disagreements with various public authorities, expropriation, withdrawal of plan proposals by the property developer himself, objections from public authorities, lack of competence or capacity at the municipality or landowner and deviations between proposed plan and the political conditions for new projects in the area.

The results of the study argues that underlying causes of the development processes losing momentum can be due to low acceptance of uneven balance between developer and the authorities, conflicts of interest, distrust between the parties, challenging communication process and different expectations related to the development of a specific property. The reasons why the development processes have not been initiated for the sites included in the study, seems to be due to the fact that the landowners seems satisfied with the current use of the property. This fits well with the theory (Econ Analyse, 2005, p. 17).

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Abstract .....	5
Figurliste .....	8
1.0 Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formålet med masteroppgaven.....	10
1.2.2 Utfordringer knyttet til valgt tema.....	11
1.3 Problemstilling.....	11
1.3.1 Forskningsspørsmål .....	12
1.3.2 Avgrensing av oppgaven.....	12
2.0 Teori og litteratur .....	13
2.1 Begreper og terminologi .....	13
Del 1 av teori: Politiske- og regulatoriske rammevilkår i arealplanleggingen.....	14
2.2 Planhierarkiet .....	14
2.2.1 Statlig planlegging .....	15
2.2.2 Regional planlegging.....	15
2.2.3 Kommunal planlegging.....	15
2.2.4 Utfordringer i reguleringsprosessen .....	22
Del 2 av teori: Eiendomsutvikling fra et kommersielt perspektiv .....	23
2.6 Økonomiske vurderinger i utviklingsprosjekter .....	23
2.6.1 Kostander i utviklingsprosjekter.....	23
2.6.2 Inntekter i utviklingsprosjekter .....	24
2.6.3 Verdsettelse av utviklingseiendom .....	24
2.6.4 Avkastningskrav og lønnsomhet i utviklingsprosjekter.....	25
2.6.5 Grunneiers disposisjoner.....	26
2.7 Usikkerhet i utviklingsprosjekter .....	26
2.7.1 Sentrale risikofaktorer i utviklingsprosjekter .....	26
3.0 Metode .....	28
3.1 Valg av forskningsdesign .....	28
3.2 Anvendte metoder i praksis .....	28
3.2.1 Litteraturstudie.....	28
3.2.2 Studie av offentlige dokumenter.....	30
3.2.3 Dybdeintervjuer.....	30

3.3 Kvalitet i forskningen.....	33
3.3.1 Reliabilitet (pålitelighet).....	33
3.3.2 Intern validitet (troverdighet).....	34
3.3.3 Ekstern validitet (overførbarhet).....	34
3.3.4 Objektivitet (bekreftbarhet).....	34
3.4 Forskningsetiske hensyn.....	35
4.0 Casebeskrivelse og resultater.....	36
4.1 Presentasjon av funn ved «Eiendom 1».....	39
4.2 Presentasjon av funn ved «Eiendom 2».....	40
4.3 Presentasjon av funn ved «Eiendom 3».....	42
4.4 Presentasjon av funn ved «Eiendom 4».....	44
4.5 Presentasjon av funn ved «Eiendom 5».....	45
4.6 Presentasjon av funn ved «Eiendom 6».....	46
4.7 Presentasjon av funn ved «Eiendom 7».....	48
4.8 Presentasjon av funn ved «Eiendom 8».....	50
4.9 Presentasjon av funn ved «Eiendom 9».....	53
4.10 Presentasjon av funn ved «Eiendom 10».....	53
4.11 Oppsummering av funn fra casestudie.....	56
4.12 Presentasjon av funn: Intervju med en privat rådgiver innenfor arealplanlegging.....	57
5.0 Drøfting av funn.....	60
5.1 Forskningsspørsmål 1: Stemmer det at studert fenomen inntreffer.....	60
5.2 Konseptuelt forskjellig tematikk i forskningsspørsmål 2 og 3.....	60
5.3 Forskningsspørsmål 2: Årsaker til at utviklingsprosesser bremser eller stopper opp.....	61
5.2.4 Forskningsspørsmål 3: Årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt.....	75
5.0 Konklusjon.....	77
5.1 Stemmer det at fenomenet inntreffer?.....	77
5.2 Typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser eller stopper opp.....	77
5.3 Typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt.....	78
6.0 Avsluttende refleksjoner.....	79
6.1 Kritikk av oppgaven.....	79
6.2 Lærdom fra valgt tema.....	79
6.3 Forslag til videre studier.....	80
Referanseliste.....	81
7.0 Vedlegg:.....	86
Vedlegg 1: Overordnede føringer fra kommuneplanens arealdel (KPA) 2015 for Oslo kommune for indre- og ytre by.....	86

Vedlegg 2: Egenkapitalens avkastning før skatt.....	88
Vedlegg 3: Intervjuguide .....	88

## Figurliste

---

Figur 1: Figuren viser oppbyggingen av Norge sitt politiske og administrative system egen tilvirkning basert på (Fiskaa, 2014, p. 31).....	15
Figur 2: Planhierarkiet (Miljøverndepartementet, 2012).....	16
Figur 3: Figuren viser et utsnitt fra KPA for Oslo kommune (Oslo kommune, 2019).....	17
Figur 4: Reguleringskart over et tilfeldig område i Oslo kommune (Oslo kommune, 2019).....	19
Figur 5: Oversikt over saksgangen i en reguleringsprosess (Oslo kommune, 2019).....	19
Figur 6: Tilfeldig eksempel på lansering av alternativt planforslag fra Plan- og bygningsetaten (Plan- og bygningsetaten, 2019). .....	20
Figur 7: Eksempelet er hentet fra et forslag til VPOR som var til politisk behandling 29. juni 2018. Planen gjelder Hasle og Valle Hovin. Kartet viser offentlige rom- og grønnstruktur som skal etableres i området (Plan- og bygningsetaten, 2018).....	21
Figur 8: Grafisk fremstilling av kostnader og inntekter i et boligbyggingsprosjekt (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 41).....	24
Figur 9: Tomteverdi som en residual (Econ Analyse, 2005, p. 15). .....	25
Figur 10: Usikkerheten og risikoen er størst i starten av et utviklingsprosjekt og er fallende utover i prosjektperioden. Figuren er egenprodusert basert på (Ness & Øyasæter, 2018, p. 21).....	27



# 1.0 Innledning

---

## 1.1 Bakgrunn

Oppgavens tema er byutvikling samt plan- og reguleringsprosessen. Oppgaven søker å avdekke «*typiske*» årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stopper helt opp eller ikke blir igangsatt, til tross for at tomten er avsatt til bebyggelse i kommuneplanen. Bakgrunnen for oppgaven er blant annet en rapport fra Konkurransetilsynet (2015), hvor tilsynet presenterer funn som indikerer at det er begrenset konkurranse i det norske boligutviklermarkedet (Konkurransetilsynet, 2015, pp. 1-4). Ifølge Konkurransetilsynet skyldes dette mangelfull tilgang på sentrale tomter, tidkrevende reguleringsprosesser samt mangelfull tilrettelegging for effektiv boligbygging av kommunene. Utbyggerne som deltok i Konkurransetilsynets undersøkelse opplever reguleringsprosessene som tidkrevende, ineffektive og lite forutsigbare.

Videre mener de ulike utbyggerne at reguleringsprosessene mister fremdrift grunnet utfordringer knyttet til innsigelser, kostnadskrevende infrastrukturinvesteringer og rekkefølgekrav, tekniske utredninger, manglende kompetanse og kapasitet hos både utvikler og kommunen (Konkurransetilsynet, 2015, p. 26). Oppgaven søker videre å avdekke om påstandene som fremkommer i Konkurransetilsynets rapport stemmer over ens med funnene i denne masteroppgaven. I tillegg er hensikten med oppgaven å drøfte de bakenforliggende årsakene til at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt.

Tematikken i oppgaven oppleves som aktuell og relevant på bakgrunn av at flere aktører mener at den vedvarende boligprisveksten i Norge ikke har medført tilsvarende økning i boligbyggingen (Konkurransetilsynet, 2015, p. 1). I en rapport fra 2013 konkluderte OECD med at Norge har middels tilbudsrespons, og har lavere tilbudsrespons enn både Sverige og Danmark. Det vil si at økte boligpriser har mindre effekt på boligbyggingstakten i Norge, sammenlignet med Sverige og Danmark (Caldera & Johansson, 2013, p. 243). I 2018 uttalte adm. direktør i Boligprodusentenes Forening, Per Jæger, at det typisk tar fire til ti år fra tomtekjøp og frem til ferdigstillelse av innflyttingsklare boliger (Fremtidens Byggenæring, 2018). Han påpeker at det er sammensatte årsaker til at det er såpass tidkrevende å fremskaffe nye boliger i Norge, men trekker frem mangel på ferdigregulerte tomter som hovedårsaken.

Et annet utspill som gjør tematikken interessant er utsagnet til tidligere adm. direktør i Selvaag Bolig, Baard Schumann. Sommeren 2018 uttalte Schumann til Teknisk Ukeblad at det er helt urealistisk å oppføre leiligheter med en utsalgspris under 60 000 kr pr. kvm. innenfor Ring 3 i Oslo, på grunn av kostnadsbildet ved å utvikle boligene (Teknisk Ukeblad, 2018). Dette kan tyde på at det også er kommersielle årsaker som kan ligge bak fenomenet hvor tomter i områder hvor det ønskes foretting ikke bygges ut.

***Samfunnsperspektiv***

Norges boligpolitiske strategi er at kommunene omkring i landet skal tilrettelegge for et tilstrekkelig antall boliger for innbyggerne (Veiviseren.no, 2018). Det tas derfor utgangspunkt at det er i samfunnets interesse at «fortettingsområder» markert i kommuneplanen blir regulert og at det deretter bygges boliger på eiendommen. På bakgrunn av dette er det interessant å se nærmere på hypotesen om at eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA) ikke blir utviklet i tråd med det som ønskes i overordnede arealplaner.

***Myndighetsperspektiv***

Tematikken kan være interessant for myndighetene ved at årsakene til at eiendommer ikke utvikles i tråd med kommuneplanen avdekkes. Konkurransetilsynet trekker frem at et konkurransefremmende tiltak er å regulere flere arealer til boligformål, men dette hjelper imidlertid ikke dersom boligutviklere og grunneiere velger å ikke utvikle- og bygge ut disse tomtene (Konkurransetilsynet, 2015, p. 3). Denne studien tar utgangspunkt i utfordringer knyttet til utviklingsprosesser fra grunneiers perspektiv, som gjør at kommunen kan få økt innsikt i hvordan grunneiere og utbyggerne tenker, og opplever dagens klima for boligutvikling.

***Utviklerperspektiv***

Tematikken i oppgaven antas å være interessant for utbyggerne på bakgrunn av at reguleringsprosessen ifølge Barlindhaug & Nordahl (2011) innebærer høy usikkerhet knyttet til behandlingstid og reguleringsutfall (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 47). Teoristudiet indikerer at aktører kan oppleve reguleringsprosessene som uforutsigbare og utfordrende (Konkurransetilsynet, 2015, p. 2). Studiens tema kan forhåpentligvis bidra til at utviklere kan få økt innsikt i andre aktørers dyrekjøpte erfaringer og kanskje lære noe av disse.

***Forskningsperspektiv***

Ved Institutt for arkitektur og planlegging ved NTNU har det blitt forsket relativt omfattende på temaer knyttet til byutvikling, fysisk planlegging og fortetting. Fra et forskningsperspektiv vil denne oppgaven muligens tilføre noe nytt ved å sette søkelys på utviklingsprosesser som ikke går som planlagt eller ikke blir igangsatt i det hele tatt, i områder hvor det i utgangspunktet ønskes fortetting.

**1.2 Formålet med masteroppgaven**

Oppgaven søker i første omgang å bekrefte eller avkrefte hypotesen om at utviklingsprosesser for eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA) faktisk bremser eller stopper helt opp. Dersom dette er tilfellet vil det avdekkes *typiske* årsaker til at fenomenet inntreffer. Deretter vil oppgaven gå i dybden for å avdekke de bakenforliggende årsakene til at eiendommer ikke utvikles i tråd med kommuneplanen. I denne sammenheng vil det være spesielt aktuelt å undersøke hva som gjør

at reguleringsprosesser mister fremdrift og hvordan grunneierne opplever rammevilkårene for utvikling av eiendom til boligformål i Oslo kommune.

Det er det ønskelig å avdekke om utviklere har for høye forventninger ved kjøpstidspunktet og om de er for optimistiske til volum og utnyttelse på utviklingstomter. En hypotese er at ulike utbyggere har kjøpt eiendommer hvor lønnsomheten i prosjektet er basert på en utnyttelsesgrad som viser seg å ikke være realiserbar i praksis, som kan skyldes at rammevilkårene endrer seg i takt med det politiske klimaet. En annen årsak kan være at det ikke er ønskelig å omregulere eiendommen fordi eiendommen tilfører grunneieren en form for verdiskaping eller utgjør en annen verdi for grunneier eller at det ikke fremstår som lønnsomt. Til slutt vil det presenteres ulike tiltak som kan iverksettes for å hindre at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt.

### 1.2.2 utfordringer knyttet til valgt tema

Studien omfatter ti ulike eiendommer. Dette ansees ikke som et tilstrekkelig antall i utvalget for å konkludere med at dette er representativt for at øvrige eiendommer i Oslo kommune. Tre av eiendommene som inngår i studien ble funnet på bakgrunn av tips fra tidligere intervjuobjekter. Dette kan medføre at visse typer utfordringer utgjør en større andel av casestudien, sammenlignet med hva som er sannsynlig årsakssammenheng til at fenomenet oppstår i virkeligheten.

Utfordringene med valgt tema er også at respondentene kan være overdrevent negative til myndigheter og rammevilkårene som ligger til grunn for utvikling av fast eiendom i Oslo kommune, fordi studien fokuserer på prosjekter som ikke nødvendigvis har utviklet seg som informantene ønsker med tanke på prosess, fremdrift og muligens endelig resultat. Oppgaven har dermed en klar agenda som er å undersøke utviklingsprosesser hvor det ofte har oppstått problemer. Dette antas å påvirke forskningsmaterialet i betydelig grad.

## 1.3 Problemstilling

På bakgrunn av valgt tematikk er følgende problemstilling utformet:

*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt, for eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA).*

Som et supplement til problemstillingen er det utformet tre forskningsspørsmål som skal bidra til å belyse problemstillingen. I tillegg skal forskningsspørsmålene bidra til å fange opp informasjon og kunnskap som bidrar til at problemstillingen blir tilstrekkelig besvart.

### 1.3.1 Forskningsspørsmål

Forskningsspørsmål 1: «*Stemmer det at utviklingsprosesser for eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel kan bremse eller stoppe opp?*». Forskningsspørsmålet skal være med på å bekrefte eller avkrefte den innledende hypotesen og bidra til å sikre at tematikken er relevant.

Forskningsspørsmål 2: «*Hva er typiske årsaker til at reguleringsprosesser bremser eller stopper helt opp?*». Dette forskningsspørsmålet er rettet spesifikt inn mot plan- og reguleringsprosessen hvor hensikten er å avdekke hvilke delprosesser som er den største utfordringen og hvilke faktorer som bidrar til at prosessen som helhet mister fremdrift. Formålet er å undersøke dynamikken mellom grunneier, etater og politikerne og hva som eventuelt kan bidra til konflikter eller uenigheter mellom partene.

Forskningsspørsmål 3: «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt?*». Dette forskningsspørsmålet søker å avdekke årsaker til at grunneiere ikke har igangsatt utviklingsprosessen for eiendommen.

### 1.3.2 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven er utarbeidet fra en «*grunneiers*» og «*utbyggers*» perspektiv. Studien er også avgrenset til Oslo kommune for å gjøre de ulike prosjektene som inngår i studien mest sammenlignbare når det kommer til rammevilkår og regulatorisk prosess. Studien fokuserer på områder i Oslo der det er politisk velvilje til utbygging i form av overordnede arealplaner, som ofte er i nærheten av kollektivknutepunkter. Studien vil dermed ikke ta for seg eiendommer i perifere områder hvor det er total mangel på infrastruktur eller andre årsaker som gjør det svært omfattende å iverksette utvikling av området.

I tillegg opererer Oslo kommune med en parlamentarisk modell, i motsetning til resten av kommunene på Østlandet som benytter en formanskapsmodell (Oslo kommune, 2019). Å sammenligne disse to styringsformene i en komparativ analyse med hensyn på plansaker kunne vært en studie i seg selv, og vil ikke være et tema i denne oppgaven. Oppgaven vil heller ikke ta for seg det politiske spørsmålet hvorvidt det avsettes tilstrekkelig areal til bebyggelse i overordnede kommuneplaner for Oslo kommune. Det vil heller ikke fokuseres på ulike politiske konstellasjoner og ulike partiers meninger knyttet til boligpolitikk. Fokuset i oppgaven vil derimot være rettet mot politikerne sin rolle i arealplanleggingen samt vurdering av de mulighetene og risikofaktorene som preger den politiske behandlingen av reguleringssaker.

## 2.0 Teori og litteratur

---

I denne delen presenteres viktige begreper og terminologi samt aktuell litteratur for å belyse valgt problemstilling.

### 2.1 Begreper og terminologi

**KPA:** Kommuneplanens arealdel

**PBE:** Oslo kommune Plan- og bygningsetaten

**PBL:** Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

**Akkvisisjon:** Ved bruken av begrepet akkvisisjon i oppgaven menes «fordelaktig ervervelse» av utviklingseiendom (Store Norske Leksikon, 2018). Den som har de operative oppgavene i forbindelse med å erverve utviklingspotensial kalles akkvisitør (Kristoffersen, 2014).

**Avkastningskrav:** Følgende definisjon av *avkastningskrav* legges til grunn for bruk av begrepet i oppgaven «*Avkastningskravet for en investering skal reflektere hvilken avkastning eierne og andre kapitalleverandører kan oppnå ved alternativ plassering av kapitalen med samme risiko som denne investeringen*» (Lederkilden, 2019).

**Eiendomsutvikling:** Harald Bøvre sin definisjon av eiendomsutvikling legges til grunn i oppgaven. «*Med eiendomsutvikling menes ideer og konsepter, planformell håndtering, teknisk endring og transaksjoner med fast eiendom med sikte på verdiskaping fra et forretnings- eller samfunnsmessig perspektiv*» (Bøvre, 2018).

**Fortetting:** Med bruken av begrepet i oppgaven menes «*Fortetting, økning i arealutnyttelsen i eksisterende bebyggelse, (..)*» (Store Norske Leksikon, 2015).

**Fysisk planlegging:** Fysisk planlegging er «*planlegging som søker å styre ulike former for endring eller tilløp til endring i de fysiske omgivelsene*» (Børrud, 2005).

**Grunneier:** Når dette begrepet benyttes i oppgaven siktes det til aktører som er «*eier av grunneiendom*» (Det Norske Akademis Ordbok, 2019). Dette begrepet vil typisk brukes for å beskrive aktører i oppgaven som disponerer eiendom, men som ikke har utviklet eller bygget på tomten. Dette kan være både finansielle investorer eller andre aktører som disponerer er grunneier av andre årsaker.

**Markedsverdi og investeringsverdi:** Markedsverdi og investeringsverdi er de to mest sentrale verdibegrepene. I følge Bærug er forskjellen på de to begrepene «*Der markedsverdien er verdien ved salg av eiendommen, er investeringsverdien verdien av å ha eiendommen*». Investeringsverdien er imidlertid ulik for ulike personer og bedrifter (Bærug, 2017, p. 133).

**Reguleringsrisiko:** Når begrepet reguleringsrisiko benyttes i oppgaven menes «*Potensielle fordeler eller ulemper som hefter ved offentlige reguleringsbeslutninger i forhold til enkeltaktørers interesser og prioriteringer*» (Nordahl, 2014, p. 139).

**Risiko:** Følgende definisjon av risiko legges til grunn for oppgaven «*Risiko defineres som sannsynligheten for at en usikker hendelse skal inntreffe multiplisert med konsekvensen, det vil si den potensielle virkningen av hendelsen*» (Samset, 2014, p. 52).

**Usikkerhet:** Ved bruk av begrepet i oppgaven menes «*Grad av usikkerhet er et uttrykk for mangel på informasjon for å kunne ta den beslutningen som sikrer at ønsket tilstand realiseres*». Usikkerhet består av både risiko og muligheter. (Samset, 2014, p. 59).

**Utbygger:** Begrepet brukes om *grunneiere* som har igangsatt eller forsøkt å igangsette utvikling av en tomt. Begrepet brukes synonymt med ordet *eiendomsutvikler* som omfatter aktører som driver med virksomhet relatert til *eiendomsutvikling*.

**Utviklingseiendom:** Bruk av begrepet utviklingseiendom i denne oppgaven menes «*Tomter og bebygde eiendommer med et videre utviklingspotensial*» (Bærug, 2017, p. 120).

## Del 1 av teori: Politiske- og regulatoriske rammevilkår i arealplanleggingen

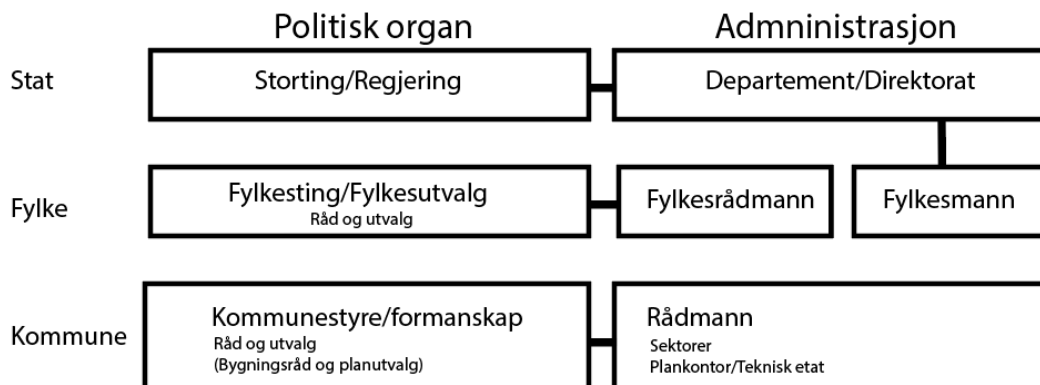
---

Den første teoridelen søker å gi leseren bakgrunnsinformasjon om hvilke politiske og regulatoriske rammevilkår som påvirker utbyggere og grunneiere som opererer i Oslo kommune. Først presenteres byutvikling og planhierarkiet med fokus på de ulike myndighetsnivåene i arealplanleggingen. Deretter presenteres årsakene til at reguleringsprosesser mister fremdrift, både fra utbyggers og kommunens perspektiv. Videre presenteres teori knyttet til Oslo kommunes fortettingsstrategi basert på gjeldende kommuneplan.

### 2.2 Planhierarkiet

Eiendomsutvikling er ifølge Medalen (2006) nært beslektet med fysisk planlegging (Medalen, 2007, p. 4). Fysisk planlegging i Norge er hierarkisk organisert fordelt på sentrale-, regionale- og lokale planmyndigheter. Det betyr at kommunal planlegging må ivareta nasjonale og regionale interesser som hjemlet i Plan- og bygningsloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dette innebærer at kommunen blant annet kan vedta juridisk bindende planvedtak, så lenge de opererer innenfor rammene som er gitt på nasjonalt og regionalt nivå. I henhold til PBL § 3-1 tredje ledd fremkommer det at «*Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig*» (Plan- og bygningsloven, 2009).

Dette kan tolkes som at myndighetene skal legge til grunn arealplanlegging som ikke utgjør vesentlig ulempe for tiltakshaver.



Figur 1: Figuren viser oppbyggingen av Norge sitt politiske og administrative system egen tilvirkning basert på (Fiskaa, 2014, p. 31)

### 2.2.1 Statlig planlegging

Statlig planlegging innebærer planvedtak og retningslinjer på et overordnet nivå med hensikt om å ivareta nasjonale- eller regionale interesser i planleggingen (Plan- og bygningsloven, 2009). Statlig planleggingsmyndighet fungerer som en konfliktløser og innehar en veiledende rolle for den lokale planleggingen.

#### ***Desentraliserte planleggingsorganer***

Fylkesmannen er en del av statens desentraliserte planleggingsorgan og opererer på regionalt- og lokalt nivå, slik det fremkommer i figur 1. Fylkesmannens rolle er å sørge for at arealplanleggingen som foregår på kommunalt nivå og fylkesnivå er i henhold til Plan- og bygningsloven og i tråd med statlige planer. Fylkesmannen har rollen som statlig representant for ulike sektorinteresser som blant annet landbruk, forurensing, miljø, naturvern, friluftsliv, barn og unges interesser (Fiskaa, 2014, p. 33). Videre har fylkesmannen innsigelsesrett og har mandat til å bryte inn i arealplaner som strider med nasjonale- eller regionale særinteresser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

### 2.2.2 Regional planlegging

Fylkeskommunen skal samordne planleggingen mellom kommunal- og statlig planlegging. Den regionale planleggingen på fylkesnivå omfatter blant annet å foreslå- og vedta regionale planer, faglig veiledning til kommuner i reguleringsprosesser, eventuelle innsigelser eller uttalelser til arealplaner (Fiskaa, 2014, p. 33).

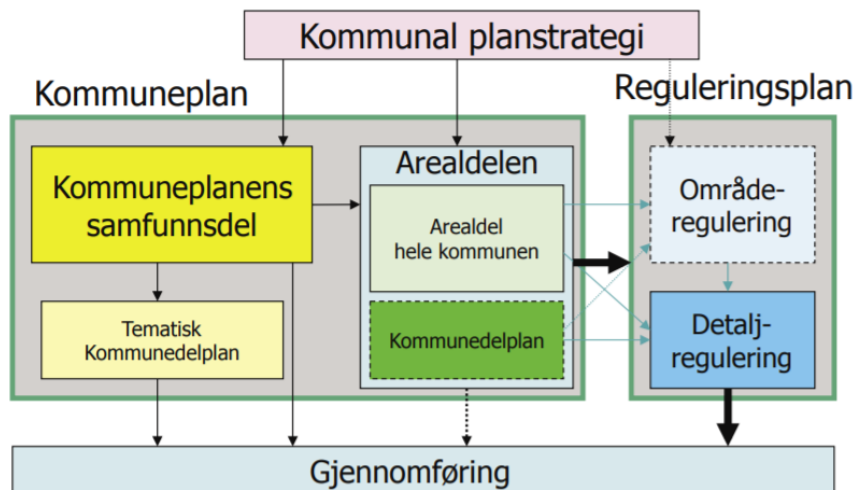
### 2.2.3 Kommunal planlegging

Ifølge Fiskaa (2014) foregår hovedandelen av arealplanleggingen på kommunalt nivå (Fiskaa, 2014, p. 34). Kommunens rolle i planleggingen har endret seg de seneste årene (Jensen, 2014, p. 123). Jensen

karakteriserer kommunens nye oppgaver for mål- og rammestyring av planprosessene. På bakgrunn av dette er det i høy grad opp til private aktører å gjennomføre byutviklingsplanene kommunen har utarbeidet.

Kommunen må forholde seg til overordnede planer og prinsipper, men har selv ansvar for å forvalte arealer og naturressurser internt i kommunen, gjennom konkrete arealplaner og tiltak (Fiskaa, 2014, p. 34). På bakgrunn av overordnet plangrunnlag utarbeidet på statlig og regionalt nivå, utformer kommunene en planstrategi i form av kommuneplaner. I disse planene fremkommer det hva slags strategiske grep som skal gjennomføres i kommunen knyttet til byutvikling (Veiviseren, 2018). I tillegg jobber kommunen kontinuerlig med utarbeidelse- og behandling av reguleringsplaner. Kommunen bidrar også med merknader til planer som behandles på statlig- og regionalt nivå, og behandler også byggesaker og andre enkeltsaker som kontinuerlig foregår i kommunen.

Dersom planleggingen på lokalt nivå ikke ivaretar særinteressene til nasjonal- og regional planmyndighet kan disse planmyndighetene fremme *innsigelse* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dette kan eksempelvis gjelde utformingen av KPA eller reguleringsplaner. Fylkesmannen har rollen som megler mellom innsigelsesorganet som fremmer innsigelse og kommunen. Dersom saken ikke løses hos fylkesmannen går den videre til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).



Figur 2: Planhierarkiet (Miljøverndepartementet, 2012).

### **Kommuneplan**

Hensikten med utarbeidelsen av kommuneplaner er å formalisere gjeldende byutviklingsstrategi (Fiskaa, 2014, p. 49). I tillegg skal kommuneplanen danne rammer for hva slags samfunnsmessige oppgaver og behov som skal løses i planleggingen. Kommuneplanen skal bestå av både en samfunnsdel og en arealdel (KPA). Samfunnsdelen inneholder overordnede mål samt gjeldende byutviklingsstrategi (Oslo kommune, 2015). Arealdelen er juridisk bindende, og inkluderer kart og



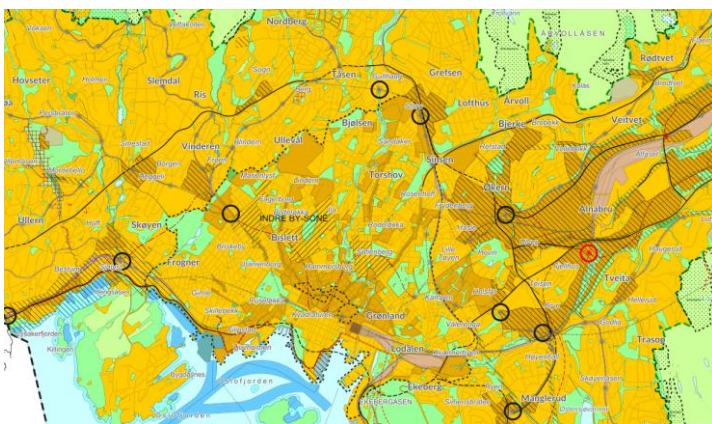
bestemmelser. Denne delen av kommuneplanen er mest sentral for oppgaven, og dokumentet illustrerer hvordan arealdisponeringen skal foregå i kommunen. Samfunnsdelen og arealdelen henger sammen ved at forutsetningene for samfunnsdelen i kommuneplanen illustreres og konkretiseres i arealdelen (Fiskaa, 2014, p. 49). Kommuneplanen danner de overordnede rammene for nye reguleringsplaner og byggesaker.

### ***Kommuneplan for Oslo kommune***

Gjeldende kommuneplan for Oslo kommune er «*Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030*», og ble vedtatt av bystyret i Oslo (Oslo Kommune, 2015). Kommuneplanen for Oslo kommune er basert på blant annet regionale areal- og transportplaner for Oslo og Akershus samt det politiske klimaet i Oslo som var gjeldende i perioden planen ble utarbeidet. Byutviklingsstrategien i gjeldende kommuneplan for Oslo er å utvikle nye områder gjennom en knutepunkts- og banebasert byutviklingsstrategi.

Hovedinnholdet i KPA er relativt lik på tvers av kommunene i Norge, men kan fremstilles på ulike måter. Hensikten med KPA for Oslo kommune er å illustrere områder hvor dert er ønsket økt grad av fortetting, i form av byggesoner. Byggesonene i gjeldende KPA er i all hovedsak anvist med arealformålet bebyggelse og anlegg hvor områder regulert til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur også inngår (Oslo Kommune, 2015, p. 8). I stedet for å bruke konkrete arealformål i KPA, benyttes rekkefølgekrav for å sikre tilstrekkelig arealer til teknisk og sosial infrastruktur, offentlige rom, energiforsyning, omlegging av høyspentlinjer og leke- og idrettsområder. Dette er for å skape en robust plan som kan forbli relevant over flere år.

Oslo kommune er delt inn i indre og ytre by i gjeldende kommuneplan, som omfatter delområder med ulik grad av ønsket fortetting fra politikernes side (Oslo Kommune, 2015, pp. 26 - 27). Indre by er delt inn i *utviklingsområder* og *transformasjonsområder*, mens ytre by er delt inn i *utviklingsområder*, *kollektivknutepunkter* og *stasjonære områder*. I vedlegg 1 finnes en egenprodusert tabell som illustrerer føringene til de ulike byggesonene i kommunen.



Figur 3: Figuren viser et utsnitt fra KPA for Oslo kommune (Oslo kommune, 2019).

### ***Reguleringsplanlegging***

Reguleringsplaner er en detaljert oppfølging av arealdisponeringen i KPA som ofte utarbeides i forbindelse med utbygging av enkelte områder- eller enkeleieendommer (Fiskaa, 2014, p. 51). Fiskaa (2014) beskriver reguleringsplanen som en slags «arbeidstegning» for utforming av bygninger, veier og annen infrastruktur innenfor et gitt område (Fiskaa, 2014, p. 53). En vedtatt reguleringsplan er et politisk besluttet dokument hvor kommunestyret avveier ulike fordeler og ulemper som oppleves med forslaget. I henhold til loven er det to typer reguleringsplaner, *område-* og *detaljreguleringsplaner* (Plan- og bygningsloven, 2009). Reguleringsplaner skal i henhold til Plan- og bygningsloven inneholde planbestemmelser med tilhørende plankart, som er juridisk bindende, samt en planbeskrivelse som ikke er juridisk bindende (Grunnloven, 1814).

Reguleringsplaner skal utarbeides i følgende tilfeller (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, p. 9):

- Prosjektet gjelder et større bygge- og anleggsarbeid som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I slike tilfeller kan det også stilles krav til konsekvensutredning (KU) for å sikre at omgivelsene blir ivaretatt.
- Dersom det kreves i arealdelen i kommuneplan eller kommunedelplan.
- Kommunens planstrategi krever utforming av reguleringsplan.
- Dersom det er krav om detaljregulering i overordnet områdeplan.

### ***Områderegulering***

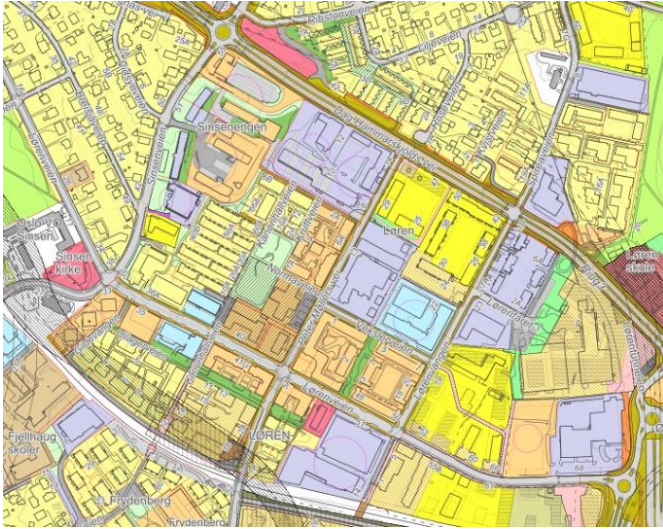
Hovedformålet med områdeplaner er å danne en overordnet struktur for bruk, vern og utforming av fysiske omgivelser for videre detaljering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, p. 17).

Områdereguleringer er kommunens verktøy for å sikre helhetlige planmessige grep som typisk inneholder flere enkelteieendommer og grunneiere i tilfeller hvor dette ikke er tilstrekkelig sikret i kommuneplan eller kommunedelplan. Et eksempel på pågående planprosess er områdereguleringen for Skøyen. Hvilke områder som skal bli gjenstand for områdereguleringer avgjøres som en del av kommunens planstrategi som avklares i fire-års perioder. Planene utarbeides først og fremst av kommunen, men kan etter avtale også utføres av andre myndigheter eller private i et samarbeid. Områdereguleringer kan stille krav om ytterligere planmessig avklaring i form av detaljreguleringsplan (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, p. 18).

### ***Detaljregulering***

Hovedformålet med utarbeidelsen av detaljplaner er å tilrettelegge for gjennomføring av konkrete utbyggingsprosjekter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, p. 19). Slike planer omfatter som regel mindre arealer og en økt detaljeringsgrad sammenlignet med områdeplaner. Detaljplaner kan utarbeides av private eller offentlige forslagsstillere herunder kommunen.

Detaljreguleringsplaner utformes i de tilfeller hvor det kreves i bestemmelsene til områdeplaner, eller av andre årsaker er behov for omregulering av eiendommen. I tillegg brukes detaljplaner ofte i tilfeller der kommuneplanen krever reguleringsplan, uten krav om områderegulering.

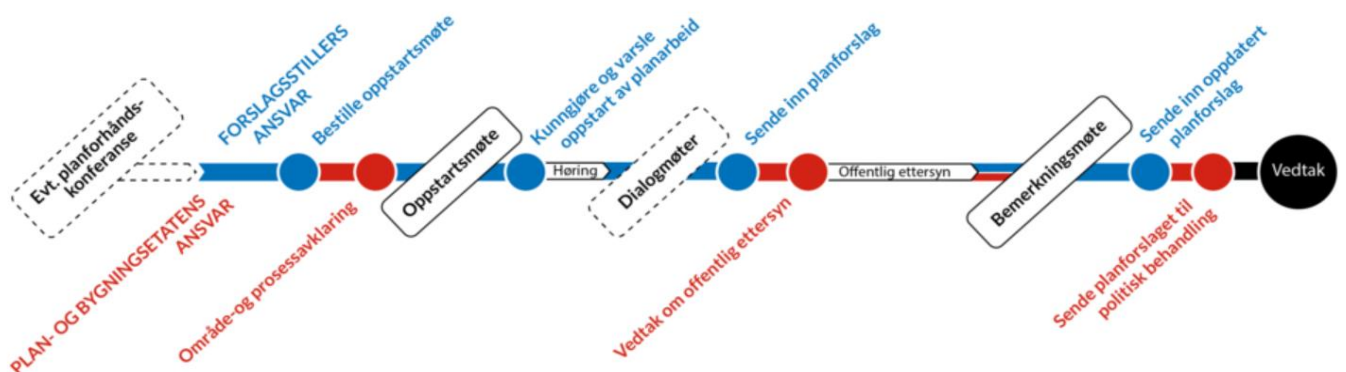


Figur 4: Reguleringskart over et tilfeldig område i Oslo kommune (Oslo kommune, 2019)

### **Saksgangen reguleringsprosessen**

Saksgangen for reguleringsprosesser fremkommer i figur 4 nedenfor. Ifølge Plan- og bygningsetaten skal forslagsstillers planforslag hensynta følgende elementer fra saksgangen (Oslo Kommune, 2019):

- *Område- og prosessavklaringen fra PBE*
- *Referatet fra oppstartsmøtet og forhåndsuttalelsene som har blitt mottatt i forbindelse med kunngjøring og varsling om oppstart av planarbeid*
- *Forhåndsuttalelser fra eventuelle etater, organisasjoner eller tiltak fra medvirkningsprosessen*



Figur 5: Oversikt over saksgangen i en reguleringsprosess (Oslo kommune, 2019).

### ***Behandlingsfrist***

Behandlingsfristen for private reguleringsforslag er lovfestet i PBL § 12-11 hvor det fremkommer at kommunen skal avgjøre om planforslaget skal fremmes for politikerne eller ikke, ved å sende det på offentlig høring og ettersyn (Plan- og bygningsloven, 2009). Behandling av innsendt planforslag gjennomføres i løpet av 12 uker, mens høringen for planforslag varer i seks uker. Deretter skal sluttvedtaket for politisk vedtak gjennomføres innen 12 uker basert på PBL § 12-12, hvor det fremkommer at «*Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet*» (Plan- og bygningsloven, 2009). Utfordringen kan være å avdekke når reguleringsplanen er ferdigbehandlet. Dette er noe loven og reguleringsplanveilederen til Staten sier lite eller ingenting om (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, p. 20).

### ***Alternative planforslag***

Oslo kommune er en av kommunene i Norge som praktiserer ordningen med å lansere alternative planforslag. Dette går ut på at private planforslag blir sendt på høring, hvor Plan- og bygningsetaten i noen tilfeller legger ved sitt eget planforslag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Illustrasjonen nedenfor viser en tilfeldig reguleringssak i Oslo kommune der Plan- og bygningsetaten har lansert et alternativt planforslag. Slik det fremkommer er forslagsstillers planforslag (alternativ 1) sitt hovedgrep preget av et økt antall etasjer i høyden sammenlignet med Plan- og bygningsetaten sitt alternative planforslag (Plan- og bygningsetaten, 2019).



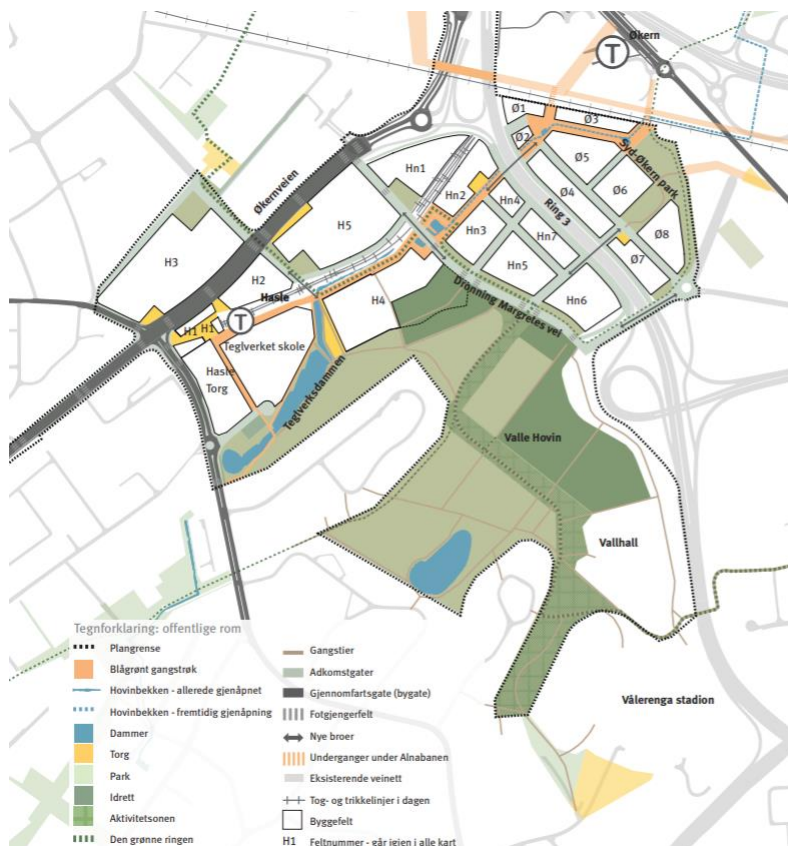
Figur 6: Tilfeldig eksempel på lansering av alternativt planforslag fra Plan- og bygningsetaten (Plan- og bygningsetaten, 2019).

### ***Rekkefølgekrav***

Rekkefølgekrav eller rekkefølgebestemmelser fremkommer som bestemmelser i reguleringsplaner. I § 12-7 19 ledd fremkommer det at «*krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert*» (Plan- og bygningsloven, 2009)».

## VPOR

VPOR står for veiledende plan for offentlig rom og er en politisk forankret plan som vedtas av bystyret (Plan- og bygningsetaten, 2014, p. 8). Planen er ikke en del av planhierarkiet presentert i tidligere avsnitt, som er håndhevet i plan- og bygningsloven. Dette medfører at VPOR i utgangspunktet ikke er juridisk bindende, men en retningsgivende prinsipplan. Hensikten med planen er å angi og konkretisere tiltak for parker, plasser, gater og gangveier som er nødvendige for en helhetlig utvikling av et område. I følge PBE skal planen fungere som grunnlag for reguleringsplanene i området «*Etablering eller oppgradering av offentlige rom- tiltak sikres i rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplaner. VPOR er grunnlaget for formuleringen av rekkefølgebestemmelser*».



Figur 7: Eksempel er hentet fra et forslag til VPOR som var til politisk behandling 29. juni 2018. Planen gjelder Hasle og Valle Hovin. Kartet viser offentlige rom- og grønnstruktur som skal etableres i området (Plan- og bygningsetaten, 2018).

## Ekspropriasjon

Reguleringsplaner danner grunnlag for ekspropriasjon, som er et tvangsmessig kjøp av eiendom (Fiskaa, 2014, p. 51). I grunnloven §105 fremkommer det at grunneiere som opplever ekspropriasjon av privat eiendom fra myndighetene skal kompenseres ved fullt vederlag fra staten (Grunnloven, 1814). I henhold til Ekspropriasjonsloven § 4 skal eiendommer verdsettes på grunnlag av den høyeste verdien av salgsverdi, bruksverdi eller gjenanskaffelsesverdi (Ekspropriasjonsloven, 1984).

## 2.2.4 Utfordringer i reguleringsprosessen

Konkurransetilsynet har gjennomført undersøkelser blant utbyggere og kommuner rundt om i Norge. Aktørene som har deltatt i undersøkelsen trekker frem manglende forutsigbarhet i reguleringsprosessen som den største utfordringen i plan- og reguleringsprosessen (Konkurransetilsynet, 2015, p. 26). I tillegg opplever de utfordringer knyttet til tidsbruken i planprosessen. Konkurransetilsynets undersøkelse viser at den totale tidsbruken i reguleringsprosessen for private planforslag som oftest er mer enn to år. Økt varighet av planprosessen øker den økonomiske usikkerheten i utviklingsprosjekter, spesielt knyttet til binding av kapital og forventet lønnsomhet i prosjekter (Konkurransetilsynet, 2015, p. 26).

### *Typiske årsaker som bremser utviklingen av eiendommer til boligformål*

Utbyggerne som har deltatt i undersøkelsene til Konkurransetilsynet (2015) trekker frem følgende årsaker de mener bremser reguleringsprosessen:

- Innsigelser eller varsel om innsigelse fra offentlige myndigheter eller fagetat
- Pålegg om kostnadskrevede rekkefølgetiltak
- Komplisert koordinering mellom grunneiere
- Manglende kompetanse, kapasitet og nødvendige avklaringer fra kommune
- Ujevn fordeling av investeringskostnader knyttet til utbygging av infrastruktur eller rekkefølgekrav
- Krav om tekniske utredninger på et sent tidspunkt i prosessen
- Arkeologiske utgravinger
- Manglende kapasitet eller kompetanse hos utbygger

(Konkurransetilsynet, 2015, pp. 26, 27)

Kommunene som er forespurt i undersøkelsen til Konkurransetilsynet trekker frem følgende årsaker til at reguleringsprosesser bremser opp eller mister fremdrift:

- Innsigelser (knyttet til kulturminner, kulturmangfold, jordvern, støy og samferdsel)
- Mangelfull kommunal saksbehandlingskapasitet
- Mangel på fagmiljø internt i kommunen
- Ikke komplett søknad i innlevert privat planforslag
- Avvik mellom planforslag og overordnet plangrunnlag og vedtatte rammebetingelser
- Endring av arealbruksformål
- Uenighet knyttet til rekkefølgekrav

(Konkurransetilsynet, 2015, p. 26)

I tillegg har rådgivningsselskapet Bygg21 utarbeidet en rapport på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med hensikt om å analysere rammevilkårene knyttet til plan- og byggeprosessene i landet for å sikre at planene gjennomføres i praksis, gir bedre forutsigbarhet og lavere kostnader (Bygg21, 2016, p. 3). I rapporten har Bygg21 identifisert tre hovedfaktorer de mener er sentrale for at reguleringsplaner ikke er realiserbare i praksis (Bygg21, 2016, p. 7):

- *Utbyggingspotensialet i planene er ikke tilstrekkelig til å dekke de samlede kostnadene som følger av planenes rekkefølgekrav.*
- *Planene er så detaljerte at de etter relativt kort tid ikke kan tilpasses endringer i markedet og derfor nødvendiggjør ny regulering.*
- *Rekkefølgekrav låser prosjektene tidsmessig slik at de ikke kommer i gang eller blir stoppet underveis.*

## Del 2 av teori: Eiendomsutvikling fra et kommersielt perspektiv

---

Denne delen av litteraturstudiet søker å belyse eiendomsutvikling fra et kommersielt perspektiv. Den påfølgende teoridelen vil danne bakgrunnen for å forstå de vurderinger utbyggere foretar for å vurdere risiko og potensiell lønnsomhet for utviklings eiendommer. I tillegg vil det presenteres teori knyttet til hva som skal til for at grunneier ønsker å selge en tomt sammenlignet med å fortsette med eksisterende eierskap.

### 2.6 Økonomiske vurderinger i utviklingsprosjekter

Hensikten med dette kapitlet er å danne de teoretiske rammene for hvilke faktorer som påvirker lønnsomheten til eiendomsutviklingsprosjekter samt hvordan utbyggere verdsetter eiendommer til boligformål i investeringsfasen. Målet er at leseren skal forstå hva utbyggeren legger til grunn for å komme frem til hva de kan betale for en eiendom, for å oppnå ønsket avkastning i et potensielt utviklingsprosjekt.

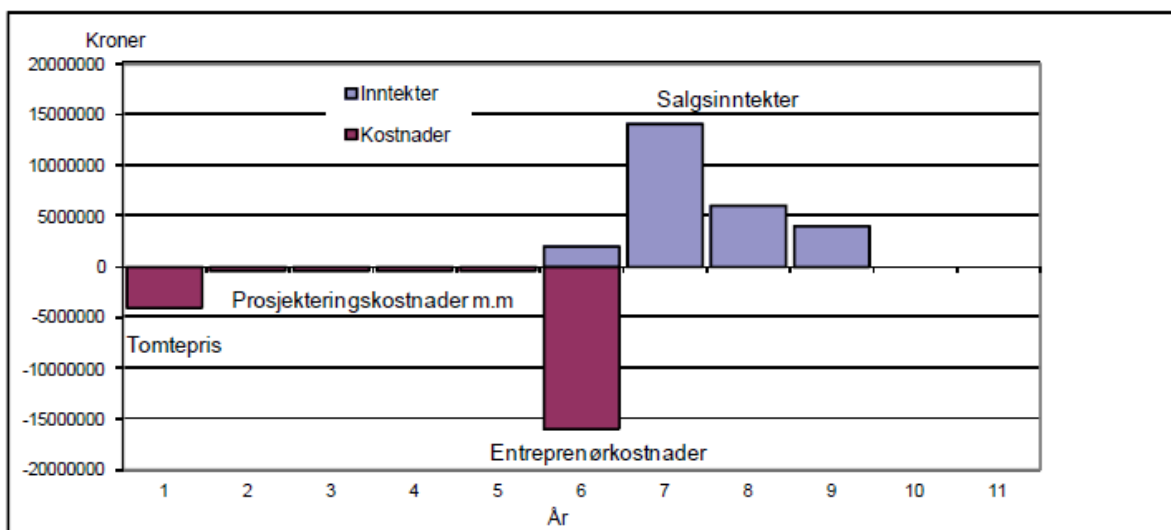
#### 2.6.1 Kostander i utviklingsprosjekter

Et byggeprosjekt starter ifølge Barlindhaug og Nordahl med ervervelsen av en tomt. Det finnes imidlertid unntak som blant annet innebærer opsjonsavtaler eller andre oppgjørsformer hvor betalingen for tomten blir lagt fremover i tid (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 41). Etter tomteervervelsen følger prosjekterings-, regulerings- og administrasjonskostnader. Dersom egenkapitalen ved tomtekjøpet ligger på for eksempel 50 prosent vil det i tillegg påløpe finanskostnader fordi resterende andel av tomtekjøpet må finansieres med lån (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 42). Denne finansieringsløsningen kalles ofte tomtelån. Jo lengre tid det tar mellom tomtekjøp og tidspunktet for byggestart, jo høyere finansieringskostnader vil tradisjonelt påløpe. I

tillegg kan det påløpe ekstra finansieringskostnader dersom kostnader knyttet til eksterne rådgivere ved transaksjon, prosjekterings- eller reguleringsfasen finansieres med lån. I tillegg er det vanlig å ta et byggelån for å betale entreprenører og andre aktører i byggefasen for arbeidet som blir utført. På bakgrunn av dette må en utbygger øke utnyttelsen eller salgsprisen pr. kvm. for en utviklingseiendom og samtidig få ned kostnadene for å oppnå økt lønnsomhet i prosjektet (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 45).

### 2.6.2 Inntekter i utviklingsprosjekter

Utbyggeres inntekter består av salgsinntektene fra det salgbare arealet i prosjektet. Deler av inntektene i et boligprosjekt kommer fra forhåndssalg av boligeneheter, mens resten av salgsinntektene opptrer fra forhåndssalg og frem til ferdigstillelse og eventuelt etter at bygget står ferdig (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 41). Dette fremkommer i figur 8. Det medfører at utsalgspris pr. kvadratmeter samt tillatt bygningsvolum på eiendommen utgjør hovedandelen av inntektssiden i et eiendomsutviklingsprosjekt og dermed er avgjørende for lønnsomheten i prosjektet. I tillegg vil eventuelle leieinntekter fra eksisterende bebyggelse frem til riving og igangsetting av bygging være positivt for lønnsomheten i prosjektet (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 41).



Figur 8: Grafisk fremstilling av kostnader og inntekter i et boligbyggingssprosjekt (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 41).

### 2.6.3 Verdsettelse av utviklingseiendom

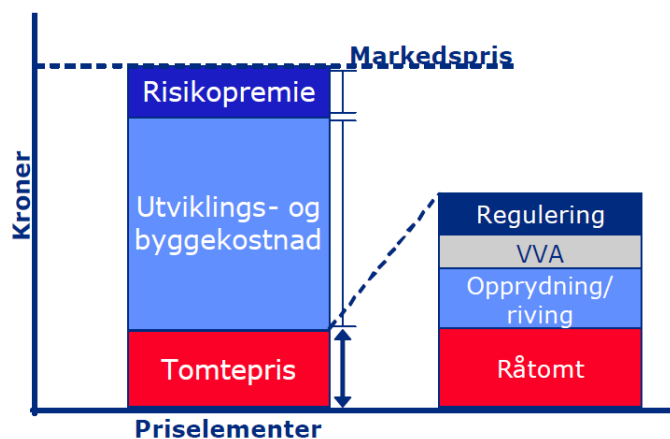
Ifølge Berug er verdsettelse av fast eiendom den prosessen som leder frem til en formening om eiendommens verdi (Bærug, 2017, p. 13). Denne prosessen utgjør et sentralt beslutningsgrunnlag for hvorvidt en akkvisitør ønsker å gjennomføre en transaksjon eller ikke. I tillegg danner vurderingene i investeringsfasen forutsetningene for hva som kreves fra prosjektet i utviklings- og reguleringsprosessen knyttet til blant annet inntekter, kostnader, arealer for å opprettholde lønnsomhetsforventningen som ble lagt til grunn på transaksjonstidspunktet.



### **Residualmetoden**

Det finnes en rekke ulike metoder som benyttes for verdsettelse av utviklingseiendom. Denne oppgaven er avgrenset til *residualmetoden* på bakgrunn av at Econ Analyse omtaler residualmetoden som «én generelt akseptert prismodell» (Econ Analyse, 2005, p. 15). Residualmetoden klassifiseres ifølge Bærug som en *investeringsmetode* for verdsettelse av fast eiendom (Bærug, 2017, p. 120). Dette er fordi man ved denne metoden etterligner investorens vurdering av lønnsomheten av å kjøpe en gitt utviklingseiendom. En investor som bruker residualmetoden vil ofte tenkte «Hva kan jeg betale for tomten for å oppnå ønsket avkastning, gitt risikoen i prosjektet?».

Prinsippet i residualmetoden går ut på at investoren regner på realisasjonsverdien på en potensiell utviklingseiendom i form av forventet utbyggingsvolum, hvor tomteverdien er et restledd man regner seg bakover til. Ifølge Econ Analyse er verdien på en utviklingseiendom kort fortalt markeds- eller salgsværdien av det som kan bygges på tomten, minus utviklings- og byggekostnader samt utviklers risikopremie (Econ Analyse, 2005, p. 15). I Econ Analyse (2005, p. 22) fremkommer det at «Det er bred enighet om at utbyggbart eller salgbart areal er den nærmest enerådende faktoren for å bestemme verdien av et utbyggingsområde».



Figur 9: Tomteverdi som en residual (Econ Analyse, 2005, p. 15).

#### 2.6.4 Avkastningskrav og lønnsomhet i utviklingsprosjekter

Jo høyere risiko forbundet med prosjektet, jo høyere avkastningskrav vil en utbygger kreve for å gjennomføre kjøpe en tomt (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 42). Informantene til Barlindhaug og Nordahl opererer med et avkastningskrav for hele prosjektet på mellom 12-15 % for kjøp av utviklingseiendom. Denne avkastningen kan være for eksempel en dekningsgrad, som forteller i prosent av hvor mange prosent av salgsinntekten som er igjen til å dekke faste kostnader og profitt (Altinn, 2019). Resultatmargin kan også brukes som avkastningsmål som er resultat før skatt dividert på salgsinntekt (Finansleksikon, 2019).

Dersom en investor legger til grunn 12 til 15 prosent avkastning for prosjektet i sin helhet påpeker Barlindhaug og Nordahl at avkastningen på egenkapitalen typisk vil være på omtrent 20 prosent, på grunn av at prosjektet benytter lånt kapital i tillegg til egenkapital (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 42). Forholdet mellom egenkapital og gjeld har stor innvirkning på egenkapitalavkastningen til prosjekter, som er eksemplifisert i tabell 1.

<b>Prosjekt:</b>	<b>Resultat før skatt / egenkapital = Egenkapitalavkastning (før skatt)</b>
Prosjekt 1	10 MNOK / 100 MNOK = 10 % egenkapitalavkastning før skatt
Prosjekt 2	10 MNOK / 70 MNOK = 14,3 % egenkapitalavkastning før skatt

*Tabell 1: Regnestykket viser effekten av lavere egenkapitalandel på egenkapitalavkastningen i to fiktive prosjekter. De to prosjektene har det samme resultat før skatt, men prosjekt 2 har mindre egenkapital i prosjektet som gir økt avkastning på egenkapitalen i dette prosjektet, sammenlignet med prosjekt 1. Formelen for egenkapitalavkastning kan finnes i vedlegg 2 (egenprodusert eksempel).*

### 2.6.5 Grunneiers disposisjoner

Ifølge Econ Analyse vil tilbudet av tomteareal hovedsakelig bestemmes av fysisk tilgang på tomter, offentlig regulering av landareal og grunneiernes disposisjoner (Econ Analyse, 2005, p. 17). I denne studien er det grunneiers disposisjoner som er av interesse, altså hva som skal til for at en grunneier ønsker å tilby en tomt til boligformål.

I rapporten til Econ Analyse fremkommer det at «*sannsynligheten for at en grunneier vil tilby en tomt til boligformål er en stigende funksjon av prisen i dag og rentenivået, og en fallende funksjon av forventet fremtidig verdi på tomten og verdien av tomten i alternativ anvendelse*» (Econ Analyse, 2000, p. 30). Avveiningen om grunneier bør selge i dag eller i fremtiden påvirkes dermed av dagens salgsv verdi, forventet avkastning i alternative investeringer i tiden fremover, hva slags økonomisk verdi grunneier oppnår ved å beholde eiendommen og hva slags affeksjonsverdi eiendommen har for grunneier.

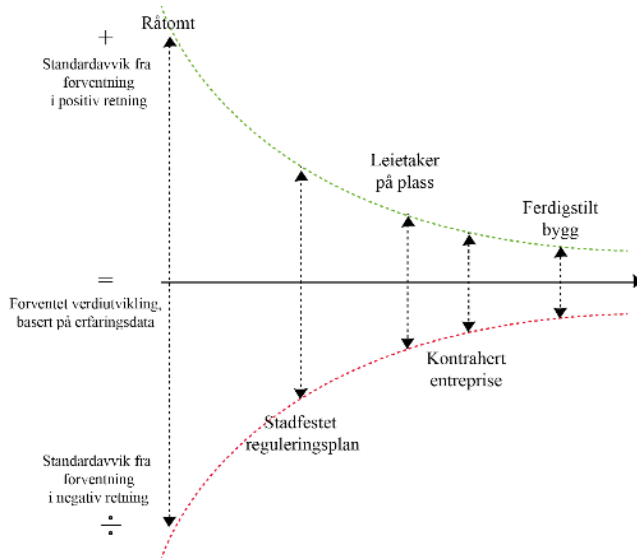
## 2.7 Usikkerhet i utviklingsprosjekter

Usikkerhet i prosjekter består av både risiko og muligheter (Samset, 2014, p. 59). Eiendomsutvikling innebærer både høy grad av usikkerhet og høy grad av påvirkningsmulighet.

### 2.7.1 Sentrale risikofaktorer i utviklingsprosjekter

Ness og Øyasæter (2018) hevder at usikkerheten er størst i startfasen av eiendomsutviklingsprosjekter, men at det avtar vesentlig etter vedtatt reguleringsplan slik det fremkommer i figur 10 nedenfor (Ness & Øyasæter, 2018, p. 20). Barlindhaug og Nordahl trekker frem fire risikofaktorer som de mener er mest sentrale for eiendomsutviklingsprosjekter. Dette innebærer risikofaktorer knyttet til

reguleringsrisiko, markedsrisiko, finansrisiko og produksjonsrisiko (Barlindhaug & Nordahl, 2011, pp. 47-50). I denne oppgaven vil fokuset ligge på reguleringsrisiko, men studien vil bevege seg noe inn på de øvrige risikofaktorene.



Figur 10: Usikkerheten og risikoen er størst i starten av et utviklingsprosjekt og er fallende utover i prosjektperioden. Figuren er egenprodusert basert på (Ness & Øyasæter, 2018, p. 21).

### **Reguleringsrisiko**

Det er ofte stor usikkerhet knyttet til reguleringsprosesser i form av behandlingstid og reguleringsutfall (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 47). Bjarne Meel mener at «reguleringsstatus har en klar sammenheng med verdi» (Meel, 2014, pp. 98, 99). Dette er fordi uregulerte tomter ofte innebærer høy usikkerhet knyttet til reguleringsfallet i form av tidsbruk og endelig tillatt areal. Hvorvidt en tomt er avsatt til byggeområde i KPA og eventuelt omfattes av område- eller detaljregulering vil være med å påvirke investors oppfatning av reguleringsrisikoen for utvikling av eiendommen.

### **Finansrisiko**

Barlindhaug og Nordahl trekker frem endringer i rentesatser på tomtelån og byggelånet som de største finansrisikoene i utviklingsprosjekter (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 50).

### **Markedsrisiko**

Det vil alltid være stor usikkerhet knyttet til fremtidige salgspriser fordi det ofte går langt tid fra transaksjonstidspunktet for tomt til ferdigstilling av boligene som slår direkte inn på lønnsomheten i prosjektet. (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 49).

## 3.0 Metode

---

I dette kapittelet vil det redegjøres for ulike metoder og verktøy som har blitt benyttet til innhenting av data for å belyse problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Det vil bli redegjort for valgt forskningsdesign som innebærer blant annet casestudie med kvalitative dybdeintervjuer.

### 3.1 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesign kan sees på som et rammeverk for å avgjøre *hvem* og *hva* som skal undersøkes samt *hvordan* undersøkelsene skal gjennomføres for å belyse og besvare en gitt problemstilling (Johannessen, et al., 2003, p. 69). Det antas å være sammensatte og komplekse årsaker til at fenomenet i valgt problemstilling inntreffer. I tillegg forventes det at årsakene til fenomenet oppstår, varierer på tvers av aktører samt geografisk plassering av tomt. Aksel Tjora hevder at kvantitative metoder gir oversikt og forklaring, mens kvalitative metoder bidrar til innsikt og forståelse (Tjora, 2017, p. 28). På bakgrunn av dette er kvalitativt forskningsdesign med casestudie blitt benyttet som metode for å få innsikt og forståelse om hvorfor utviklings- og reguleringsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt.

### 3.2 Anvendte metoder i praksis

I denne oppgaven kombineres litteraturstudie, studier av offentlige dokumenter og bruk av dybdeintervjuer for å belyse problemstillingen gjennom en casestudie. Flere metoder har blitt benyttet for å sikre høyest mulig kvalitet i forskningen. Innledningsvis er det benyttet litteraturstudie som danner fundamentet for oppgaven fra et teoretisk perspektiv. Denne bakgrunnsinformasjonen har vært nødvendig for å inneha tilstrekkelig innsikt om tematikken for å utarbeide casestudien. Deretter har det blitt gjennomført studier av offentlige dokumenter knyttet til eventuelle reguleringsaker for de ulike eiendommene som inngår i casestudien, etterfulgt av dybdeintervjuer med en informant som er grunneier eller ansatt i organisasjonen som disponerer eiendommen som inngår i studien. Offentlige dokumenter har blitt brukt kontinuerlig gjennom casestudien for å bekrefte eller avkrefte hvorvidt det som fremkommer i intervjuene i forbindelse med casestudien stemmer eller ikke.

#### 3.2.1 Litteraturstudie

Formålet med litteraturstudien er å fremskaffe tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon og et teoretisk rammeverk for å forstå tematikken og konseptene som fremkommer i studien. Undersøkelsene i litteraturstudien er basert på en bred gjennomgang og analyse av litteratur fra bøker, forskningsrapporter, nyhetssaker og andre rapporter. I litteratursøket har det blitt gjennomført konkrete søk gjennom databasene Oria, Google Scholar og Scopus for å finne relevant informasjon. Det har blitt benyttet boolske operatører som AND eller OR for å definere søk og samtidig øke sannsynligheten for å finne relevant litteratur. Fordelene med litteraturstudie er at metoden kan tilføre både bred bakgrunnsinformasjon og detaljert kunnskap knyttet til

oppgavens tema. Ulempen er at litteraturstudier er basert på en subjektiv seleksjon som kan medføre at kunne visse deler av tematikken blir belyst (Yin, 2014, p. 114).

Rapporten «*Konkurransen i boligutviklermarkedet*», skrevet av Konkurransetilsynet (2015), har vært en sentral del av bakgrunnen for oppgaven som skal forsøke å belyse hva som bremser reguleringsprosesser fra et teoretisk perspektiv. I tillegg til de strategiske søkene er snøballmetoden benyttet for å finne relevant litteratur. Rapporten fra Konkurransetilsynet referer videre annen litteratur og rapporter som har blitt benyttet i oppgaven. Dette medfører at både «*snøballmetoden*» og «*strategiske søk*» har blitt benyttet til å innhente relevant litteratur. Videre er «*Fysisk detaljplanlegging*» av Fiskaa 2014 benyttet for å danne et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om planhierarkiet og reguleringsplanlegging. Videre er «*For mange hensyn eller for lite tilrettelegging*» av Barlindhaug og Nordahl (2011) benyttet hyppig i oppgaven knyttet til reguleringsrisiko og markedsdynamikken i boligutviklermarkedet.

I tillegg er «*Prising og Transaksjoner*» av Econ Analyse (2005) benyttet som bakgrunn for hvordan eiendommer typisk verdsettes av utbyggere. Forståelsen om hvordan eiendommer verdsettes er sentralt for å forstå oppgavens problemstilling på bakgrunn av at utbyggerne som har deltatt i denne studien ofte bruker arealutnyttelsen som er lagt til grunn for investeringsbeslutningen om å kjøpe eiendommen, som et referansepunkt for hva som bør oppnås av arealutnyttelse i reguleringsprosessen, for å forsvare lønnsomheten i prosjektet. I tillegg er «*Verdsetting av fast eiendom*» av Bærug 2017 og «*Prosjekt i tidligfasen*» av Knut Samset (2014) brukt som supplement knyttet til verdsettelse av fast eiendom samt usikkerhet-, risiko- og muligheter i prosjekter.

Kildene som er benyttet i oppgaven vurderes å være av høy kvalitet og rapportene er blant annet utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning, Holte Prosjekt, Econ Analyse og Konkurransetilsynet. Dette er kompetente organisasjoner, men det er ikke kjent hvorvidt de ulike forfatterne bak de ulike rapportene har interessekonflikter som kan redusere objektiviteten og uavhengigheten til rapportene. Teorien som er benyttet i studien er delt opp i følgende to deler:

#### ***Del 1: Politiske og regulatoriske rammevilkår***

- Fysisk planlegging
- Planhierarkiet og reguleringsplanlegging
- Potensielle faktorer som kan bremse reguleringsprosesser

#### ***Del 2: Eiendomsutvikling fra et kommersielt perspektiv***

- Inntekter og kostnader som er typiske for utviklingsprosjekter
- Verdsettelse av utviklingseiendom
- Usikkerhet i eiendomsutvikling
- Grunneiers disposisjoner

### 3.2.2 Studie av offentlige dokumenter

Det har vært avgjørende å innhente offentlig dokumentasjon knyttet til de ulike eiendommene som inngår i studien. Dokumentasjon knyttet til reguleringsprosesser som er påbegynt eller forsøkt påbegynt er av spesiell interesse for å opparbeide kunnskap og saksgang i ulike saker, for å sikre at det som fremkommer i intervjuene er korrekt. I tillegg har det blitt gjort generelle søkt på internett knyttet til de ulike eiendommene som inngår i casestudien. Hensikten med dette har vært å avdekke om det er juridiske tvister knyttet til de ulike eiendommene. Fordelen med å benytte offentlig dokumentasjon som informasjonskilde er at den er objektiv og som oftest presis. Dokumentasjonen kan dermed være med på å bekrefte eller avkrefte uttalelsene til intervjuobjektene i casestudien. Ulempen med bruk av offentlige dokumenter i studien er at den kan være mangelfull eller ikke tilgjengelig i det hele tatt (Yin, 2014, p. 114).

### 3.2.3 Dybdeintervjuer

Dybdeintervjuer benyttes typisk i tilfeller hvis det er ønskelig å studere menneskers meninger, holdninger og erfaringer (Tjora, 2017, p. 114). Dybdeintervjuer er videre godt egnet for å oppnå innsikt i folk erfaringer og sosiale relasjoner (Smith, 2001, pp. 159-198). Dette stemmer godt med oppgavens hensikt, som er å belyse tilsvarende fenomener innenfor eiendomsutvikling i form av blant annet samhandlingen mellom grunneiere, utbyggere, etater, samt andre myndigheter og politikere.

#### ***Undersøkelsens utvalg***

Kvalitative intervjuer søker å gå i dybden. Dette medfører at utvalget i studien ikke bør være for stort, men samtidig ikke være for snevert. På bakgrunn av valgt problemstilling er det bestemt at casestudien skal bestå av ti tomter hvor én eller flere nøkkelpersoner tilknyttet hver tomt har blitt intervjuet. Tomtene er av ulik størrelse og har forskjellig geografisk plassering i Oslo kommune. Studien er avgrenset til Oslo kommune for i høyest mulig grad sikrer at de ulike analyseenheter i studien opererer under de samme rammevilkårene knyttet offentlige etater samt politisk og regulatorisk system. Antall eiendommer som inngår i studien medfører at datagrunnlaget i studien ikke nødvendigvis er representativt for andre utbyggere, og funnene i studien kan derfor ikke generaliseres på område- eller landsbasis.

Grunneierne i studien er valgt på bakgrunn *kriteriebasert utvelgelse* som kjennetegnes ved at informanter selekteres basert på at de oppfyller visse kriterier (Johannessen, et al., 2003, p. 118).

Seleksjonskriteriene for valg av informanter er som følger:

- Eiendom er lokalisert i Oslo kommune.
- Tomten inngår i område som er avsatt til «*Bebyggelse og anlegg, fremtidig*» eller «*Bebyggelse og anlegg, nåværende*» i gjeldende KPA som inngår i «*Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030*».

- Eiendommen vurderes å ha utviklingspotensial i form av ubebygget tomt eller mulighet for konvertering til boligformål.

Intervjuene som har blitt foretatt i casestudien er gjennomført med ledende personer i organisasjonene som er formell grunneier. Saksinnsyn og planverktøyet til Oslo kommune er analysert for å søke etter potensielle eiendommer som oppfyller kriteriene for deltakelse i studien. Etter søket ble informanter rekruttert gjennom telefon, SMS eller epost. I tillegg har rekrutteringen til studien foregått gjennom «snøballmetoden». Praktisk har dette foregått ved at informanter som har blitt intervjuet i forbindelse med studien har henvist videre til andre grunneiere som også oppfyller kriteriene for deltakelse i studien.

Seks av de ti eiendommene som inngår i studien eies av grunneiere som har kjernevirksomhet innenfor eiendomsutvikling, slik det fremkommer i tabell 2 nedenfor. Flere av informantene som er intervjuet tilhører landets største boligutviklere. Utvalget består også av finansielle aktører i form av syndikater samt selskaper som ikke har kjernevirksomhet relatert til eiendom eller eiendomsutvikling, men som er i besittelse av eiendom for å støtte kjernevirksomheten som kan være industriproduksjon, annen tjenesteyting eller løpende utleie av byggmassen. Målet med mangfoldet i studiens utvalg er å fange opp holdninger, erfaringer og tanker fra et bredt spekter av ulike aktører for å avdekke «typiske» årsaker til at problemstillingens fenomen inntreffer.

<b>Grunneier (#):</b>	<b>Kjernevirksomhet innenfor eiendomsutvikling</b>
<b>Grunneier 1</b>	Nei
<b>Grunneier 2</b>	Ja
<b>Grunneier 3</b>	Ja
<b>Grunneier 4</b>	Nei
<b>Grunneier 5</b>	Nei
<b>Grunneier 6</b>	Ja
<b>Grunneier 7</b>	Ja
<b>Grunneier 8</b>	Ja
<b>Grunneier 9</b>	Nei
<b>Grunneier 10</b>	Ja

Tabell 2: Oversikt over kjernevirksomheten til intervjuobjektene.

### **Forberedelse til intervjuer**

Alle personene som ble forespurt om å delta studien ble informert om at alle respondentene skulle bli anonymisert. Det er forventet at anonymisering øker sannsynligheten for at de ønsker å delta samt at de bidrar med ærlige, utdypende og reflekterte svar i undersøkelsen. Dersom informantene ikke hadde

blitt anonymisert kan det tenkes at informantene ville uttalt seg mer forsiktig og veloverveid, samtidig som det kunne vært vanskeligere og fått informantene til å delta i studien. Anonymisering antas å ha bidratt til noe mer frittalende informanter som muligens svarer mer ærlig sammenlignet med dersom anonymisering ikke hadde blitt foretatt.

Det var flere aktører som påpekte at de ikke hadde behov for å bli anonymisert. Det ble imidlertid vurdert som mer hensiktsmessig å anonymisere, ettersom noen av aktørene ønsket det. Intervjuguiden består av 8 relativt åpne spørsmål som finnes i vedlegg 3. Målet med åpne spørsmål er å få resonnementer fra informantene og dermed unngå korte svar uten ytterligere reaksjoner. I tråd med Tjora (2017) sin anbefalte struktur ble intervjuguiden utformet med oppvarmings spørsmål, refleksjonsspørsmål og avslutningsspørsmål (Tjora, 2017, p. 147). Intervjuguiden som ble benyttet i intervjuene av grunneierne i casestudien består av 8 spørsmål, fordelt på fire hovedkategorier. De fire hovedkategoriene består av «rammevilkår for transaksjon», «vurdering av usikkerhet», «plan-/reguleringsprosess og prosjektutvikling» og «avslutningsvis». Dette var for å gjøre det enklere å skape en overordnet struktur i intervjuprosessen samt systematisere og analysere funnene fra intervjuene i ettertid.

I forkant av intervjuene ble det gjennomført forberedelser knyttet til hver enkelt eiendom. Dette omfattet undersøkelser av planstatus, kartgrunnlag og saksgang i eventuell reguleringsprosess. Dette gjorde at intervjueren hadde kjennskap til tomt, organisasjon samt eventuell saksgang i forkant av intervjuene. På bakgrunn av anbefaling fra veileder, Gunnar Leikvam, ble det gjennomført et testintervju med en uavhengig utbygger som ikke inngår i studien. Dette medførte muligheten til å teste spørsmålene på en reell aktør i eiendomsbransjen. Dette var bakgrunnen for en siste revidering av spørsmålene før de faktiske intervjuene i studien skulle gjennomføres. Testintervjuet ga en pekepinn på intervjuenes lengde, hvilke spørsmål som burde omformuleres for å enten gjøre de mer åpne, eller motsatt snevre de inn, samt om det var spørsmål som manglet eller overlappet.

### ***Gjennomføring av intervjuer***

Ti intervjuer har blitt gjennomført i forbindelse med ti ulike eiendommer i casestudien. I tillegg har det blitt gjennomført intervju med en rådgivende arealplanlegger for å belyse studiens tematikk fra en uavhengig aktør som har innsikt i både hvordan myndighetene og private utbyggere jobber. Intervjuenes varighet var fra 30 minutter til én og en halv time. Intervjuene som omhandlet eiendommer hvor grunneieren ikke ønsket å utvikle eiendommen viste seg å være intervjuene med kortest varighet, og som regel de minst komplekse sakene. På den andre siden var intervjuene knyttet til eiendommer med spesielt komplekse reguleringsprosesser lengst varighet. I sakene med komplekse utfordringen ble det ofte utledet lange og dyptgående refleksjoner fra informantene. Deltakerne i studien har vært engasjerte og behjelpelige med å tilføre informasjon om både deres situasjon knyttet



til en spesifikk eiendom, men også generelt om utviklingsprosesser for fast eiendom i Oslo kommune. I forkant av rekrutteringen ble det vurdert som usikkert hvorvidt ulike aktører ønsket å delta i studien, på bakgrunn av at studiens søkelys er prosjekter hvor det ofte har oppstått problemer. Det viste seg imidlertid at de fleste grunneierne som ble kontaktet, var positive til å delta.

### ***Bearbeiding og analyse av funn i intervjuer***

Det ble benyttet lydopptak under intervjuene, slik at det ble en naturlig flyt i samtalen mellom intervjuobjekt og intervjueren. Intervjuene ble deretter transkribert og skrevet ut i full lengde slik at alle detaljene i samtalen kan spores tilbake til hver enkeltsak. Det ble benyttet et transkriberingsverktøy som reduserte hastigheten på lydopptakene for å sikre at alle detaljene i samtalen ble registrert på en mest mulig presis måte. Lydopptakene ble slettet etter transkribering. Etter intervjuene har resultatene fra casestudien blitt strukturert i en matriseform, hvor grunneierne ligger vertikalt nummerert nedover, mens overordnet informasjon om de ulike eiendommene samt essensen fra de ulike spørsmålene fra intervjuene ligger horisontalt. Dette er gjort for å gjøre det enklere å sammenligne svarene fra de ulike aktørene samt at det er enklere å få en oversikt som viser hvorvidt man har hentet inn tilstrekkelig informasjon om hver tomt.

## 3.3 Kvalitet i forskningen

I dette avsnittet redegjøres det for kvaliteten på forskningen basert på reliabilitet, intern validitet, ekstern validitet og objektivitet (Johannessen, et al., 2003, p. 231).

### 3.3.1 Reliabilitet (pålitelighet)

Reliabilitet er knyttet til hvor pålitelig innhentet informasjon er på bakgrunn av hva slags data som benyttes, hvor de er samlet inn og hvordan de er bearbeidet (Johannessen, et al., 2003, p. 231). I denne oppgaven påliteligheten til forskningen forsøkt styrket ved å belyse bakgrunnsinformasjon knyttet til de ulike eiendommene så godt det lar seg gjøre, uten å røpe for detaljert informasjon om de ulike tomtene. Bakgrunnsinformasjonen fremkommer i form av områdemarkering i kommuneplan, arealformål i kommuneplan 2015 og hensikten med kjøp av eiendommen samt om grunneierens kjernevirksomhet.

I tillegg er metodetriangulering benyttet for å øke påliteligheten til studien. Metodetriangulering er gjennomført i oppgaven ved å kombinere studie av offentlige dokumenter, intervjuer, nyhetsartikler og uformelle samtaler med ulike aktører. Informasjonen som fremkommer i intervjuer med informantene er forsøkt etterprøvd i høyest mulig grad ved å gå igjennom saksinnsyn som viser saksgangen i reguleringsprosesser samt andre offentlige dokumenter (Oslo kommune, 2019). Samtidig er sunn fornuft og tidligere opparbeidet kunnskap benyttet for å avdekke hvorvidt det som fremkommer i intervjuene virker troverdig.

### 3.3.2 Intern validitet (troverdighet)

Johannessen et al. (2003) referer til Pervin (1984, p. 48) og forklarer at intern validitet i kvalitative studier går ut på «*i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten*». Kontinuerlig refleksjon over hvorvidt metodene som brukes i oppgaven er optimale for å hente inn relevant informasjon er med på å styrke studiens interne validitet. Samtidig er det fokusert på å stille hensiktsmessige spørsmål i dybdeintervjuene med mål om å belyse valgt problemstilling.

### 3.3.3 Ekstern validitet (overførbarhet)

Ekstern validitet dreier seg om hvorvidt forskningen kan overføres til lignende fenomener. I kvantitative undersøkelser kan det gjennomføres statistisk generalisering dersom undersøkelsen er representativ. Ved kvalitative undersøkelser, slik som denne studien, er det ifølge Johannessen et al (2003) mer aktuelt å benytte begrepet «*overføring av kunnskap*» fremfor «*generalisering*». (Johannessen, et al., 2003, p. 233). Oppgaven søker å avdekke «*typiske*» årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stoppes eller at grunneiere ikke ønsker å utvikle en gitt eiendom, til tross for at den er avsatt til bebyggelse i KPA. Det kan tenkes at denne oppgaven lykkes med å innhente og bearbeide informasjon som kan gi nyttig innsikt og kunnskap om fenomenet til tross for at forskningen i denne oppgaven ikke tilfredsstillende kravene til statistisk generalisering. Dette gjør at oppgaven kvalifiserer til *naturalistisk generalisering*, som ifølge Tjora (2017) innebærer at leseren selv kan vurdere hvorvidt funnene i denne oppgaven er gyldige for andre tilfeller (Tjora, 2017, p. 239).

### 3.3.4 Objektivitet (bekreftbarhet)

Bekreftbarhet skal sikre at funnene i forskningen ikke bare er et resultat av forskerens subjektive holdninger, men at resultatene er basert på objektiv forskning (Johannessen, et al., 2003, p. 234). For å sikre bekreftbarhet i forskningen vil det fremkomme en overordnet beskrivelse av hver eiendom som inngår i caset. På bakgrunn av at deltakerne i undersøkelsen anonymiseres kan ikke beskrivelsen av hver eiendom være for detaljert. Dette kan imidlertid redusere bekreftbarheten til studien. Informasjonen som fremkommer i studien er forsøkt å fremstilles mest mulig objektiv og kildehenvisning er benyttet for å underbygge dette. Som forsker har jeg kontinuerlig rettet et selvkritisk blikk mot eget arbeid for å sikre prosjektet blir gjennomført på en objektiv måte og brukt tidligere erfaring for å avdekke om det som fremkommer i intervjuer og andre sammenhenger virker sannsynlig. Oslo kommune sine nettressurser på «*saksinnsyn*» er benyttet gjennom hele prosessen i forbindelse med casestudien for å bekrefte at det som kommer frem i intervjuene stemmer overens med saksgangen i eventuelle reguleringsprosesser.

### 3.4 Forskningsetiske hensyn

Ifølge Johannessen et al. (2003) handler etikk om «*prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om handlinger er riktige eller gale*» (Johannessen, et al., 2003, p. 83). Denne oppgaven er innordnet etter både juridiske retningslinjer og etiske prinsipper. Den praktiske implikasjonen av dette innebærer at oppgaven underordner seg «*De nasjonale forskningsetiske komiteene*» sine fire forskningsetiske prinsipper:

- 1) **Respekt:** *Personer som deltar i forskning, som informanter eller på annen måte, skal behandles med respekt.*
- 2) **Gode konsekvenser:** *Som forsker skal man etterstrebe at ens aktivitet har gode konsekvenser, og at mulige uheldige konsekvenser er akseptable.*
- 3) **Rettferdighet:** *Et hvert forskningsprosjekt skal være rettferdig utformet og utført.*
- 4) **Integritet:** *Forskeren plikter å følge anerkjente normer og å opptre ansvarlig, åpent og ærlig overfor kolleger og offentlighet.*

(De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016)

## 4.0 Casebeskrivelse og resultater

---

I dette kapitlet vil resultatene fra casestudien presenteres. Presentasjonen av hver eiendom inneholder bakgrunnsinformasjon om eiendommen knyttet til arealformål, områdemarkering i gjeldende kommuneplan samt overordnet informasjon om grunneieren. I tillegg fremkommer det hvorvidt utviklingsprosessen for eiendommen har bremsset, stoppet opp eller ikke blitt igangsatt fra grunneierens perspektiv. De mest sentrale funnene blir oppsummert etter at alle funnene fra casestudien er presentert, ved bruk av tabell for å gi leseren et oversiktlig overblikk.

Felles for alle tomtene i casestudien er at de er markert som bebyggelse i gjeldende kommuneplan og det tolkes dermed som at det i utgangspunktet er politisk velvilje for utbygging av eiendommen. Eiendommene som inngår i studien er lokalisert i både indre og ytre by og har ulike områdemarkeringer, men er avgrenset til Oslo kommune. Eiendommene kan ha ulik markering som gir variasjon i hva slags grep og arealutnyttelse som ønskes på de forskjellige tomtene. Nedenfor følger to tabeller som gir en oversikt over de ulike områdemarkeringene i Oslo kommune for henholdsvis indre- og ytre by fra Kommuneplan 2015 for Oslo kommune. Tabellene viser hva planmyndighetene indikerer av føringer basert på rammevilkårene som er gitt i den juridiske arealdelen i kommuneplan 2015 for Oslo Kommune.

Deretter presenteres funnene fra et intervju med en privat arealplanlegger som har lang erfaring med store- og komplekse byutviklingsprosjekter. Hensikten er å belyse strukturelle utfordringer i planprosessen som kan danne bakteppet for at utviklingsprosesser bremser eller stopper opp på enkelteierdommer som inngår i casestudien. Samtidig er målet med funnene fra dette intervjuet å belyse planprosessen fra et overordnet nivå.

Dersom det ikke fremkommer noe annet i setningene i tabell tre og fire nedenfor er informasjonen hentet fra kommuneplandokumentet «*Kommuneplan 2015 del 2 juridisk arealdel*» (Oslo Kommune, 2015, pp. 23-27).

### **Indre by** (*Utviklingsområder og transformasjonsområder*)

#### **a) Utviklingsområder**

*Utviklingsområdene i Oslo er inndelt i seks kategorier i kommuneplan 2015:*

- Sentrum (U1)
- Sentrumsranden og knutepunkter (U2)
- Akerselva og andre områder (U3)
- Strøgsgater (U4)

### - Institusjonelle utviklingsområder (U5)

*Føringer for arealutnyttelse og hovedgrep i henhold til den juridiske arealdelen:*

- Utviklingsområder i indre by skal vurderes med høy tetthet
- For områder avsatt som utviklingsområder i plankart 1-2, kan det vurderes høyere maksimal gesims/mønehøyde enn områdets dominerende høyder, dersom etasjer avtrappes for å innordne seg gatestreknings høyeste dominerende fasadegesims.
- Avtrappingen skal hensynta best mulig solforhold mot syd og vest for tilliggende byrom, strøkgater og gårdsrom (kan-bestemmelse)
- Det kan tillates inntil 30 meter gesimshøyde
- Det kan tillates inntil 42 meter gesimshøyde langs Ring 1.
- I strøkgater (U4) bør det ikke tillates mønehøyder på mer enn 7 meter over kvartalets/gatestreknings høyeste dominerende gesimshøyde.
- For regjeringskvartalet skal det avklares videre rammer for utbygging i form av statlig reguleringsplan.
- Det skal sikres høy bymessig/arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom i disse områdene.
- Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige forbindelser.
- Krav om publikumsrettede funksjoner mot strøkgater (U4) og gater/byrom i Kvadraturen

### **b) Transformasjonsområder**

- Transformasjonsområder i indre by skal vurderes med høy tetthet.
- Det skal sikres høy bymessig/arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom i disse områdene.
- Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige forbindelser.

*Kilder: Egenprodusert basert på (Oslo Kommune, 2015, pp. 8, 23, 26, 27) og (Ronny Kristiansen, 2015, pp. 8-26) og (Advokatfirmaet BAHR, 2015)*

*Tabell 3: Oversikt over ulike områdemarkeringer i KPA 2015 for Oslo kommune for indre by.*

**Ytre by** (*Utviklingsområder, kollektivknutepunkter, stasjonære områder*)**a) Utviklingsområde ytre by (U)**

## a) Utviklingsområde ytre by (U)

- Skissert en områdeutnyttelse på 100 % dersom området er uten kollektivknutepunkt, i henhold til kommuneplan 2015. Det tilsvarer ifølge BAHR ca. 150-250 % BRA (BAHR, 2015)
- Indikeres en områdeutnyttelse på 125 % dersom området er et kollektivknutepunkt, i henhold til Kommuneplan 2015. Det tilsvarer ca. 200-400 % BRA i henhold til BAHR (BAHR, 2015)
- Områdeutnyttelse definert av område og er avhengig av kollektivdekning hvor hver enkelt tomt (BAHR, 2015)
- Felles planlegging skal sikre helhet og viktige kvaliteter som ikke kan oppnås gjennom bitvis detaljregulering (BAHR, 2015).
  - o Teknisk, sosial, blågrønn og kulturell infrastruktur,
  - o Bymessig utforming med høy kvalitet
  - o Fokus på stasjonsområder
  - o God tilgjengelighet; gående, syklende, grønnstruktur og byrom.
  - o Effektiv tilgjengelighet til kollektivmidler
  - o Prioritere lokalsamfunnet fremfor gjennomgangstrafikk
  - o Skjerming mot støy- og luftforurensning

**b) Kollektivknutepunkter**

- Områder ved kollektivknutepunkter skal vurderes utviklet med høy tetthet.
- Tetthet vurderes og konkretiseres i enkeltsaker (BAHR, 2015).
- For utviklingsområder i ytre by med kollektivknutepunkt bør det være en samlet områdeutnyttelse på 125 %, med høyest utnyttelse rundt kollektivknutepunktet
- Kollektivknutepunkter er anvist i plankartet med eget kartsymbol ved stasjonspunktet, men ikke avgrenset i areal.
- Det skal sikres høy bymessig/arkitektonisk kvalitet og gode gate- og byrom.

**c) Stasjonære områder**

- Generell fortetting i 500 meter radius, men vurderes og konkretiseres i enkeltsaker (BAHR 2015)
- For andre stasjonsnære områder skal det vurderes økt tetthet, med god bymessig/arkitektonisk kvalitet og gode gate- og byrom

*Kilder: Egenprodusert basert på (Oslo Kommune, 2015, pp. 8, 23, 26, 27) og (Ronny Kristiansen, 2015, pp. 8-26) og (Advokatfirmaet BAHR, 2015)*

*Tabell 4: Oversikt over ulike områdemarkeringer i KPA 2015 for Oslo kommune for ytre by*

## 4.1 Presentasjon av funn ved «Eiendom 1»

### *Bakgrunnsinformasjon*

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Nei
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Indre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde Akerselva og andre områder (U3)
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Stoppet på grunn av ekspropriasjon.

### *Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 1»:*

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Informanten forteller at eiendommen ble kjøpt med hensikt til bruk i selskapets kjernevirksomhet.

#### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Informanten påpeker at deres analyser viste at det lå en merverdi i konvertering av eiendommen til boligformål fremfor videre bruk eller utleie av bygningen.

*«Hvis du ser på kartet ligger eiendommen i et boligområde. Dette gjorde at det var ganske åpenbart for oss at tomten er egnet til boligformål. Det er også god infrastruktur i umiddelbar nærhet til prosjektet i form av buss og trikk».*

#### **Saksgang i utviklingsprosess**

Arkitekt ble kontrahert etter at grunneieren så på ulike løsninger for å konvertere eiendommen til boligformål. Deretter ble det påbegynt reguleringsprosess for eiendommen, hvor målet til den private grunneieren var omregulering til boligformål. Tomten ble imidlertid ikke regulert til boliger, men til skoleformål, og deretter ekspropriet av Oslo kommune. Dette fremkommer også på saksinnsyn for eiendommen på Oslo kommune sine nettsider.

*«Det var tydelig at myndighetene plutselig hadde blitt mer opptatte av å etablere skole på eiendommen. Dette medførte at PBE plutselig mente at prosjektet vårt ikke var godt nok arkitektonisk, for høyt mot nabogrensene og andre negative argumenter».*

Det ble deretter fremmet et forslag fra grunneier som innebar en form for sambruk mellom skoleformål og boliger, men det ble ikke tilstrekkelig politisk oppslutning rundt dette alternativet.

#### **Årsak til at utviklingsprosess bremset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Årsaken til at utviklingsprosessen stoppet opp skyldes ifølge grunneieren at det ble bestemt på politisk nivå at tomten hadde høyere samfunnsmessig verdi knyttet til skoleformål fremfor utvikling av boliger på tomten. Dette stoppet utviklingsprosessen for den private grunneieren da grunneieren skal kjøpes ut av Oslo kommune til en fremforhandlet markedsverdi.

*«Vi var helt overbevist om at dette ville bli et boligprosjekt, men det ble det ikke».*

### **Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen**

*Plan- og bygningsetaten (PBE)*

Informanten mener myndighetene har vært inkonsistente i sin saksbehandling. Undervisningsbygg ønsket opprinnelig å etablere skole på eiendommen da oppstart av planarbeidet ble varslet, men trakk dette tilbake og mente at de likevel ikke hadde behov for skoletomt. På bakgrunn av dette ble grunneieren overrasket over at eiendommen ble ekspropriert to år senere. Det hadde påløpt mye arbeid og kostnader knyttet til utvikling av eiendommen. Samtidig opplevde informanten kommunikasjonsprosessen opp mot PBE som utydelig og uforutsigbar.

*«Vi føler at vi har fått dårlig karakter for et prosjekt som faktisk har vært bra».*

## 4.2 Presentasjon av funn ved «Eiendom 2»

### ***Bakgrunnsinformasjon***

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Ja
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, nåværende
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** I nærheten av kollektivknutepunkt
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Stoppet ved at grunneieren trakk tilbake planforslag på bakgrunn av utilstrekkelig forventet lønnsomhet ved gjennomføring av et eventuelt utviklingsprosjekt.

### ***Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 2»:***

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Grunneieren kjøpte eiendommen for å utvikle den, men hadde en løpende kontantstrøm på bygget som gjorde at de hadde inntekter som bidro til å dekke finansieringskostnader og eventuelle utviklingskostnader underveis. Hvor mye grunneieren kunne betale for eiendommen i investeringsfasen ble verdsatt ved bruk av residualmetoden. I investeringsfasen ble eiendommen verdsatt basert på residualmetoden med et avkastningskrav på 10 % resultatmargin.



### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Ifølge informanten ble kravene som fremkommer i kommuneplanen lagt til grunn for transaksjonen. På bakgrunn av kommuneplanen forventet grunneieren høy arealutnyttelse på tomten og ønsket å bygge relativt høye tårn på deler av eiendommen.

*«Vi anså også denne tomten som spesielt godt egnet av de lokale tomtene til å bygge høyt og tett».*

Det ble lagt til grunn at de skulle jobbe med omregulering i en periode på fire år. Det var ikke noen spesielle forutsetninger grunneieren følte manglet for en vellykket utvikling av eiendommen til boligformål.

### **Saksgang i utviklingsprosess**

I forkant av oppstartsmøtet ble det avholdt et uforpliktende møte mellom ansvarlig søker, tiltakshaver og PBE hvor etaten kommuniserte at tomten burde være gjenstand for høy arealutnyttelse og hadde således en positiv innstilling til prosjektet. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet nødvendig dokumentasjon i forkant av oppstartsmøtet. I forkant av oppstartsmøtet utarbeidet PBE en område- og prosessavklaring med stedsanalyse hvor premissene for prosjektet blir formalisert.

### **Årsak til at utviklingsprosess bremset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Grunneieren stoppet utviklingsprosessen for eiendommen på bakgrunn av at de opplevde kravene i område- og prosessavklaringen utarbeidet av PBE som begrensende for hva de kunne gjøre på tomten sin, sammenlignet med hva de selv ønsket å gjøre. Ifølge informanten ville en utvikling hensyntatt kravene til PBE i område- og prosessavklaringen medført at utbyggerens krav til avkastning ikke ville blitt tilfredsstillt. Samtidig oppfattet informanten klimaet rundt pågående reguleringsprosesser i området som utfordrende basert på inntrykk av naboaktører som fremmer lignende reguleringsplaner.

*«Da vi oppsummerte punktene og la til grunn tilbakemeldingene fra PBE så kom vi frem til at et nytt potensielt prosjekt ikke ville gi mer areal sammenlignet med dagens situasjon på eiendommene (...). Da kom vi frem til at vi la hele reguleringsplanen død til vi føler at tiden er moden for å oppnå en høyere utnyttelse i området».*

### **Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen**

#### *Plan- og bygningsetaten (PBE)*

Informanten opplever samarbeidet med PBE som lite forutsigbart. Informanten mener at PBE var for strenge i oppstartfasen, og trekker frem at etaten kom tilbake til tiltakshaver etter at de trakk planforslaget, og var klare for å finne en løsning. På dette tidspunktet hadde tiltakshaver allerede

bestemt seg for å forkaste det nye planforslaget. Informanten mener at dialog på et tidligere tidspunkt kunne forbedret samarbeidet.

*«PBE har et slagord som sier tydelig, tidlig, men vi oppfatter det heller som utydelig og sent».*

### 4.3 Presentasjon av funn ved «Eiendom 3»

#### **Bakgrunnsinformasjon**

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Ja
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde ytre by (U) samt nærhet til kollektivknutepunkt
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):**  
Utviklingsprosessen ble bremset på grunn av ekspropriasjonsforhandlinger med PBE for deler av tomten. I tillegg har boligprosjektet blitt ytterligere forsinket på grunn av midlertidig bortfall av atkomst knyttet til infrastrukturarbeid i nærområdet.

#### **Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 3»:**

##### **Årsak til kjøp av eiendom**

I funnene fra intervjuet med informanten fremkommer det at utbyggeren kjøpte tomten på bakgrunn av et ønske om å utvikle boliger. Eiendommen ble verdsatt basert på residualmetoden med avkastningskrav knyttet til både dekningsgrad og internrente (IRR). Utbyggeren mener at det på generell basis er høy risiko forbundet med utvikling av eiendom.

##### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Ifølge informanten var det første usikkerhetsmomentet at grunneieren vurderte hvorvidt det ville komme krav om å regulere inn andre ting enn bolig på eiendommen. Utbyggeren mente at de kunne bruke tomten til egen virksomhet, dersom de ikke lykkes med å regulere tomten til bolig. De oppfattet dette som en mulighet som dempet risikoen knyttet til eiendommen. Dette er noe kommunen også har vært klar over i utviklingsprosessen. Vedkommende opplevde også at det var usikkerhet knyttet til andelen bolig og eventuelt andre arealformål som måtte reguleres inn.

*«Usikkerhetsvurderingen på eiendommen var lite preget av at kommunen skulle kunne komme og erverve eiendommen til skoletomt».*

### **Saksgang for utviklingsprosessen**

Flere arkitektkontorer ble engasjert i oppstartsfasen av prosjektet og kom med innspill i mulighetsstudien for eiendommen. PBE ble også invitert til å delta på et arrangement for å diskutere prosjektet før oppstartsmøtet, men etaten ønsket ifølge informanten ikke å delta.

### **Årsak til at utviklingsprosess bremsset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Utviklingsprosessen for eiendommen ble først bremsset da halve tomten ble ekspropriert av Oslo kommune til skoleformål. Deretter startet grunneieren opp ny reguleringsprosess for den resterende halvdelen av eiendommen. Det tok imidlertid ikke langt tid før det dukket opp en ny utfordring for grunneieren. Ifølge informanten ble det igangsatt en infrastrukturbygging i naboområdet til eiendommen. Dette medførte at atkomsten til tomten ble stengt, og potensielt kunne forbli det opp til seks år frem i tid. Dette kunne videre gi tilsvarende forsinkelse for skoleprosjektet på nabotomten, som igjen forsinker boligprosjektet til den aktuelle grunneieren. Alt henger sammen i området, ifølge informanten.

### **Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen**

*PBE, Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) samt politisk behandling*

Informanten opplevde at de havnet i en uheldig posisjon i denne saken på grunn av måten myndighetene ønsket å ekspropriere tomten på.

*«Vi mente at det ikke var sånn at myndighetene kunne kreve halve tomten, siden en ekspropriasjon av denne delen av tomten ville medføre riving av halve bygget som stod på tomten».*

Tiltakshaver mente dermed at kommunen burde kjøpe hele tomten, slik at hele bygget kunne rives. Tiltakshaver følte at de fikk lite ut av dialogen med PBE og EBY som medførte at de valgte å løfte saken opp til byrådet. Dette bidro til at byrådet kommuniserte til PBE at de skulle finne en løsning som grunneieren kunne leve med. Til slutt resulterte det i at boligarealet på den aktuelle tomten økte endte på et antall som var akseptabelt for utbyggeren.

### *Overordnet planlegging*

På overordnet nivå mener utbyggeren at den største utfordringen i dagens plan- og reguleringsprosesser er knyttet til samordnet planlegging i form av større arealplaner som omfatter mange grunneiere. Informanten opplever at dette øker tidsbruken og kompliserer mindre detaljreguleringer knyttet til spesifikke byggeprosjekter. Informanten mener at bruk av VPOR ofte er forbundet med en viss usikkerhet:

«Områdeplaner er formaliserte planer, mens VPOR er en uformell plan. VPROR er formalisert gjennom at den er vedtatt i Bystyret, men den har ikke noen hjemmel i PBL. Så PBE kan velge å forholde seg sånn det passer seg. Det er heller ikke mulig å påklage VPOR eller angripe de på noen måte».

Samtidig mener grunneieren at man nå opplever et nytt klima knyttet til reguleringsprosessene hvor fagetaten PBE har fått større innflytelse over politiske organer i saksbehandlingen sammenlignet med tidligere.

«Det er en stor risiko gjennom hele saksgangen, men som PBE sier, at så lenge man følger område- og prosessavklaringen, så går det jo greit. Så er jo spørsmålet hva slags signaler de sender i denne avklaringen».

Informanten mener imidlertid at Oslo kommune og PBE skiller seg fra andre kommuner på en positiv måte.

«Saksbehandlingen i Oslo kommune er nok i mye større grad tuftet på faglige grunnlag, siden etatene er veldig spesialiserte og dyktige faglig, sammenlignet med eksterne kommuner».

## 4.4 Presentasjon av funn ved «Eiendom 4»

### *Bakgrunnsinformasjon*

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Nei
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde (U)
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):**  
Utviklingsprosessen for eiendommen er ikke igangsatt fordi grunneieren opplever det for øyeblikket som mest hensiktsmessig å opprettholde løpende drift og virksomhet i bygget fremfor å konvertere eiendommen til boliger.

### *Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 4»:*

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Eiendommen ble kjøpt med hensikt om bruk av bygningsmassen til selskapets virksomhet.

#### **Årsak til at utviklingsprosess bremset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Årsaken til at utviklingsprosessen ikke er igangsatt på eiendommen er ifølge informanten at dagens verdiskaping ved å dagens bruk overstiger den potensielle verdiskapingen av å utvikle eiendommen til

boligformål. Informanten påpeker imidlertid at de forventer å konvertere tomten til boligareal i en gang i fremtiden.

*«Vi må ha en viss arealutnyttelse for at et prosjekt skal være økonomisk forsvarlig. Dersom utnyttelsen blir så dårlig at regnearket viser at det er mer lønnsomt å fortsette utleien, så skal det noe til for å gå i gang med bygging».*

## 4.5 Presentasjon av funn ved «Eiendom 5»

### **Bakgrunnsinformasjon**

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Nei
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde (U)
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Utvikling av eiendommen er ikke igangsatt da grunneier har et langsiktig utleieforhold med en løpende kontantstrøm.

### **Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 5»:**

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Eiendommen ble kjøpt utelukkende til bruk for i egen virksomhet eller utleie.

#### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Informanten opplevde ikke at det var noen tydelige forutsetninger som mangler for en vellykket utvikling av eiendommen til boligformål. De opplevde imidlertid tidsbruken knyttet til en eventuell reguleringsprosess som det største risikomomentet for en eventuell utvikling av eiendommen.

#### **Årsak til at utviklingsprosess bremset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Informanten mener de selv har valgt å ikke igangsette utvikling av eiendommen på bakgrunn av følgende årsak:

*«Det er fordi vi allerede har et velholdt og relativt moderne bygg som lar seg leie ut på gode vilkår, der det har foreligget en langsiktig leieavtale (..)».*

## 4.6 Presentasjon av funn ved «Eiendom 6»

### *Bakgrunnsinformasjon*

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Ja
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Indre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde Akerselva og andre områder (U3)
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Stoppet på grunn av ekspropriasjon i regi av Oslo kommune.

### *Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 6»:*

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Eiendommen ble kjøpt på bakgrunn av et ønske om å utvikle boliger. Informanten påpeker imidlertid at de hadde en alternativ plan for tomten, dersom boligutvikling ikke lot seg gjøre.

*«Om vi ikke hadde lyktes med å regulere tomten til boligformål, så tenkte vi at det hadde vært et kjempepotensial for næringsareal på denne tomten».*

#### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Vurderingskriteriet for kjøp av tomten var ifølge informanten at eiendommen var avsatt som et utviklingsområde i kommuneplanen. De overordnede planene ble tolket som at eiendommen skulle ha bymessig utvikling med høy arealutnyttelse og minst 50 prosent andel bolig. Videre opplevde de at eiendommen lå på en god lokasjon med nærhet til grøntarealer. I tillegg opplevde informanten at eiendommen var godt tilrettelagt for å koble til ny bebyggelse på eksisterende infrastruktur knyttet til vei, vann og avløp. Informanten mente også at boligprosjektet ville tilføre et nytt segment det er etterspørsel etter i nærområdet da store deler av nærområdet bestod av småhus- og villabebyggelse.

Informanten opplyser at de gjennomførte grundige undersøkelser knyttet til et rykte om at Oslo kommune ønsket å ekspropriere eiendommen til skoleformål. Dette ble gjort gjennom en prinsippforespørsel til Oslo kommune der kommunen avkreftet at de hadde noe interesse av skoleiendommer i området.

*«Risikoen slik vi opplevde det, var først og fremst reguleringsrisiko knyttet til volum, og ikke hvorvidt det skulle bli regulert inn skoleformål på eiendommen»*

### **Saksgang i utviklingsprosess**

Utbyggeren gjennomførte mulighetsstudier i samarbeid med ulike rådgivere og det ble sendt inn planinitiativ til Oslo Kommune. Deretter ble ulike etater forespurt av PBE om de hadde behov for bruk av tomten som var ønsket regulert av den private aktøren i kommunal regi. Dette resulterte i at Utdanningsetaten og Undervisningsbygg Oslo KF meldte interesse og meddelte at de ønsket skole på tomten.

Etter at det ble meddelt at Oslo kommune hadde bestemt seg for å bruke den aktuelle eiendommen til skoleformål var hovedmålet til utbyggeren å oppnå et samarbeid med kommunen. Dette medførte at utbyggeren utarbeidet og presenterte et skisseforslag hvor de foreslo å kombinere idrett, skole og boliger i et samlet grep på tomten. Hovedgrepet i forslaget bestod av nedgravde haller med grøntarealer på bakkenivå, skole samt boliger. Kommunen mente imidlertid at dette ikke var gjennomførbart da forslaget innebar å omregulere areal avsatt til idrettsvirksomhet til boligbebyggelse. Det ville slå negativt ut i arealregnskapene for rekreasjonsarealer i kommunen, såfremt det ikke ble fremskaffet erstatningsarealer. Utbyggerens alternative forslag ble ikke gjennomført.

### **Årsak til at utviklingsprosess bremset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Det at Oslo kommune ønsket å benytte den aktuelle tomten til skoleformål stoppet utviklingsprosessen for utbyggeren.

*«Politikerne hadde gitt et signal til PBE om at så fort det skjedde noe med den aktuelle eiendommen, så ville de ha beskjed. Dette var ikke informasjon vi hadde kjennskap til i forkant av tomtekjøpet».*

Dette medførte at tomten ble ekspropriert av Oslo kommune hvor verdifastsettelsen av tomten var basert på en realisasjonsverdi av tomten, basert på en gitt tomtebelastning kommunen mente var fornuftig.

### **Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen**

*PBE, andre etater og Byrådet*

Utbyggeren opplevde PBE som lite konstruktive og mener at etaten hadde liten vilje til å vurdere deres forslag til alternativ løsning på tomten, etter at ønsket om ekspropriasjon for tomten ble fremmet av kommunen. Utbyggeren forsøkte å henvende seg til ulike nivåer i PBE som kunne ha betydning for reguleringssaken. Det resulterte i møter med tidligere direktør i PBE, Byråd for byutvikling samt andre personer innenfor både politikk og PBE. Utbyggeren forsøkt på å kombinere bolig og skole i et samordnet prosjekt fremfor ekspropriasjon til utelukkende skoleformål lykkes ikke. Informanten oppsummerer samarbeidet som:

*«Tungt, tregt, vanskelig og frustrerende».*

Og legger til:

*«Det var en lite rutinert saksbehandler som ble satt på en relativt stor sak. Saksbehandleren var veldig usikker og måtte hele tiden søke støtte oppover og sideveis i systemet».*

Dette resulterte i en treg og frustrerende dialog mellom forslagsstiller og PBE fra utbyggerens ståsted.

*«Vi savner saksbehandlere som tar eierskap til prosjektet, hjelper prosjektet, tar tak i prosjektet og jobber gjennom prosjektet sammen med oss».*

## 4.7 Presentasjon av funn ved «Eiendom 7»

### **Bakgrunnsinformasjon**

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Ja
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde (U)
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Bremset på grunn av tidkrevende forhandlinger med sektormyndighet som fremmet innsigelse samt lite fremdrift i PBE.

### **Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 7»:**

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Grunneieren kjøpte tomten for med den hensikt å utvikle boliger. Konkret forklarte informanten at følgende ble lagt til grunn for kjøpet av eiendommen *«Tomtens beskaffenhet og hva den kan utnyttes til av andre formål var det som lå til grunn for investeringen vår»*. Utbyggeren benyttet residualmodellen for å vurdere hvor mye de kunne betale for tomten, for å oppnå ønsket avkastning. Avkastningskravet for tomteinvesteringen var basert på en gitt internrente (IRR) og dekningsgrad (DG).

#### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Ifølge informanten jobber de systematisk med informasjonsinnhenting og usikkerhetsanalyse i forbindelse med investeringer i nye prosjekter. Overordnet vurderte utbyggeren hvorvidt de kunne få til et godt boligprosjekt på eiendommen og la til grunn rammevilkårene i overordnede arealplaner i sine vurderinger av potensialet for eiendommen.



### **Årsak til at utviklingsprosess bremsset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Ifølge utbyggeren ble prosjektet forsinket mer enn to og et halvt år, som ifølge informanten skyldes dårlig fremdrift i samarbeidet med BaneNor. Utfordringen omhandlet et avstandskrav fra et jernbanespor i nærområdet, hvor både kommunikasjon og fremdrift stoppet opp. Informanten opplevde at BaneNor og PBE hadde lang responstid og at det var vanskelig å oppnå en fornuftig dialog med god fremdrift.

### **Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen**

#### *BaneNor*

Informanten mener det var vanskelig å forholde seg til de ulike sektormyndighetene som blant annet BaneNor. For det første opplevde informanten at sektormyndighetene hadde lang responstid. For det andre opplevde utbyggeren at det ofte kunne oppstå en skjev maktbalanse i relasjonen med disse myndighetsaktørene.

#### *PBE*

Informanten opplevde at det ofte var både tidkrevende og omfattende å komme i posisjon til å avholde oppstartsmøte i planprosessen. I tillegg opplevde informanten at reguleringsprosessene var for detaljerte på et for tidlig tidspunkt, og at samarbeidet med PBE manglet forutsigbarhet. Informanten karakteriserte samarbeidet med PBE som:

*«ikke spesielt fruktbar».*

Informanten påpekte imidlertid at utbyggerne kan takke seg selv for detaljstyringen PBE utøver. Vedkommende mener at dette er resultatet av at mange utbyggere har presset for mye på arealutnyttelsen i byen. Informanten mener at den høye andelen med alternative planforslag fra PBE i det aktuelle området er et symptom på at grunneierne og PBE er uenige om hovedgrepene i nye reguleringsplaner som fremmes. Utbyggeren mener imidlertid at PBE lanserer planforslag som ikke er kommersielle og byggbare i praksis. Eksempler på dette kan ifølge informanten være for smale bygningskropper, som medfører at arealene i bebyggelsen ikke løses på en optimal måte.

#### *Hafslund*

Utbyggeren opplevde at leverandørene av fjernvarme, Fortum og Hafslund, er noe enklere å samarbeide med sammenlignet med andre sektormyndigheter.

## 4.8 Presentasjon av funn ved «Eiendom 8»

### *Bakgrunnsinformasjon*

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Ja
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde samt nærhet til kollektivknutepunkt
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget ved kjøpstidspunkt:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Bremset på bakgrunn av krav fra PBE om samordning av barnehage samt uenigheter knyttet til offentlige krav og retningslinjer i arealplanleggingen.

### *Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 8»:*

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Utbyggeren kjøpte tomten med formål om å utvikle boliger på eiendommen. Residualmetoden med et avkastningskrav på 12 % dekningsgrad ble lagt til grunn for kjøpet av eiendommen.

#### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Tidligere grunneier forsøkte å omregulere eiendommen til boligformål. I forbindelse med den tidligere reguleringsprosessen lanserte PBE et alternativt planforslag. I det alternative planforslaget utarbeidet av PBE, indikerte etaten en arealutnyttelse på 200 prosent BRA for den gjeldende eiendommen. Ifølge informanten ble arealutnyttelsen i PBE sitt alternative planforslag lagt til grunn for investeringskalkylen for å vurdere hva de kunne betale for tomten for å oppnå 12 prosent DG i investeringsfasen. Utbyggeren vurderte PBE sitt eget forslag som det minste de kunne legge til grunn for arealutnyttelse og arealformål.

Utbygger vurderte i utgangspunktet risikoen knyttet til omregulering av eiendommen til boligformål som relativt lav. Gjeldende kommunedelplan for området indikerte en gjennomsnittlig arealutnyttelse på 150 prosent, som utbyggeren tolket som en områdeutnyttelse, også kjent som brutto tomteutnyttelse. Dette tilsvarer mellom 180 til 200 prosent BRA ifølge utbyggeren, avhengig av hvor mye areal som faller bort til blant annet gang- og sykkelvei. I tillegg var vurderingen av reguleringsrisikoen basert på tolkninger av signalene fra forarbeidet til kommuneplan 2015 for Oslo kommune.

### **Årsak til at utviklingsprosess bremsset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Reguleringsprosessen ble ifølge informanten bremsset ved at PBE krevde samordning av en større barnehage sammen med utbyggeren som hadde kjøpt naboeiendommen. Utearealene til barnehagen skulle ligge på eiendommen i dette caset, mens barnehagebygget skulle bygges på nabotomten. Informanten opplevde PBE sitt ønske om samordnet barnehage som svært negativt. Dette var fordi informanten hadde jobbet med utvikling av eiendommen i omtrent to år, hvor flere viktige premisser for hovedgrepet på tomten hadde blitt avgjort. For det andre ville prosessen ifølge informanten vært ekstra komplisert ved at grunneieren på nabotomten nettopp hadde startet planleggingen av utviklingen på sin tomt, som innebar at de to grunneierne befant seg på ulike stadier i prosjektutviklingen. Dette medførte at det var vanskelig for de to utbyggerne å bli enige om de kommersielle vilkårene samt selve arealbruken for en ny samordnet barnehage.

Utbyggeren mente at situasjonen PBE ønsket ville medføre at grunneieren på nabotomten ville få langt mer ut av plangrepet enn det de selv ville få. Informantens organisasjon forsøkte derfor å inngå en avtale med utvikleren på naboeiendommen uten å lykkes. Til slutt lykkes imidlertid utbyggeren med argumentasjonen ovenfor PBE, hvor de ønsket splitte barnehageprosjektet, slik at de to utbyggerne opparbeidet hver sin barnehage på hver sin tomt. Informanten mener at forslaget om samordning av barnehagen forsinket prosessen deres med 1,5 år basert på at PBE ikke behandlet saken videre før utbyggeren hadde undersøkt alle aspektene knyttet til barnehageutfordringen.

*«Mye av tidsbruken i saken kommer av at krefter internt i PBE har vært så forelsket i sine egne ideer om å slå barnehagene sammen».*

### **Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen**

#### *PBE*

Informanten mener at PBE bruker lang tid på å svare, og at det ofte kan ta mellom tre uker og tre måneder å få svar på det vedkommende karakteriserer som «enkle spørsmål». Informanten mener også at det er stor usikkerhet knyttet til saksbehandler:

*«Det viser seg at der man ikke får kontinuitet med saksbehandleren, så mister man forutsigbarheten. Det forteller igjen hvor viktig det er å ha et eierskap til disse prosessene og hvor viktig det er med samordning mellom mennesker».*

Saksbehandleren på den aktuelle reguleringssaken ble skiftet ut tre ganger. Informanten mente at skifte av saksbehandler redusere fremdriften i reguleringsprosessen, ved at en ny person stadig må sette seg inn i saken.

Informanten opplevde at PBE ikke hadde undersøkt og klarert offentlige krav knyttet til utearealer og solforhold, noe som medførte at det alternative planforslaget etaten lanserte før utbyggeren kjøpte tomten ikke var realiserbart i praksis. Dette mente informanten tyder på svak plankompetanse hos PBE. Videre i prosjektutviklingen opplevde utbyggerne at PBE ønsket et storkvartal, mens utvikleren selv ønsket frittliggende blokker. Informanten mener at frittliggende blokker hadde sluppet inn langt mer sol til utearealene og bidratt til flere enheter med god utsikt og mer kveldssol, mens støy vil være et større problem for deler av tomten i dette alternativet.

PBE foretrakk imidlertid storkvartal og informanten mente at PBE implisitt kommuniserte at støy trumfet solforhold i dette tilfellet, men at dette kan variere fra prosjekt til prosjekt. Informanten mente at det er vanskelig å tolke føringene til PBE, og de ikke prioriterer ulike offentlige krav på en konsistent måte.

*«Legger man alle overordnede planer oppå hverandre, så skulle det der være en enkel sak å regulere disse tomtene til boligformål, men det er det dessverre ikke. Det er så mange andre føringene og veiledere som blir snubletråder i prosessen».*

Informanten mener at de inkonsistente føringene medførte at tidsbruken i prosjektet ble unødvendig høy ved at utvikleren måtte teste ulike volumer og diagrammer i forhold til kravene til PBE.

Informanten opplevde at utbyggere fikk mye kritikk av PBE i løpet av reguleringsprosessen.

*«Jeg synes det er rart at alle andre planleggere og dyktige arkitekter i hovedstaden skal ha dårligere kompetanse og være så elendige til å planlegge som det man kan oppleve i møter med PBE».*

Informanten opplevde videre at kommunikasjonen i dialogmøtene som lite konstruktive, da vedkommende mente at PBE stiller med personer uten beslutningsmyndighet.

*«Oslo kommune er på sitt beste den aller mest profesjonelle kommunen man kan jobbe opp mot i Norge». (...) Når alt kommer til alt er vi mennesker som skal samarbeide».*

### ***Alternative planforslag***

Informanten mente at utbyggerne mister en stor andel av forutsigbarheten dersom PBE lanserer alternativt planforslag.

## 4.9 Presentasjon av funn ved «Eiendom 9»

### *Bakgrunnsinformasjon*

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Nei
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, nåværende
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** I nærheten av kollektivknutepunkt
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Nei
- **Tomt bebygget eller ubebygget i dag:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Ikke igangsatt på grunn av tilfredsstillende løpende kontantstrøm på eiendommen i form av utleie.

### *Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 9»:*

#### **Årsak til kjøp av eiendom**

Hovedformålet med kjøpet av eiendommen var å leie ut bygget i form av ulike seksjoner. Informanten påpeker imidlertid at det var en idé om at eiendommen hadde utviklingspotensial og eventuelt kunne konverteres til boliger i fremtiden.

#### **Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Informanten anførte at tomten kan utvikles til boligformål da tomten befinner seg i nærheten av et kollektivknutepunkt i kommuneplanen.

#### **Årsak til at utviklingsprosess bremset, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Informanten har ikke igangsatt utvikling av eiendommen på bakgrunn av at eierne har en løpende kontantstrøm på bygget som de foreløpig opplever som gunstig.

## 4.10 Presentasjon av funn ved «Eiendom 10»

### *Bakgrunnsinformasjon*

- **Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei):** Ja
- **Arealformål i kommuneplan 2015:** Bebyggelse og anlegg, fremtidig
- **Indre eller ytre by:** Ytre by
- **Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:** Utviklingsområde
- **Tomt regulert til bolig ved transaksjonstidspunkt:** Deler av planområdet var regulert til bolig ved kjøpstidspunkt
- **Tomt bebygget eller ubebygget i dag:** Bebygget
- **Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):** Utviklingsprosess stoppet da utbyggeren avsluttet plansaken fordi det nye prosjektet ikke ga tilstrekkelig lønnsomhet sammenlignet med gjennomføring av prosjekt basert på gjeldende reguleringsplan.

***Funn fra intervju med grunneier ved «Eiendom 10»:***

**Årsak til kjøp av eiendom**

Eiendommen ble kjøpt med hensikt å omregulere tomten i et samlet grep sammen med nabotomten. Hensikten var å oppnå en positiv synergi i form av økt arealutnyttelse for tomtene som helhet. Residualmetoden ble lagt til grunn for å verdsette eiendommen basert på et avkastningskrav på 12 % dekningsgrad i kombinasjon med krav til en gitt internrente.

**Vurdering av rammevilkår for utvikling av eiendommen**

Utbyggeren så på området som et transformasjonsområde og forventet at dette skulle fortsette da planområdet er markert som utviklingsområde ytre by i kommuneplanen. I tillegg inngår eiendommene i en VPOR som indikerer videre utvikling av området. Eiendommen ligger også inntil eksisterende grønnstruktur.

**Saksgang i utviklingsprosess**

Ifølge informanten bestod planområdet av flere eiendommer hvor deler av arealet nylig var regulert til boligformål. Den andre delen av planområdet var imidlertid regulert til næring, og målet til utbyggeren var å gjennomføre et samlet grep for begge eiendommene i form av en omregulering til boligformål.

**Årsak til at utviklingsprosess bremses, stoppet opp eller ikke ble igangsatt ifølge grunneier**

Ifølge informanten ble utviklingsprosessen stoppet fordi utbyggeren selv valgte å trekke tilbake planforslaget. Dette var fordi de vurderte situasjonen som at risikoen ikke stod i samsvar med den potensielle oppsiden forbundet med en omregulering av eiendommen. Dette var på bakgrunn av at utbyggerne forventet at det var høy sannsynlighet for å ikke oppnå økt arealutnyttelse ved å omregulere de tomtene i ett felles grep, sammenlignet med den nylig vedtatte reguleringsplanen som forelå på en av tomtene.

**Grunneierens opplevelse av samarbeidet med aktørene i plan- og reguleringsprosessen (PBE)**

Informanten opplevde at PBE var fornøyd med det tidligere plangrepet som ble gjennomført på eiendommen, men følte at etaten også var positiv til det nye foreslåtte plangrepet hvor flere tomter ble ønsket regulert i sammenheng. Informanten tolket imidlertid situasjonen som om PBE ville tilbake til det grepet som allerede hadde blitt gjennomført på tomten, og at etaten hadde vanskelig for å omstille seg til det nye planforslaget. Informanten opplevde at saksbehandleren i reguleringsprosessen var uerfaren og at dette medførte at det ikke ble en optimal diskusjon mellom partene for å oppnå et best mulig prosjekt. Informanten opplever at samarbeidet med saksbehandler fungerer i varierende grad.

*«(..) det er veldig høy turnover i PBE. Mange av de unge er veldig lite fleksible (..). Vi opplever de eldre som mer fleksible, som medfører at man ofte kan diskutere alternativer som ofte*

*resulterer i bedre løsninger. Det medfører at det er veldig stor forskjell på hva man får ut av de ulike dialogprosessene».*

### *Alternative planforslag*

På generell basis trakk informanten frem den høye risikoen forbundet med at PBE fremmer alternative planforslag der informanten opplever at det blir dårligere bokvalitet i de alternative planforslagene fra etaten. Samtidig opplevde informanten at de alternative planforslagene til PBE ikke alltid er godt begrunnet og at ikke er noe sikkerhet for at planforslagene er gjennomførbare hensyntatt blant annet atkomst og utearealer.

## 4.11 Oppsummering av funn fra casestudie

Eiendom (#):	Grunneieren sin kjernevirksomhet er innenfor eiendomsutvikling (Ja/Nei)	Arealformål i kommuneplan 2015 for Oslo kommune	Indre eller ytre by	Områdemarkering i gjeldende kommuneplan:	Status i utviklingsprosessen for eiendommen (bremset/stoppet/ikke igangsatt):
Eiendom 1	Nei	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Indre by	Utviklingsområde akerselva og andre områder (U3)	Stoppet på grunn av ekspropriasjon.
Eiendom 2	Ja	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Ytre by	I nærheten av kollektivknutepunkt	Stoppet ved at eiendomsbesitteren trakk tilbake planforslag på bakgrunn av utilstrekkelig forventet lønnsomhet ved gjennomføring av et eventuelt utviklingsprosjekt.
Eiendom 3	Ja	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Ytre by	Utviklingsområde ytre by (U) samt nærhet til kollektivknutepunkt	Utviklingsprosessen ble bremset på grunn av ekspropriasjonsforhandlinger av deler av tomten. I tillegg har boligprosjektet blitt ytterligere forsinket på grunn av midlertidig bortfall av atkomst knyttet til infrastrukturarbeid i nærområdet.
Eiendom 4	Nei	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Ytre by	Utviklingsområde (U)	Utviklingsprosess er ikke igangsatt fordi eiendomsbesitter opplever det som mest hensiktsmessig å opprettholde løpende drift av bygget fremfor å bygge på tomten for øyeblikket.
Eiendom 5	Nei	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Ytre by	Utviklingsområde (U)	Utvikling av eiendommen er ikke igangsatt da grunneier har et langsiktig utleieforhold med en løpende kontantstrøm.
Eiendom 6	Ja	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Indre by	Utviklingsområde Akerselva og andre områder (U3)	Stoppet på grunn av ekspropriasjon i regi av Oslo kommune.
Eiendom 7	Nei	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Ytre by	Utviklingsområde (U)	Bremset på grunn av tidkrevende forhandlinger med sektormyndigheter.
Eiendom 8	Ja	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Ytre by	Utviklingsområde samt nærhet til kollektivknutepunkt	Bremset på bakgrunn av krav fra PBE om samordning av barnehage samt uenigheter knyttet til offentlige krav og retningslinjer i arealplanleggingen.
Eiendom 9	Nei	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Ytre by	I nærheten av kollektivknutepunkt og er indikert som utviklingsområde ytre by i horingsprosessen 2017 for ny kommuneplan.	Ikke igangsatt på grunn av tilfredsstillende løpende kontantstrøm på eiendommen i form av utleie.
Eiendom 10	Ja	Bebyggelse og anlegg, fremtidig	Ytre by	Utviklingsområde	Utviklingsprosess stoppet da eiendomsbesitteren avsluttet plansaken fordi det nye prosjektet ikke ga tilstrekkelig lønnsomhet sammenlignet med gjennomføring av prosjekt basert på gjeldende reguleringsplan.



## 4.12 Presentasjon av funn: Intervju med en privat rådgiver innenfor arealplanlegging

Hensikten med presentasjonen av funnene i dette avsnittet er å belyse oppgavens tematikk og gjeldende problemstilling fra et overordnet perspektiv. Den private rådgiveren har lang erfaring med komplekse planprosesser og omfattende byutviklingsprosjekter. I avsnittene nedenfor fremkommer det hva informanten opplever som de største utfordringene i plan- og utviklingsprosessene for fast eiendom i Oslo kommune. På spørsmålet knyttet til hva som er de typiske årsakene til utviklingsprosessene bremser eller stopper opp svarer informanten:

*«Utnyttelse, kvalitet og kompetanse. Det er dette det dreier seg om hele veien».*

### **Tilfeller med svak plankompetanse hos tiltakshaver**

Informanten opplever at det stadig etablerer seg nye aktører i eiendomsbransjen.

*«Utfordringen er at det koker i eiendomsmarkedet og det er veldig mange som driver med planlegging. Veldig mange av disse er egentlig ikke så gode på det. Det er spesielt de små og mellomstore som ødelegger for eiendomsbransjens renommé. Dette gjør at PBE får veldig mange forslag med dårlig kvalitet».*

Den private rådgiveren opplever videre at mange utbyggere har for dårlig kompetanse til å stille de riktige spørsmålene i planprosessen.

*«Det mest lunefulle er at de som skal i gang med reguleringsprosessen kan ha reguleringskompetanse og samtidig være flinke til å tegne bygg, men de skjønner ikke alltid hvordan de skal søke etter rammebetingelser for planlegging».*

Informanten mener resultatet er at planforslagene PBE mottar innehar for lav kvalitet. Risikoen for utbyggerne ved manglende forståelse av gjeldende rammebetingelser er at PBE lanserer alternative planforslag, ifølge informanten. Samtidig opplever informanten at planprosessene generelt har blitt langt mer omfattende de seneste årene. Dette kompliserer prosessen ytterligere.

### **Armlengdes avstand mellom kommunens- og private planleggere**

Arealplanleggeren opplever at det nåværende politiske klimaet heller mot en overbevisning om at kun kommunale aktører skal utarbeide overordnede arealplaner, og at det skal være en armlengdes avstand

mellom kommunens- og private planleggere. Den private rådgiveren trekker følgende konklusjon knyttet til dette:

*«Underforstått mener myndighetene at man ikke kan overlate private aktører å ta ansvar for en helhet. For meg som har jobbet med dette lenge, så er det helt idiotisk».*

Informanten opplever videre at PBE preges av en hyppig utskifting av ansatte samt en tilvekst av unge og ukyndige saksbehandlere, som tiltakshavere og ansvarlig søker må forholde seg til. Den private rådgiveren mener resultatet er for dårlig kvalitet på den overordnede arealplanleggingen til PBE.

#### ***Utbyggerne utfordrer PBE sine rammevilkår***

Informanten mener videre at de forskjellige aktørene forholder seg ulikt til kommuneplanen *«PBE er trofaste mot kommuneplanen, mens utbyggerne utfordrer rammene og går til politikerne og får ofte medhold»*. Videre beskriver informanten kontrasten mellom aktørene:

*«Utviklerne ønsker høyere utnyttelse og ikke vil gi seg. Så prøver de seg på flere måter å komme seg rundt det med samtaler med politikere for å slippe unna det PBE sier».*

#### ***VPOR***

Den private rådgiveren opplever VPOR som en utførende arealplan:

*«VPOR høres veldig fint ut. Problemstillingen er at planen høres ut som en veiledende plan, men når du begynner arbeidet med reguleringsprosessen så tas planen helt bokstavelig».*

Informanten opplever videre at PBE krever at tiltakshaver skal tolke VPOR bokstavelig for at plansaken skal kunne gå videre.

#### ***Tidkrevende oppstart av planleggingen***

Informanten mener en av de største utfordringene i reguleringsprosessen er å begynne selve planleggingen.

*«Den mest tidkrevende og det som krever mest ressurser er rett og slett å få begynne planleggingen. I Oslo om dagen er det krevende å komme i posisjon til å få oppstartmøte. Dette kan ta et helt år. Dersom man leser loven ser det nesten ut som en rettighet å få oppstartsmøte».*

Ifølge informanten har avklaringene av de viktigste premissene i planleggingen også blitt flyttet fremover i prosessen, de seneste årene. Dette gjelder spesielt høyder og arealutnyttelse, som medfører at den innledende fasen av planleggingen har fått økt betydning.

*«Det at man har flyttet beslutningstidspunktet så tidlig er at det er de med økonomiske ressurser som egentlig som har mulighet til å gjennomføre større planer, siden man må kunne bekoste dette og gjennomføre reguleringsplaner. (..) Den første delen av reguleringsprosessen er ganske uklar og det er ikke så lett å vite hva PBE og myndighetene vil ha».*

### ***Dårlig informasjonsflyt mellom PBE og private aktører***

Informanten mener videre at det er lite hensiktsmessig at all kommunikasjon mellom private aktører og saksbehandler i PBE havner på saksinnsyn. Informanten forklarer følgende problem knyttet til kommunikasjonen mellom partene:

*«(..) kommunen har blitt så firkantet at man ikke lenger kan sende e-post til saksbehandlere i PBE uten at det blir lagt ut på saksinnsyn, siden det er sånn man vil ha formalisert prosessen. Det gjør at det er vanskeligere å få snakket sammen».*

## 5.0 Drøfting av funn

---

Hensikten med dette kapittelet er å drøfte funnene fra de kvalitative intervjuene opp mot relevant litteratur og egne refleksjoner.

Problemstillingen: «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt, for eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA)*», skal besvares ut ifra følgende forskningsspørsmål:

- *Stemmer det at utviklingsprosesser for eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel kan bremse eller stoppe opp?*
- *Hva er typiske årsaker til at reguleringsprosesser bremser eller stopper helt opp?*
- *Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt?*

Til slutt drøftes ulike tiltak som kan hindre at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt.

### 5.1 Forskningsspørsmål 1: Stemmer det at studert fenomen inntreffer

I dette avsnittet vil det bekreftes eller avkreftes hvorvidt hypotesen som fremkommer i forskningsspørsmål 1 er gjenfunnet i casestudien. Forskningsspørsmålet lyder som følger «*Stemmer det at utviklingsprosesser for eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel kan bremse eller stoppe opp?*». Flere av aktørene i denne studien har blant annet basert eiendomskjøpene sine på informasjon fra kommuneplanen for Oslo Kommune. Funnene kan tyde på at grunneierne i studien har en grunnleggende tillit til den overordnede planleggingen som foregår Oslo kommune, formalisert gjennom kommuneplanen for Oslo kommune, samt politiske signaler.

På bakgrunn av dette kan det også virke som om informantene i studien forventer at tomter avsatt til bebyggelse i gjeldende kommuneplan vil medføre økt velvilje til utbygging. Empirien kan imidlertid tyde på at dette ikke er tilstrekkelig for å oppnå vellykket utvikling av eiendom til boligformål.

Problemer som er presentert i resultatdelen har vært med på å bidra til at utviklingsprosesser kan bremse eller stoppe helt opp. Konklusjonen er at studert fenomen inntreffer. På bakgrunn av dette legges hypotesen i forskningsspørsmål 1 til grunn for videre drøfting av forskningsspørsmål 2 og 3.

### 5.2 Konseptuelt forskjellig tematikk i forskningsspørsmål 2 og 3

Ettersom hypotesen i forskningsspørsmål 1 er gjenfunnet i casestudien er det ønskelig å drøfte forskningsspørsmål 2 «*Hva er typiske årsaker til at reguleringsprosesser bremser eller stopper helt opp?*» og forskningsspørsmål 3 «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir*

*igangsatt?».* Det at en utviklingsprosess bremses eller stopper opp vurderes å være konseptuelt forskjellig fra utviklingsprosesser som ikke blir igangsatt.

#### *Utviklingsprosesser som bremses eller stopper*

I situasjoner hvor utviklingsprosesser bremses eller stopper, så har grunneieren igangsatt en utviklingsprosess med forventning om suksess, men så har det senere oppstått problemer eller utfordringer i utviklings- eller reguleringsprosessen.

#### *Utviklingsprosesser som ikke er igangsatt*

Utviklingsprosesser som ikke er igangsatt preges av at grunneieren ikke vurderte det som hensiktsmessig å igangsette reguleringsprosessen for tomten sin.

### 5.3 Forskningsspørsmål 2: Årsaker til at utviklingsprosesser bremses eller stopper opp

Funnene i studien tyder på at det er varierte og ofte sammensatte årsaker til at utviklingsprosesser bremses, og i noen tilfelles stopper opp. Flere av funnene i casestudien samt intervjuet med den private plankonsulentens samsvarer med aktuell litteratur i Konkurransetilsynet (2015) sin rapport om årsaker til at utviklingsprosesser mister fremdrift. I dette delkapittelet drøftes følgende temaer:

- *Skjev maktbalanse mellom utbygger og myndigheter*
- *Ulike incentiver*
- *Mangel på eierskap til prosjektene?*
- *Mistillit mellom partene*
- *Utbyggerne ønsker økt forutsigbarhet – er det realistisk?*
- *Uklare føringer fra kommunen?*
- *Politiske krefter i planleggingen*
- *Utfordrende kommunikasjonsprosess*
- *Dårlig planlegging av Oslo kommune?*
- *Tilvekst av nye aktører innenfor eiendomsutvikling*
- *Forventninger til arealutnyttelse*
- *Utbyggernes forventning ved transaksjonstidspunkt – bindende forutsetninger?*
- *Unge og uerfarne saksbehandlere*
- *Risiko forbundet med bytte av saksbehandler*
- *VPOR – En uangripelig plan?*
- *Alternative planforslag fra PBE*
- *Reguleringsrisiko knyttet til arealformål*
- *Rekkefølgekrav*
- *Innsigelser*
- *Tiltak for å hindre at utviklingsprosesser bremses eller stopper opp*

### **Skjev maktbalanse mellom utbygger og myndigheter**

Til tross for at Plan- og bygningsloven er en såkalt «*ja-lov*», har ikke grunneiere og utbyggerne rettskrav på å bygge så høyt og tett som de selv ønsker. Planprosessen skal være med å sikre en demokratisk prosess i byutviklingen, slik at allmenhetens interesser i størst mulig grad sikres. Slik det fremkommer i empirien opplever informantene at det er en skjevhet i maktbalansen mellom utbyggerne og Plan- og bygningsetaten (PBE). Når to parter med et ulikt nivå av formell makt skal samarbeide, tyder funnene på at det skal lite til før parten uten myndighetsutøvelse føler seg overkjørt. Det fremgår av empirien at en av informantene opplevde samarbeidet med myndighetene som

*«Tungt, tregt, vanskelig og en utrolig frustrerende prosess».*  
– Utbygger

Funnene kan tyde på at informantene mister mye eller all tillit til myndighetene i det øyeblikket reguleringssaker treffer maktapparatet hos PBE, og påvirker utbyggerne på en negativ måte. Dette kan underbygges av følgende utsagn fra en av informantene i casestudien, som viser en tydelig oppgitt grunneier

*«PBE har et slagord som sier tydelig, tidlig, men vi oppfatter det heller som utydelig og sent».*  
– Utbygger

### **Ulike incentiver**

Resultatene tyder på at PBE og private utbyggere har incentiver som ligger langt fra hverandre i plan- og reguleringsprosesser. Incentivene til utbyggerne slik det fremkommer i empirien er ofte å maksimere volum og samtidig gjennomføre reguleringsprosessen så hurtig og effektivt som mulig for å optimalisere fortjenesten, innenfor de rammene som tilfredsstillende god bokvalitet. Flere av utbyggerne i studien er imidlertid flergangsbygherrer, som innebærer at mange av aktørene er avhengige av å utvikle gode bygg og attraktive områder som tilfører noe positivt for samfunnet, for å oppnå eller opprettholde et godt rykte.

På den andre siden kan det tenkes at saksbehandlerne i PBE sjelden får skryt eller annen personlig belønning dersom en reguleringsprosess oppnår et godt resultat i form av behandlingstid eller utfall, men kan tape mye kredibilitet på saksbehandlingsfeil. Empirien kan dermed tolkes slik at PBE blir mindre påvirket i negativ retning av økt tidsbruk i reguleringsaken sammenlignet med utbyggerne. Samtidig er saksbehandlingsfeil vanskelig å rette opp, ettersom bygninger ofte blir stående i lang tid. Saksbehandlingsfeil kan også komme i medias søkelys, noe som kan få negative konsekvenser for den enkelte saksbehandler.

På bakgrunn av dette kan det tenkes at saksbehandlerne hos PBE opplever at det er høy potensiell nedside i forbindelse med saksbehandlingsfeil. Dette kan medføre at PBE er incentivert til at reguleringsaker blir gjennomført i et rolig tempo slik at det ikke gjøres saksbehandlingsfeil og at allmenhetens interesser samtidig sikres i størst mulig grad. Dersom dette stemmer kan det resultere i at PBE inntar en defensiv rolle sammenlignet med utbyggerne. For saksbehandlere i etaten kan det hende at den demokratiske prosessen i reguleringsarbeidet tenkes å bli oppfattet som like viktig som selve resultatet. Samtidig kan det tenkes at en organisasjonskultur der det er liten aksept for saksbehandlingsfeil bidra til at organisasjonen blir mindre innovativ.

### **Mangel på eierskap til prosjektene?**

I empirien fremkommer følgende utsagn fra en av informantene *«Vi savner saksbehandlere som tar eierskap til prosjektet, hjelper prosjektet, tar tak i prosjektet og jobber gjennom prosjektet sammen med oss»*. Det som fremkommer i utsagnet kan tenkes å være forventet ettersom PBE ikke har noe formelt eierskap til reguleringsplanen som fremmes, og saksbehandlerne har heller ikke noen økonomisk oppside dersom reguleringsplaner blir svært vellykkede i form av tidsbruk, reguleringsutfall eller økonomisk utfall for prosjektet. På bakgrunn av empirien kan det tolkes som at PBE oppfatter seg som et tilsynsorgan eller kontrollorgan, som kan bli en motpol til utbyggerne ofte ønsker økt boligbygging i sentrale områder. Resultatene kan indikere at Oslo kommune mangler en etat som oppfordrer og jobber for økt boligbygging.

### **Mistillit mellom partene**

*«Jeg synes det er rart at alle andre planleggere og dyktige arkitekter i hovedstaden skal ha dårligere kompetanse og være så elendige til å planlegge som det man kan oppleve i møter med PBE».*

*– Utbygger*

Dette er en tydelig erklæring fra informanten om at vedkommende opplever mistillit fra PBE knyttet til spesifikke byggeprosjekter og detaljplaner. Den samme tendensen ble funnet når det gjelder overordnet planlegging, som kan begrunnes med følgende utsagn fra den uavhengige plankonsulenten

*«Underforstått mener myndighetene at man ikke kan overlate private aktører å ta ansvar for en helhet».*

*– Plankonsulenten*

Dette kan tyde på at myndighetene har mistillit til at private planleggere kan ta ansvar for å gjennomføre både reguleringsprosesser knyttet til spesifikke byggeprosjekter samt større plangrep som er i tråd med allmenhetens interesser. Hvis myndighetene ikke har tillit til at private planleggere har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre større overordnede plangrep kan de oppleves som en forenklet holdning fra myndighetenes side, fordi reguleringsplaner uansett skal behandles og eventuelt vedtas av politikerne.

Funnene i studien tyder videre på at det er kapasitetsproblemer i PBE knyttet til saksbehandling og gjennomføring av overordnede arealplaner. Dersom private planleggere i tillegg blir motarbeidet av myndighetene med hensikt om at det helst er kommunens planleggere som skal gjennomføre større plangrep, kan dette skape en avventende plansituasjon i mange områder som kan være lite hensiktsmessig for å oppnå god byutvikling med en tilstrekkelig boligproduksjon. Overordnede reguleringsplaner som ikke er på plass eller blir forsinket, vil hindre- eller forsinke produksjonen av boliger med tilsvarende tid. Det mest optimale kan være en situasjon der det er akseptert at både private- og offentlige aktører gjennomfører overordnet planlegging. Dette fordrer imidlertid at offentlige- og private parter har gjensidig tillit til hverandre.

### ***Utbyggerne ønsker økt forutsigbarhet – er det realistisk?***

I Konkurransetilsynets rapport (2015) fremkommer det at manglende avklaring fra kommunen er med på å bremse reguleringsprosesser, noe som samsvarer med funnene i denne studien basert på blant annet følgende utsagn:

*«Mye av tidsbruken i reguleringssaken er et resultat av at krefter internt i PBE har vært så forelsket i sine egne ideer (..)».*

*– Utbygger*

Utsagnet kan tyde på at utbyggeren opplever at det er vanskelig å opprette og opprettholde en konstruktiv dialog med PBE, og at etaten fort går i lås når de ikke får det som de ønsker. På den andre siden kan dette være utbyggerens subjektive oppfatning som kommer som et resultat av en maktesløshet i møte med myndighetene, hvor de beskylder PBE for å ikke være beslutningsdyktige i tilfeller hvor de ikke får gjennom vedtakene de ønsker, eller blir møtt med krav som er imot deres interesser. Utbyggerne ønsker mer forutsigbarhet, som helst skal komme så tidlig som mulig i planprosessen, for å redusere grunneiers risiko. Spørsmålet er imidlertid om det er en realistisk forventning med tidlig avklaring i reguleringssaker.

Empirien tyder på at de viktigste beslutningene i reguleringsplanleggingen stadig blir avklart tidligere i prosessen. Funnene kan tolkes slik at utbyggerne noen ganger glemmer at PBE er et administrativt samordningsorgan for en rekke sektorinteresser. Dette gjør det vanskelig for PBE å bidra til en såpass tidlig avklaring som mange utbyggere ønsker i plansakene. Naboer, brukere og andre interessenter skal involveres i planprosessen for å belyse fordelene og ulempene knyttet til hvert enkelt tiltak. Ettersom positive og negative konsekvenser blir synliggjort etter hvert i planprosessen vanskeliggjør dette tidlig avklaring slik mange utbyggere ønsker. Samtidig ligger det i planleggingens karakter at tidligere planer må endres underveis ettersom plansaker først behandles av PBE og deretter av politikerne i Byrådet. Dette kan medføre at holdninger og tanker knyttet til ulike momenter i reguleringsplanen kan



endre seg i løpet av prosessen. Dette tyder for at utbyggernes ønske om høy forutsigbarhet i planprosessen kan være vanskelig å oppnå.

### **Uklare føringer fra kommunen?**

*«Legger man alle overordnede planer oppå hverandre, så skulle det der være en enkel sak å regulere disse tomtene til boligformål, men det er det dessverre ikke. Det er så mange andre føringer og veiledere som blir snubletråder i prosessen».*

*– Utbygger*

Det finnes ikke noen vedtatt oppskrift fra norske myndigheter for å oppnå god bokvalitet. Til tross for dette finnes det omfattende offentlig tilgjengelige materiale samt forskning om temaet. Funnene tyder på at veien frem til god bokvalitet vurderes ulikt hos myndighetene og de private grunneierne som inngår i studien. Dette virker å skape stor frustrasjon hos noen av informantene at myndighetene ikke gir tydeligere konkrete føringer for hva som er viktigst av for eksempel støy og solforhold. På bakgrunn av at alle tomter er forskjellige kan det tenkes at prioriteringen av offentlige krav bør være en skjønnsmessig vurdering. Det kan derfor ikke forventes at PBE skal komme med et fasitsvar eller en oppskrift til grunneiere for hva som har høyest prioritet av de forskjellige offentlige krav på ulike eiendommer. Dette skaper imidlertid et uforutsigbart planleggingsklima, og kan være en av årsakene til konfliktene som oppstår mellom myndighetene og utbyggere.

### **Politiske krefter i planleggingen**

Noen av utbyggerne i casestudien stoppet utviklingsprosessen fordi de vurderte det som høyt sannsynlig at de ikke ville oppnå tilstrekkelig arealutnyttelse i et eventuelt nytt prosjekt. Econ Analyse (Econ Analyse, 2005, p. 22) understrekte at *«Det er bred enighet om at utbyggbart eller salgbart areal er den nærmest enerådende faktoren for å bestemme verdien av et utbyggingsområde»*. På bakgrunn av dette kan de virke som om utbyggerne er sterkt incentivert til å forsøke å øke arealutnyttelsen i reguleringsprosessen, for å oppnå mest mulig salgbart areal og dermed maksimere den økonomiske verdiskapingen.

*«PBE er trofaste mot kommunepanen, mens utbyggerne utfordrer rammene og går til politikerne og får ofte medhold».*

*– Utbygger*

Utsagnet kan først og fremst tolkes slik at utbyggerne stadig utfordrer rammevilkårene til PBE. Samtidig kan det tenkes at PBE og andre etater misliker at utbyggerne går «forbi» dem og går direkte til politikerne og får medhold. Samtidig belyser utsagnet den politiske risikoen i reguleringsplanleggingen. Utsagnet tyder på at utbyggerne ofte har fått medhold av politikerne tidligere. Dette kan imidlertid forandre seg hurtig. Dette kan være spesielt gjeldende ved politiske

skifter der de overordnede føringene for byutvikling endrer seg. Dersom utbyggere ønsker forutsigbarhet kan det dermed hende at utbyggere må basere seg på gamle reguleringsplaner eller gjeldende kommuneplan.

Kommuneplandokumentet representerer ofte tidligere politiske meninger og strategier, fordi dokumentet er utarbeidet over flere år, og er ikke nødvendigvis representativt for dagens oppfatning av rammevilkårene for utvikling av eiendom. Dette medfører at det kan være naturlig at utbyggere ønsker å teste rammevilkårene, får å avdekke hva politikerne er mest opptatte av akkurat nå. Det er politikerne som avgjør reguleringsaker og ikke PBE. Samtidig skifter det politiske regimet med jevne mellomrom. Det kan føre til at kommuneplandokumentet blir vedtatt av andre enn de som praktiserer planen. Det kan derfor være hensiktsmessig at utbyggerne går i dialog med politikerne. Utsagnet kan også tyde på at det politiske klimaet stadig skifter, men at PBE ikke alltid forandrer seg i tråd med reguleringsklimaet. Det kan tenkes at det kan være utfordrende for PBE at etaten stadig må tilpasse seg nye politiske regimer med nye syn på arealplanleggingen. På en annen side er det administrasjonen sin plikt, slik plansystemet er konstruert, at etaten skal ta innover seg hva politikerne mener. Utsagnet kan også sees på som en form for legitimering av PBE sin maktbruk, ved at informanten ser seg enig i at PBE kontinuerlig må ta konflikter med utbyggere som ifølge empirien kan være knyttet til diskusjoner rundt arealutnyttelse, byggehøyder, arealformål, avstandskrav til toglinjer og barnehagekrav slik det fremkommer i funnene.

### Utfordrende kommunikasjonsprosess

*«(..) kommunen har blitt så firkantet at man ikke lenger kan sende e-post til saksbehandlere i PBE uten at det blir lagt ut på saksinnsyn, siden det er sånn man vil ha formalisert prosessen. Det gjør at det er vanskeligere å få snakket sammen».*

*– Utbygger*

Informanten sitt utsagn kan tolkes slik at vedkommende opplever at det har blitt høyere barrierer for kommunikasjon mellom partene. Det kan tenkes å resultere i økt antall konflikter og misforståelser mellom partene, som igjen kan gi lavere fremdrift reguleringsaker.

Konsekvensene av at all informasjon fra plansaker offentliggjøres kan tenkes å medføre at begge partene må posisjonere seg tidligere i reguleringsprosessen. Det kan også stilles spørsmål om hvorvidt det er nødvendig at offentligheten får innsyn i oppstartsfasen av planprosessen ettersom premissene ikke er avgjort ennå. Videre kan det tenkes at utbyggere kan bli angrepet av media og andre interessenter tidlig i planprosessen på bakgrunn av forslag de kun «lufter» for PBE, siden all korrespondanse offentliggjøres. Offentliggjøring av all korrespondanse tidlig i prosessen kan

potensielt redusere muligheten for uformell idémyldring, innovative løsninger og utradisjonelle løsninger tidlig i planprosessen. Det kan også medføre at det blir høyere barrierer for å rette konstruktiv kritikk mot PBE, sammenlignet med en situasjon der dialogene ikke offentliggjort. På en annen side er det avgjørende i et demokrati at offentlig saksbehandling er transparent. Offentliggjøring av kommunikasjon som foregår mellom myndighetene og andre parter kan være med å hindre store saksbehandlingsfeil interessenter kan følge med og gi beskjed dersom de opplever at noe som i skjær er urettferdig eller feil.

### **Dårlig planlegging av Oslo kommune?**

De bakenforliggende årsaker til at Oslo kommune stadig må ekspropriere private eiendommer for å ivareta behovet for nye skoletomter kan skyldes måten Oslo kommune planlegger på. Det kan virke som kommunen har vært for dårlige til å avsette arealer til fremtidige skoler. Dette medfører at kommunen stadig må ekspropriere tomter fra private grunneiere. Som nevnt innledningsvis ble flere informanter overrasket da Oslo kommune meddelte at tomten deres skulle eksproprieres.

*«Vi mente at det ikke var sånn at de kunne kreve halve tomten, siden en ekspropriasjon av denne delen av tomten ville medføre riving av halve bygget som stod på tomten».*

*– Utbygger*

En slik løsning som skissert ovenfor kunne medført et stort økonomisk tap for grunneieren. Måten PBE og Eiendoms- og Byfornyelsesetaten (EBY) ønsket dette gjennomført på virker derfor uholdbar. Dersom myndighetene fikk viljen sin ville grunneieren sittet igjen med en halv bygningsmasse som ville vært verdiløs. Situasjonen viste imidlertid at de demokratiske mekanismene i plansystemet fungerte, i dette tilfellet. Dette fordi grunneieren henvendte seg og fikk gehør for sitt syn hos politikerne.

Situasjonen kan tolkes som om PBE opplever at utbyggerne tjener såpass mye penger at de kan tåle det meste av negative påvirkninger og ekstraordinære kostnader i prosjektene, og likevel klare seg greit. Det er imidlertid viktig å påpeke på at eiendomsutvikling innebærer høy risiko som gjenspeiles i grunnlaget for avkastningskravene og risikobildet som er skildret i teorien (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 42). Enkeltprosjekter kan påføre utbyggere store økonomiske tap på grunn av prosjektspesifikke problemer, men også problemer som skyldes markedsmessige utfordringer slik Norge opplevde under blant finanskrisen fra 2008.

Det forventes ikke at PBE tar direkte ansvar for utbyggers avkastningskrav, men slik det fremkommer i PBL § 3-1 skal planleggingen i Norge være basert på økonomiske forutsetninger (Plan- og bygningsloven, 2009). Den grunnlovfestede ekspropriasjonsretten til myndighetene er en relativt

alvorlig inngripen i den private eiendomsretten. Praksisen som fremkommer i empirien skaper stor usikkerhet for grunneiere og ekspropriasjon bør gjennomføres på en mer forutsigbar måte dersom målet er at rammevilkårene for byutvikling skal oppleves som relativt forutsigbare. Kommunen kunne dermed vært mer konstruktive og diskutert grunneierens alternative løsninger som å kombinere idrett, skole og boliger i et samlet grep på tomten. På en annen side er situasjonen som oppstår rundt en ekspropriasjon uforutsigbar av natur.

### **Tilvekst av nye aktører innenfor eiendomsutvikling**

Konkurransetilsynets rapport (2015) peker på at manglende kompetanse hos utbygger er med på å bremse reguleringsprosesser. Denne påstanden er delvis gjenfunnet i intervjuet med den private plankonsulenten. Informantene med kjernevirksomhet innenfor eiendomsutvikling som deltar i studien inngår blant landets største utbyggere og det antas at disse aktørene innehar tilstrekkelig kompetanse. Den private plankonsulenten mener imidlertid at mindre aktører ikke nødvendigvis har den samme kompetansen:

*«Utfordringen er at det koker i eiendomsmarkedet og det er veldig mange som driver med planlegging. Veldig mange av disse er egentlig ikke så gode på det. Det er spesielt de små- og mellomstore som ødelegger for eiendomsbransjens renommé. Dette gjør at PBE får veldig mange forslag med dårlig kvalitet».*  
- Plankonsulenten

Det kan tenkes at boligprisveksten som har bidratt til høy lønnsomhet hos eiendomsaktørene har bidratt til at mange nye aktører har etablert seg og ønsker å drive med eiendomsutvikling. Det kan bidra til irritasjon hos PBE dersom etaten stadig mottar mangelfulle forslag eller forslag med dårlig kvalitet.

*«Det mest lunefulle er at de som skal i gang med reguleringsprosessen kan ha reguleringskompetanse og samtidig være flinke til å tegne bygg, men de skjønner ikke alltid hvordan de skal søke etter rammebetingelser for planlegging».*  
- Plankonsulenten

En forklaring på utsagnet kan være at eiendomsutvikling i dag krever så store økonomiske muskler og samtidig kan oppleves som komplisert. Dette kan resultere i at det først og fremst er de store aktørene som har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å drive med arealplanlegging som gir et godt resultat. En annen forklaring kan være at kompleksiteten i bransjen har blitt så stor at mange utbyggere sliter med å være oppdaterte.

### **Forventninger til arealutnyttelse**

Funnene i studien kan også tyde på at utbyggerne kan ha for høye forventninger til arealutnyttelse på transaksjonstidspunktet og forsøker å «*presse arealutnyttelsen*» i reguleringsprosessen. Dette kan bidra til konflikt mellom partene, og igjen føre til at reguleringsprosessen bremser eller stopper helt opp. Det er videre naturlig å anta at studiens utvalg er preget av at noen utbyggere bevisst eller ubevisst forsøker å utfordre PBE sin oppfatning av rammevilkårene knyttet til arealutnyttelse og høyder.

*«Når vi oppsummerte punktene og la til grunn tilbakemeldingene fra PBE så kom vi frem til at et nytt potensielt prosjekt ikke ville gi mer areal sammenlignet med dagens situasjon på eiendommene. (...). Da kom vi frem til at vi la hele reguleringsplanen død til vi føler at tiden er moden for å oppnå en høyere utnyttelse i området».*  
– Utbygger

Utsagnet kan tyde på at grunneieren testet grensene for arealutnyttelsen på tomten og ønsker å forsøke på nytt i fremtiden. Dette er relativt forventet ettersom det er de demokratiske valgte politikerne som til slutt skal avgjøre hva slags høyder og arealutnyttelser som skal prege de ulike områdene i Oslo kommune, mens PBE skal følge opp disse signalene i saksbehandlingsprosessen. Utsagnet kan også tolkes i den retning at den bakenforliggende årsaken til at utviklingsprosesser blir stoppet av utbyggeren selv, i mange tilfeller kan skyldes at avkastningskravet for å fortsette prosessen ikke er tilfredsstillende samtidig som risikoen oppleves som høy.

### **Utbyggerens forventning ved transaksjonstidspunkt – bindende forutsetninger?**

Noen av utbyggerne i studien benyttet residualmetoden som verdsettelsesmetode med et avkastningskrav basert på en dekningsgrad, internrente eller en kombinasjon av disse. Dette er i tråd med Econ Analyse sin rapport (2005), og residualmetoden ble omtalt som én verdsettelsesmodell som var generelt akseptert i bransjen (Econ Analyse, 2005, p. 15). Bruken av residualmetoden kan imidlertid bidra til utilsiktede konsekvenser, i form av sterke incentiver hos utbygger for å måtte opprettholde et gitt antall kvadratmeter salgbar areal. Investorer som bruker residualmetoden legger ofte til grunn et visst antall kvadratmeter med salgbar boligareal i kalkylen, for å komme frem til hva de kan betale for eiendommen. Dette medfører at dersom alt annet i analysen holdes likt, så må utbyggeren oppnå dette arealet i utviklingsprosjektet dersom investoren skal oppnå avkastningskravet som lå til grunn for kjøpet.

Denne sammenhengen kan bidra til problemer dersom utbyggeren har vært for optimistisk og lagt til grunn for høy arealutnyttelse i investeringsfasen. Resultatet kan være at utbyggeren må kjempe for å oppnå en arealutnyttelse i reguleringsprosessen som ikke er realistisk basert på overordnet plangrunnlag, og heller ikke i tråd med myndighetenes forventninger. I verste fall for utbygger viser det seg at PBE og politikere mener at utbyggerens ønske om arealutnyttelse på tomten er helt

uoppnåelig. Dette kan igjen medføre uenighet og konflikt mellom utbygger og kommunen. Konsekvensen kan bli at reguleringsprosesser bremses eller blir stoppet av utbygger fordi man ikke oppnår ønsket avkastning. På bakgrunn av det kunne det vært interessant med en studie som undersøker hvordan eiendomsbesittere som kjøper tomter på priser som er over gjennomsnittet for nærområdet, opplever reguleringsprosessen.

### **Unge og uerfarne saksbehandlere**

I Konkurransetilsynets rapport (2015) fremkom det at manglende kompetanse eller kapasitet hos kommunen kan være med på å bremse reguleringsprosesser. Innhentet empiri kan tolkes slik at denne påstanden er gjenfunnet casestudien.

*«Det var lite rutinert saksbehandler som ble satt på en relativt stor sak. Saksbehandleren var veldig usikker og måtte hele tiden søke støtte oppover og sideveis i systemet».*  
– Utbygger

Utsagnet kan tolkes som at utbyggerne mener at saksbehandleren på saken hadde lite erfaring vegret seg for å ta beslutninger. Utsagnet kan også tyde på at saksbehandleren får uklare føringer og instruksjoner fra sine overordnede. Til tross for dette opplever informantene følgende:

*«Saksbehandlingen i Oslo kommune er nok i mye større grad tuftet på faglige grunnlag, siden etatene er veldig spesialiserte og dyktige faglig, sammenlignet med eksterne kommuner».*  
– Utbygger

Og:

*«Oslo kommune er på sitt beste den aller mest profesjonelle kommunen man kan jobbe opp mot i Norge. (..) Når alt kommer til alt er vi mennesker som skal samarbeide».*  
– Utbygger

Grunneierne anerkjenner at PBE har høy kompetanse. Sett opp mot de øvrige funnene kan det imidlertid tenkes at dette blir glemt i situasjoner hvor det oppstår konflikter. Dersom det stemmer at det har blitt en betydelig økning i antall aktører i eiendomsbransjen, kombinert med uttalelsene om at saksbehandlerne i det offentlige har blitt yngre og mer uerfarne de seneste årene, kan det bidra til utfordringer i reguleringsprosessen. Påstanden kan underbygges av følgende utsagn:

*«(..) det er veldig høy turnover i PBE. Mange av de unge er veldig lite fleksible (..). Vi opplever de eldre som mer fleksible, som medfører at man ofte kan diskutere alternativer som ofte resulterer i bedre løsninger. Det medfører at det er veldig stor forskjell på hva man får ut av de ulike dialogprosessene».*

## Risiko forbundet med utskifting av saksbehandler

*«Det viser seg at der man ikke får kontinuitet med saksbehandleren, så mister man forutsigbarheten».*

– Utbygger

Empirien tyder på at risikoen knyttet til bytte av saksbehandler på en regulerings sak oppleves som høy. Dette er en risikofaktor som fremkommer i Barlindhaug & Nordahl (2011) sine funn knyttet til reguleringsrisiko i form av behandlingstid, som er knyttet til selve gjennomføringen av reguleringsprosessen (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 47). Det er bekymringsverdig at flere utbyggere mener at det er en høy risiko forbundet med skifte av saksbehandler på regulerings saker, og at dette er noe flere av aktørene i casestudien mener de jevnlig opplever. Praksisen oppleves som useriøs og lite profesjonell ettersom en ny saksbehandler ofte kan se på saken fra et annet perspektiv. Dette kan redusere fremdriften i regulerings saken og bidra til unødvendig høy usikkerhet for utbyggere. Det er imidlertid vanskelig å vite hvorvidt hyppig skifte av saksbehandlere skyldes kapasitetsutfordringer hos PBE eller om det skyldes andre årsaker.

## VPOR – En uangripelig plan?

*«VPOR høres veldig fint ut. Problemstillingen er at planen høres ut som en veiledende plan, men når du begynner arbeidet med reguleringsprosessen så tas planen helt bokstavelig».*

- Plankonsulent

Det kan nok en gang virke som om grunneierne føler seg maktesløse i møtet med administrasjonen i PBE og deres føringer. En annen informant fra casestudien opplever at PBE forholder seg som de selv ønsker til VPOR og at planen heller ikke er hjemlet i Plan- og bygningsloven. Det at planen «*står utenfor planhierarkiet*» kan redusere rettsikkerheten til utbyggere. Det kan vurderes om konseptet knyttet til VPOR bør fremmes gjennom en annen plan som er hjemlet i Plan- og bygningsloven. Funnene kan tyde på at VPOR er med på å bygge en kompleks verden innenfor arealplanleggingen, og uklarheten rundt VPOR kan tyde på at PBE er for dårlige til å informere. Koordinering mellom grunneiere er trukket frem i Konkurransetilsynets rapport (2015) knyttet til årsaker som bremser reguleringsprosessen, og er således i tråd med funnene i denne studien. Utstrakt bruk av overordnede planer, temaplaner eller prinsiplaner kan bidra til å forsinke utbygginger, siden det kan gi en uavklart plansituasjon på overordnet plannivå. På den andre siden kan slike planer tydeliggjøre rammene for utbyggingsprosjekter. Det kan føre til at utbygger både sparer tid og at resultatet blir bedre.

### **Alternative planforslag fra PBE**

Slik det fremkommer i casestudien er det stor misnøye blant informantene i tilfellene hvor PBE lanserer alternative planforslag. Det kan oppleves som overraskende at PBE lanserer planforslag som ikke er i tråd med egne retningslinjer, offentlige krav eller av andre årsaker ikke er byggbare i praksis. Alternative planforslag fra PBE som ikke er kommersielle eller realiserbare i praksis kan medføre høy risiko for forslagsstiller dersom politikerne ønsker å godkjenne etatens planforslag. Dette gjør at utbyggerne kan risikere å få vedtatt planer som ikke kan gjennomføres.

Det er imidlertid lite gjennomtenkt av PBE at de forventer at de kan utarbeide gode alternative planforslag på kort tid. Dette er sett i lys av at utbyggerne bruker lang tid samt store interne og eksterne ressurser for å utarbeide planforslag som sikrer at tiltaket er i tråd med offentlige krav og retningslinjer. Det kan tenkes at utbyggerne bruker mye tid og penger på å knytte til seg aktører og rådgivere med høy kompetanse. Dette kan medføre at utbyggerne kan bli negative til prosessen dersom de blir møtt av unge saksbehandlere som ikke har den samme kompetansen eller den kommersielle forståelsen som en utbygger har. På den andre siden kan alternative planforslag som lanseres av PBE være et godt utgangspunkt for reguleringsplaner, ettersom det kan sette i gang en ny tankeprosess som kan lede til et produkt hvor begge parter er fornøyd. Resultatene kan tolkes slik at PBE ikke alltid tar innover seg hva slags reell risiko og kostnad reguleringsprosessen innebærer for utbyggerne. En mulig løsning kan være at utbygger pålegges å utarbeide to planalternativer i reguleringsprosessen. Dette kan redusere risikoen for utbygger ettersom det er utbygger som selv står ansvarlig for å utarbeide begge alternativene.

### **Reguleringsrisiko knyttet til arealformål**

Slik det fremkommer i empirien kan informantene tolkes slik at de opplever reguleringsrisikoen i Oslo kommune som høy. Dette er i tråd med Barlindhaug og Nordahl (2001) sine funn, hvor det fremkommer at det er høy usikkerhet knyttet til behandlingstid og utfall av reguleringsprosesser (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 47). I tre av casene ble det helt overraskende foreslått offentlig formål av myndighetene på tomter der grunneieren i utgangspunktet ønsket å utvikle boliger.

Funnene kan tolkes slik at risikoen forbundet med hva slags arealformål som kan forventes en relativt fremtredende og betydelig risikofaktor for grunneiere i Oslo kommune. Dette er spesielt gjeldende ved ekspropriasjon, der kommunen krever at tomten reguleres til offentlig formål. En av grunneierne opplevde at det var høy usikkerhet forbundet med hva slags arealformål som ville kreves regulert inn på tomten utover boligformål, mens følgende grunneier gjorde vurderte situasjonen annerledes:

*«Risikoen slik vi opplevde det, var først og fremst reguleringsrisiko knyttet til volum, og ikke hvorvidt det skulle bli regulert inn skoleformål på eiendommen»*

*– Utbygger*



Utsagnet kan tyde på at utbyggeren opplevde det som relativt usannsynlig at ekspropriasjon skulle inntreffe. Dette samme fremkommer fra en annen informant i samme situasjon, som uttalte følgende «*Vi var helt overbevist om at dette ville bli et boligprosjekt, men det ble det ikke*». Utsagnene kan tolkes slik at myndighetene ikke er flinke nok til å kommunisere sine fremtidige planer og fremtidig skolebehov utad. Dette kan resultere i at grunneiere og utbyggere ikke får et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å foreta gode beslutninger. Det kan imidlertid være vanskelig å gi høy forutsigbarhet knyttet til skole- og barnehagebehov ettersom dette er en vurdering som kan tenkes å baseres løpende på befolkningsutviklingsutviklingen, hvor mange nye boliger som blir bygget i nærområdet og annen tilgjengelig informasjon. På en annen side tyder funnene på at grunneierne gjorde omfattende undersøkelser i forkant av tomtekjøpet, for å dempe risikoen. Det er imidlertid vanskelig å vite hva utbygger burde eller kunne gjort annerledes ettersom situasjonen knyttet til ekspropriasjon virker såpass uoversiktlig og at vanskelig å forutse.

### **Rekkefølgekrav**

I konkurransetilsynets rapport (2015) fremkommer det at uenighet knyttet til rekkefølgekrav oppleves som en årsak som kan bremse reguleringsprosesser. Utfordringen knyttet til problemer ved rekkefølgekrav ble funnet i casestudien i form av blant annet krav om en samordnet barnehage ble årsak til uenighet mellom utbygger og PBE. Resultatene i empirien tyder imidlertid på at utbyggerne generelt opplever kostnadene i forbindelse utbyggingsavtaler og offentlig infrastruktur som rettfærdige.

### **Innsigelser**

Innsigelser fra offentlige myndigheter er gjenfunnet i casestudien som en årsak som har bremset reguleringsprosessen for en av informantene. Dette er i tråd med det som fremkommer i Konkurransetilsynets rapport fra 2015 (Konkurransetilsynet, 2015, pp. 26, 27). På den ene siden fremkommer det i saksinnsyn at saksbehandler hos PBE beklaget at det ikke var igangsatt en dialog med den aktuelle sektormyndigheten tidligere. Dette kan tyde på at PBE ikke har bidratt til tilstrekkelig fremdrift i saken. Det kan imidlertid argumenteres for at grunneieren burde ha lagt til grunn avstandskravet til toglinjen i akkvisisjonsfasen samt i reguleringsplanleggingen, og at det er grunneieren sitt ansvar at de har prosjektert et bygg som ligger for nær toglinjen.

### ***Tiltak for å hindre at utviklingsprosesser bremser eller stopper opp***

Hensikten med tiltakene i dette avsnittet er å redusere noen av utfordringene som fremkommer i drøftingen tidligere i kapittelet. Overordnet kan det være hensiktsmessig at myndigheter, utbyggere og private rådgivere får økt forståelse for hverandres roller i planleggingen. På bakgrunn av problemene som er drøftet knyttet til kommunikasjon og samarbeid er det ønskelig å iverksette økt grad av felles *workshoper* hvor både myndigheter, utbyggere og rådgivere kan delta og diskutere utfordringer i

dagens praksis av plan- og reguleringsprosess. Det kan tenkes at en slik dialog kan styrke samarbeidet mellom aktørene gjennom økt tillit og forståelse.

Et tiltak som kan øke fremdriften og redusere behandlingstiden i Oslo kommune er et «*hurtigspor*» for planforslag som er i tråd på KPA. Dette kan også incentivere utbyggere til å fremme tiltak som er i tråd med rammevilkårene i kommuneplanen. Empirien tyder videre på at hyppig utskifting av saksbehandler kan redusere fremdriften i plansakene og i tillegg medføre høy risiko for utbygger. Saksbehandlingsrisiko kan sees på som en del av risikoen forbundet med det som fremkommer som behandlingstid i Barlindhaug & Nordahl (2011, pp. 47-50) sitt arbeid knyttet til reguleringsrisiko. Det bør derfor utarbeides rutiner som medfører at det blir minst mulig skifte av saksbehandlere i plan- og reguleringsprosessen. Det fremkommer også i empirien at utbyggerne er kritiske til dialogmøtene med PBE. Det kan tenkes at disse møtene bør ha tydeligere struktur for hva som skal bli diskutert og hvilke beslutninger som bør tas i løpet av hvert møte.

Samtidig er det behov for at PBE kvalitetssikrer alternative planforslag i økt grad, sammenlignet med dagens situasjon. Til tross for at tanken bak alternative planforslag er god, kan det være hensiktsmessig å heve terskelen for at PBE utarbeider alternative planforslag. Alternative planforslag krever mye ressurser fra PBE, og det kan dermed være ønskelig at etaten heller krever at forslagsstiller endrer sitt planforslag, som begge parter ofte har brukt ressurser på å komme frem til. Lansering av alternative planforslag fremstår imidlertid som relativt demokratisk ved at administrasjonen i PBE og forslagsstiller utarbeider hvert sitt planforslag i situasjoner hvor partene er uenige. Etter dette blir det opp til politikerne å velge hvilket alternativ som eventuelt skal vedtas.

### 5.2.4 Forskningsspørsmål 3: Årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt

Forskningsspørsmål 3 lyder som følger «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt?*». I forbindelse med drøftingen av dette forskningsspørsmålet brukes «*grunneier*» siden dette er aktører som ikke nødvendigvis er eller ønsker å bli en utbygger. I tidligere forskning som er presentert i teoridelen fremkommer det at «*sannsynligheten for at en grunneier vil tilby en tomt til boligformål er en stigende funksjon av prisen i dag og rentenivået, og en fallende funksjon av forventet fremtidig verdi på tomten og verdien av tomten i alternativ anvendelse*» (Econ Analyse, 2000, p. 30). Denne årsakssammenhengen til er gjenfunnet i casestudien i blant annet følgende utsagn:

*«Vi må ha en viss arealutnyttelse for at et prosjekt skal være økonomisk forsvarlig. Dersom utnyttelsen blir så dårlig at regnearket viser at det er mer lønnsomt å fortsette utleien, så skal det noe til for å gå i gang med bygging».*

– Grunneier

Dette underbygges av følgende utsagn fra en grunneier som forklarer hvorfor de ikke har utviklet boliger på eiendommen, til tross for at kommuneplanen legger opp til transformasjon av tomten:

*«Det er fordi vi allerede har et velholdt og relativt moderne bygg som lar seg leie ut på gode vilkår, der det har foreligget en langsiktig leieavtale (...)».* – Grunneier

Det kan videre tenkes at grunneiere som ikke har spisskompetanse innenfor eiendomsutvikling opplever igangsetting av utviklingsprosesser som ressurskrevende, både i form av tid, penger og kompetanse. På bakgrunn av dette virker det som at grunneierne må kompenseres i tilstrekkelig grad for at de skal ønske å selge tomten eller utvikle og bygge boliger på tomten. Dette kan være fordi en løpende leieinntekt kan oppleves som en tryggere og mer forutsigbar inntekt. Dersom grunneiere vurderer å selge tomten uregulert kan det hende at de opplever at de ikke har tilstrekkelig kunnskap til å vurdere hva tomten er verdt, mens å utvikle boliger i egenregi kan oppleves som utfordrende for aktører som ikke har kompetanse knyttet til planprosesser og utvikling av eiendomsprosjekter.

#### ***Tiltak for å motivere grunneiere til utvikling av eiendom som er avsatt til bebyggelse i KPA***

Som tidligere påpekt tas det utgangspunkt i at det er samfunnets interesse at «*fortettingsområder*» markert i KPA blir regulert og at det deretter bygges, og tilbys boliger på disse tomtene. Dersom Oslo kommune ønsker at grunneiere som disponerer tomter i områder hvor det ønskes hurtig utbygging, kan det være hensiktsmessig å redusere utbyggeres forventning knyttet til risiko. Myndighetene kan ikke gjøre noe med markedsrisikoen, finansrisikoen og produksjonsrisikoen utbyggere står ovenfor, slik det fremkommer i Barlindhaug & Nordahl (2011, pp. 47-50). Det kan imidlertid tenkes at myndighetene kan forsøke å redusere reguleringsrisikoen knyttet til slike tomter, som er risiko knyttet til behandlingstid og reguleringsutfall (Barlindhaug & Nordahl, 2011, p. 47). Dette kan gjøres ved at det

gjennomføres områdereguleringer på områder hvor det ønskes hurtig utbygging. Dette øker forutsigbarheten for grunneiere og medfører samtidig at utbyggere opplever risikoen forbundet med å kjøpe tomter i slike områder som lavere. Dette kan øke sannsynligheten for at utbyggere kan tilby en pris for tomten som grunneier er fornøyd med.

## 5.0 Konklusjon

---

Hensikten med konklusjonen er å besvare problemstillingen «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser, stopper opp eller ikke blir igangsatt, for eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA)*».

### 5.1 Stemmer det at fenomenet inntreffer?

For å sikre at studien er relevant og tar for seg et aktuelt tema lyder det første forskningsspørsmålet som følger «*Stemmer det at utviklingsprosesser for eiendommer avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel kan bremse eller stoppe opp?*». Basert på resultatene som senere ble drøftet, konkluderes det med at utviklingsprosesser faktisk kan miste fremdrift i form av å bremse eller stoppe helt opp.

### 5.2 Typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser eller stopper opp

Ved å besvare forskningsspørsmålet «*Hva er typiske årsaker til at reguleringsprosesser bremser eller stopper helt opp?*» er hensikten å avdekke konkrete årsaker til at fenomenet i problemstillingen inntreffer, samt avdekke bakenforliggende årsaker til at det skjer.

I resultatdelen fremkommer det at typiske årsaker til at utviklingsprosesser bremser eller stopper opp kan skyldes uenigheter mellom partene som deltar i arealplanleggingen, ekspropriasjon, tilbaketrekking av planforslag av utbyggeren selv, innsigelser fra offentlige myndigheter, manglende kompetanse eller kapasitet hos enten kommune eller grunneier, uenigheter knyttet til rekkefølgekrav samt avvik mellom planforslag og overordnet plangrunnlag og vedtatte rammebetingelser. Flere av funnene i empirien er i tråd med Konkurransetilsynet sin rapport (2015, p. 26).

De bakenforliggende årsakene til at utviklingsprosessene i studien har bremset eller stoppet opp kan skyldes skjev maktbalanse mellom utbygger og myndighetene, ulike incentiver og mistillit mellom partene, utfordrende kommunikasjonsprosess samt ulike forventninger til rammevilkårene i arealplanleggingen. Resultatene tyder også på at det kan være en viss opportuniste fra utbyggerne ved at de «*tester grensene*» med nye planforslag for å vurdere om de kan få gjennomslag for hovedgrepet eller ikke.

Det konkluderes også med at utbyggerne er incentivert til å ha en offensiv tilnærming til reguleringsprosessen og har et høyt fokus på reguleringsutfall og tidsbruken av prosessen. Dette er i tråd med risikofaktorene som blir fremhevet av Barlindhaug & Nordahl (2011, p. 47). Den offensive tilnærmingen fra utbyggerne kan ifølge empirien innebære å utfordre rammevilkårene til PBE, ved å gå til politikerne. PBE er derimot incentivert til å ha en mer defensiv rolle sammenlignet med utbyggerne, som kan innebære et stort fokus på en juridisk korrekt saksbehandling som medfører at

tidsbruken ikke oppleves som det viktigste. Til tross for utbyggernes kritikk av PBE i funnene, opplever utbyggerne at etaten er spesialiserte, profesjonelle og faglig dyktige på generell basis.

Tiltak for å hindre at utviklings- og reguleringsprosesser bremses eller stopper kan være uformelle «*workshopper*» hvor ulike aktører kan delta, «*hurtigspor*» for planforslag som er i tråd med KPA, økt kapasitet til overordnet planlegging som kan medføre økt forutsigbarhet og mindre konflikter samt økt struktur på dialogmøter.

### 5.3 Typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt

Gjennom problemstillingen «*Hva er typiske årsaker til at utviklingsprosesser ikke blir igangsatt*», søker oppgaven å avdekke årsakene til at grunneiere som disponerer tomter som inngår i områder som ønskes utbygd i henhold til kommuneplanen, ikke har igangsatt utvikling av eiendommen.

Årsakene til at utviklingsprosessene ikke har blitt igangsatt for tomtene som inngår i studien kan skyldes at grunneierne har hatt benyttet eiendommen til utleie eller egen bruk. Dette stemmer godt med teorien, hvor grunneierens oppfatning av tomtens alternative bruk har mye å si for om det ønskes å bygge boliger på tomten eller ikke (Econ Analyse, 2005, p. 17).

Tiltak for å motivere grunneiere til utvikling eller salg av eiendom i områder hvor det ønskes hurtig utbygging, kan være økt kapasitet knyttet til overordnet planlegging i Oslo kommune. Dette kan redusere reguleringsrisikoen for tomten og potensielt bidra til at utbyggere kan tilby tomtepriser som grunneier er fornøyd med.

## 6.0 Avsluttende refleksjoner

---

### 6.1 Kritikk av oppgaven

Casestudien har henvendt seg til et betydelig antall informanter som har opplevd utviklingsprosesser som ikke har utspilt seg som ønsket, fra grunneiers eller utbyggers perspektiv. Dette medfører at utvalget av personer som har deltatt i studien ikke representerer et «nøytralt» utvalg. Dette forventes å påvirke forskningsmaterialet i høy grad. Dette medfører videre at betraktningene fra utbyggerne ikke nødvendigvis er deres generelle betraktning om PBE eller plansystemet. Studiens tema kan også medføre at informantene fremstår som mer negative til planmyndigheter, utviklingsprosesser og overordnede rammevilkår for eiendomsutvikling i Oslo kommune sammenlignet med hva de hadde gjort dersom vellykkede prosjekter hadde blitt diskutert. Kritikken av blant annet PBE blir også ekstra fremtredende i oppgaven. PBE er heller ikke intervjuet i forbindelse med studien, som medfører at de ikke har fått muligheten til å svare på kritikken.

Et alternativt forskningsdesign kunne vært å spørre ulike grunneiere og -utviklere om ett prosjekt som gikk bra og ett prosjekt som ikke var vellykket, men kun fokusert på funnene knyttet til at utviklingsprosessene bremses eller stoppet. Dette kunne medført at informantene hadde en mer nøytral holdning og mindre negative oppfatninger forbundet med rammevilkår og aktører, og dermed gitt mer balanserte svar.

Ulempen med valgt forskningsdesign er at funnene ikke nødvendigvis kan generaliseres og være overførbare til andre tilfeller. Dersom undersøkelsen hadde blitt gjennomført med et kvantitativt forskningsdesign kunne funnene knyttet til problemstillingen vært generaliserbare dersom den kvantitative undersøkelsen hadde et tilstrekkelig antall informanter og resultatene var statistisk signifikante. En kvantitativ undersøkelse i form av for eksempel spørreundersøkelse antas imidlertid ikke å være grundig nok i form av å fange opp de sammensatte og komplekse forklaringene som søkes i valgt problemstilling.

### 6.2 Lærdom fra valgt tema

I oppstarten av arbeidet med masteroppgaven fryktet jeg at mange aktører ikke ville ønske å delta i en studie som handlet om prosjekter som ikke nødvendigvis har gått som ønsket. Det viste seg imidlertid å være feil ettersom samtlige involverte informanter engasjerte seg for temaet. Hvert eneste intervju med de ulike aktørene ga et læringsutbytte ved at intervjuobjektene delte både refleksjoner, erfaringer og kunnskap.

Tanken bak valgt tema var at det er situasjonene hvor prosessene ikke har gått helt som ønsket, at potensialet for læring er størst. Det er vanskelig å vite om dette er riktig, men følelsen av å sitte igjen med et stort læringsutbytte etter ferdigstilt oppgave, er til stede. Arbeidet med oppgaven har gitt økt kunnskap og lærdom knyttet til grensesnittet mellom akkvisisjon og reguleringsplanlegging. Videre

har oppgaveskrivingen gitt bred innsikt i plan- og reguleringsprosessen, med spesielt fokus på samspillet mellom grunneiere, utbyggere, rådgivere, etater og andre myndigheter.

Til tross for uenighetene som fremkommer i oppgaven er det også mye som fungerer svært godt dagens plansystem. Når så mange ulike mennesker og organisasjoner skal samarbeide, er det nesten ikke annet å forvente enn at det oppstår utfordringer.

### 6.3 Forslag til videre studier

- Kvantitativ studie av årsaker til at reguleringsprosesser bremser, stopper eller ikke blir igangsatt.
- En studie av kommuneplanen – hvordan håndheves de ulike *områdemarkeringene i kommuneplanens arealdel (KPA)* i form av kollektivknutepunkter, utviklingsområder, stasjonære områder mm. av PBE?
- Hvor ofte lanserer PBE alternative planforslag og hva er eventuelle konsekvenser?
- En studie av VPOR. Fordeler og ulemper med planen. Avdekke hvilke typer områder planen egner seg for med tanke på type aktører, antall aktører, kompetansen til aktører og størrelse på området.



## Referanseliste

---

- Advokatfirmaet BAHR, 2015. *NY KOMMUNEPLAN I PRAKSIS, PROBLEMSTILLINGER OG AVKLARINGER*, Oslo: BAHR.
- Altinn , 2019. *Kalkulasjon*. [Internett]  
Available at: <https://www.altinn.no/starte-og-drive/starte/for-oppstart/kalkulasjon/>  
[Funnet 13 05 2019].
- Asplan Viak, u.d. *Arealplanleggingen i praksis*, Oslo: Asplan viak.
- Barlindhaug, R. & Nordahl, B., 2011. *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bygg21, 2016. *Enkle grep - Raskere fra behov til bygg*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet .
- Bærug, S., 2017. *Verdsetting av fast eiendom*. 1. red. Oslo: Universitetsforlaget .
- Børrud, E., 2005. *Bitvis byutvikling - Møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byutvikling* , Oslo: Arkitektur- og designhøyskolen i Oslo.
- Bøvre, H., 2014. *EIE311 Eiendomsutvikling, kalkyle og verdsetting ved NMBU*. Oslo: hb consult / NMBU.
- Bøvre, H., 2016. *Avkastningskrav*, Oslo: Hbconsult .
- Bøvre, H., 2018. *Hva er eiendomsutvikling?*. [Internett]  
Available at: <http://www.hbconsult.no/eiendomsutvikling/3-hva-er-eiendomsutvikling>  
[Funnet 29 2018 2018].
- Caldera, A. & Johansson, Å., 2013. *The price responsiveness of housing supply in OECD countries*, Paris : OECD, Economics Department.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016. *Generelle forskningsetiske retningslinjer*. [Internett]  
Available at: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Generelle-forskningsetiske-retningslinjer/>  
[Funnet 22 11 2018].
- Det Norske Akademis Ordbok, 2019. *Eiendomsbesitter*. [Internett]  
Available at: <https://www.naob.no/ordbok/eiendomsbesitter>  
[Funnet 15 02 2019].
- Econ Analyse, 2000. *Bygge- og tomtekostnader* , Oslo: Econ Analyse.
- Econ Analyse, 2005. *Prising og Transaksjoer* , Oslo: Econ Analyse .
- Eiendom Norge , 2018. *Eiendom Norges boligprisstatistikk Sesongjustert (Nominell utvikling)*. [Internett]  
Available at: <http://eiendomnorge.no/boligprisstatistikken/#boligprisstatistikk>  
[Funnet 08 11 2019].

- Ekspropriasjonerstatningslova, 1984. *Lovdata*. [Internett]  
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1984-04-06-17>  
[Funnet 15 02 2019].
- eStudie, 2018. *Hva er metodetriangulering?*. [Internett]  
Available at: <https://estudie.no/metodetriangulering/>  
[Funnet 01 12 2018].
- Finansleksikon, 2019. *Resultatmargin*. [Internett]  
Available at: [http://www.finansleksikon.no/Formelsamling/R/Resultatmargin\\_prosent.html](http://www.finansleksikon.no/Formelsamling/R/Resultatmargin_prosent.html)  
[Funnet 02 04 2019].
- Fiskaa, H., 2014. *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: NTNU.
- Fremtidens Byggenæring, 2018. *Det tar mange år å øke boligbygging*. [Internett]  
Available at: <https://www.fremtidensbygg.no/det-tar-mange-ar-a-oke-boligbygging/>  
[Funnet 06 06 2019].
- Grunnloven, 1814. *Lovdata*. [Internett]  
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>  
[Funnet 01 02 2018].
- Haugen, T. & Hansen, G., 2000. *Samspillet i byggeprosessen*, Trondheim: NTNU.
- Jacobsen, D. I., 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*. 2. red. Oslo: Cappelen Damm.
- Jensen, R. H., 2014. Kapittel 6 - Forhandling med planmyndighet. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsvitenskapelig metode.
- Johannessen, A., Tufte, P. & Christoffersen, L., 2003. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. red. Oslo: Abstrakt forlag .
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/#2.1.1>  
[Funnet 02 11 2018].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/>  
[Funnet 21 11 2018].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015. *Prop. 149 L (2015–2016)*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-149-l-20152016/id2504796/sec6>  
[Funnet 10 04 2019].
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017. *Reguleringsplanveileder*, Oslo: KMD.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019. *Innsigelsessaker*. [Internett]  
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan-og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/innsigelsessaker/id2008038/>  
[Funnet 06 02 2019].

- Konkurransetilsynet, 2015. *Konkurransen i Boligutviklermarkedet*, Oslo: Konkurransetilsynet .
- Kristoffersen, Ø. R., 2014. Kapittel 3 - Strategier for effektivt tomtespøk . I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Lederkilden , 2019. *Avkastningskrav / diskonteringsrate*. [Internett]  
Available at: <https://www.lederkilden.no/ordliste/avkastningskrav-diskonteringsrate>  
[Funnet 06 06 2019].
- McMillen, D. & McDonald, J., 2002. *Land values in a newly zoned city*, s.l.: The review of economics and statistics, 84.
- Medalen, T., 2007. *Introduksjon til eiendomsutvikling - Forelesningsnotat 2006:1 (rev. 21.08.2007)*, Trondheim: NTNU.
- Meel, B., 2014. Kapittel 5: Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag .
- Miljøverndepartementet, 2012. *Veileder Kommuneplanens arealdel, Utbering og innhold*, Oslo: Miljøverndepartementet.
- Ness, S. & Øyasæter, A. S., 2017. *Eiendomsutvikling: Fra planlegging til ferdigstillelse*. 1. red. Oslo: Universitetsforlaget .
- Ness, S. & Øyasæter, A. S., 2018. *Eiendomsutvikling - Fra planlegging til ferdigstillelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordahl, B., 2012. *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering* , Ås: UMB.
- Nordahl, B., 2014. Reguleringsrisiko og risikoprofil. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Nordahl, B., 2014. Reguleringsrisiko og risikoprofil. I: A. Røsnes & Ø. Kristoffersen, red. *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag, p. 150.
- Oslo kommune , 2015. *Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030 – Smart, trygg og grønn*. [Internett]  
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/kommuneplan/kommuneplan-2015/#gref>  
[Funnet 01 11 2019].
- Oslo kommune , 2019. *Slik styres Oslo*. [Internett]  
Available at: <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/#gref>  
[Funnet 14 02 2019].
- Oslo Kommune, 2015. *Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030, DEL 2. Vedtatt av Oslo bystyre 23.09.2015*, Oslo: s.n.
- Oslo kommune, 2019. *Planinnsyn*. [Internett]  
Available at: <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/#600293,6645357,6>  
[Funnet 06 02 2019].

Oslo Kommune, 2019. *Plankart*. [Internett]

Available at: <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/#598757,6643771,7>  
[Funnet 07 06 2019].

Oslo kommune, 2019. *Saksinnsyn*. [Internett]

Available at: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp?s=1>  
[Funnet 15 05 2019].

Oslo kommune, 2019. *Send inn planforslag eller planendring*. [Internett]

Available at: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/send-inn-planforslag-eller-planendring/>  
[Funnet 10 04 2019].

Oslo Kommune, 2019. *Utarbeid planforslaget*. [Internett]

Available at: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/send-inn-planforslag-eller-planendring/utarbeid-planforslaget/?fbclid=IwAR1yTIDxo0T4h4BqCPhBwm8FI67IspjFiK7WtTiFycjS7tsOEwsZB2T55vs#toc-1>  
[Funnet 10 04 2019].

Personopplysningsloven, 2000. *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2000-04-14-31>  
[Funnet 23 11 2018].

Pervin, L. A., 1984. *Personality: Theory and Research*. 9. red. s.l.:John Wiley & Sons .

Plan- og bygningsetaten , 2014. *Løren og Økern: Veiledende plan for det offentlige rom*. [Internett]

Available at: [https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren\\_okern.pdf](https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren_okern.pdf)  
[Funnet 14 05 2019].

Plan- og bygningsetaten, 2018. *Planprogram med veiledende plan for offentlige rom (VPOR) Hasle og Valle Hovin, Forslag til politisk behandling 29. juni 2018*, Oslo: Oslo kommune.

Plan- og bygningsetaten, 2019. *Tåsen torg*, Oslo: Oslo Kommune .

Plan- og bygningsloven, 2009. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. [Internett]

Available at: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL\\_1#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1)  
[Funnet 21 11 2019].

Ronny Kristiansen, P. P.-. o. b., 2015. *Kommuneplan 2015 Oslo mot 2030*, Oslo: Plan- og bygningsetaten.

Røsnes, A., 2014. Kap 12 - Overordnet planlegging som grunnlag for gjennomføring. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Røsnes, A. & Kristoffersen, Ø., 2014. Kapittel 1 - Introduksjon. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Samset, K., 2014. *Prosjekt i tidligfasen*. 2. opplag 2017 red. Trondheim: Fagbokforlaget.

Seale, C., Gobo, G., Gubrium, J. & Silverman, D., 2007. *Qualitative Research Practice*. 2 red. London : Seage Publications.

Selvaag, A., 2018, 13.11.2018. *ØKONOMISKE BEREGNINGER*. Trondheim: s.n.

Smith, D., 2001. *Texts and the Ontology of Organizations and Institutions*. 7. red. s.l.:Studies in cultures, organizations and societies .

Store Norske Leksikon, 2015. *Fortetting*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/fortetting>  
[Funnet 10 06 2019].

Store Norske Leksikon, 2018. *Akkvisisjon*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/akkvisisjon>  
[Funnet 29 Oktober 2018].

Store Norske Leksikon, 2018. *Case-studie*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/case-studie>  
[Funnet 12 11 2018].

Store Norske Leksikon, 2018. *Kvalitativ*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/kvalitativ>  
[Funnet 08 11 2018].

Store Norske Leksikon, 2018. *Spørreord*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/sp%C3%B8rreord>  
[Funnet 19 11 2018].

Stortinget, 2014. *Endringer i plan- og bygningsloven*. [Internett]  
Available at: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-270/1/>  
[Funnet 30 04 2019].

Teknisk Ukeblad, 2018. *Dette koster det å bygge bolig i Oslo*. [Internett]  
Available at: <https://www.tu.no/artikler/dette-koster-det-a-bygge-bolig-i-oslo/442563>  
[Funnet 08 11 2018].

Tjora, A., 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3 red. Oslo: Gyldendal.

Veiviseren.no, 2018. *Helhetlig boligpolitisk planlegging*. [Internett]  
Available at: <https://www.veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/helhetlig-boligpolitisk-planlegging>  
[Funnet 08 11 2018].

Veiviseren, 2018. *Planstrategi*. [Internett]  
Available at: <https://www.veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/helhetlig-boligpolitisk-planlegging/planstrategi>  
[Funnet 08 11 2018].

Visma , 2018. *Hva er et dekningsbidrag?*. [Internett]  
Available at: <https://www.visma.no/eaccounting/regnskapsordbok/d/dekningsbidrag/>  
[Funnet 02 11 2018].

Visma, 2018. *Avkastning*. [Internett]  
Available at: <https://www.visma.no/eaccounting/regnskapsordbok/a/avkastning/>  
[Funnet 05 11 2018].

Yin, R., 2014. *Case study research. Design and methods*. 5. red. s.l.:Thousand Oaks: Sage .

## 7.0 Vedlegg:

---

Vedlegg 1: Overordnede føringer fra kommuneplanens arealdel (KPA) 2015 for Oslo kommune for indre- og ytre by

### **Indre by (Utviklingsområder og transformasjonsområder)**

#### **a) Utviklingsområder**

*Utviklingsområdene i Oslo er inndelt i seks kategorier i kommuneplan 2015:*

- Sentrum (U1)
- Sentrumsranden og knutepunkter (U2)
- Akerselva og andre områder (U3)
- Strøksgater (U4)
- Institusjonelle utviklingsområder (U5)

*Føringer for arealutnyttelse og hovedgrep i henhold til den juridiske arealdelen:*

- Utviklingsområder i indre by skal vurderes med høy tetthet
- For områder avsatt som utviklingsområder i plankart 1-2, kan det vurderes høyere maksimal gesims/mønehøyde enn områdets dominerende høyder, dersom etasjer avtrappes for å innordne seg gatestrekingens høyeste dominerende fasadegesims.
- Avtrappingen skal hensynta best mulig solforhold mot syd og vest for tilliggende byrom, strøksgater og gårdsrom (kan-bestemmelse)
- Det kan tillates inntil 30 meter gesimshøyde
- Det kan tillates inntil 42 meter gesimshøyde langs Ring 1.
- I strøksgater (U4) bør det ikke tillates mønehøyder på mer enn 7 meter over kvartalets/gatestrekingens høyeste dominerende gesimshøyde.
- For regjeringskvartalet skal det avklares videre rammer for utbygging i form av statlig reguleringsplan.
- Det skal sikres høy bymessig/arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom i disse områdene.
- Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige forbindelser.
- Krav om publikumsrettede funksjoner mot strøksgater (U4) og gater/byrom i Kvadraturen

#### **b) Transformasjonsområder**

- Transformasjonsområder i indre by skal vurderes med høy tetthet.
- Det skal sikres høy bymessig/arkitektonisk kvalitet, grønnstruktur og gode gate- og byrom i disse områdene.
- Området skal videreføre omkringliggende nettverk av offentlige forbindelser.

*Kilde: Egenprodusert basert på (Oslo Kommune, 2015, pp. 8, 23, 26, 27) og (Ronny Kristiansen, 2015, pp. 8-26) og (Advokatfirmaet BAHR, 2015)*

### **Ytre by (Utviklingsområder, kollektivknutepunkter, stasjonære områder)**

#### **a) Utviklingsområde ytre by (U)**

##### a) Utviklingsområde ytre by (U)

- Skissert en områdeutnyttelse på 100 % dersom området er uten kollektivknutepunkt, i henhold til kommuneplan 2015. Det tilsvarer ifølge BAHR ca. 150-250 % BRA (BAHR, 2015)
- Indikeres en områdeutnyttelse på 125 % dersom området er et kollektivknutepunkt, i henhold til Kommuneplan 2015. Det tilsvarer ca. 200-400 % BRA i henhold til BAHR (BAHR, 2015)
- Områdeutnyttelse definert av område og er avhengig av kollektivdekning hvor hver enkelt tomt (BAHR, 2015)
- Felles planlegging skal sikre helhet og viktige kvaliteter som ikke kan oppnås gjennom bitvis detaljregulering (BAHR, 2015).
  - o Teknisk, sosial, blågrønn og kulturell infrastruktur,
  - o Bymessig utforming med høy kvalitet
  - o Fokus på stasjonsområder
  - o God tilgjengelighet; gående, syklende, grønnstruktur og byrom.
  - o Effektiv tilgjengelighet til kollektivmidler
  - o Prioritere lokalsamfunnet fremfor gjennomgangstrafikk
  - o Skjerming mot støy- og luftforurensning

#### **b) Kollektivknutepunkter**

- Områder ved kollektivknutepunkter skal vurderes utviklet med høy tetthet.
- Tetthet vurderes og konkretiseres i enkeltsaker (BAHR, 2015).
- For utviklingsområder i ytre by med kollektivknutepunkt bør det være en samlet områdeutnyttelse på 125 %, med høyest utnyttelse rundt kollektivknutepunktet
- Kollektivknutepunkter er anvist i plankartet med eget kartsymbol ved stasjonspunktet, men ikke avgrenset i areal.
- Det skal sikres høy bymessig/arkitektonisk kvalitet og gode gate- og byrom.

**c) Stasjonære områder**

- Generell fortetting i 500 meter radius, men vurderes og konkretiseres i enkeltsaker (BAHR 2015)
- For andre stasjonsnære områder skal det vurderes økt tetthet, med god bymessig/arkitektonisk kvalitet og gode gate- og byrom

*Kilde: Egenprodusert basert på (Oslo Kommune, 2015, pp. 8, 23, 26, 27) og (Ronny Kristiansen, 2015, pp. 8-26) og (Advokatfirmaet BAHHR, 2015)*

## Vedlegg 2: Egenkapitalens avkastning før skatt

$$\text{Avkastning på egenkapital før skatt} = \frac{\text{Resultat før skatt}}{\text{Egenkapital}}$$

(Visma, 2018)

## Vedlegg 3: Intervjuguide

**1) Rammevilkår for transaksjon:**

- a) **Hvordan gikk dere frem for å vurdere verdiskapingspotensialet/lønnsomhetspotensialet for eiendommen i investeringsfasen?** (*utleie/utvikling/bruk til støtte av kjernevirksomhet, overordnede arealplaner, verdsettelsesmetodikk, avkastningskrav/lønnsomhetskrav, strategisk områdesatsing*).

**2) Vurdering av usikkerhet:**

- a) **Hvordan vurderte dere reguleringsrisikoen i prosjektet?** (*tid, kostnad, utnyttelse, arealformål, andre utfall*)
- b) **Hvilke forutsetninger lå til grunn for vellykket utvikling av eiendommen til boligformål?** (*Muligheter for økt inntjening i prosjektet knyttet til volum, tidsbruk, inntekter, kostnader, evt. løpende kontantstrøm på eksisterende bygningsmasse, grunnforhold, juridiske forhold osv.*)
- c) **Hvilke forutsetninger manglet for vellykket utvikling av eiendommen til boligformål?** (*Muligheter for økt risiko for tap i prosjektet knyttet til volum, tidsbruk, inntekter, kostnader, evt. løpende kontantstrøm på eksisterende bygningsmasse, grunnforhold, juridiske forhold osv.*)

**3) Plan-/reguleringsprosess og prosjektutvikling**

- a) **Hva mener du er årsakene til at reguleringsprosessen/utviklingsprosessen har bremsset, stoppet helt opp eller ikke blitt igangsatt for tomten?** (*Ikke lykkes, ønsket å avvente, porteføljestrategi, dårlig fremdrift/effektivitet kommunikasjon, for dårlig utnyttelse, økonomi, forventninger om høyere inntjening i fremdriften?*)



**b) Hvordan opplevde du samarbeidet med ulike aktører i plan- og reguleringsprosessen?**

*(Tillit, kommunikasjon, samarbeid, effektivitet/fremdrift/tidsbruk, usikkerhet, forutsigbarhet, rolleforståelse, gode felles løsninger, byggehøyder, arealutnyttelse, rekkefølgekrav)*

- Plan- og bygningsetaten
- Andre etater/kommune administrasjon/fylkeskommune
- Fylkesmann

**c) Hvordan opplever dere Oslo kommune sin saksbehandling sammenlignet med andre kommuner?**

**4) Avslutningsvis:**

**d) Er det noe du ønsker å tilføye for å belyse problemstillingen/temaet/caset/oppgaven ytterligere?**

