

Edvard Helgesen og Sindre Evensen

## Reguleringsplanarbeid som lagspill

- En studie av samspillet i reguleringsprosessen mellom kommune og eiendomsutvikler

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning

Veileder: Geir K. Hansen

Juni 2020



Edvard Helgesen og Sindre Evensen

## **Reguleringsplanarbeid som lagspill**

- En studie av samspillet i reguleringsprosessen mellom kommune og eiendomsutvikler

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning  
Veileder: Geir K. Hansen  
Juni 2020

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



Kunnskap for en bedre verden



# FORORD

Masteroppgaven markerer slutten på vår studie i eiendomsutvikling og -forvaltning ved fakultet for arkitektur og design ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Arbeidet med oppgaven ble påbegynt høsten 2019, og ferdigstilt våren 2020. Oppgavens omfang utgjør 30 studiepoeng i emnet AAR4992 – *Masteroppgave i eiendomsutvikling og -forvaltning*.

Gjennom studiet har vi vært heldige og fått deltatt på en rekke faglige diskusjoner og bedriftspresentasjoner med organisasjoner innen eiendomsutvikling. Dette har både vært gøy og lærerikt. Det har derimot ikke vært ukjent under disse presentasjonene at det har vært en spøk eller to om hvordan samspillet med den kommunale planmyndigheten oppleves. Dette vekket vår interesse, og vi ønsket å undersøke hvordan samspillet oppleves av begge parter, noe som dannet grunnlaget for oppgavens tema.

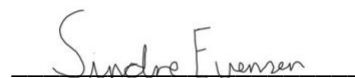
Oppgaven er utarbeidet av Edvard Helgesen og Sindre Evensen, som fra tidligere har bachelorutdanning i henholdsvis *eiendomsmegling og økonomi og administrasjon*. Det har helt klart vært nyttig å være to studenter med ulik bakgrunn på denne oppgaven. Selv om oppgavens problemstilling tidvis har vært kompleks og utfordrende, er vi stolte over arbeidet som har blitt nedlagt, og sluttproduktet vi nå har levert.

Vi ønsker å rette en takk til vår veileder, Geir K. Hansen, som gjennom veiledning og korrespondanse har gitt oss verdifulle innspill. Vi ønsker også å takke forelesere og klassekamerater som sammen har bidratt til en lærerik og fantastisk studietid i Trondheim. Samtidig ønsker vi å takke venner og familie for deres støtte, og for gjennomlesing av oppgaven. Videre ønsker vi å takke Eiendomsbransjen som gjennom fagstipend støttet oppgaven økonomisk. Avslutningsvis ønsker vi å takke informantene som bidro til oppgaven i deres hektiske arbeidshverdag. Utarbeidelsen av masteroppgaven hadde ikke vært mulig uten dere!

Trondheim, 23.06.2020



Edvard Helgesen



Sindre Evensen

# SAMMENDRAG

De fleste vedtatte reguleringsplaner på landsbasis stammer fra private aktører, og det er i dag forventet at eiendomsutviklere står for både nyskaping og transformasjon av arealer. Dersom eiendomsutvikleren imidlertid skal få realisert sine planer, vil kommunal tillatelse være nødvendig. Dette virker ikke alltid enkelt å omforene i praksis, og et godt samspill mellom partene vil være en nødvendighet.

Formålet med studien er å avdekke hvordan man kan forbedre samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler. Dette er gjort ved å undersøke hvordan dagens reguleringsprosess legger opp til samspill. Videre er det studert hvordan partene opplever samspillet, hvor det er sett på faktorer som rolleforståelse, kompetanse, kommunikasjon og tillit. Det har også blitt redegjort for hvilke barrierer som forhindrer samspill, og hva som eventuelt skal til for å motvirke eller redusere barrierene.

Opgavens teoretiske rammeverk fokuserer på ulike faktorer vedrørende samspill i reguleringsprosessen. Det blir gitt en innføring i plan- og reguleringsprosesser, med særlig hensyn til hvordan de juridiske rammene hensyntar samspill, aktørenes rolle samt saksgang og møtepunkter i reguleringsprosessen. Videre gjennomgås viktige momenter innen eiendomsutviklingsprosessen, og hvilken betydning samspill kan ha for risiko og fremdrift for en eiendomsutvikler. Det blir også redegjort for hva som inngår i et samspill, og hvilke forutsetninger som må være til stede for å oppnå et godt samspill.

De empiriske dataene ble innhentet ved å gjennomføre 14 intervjuer med totalt 15 informanter. Utvalget bestod av fire ulike kommuner i forskjellige fylkeskommuner, hvor eiendomsutviklerne har prosjekter i én eller flere av disse. Intervjuobjektene besto primært av saksbehandlere i kommunen, og prosjektledere hos eiendomsutvikleren. Intervjuene ble transkribert, og deretter analysert ved å strukturere og redusere materialet ved bruk av koding.

Det fremkommer at prosessen i stor grad åpner for muligheten til samspill, men at det i mindre grad blir gjort i praksis. Både behovet og mulighetene for samspill er størst i tiden før og rundt oppstartsmøtet, og det bør utarbeides en standard for hvordan partene skal gå frem

for å sikre et godt samspill. Aktørene opplever en viss form for samspill, men det fremgår tydelig at det er forbedringspotensial. Særlig angår dette partenes rolleforståelse, kommunikasjon og tillit. Det er identifisert flere barrierer som kan forhindre aktørenes samspill. For aktørene er det viktig å være bevisst på at man kan ha ulike interesser, fagfelt, tilnærminger til prosessen og personlige egenskaper.

Masteravhandlingen konkluderer med at kommunikasjon, kompetanse, tillit og rolleforståelse vil være avgjørende for å oppnå en vellykket reguleringsprosess. Med dette bekreftes hypotesens utspill om at forbedret samspill vil gi en bedre reguleringsprosess, og muligens ha en påvirkning på effektiviteten gjennom forbedret forutsigbarhet.

# ABSTRACT

Most approved zoning plans nationwide are provided by private organizations, and it is currently expected that real estate developers are responsible for both the development and transformation of spaces. However, if the real estate developer is to realize his plans, municipal permission is required. These requirements are often not easily reconciled in practice and good interaction between the parties will be a necessity.

The purpose of this study is to discover how to improve the interaction between the municipality and the property developer. This is achieved by examining how current zoning processes allow for interaction between the parties involved. Furthermore, the study examines how the parties involved experience the interaction, with emphasis on factors such as role understanding, competence, communication and trust. It also clarifies which barriers prevent interaction, and what is required to counter or reduce these barriers.

The theoretical framework of the thesis focuses on various factors regarding interaction in the zoning process. An introduction to planning and zoning processes is given, with particular regard to how the legal framework for interaction works, the organizations' different perspectives as well as procedures and meeting points in the zoning process. In addition, the study will review key aspects of the property development process and how interaction may affect risk and progress for a property developer. What the interaction consists of and prerequisites to achieving 'good interaction' is explained.

The empirical data was obtained by conducting 14 interviews with a total of 15 informants. The sample consisted of four different municipalities in different county municipalities. The property developers had projects in one or more of these municipalities. The informants consisted primarily of case officers at the municipality, and project managers at the property developer. The interviews were transcribed, and later analyzed by structuring and reducing the material using coding.

The presentation of results was discussed in conjunction with the literature and put in context with the research questions and problem statement. It appears that the process is largely open to the possibility of interaction, but that it is done to a lesser extent in practice. Both the need and opportunities for interaction are highest in the time before and around the



commencement of work on the plan. Therefore, a standard should be prepared for how the parties should proceed to ensure good interaction. Property developers and the municipality are experiencing some form of interaction, but there is a clear potential for improvement, especially in regard to their understanding of roles, communication and trust. Additionally, several barriers which may prevent the parties from interacting optimally have been identified. It is important for the parties involved to be conscious of the fact that the real estate developer and case officer may have different approaches to the process, subject areas, interests and personal characteristics.

The Master's thesis concludes that communication, competence, trust and understanding of the roles will be crucial in order to achieve a successful zoning process. This confirms the hypothesis that improved interaction will result in a better zoning process, and possibly have an impact on efficiency through improved predictability.

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b> .....	<b>I</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>II</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>IV</b>
<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>VI</b>
<b>FIGURLISTE</b> .....	<b>IX</b>
<b>TABELLISTE</b> .....	<b>IX</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 FORMÅL .....	2
1.3 PROBLEMSTILLING .....	2
1.4 AVGRENSNINGER .....	3
1.5 OPPGAVENS OPPBYGGING .....	4
<b>2. TEORI</b> .....	<b>6</b>
2.1 BEGREPER OG TERMINOLOGI.....	6
2.2 PLAN- OG REGULERINGSPROSESS .....	6
2.2.1 Juridiske rammer.....	6
2.2.2 Kommunal planlegging .....	9
2.2.3 Planprosessen.....	12
2.3 EIENDOMSUTVIKLING.....	17
2.3.1 Eiendomsutviklingsprosessen.....	18
2.3.2 Risiko i eiendomsutvikling.....	23
2.3.3 Betydningen av fremdrift.....	25
2.4 SAMSPILL I REGULERINGSPROSESSEN.....	25
2.4.1 Samspill .....	27
2.4.2 DIAD-modellen.....	30
<b>3. METODE</b> .....	<b>32</b>
3.1 FORSKNINGSDESIGN.....	32
3.1.1 Valg av metode og forskningsdesign .....	32
3.2 LITTERATURSTUDIE.....	34
3.3 INTERVJU.....	35
3.3.1 Utvalg .....	35
3.3.2 Rekruttering.....	36
3.3.3 Intervjuguide.....	36
3.3.4 Gjennomføring av intervjuer .....	37

3.3.5	<i>Analyse og behandling av data</i> .....	39
3.4	DOKUMENTSTUDIER.....	41
3.5	FORSKNINGSKVALITET.....	41
3.5.1	<i>Validitet</i> .....	41
3.5.2	<i>Reliabilitet</i> .....	42
3.6	ETIKK.....	43
<b>4.</b>	<b>PRESENTASJON AV FUNN</b> .....	<b>45</b>
4.1	PRESENTASJON AV FUNN VED KOMMUNE.....	45
4.1.1	<i>Faglig bakgrunn</i> .....	45
4.1.2	<i>Rolleforståelse</i> .....	46
4.1.3	<i>Reguleringsprosessen</i> .....	48
4.1.4	<i>Samspill</i> .....	59
4.2	PRESENTASJON AV FUNN VED EIENDOMSUTVIKLERE.....	64
4.2.1	<i>Faglig bakgrunn</i> .....	64
4.2.2	<i>Rolleforståelse</i> .....	65
4.2.3	<i>Reguleringsprosessen</i> .....	66
4.2.4	<i>Samspill</i> .....	76
4.3	SAMLET OPPSUMMERING AV FUNN FRA INTERVJU.....	84
<b>5.</b>	<b>DISKUSJON</b> .....	<b>88</b>
5.1	FORSKNINGSPØRSMÅL 1: I HVILKEN GRAD LEGGER DAGENS REGULERINGSPROSESS OPP TIL SAMSPILL?...88	88
5.1.1	<i>Prosessens muligheter til samspill</i> .....	88
5.1.2	<i>Tidligfasens innvirkning på samspill</i> .....	89
5.1.3	<i>Prosjekt i prosess</i> .....	91
5.2	FORSKNINGSPØRSMÅL 2: HVORDAN OPPLEVER KOMMUNE OG EIENDOMSUTVIKLER SAMSPILLET?.....94	94
5.2.1	<i>Aktørenes rolle- og oppgaveforståelse</i> .....	94
5.2.2	<i>Kompetanse</i> .....	96
5.2.3	<i>Kommunikasjon</i> .....	97
5.2.4	<i>Tillit</i> .....	99
5.3	FORSKNINGSPØRSMÅL 3: HVILKE BARRIERER FORHINDRER SAMSPILL?.....101	101
5.3.1	<i>Lav tilgjengelighet</i> .....	101
5.3.2	<i>Betydningen av saksbehandler</i> .....	102
5.3.3	<i>Fagkyndiges kompetanse</i> .....	105
5.3.4	<i>Nedlatende holdninger og manglende respekt</i> .....	106
5.3.5	<i>Ulikt syn på forutsigbarhet</i> .....	108
5.3.6	<i>En rekke interessekonflikter</i> .....	110
<b>6.</b>	<b>KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>113</b>
6.1	AVSLUTTENDE KONKLUSJON.....	115
<b>7.</b>	<b>REFLEKSJON</b> .....	<b>116</b>

7.1 KRITIKK AV OPPGAVEN .....	116
7.2 VIDERE STUDIER.....	117
7.3 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER.....	118
<b>REFERANSELISTE.....</b>	<b>120</b>
<b>VEDLEGG.....</b>	<b>126</b>
VEDLEGG 1 - FØRSTEGANGSKONTAKT KOMMUNE .....	126
VEDLEGG 2 - FØRSTEGANGSKONTAKT EIENDOMSUTVIKLER .....	127
VEDLEGG 3 - INTERVJUGUIDE KOMMUNE .....	128
VEDLEGG 4 - INTERVJUGUIDE EIENDOMSUTVIKLER.....	129
VEDLEGG 5 - INFORMASJONSSKRIV TIL INFORMANTENE.....	130

## FIGURLISTE

<i>Figur 1: Planhierarkiet (Miljøverndepartementet, 2012)</i> .....	9
<i>Figur 2: Saksgang og møtepunkter for reguleringsprosessen (Bergen kommune, 2020)</i> .....	15
<i>Figur 3: Faser i eiendomsutviklingsprosessen (egenprodusert, inspirert av Leikvam og Olsson, 2014, s. 24-26)</i> .....	18
<i>Figur 4: Ulike aktører i en eiendomsutviklingsprosess (Leikvam og Olsson, 2014, s. 20)</i> .....	22
<i>Figur 5: Betydningen av tidligfase (egenprodusert, inspirert av Samset, 2008, s. 50)</i> .....	24
<i>Figur 6: Forhold som tas i betraktning for å skape reguleringsplaner (Børrud, 2005)</i> .....	26

## TABELLISTE

<i>Tabell 1: Evalueringskriteriene for samspill (Difi, 2019)</i> .....	29
<i>Tabell 2: Oppgavens søkeord</i> .....	34
<i>Tabell 3: Informantene i utvalget og dato for intervju</i> .....	38
<i>Tabell 4: Oppgavens kodeord og antall treff</i> .....	40
<i>Tabell 5: Oppsummering av faglig bakgrunn</i> .....	84
<i>Tabell 6: Oppsummering av rolleforståelse</i> .....	84
<i>Tabell 7: Oppsummering av aktørene sitt syn på reguleringsprosessen</i> .....	85
<i>Tabell 8: Oppsummeringen av samspill</i> .....	86
<i>Tabell 9: Barrierene for samspill</i> .....	87

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Samspill i BAE-bransjen har fått økt fokus, og Hansen og Haugen (2000) viser til studier som hevder at produktiviteten i bransjen kan forbedres med 10-20% som følge av bedre samspill mellom aktørene. Tidligere forskning har derimot i stor grad vært rettet mot selve byggeprosessen og samspillsentrepriser. Det som imidlertid ikke har vært forsket mye på, men som oppgaven søker å avdekke, er hvordan samsillet i reguleringsprosessen mellom kommunal planmyndighet og eiendomsutvikler oppleves, og hva som eventuelt skal til for å forbedre dette.

Tidligere var private reguleringsplaner en unntaksbestemmelse i plan- og bygningsloven (Jensen, 2009, s. 98). Slik er det imidlertid ikke i dag. Statistisk Sentralbyrå (SSB, 2019a) viser til at av antall vedtatte detaljreguleringsforslag på landsbasis i 2019, stammet 67% av forslagene fra private aktører. Jensen (2009) viser til at det har skjedd et skifte hvor kommunen ikke lenger har kapasitet til å påta seg alt reguleringsarbeid, og at dette resulterer i et økt behov for samspill mellom kommunal planmyndighet og eiendomsutvikler. Kommunen trenger eiendomsutviklere til å styre utviklingen av deres by og områder i ønsket retning, når det ifølge Jensen (2009) både er forventet, og et faktum at transformasjon av arealer i stor grad gjennomføres av private aktører. Sett fra den andre siden vil en eiendomsutvikler være avhengig av kommunal tillatelse for å realisere planene. Prosessen frem til et reguleringsvedtak kan derimot være både lang og kompleks.

Widing (2019) viser til at blant bransjens største utfordringer finner man trege reguleringsprosesser. Det er ikke ukjent å se denne problematikken i norske medier. Statistisk Sentralbyrå (SSB, 2019b) viser til at samlet tid medgått fra oppstartsmøte til endelig vedtak i kommunestyret for kommunene Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger i 2019 var henholdsvis 1413, 1203, 742 og 1132 dager. Selv om tidsaspektet i liten grad vil hensyntas i denne avhandlingen er det likevel interessant å se hva som kan forårsake disse tidene. Helgø (2016) konkluderte i sin masteravhandling at både kommunikasjon, tillit og respekt for hverandres arbeid vil være viktige faktorer som kan bidra til å effektivisere

reguleringsprosessen. Samtlige av disse kan sies å være nært beslektet med hva som inngår i samspill.

Et utspill fra administrerende direktør i Selvaag Bolig, Rolf Thorsen gjengitt av Widing (2019) høsten 2019, gjør tematikken både dagsaktuell og interessant.

*«Vi er mange som føler vi stanger i veggen i denne fasen av byggeprosjektet. Det ligger et stort potensial i å få til bedre samspill mellom private aktører og offentlige myndigheter, men det er krevende å ta ut.»*

Utsagnet kan tyde på at samspillet mellom eiendomsutvikler og kommunen ikke fungerer optimalt. Årsakene til dette kan være flere. En faktor kan være at reguleringsprosessen i seg selv ikke legger opp til så mye samspill. Andre faktorer kan ligge i manglende kompetanse, mistillit eller motsetninger med hensyn til hvilke interesser og målsettinger som skal ivaretas. Det fremgår av utsagnet over at det foreligger et stort potensial, og det er derfor interessant å undersøke hva dette innebærer.

## 1.2 Formål

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan man kan forbedre samspillet i reguleringsprosessen mellom kommune og eiendomsutvikler. Dette bygger på en hypotese om at bedre samspill i reguleringsprosessen kan medføre bedre og mer effektive planprosesser. Oppgaven vil forsøke å avdekke hvordan samspillet mellom partene i reguleringsprosessen oppleves i dag, samt om det finnes elementer som forhindrer samspill. Oppgaven vil hovedsakelig være rettet mot planprosesser for boligbygging, men kan også være relevant for andre plansaker.

## 1.3 Problemstilling

På bakgrunn av oppgavens formål og tematikk er det utformet følgende problemstilling:

*«Hvordan forbedre samspillet i reguleringsprosesser mellom kommune og eiendomsutvikler?»*

Videre er det utformet tre forskningsspørsmål som har til hensikt å belyse problemstillingen.

Forskningsspørsmål 1:

*«I hvilken grad legger dagens reguleringsprosess opp til samspill?»*

Hensikten med forskningsspørsmålet er å undersøke om reguleringsprosessen, slik som den blir gjennomført i dag, legger opp til et samspill mellom kommune og eiendomsutvikler.

Forskningsspørsmål 2:

*«Hvordan opplever kommune og eiendomsutviklere samspillet?»*

Forskningsspørsmålet søker å kartlegge opplevelser og erfaringer vedrørende partenes gjensidige forhold. Dette spørsmålet er relevant for å utforske hvordan hver part opplever sentrale punkter som kommunikasjon, tillit og kompetanse. Forskningsspørsmålet vil også belyse partenes rolle- og oppgaveforståelse i prosessen.

Forskningsspørsmål 3:

*«Hvilke barrierer forhindrer samspill?»*

Hensikten med forskningsspørsmålet er å identifisere hvilke utfordringer som finnes, og hva som skal til for å redusere eller motvirke eventuelle barrierer.

## 1.4 Avgrensninger

Oppgaven er avgrenset til å gjelde samspillet mellom kommunens planmyndighet (ofte representert ved saksbehandlere) og forslagsstillere som er representert ved prosjektlederen ved eiendomsutvikleren i en reguleringsprosess. Hovedsakelig angår dette prosessen frem til førstegangsbehandling av planinitiativet. Oppgaven har ikke vektlagt hvilken innvirkning den overordnede kommunale organiseringen vil ha. Det vil si hvorvidt formannskap eller parlamentarisme har innvirkning på reguleringsprosessen, eller samspillet mellom eiendomsutvikler og kommunen.

Videre er oppgaven geografisk avgrenset til å ta for seg fire kommuner i fire ulike fylkeskommuner, og oppgavens funn og resultater vil dermed nødvendigvis ikke være av relevans for hele landet. I forhold til reguleringsprosess vil fokuset og utvalget av prosjekter



være innenfor boligbygging, og inkluderer dermed ikke næring eller andre formål. Det kan likevel være at enkelte av eiendomsutviklerne sine prosjekter inneholder en kombinasjon av ulike formål, hvorav bolig utgjør den største.

## 1.5 Oppgavens oppbygging

Kapittel 1 - Innledning: Det første kapittelet gir en innføring i oppgavens problematikk og tema. Oppgavens problemstilling blir presentert sammen med de tre tilhørende forskningsspørsmålene som understøtter den valgte problemstillingen. Videre gjennomgås oppgavens avgrensninger.

Kapittel 2 - Teori: Det andre kapittelet tar for seg relevant litteratur for problemstillingen. Først vil begreper og terminologi som er gjennomgående for oppgaven bli vist, deretter vil teorien fra litteraturstudiet bli presentert. Kapittelet er inndelt i tre hoveddeler i form av plan- og reguleringsprosesser, eiendomsutvikling og samspill, hvorav samtlige har tilhørende underinndelinger.

Kapittel 3 - Metode: Det tredje kapittelet redegjør for hvilket forskningsdesign som har blitt benyttet for oppgaven. Oppgavens valgte metoder er litteraturstudie, intervju og dokumentgjennomgang. Avslutningsvis blir forskningsetikk og kvalitet på undersøkelsene gjennomgått.

Kapittel 4 - Presentasjon av funn: I det fjerde kapittelet presenteres funnene fra intervjuene som har blitt gjennomført. Presentasjonen av funnene er delt inn i to deler, en samlet presentasjon for kommunene og en samlet presentasjon for eiendomsutviklerne. Avslutningsvis vil de viktigste funnene for både kommuner og eiendomsutviklere bli sammenstilt og oppsummert.

Kapittel 5 - Diskusjon: I det femte kapittelet vil teorien som ble presentert i det andre kapittelet diskuteres opp mot funnene som ble presentert i kapittel fire. Diskusjonsdelen tar utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene som ligger til grunn for å besvare oppgavens problemstilling.

Kapittel 6 - Konklusjon og anbefalinger: Det sjette kapittelet svarer på oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Grunnlaget for konklusjonen og anbefalingene tar utgangspunkt i diskusjonene fra det femte kapittelet.

Kapittel 7 - Refleksjon: Det syvende kapittelet vil redegjøre for våre refleksjoner rundt oppgaven og arbeidet. Dette inkluderer kritikk av oppgaven og forslag til videre studier som kunne vært interessant for fremtidige studenter, eller andre interesserte. Refleksjoner om eget arbeid vil avslutningsvis bli gjennomgått.

Til slutt vil referanser og vedlegg bli vist. Vedleggene inkluderer rekruttering av informanter, intervjuguide og informasjonsskriv.

## 2. TEORI

### 2.1 Begreper og terminologi

BAE-bransjen/næringen - Bygg-, anlegg- og eiendomsbransjen/-næringen

MUA - Minste uteoppholdsareal

KMD - Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KPA/Arealdel - Kommuneplanens arealdel

PBL - Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)

Administrasjon: Kommunal planmyndighet

Forslagsstiller: Privat grunneier eller tiltakshaver/utbygger

Kommersiell forståelse: Forståelse for det forretningsmessige aspektet

Plankonsulenter: Fagkyndig

### 2.2 Plan- og reguleringsprosess

Hensikten med det første teorikapittelet er å gi en innføring i det norske plansystemet med et særlig fokus på kommunalt nivå. Den første delen vil ta for seg det overordnede lovverket i form av PBL og eventuelle forskrifter som vil være aktuelle i reguleringsplanlegging. Videre vil planhierarkiet gjennomgås, og det vil bli gitt en beskrivelse av aktørene som kan være aktuelle for samspillet i reguleringsprosessen. Deretter vil reguleringsprosessen bli presentert, og det vil bli gjennomgått hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for vellykkede prosesser.

#### 2.2.1 Juridiske rammer

Det mest sentrale lovverket er PBL som ble vedtatt 27. juni 2008. Denne loven består av flere deler, men mest sentral for denne oppgaven vil være plandelen. Man kan si at «PBL er en lov for ressursutnyttelse» (Leikvam og Olsson, 2014, s. 101). Dette fremgår mer detaljert i §1 i PBL (2008), hvorav formålet defineres som at loven skal fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Det vises også til andre viktige formål i loven som at den skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning gjennom planlegging og vedtak. I hovedsak er det hver enkelt kommune som bestemmer hvilket formål deres ulike arealer skal ha. Kommunene har også et ansvar for å tilrettelegge

forholdene for den konkrete planleggingen. Det kreves derimot at kommunene følger og samordner de retningslinjer og mål som er gitt av statlige organer og fylkeskommune for å sikre henholdsvis statlige og regionale interesser. Skulle det ikke foreligge innsigelse fra noen av de 21 instansene med innsigelsesrett, kan kommunen egengodkjenne planene. (Regjeringen, 2014)

Det er særlig tre kjennetegn som karakteriserer PBL. De to første kjennetegnene innebærer at loven er sektornøytral og sektorovergripende. Med dette menes det at man henholdsvis likestiller alle samfunnsinteresser, og at lovens bestemmelser har rettsvirkning for andre sektormyndigheter. Det siste kjennetegnet som karakteriserer PBL er at det er en prosesslov. En prosesslov i henhold til PBL innebærer at man ikke gir selve løsningen på hva planleggingen skal resultere i, men at det stilles omfattende krav til både saksbehandling, rammer for skjønn og hvilke hensyn som skal ivaretas. (Winge, 2017)

PBL regulerer også den lovfestede eller formelle kontakten mellom eiendomsutvikler og planmyndigheten i de enkelte sakene (Jensen, 2009, s. 96). Tidligere, og frem til 1988, var boligbyggingen i Norge kjennetegnet av at det offentlige hadde en vesentlig høyere kontroll (Nordahl, 2012). Denne samfunnsendringen, ved at man har fått en markedsbasert boligforsyning, har medført et økt behov for kontakt mellom eiendomsutvikler og planmyndighet (Nordahl, 2012). Som tidligere nevnt har kommunen et ansvar for å tilrettelegge for forhold knyttet til den konkrete planleggingen, og enkelte kommuner har derfor innført egne rutiner som går utover de lovfestede eller formelle kravene i PBL for hvordan denne kontakten skal foregå (Jensen, 2019).

Offentleglova (2006) vil også være av betydning for plan- og reguleringsprosessen. Dette fremkommer gjennom lovens hovedregel ved at alle har rett til innsyn i saksdokumenter, noe som begrunnes med at det er viktig for offentlig virksomhet at man er både åpen og transparent. Samtlige kommuner praktiserer naturligvis dette, og saksdokumenter for pågående reguleringsprosesser publiseres. Nettopp saksinnsyn har, ved en masteravhandling fra Aurstad (2019), derimot også blitt vist som en mulig barriere for aktørenes kommunikasjon. Dette ble begrunnet med at eiendomsutviklere kan være forsiktig med hva som deles av informasjon.

## **Endring i PBL**

PBL og matrikkellova ble endret i 2017 med det formål å endre, forenkle og forbedre både plan- og byggesaksprosessene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b). Det fremgår flere endringer som vil ha betydning for planprosessene, men forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering er den mest fremtredende for samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler.

### Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering

Forskriften om behandling av private forslag til detaljregulering ble vedtatt 2017, og trådte i kraft 2018. Formålet med forskriften er å bidra til en forenkling og effektivisering av planprosessene gjennom økt samarbeid og forutsigbarhet. Hensikten er at det skal resultere i effektiv og rask offentlig saksbehandling av god kvalitet. Måten forskriften skal bidra til bedret samarbeid og økt forutsigbarhet, er gjennom fokuset på tidlig- og oppstartsfasen. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a)

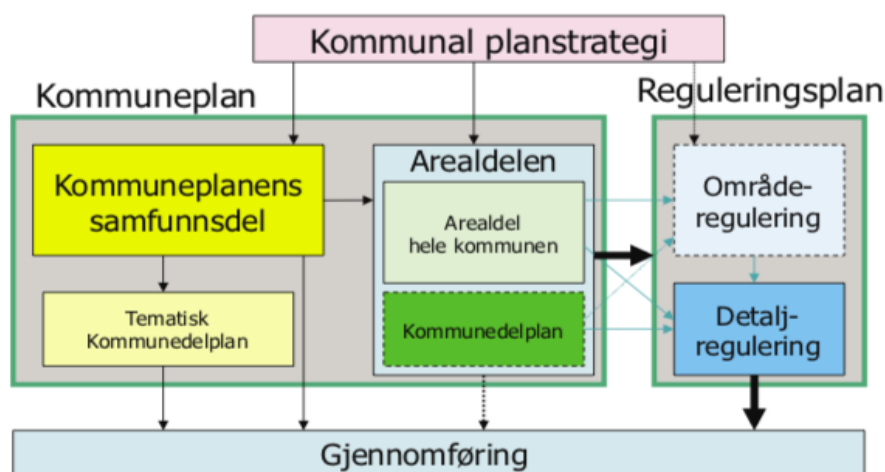
Forskriften viser blant annet til at man tidlig bør etablere kontakt mellom forslagsstiller og kommunen slik at man får redegjort for omfanget og eventuelle avklaringer ved planinitiativet. Omfanget av planinitiativet styres etter begrepet «i nødvendig grad». Dette har til hensikt at forslagsstiller nødvendigvis ikke må redegjøre for alle detaljer, men at det er tilstrekkelig for begge parter å vite hva man forholder seg til, og dermed at eventuelle misforståelser skal forhindres. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a)

For selve gjennomføringen av oppstartsmøtet fremgår det flere føringer av forskriften. Disse inkluderer at det skal tas stilling til hvordan man skal samarbeide, hva kommunen skal bidra med, om det er behov for senere dialog, gi en overordnet fremdriftsplan og om det er aktuelt å stoppe planinitiativet. Kommunen kan etter §12-8 i PBL (2008) beslutte at dersom «et privat initiativ ikke bør føre frem», kan det stoppes i oppstartsfasen. En slik beslutning skal tas så tidlig som mulig, og senest etter det avholdte oppstartsmøtet. Etter oppstartsmøtet skal kommunen utarbeide et referat om hva som inngikk i oppstartsmøtet. Referatet skal inneholde klare angivelser for fremdrift, dokumentasjon og planutforming, og dermed bidra til å skape en forutsigbar og omforent prosess. Videre skal kommunen i referatet vurdere om kravet for fagkyndig er oppfylt. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a)

## 2.2.2 Kommunal planlegging

Hovedandelen av arealplanleggingen i Norge foregår, ifølge Fiskaa (2014, s. 34), på kommunalt nivå. De øvrige nivåene man har i Norge er statlig og regional planlegging, men vil i den teoretiske gjennomgangen bli mindre vektlagt som følge av oppgavens avgrensning. Kommunal planleggingen har etter PBL (2008) §3-3 til formål «å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet». Som det ble presisert innledningsvis i oppgaven, har kommunens rolle i planleggingen endret seg de siste årene. Kommunene har ikke lenger kapasitet til å påta seg alt reguleringsarbeid. Derfor forventes det at private aktører bidrar med nyskaping, transformasjon og utvikling av arealer (Jensen, 2009, s. 98). Dette medfører at kommunens rolle i planleggingen i større grad dreier seg om målsetting, rammestyring og behandling av planer initiert av private, og at det dermed vil være et behov for samspill med private forslagsstillere (Jensen, 2009, s. 105-106).

På kommunalt nivå er det hovedsakelig to planer som har direkte betydning for disposisjonen av et gitt areal, i form av kommuneplanens arealdel (KPA) og reguleringsplan (Østlandsforskning, 2017). Planhierarkiet er vist i figur 1, og viser sammenhengen mellom de ulike planene på kommunalt nivå. Kommunal planstrategi er ingen plan, men et verktøy eller et hjelpemiddel i PBL. Formålet med kommunal planstrategi er at det skal drøfte hvilke planoppgaver kommunen bør starte, eller eventuelt videreføre for å oppnå den ønskede utviklingen. (Miljøverndepartementet, 2011)



Figur 1: Planhierarkiet (Miljøverndepartementet, 2012)

## **Kommuneplan**

Det overordnede styringsverktøyet kommunen har er kommuneplanen som har til formål å ivareta den enkelte kommune, regionale og statlige oppgaver og mål (Leikvam og Olsson, 2014, s. 103). Kommuneplan utarbeides for en periode på 12 år, og skal revideres hvert fjerde år (Miljøverndepartementet, 2012). Den består både av en samfunnsdel som omhandler mål og strategier for kommunen sin helhet, og en arealdel som benyttes til å styre arealene innenfor kommunens grenser (Leikvam og Olsson, 2014, s. 103). For nye reguleringsplaner og eventuelle byggesaker vil arealdelen være sentral, og angi de overordnede rammene for den ønskede utviklingen i kommunen. En eiendomsutvikler som skal erverve en eiendom for utvikling vil ofte benytte arealdelen aktivt i sine tomtesøk. Årsaken er at overordnede rammer og avsatte formål i KPA vil ha stor betydning for utviklingspotensial, risiko og verdi av en eiendom (Meel, 2009).

Formålet med KPA er gitt ved § 11-5 i PBL (2008), og skal vise «sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk». Vedtatte kommune- og delplaner er juridisk bindende, og det stilles krav til at arealdelen skal inneholde en planbeskrivelse, planbestemmelser og et kart med arealbruksformål med eventuelle hensynssoner (Leikvam og Olsson, 2014, s. 103). Arealdelen bør, ifølge Miljøverndepartementet (2012), bygge på en oppdatert samfunnsdel, og en bør ved utarbeidelse samordne arbeidet av begge planene. Bygg21 (2017) understreker viktigheten av at kommunen utformer en god og entydig arealdel til kommuneplanen, selv om det er et krevende arbeid. En arealdel som hensyntar både statlige og regionale sektorinteresser vil, ifølge Bygg21, bidra til å forhindre innsigelser, og kan medføre at utbyggeren sin forutsigbarhet økes. Dette støttes av Alsaker (2017) som presiserer at poenget med KPA er at det skal være et «forutsigbart styringsinstrument» for både kommune, eiendomsutvikler og andre parter.

## **Reguleringsplan**

En reguleringsplan er et juridisk bindende dokument (Kvensjø, 2020). Reguleringsplanen fastsetter hvordan et avgrenset område eller enkelteiendommer skal brukes, eventuelt bebygges. Dette gjennom et detaljert plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelse (Leikvam og Olsson, 2014, s. 104). Ifølge Fiskaa (2014, s. 51) vil en reguleringsplan ha sammenheng med KPA, og fungere som en detaljert oppfølging. Selve detaljeringsgraden i en reguleringsplan vil naturligvis avhenge av hvilken type, og av

formålet med planen. Uavhengig om planen utarbeides av private- eller offentlige forslagsstillere, vil en vedtatt reguleringsplan være en politisk beslutning der ulike interesser og hensyn har blitt avveid av kommunestyret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Ifølge KMD (2018) er det fire situasjoner hvor en reguleringsplan skal utarbeides:

- 1) Den første situasjonen er før tillatelse gis til større bygge- og anleggsarbeider, og dette kan også inkludere andre tiltak som potensielt kan gi vesentlige virkninger for miljø og samfunn.
- 2) Dersom det i kommunedelplan, eller eventuelt KPA er fastsatt krav om at det skal lages reguleringsplan.
- 3) Kommunen har i en områderegulering sett behov for ytterligere detaljering i form av detaljregulering.
- 4) Andre tilfeller der kommunen finner behov. Dette kan eksempelvis være for å sikre forsvarlig planavklaring.

Man skiller mellom to typer reguleringsplaner i form av områderegulering og detaljregulering. Selv om det finnes likheter mellom de to typene, er det også klare skiller som angår hvilket formål planen har og hvem som kan beslutte at planene utarbeides (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). En områderegulering benyttes normalt dersom det er større områder til utbygging, og gjerne dersom det er flere aktører i området hvor man ønsker å sikre en helhetlig utvikling (Leikvam og Olsson, 2014, s. 105). I hovedsak er det kommunene selv som skal utarbeide områdereguleringen, men det finnes også tilfeller, eksempelvis Overvik i Trondheim, hvor private har inngått avtaler med kommunen om å utarbeide planforslaget.

Prinsippene for en detaljregulering er, ifølge Leikvam og Olsson (2014), at den skal bygge videre enten på det som er fastsatt i KPA, eller eventuelt dersom det fastsettes i en områderegulering. Etter PBL (2008) har alle rett til å utarbeide et forslag til en detaljregulering, dersom det benyttes fagkyndige jf. §12-3. Det samme kravet om planfaglig kompetanse er også gjeldende ved eventuelle konsekvensutredninger.

Det er imidlertid ikke fastsatt hva *fagkyndig* innebærer, og formelle krav til eksempelvis faglig bakgrunn eller utdanningsretning stilles ikke. Det er derfor opp til kommunen selv å



vurdere om kompetansen til foretakene er tilstrekkelig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Det ble ved lovendring i 2017 gitt hjemmel til en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag jf. §12-16 og §12-17 i PBL (2008). Det er per dags dato ikke innført en slik ordning om godkjenning av planforetak. Initiativet om å etablere en sentral godkjenningsordning for planforetak støttes blant annet av bransjeforeningen Norsk Eiendom (u.å.-b), og de mener ordningen kan bidra til å bedre kvaliteten på planer. De stiller likevel spørsmål til hvorvidt kravene som stilles i forskriften er spesifikke nok, og mener at man ville oppnådd en større effekt dersom planfaget som eget fagområde søkes ansvarsrett for.

### 2.2.3 Planprosessen

Selv om skillet mellom planprosess for reguleringsplaner, kommuneplaner og kommunedelplaner er lite, vil fokuset rettes mot detaljreguleringsprosessen (Leikvam og Olsson, 2014, s. 105). Formålet med planprosessen er at den skal ivareta verdier og interesser i samfunnet, og da med et særlig hensyn på disponering av areal. For byggeprosjekter vil planprosessen gi premisser og krav som både vil ha innvirkning og konsekvenser for fremdrift, kostnad og egenskaper ved prosjektet. (Hansen og Haugen, 2000)

KMD (2018) viser i sin veileder at det er noen viktige forutsetninger for at en reguleringsplanprosess skal bli vellykket. Disse innebærer at:

- Man benytter riktig plantype ut ifra behov, plannivå og avgrensninger
- Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å utforme planløsninger
- Aktørene i planprosessen har rolleforståelse, tillit og dialog (kommunikasjon)
- Aktørene har nødvendig kompetanse

#### **Aktørene i planprosessen**

Blant forutsetningene for vellykkede reguleringsplanprosesser fremgår det av KMD (2018) at aktørene har forståelse for hverandres roller, tillit til hverandre, dialog og at de innehar nødvendig kompetanse. Hvilke og hvor mange aktører som involveres eller har interesser i en reguleringsprosess vil variere. Ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 19) kan aktørene ha ulike interesser og mål, men det kan også være sammenfallende. Aktørene som involveres vil ha ulike fagfelt, og grunnidéen er at de skal fungere som spesialister på sine respektive områder (Leikvam og Olsson, 2014, s. 19). Eksempler på hvilke relevante aktører som kan være aktuelle i en reguleringsprosess er presentert nedenfor:

- *Kommunen*
    - *Kommunestyret som planmyndighet:*
    - *Planutvalg*
    - *Kommuneplanlegger*
  - *Forslagsstillere/utbyggere og grunneiere*
  - *Fagkyndig plankonsulent jf. PBL §12-3*
  - *Regionale myndigheter*
  - *Statlige myndigheter*
  - *Naboer*
  - *Allmennheten (interesseorganisasjoner)*
- (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

Bygg21 (2017) har ved sin beskrivelse av aktørene i en reguleringsprosessens benyttet en annerledes tilnærming. De ulike aktørene kategoriseres i fire ulike roller og perspektiver i form av eierperspektivet (forslagsstillers perspektiv), brukerperspektivet, det utøvende perspektivet og det offentlige perspektivet. En kort beskrivelse av de ulike rollene og perspektivene er gitt nedenfor i henhold til Bygg21 (2017):

- 1) Eierperspektivet (Forslagsstillers perspektiv): Dette perspektivet omfatter utviklere, grunneiere og investorer. Deres hensikt med reguleringsprosessen er å utvikle og transformere eiendommen til ny eller annerledes bruk, og fokuset vil derfor være på hensikten med planen og de overordnede beslutningene. Prosessen deres går fra markedspotensial til inntjening.
- 2) Brukerperspektivet: Perspektivet omfatter i utgangspunktet samtlige som direkte eller indirekte blir berørt av planen, og dette kan eksempelvis være naboer, interesseorganisasjoner eller allmennheten. Fokusområdet til brukerne er hvilken effekt planen vil gi, og deres prosess går fra behov til effekt.
- 3) Utøvende perspektiv: Dette perspektivet omfatter de aktørene som har til formål å sikre den faglige kvaliteten og produsere planene. I det utøvende perspektivet vil prosjektets art og størrelse være avgjørende for antallet aktører, og det kan omfatte arkitekter, rådgivere, plankonsulenter etc. Fokuset vil være på selve gjennomføringen,

eller produksjonen av planarbeidet, og deres prosess går fra mobilisering til avslutning.

- 4) Offentlig perspektiv: Innenfor det offentlige perspektivet finner man den enkelte kommunes plan- og bygningsmyndighet med tilhørende fagenheter, fylkesmann, regionale og statlige myndigheter og de 21 instansene med innsigelsesrett. Det offentlige perspektivet skal ivareta fellesskapets interesser og sikre at behandling og vedtak følger de juridiske rammer, overordnede retningslinjer og gjeldende arealplan. Prosessen til det offentlige perspektivet går fra rammer til realiserbare vedtak og avtaler.

### **Kommunal organisering**

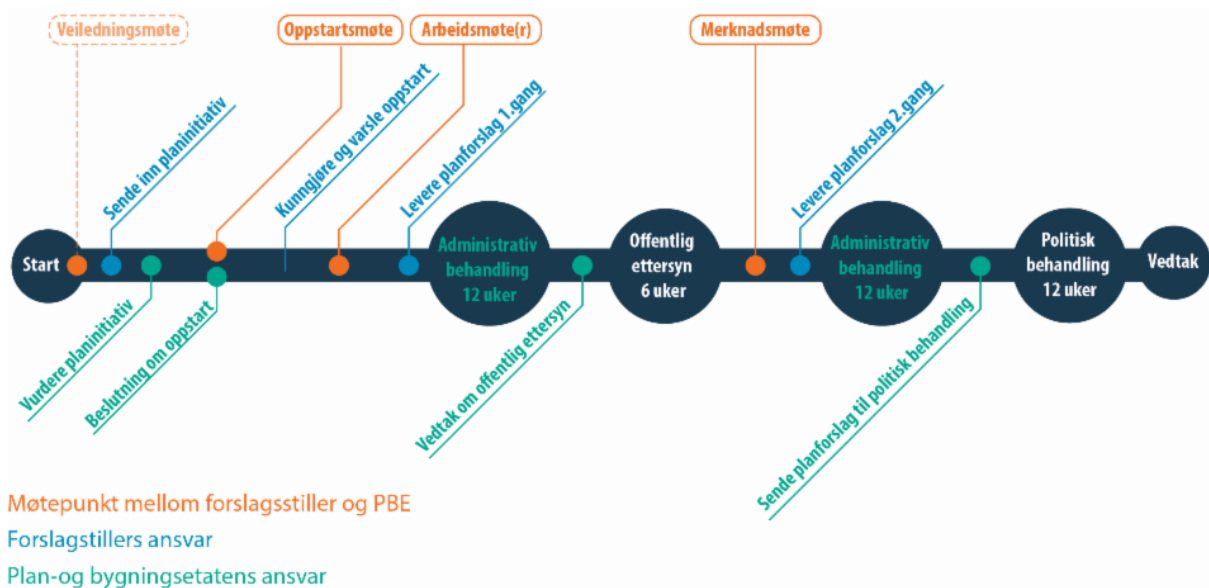
Innenfor det offentlige perspektivet finner man kommunens plan- og bygningsmyndighet. Selve organiseringen av kommunen kan være forskjellig, og man skiller mellom to hovedmodeller i form av formannskapsmodellen og parlamentarisme (Jensen, 2009). I henhold til oppgavens avgrensning er det ikke vektlagt hvilken innvirkning de to ulike modellene vil ha, hverken for reguleringsprosessen, eller for samspillet mellom forslagsstiller og planmyndighet.

Uavhengig av hvilken modell kommunene benytter kan det likevel være verdt å merke seg at det kan være forskjeller i deres organisering (Jensen, 2009). Dette støttes av en undersøkelse foretatt av Norske arkitekters landsforbund (u.å.) hvor det hevdes at blant de seks deltakende kommunene var det store forskjeller. Blant forskjellene fremkommer det at den vanligste omhandler hvorvidt plan og byggesak er i samme enhet eller ikke, men det vises også til at kommunene kan praktisere samarbeid innad ulikt ved at enkelte samarbeider på tvers av enheter, mens andre gjør det i mindre grad. Videre viste undersøkelsen til at blant de seks deltakende kommunene var det ulikheter i hvor ofte man hadde kontakt med politikere. At det er forskjeller i kommunens organisering viser også Jensen (2009, s. 106) til, og det presiseres at en årsak kan være at kommunene har stor frihet til å opptre forskjellig.

### **Saksgang og møtepunkter i reguleringsprosessen**

Statistisk Sentralbyrå (SSB, 2019b) viser til at det på landsbasis i 2019 i gjennomsnitt går 690 dager, eller litt under to år fra oppstartsmøtet til endelig vedtak. Dette er en økning fra foregående år (2018) hvor gjennomsnittlig tid var 640 dager. Planprosessen er, ifølge

Leikvam og Olsson (2014, s. 105), ikke fastsatt i lov, og vil variere avhengig av kommune. Et eksempel på hvordan saksgangen i en reguleringsprosess er vides, i figur 2, ved en tilfeldig kommune i form av Bergen.



Figur 2: Saksgang og møtepunkter for reguleringsprosessen (Bergen kommune, 2020)

Planprosessen starter ved et planinitiativ som innebærer at forslagsstiller kontakter kommunens planavdeling og fremlegger utviklingsplanene. Det kan i forkant av innsending av planinitiativet være ønskelig for forslagsstiller å ha et møte med kommunen. Et slikt møte blir i noen kommuner kalt et veiledningsmøte, som man kan se i figur 2, mens andre kommuner, som eksempelvis Oslo, kaller det en planforhåndskonferanse. Formålet med dette møtet beskrives likevel tilnærmet likt av de ulike kommunene, og er at møtet skal bidra til å avklare rammer og forutsetninger for planarbeidet (Bergen kommune, 2020).

Selve oppstartsmøtet skal gjennomføres innen «rimelig tid» etter at kommunen har mottatt forespørsel om dette fra forslagsstiller. Det fremgår derimot ikke hva som menes med «rimelig tid», og KMD (2018) presiserer at dette vil avhenge av planens størrelse og kompleksitet. Det fremgår likevel at 3-4 uker bør være tilstrekkelig for at kommunene kan forberede seg, men at det også kan ta lengre tid som følge av kompleksiteten eller dersom planinitiativet skulle fravike betydelig fra kommunens planer. Norsk Eiendom (2015) presenterte i sin veileder at det bør være en formell frist for når det gjennomføres, og deres forslag er maks innen 8 uker. I oppstartsmøtet skal samtlige temaer som vil være nødvendige for å klargjøre forutsetningene for det påfølgende planarbeidet vurderes, og videre

utformingen av det endelige planforslaget. I oppstartsmøtet blir det besluttet om planarbeidet kan startes, og det stilles videre krav til kunngjøring og varsling. (Bergen kommune, 2020)

Ved utarbeidelse, og før innsending av komplett planforslag har enkelte kommuner tilrettelagt for såkalte arbeidsmøter. Formålet med arbeidsmøtene før innsending av komplett planforslag er, ifølge Bergen kommune (2018), tre hovedpunkter:

- Gå gjennom merknader og uttalelser etter kunngjøring av oppstart
- Ta opp hvilket materiell som er nødvendig for at saken skal være godt nok utredet
- Drøfte aktuelle plangrep og tilpasninger til planforslaget

### **Saksbehandling**

Ifølge Nordahl (2009) er saksbehandlere i de større kommunenes planavdeling ofte arkitekter som har en faglig forståelse av byutvikling. Deres reguleringsbeslutninger vil i hovedsak være preget av skjønnsvurderinger og avveininger mellom ulike interesser. Nordahl (2009, s. 116) viser derimot til at det er en utfordring omkring skjønnsvurderingene. Selv om de primært skal være faglige, vil vurderingene ofte være preget av saksbehandleren sine personlige vurderinger. Nordahl (2009, s. 115) mener det vil være uunngåelig at saksbehandleren ikke vil sette sitt preg på samspillet med utviklere og reguleringsprosessen som følge av personlige forutsetninger og preferanser.

Man kan skille mellom to ulike skjønnsvurderinger i form av individuelle skjønnsvurderinger og planetatens skjønnsvurderinger, og det vil gi størst forutsigbarhet i en reguleringssituasjon dersom sistnevnte praktiseres (Nordahl, 2009, s. 116). Forutsigbarheten i reguleringsbeslutningene vil, ifølge Nordahl (2009), også kunne økes dersom man benytter seg av to eller flere saksbehandlere i vurderingene. Årsaken til dette hevdes å være at saksbehandleren sine personlige vurderinger blir mindre vektlagt.

Tidligere forskning har også vist til andre utfordringer vedrørende saksbehandling. En mastergradsavhandling fra Aurstad (2019) viser blant annet til at det i en kommune var høy turnover (gjennomtrekk) blant saksbehandlere. Nordahl (2009, s. 115) viser til at bytting av saksbehandler kan være en tilleggsrisiko for utbygger ved at nye skjønnsvurderinger kan forekomme. Videre viser mastergradsavhandlingen fra Solheim og Johansen (2018) derimot til en annen utfordring ved at det er stor variasjon i gjennomføringskraften til ulike saksbehandlere som følge av deres erfaring i kommunen. Dette medfører, ifølge deres studie,

at utbyggere ofte vil foretrekke erfarne saksbehandlere. Solheim og Johansen (2018) viser til at dette kan ha sammenheng med hva Forskningsrådet (2012) forklarer ved at kommunen har en «nullfeilsorientert arbeidskultur».

### **Rekkefølgekrav**

Hensikten med rekkefølgebestemmelser er, ifølge Jensen (2009, s. 103), å sikre at vesentlige forhold er på plass eller eventuelt kommer på plass, enten før eller underveis av gjennomføringen. Det vil dermed fungere som et virkemiddel kommunen kan ta i bruk for å oppnå samfunnsmålene, og det kan eksempelvis være krav om grøntanlegg, teknisk infrastruktur eller lignende.

En undersøkelse gjennomført på vegne av KMD (2017c) viser at blant de uenighetene som forekommer oftest mellom kommune og eiendomsutvikler er rekkefølgekrav sammen med utnyttelsesgrad og krav til infrastruktur de høyeste. Samme undersøkelse hevder at flertallet av kommunene i liten grad tar hensyn til kostnaden av kravene, og 90% av utbyggere som deltok mener betydningen av hvilke krav de blir pålagt, helt eller delvis skyldes hvilken saksbehandler man blir tildelt.

## **2.3 Eiendomsutvikling**

I dette kapitlet vil det bli gjennomgått hva som menes med eiendomsutvikling, og bli vist til ulike definisjoner. Videre vil selve eiendomsutviklingsprosessen bli gjennomgått, og det vil bli gitt eksempler på hva som normalt inngår i de ulike fasene, hvilke aktører som vanligvis deltar og hvilke potensielle ulike perspektiver disse kan ha. Avslutningsvis vil risiko i eiendomsutvikling bli presentert med et særlig fokus på reguleringsrisiko, og hvilken betydning tidsaspektet har for eiendomsutvikling.

### **Definisjon av eiendomsutvikling**

Eiendomsutvikling blir ofte definert som «å transformere et stykke areal fra én tilstand til en annen» (Leikvam og Olsson, 2014, s.15). Denne definisjonen er dog noe mangelfull. En viktig avgrensning ved hva som kan regnes som eiendomsutvikling, er at det må ha en verdiskapende effekt. Dette kan være i form av økonomisk verdiskapning eller i form av

samfunnsmessig nytte. Denne avgrensningen er viktig, da ikke all form for transformasjon av areal kan regnes som eiendomsutvikling. Eksempelvis kan ødeleggelser som følge av naturkatastrofer eller krig defineres som transformasjon av areal. Det kan likevel ikke betegnes som eiendomsutvikling. (Leikvam og Olsson, 2014)

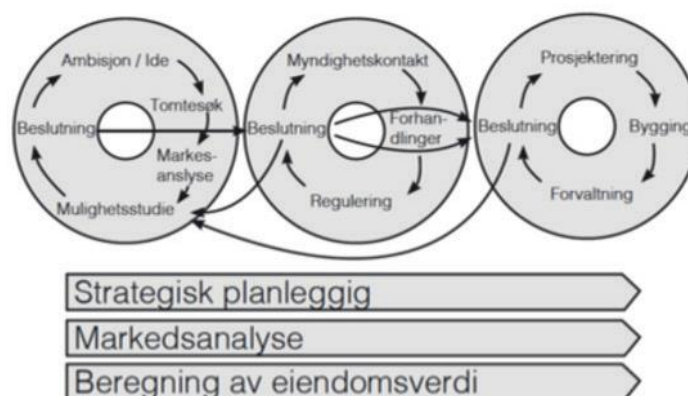
Leikvam og Olsson (2014) har utviklet en mer presis definisjon som tar hensyn til dette. De definerer eiendomsutvikling som «å transformere et stykke areal fra én tilstand til en annen, slik at arealet gis en verdiøkning i seg selv, eller i form av økt løpende avkastning.» (Leikvam og Olsson, 2014, s.16).

### 2.3.1 Eiendomsutviklingsprosessen

Ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 23) kan det være ønskelig å se på prosessen i eiendomsutvikling som strukturert og faseinndelt, men det vil sjeldent være tilfellet i praksis. Prosessen løper normalt over en lengre periode som kan forårsake at de opprinnelige rammebetingelsene endres, og det vil derfor være behov for å etterprøve samtlige av stegene i prosessen for å forsikre seg om at det leder frem til ønsket resultat. Dette medfører at eiendomsutviklingsprosessen kan ses på som en iterativ prosess hvor man beveger seg frem og tilbake mellom de ulike fasene. Figur 3 illustrerer dette ved at man til venstre kan se hvilke faser som normalt inngår i prosessen, mens man til høyre kan se hvor dynamisk og repeterende prosessen er, og at den sjeldent følger den strukturerte inndelingen. (Leikvam og Olsson, 2014)

#### Faser i eiendomsutvikling

1. Idé (Konsept)
2. Tomtesøk
3. Mulighetsstudie, konsept
4. Kalkyler
5. Strategisk planlegging
6. Myndighetskontakt
7. Rammeavklaring
8. Forhandlinger/avtaleinngåelser
9. Planlegging/regulering
10. Prosjektering
11. Markedsføring/salg
12. Bygging
13. Ferdigstilling og forvaltning



Figur 3: Faser i eiendomsutviklingsprosessen (egenprodusert, inspirert av Leikvam og Olsson, 2014, s. 24-26)

Fasene i eiendomsutvikling, vist i figur 3, følger tilnærmet samme fremgangsmåte som Røsnes og Kristoffersen (2009) sin sekvensmodell. Fasene kan videre deles inn i tre hovedfaser, ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 26), som inkluderer tidlig-, regulering- og gjennomføringsfasen med tilhørende støtteprosesser som eksempelvis kalkyler og planlegging som forekommer underveis i eiendomsutviklingsprosessen.

### **Eiendomsutvikling i tidligfase**

Etter sekvensmodellen til Røsnes og Kristoffersen (2009) vil derimot den egne reguleringsfasen til Leikvam og Olsson (2014) inngå i det de kategoriserer som tidligfase i eiendomsutvikling. Eiendomsutvikling i tidlig fase inkluderer, ifølge Røsnes og Kristoffersen (2009, s. 21), følgende sekvenser:

- 1) Utviklingsideer, tomtesøk og forhandlinger om tomt
- 2) Mulighetsstudier, myndighetskontakt og risiko i planlegging
- 3) Tomteoverdragelse, selskapsformer og finansielle rammevilkår
- 4) Reguleringsstatus og planlegging

#### Utviklingsideer, tomtesøk og forhandlinger om tomt

Den første sekvensen i eiendomsutvikling starter oftest, ifølge Røsnes og Kristoffersen (2009), ved at man identifiserer et behov eller en etterspørsel i markedet. Deretter vil man strukturere prosjektidéen som er ment til å løse behovet, og gjerne med bakgrunn i ulike analyser som eksempelvis angår markedssituasjonen, økonomiske- og finansielle forhold, befolkningsvekst etc. Videre vil en utvikler i henhold til sin prosjektidé starte tomtesøket basert på kriterier og spesifikke egenskaper som ønskes ved eiendommen som f. eks lokalisering, infrastruktur, avsatt til ønsket formål i KPA eller lignende. Ved funn av en aktuell og passende eiendom til prosjektidéen vil selve kjøpet forutsette at grunneier og utvikler blir enige om kjøpsvilkårene. (Røsnes og Kristoffersen, 2009)

#### Mulighetsstudier, myndighetskontakt og risiko i planlegging

Dersom utvikleren har funnet en aktuell tomt for prosjektidéen vil andre sekvens med mulighetsstudier begynne. En mulighetsstudie er, ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 44), «enkle analyser av tomter/bygg for å kunne vurdere formål og volum». En mulighetsstudie har ikke kun til formål å kartlegge hvilke muligheter som finnes ved eiendommen, men også ved å fungere som et hjelpemiddel for å analysere risiko, og man bør derfor også inkludere andre fagfelt (Røsnes og Kristoffersen, 2009, s. 25). Videre vil mulighetsstudien kunne



fungere som en sensitivitetanalyse i form av at man vil finne ut hvor høy utnyttelsesgrad som er nødvendig for å få ønsket avkastning på prosjektet. Ifølge Johansen (2009, s. 41) vil avkastningskravet, eller kravet til fortjeneste, avhenge av både risikoen ved prosjektet og interne forhold hos utvikleren, men det bør være rundt 15% av salgsværdien.

En nødvendig del av mulighetsstudien er, ifølge Røsnes og Kristoffersen (2009, s. 27), å ha kontakt med kommunale myndigheter. En slik kontakt kan ses i sammenheng med veiledningsmøtet (også kalt planforhåndskonferansene) kommunene tilbyr hvor formålet er å avklare de overordnede rammene og forutsetningene ved området, og dermed bidra til å øke den potensielle planens forutsigbarhet.

#### Tomteoverdragelse, selskapsformer og finansielle rammevilkår

Den tredje sekvensen innebærer selve overdragelsen av eiendommen. Overdragelsen kan både ta utgangspunkt i gjeldende regulering, men det kan også være at utvikler benytter seg av en opsjonsavtale. En opsjon er, ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 49), «en rettighet, men ikke en forpliktelse». Opsjonsavtaler benyttes derfor av utviklere ved erverv av utviklingseiendom for å redusere risikoen knyttet til reguleringsprosessen. Videre i denne sekvensen vil utvikleren organisere hvordan prosjektet skal gjennomføres, både med hensyn til selskapsstruktur og de finansielle forpliktelsene prosjektet vil medfølge (Røsnes og Kristoffersen, 2009).

#### Reguleringsstatus og planlegging

Den siste og fjerde sekvensen i tidligfasen av eiendomsutvikling omhandler utbyggeren sin vurdering av gjeldende reguleringsstatus (Røsnes og Kristoffersen, 2009, s. 23). Den eksisterende reguleringsstatus vil fortelle en utvikler hva som er gjeldende på den nåværende eiendommen, og man må ta stilling til om man sender en byggesøknad enten basert på den eksisterende reguleringsstatusen, eller om man skal fremme en ny reguleringsplan i tråd med sitt prosjekt. Saksgangen for en eventuelt ny reguleringsprosess ble vist tidligere i figur 2. Det er ingen garanti for at en ny reguleringsplan vil bli godkjent, og ifølge Johansen (2009, s. 32) er det to kjennetegn som særlig preger eiendomsutvikling i form av det er kapitalkrevende og at det tar lang tid. Ifølge Røsnes og Kristoffersen (2009, s.29) har man erfart at det i senere tid har blitt mer omfattende å drive med eiendomsutvikling, og at dette til dels skyldes en økt grad av detaljering av fysisk utforming, planlegging og mer omfattende saksbehandling og vurdering av innsendte planer. Innenfor denne fasen er det ofte

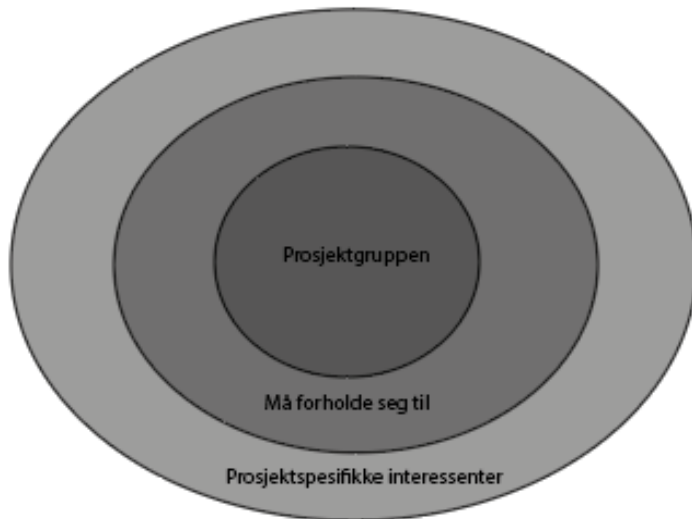
først når detaljplanen er godkjent at selve overdragelsen av tomten forekommer, men det kan også ved visse tilfeller først forekomme når byggesøknaden er godkjent.

Disse fire sekvensene utgjør eiendomsutvikling i tidlig fase ifølge Røsnes og Kristoffersen (2009, s. 23), og de påfølgende sekvensene med prosjektering, bygging, slutføring og forvaltning inngår som obligatoriske oppgaver i utviklingen av en eiendom uavhengig om man benytter seg av totemarkedet eller ikke.

### **Aktørene i eiendomsutvikling**

Private aktører innen eiendomsutvikling har tidligere på folkemunne blitt omtalt såkalte «cowboyer» (Bøyum, 2017). Med «cowboy», eller eventuelt «cowboy-bransje», menes det at det er få profesjoniserte aktører, og at selve miljøet kan betegnes for å være noe suspekt. Ifølge Børrud (2005, s.3) sin doktoravhandling har eiendomsbransjen i senere tid vært gjennom en betydelig profesjonalisering. Dette viser også Bøyum (2017) til, og kategoriserer det som en «radikal endring» der man gjennom bransjetidsskrifter, utdanningsretninger og ulike foreninger har bidratt til å forsterke profesjonaliseringen av eiendomsutvikling. Bransjen bidrar i dag, ifølge Norsk Eiendom (u.å.-a), til å forsyne både offentlige og private næringsdrivende med lokaler som legger til rette for verdiskapning, og videre som en viktig bidragsyter i boligforsyningen.

Leikvam og Olsson (2014, s. 27) beskriver aktørene i en utviklingsprosess som mange, og at det ofte vil avhenge av prosjektets art og størrelse. Leikvam og Olsson (2014) opererer med en tredeling av aktører i en eiendomsutviklingsprosess som avhenger av hvilken nærhet de har til prosjektet. De tre ulike inndelingene kategoriseres som kjernen (prosjektgruppen), interessenter man må forholde seg til og prosjektspesifikke interessenter som vist i figur 4.



Figur 4: Ulike aktører i en eiendomsutviklingsprosess (Leikvam og Olsson, 2014, s. 20)

Kjernen utgjør de interessenter som er direkte involvert i utviklingsprosessen, og vil inkludere eiendomsutvikler, grunneier, entreprenør, konsulenter el. Den neste inndelingen representerer en gruppe interessenter man må forholde seg til ved utvikling av eiendom i form av kommunal planmyndighet og andre offentlige aktører (statlig og regionalplanmyndighet f. eks), politikere og kunder (leietaker/sluttbruker). Den siste og ytterste kategorien vil avhenge av prosjektet, og kan både være med- og motkrefter til prosjektet. Aktører innen denne kategorien kan inkludere naboer, interessegrupper, media eller lignende. (Leikvam og Olsson, 2014, s. 20-21)

Leikvam og Olsson (2014, s. 27) mener at som følge av mange og ulike interesser i en utviklingsprosess kan det «oppstå problemstillinger rundt felles målforståelse». Selv innenfor hva Leikvam og Olsson (2014) viser til som kjernen (prosjektgruppen) kan det være uenigheter fra de ulike aktørene om hva som er målet med prosjektet. Leikvam og Olsson (2014, s. 27-28) viser dette med et eksempel at eiendomsutvikleren kan ha et ønske om å maksimere verdien av eiendommen, arkitekten kan ha et mål om å skape et bygg med faglige kvaliteter for å forsterke sitt omdømme, mens planmyndigheten har et mål om at bygget skal være i tråd med de overordnede føringene.

Man skiller ofte mellom ulike type målsettinger i form av resultatmål, effektmål og samfunns mål (Rolstadås, 2020). Resultatmålet innebærer ifølge Samset (2008) hvilke

konkrete leveranser eller eventuelle løsninger som skal oppnås gjennom prosjektet, og er ofte nært knyttet til målbare indikatorer som tid, kostnader og kvalitet. Effektmål innebærer derimot hvilken effekt eller hvilke potensielle gevinster prosjektet vil gi for eksempelvis brukerne, mens samfunns målet uttrykker hvilken målsetting prosjektet har i et langt perspektiv og hvilken nytte det vil gi for samfunnet (Samset, 2008). Leikvam og Olsson (2014, s. 29) viser til at eiendomsutvikler ofte vil ha et mål som motiveres av avkastningskravet, og at man i mindre grad vurderer prosjektets suksess ut ifra brukskvalitet. Med andre ord innebærer det at eiendomsutviklere ofte kan være mer opptatt av resultatmål enn effekt- og samfunns mål.

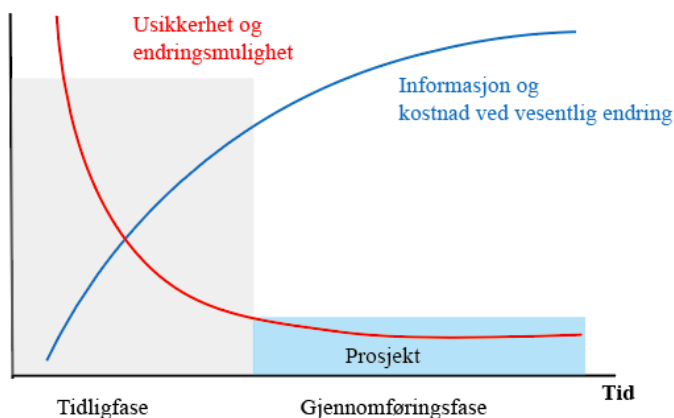
### 2.3.2 Risiko i eiendomsutvikling

Risiko defineres av Samset (2008, s. 55) som «sannsynligheten for at en usikker hendelse skal inntreffe - multiplisert med konsekvensen, det vil si den potensielle virkningen av hendelsen». Nordahl (2009) viser til særlig fire risikotyper en utvikler må forholde seg til i form av markedsrisiko, finansiell risiko, produksjonsrisiko og reguleringsrisiko.

Den sistnevnte typen i form av reguleringsrisiko vil bli vektlagt i dette kapitlet, og innebærer hvilke potensielle fordeler eller ulemper offentlige reguleringsbeslutninger medfører for en eiendomsutvikler (Nordahl, 2009, s. 111). I gjennomgangen av eiendomsutviklingsprosessen ble det vist til at en eiendomsutvikler allerede ved mulighetsstudiene bør forsøke å analysere risikoforholdene, og at man tidlig bør ha dialog med den kommunale planmyndigheten. Årsaken til at man bør etablere kontakten tidlig er, ifølge Nordahl (2009, s. 109), at hele den innledende fasen i en reguleringsprosess vil være å kartlegge hvilke forhold, rammer og betingelser som vil være viktige for planmyndigheten, og derav vil en eiendomsutvikler kunne få mer forutsigbare kalkyler og lønnsomhetsvurderinger. Nordahl (2009, s. 123) viser til at dersom man ønsker å redusere usikkerheten i reguleringsbeslutningene vil denne innledende fasen i reguleringsprosessen være viktig.

Samset (2008, s. 49) deler synet om at premissene defineres i tidlig fase. Prosjekter som organisasjon- og arbeidsform benyttes ofte der man skal håndtere situasjoner med stor usikkerhet (Samset, 2008). Dette medfører at selskapene som arbeider med eiendomsutvikling ofte benytter prosjekter som organisasjonsform. Et prosjekt kan, ifølge

Samset (2008, s. 336), defineres som «et planlagt sett med aktiviteter med den hensikt å nå spesifiserte mål innenfor gitt budsjett og tidsfrist». Det er, ifølge Samset (2008), i tidligfasen av prosjektet usikkerheten er høyest, og det vil følgelig avta etterhvert som beslutninger tas som man kan se i figur 5. I likhet med usikkerhet vil endringsmulighetene være høye til å begynne med, men etterhvert som rammebetingelsene blir fastsatt og beslutninger tas vil kostnaden ved vesentlig endring naturligvis øke. Tilgangen på informasjonen er i tidligfase lav, men vil følgelig øke etterhvert. En utfordring med informasjonen er at man muligens ikke har like stor nytte av informasjon sent, som man hadde hatt tidlig.



Figur 5: Betydningen av tidligfase (egenprodusert, inspirert av Samset, 2008, s. 50)

Vedrørende å redusere usikkerheten, eller eventuelt skape handlingsrom eller tilpasningsdyktighet i prosjekter vil man, ifølge Olsson (u.å.), ha behov for fleksibilitet. Han definerer fleksibilitet som «bøyelig eller smidig», og argumenterer for at man alltid vil ønske en viss fleksibilitet i prosjektene, og at dette særlig gjelder prosjekter som går over lang tid, som eiendomsutvikling. Årsaken til at man ofte ønsker fleksibilitet kan ses i sammenheng med at de rammebetingelsene som var gjeldende på daværende tidspunkt ikke nødvendigvis er gjeldende i nåværende marked. Dette inngår i hva Leikvam og Olsson (2014) viser til som markedsrisiko. Olsson (u.å.) ser på fleksibilitet i prosjekter som et såkalt «tveegget sverd», og mener med dette at fleksibilitet for en aktør kan innebære økt risiko for den andre aktøren.

### 2.3.3 Betydningen av fremdrift

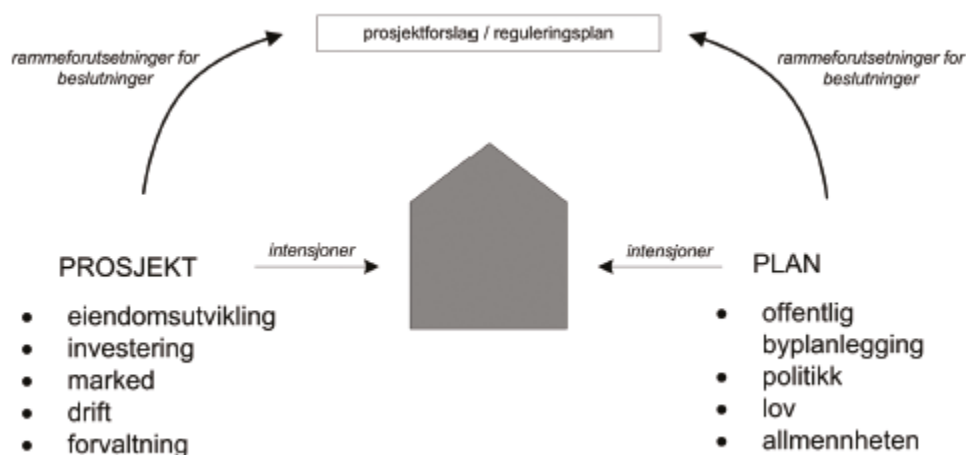
Ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 32) er eiendomsutvikling «i alle tilfeller en langsom prosess». Dette gjelder ikke kun selve reguleringsprosessen, men også tiden det tar å erverve en eiendom samt byggesaksbehandling og produksjon. Dette medfører at planlegging av fremdrift for en eiendomsutvikler står sentralt (Leikvam og Olsson, 2014). De viser til at en av bransjens største utfordringer omhandler usikkerheten som knyttes til nettopp tidsbruk, og videre hevdes det at mye av «tidstapet» kommer i planprosessen hvor utvikler møter planmyndigheten. Leikvam og Olsson (2014) presiserer dermed at det er et viktig kriterium for styring av tidsbruken at utvikler og planmyndighet har god kommunikasjon.

Veilederne som er utarbeidet av både Norsk Eiendom (*Effektive planprosesser - på vei mot et paradigmeskifte*) og Bygg21 (*Steg for steg - veien til gode reguleringsplaner*) viser også til denne problematikken. Hovedessensen av deres forslag retter seg mot at man i større grad bør basere reguleringsprosessen på prosjektstyringsmodell, eller ha en prosjektbasert tilnærming da dagens prosess, etter deres syn, virker å være uforutsigbar, og uten en fast metodikk. Dette kan ses i sammenheng med hvordan Samset (2008, s.336) definerer prosess ved at det er «kjede av aktiviteter» som sammen skal føre til en ny tilstand, mens et prosjekt er et «planlagt sett med aktiviteter» hvor man har spesifiserte målsettinger. Det hevdes derfor at dersom man benytter seg av en prosjektbasert tilnærming vil det gi et større fokus på fremdrift og etablering av felles målsettinger mellom utvikler og planmyndighet. Videre vil forslagene, ifølge Norsk Eiendom (2015) og Bygg21 (2017), medføre at man kan stille tydeligere krav til hva som angår rolle, ansvarsområder, oppgaver, fremdriftsplan og leveranser.

## 2.4 Samspill i reguleringsprosessen

I dette teorikapittelet vil det være et fokus på samspill, og innledningsvis vil det bli gjennomgått hvorfor det kan være et behov for det i reguleringsprosessen, hvordan man kan definere samspill, og kort om de viktigste faktorene for et samspill. Videre vil det bli vist hvordan man kan evaluere samspill, og hvilke kriterier som kan være viktige i den sammenheng. Avslutningsvis vil det bli vist til en modell som viser hva som må være til stede for å oppnå et godt samarbeidsklima med særlig hensyn til reguleringsprosessen.

Børrud (2005) har i sin doktoravhandling illustrert hvordan forholdet mellom eiendomsutvikler og kommune er ved sine ulike rammeforutsetninger vist i figur 6.



Figur 6: Forhold som tas i betraktning for å skape reguleringsplaner (Børrud, 2005)

Figuren vist ovenfor illustrerer at for å oppnå et prosjektforslag eller en reguleringsplan av de ulike aktørene vil det kreves både samarbeid og kommunikasjon mellom partene. I de tidligere teorikapitlene har det blitt redegjort for hvilke aktører som normalt sett inngår i en reguleringsprosess med den kommunale planmyndigheten på den ene siden, og eiendomsutviklere på den andre siden. I veilederen utarbeidet av Bygg21 (2017) for å forbedre reguleringsprosessen fremkommer at det bør være et lagspill mellom private aktører og det offentlige, og at det er en nødvendighet med samspill for å skape gode reguleringsprosesser. Veilederen viser til flere elementer som er nødvendige for at man skal skape et godt samspill:

- Aktørene må anerkjenne hverandres roller, og ha forståelse for prosessen og oppgavene
- Samarbeidet må ikke være preget av fordommer eller andre negative karakteristikk
- Tilstrekkelig kompetanse, og gjerne sikre det ved bruk av faglige eksperter i form av arkitekter, jurister eller andre rådgivere
- Inngå forpliktende avtale som regulerer fasene i planprosessen, og gjerne i form av prosjektbasert tilnærming (Bygg21 sin fasenorm)

### 2.4.1 Samspill

Samspill kan være utfordrende å definere, og det ble dermed sett til den engelske oversettelsen av ordet i form av «interaction» eller «partnering». Med dette som utgangspunkt kan man definere samspill som en slags handling som oppstår der man har en toveiseffekt, og dette forutsetter nødvendigvis at man har minimum to eller eventuelt flere objekter. Objektene vil måtte ha en viss gjensidig effekt på hverandre og oppfatte seg som faktiske deltakere for at det skal kunne betegnes for å være et samspill. (Noack og Tjora, 2018)

Bennett og Jayes (1998) definerer derimot samspillet som en slags tilnærming som brukes for å styre aktørene, enten er én eller flere, mot et felles forretningsorientert mål. Samspillet kan ut ifra denne definisjonen tolkes for å bidra til å skape en felles målforståelse for de ulike involverte aktører. Leikvam og Olsson (2014, s. 19) mener at dersom aktørene har like interesser og målsettinger vil det kunne styrke oversikt, framdrift og fortjeneste.

Folsland og Berg (2016) undersøkte samspillet i norsk byggebransje i deres masteroppgave, og fant ut at faktorer som kommunikasjon, kompetanse og tillit har stor innvirkning på hvor godt samspillet oppleves. Dette er faktorer som er nært beslektet med hvilke forutsetninger KMD (2018) har utarbeidet for å kunne oppnå vellykkede reguleringsprosesser. Det er derfor valgt å gi en kort teoretisk innføring i hva som menes med henholdsvis kommunikasjon, kompetanse og tillit.

#### **Kommunikasjon**

Hansen (2019) trekker frem kommunikasjon som en av de viktigste faktorene for et vellykket samspill. Kommunikasjon mellom partene i prosjekter blir ansett som en suksessfaktor i byggebransjen, men har likevel en tendens til å bli tatt for gitt (Wikforss og Löfgren, 2009).

Kommunikasjon kan sies å være utveksling av informasjon, og kan skje på mange forskjellige måter (Wikforss og Löfgren, 2009). De vanligste formene er formell eller uformell muntlig kommunikasjon, e-post eller brev. Hvilken form for kommunikasjon som gir best resultater vil avhenge av situasjonen. Det viser seg derimot at formell muntlig kommunikasjon, typisk møter, egner seg best i de fleste tilfeller. Jonassen og Kwon (2001)



hevder det er enklere å komme til enighet ved fysiske, formelle møter hvor partene kan kommunisere ansikt til ansikt.

En konsekvens av manglende kommunikasjon eller dårlig informasjonsflyt er at konflikter forekommer hyppigere (Gamil og Rahman, 2018). Gotvassli (1992, s. 14) definerer en konflikt som en «meningsmotsetning mellom to eller flere parter som oppfører seg negativt mot hverandre på grunn av denne meningsmotsetningen». For at det skal kunne betegnes for å være en konflikt etter vilkårene til Gotvassli (1992), må partene stå imot hverandre og vise negativ adferd samtidig som at det må ha foregått over en viss tid. For samspill kan konflikter være negativt, men det må ikke forveksles med saklige uenigheter. Faktisk viser Lien (2015) til at saklige uenigheter kan medføre fremdrift og nye løsninger, mens konflikter kan føre til at man kan miste produktivitet, dialog og forhindrer aktørene i å ha et konstruktivt samarbeid. Man kan derimot skille mellom ulike typer konflikter. Dersom man som person opplever motstridende forventninger som en annen person forventer kan det kategoriseres som en rollekonflikt (Katz og Kahn, 1978). En interessekonflikt kan derimot forekomme dersom man har ulike meninger om hvordan man eksempelvis skal benytte seg av en ressurs, eller eventuelt et område (Bedin, 2017).

### **Kompetanse**

Kompetanse er både en viktig faktor for å få til et godt samspill samtidig som det er en av forutsetningene for å få til vellykkede reguleringsprosesser etter KMD (2018). Kompetanse kan defineres som «evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner» (NHO, u.å.). Kompetanse omfatter mer enn bare kunnskap som kan knyttes til aktørens spesifikke utdannelse eller erfaring, og inkluderer i tillegg forståelse, sosiale egenskaper, holdninger og verdier (Le Deist og Winterton, 2005).

### **Tillit**

Tillit kan defineres som «...menneskets følelse av at andres godhet, ærlighet og dyktighet er å stole på.» (Fugelli, 2011). Tillit regnes som en av de viktigste faktorene for å etablere gode relasjoner (Karlsen, 2013). Det tar imidlertid tid å bygge opp tillit, enten det er mellom organisasjoner eller individer (Rasmussen, 2001). Ifølge Karlsen (2013) er både kommunikasjon og kompetanse faktorer som kan bidra til økt tillit. Videre påpeker han at det også går andre veien, ved at økt tillit også kan bidra til bedre kommunikasjon. Et samspill hvor partene har lav tillit til hverandre kan resultere i lavere villighet til å samarbeide,

tilbakehold ved utveksling av informasjon og lavere effektivitet (Mohr og Spekman, 1994). Av dette kan det sies at kommunikasjon, tillit og kompetanse er tre faktorer som er avhengig av hverandre for å bidra til et godt samspill.

### **Evaluering av samspill**

Evaluering defineres av Baklien (1987) som «å vurdere noe». Denne definisjonen deles av Samset (2008, s. 330), men han viser også til at selve hensikten med evaluering er å vurdere hvorvidt målene eller eventuelt resultatene er nådd, hvordan gjennomføringen har vært og hvilken effekt man har oppnådd.

Man kan, ifølge Norad (2015), evaluere mye forskjellig som eksempelvis prosjekter, prosesser, møter eller lignende. Difi (2019) viser til at evaluering også kan fungere som et godt virkemiddel for å oppnå best mulig samspill. Dette begrunnes ved at man kan identifisere tiltak for forbedringer, samtidig som man ved kontinuerlig evaluering kan sørge for at det ivaretas. Difi (2019) har utarbeidet et skjema for hvordan man kan evaluere samspillet mellom de deltakende aktørene, og de ulike evalueringskriteriene gjengitt nedenfor vil kunne kartlegge hva som fungerer, og eventuelt hva som har et forbedringspotensial.

*Tabell 1: Evalueringskriteriene for samspill (Difi, 2019)*

Evalueringskriterier	+/-
Opptatt av å bygge et godt samarbeid	
Jobbe målrettet, strukturert og systematisk	
Håndtere uenigheter på en god måte	
Forståelse og respekt for hverandres roller	
Åpen og ærlig kommunikasjon	
Saklige diskusjoner	
Løsningsorientert	
Stille seg bak avgjørelser som blir tatt	
Møter godt forberedt til møte	

## 2.4.2 DIAD-modellen

Innes og Booher (2010) har gjennom flere år forsket på rollen til planleggeren, og i den sammenheng utarbeidet de DIAD-modellen. Hensikten med modellen er å vise hvilke kritiske forutsetninger som må være til stede for at samarbeidsprosessen og kommunikasjonen mellom to eller flere aktører skal fungere så godt som mulig, som vil være ønskelig i en reguleringsprosess. De tre forutsetningene er vist gjennom betegnelsen DIAD i form av *diversity, interdependence, authentic dialogue*, eller på norsk, *mangfold, gjensidig avhengighet og autentisk dialog*. (Innes og Booher, 2010)

### 1) Mangfold av interesser og aktører

Den første forutsetningen for å få til et samarbeid og kommunikasjon er at man ikke bare inkluderer de sterke eller mektige aktørene, eller eventuelt de som har direkte tilknytning til prosjektet. Dersom man derimot inkluderer flere interesser vil de ha ulike perspektiver som, ifølge Innes og Booher (2010), medfører enda flere muligheter og et bedre sluttresultat. Innenfor reguleringsprosesser vil medvirkning kunne ha en slik funksjon.

### 2) Opplevd gjensidig avhengighet

Partene bør oppleve en gjensidig avhengighet dersom interesse og motivasjon for kommunikasjon og samarbeid skal opprettholdes (Innes og Booher, 2010). Dette kan illustreres ved en reguleringsprosess hvor en eiendomsutvikler er avhengig av tillatelse til å bygge for å oppnå ønsket avkastning, mens kommunen er avhengig av en eiendomsutvikler for å dekke eksempelvis boligbehovet til befolkningen og for å utvikle byen i ønsket retning (Jensen, 2009).

Det er ikke gitt at det er så enkelt å omforene deres interesser og målsettinger i praksis, og Jensen (2009, s. 105) peker på at en av hovedutfordringene i reguleringsprosessen er de økonomiske forutsetningene i PBL for gjennomføring. Dette begrunner han med at når det offentlige forventer initiativ fra det private, må det tas høyde for deres lønnsomhet om det skal la seg realisere. På lik linje argumenteres det for at en privat aktør skal ta høyde for samfunnsmessige behov og avveininger gjeldende i det aktuelle området.

### 3) Autentisk dialog

Den tredje forutsetningen for hvordan kompleks planlegging kan forbedres er at dialogen må være autentisk (Innes og Booher, 2010). Autentisk kan, ifølge Olseth (2018), bety at det er ekte eller originalt, og utgangspunktet for en autentisk dialog er tatt i Jürgen Habermas sin «ideelle samtale». For at en dialog skal kunne betegnes for å være autentisk må partene fremme og være åpne om hva de ønsker, dele sin kunnskap og formidle dette på en måte som gjør at samtlige forstår (Cruickshank og Evju, 2015). Kaufmann og Kaufmann (2009) viser derimot til en utfordring vedrørende å formidle slik at alle forstår, og mener at individets persepsjon vil ha stor betydning. Dette begrunner de ved at man har et ulikt syn på verden, og en potensiell barriere for kommunikasjonen er at den tolkes ulikt. En autentisk dialog skal ikke være preget av tidligere og forutinntatte synspunkter eller meninger, men skape noe nytt (Cruickshank og Evju, 2015).

Innes og Booher (2010) hevder at dersom man benytter seg av DIAD-modellen vil partene oppleve at deres interesser er felles, istedenfor motstridene. Man beveger seg etter modellen bort fra det man kan kategorisere som en såkalt «stillingskrig», og fokuserer på å finne løsninger sammen. Dette følger nødvendigvis med at samtlige av forutsetningene som har blitt presentert følges. Ved å ha felles interesser og finne løsninger sammen vil partene, ifølge Innes og Booher (2010), opprette gode relasjoner som vil skape god kommunikasjon og et godt samarbeidsklima.

## 3. METODE

### 3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign dreier seg om hvordan en undersøkelse eller et forskningsprosjekt organiseres og gjennomføres for å kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene (Johannessen et al., 2016, s. 419). Forskningsdesignet blir utarbeidet ut ifra problemstillingen, hvor forskeren vurderer hvilke muligheter det er for å gjennomføre undersøkelsen. Sentralt her er hva og hvem som skal undersøkes, men også tidsdimensjonen til undersøkelsen (Johannessen et al., 2016, s. 69-70). Forskningsdesignet kan altså beskrives som en gjennomføringsplan for forskningsprosessen.

#### 3.1.1 Valg av metode og forskningsdesign

Valg av metodisk tilnærming og forskningsdesign vil avhenge av problemstillingen, og hvilken type informasjon og fremgangsmåte som anses best egnet til å svare på den. Problemstillingen som skal besvares i denne oppgaven er: «*Hvordan forbedre samspillet i reguleringsprosesser mellom kommune og eiendomsutvikler?*». Dette er en problemstilling som søker å undersøke forholdet mellom to parter, og det vil være nødvendig å innhente informasjon om begge parters meninger, oppfatninger og holdninger. Det vil derfor være hensiktsmessig med et undersøkende forskningsdesign. Det vil bli gjennomført komparative casestudier hvor forskjellige kommuner og eiendomsutviklere vil bli sammenlignet. Studiet består av fire caser, hvor casene består av samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler i fire kommuner. Det ble besluttet å benytte komparative casestudier som forskningsdesign fordi det gir mulighet for inngående kunnskap og forståelse for de spesifikke enhetene som blir studert (Wæhle, Dahlum og Grønmo, 2020).

Ved de fleste forskningsopplegg skilles det gjerne mellom to tilnærminger: induktiv og deduktiv. Dette omhandler hovedsakelig forskningens tilnærming til empiri og teori. Ved en deduktiv tilnærming vil man starte med et teoretisk utgangspunkt eller en hypotese, og bruke empirien senere til å bekrefte eller avkrefte teorien (Johannessen et al., 2016, s. 47). Ved en induktiv tilnærming derimot, vil man starte med å samle inn data uten et teoretisk utgangspunkt. Dette med hensikt i å finne mønster som kan omgjøres til teori eller generelle begreper (Johannessen et al., 2016, s. 47). Enkelt forklart går man fra teori til empiri ved en

deduktiv tilnærming, mens man går fra empiri til teori ved en induktiv tilnærming. I denne oppgaven er det benyttet en hybrid tilnærming, hvor det er tatt utgangspunkt i en hypotese om at forbedret samspill gir bedre og mer effektive reguleringsplanprosesser. Litteraturstudiet ble hovedsakelig gjennomført under prosjektoppgaven forrige semester, før innhenting av empiri. Det har likevel også gått andre veien, ved at det er innhentet generell teori i etterkant som kan ses i sammenheng med, og underbygge mer spesifikke mønster som er funnet i empirien. Det er altså en kombinasjon mellom deduktiv og induktiv tilnærming.

Videre skiller man mellom kvalitative og kvantitative metoder. Hvor skillet hovedsakelig avhenger av hvilke data som blir innhentet. Ved kvantitative metoder består de innhentede dataene gjerne av større mengder tall som blir brukt til å se statistiske sammenhenger og tendenser (Johannessen et al., 2016, s. 95). Mens man ved kvalitative metoder innhenter data i form av tekst, lyd eller bilde, som i større grad blir brukt for å identifisere hvordan aktører gir mening til verden, samt hvorfor de handler som de gjør (Johannessen et al., 2016, s. 95). Både kvalitative og kvantitative metoder ble vurdert til studien, men det ble besluttet at en kvalitativ tilnærming ville være mest hensiktsmessig. Dette kommer av at temaet er lite forsket på fra før, og det var behov for å kunne gå i dybden innenfor et relativt smalt felt, ved å undersøke årsakssammenhenger, forklaringer og eventuelle bakenforliggende motiver.

For å få en dyp forståelse innenfor temaet, var det ønskelig at informantene kunne uttrykke sine subjektive meninger og erfaringer. Slikt datamateriale blir gjerne samlet inn ved bruk av kvalitative metoder som intervjuer, observasjoner og dokumentanalyse (Johannessen et al., 2016, s. 95-96). Det vil derimot være vanskelig å innhente slikt materiale ved bruk av kvantitative metoder, som for eksempel spørreundersøkelser (Johannessen et al., 2016, s. 239). Videre krever kvantitative metoder et større utvalg av informanter enn kvalitative metoder. Da både eiendomsutviklere og kommuner er av begrensede antall, ble det ansett utfordrende å rekruttere et representativt utvalg for en kvantitativ undersøkelse.

Metodene som er valgt ut for bruk i oppgaven er derfor:

- Litteraturstudie
- Intervju
- Dokumentgjennomgang

Videre i kapittelet vil de valgte metodene presenteres og begrunnes.

## 3.2 Litteraturstudie

For å få et tilstrekkelig teoretisk rammeverk og forståelse for tematikken rundt avhandlingen var det nødvendig å gjennomføre en litteraturstudie. Ved å sette seg inn i eksisterende forskning og litteratur ble det mulig å bygge på denne kunnskapen i stede for å undersøke noe som allerede er kartlagt. Kunnskapen som ble tilegnet gjennom litteraturstudien har lagt grunnlaget for videre undersøkelser i denne oppgaven. Selv om litteraturstudiet hovedsakelig ble gjennomført før innhenting av empiri, ble det også supplert med mer relevant teori underveis i undersøkelsen, basert på hva som ble ansett nødvendig.

Litteraturstudien er basert på en omfattende gjennomgang av litteratur fra bøker, forskningsartikler, forskningsrapporter, nyheter etc. For å finne relevante kilder ble det gjennomført strukturerte litteratursøk, hvor databaser som Oria og Google Scholar ble anvendt. Dette er databaser som inneholder store mengder med informasjon. For å få mer relevante søk var det derfor nødvendig å tilspisse søkene ved bruk av boolske operatører som: AND, OR og NOT.

Det ble benyttet og testet mange forskjellige søkeord, både i kombinasjon med hverandre og hver for seg. Der det var relevant ble søkeord prøvd både på norsk og engelsk, da engelske søk ofte ga flere treff. Under følger en oversikt over relevante søkeord som ble benyttet:

Tabell 2: Oppgavens søkeord

Tema	Søkeord
Reguleringsprosessen	Reguleringsplanlegging, regulering, KPA, kommuneplan, detaljregulering, områderegulering, saksbehandling, saksbehandlingstid, «plan- og bygningsloven», «behandling av private forslag», fagkyndig
Eiendomsutvikling	Eiendomsutvikling, reguleringsrisiko, forutsigbarhet, tidligfase, prosjekt, prosess, fleksibilitet
Samspill	Samspill, samhandling, interaction, partnering, kommunikasjon, kompetanse, tillit, DIAD, konflikt, evaluering

Det var åpenbart en stor fordel å få kunnskap om tematikken rundt oppgaven, og ikke bare det mest sentrale for selve oppgaveskrivingen. Grunnleggende og bred forståelse for hvordan både eiendomsutviklere og kommunene jobber med regulering, var en forutsetning for å innhente mest mulig relevant data fra intervjuene. Dette gjorde det mulig å se sammenhenger og stille relevante oppfølgingsspørsmål.

### 3.3 Intervju

Intervju er den mest brukte metoden for generering av kvalitativ data (Tjora, 2017, s.113). Kvale og Brinkmann (2009) beskriver intervjuet som en samtale med en struktur og et formål, som egner seg når man ønsker å undersøke meninger, holdninger og erfaringer (Johannessen et al., 2016, s.145). Det er en fleksibel metode som kan benyttes i de fleste forskningsprosjekter, samtidig som det ofte gir både fyldige og detaljerte beskrivelser av det som studeres (Johannessen et al., 2016, s.145).

#### 3.3.1 Utvalg

Utvalget av informanter til et forskningsprosjekt er viktig, uavhengig av metodisk tilnærming (Johannessen et al., 2016, s. 113). Ved kvantitative undersøkelser er det gjerne ønskelig med et stort og tilfeldig utvalg som skal gi representative resultater av en populasjon. Dette vil derimot ikke være hensiktsmessig i denne studien, da de fleste i et tilfeldig utvalg ikke ville vært kapable til å gi relevant informasjon. Johannessen et al. (2016, s. 113-114) forklarer at man ved kvalitative undersøkelser ofte bør foreta en strategisk utvelgelse. Det vil si at forskeren velger ut en målgruppe som er hensiktsmessig å undersøke, for deretter å velge ut ifra denne målgruppen. Et strategisk utvalg er altså hensiktsmessig, men ikke nødvendigvis representativ (2016, s. 114).

Utvalgsprosessen i denne undersøkelsen startet med å definere målgruppen. Her ble problemstillingen lagt til grunn, og det var ganske åpenbart at målgruppen kom til å bestå av forskjellige kommuner og eiendomsutviklere. Dette fordi det var ønskelig å belyse problemstilling og forskningsspørsmål fra begge parter sider.

Det ble utformet inklusjonskriterier for både kommuner og utviklere, for å få et mest mulig hensiktsmessig utvalg. Kriteriene for kommunene var at de skulle være relativt store, som



innebærer over 50 000 innbyggere, og at de skulle ha erfaring med både store og små reguleringsplaner av forskjellig grad av kompleksitet. Videre ble det satt som kriterium at de utvalgte kommunene skulle være fra forskjellige fylkeskommuner, for å få geografisk spredning.

Kriteriene for eiendomsutviklerne var at de måtte ha erfaring med regulering av boligprosjekter med mer enn 50 boliger, i én eller flere av kommunene som var med i studien. Det var ønskelig at de hadde regulert i flere av kommunene for at de kunne dele erfaringene de hadde ved de forskjellige kommunene.

### 3.3.2 Rekruttering

Når målgruppen var definert startet prosessen med å rekruttere informanter. Fra målgruppen var det tydelig at det var kommunene som var mest kritisk å rekruttere, da det er flere utviklere i hver av de aktuelle kommunene. Det var, som nevnt, ønskelig å ha informanter fra begge parter i samme kommune. Derfor ville det vært lite gunstig å rekruttere utviklere før kommunen bekreftet at de ønsket å delta i undersøkelsen.

Selve rekrutteringsprosessen startet med å utforme to maler for førstegangskontakt med informantene; én til kommunene (vedlegg 1) og én til eiendomsutviklerne (vedlegg 2). Disse inneholdt blant annet informasjon om formålet med oppgaven og hva som var ønskelig at de kunne bistå med. Til sammen ble seks kommuner kontaktet, hvorav fire hadde anledning til å bistå. Eiendomsutviklere ble kontaktet fortløpende etter bekreftelse fra kommunene. Begge parter viste stor interesse for oppgaven, og det var uproblematisk å rekruttere. Det mest utfordrende var å organisere alle intervjuene i hver kommune til omtrentlig samme tid. Noe som var nødvendig for å minske transportbehovet, da det var lang reisevei mellom de utvalgte kommunene.

### 3.3.3 Intervjuguide

Før intervjuene ble det utformet to intervjuguides (vedlegg 3 og 4). Intervjuguidene tar utgangspunkt i problemstilling og forskningsspørsmål, og består av en liste med tema og spørsmål som ble gjennomgått i intervjuene. Spørsmålene er formet åpne, slik at informantene selv kunne utdype om det de mente var viktig innenfor hvert tema. De to intervjuguidene er basert på de samme temaene, og er forholdsvis like, men tilpasset hver

part. Grunnen til at de er bygget opp likt er for at det skulle være lettere å sammenlikne svarene senere i analysen.

Intervjuguiden er delt inn i fire deler. Del 1 er ment som en innledning til intervjuet, og består av enkle introduksjonsspørsmål, uten krav om større refleksjoner. Del 2 og 3 kan betegnes som hoveddelene i intervjuguiden, hvor informantene blir utfordret med spørsmål som krever større grad av refleksjon. Del 2 fokuserer på hvordan de forskjellige partene opplever forholdet til hverandre, og ga hovedsakelig informasjon som svarer til forskningsspørsmål 1 og 3. Del 3 omhandler tematikken rundt oppbygging av samspill, med underpunkter som kommunikasjon, forutsigbarhet og tillit. Noe som ga informasjon for å svare på forskningsspørsmål 2. Del 4 er ment som en avslutning hvor informanten kunne tilføye annet relevant for oppgaven.

For å sikre at intervjuene skulle gi relevant informasjon til oppgavens tema og problemstilling, ble utforming av intervjuguide høyt prioritert. Flere utkast med forskjellig oppbygging og spørsmål ble prøvd. Foreløpig intervjuguide ble testet sammen med Gunnar Leikvam. Leikvam har lang erfaring innen reguleringsplanlegging, og har jobbet både i det kommunale og for private aktører. Han kom med gode innspill til endringer, og det opplevdes som en hensiktsmessig øvelse før intervjuene.

### 3.3.4 Gjennomføring av intervjuer

Til sammen ble det gjennomført 14 intervjuer med 15 informanter. 7 representanter fra 4 forskjellige kommuner, som hovedsakelig bestod av saksbehandlere eller ledere ved planavdelingene i kommuneadministrasjonen. Videre ble det intervjuet 8 representanter fra forskjellige eiendomsutviklere, som bestod av prosjektledere, prosjektutviklere og andre i lederstillinger som var ansvarlig for reguleringsarbeid. De fleste informantene, fra begge parter, hadde lang erfaring med reguleringsarbeid.

Tabell 3: Informantene i utvalget og dato for intervju

Informant	Part	Rolle	Dato
1	Eiendomsutvikler	Regionssjef	06.02.2020
2	Eiendomsutvikler	Regionssjef	07.02.2020
3	Eiendomsutvikler	Prosjektutvikler	10.02.2020
4	Kommune	Saksbehandler	12.02.2020
5	Kommune	Saksbehandler	12.02.2020
6	Kommune	Saksbehandler	12.02.2020
7	Eiendomsutvikler	Prosjektingeniør	14.02.2020
8	Kommune	Saksbehandler	17.02.2020
9	Kommune	Leder planavdeling	19.02.2020
10	Eiendomsutvikler	Prosjektsjef	20.02.2020
11	Eiendomsutvikler	Prosjektsjef	25.02.2020
12	Kommune	Saksbehandler	28.02.2020
13	Kommune	Saksbehandler	28.02.2020
14	Eiendomsutvikler	Senior prosjektleder	03.03.2020
15	Eiendomsutvikler	Utviklingssjef	05.03.2020

En uke før hvert intervju ble informantene tilsendt intervjuguide og et informasjonsskriv (vedlegg 5). Dette ble gjort for at informantene skulle få tid til å forberede seg til intervjuet, men det ble også brukt som en påminnelse. Informasjonsskrivet inneholdt informasjon om formålet med oppgaven, hva som var forventet av informanten, hvordan informasjonen skulle anvendes, samt andre relevante forhold ved oppgaven.

Intervjuer kan gjennomføres med forskjellig grad av struktur, altså i hvilken grad de er tilrettelagt på forhånd (Johannessen et al., 2016, s. 147). Intervjuene til denne studien kan sies å være gjennomført som en kombinasjon av strukturerte og semistrukturerte intervjuer. Semistrukturerte intervjuer betegnes ved at de tar utgangspunkt i en intervjuguide, der tema, spørsmål og rekkefølge kan variere (Johannessen et al., 2016, s. 148). Mens ved strukturerte intervjuer er både tema, spørsmålene og rekkefølgen på spørsmålene fastsatt på forhånd. I denne studien var både tema, spørsmål og rekkefølgen på spørsmålene i utgangspunktet bestemt før intervjuene. Det var likevel ønskelig at informantene kunne gå noe utenfor det fastsatte. På den måten kom nye aspekter frem som ikke var tenkt på ved utarbeidelse av intervjuguiden.

For at et intervju skal gjennomføres på en vellykket måte, er en viktig forutsetning at man klarer å skape en avslappet stemning. Informanten skal føle at det er greit og naturlig å snakke om personlige erfaringer, digresjoner og tenke høyt (Tjora, 2017, s. 118). Derfor ble intervjuene avholdt på informantenes arbeidsplass. Ifølge Tjora (2017, s. 121) vil informantene ofte føle seg mer trygge i kjente omgivelser, som for eksempel hjemme eller på arbeidsplassen.

### 3.3.5 Analyse og behandling av data

Med samtykke fra informantene, ble det tatt lydopptak av alle intervjuene for dokumentasjon. På denne måten kunne begge forskerne fokusere på intervjuet og stille oppfølgingsspørsmål, i stede for å notere. Lydopptakene ble senere transkribert ordrett for å få presis og detaljert dokumentasjon som enkelt kunne spores tilbake til hvert intervju. Det transkriberte materialet ble tilsendt informantene for godkjenning ved forespørsel. Både lydopptakene og det transkriberte materialet ble slettet ved innlevering av oppgaven.

Lydopptakene fra intervjuene ble transkribert til totalt 251 sider tekst. Dette utgjorde empirien som skulle analyseres og tolkes. For å kunne tolke empirien var det nødvendig å redusere mengden med tekst. Dette skulle gjøres slik at innholdet i minst mulig grad ble forringet. Første steget i analysen ble derfor å redusere datamaterialet. Det ble gjort ved å utforme koder som empirien ble systematisert og ordnet etter. Kodene var basert på hva som var viktig å få svar på for å kunne besvare forskningsspørsmålene, og til slutt problemstillingen. For eksempel var «rolle- og oppgaveforståelse» et av kodeordene. Her ble

all informasjon som ble ansett som relevant for partenes rolle- og oppgaveforståelse samlet. Etter første fase med koding og analyse ble datamaterialet redusert til 88 sider. På dette stadiet var det to dokumenter, ett for hver av partene, hvor hver informant ble analysert individuelt.

Ved neste fase ble informantene analysert sammen under de samme kodene, kun delt opp i kommune og eiendomsutvikler. Det empiriske materialet ble her redusert fra 251 til 13 sider, hvor essensen av materialet ble ekstrahert og systematisert.

*Tabell 4: Oppgavens kodeord og antall treff*

Kodeord	Antall treff - Utvikler	Antall treff - Kommune	Samlet antall treff
Kommunikasjon (dialog)	119	85	204
Forutsigbarhet	86	55	141
Rolle- og oppgaveforståelse	46	93	139
Samspill	81	51	132
Tillit	59	38	97
Kompetanse (kunnskap)	30	35	65
Holdninger	27	13	40
Barrierer	27	9	36
Respekt	13	22	35
Vellykkede reguleringsprosesser	10	12	22

## 3.4 Dokumentstudier

En dokumentgjennomgang eller -studie er en gjennomgang av dokumenter som i hovedsak er produsert for andre formål enn forskning (Tjora, 2017, s. 182). Dette er en metode som blir brukt for å innhente informasjon om forhold som er registrert på bestemte steder og tider, med forskjellige formål (Tjora, 2017, s. 183). Ifølge Tjora (2017, s. 183) er det en metode som kan betegnes som «ikke-påtrengende», som vil si at man innhenter data uten å involvere ikke-forskende deltakere.

I denne oppgaven blir dokumentgjennomgangen brukt for å innhente supplerende bakgrunnsdata. Det er benyttet flere forskjellige typer dokumenter. *Generelle dokumenter* i form av politiske dokumenter, som for eksempel forslag til nye forskrifter som ligger på høring. Det er brukt *casespesifikke dokumenter*, som veiledere og kvalitetssystem fra forskjellige kommuner og eiendomsutviklere. Videre er det benyttet *forskningsdokumenter* i form av diverse rapporter og veiledere, fra Norsk Eiendom og Bygg 21.

## 3.5 Forskningskvalitet

### 3.5.1 Validitet

Validitet defineres av Johannessen et al. (2016) som «*hvor godt, eller relevant, data representerer det fenomenet som skal undersøkes*» (Johannessen et al., 2016, s. 433).

Validitet knyttes altså til studiens relevans, troverdighet og gyldighet. Det skilles gjerne mellom intern og ekstern validitet, også kalt indre og ytre validitet. Intern validitet går ut på om metodene og funnene faktisk undersøker det oppgavens formål har til hensikt å undersøke (Johannessen et al., 2016, s. 232). Det derfor viktig at den innsamlede dataen er relevant for oppgavens tema og problemstillingen. For å hensynta oppgavens interne validitet ble det kontinuerlig reflektert over hvorvidt de valgte metodene var optimale for nettopp denne oppgaven. Videre ble det fokusert på å stille relevante spørsmål i intervjuene. Noe som ble gjort ved å teste intervjuguiden i forkant.

Ekstern validitet dreier seg om i hvilken grad oppgavens resultater kan generaliseres eller overføres til tilsvarende fenomener (Johannessen et al., 2016, s. 233). Oppgavens data er innhentet fra 15 informanter i fire store kommuner i Norge. Det vil nok ikke være et stort nok

utvalg til å kunne generalisere ovenfor alle kommunene og aktørene i Norge. Likevel kan flere av funnene betraktes som generelle, og noen av resultatene kan være overførbare til andre deler av Norge. Det kan også tenkes at oppgavens resultater kan overføres til andre fenomener mellom private aktører og kommuner.

### 3.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet eller pålitelighet handler om nøyaktigheten til studiens data, hvordan den samles inn, hvilke data som brukes og hvordan de bearbeides (Johannessen et al., 2016, s. 36). Ifølge Dalland (2012) er det ikke tilstrekkelig at de innhentede dataene er relevante, de må også være samlet inn på en pålitelig måte. Robert Yin (2018, s. 46) forklarer at reliabilitet dreier seg om hvorvidt studien kan etterprøves. Dersom andre forskere gjennomfører studien på nytt med samme metoder, er spørsmålet om de får de samme resultatene. Ifølge Tjora (2017, s. 235) vil forskere ha en form for engasjement for temaet som forskes på. Dette medfører at forskeren ikke kan betegnes som fullstendig nøytral eller objektiv, da engasjementet kan betraktes som støy.

Forskerne i denne oppgaven går en studie som hovedsakelig retter seg mot eiendomsutvikling og det private markedet, samtidig som de har mottatt masterstipend fra Eiendomsbransjen. Dette medfører at forskernes personlige posisjon og engasjement er mer tilnærmet eiendomsutviklerne enn kommunene. Selv om forskerne har vært bevisst på dette, og prøvd å være så objektive som mulig, vil det kunne være en faktor som kan ha påvirket resultatene som er innhentet. Spesielt ved intervjuene var forskerne delaktig, hvor oppfølgingsspørsmål ble stilt, gjerne på grunnlag av faglige forkunnskaper. Det kan sies at intervjuene i en viss grad ble styrt av forskerne, selv om intervjuene ble basert på en intervjuguide, og at dette kan ha påvirket informantenes svar. Informantene ble informert om forskernes personlige bakgrunn, og det kan være at informantene tilpasset svarene etter dette, ved at de svarer det de tror forskerne vil høre. Det kan derfor påstås at resultatene muligens kunne avvike noe dersom andre forskere hadde gjennomført de samme intervjuene. Det ble også påpekt fra en av informantene at mange av svarene var preget av nylige erfaringer med kommunen, og at svarene kunne ha vært annerledes dersom vedkommende hadde hatt en dårlig erfaring ved forrige møte.

Det at intervjuene ble tatt lydopptak av og transkribert ordrett, kan ha bidratt til økt pålitelighet. Dette gjorde det mulig å legge frem direkte sitater slik som informantene la det frem i rett kontekst. Sitatene i denne oppgaven er benyttet som konkrete bevis, og for å underbygge funn. Ifølge Tjora (2017, s. 237) vil direkte sitat gi leseren et innblikk i informantenes «stemme» fra intervjuet, som kan bidra til økt pålitelighet.

### 3.6 Etikk

Forskningsetikk handler i likhet med etikk om prinsipper, regler og retningslinjer for å avgjøre om en handling er rett eller gal (Johannessen et al., 2016, s. 83). Etikk handler ikke bare om konkrete handlinger, men også muligheten for påvirkningen. Det er i den forbindelse viktig at forskningen ikke direkte påvirker mennesker negativt. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (2009) viser til at det grunnleggende prinsippet i forskningsetikk er sannhetssøken, og at man som forsker har et ansvar for å formidle og fremstille riktig informasjon til samfunnet. Det vises videre til fire grunnleggende forskningsetiske prinsipper som denne oppgaven har fulgt:

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

(De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016)

Det er i tillegg til dette forsøkt å følge forskningsetiske retningslinjene forfattet av Per Nerdrum (1998), gjengitt av Johannessen et al. (2016, s. 85) som tre typer hensyn forskere må ta stilling til. Det første hensynet går ut på at informantene skal vite at det er frivillig å delta, og at de når som helst kan trekke sitt samtykke til deltagelse. Dette ble gjort ved å sende et tydelig informasjonsskriv før intervjuene (vedlegg 5). Det andre hensynet handler om forskerens ansvar for å unngå skade. En skade i denne sammenhengen kunne være at



omdømmet til en aktør ble skadet ved krasse utsagn. Det var ikke ønskelig at informantene skulle være redde for dette. Derfor ble både kommuner og utviklingsforetak anonymisert.

Det tredje hensynet går ut på å respektere informantenes privatliv. Det er derfor ikke innhentet noen personlig informasjon, samtidig som alle informantene har blitt anonymisert. Det ble derfor besluttet, i samråd med veileder, at oppgaven ikke var meldepliktig til Norsk senter for forskningsdata (NSD).

## 4. Presentasjon av funn

I dette kapittelet vil resultatene og funnene fra intervjuene bli presentert. Intensjonen bak de gjennomførte intervjuene var å kartlegge hvordan både kommunene og eiendomsutviklerne vurderte oppgavens forskningsspørsmål ut ifra deres egne erfaringer og praksis.

Den videre presentasjonen av funnene er delt inn i to deler. Den første delen tar for seg funnene fra kommunene, mens den andre delen tar for seg funnene fra eiendomsutviklerne. Årsaken til at det er valgt en samlet fremstilling, for henholdsvis kommunene og eiendomsutviklerne, har vært for å unngå repetisjon i svarene. Selv om det til tider har vært relativt like svar, har det også vært uenigheter innenfor samme type aktør, og dette vil naturligvis bli presentert.

Resultatene som presenteres er blitt bearbeidet og sammenstilt i henhold til rekkefølgen i oppgavens intervjuguide, som baserer seg på forskningsspørsmålene. For presentasjonen av funnene er følgende hovedinndeling med mulige underkategorier valgt for begge aktørene:

- Faglig bakgrunn
- Rolleforståelse
- Reguleringsprosessen
- Samspill

Avslutningsvis vil de mest sentrale resultatene bli oppsummert og sammenstilt i tabeller.

### 4.1 Presentasjon av funn ved kommune

#### 4.1.1 Faglig bakgrunn

Tilnærmet samtlige av informantene fra de fire ulike kommunene forteller at deres utdanning er knyttet til enten arkitektur eller arealplanlegging, hvorav flertallet tilhører arkitektur. Det finnes likevel ett unntak, ved at en informant har ingeniørfaglig utdanning.

Av de syv informantene som ble intervjuet er seks av dem saksbehandlere på plansaker som i stor grad initieres av private. Den ene informanten som derimot ikke var saksbehandler, er

leder for den respektive kommunens planavdeling. Det fremkommer fra intervjuene med noen av saksbehandlerne at de i tillegg til å jobbe med saker som i stor grad initieres av private, også har egne tilleggsoppgaver. Hva slike tilleggsoppgaver inkluderer viser seg å være varierende, men det har blitt påpekt delesaker, utarbeidelse av andre planer, forbedring av planprosesser og utvikling av interne rutiner.

Informantene som ble intervjuet har med få unntak, lite eller ingen erfaring fra den private siden av bordet i reguleringsprosessen. De aller fleste har lang fartstid i det kommunale med flere tiårs erfaring, men det finnes også enkelte tilfeller av «ferske» saksbehandlere som har mindre arbeidserfaring i kommunen. Blant informantene med lang fartstid i det kommunale har de tilegnet sin erfaring gjennom saksbehandling eller vært i tilknytning til andre kommunale enheter som f. eks vei og trafikk eller eiendomsavdelingen. Unntakene som har erfaring fra det private gjelder to informanter. Den ene informanten har erfaring som plankonsulent i et privat selskap, mens den andre har arbeidet som prosjekterende arkitekt innen eiendomsutvikling.

#### 4.1.2 Rolleforståelse

##### **Kommunens (egen) rolle og oppgaver**

De ulike informantene fra kommunene beskriver sin egen rolle i reguleringsprosessen tilnærmet likt. Oppsummert innebærer deres rolle å fasilitere, veilede og opplyse i prosessen, og enkelte kaller egen rolle for «prosessveileder».

Informantene beskriver videre deres rolle ved at de skal sørge for å ivareta allmennhetens interesser, loven og dens intensjoner, gjeldende planer, målsettinger og samfunnsrollen de har. Viktigheten av det å være åpen og gjennomsiktig trekkes også frem som en av kommunens roller. En informant mener at kommunen befinner seg midt mellom alle interessentene, og skal ivareta de på best mulig måte. Kommunen fungerer etter informantens syn som en «blekksprut» ved at de skal ivareta alle interessekonfliktene som eventuelt vil oppstå.

*«Det er ekstremt høye eiendomspriser så det er veldig mye spill, både presset fra utbygger og motpresset fra naboene. Vi står midt oppi dem.» - Informant (12)*

Enkelte av informantene velger også på spørsmål om hva som er deres rolle å tilføye at deres rolle *ikke* er å fungere som eiendomsutviklerens plankonsulent.

*«Vi skal ikke finne selve løsningene. Vi passer på de rammene fordi en utbygger har et litt annet fokus, de skal bygge høyt og tett, mens vi skal se på samfunnets behov.*

*Det kan også være at vi trenger noen flere boliger, men totaliteten.» - Informant (12)*

### **Forståelse av eiendomsutviklerens rolle og oppgaver**

Informantene i kommunene beskriver rollen til en eiendomsutvikler som stort sett sammenfallende med deres rolle.

*«Egentlig det samme, det er jo å lage en god by med kommunen.» - Informant (4)*

For at man skal skape denne gode byen påpeker flertallet av informantene at eiendomsutvikleren sin oppgave er å koordinere sine konsulenter. Det er viktig at man benytter seg av dyktige konsulenter i sitt arbeid, og flere mener det er en enorm variasjon på den faglige kvaliteten konsulentene deres leverer. En informant trekker i den sammenheng frem den sentrale godkjenningsordningen for planforetak som er på høring, og mener dette kunne styrket eiendomsutviklerens rolle og oppgaver ved at det er enklere å velge det informanten kaller «gode fagkyndige plankonsulenter».

Det er enighet blant informantene om at eiendomsutvikleren har en viktig samfunnsrolle. Dette begrunnes ved at kommunene ikke selv finansierer torg eller parker, og at dette skjer gjennom deres prosjekter.

*«For å si det sånn, vi kan lage så mye vi vil med kommunen med ideelle målsettinger og alt, men det blir ikke bygget en dritt i kommunen hvis ikke vi hadde hatt noen eiendomsutviklere som bygger det ut.» - Informant (6)*

Noen informanter viser også til at eiendomsutvikleren har større forståelse enn kommunen vedrørende hva som er gjennomførbart eller ikke, og at en av deres oppgaver er å lage gjennomførbare planer. Det vises videre til at det som skiller eiendomsutvikleren fra kommunen er at de skal tjene penger på planen. Enkelte viser til at det er helt legitimt at

eiendomsutvikleren skal tjene penger fordi man tar på seg risikoen, mens en informant viser antydninger til at eiendomsutvikleren muligens tjener for mye penger i sitt arbeid.

*«Det er sikkert ikke urealistisk at man regner på prosjektene slik at man får 15-20% avkastning, og det er mye. Om vi tenker på hva slags rente vi får for pengene våre i banken, og det er det som ofte blir hindring.» - Informant (5)*

På spørsmål om hva som er eiendomsutviklerens rolle og viktigste oppgaver i en reguleringsprosess, svarer noen av informantene også på hva utvikleren bør passe på å ikke gjøre. Dette gjelder særlig oppfatningen om at eiendomsutvikleren detaljerer for tidlig, og at man bør være åpen for de endringer kommunen kommer med.

#### 4.1.3 Reguleringsprosessen

##### **Kjennetegn på vellykkede prosesser**

En av informantene påpekte at det kan være ulike meninger blant saksbehandlere om hva som kjennetegner vellykkede reguleringsprosesser, og dette er noe som ble erfart gjennom intervjuene. Det er likevel enighet om noen felles kjennetegn i form av at man på et tidlig tidspunkt bør avklare relevante forhold, målsettinger og premisser ved planen.

Videre påpekes det fra ulike informanter at det som kjennetegner vellykkede reguleringsprosesser ut ifra deres syn enten inneholder samtlige av punktene gitt nedenfor, eller noen av dem.

- Åpenhet og forberedelser
- Bruk av dyktige konsulenter
- Interne avklaringer
- Forståelse og respekt for hverandres roller
- Medvirkning, dialog og vilje til å endre

Det virker å være en felles enighet blant informantene i kommunen om at eiendomsutvikleren ikke skal ha en skjult agenda, og være åpne om hva de ønsker. Nødvendige forberedelser bør være gjort for at prosessen skal bli så god som mulig, og enkelte av informantene bruker utsagnet «et planforslag på en serviett» for å understreke at ikke alle forslag de mottar er godt forberedt og gjennomtenkt.

Bruk og koordinering av dyktige konsulenter er, ifølge informanter i kommunen, en av eiendomsutviklerens viktigste oppgaver samtidig som det er en forutsetning for å få en vellykket prosess. Informantene i en kommune mener at dersom eiendomsutvikleren ikke benytter seg av dyktige fagkyndige plankonsulenter kan det føles ut som de driver med «voksenopplæring», og at det vil forekomme misforståelser ettersom plankonsulenten ikke har nødvendig kompetanse.

*«Det er ikke noe beskyttet tittel, eller det finnes egentlig ikke noe dokumentasjon på hvem som kan være fagkyndig plankonsulent. Jeg ser stor forskjell hvis det er arkitekter som stort sett er prosjekterende arkitekter som skal drive litt med regulering innimellom.» - Informant (12)*

Flere av kommunene er enige i at *fagkyndig* muligens er noe vagt, og savner et system som kan sikre konsulentene sin kompetanse.

*«For det har vel aldri kommet sånn med byggesak så er det jo sånn sentralt godkjenningssystem og det har jo ikke kommet enda på plankompetanse så det hadde vi savnet, og det savner vi jo.» - Informant (9)*

Flere av informantene i kommunen mener også det er en forutsetning at de får interne avklaringer vedrørende ulike problemstillinger om planen tidlig. Dette kan både være politiske føringer og avklaringer fra ulike interne fagetater og andre instanser med innsigelsesrett.

*«En god prosess for oss som saksbehandler er jo ikke minst internt i systemet vårt. At vi får de avklaringer vi trenger, det er mye tolkninger vi driver med og avveininger.» - Informant (12)*

Informantene gir også indikasjoner på at en av forutsetningene for å få til en vellykket prosess er at partene har respekt for hverandre sine roller, og forståelse for hva som inngår i deres oppgaver. En informant mener at enkelte av eiendomsutviklerne kunne vist mer respekt for deres arbeid, og en annen påpeker dette som helt nødvendig for at prosessen skal bli vellykket.

Dette med medvirkning og involvering av berørte trekkes frem som et viktig kjennetegn for vellykkede reguleringsprosesser av flertallet av informantene i kommunen. Det er viktig at man klarer å skape en dialog seg imellom uten at det nødvendigvis trenger å bli en konflikt. Videre må begge parter møte hverandre med åpent sinn, og ha en vilje til å endre eller inngå kompromisser. En informant viser til at det er viktig at ingen av partene føler seg «overkjørt», og at begge bør få noe gjennomslag.

*«Også er det dette med medvirkning, i forhold til det at dere kaller det prosess så er jo egentlig hele hensikten med reguleringen er at det er en prosess som foregår på en åpen scene, hvor hensikten er å sikre innspill og påvirkning, og at resultatet på en måte gjenspeiler det. At det ikke er sånn at det prosjektet man sendte inn planinitiativ på ser klin likt ut som det man vedtar, da har man egentlig ikke hatt noen god prosess.» - Informant (9)*

De forutsetningene vist til ovenfor er hva de ulike informantene viser til som kjennetegn på en vellykket reguleringsprosess. En av informantene valgte også å understreke at det er forskjell på prosess og prosjekt. Selv om man har en vellykket prosess vil det etter informantens syn ikke nødvendigvis føre til et vellykket prosjekt, og motsatt.

### **Kjennetegn på eiendomsutviklere som er flinke i reguleringsprosessen**

Flere av informantene fra kommunene mener at det som kjennetegner eiendomsutviklere som er flinke i reguleringsprosessen er at de: hensyntar overordnede føringer, er åpne for dialog og samarbeid med kommunen, ikke detaljerer for tidlig, og gir noe tilbake til samfunnet. Særlig trekkes eiendomsutviklerens samfunnsrolle frem som viktig, og at de bør gi noe tilbake.

*«Ved å gi noe tilbake så vil det gagne de senere hvis de har et område som er satsingsområde da, hvis de vil være til stede å få bygd mest mulig.» - Informant (13)*

På spørsmål om kommunene opplever forskjeller i reguleringsprosessen mellom store og nasjonale eiendomsutviklingsselskaper, og mindre og lokale, virker informantene å ha ulike oppfatninger. Enkelte informanter mener at de ikke opplever forskjeller mellom større og mindre utviklingsselskaper, og at det handler om hva slags innstilling de har til å skape

kvalitet. Andre påpeker derimot at de større ofte er mer «proffe». Blant de som mener at det er en forskjell mellom store og mindre utviklingselskaper, vises omdømme som det gjennomgående. Det virker å være en enighet blant de informantene at større selskaper er mer opptatt av deres omdømme.

*«Større utbyggingsfirmaer tenker nok litt mer sånn omdømmemessig enn de bitte små, de er nok mindre erfarne og er mer avhengig av fortjeneste for å bygge seg opp.» - Informant (13)*

En av informantene mener at de er godt kjent med hvilke utviklere som har et bedre omdømme, og mener at det vil kunne påvirke deres samarbeidsklima i reguleringsprosessen.

*«Måten de arbeider på, hva slags strategi de har og det med fortjeneste opp mot omdømme. Vi er kjent med hvem som har et bedre omdømme for oss. Om det påvirker resultatet skal jeg ikke si, men innstillingen vil nok kanskje [påvirkes].» - Informant (13)*

To av kommunene trekker frem at det derimot også oppleves forskjeller mellom de store utviklingselskapene. Det vises særlig til at enkelte av de større selskapene leverer planer informantene i kommunen mener «ikke er i tråd med noe som helst», og at de «dessverre har større politisk slagkraft» og dermed ikke er like åpne for kommunens innspill som andre. Det vises også til at de større selskapene sin organisering kan ha innvirkning på hvordan de tenker vedrørende dette å gi noe tilbake til samfunnet.

*«Men du kan si sånn at jo lengre unna disse eierne sitter, jo mindre er de interessert i å bidra til lokalsamfunnet og byene. Litt satt på spissen, kanskje de verste utbyggerne, de bryr seg ikke om hvordan det ser ut så lenge det selger.» - Informant (12)*

### **Samspill i reguleringsprosessen**

På spørsmål om dagens reguleringsprosess legger opp til samspill mellom kommune og eiendomsutviklere, mener informantene i kommunene at den gjør det. Det vises derimot til at det forutsetter noen vilkår. Disse innebærer at prosessen følges, og at man har forståelse for hverandre sine roller, mandat og hvilket handlingsrom man har.



Det er liten tvil fra kommunens side at det er i tidligfasen, og helst før oppstartsmøtet de ønsker mest mulig samspill. Enkelte informanter kan ikke forstå hvorfor ikke flere utviklere benytter seg av det som i teorikapittelet ble kalt «veiledningsmøte» (også kalt planforhåndskonferanse, formøte, førmøte eller informasjonsmøte) for å avklare de overordnede rammene sammen med kommunen på et tidlig tidspunkt.

*«Bransjen har veldig mye å tjene på dette med forhåndskonferanse. Jeg kan ikke forstå hvorfor hver enkelt av disse ikke har holdt en forhåndskonferanse, det er så lite forpliktende.» - Informant (8)*

En annen informant viser til at det i tidligfasen ofte legges ned veldig mye ressurser for en eiendomsutvikler, og at dette ofte gir høye kostnader tidlig. Ved å benytte seg av et slikt veiledningsmøte mener informanten at eiendomsutvikleren kan spare mye penger.

*«Altså hvis første møte er oppstartsmøte så sendes materiale før oppstartsmøte, og det kan begrenses. Også kommer oppstartsmøte, og da må kommunen si at det vil vi ikke delta i fordi det er et håpløst prosjekt. Da har jo utbygger lagt ut kanskje en del penger allerede, og samfunnsmessig mener jeg ikke det er riktig. Det strider mot min samvittighet rett og slett.» - Informant (5)*

Informanten mener at dersom eiendomsutviklere eksempelvis ønsker å bygge boliger i områder som har næring til formål i KPA, bør man i større grad sende en forespørselssak til politikere. Dersom det ikke gjøres vil det, ifølge informanten, raskt oppstå unødvendige konflikter som påvirker deres samspill negativt. Informanten mener at slike forespørselssaker i større grad burde skje tidlig, og ofte kun skjer når eiendomsutviklere opplever deres prosjekt som «strandet» (stoppet).

Arbeidsmøter underveis i prosessen trekkes også frem som viktig for å ha et godt samspill, og en informant mener at man særlig ved de store og komplekse planene bør etablere arbeidsmøter hver 14. dag, mens man ved mindre komplekse planer kan ha det etter behov. Slike arbeidsmøter bør, ifølge informantene som snakker om dens betydning, være relativt enkelt å avtale.

Informantene i kommunene ble også spurt om hva de selv kunne gjort for å få et bedre samspill i reguleringsprosessen, og hva eiendomsutviklerne kunne gjort. Noen av kommunene påpeker at de allerede har gjort tiltak for å bedre samspillet med utviklerne. Dette har blitt gjort gjennom å invitere utviklerne til kvartalsvise forsamlinger for gjennomgang av ulike aktuelle temaer. Dette mener de aktuelle kommunene har fungert godt. Gjennomføring av årlige undersøkelser for å vite hva utviklerne mener om reguleringsprosessen ble også nevnt som nyttig. En annen kommune viste til at de ved forrige revidering av KPA inviterte noen av utviklerne til seg for at de kunne eksemplifisere regneeksempler, og hvilken betydning det hadde, og informanten mente at dette var positivt.

En informant i en kommune fortsetter videre på dette med å eksemplifisere regneeksempler, og mener at saksbehandleren i enkelte tilfeller kan mangle kommersiell forståelse eller ha en forståelse for at eiendomsutvikleren skal tjene penger. Dette mener informanten er en barriere for deres samspill fordi deres uenigheter ofte kan knyttes til det økonomiske aspektet. Informanten mener dette kunne vært bedret om man hadde lært mer om prosjektøkonomi. En økt forståelse for det kommersielle mener informanten kunne vært gjort ved å hospitere hos en eiendomsutvikler, eller eventuelt fått opplæring i det.

*«[Prosjektøkonomi] er et område jeg kunne tenkt meg og økt kompetansen min på. Hva koster egentlig en løpemeter med vei her, eller hva innebærer det å redusere utbyggingsvolumet så og så mye. Ja, vi får jo presentert tall også, men jeg kunne tenkt meg å vite hvordan kommer du frem til de tallene.» - Informant (13)*

Det blir også påpekt en rekke andre tiltak fra de ulike informantene i kommunen om hva de selv kunne gjort i form av opplæring av private, mer tydelige tilbakemeldinger tidlig, informere om eventuelle endringer og gjennomføring av kurs for å forbedre saksbehandleren sine kommunikasjonsevner.

Informantene i kommunen viser også til hva de mener eiendomsutviklerne kunne gjort for et bedre samspill, og i likhet med hva de selv kunne gjort listes det opp en rekke tiltak. Det nevnes at utviklerne bør forberede seg bedre, være ydmyke og lyttende, etablere felles målsettinger med sine konsulenter, informere kommunen om egen fremdrift og prosess, og i større grad ivareta sin samfunnsrolle.

*«Jeg tror man har noe å tjene på å tenke mer samfunnsrolle for da har du mer felles interesser. Jo mer felles interesser vi har, jo bedre samarbeidsklima, jo bedre resultat på omgivelser.» - Informant (13)*

En informant viser til at selv om bedret samspill kan være positivt for reguleringsprosessen, må det være en balansegang. Informanten har selv opplevd utfordringer med å invitere til for mye samspill. Årsaken til dette er, ifølge informanten, at det medførte at utvikleren bare sendte inn «masse løse forslag». Informanten opplevde da at man ble «deres plankonsulent» som var uheldig fordi man for det første ikke har ressurser til det, og for det andre er utenfor deres rolle.

*«For da gjør vi de en bjørnetjeneste, også er det ikke sikkert det blir noe bedre resultat enn at vi heller utfordrer de på tema og komme opp med alternativer.» - Informant (13)*

Informantene i kommunene er klar over at de selv sitter på mye makt i reguleringsprosessen. Ifølge en av informantene vil kommunen alltid ha mye makt siden det ikke er et «utbyggerstyrt samfunn», og at det heller ikke hadde fungert. Det blir fra en annen informant påpekt at selv om de har mye makt, har de også et stort ansvar.

*«Vi skjønner jo at vi har mye makt, men også mye ansvar.» - Informant (12)*

En kommune kategoriserer makten de besitter som «monopol», og dette illustreres ved at dersom man skal bygge i kommunen må en eiendomsutvikler uansett gjennom dem. Det blir videre sagt at eiendomsutvikleren ikke har noen påvirkningsmulighet på hvilken saksbehandler man blir tildelt, og kommunen peker på at akkurat dette kan være en mulig «flaskehals» for utvikleren.

### **Forutsigbarhet i prosessen**

Flere av informantene belyser at forutsigbarhet i prosessen er viktig, og at man i stor grad bør ivareta det. En av informantene svarer at dersom man skal oppnå forutsigbarhet i prosessen, må både kommunen selv og utvikleren stille forberedt. Dersom man ifølge informanten ikke er forberedt, vil det bety mindre forutsigbarhet.

*«Hvis materiale til oppstart av planprosess er grundig, og at saksbehandler har satt seg godt inn i lover og regler, eventuelle tidligere overordnede planer og gjeldende reguleringsplaner også naboplaner som kan ha en viss virkning for saken, og at utvikler ikke har veldig urealistiske tanker om å utfordre gjeldende vilkår, vil prosessen være mer forutsigbar. Det er jo det samme alt sammen egentlig, altså vi skal jo bygge et samfunn som flest mulig kan være enig om.» - Informant (5)*

En annen informant sier at forutsigbarhet er blant formålene til PBL, men at en utvikler ikke alltid mener at de i kommunen forstår dette. Informanten belyser at utfordringen vedrørende forutsigbarhet kan knyttes til utviklerens behov for fleksibilitet.

*«Sett fra kommunens side kan det være sånn at næringslivet ønsker full forutsigbarhet fra de andre og full fleksibilitet for seg selv, det er jo gjerne sånn de opererer. Så de vil gjerne endre selv, men ha forutsigbarhet fra andre for å si det jeg sa om igjen, og vi ligger jo midt imellom så vi prøver å være fleksible også, så er vi ikke forutsigbare så er vi kanskje fleksible.» - Informant (4)*

En annen utfordring vedrørende forutsigbarhet påpekes av en annen kommune som mener at enkelte planprosesser går over så lang tid at planene kan «skape sin egen uforutsigbarhet». Informanten mener at dette særlig vil være tilfellet dersom oppstartsgrunlaget i tidligfasen var dårlig, og at «i en idealistisk verden skulle man ikke behøvd fagkompetanse for å sluttbehandle saken». Flere av informantene i kommunene påpeker at forutsigbarheten ikke kun preges av forhold de styrer, men også av eiendomsutviklere, politikere og andre instanser, og særlig de med innsigelsesrett. Det samme gjelder også naboer og interessenter som er berørt.

I henhold til forutsigbarhet ble informantene i kommunene spurt om hvordan de vurderer rekkefølgekrav. Informantene som besvarer spørsmålet virker å ha en antakelse om at utviklerne mener de blir påført for strenge krav, og at dette ikke stemmer. Rekkefølgekrav blir, ifølge informantene, kun benyttet for å gjøre planen gjennomførbar. En informant mener at rekkefølgekrav aldri vil være forutsigbare.

*«Rekkefølgekrav vil aldri være forutsigbare [...] Rekkefølgekrav er ikke noe kommunen plager utbyggerne med, rekkefølgekrav er det som er nødvendig for at planen skal bli gjennomførbar.» - Informant (4)*

Det blir videre påpekt fra en informant at gjennomførbarhet er viktig, og at det ikke må forveksles med lønnsomhet. Enkelte informanter mener at dersom rekkefølgekravene medfører for «stor økonomisk belastning», er heller ikke planen moden nok. En kommune mener derimot at selv om man ikke vektlegger det økonomiske aspektet ved kravene i stor grad, mener de det er viktig at rekkefølgekravene kommer tidlig, slik at eiendomsutvikleren får lagt det inn i sitt prosjektrengskap. Dette vil, ifølge kommunen, medføre at man får et bedre samarbeidsklima, og unngår unødvendige konflikter eller uenigheter.

For å vite hvordan kommunene tenker rundt tidsaspektet i en reguleringsprosess ble det spurt om hva de definerer som en «rask og effektiv» reguleringsprosess. Svarene deres er varierende og enkelte påpeker at det er «umulig å gi et svar på» da det avhenger av en rekke forhold og planens kompleksitet. Det ble likevel nevnt fra noen av informantene at dersom alt er på plass bør man kunne gjennomføre det på 1,5-2 år, men det vises også til forhold som gjør at prosessen kan strekke seg langt over denne tiden. Mindre enn det betegnes av en informant som «urealistisk».

På spørsmål om hva som kunne bedret forutsigbarheten i prosessen viser informantene til ulike virkemidler. Oppsummert er det som er mest gjennomgående tidligfasen sin betydning, oppdatert KPA, forberedelser og holde på saksbehandleren gjennom hele prosessen. En informant mener at det også kunne vært aktuelt og laget mer regler, men er usikker på hvordan mottakelsen av det vil være.

*«Det er å lage mer regler, og det er ikke sikkert næringslivet ønsker.» - Informant (4)*

### **Betydning av saksbehandler for samspill reguleringsprosessen**

Informantene i kommunen mener at det helt klart er sammenheng mellom hvilken saksbehandler utvikler blir tildelt, og hvordan samspillet i prosessen fungerer og oppleves. Dette begrunnes med at saksbehandleren er et menneske, og at ulik faglig bakgrunn, personlige egenskaper og andre forhold naturligvis vil ha innvirkning.

*«Det kan jo selvfølgelig ha en betydning i forhold til det at vi er jo alle bare mennesker. Noen er jo bedre på dialog og på en måte flinkere i kommunikasjonen, lytter mer og er mer samarbeidsvillig så det er jo selvfølgelig opplagt, det gjelder jo alt. Men i forhold til hvilke krav, eller sakens utfall blir skal det ikke ha betydning.» - Informant (9)*

Selv om informantene mener at saksbehandleren betyr mye for hvordan samspeillet i reguleringsprosessen fungerer, understreker samtlige at de er flinke på likebehandling. Hvilken saksbehandler man får vil, ifølge informantene, ikke ha betydning for hverken hvilke krav som blir stilt eller utfallet av saken. Kommunene som ble intervjuet redegjorde for hvordan de sikrer likebehandling, og de fleste av kommunene med et unntak praktiserer dette ved å ha to saksbehandlere på en sak. En saksbehandler fungerer som hovedsaksbehandler, mens den andre er medansvarlig. Dette vil, ifølge disse informantene, redusere muligheten for personlige vurderinger og meninger, som kan føre til mer lik praksis. Det blir også nevnt at man tidvis har møter med hele avdelingen for å diskutere saker.

Det var likevel en kommune som hadde en annerledes tilnærming. Denne kommunen har beveget seg bort fra det å ha to saksbehandlere på en sak til én. Måten de derimot sikrer likebehandlingen på er ved en såkalt «plankoordinator». Personen som innehar denne rollen vil ikke ha egne saker, men være medansvarlig på samtlige av sakene kommunen har. På spørsmål om hvorfor dette ble valgt begrunnes det ved at de opplevde at den tidligere løsningen ved å ha to saksbehandlere ikke ble utnyttet godt nok. Dette skyldtes både tidspress, og at saksbehandleren som var medansvarlig hadde egne saker som måtte prioriteres. Det ble også begrunnet ved at plansjefen tidligere hadde en slik rolle, og for såvidt fremdeles til dels har en slik rolle, men at det gjelder det mer prinsipielle isteden for at vedkommende vil måtte involvere seg i både «smått og stort».

Den aktuelle kommunen hadde derfor et ønske om å oppgradere denne medansvarligrollen til å bli en mer likeverdig og involvert part i saksbehandlingen. Det ble videre aktuelt å spørre hvordan kommunen mener dette har fungert. Kommunen mener at selv om det er innført relativt nylig både vil ha, og har hatt positive virkninger i form av at rollen støtter saksbehandlere, gir større oversikt, effektiviserer prosessen og sikrer likebehandling. En annen kommune ble spurt om hva de tenker vedrørende en slik rolle, og om de har vurdert å innføre tilsvarende i sin respektive kommune. Informantene i den aktuelle kommunen mener

derimot at de ikke har behov for en slik «plankoordinator». Dette begrunner informantene med at deres leder innehar en slik rolle ved at vedkommende er veldig tett på samtlige av saksbehandlerne sine saker.

Blant informantene sine forutsetninger for forutsigbarhet i reguleringsprosessen, ble det å holde på sin saksbehandler nevnt. Tidligere forskning har vist til at det ved en kommune var en høy utskiftning (gjennomtrekk) av saksbehandlere, og kommunene som deltok ble spurt om denne påstanden stemmer. Svarene til informantene er varierende hvorvidt de har høyt gjennomtrekk eller ikke, og det virker som om dette varierer fra kommune til kommune. Det er derimot enighet i at dersom man bytter saksbehandler vil det ha negativ innvirkning på samspillet i reguleringsprosessen. Dette begrunnes ved at det er vanskeligere å sette seg inn i saker når man bare ser historikken og dokumentene, og ikke har deltatt på møtene selv, eller tatt telefonsamtalene med forslagsstiller. Enkelte av informantene i kommunene har selv tatt over saker, og mente at dette var «utrolig vanskelig», men at det har hjulpet dersom man har hatt en person (plansjef/plankoordinator/medansvarlig) som kjenner til sakens historikk.

*«Jeg har tatt over en sak som har ligget stille en lang stund, og det var utrolig mye å sette seg inn i.» - Informant (12)*

Potensielle årsaker til at man bytter saksbehandler kan, ifølge en informant, skyldes at planprosesser er lange, og at det dermed er naturlig at utskiftninger forekommer. Informantene i kommunen ble også spurt om en påstand som stammer fra tidligere forskning ved at «erfarne saksbehandlere er mer fleksible enn nye», og det virker å være enighet i det. Dette mener informantene er en «selvfølge», og ikke bare gjeldende i kommunen, og at årsaken rett og slett er fordi nye personer er redde for å gjøre feil.

En informant mente at et av problemene med utskiftninger er at man kun kan lære jobben ved å jobbe i kommunen, og at det tar tid å skape trygge saksbehandlere. Samme informant mener at selv om de i sin kommune har hatt høyt gjennomtrekk, ikke kun har negative virkninger for deres hverdag. Dette begrunnes med at saksbehandlere som slutter i deres kommune ofte begynner hos private selskaper, og inntar rollen som eiendomsutvikleren sin fagkyndig. Dette medfører, ifølge informanten, at det private får høyere kompetanse, og at det gir bedre planprosesser fordi de tidligere saksbehandlerne (nå fagkyndig) kjenner til kommunen sine rutiner.

*«I realiteten ser jeg jo at fagkyndig som tidligere har vært kollega, forenkler min arbeidshverdag betraktelig. Fordi de vet allerede hva det ikke er nødvendig å snakke om, så det forkorter jo prosessen fordi jeg trenger ikke å formidle dem om vårt mandat og vår prosess i så stor grad.» - Informant (8)*

Ifølge informanten vil dette tvert imot føre til at de får en enklere prosess, og prinsippet om likebehandling er alltid gjeldende. Informanten mener faktisk at det kan føre til at kommunen blir strengere fordi de forutsetter at deres tidligere kollegaer har høyere kompetanse. At eiendomsutvikleren eller fagkyndig har kjennskap til saksbehandleren fra tidligere saker, mener flere av informantene i kommunene både kan ha positiv og negativ innvirkning på samspillet i reguleringsprosessen. Det avhenger, ifølge informantene, hvordan deres foregående prosess gikk. I de fleste kommuner er saksbehandlerne delt inn i geografiske områder, og det er ofte leder for kommunens planavdeling som tildeler eiendomsutvikleren en saksbehandler. Ifølge informantene i kommunen vil ikke en eiendomsutvikler ha mulighet til å påvirke hvilken de blir tildelt.

#### 4.1.4 Samspill

##### **Forhold til utviklere**

Samtlige av informantene i kommunen beskriver sitt forhold til eiendomsutviklerne som gjennomgående bra. Det presiseres fra en kommune at de derimot i utgangspunktet forholder seg mest til forslagsstillerens fagkyndig, og at forholdet mellom de som saksbehandlere og eiendomsutviklere betegnes som et «sekundærforhold». Det viser seg fra de andre kommunene at utviklerens delaktighet i reguleringsprosessen varierer i stor grad. I enkelte tilfeller er eiendomsutvikleren kun delaktig i oppstartsmøtet, og den fagkyndige styrer hele prosessen, mens i andre tilfeller fungerer den fagkyndige utelukkende som en såkalt «illustratør».

*«Det [forholdet] tenker jeg er bra, jeg tenker at det er selvfølgelig noen ganger det går en kule varmt innimellom, men det er bra. Og jeg syntes egentlig det er en sånn ganske gjensidig respektfull tone. At man går inn i prosjektene med forståelse for hverandre. Det er jo det med at man har forståelse for ulike roller da.» - Informant (9)*



Flere av kommunene viser til at det er viktig å møte eiendomsutvikleren på en saklig og profesjonell måte. En informant i en av kommunene mener at man må passe seg for forutinntatte holdninger mot eiendomsutviklere som følge av det som betegnes som deres «rykte».

*«På godt og vondt har de med seg et rykte, men i utgangspunktet, de har ikke nødvendigvis med seg samme plankonsulent heller, ikke sant. Man må alltid passe på, vi må være saklige, vi er saksbehandlere ikke sant, det skal ikke gå på person.» - Informant (12)*

Informantene i kommunen ble spurt om de har «nedlatende holdninger» til eiendomsutviklerne, og samtlige mener at de ikke har det. En informant meddeler derimot at dersom utvikleren «pusher» (tester) deres grenser kan det forekomme nedlatende holdninger. Dette kan eksempelvis være at eiendomsutvikleren prøver seg på flere etasjer enn man tror man får, eller andre eksempler hvor det «brytes totalt med deres prinsipper». Det blir derimot vist til at forskriften om behandling av private forslag til detaljregulering som stiller krav til planinitiativ har bedret dette ved at «mer seriøse forslag stilles».

*«Kjøpe tomt med to eneboliger i et veletablert eneboligområde, og tror du kan bygge 25 leiligheter i blokk, i blokkbebyggelse uten videre. Det er jo liksom voldtekt, rett og slett.» - Informant (5)*

### **Etablering av felles målsettinger**

Informantene i kommunene ble spurt om hvorvidt de klarer, eller eventuelt ønsker å etablere felles målsettinger med eiendomsutviklerne. Svarene til informantene varierer fra der de noen ganger gjør det, mens andre ganger gjør de det ikke. En av informantene kategoriserer dette med å etablere felles målsettinger som «hund og katt», og at deres utfordringer ofte knyttes til den økonomiske gjennomførbarheten. Samme informant mener at det ikke er enkeltutbyggere kommunen skal forholde seg til, men samfunnet.

*«De prøver seg jo hele tiden med det greiene der, at det ikke lønner seg, men det kan jo vi aldri vite noe om.» - Informant (4)*

Det er flere informanter som viser til at en barriere for samspillet mellom kommune og eiendomsutvikleren skyldes at utvikler og plankonsulent ikke alltid har et godt samarbeid eller klarer å etablere felles målsetninger. En informant i en kommune som tidligere har arbeidet som plankonsulent mener at det kan være utfordrende å etablere like målsetninger med eiendomsutviklerne. Informanten betegner at man som plankonsulent tidvis har «utbyggeren på nakken», og at enkelte utviklere kan hindre konsulentene i å finne de beste løsningene.

En annen informant har opplevd at enkelte plankonsultentselskaper de har arbeidet med kan være noe kyniske med eiendomsutvikleren i forhold til deres prising, og at dette medfører et dårligere forhold og samspill med kommunen. Dette begrunner informanten ved et eksempel:

*«Se for dere en situasjon hvor en utvikler ber om tilbud fra tre konsulenter på en reguleringsprosess også får han fra to av dem. Den ene gir en pris på en million mens den andre gir en pris på 700 tusen. Så velger utvikleren kanskje den som har det laveste tilbudet, men den forslagsstilleren kan vi da oppleve at priser seg lavt [strategisk], og leverer et forslag til oss som er altfor dårlig eller mangler vesentlig dokumentasjon. Så må vi sitte og etterlyse at «dere har ikke levert det, dere har ikke levert det, dere har ikke levert det» også går konsulenten tilbake til oppdragsgiveren sin [utvikleren] og sier «herregud, kommunen er så strenge, nå skal de ha det og det og det så det må vi legge på». De bruker kommunen slik at vi blir den som skrur opp prisen. At de bevisst priser seg lavt fordi da kan de skylde på oss, det merker vi. Det er noen som jobber sånn, det er veldig irriterende.» - Informant (9)*

## **Kommunikasjon**

Informantene i kommunen mener at kommunikasjonen med eiendomsutvikler stort sett er veldig bra, men at det er varierende hvorvidt de kommuniserer med deres plankonsulent eller utvikler selv. Hvilken kommunikasjonskanal som benyttes oftest viser seg, ifølge flertallet av informantene, å være e-post, mens telefon og møter også benyttes tidvis. En informant mener at de benytter seg av samtlige kommunikasjonskanaler med unntak av sosiale medier.

Enkelte av informantene mener at skriftlig kommunikasjon foregår oftest, og at dette skyldes at det er vesentlig enklere å arkivere slik informasjon. Informantene ble spurt om en påstand, som er basert på tidligere forskning, om at saksinnsyn kan være en barriere for deres

kommunikasjon. Dette er informantene i kommunene sterkt uenige i, og det understrekes at det er av offentlighetens interesse, og at alt som er relevant skal arkiveres.

*«Det er jo ikke sånn det skal gjøres, og det er det loven som sier. Skal ikke ha uformell kontakt, og det handler om medvirkning og de berørte.» - Informant (4)*

De ulike informantene i kommunen ble også spurt om hvordan de mener tilbakemeldingene de gir til utviklerne er, og om det ofte forekommer misforståelser. De aller fleste mener at gis konstruktive tilbakemeldinger, og at dette er veldig viktig for samspillet. En informant viser derimot til at selv om en av deres viktigste roller er å opplyse, følger det et dilemma til vedrørende dette. Dette begrunner informanten ved at dersom saksbehandlere sier noe til en utvikler kan de fort bli ansvarliggjort, mens dersom de ikke sier noe vil en utvikler oppleve dem som ubesluttsomme og lite konstruktive. Flesteparten av informantene i kommunen mener at det forekommer lite misforståelser, men at dersom det gjør det, knyttes det ofte til selve fagspråket, og at motparten ikke har den tilstrekkelige kompetansen.

Særlig en informant i en kommune påpeker at en av barrierene for samspill er saksbehandleren sine kommunikasjonsferdigheter, og understreker at det er et «kjempeproblem» at kommunene ikke vektlegger slik ferdighet i større grad i sine rekrutteringsprosesser. Dette begrunner informanten med at en stor del av deres jobb går på å formidle informasjon til alle mulige parter, og at det derfor er en nødvendighet at de er flinke til å kommunisere. Informanten presiserer at dette er vedkommende sitt eget syn, og at den respektive kommunen nødvendigvis ikke er enig i dette.

### **Gjensidig respekt og tillitsforhold**

Selv om informantene i kommunen har ulike meninger om hvorvidt de klarer å etablere felles målsettinger, mener samtlige av informantene at de har en gjensidig respekt og forståelse for hverandre sine roller. Enkelte av informantene trekker frem at dersom de ikke hadde hatt eiendomsutviklere til å bygge landet, ville ingenting skjedd. En informant mener at saksbehandlere vil ha en «viss forståelse for det kommersielle» ved at dersom det ikke er noen private som bestiller vil de ikke heller ha en jobb. Dette begrunner informanten at det er viktig å forstå, men at det ikke alltid er like enkelt i arbeidshverdagen. Dette er en annen informant enig i, og vedkommende mener særlig at saksbehandlere med mindre erfaring «ikke helt forstår dette», men at det blir bedre etterhvert som de får arbeidserfaring.

Det er forskjell på hvordan informantene beskriver tillitsforholdet mellom kommunen og eiendomsutviklerne, og enkelte mener det avhenger av deres størrelse. Noen påpeker at enkelte saksbehandlere kan ha redusert tillit til enkelte utbyggere som følge av deres erfaring med dem. Det fremkommer også fra en informant at det ikke er uvanlig at prosjektet blir solgt når det er ferdig regulert. Ifølge vedkommende kan man ha tillit til den som regulerte, men at man ikke kan vite hvem som faktisk skal bygge ut. Dette medfører at man må tenke «worst case scenario».

Enkelte beskriver tilliten som svært bra, og at den forsterkes hvis man «spiller med åpne kort». Andre peker på at prosessen er veldig forhandlingsorientert, og at dette tyder på at tilliten deres er lav.

*«Dagens reguleringsprosess med privat forslagsstilling er veldig forhandlingsorientert. Og da er det lav tillit ikke sant, det er lav tillit og det er uheldig fordi vi skal hjelpe forslagsstiller, vi skal ikke forsvare oss mot dem.» - Informant (8)*

Flere av informantene mener at forskriften, som stiller krav til planinitiativet, har medført mindre forhandlinger mellom kommunen og eiendomsutvikleren. Dette blir påpekt som positivt da man ikke er «så langt fra hverandre til å begynne med». Det vises til et problem vedrørende dette tidligere ved at man var usikker på om eiendomsutvikleren faktisk mente at det første planinitiativet var det de ønsket.

*«Hvis de ikke kan mene to når de gir fem, og gir tre når de faktisk mener tre er et kjempeproblem fordi hver enkelt reduksjon har altfor stor negativ virkning i deres økonomi, og det er ikke så synlig for oss da.» - Informant (8)*

En informant påpeker derimot at denne nye forskriften egentlig strider mot deres jobb. Kommunen skal, etter informantens syn, være innstilt på utvikling, og en forskrift som sier at de kan stoppe saken er etter informantens syn motstridende. Det vises også til fra samme informant at flere av sakene de får inn er helt på grensen til hva de vil kalle «stoppesaker», og at forskriften er akkurat «for vag» til at kommunene praktiserer det ulikt. Dette begrunnes i at kommunen nesten alltid kan peke på hva som må gjøres ved planen for at det ikke skal bli «en stoppesak».

Evaluering av planprosesser trekkes frem av to informanter som viktig for å bedre deres forhold. Den ene informanten mener at det samtidig som det er svært nyttig, også er svært tidkrevende. Den andre informanten er enig i dette, og mener at kan bidra til å bedre deres tillitsforhold.

*«Veldig givende for planens saksbehandlere, fordi det viser at mange i mange tilfeller ikke har sikret det som gir mest kvalitet, det kan være de har sikret noe som ikke var veldig viktig til slutt, men kjempet veldig hardt for det. Jeg synes det er utrolig viktig fordi det er mange tilfeller hvor saksbehandler i planprosessen er altfor langt fra gjennomføring, vi snakker om fem-seks år fra oppstart av planarbeid til bebyggelse, ca. det. I beste fall.» - Informant (8)*

## 4.2 Presentasjon av funn ved eiendomsutviklere

### 4.2.1 Faglig bakgrunn

Informantene fra eiendomsutviklerne består av personer med høy teknisk utdannelse. Flertallet er utdannet sivilingeniør innen forskjellige retninger, men hovedsakelig innenfor bygg og anlegg. De resterende er arkitekter.

De fleste av informantene har forskjellige stillingstitler, eksempelvis prosjektleder, prosjektutvikler og prosjektingeniør. Stillingene er likevel relativt like. De fleste følger prosjekter gjennom alle fasene fra idé og akkvisisjon til salg. Det er likevel noen unntak, en av informantene jobber hovedsakelig med regulering og akkvisisjon. Videre er tre av informantene noe mer overordnet ved at de jobber som regionsjefer eller andre lederstillinger. Alle informantene har til felles at de jobber regelmessig med regulering innen boligutvikling.

Av de åtte informantene som ble intervjuet hadde syv av de lang erfaring med regulering. Den siste var relativt nyutdannet. Erfaringsbakgrunnen blant utviklerne var noe mer varierende enn hos kommunen. Flertallet hadde erfaring fra det private, enten i tilsvarende stillinger eller som konsulenter, men det var også fler som tidligere hadde jobbet i det offentlige som saksbehandlere.

## 4.2.2 Rolleforståelse

### **Eiendomsutvikleres (egen) rolle og oppgaver**

De forskjellige informantenes syn på egen rolle ved regulering er tilnærmet lik, men med noen ulike fokusområder. De er tydelige på at det er utvikleren som skal produsere selve reguleringsplanen. Ikke nødvendigvis selv, gjerne ved bruk av eksterne plankonsulenter og rådgivere, men det er utvikleren sitt prosjekt og de som skal utforme planen.

*«Det er vi som definerer oppgaven [planen], vi som bestiller alle konsulenter som skal gjøre den konkrete jobben, det er vi som har hovedansvaret for hele prosessen.» - Informant (15)*

Noen påpeker at utviklere har en stor samfunnsrolle, ved at de skal bygge boliger, boligfelt og byer som er gode å bo og være i. De fleste virker likevel å være enige om at det grunnleggende for alt de gjør er å skape verdi i form av økonomisk gevinst. De ønsker å bygge den gode byen eller de gode boligfeltene i samråd med kommunen, men med en forutsetning om at det er økonomisk gjennomførbart.

*«Aksjonærene våre er opptatt av hvor mye penger vi får på bunnlinja, og det er vår hovedrolle.» - Informant (1)*

En annen informant mener at deres kanskje viktigste rolle er å føre en god dialog med kommunen. Dette for at kommunen skal få innsikt og forståelse for hva som skal til for at planen og prosjektet skal være gjennomførbart for utvikleren.

*«Den viktigste rollen er å få god kontakt med kommunen slik at [vi får] planen til å bli sånn vi trenger at den skal være [for å være gjennomførbar].» - Informant (11)*

### **Forståelse av kommunen sin rolle og oppgaver**

Eiendomsutviklerne som er intervjuet er samstemte når det gjelder hva hovedrollen til kommunen er i reguleringsprosessen. Gjennomgående mener de at kommunene skal ivareta allmennhetens interesser. Dette ved å sikre at reguleringsplanene samsvarer med kommunens politikk, overordnede rammer og retningslinjer. Videre er de enige om hva kommunens rolle ikke er; kommunen skal ikke planlegge prosjektene for utvikleren. Dette er det flere av

informantene som viser misnøye ved, og mener at kommunen ikke alltid forstår hvilken rolle de har.

*«... jeg synes det er [et] stort problem at mange [i kommunen] ikke forstår rollen sin.»  
- Informant (3)*

*«Deres [kommunens] rolle er å håndheve de vedtakene de har fått politisk, både retningslinjer, kommuneplanene og føringer de har. Det er det som er deres rolle, de skal ikke være planlegger.» - Informant (10)*

En informant trekker også frem at kommunen i andre tilfeller har tatt beslutninger om saker som ikke inngår i deres fagfelt, og dermed ikke har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre gode beslutninger. Dette gjelder ofte idealistiske tiltak som tilsynelatende virker gode, men i praksis virker mot sin hensikt. Informanten mener at kommunen burde bli flinkere til å høre på profesjonelle tredjeparter, i stede for å ta beslutninger som går utenfor egen ekspertise.

*«Så jeg synes det er veldig viktig ... at vi holder på med det vi er gode på, og de holder på med det de er gode på.» - Informant (7)*

Selv om eiendomsutviklerne er tydelige på at de har to ulike roller, mener flere at de allikevel har flere sammenfallende interesser, mål og til dels rolle. Mange av prinsippene til kommunene for å påse allmennhetens interesser, vil også være av interesse for eiendomsutvikleren. Informanten mener at begge parter ønsker det beste for både prosjektet og nærområdet, men at de ofte kan ha forskjellige meninger og tilnærminger til hvordan dette kan gjøres.

*«Så vi har på en måte to ulike roller, men prosesser hvor vi har felles interesser også.» - Informant (1)*

#### 4.2.3 Reguleringsprosessen

##### **Egen praksis**

Eiendomsutviklerne ble i forbindelse med reguleringsprosessen spurt om de har egen praksis for hvordan de går frem, og om denne eventuelt vil være gjeldende uavhengig av kommune.

Flesteparten av informantene viser til at de har egne styringssystemer eller praksis for hvordan de legger opp reguleringsprosessen. Det vises derimot til at man ikke nødvendigvis alltid kan følge praksisen rett frem, og enkelte ganger må man avvike dersom noe oppstår. Andre informanter viser til at de ikke direkte har «egen praksis» fordi hver reguleringsprosess er unik og avhenger av ulike forhold, men at de uavhengig av kommune har «noen rutiner og milepæler» de sjekker og kontrollerer. Det er også en informant som belyser at de ikke har «veldig mange» nedskrevne rutiner, men at de forsøker så tidlig som mulig å avklare arbeidsformen sammen med kommunen de arbeider med.

At hver enkelt reguleringsprosess er unik og avhenger av flere forhold er noe flere av informantene belyser. En informant viser også til at hvilken kommune man arbeider mot vil ha stor betydning for hvordan man går frem, og at kommunene ofte har egne veiledere for hvordan de ønsker å gjennomføre prosessen. Informanten viser til at det oppleves stor forskjell mellom de ulike kommunene.

*«Er man god på regulering i en kommune er man ikke nødvendigvis det i en annen by, eller en annen kommune. Jobbes litt forskjellig der.» - Informant (14)*

En annen informant deler synet om at det ikke kun innad i samme kommune oppleves store forskjeller som følge av ulike forhold. Det fremgår også at kommunene praktiserer det forskjellig. Særlig trekkes de enkelte kommunene sine krav til detaljering frem, og det vises til at enkelte kommuner krever en «uforståelig» høy grad av detaljering tidlig, mens andre følger det «slik det er ment til å være». Informanten begrunner det ved et eksempel, i en spesifikk kommune i utvalget, der vedkommende mener at «hele poenget» med rammesøknad forsvinner fordi de allerede på reguleringsnivå er veldig detaljerte.

*«Kommunen praktiserer det forskjellig, og det er fordi de ikke følger loven. Når det [rekkefølgen] er satt kommuneplan, områdeplan, detaljplan, rammesøknad så er det fordi det skal behandles på forskjellige nivåer, men når man driver i grensesnittet område/detaljregulering og holder på med ting som hører til rammesøknaden fordi de [kommunen] skal være helt sikre på at prosjektet blir sånn som de tenker, så er det litt bortkasta med de ulike nivåene.» - Informant (1)*



## Kjennetegn på vellykkede reguleringsprosesser

På spørsmål om hva som kjennetegner vellykkede reguleringsprosesser, forklarer flere av informantene at det viktigste er at prosessen har fremdrift og er forutsigbar. Hvordan man skal oppnå dette er det noe forskjellige svar på, men det virker å være enighet om at kommunikasjon, tillit og felles målforståelse er essensielt.

*«Det er jo når vi har en god dialog med planetaten og politikerne, og får saken greit igjennom, den er jo vellykka. Det har jo med framdrift å gjøre, det er det jeg vil beskrive som vellykket planprosess, at det ikke tar så lang tid og mange frem og tilbake, at det vi kommer fort til målet.» - Informant (10)*

Nesten alle informantene kommenterer at et kjennetegn for gode reguleringsprosesser er at de har en «god», «åpen» eller «reell» dialog med kommunen. En god dialog blir beskrevet som tidlig og tydelig kommunikasjon mellom partene om hva de ønsker og hvilke krav som må oppfylles. Flere forklarer at det er problematisk at vesentlig informasjon blir kommunisert for sent, og at det kan være ressurskrevende å gjøre endringer så sent i prosessen.

*«I mange tilfeller kommer ikke disse beskjedene før vi har levert inn et komplett forslag og da har man jo som utbygger jobbet ganske lenge med det, så jo mer dialog man kan ha før man liksom sender inn, jo smidigere blir planprosessen etterpå, også for kommunen som bruker kortere tid på prosessen da.» - Informant (11)*

Med åpen dialog mener informanten at de er åpne om sine mål og hensikter med prosjektet, og trekker frem at de ofte har ganske like målsettinger. En annen påpeker at det er viktig å ikke «prøve seg», ved å søke om mer enn det de tror de kan få godkjent. Men erkjenner at det er aktører som utøver denne strategien, såkalte «cowboyer». Informanten forklarer at denne strategien sjeldent lønner seg, da reguleringsprosessen tar for mye tid og ressurser, samtidig som det kan svekke tilliten kommunen har til utbyggeren.

*«Det jeg tror er viktig i denne diskusjonen er at vi som utbyggere ikke er så «cowboyer» at vi på en måte lurert oss ekstra areal eller løsninger som er prosjektøkonomisk for oss, men at vi klarer å holde oss innenfor de rammer som [kommunen] har gitt blant annet gjennom KPA.» - Informant (7)*

En annen informant forklarer at den kanskje viktigste forutsetningen for en god reguleringsprosess er at man regulerer et prosjekt kommunen ønsker, på et område de ønsker å utvikle. Dersom man prøver å regulere tomter som ikke er markert som utviklingsområder i kommuneplanene vil man, ifølge informanten, ikke kunne forvente hverken stor fremdrift eller forutsigbarhet i reguleringsprosessen.

*«... at vi igangsetter et prosjekt de ønsker på en tomt de ønsker å utvikle. Starter man f. eks på et jorde utenfor byen der kommunen ikke ønsker å omregulere så har man en tung prosess.» - Informant (1)*

Det blir videre påpekt fra enkelte informanter at man i forkant i av prosessen bør avklare hvilke forventninger man selv har til arbeidet, og hvilke forventninger kommunen har. Samtidig påpeker en informant at det er viktig at man klarer å få til gode diskusjoner som ikke utarter seg til konflikter.

*«At vi ikke bare blir sånne «steile fronter», men at det er en dialog hele veien. Det er det viktigste.» - Informant (14)*

### **Kjennetegn på kommuner som er flinke i reguleringsprosessen**

Informantene forklarer at det er vanskelig å definere hva som kjennetegner kommuner som er gode på å regulere. Hovedsakelig fordi det er så store forskjeller innad i de forskjellige kommunene. Det fremkommer likevel noen kjennetegn. Gjennomgående mener flere av informantene at de kommunene som klarer å beholde de erfarne og kompetente saksbehandlerne, ofte oppleves som de «flinkeste». En informant forklarer at «... kommunene sliter med lekkasje til det private.», og at dette er et problem da det blir mindre kontinuitet og større forskjeller ved saksbehandlingen.

*«Det handler jo litt om å skape kontinuitet, og at de [kommunene] ikke bare får de unge som de skal lære opp før de forsvinner ut igjen [til private aktører]. Men at de faktisk blir en stund i kommunene.» - Informant (1)*

Flere informanter viser misnøye med at noen kommuner stiller for høye krav til detaljering tidlig i planprosessen. De mener kommunen ønsker å ha med detaljer som egentlig burde bli behandlet i byggesak, og ikke av planavdelingen. En informant forklarer et eksempel hvor

kommunen brukte lang tid i planprosessen på å være med på å bestemme hvor mange leiligheter det skulle være i en spesifikk etasje i en boligblokk. Helt unødvendig, ifølge informanten, som mener dette er omstendigheter som uansett blir tatt opp i byggesak.

*«Det her har ikke noe med plansaken å gjøre. Det var dritviktig for dem at det skulle være to leiligheter. Det trenger vi ikke å bruke så mye tid på synes jeg da. Så kan vi ta det når vi kommer på byggesak. Det blir for tidlig å si noe om det nå da.» - Informant (7)*

Ved spørsmål om betydningen av størrelsen på kommunen, svarer informantene at nødvendigvis ikke er noen klar sammenheng mellom størrelse og kvalitet. En forklarer at det er store forskjeller mellom de forskjellige kommunene, men at det ikke har sammenheng med størrelsen. Videre forklarer informanten at det som har betydning er ledelsens innstilling, politisk innstilling og de som jobber i avdelingen. Informanten erkjenner at det muligens kan være større forskjeller i de aller minste kommunene, men at vedkommende kun har jobbet med bykommuner av forskjellige størrelser.

*«Nei, men opplever forskjeller mellom kommuner. Ikke nødvendigvis på størrelse ...» - Informant (1)*

Andre forklarer likevel at det er forskjeller mellom store og små kommuner. De mener at de store kommunene ofte fremstår som mer kompetente, og forklarer dette med at de har større fagmiljø innad i kommunen. Videre forklarer de at de opplever at det er mindre byråkrati i de mindre kommunene, og at det derfor kan gå enklere og raskere å regulere.

*«Det er mer kompetanse i de store kommunene på grunn av større fagmiljø, ting kan kanskje gå enklere i en mindre kommune. At de er litt raskere med å få ting igjennom.» - Informant (10)*

Flere av informantene mener at noen kommuner er vanskeligere å kommunisere med, og at dette kan gjøre prosessen vanskeligere for dem. Spesielt trekkes én kommune frem, som noen mener er veldig vanskelig å «få tak i» siden de kun er tilgjengelige noen få fastsatte timer i uken.

*«I X kommune har jeg hatt både byggesak og regulerings sak, og man får ikke tak i dem.» - Informant (1)*

### **Samspill i reguleringsprosessen**

Ved spørsmål om reguleringsprosessen, som den er i dag, legger opp til samspill, svarer eiendomsutviklerne noe forskjellig. Noen mener at den legger opp til samspill, mens andre mener den ikke gjør det. En informant forklarer at loven åpner opp for muligheten, men at det er veldig avhengig av hvordan kommunene legger opp prosessen selv. En annen er enig i at lovverk og prosessen legger opp til samspill, men at det er utvikleren selv som må ta initiativet, og at det ikke er noen automatikk eller standardisering for hvordan de skal samarbeide.

Alle eiendomsutviklerne svarer at det er tidlig i prosessen samspillet er mest ønskelig. Hva de betegner som tidlig i prosessen er noe forskjellig, men de fleste henviser til tiden rundt oppstartsmøtet. En mener at det er mest kritisk med godt samspill før man sender inn planen til førstegangsbehandling. Noen mener også at man burde ha samspill så tidlig som mulig, også før oppstartsmøtet.

*«Jo raskere vi får gitt info, jo mer positivt er det som regel.» - Informant (2)*

*«Den aller første fasen, før og etter oppstartsmøte.» - Informant (3)*

Det betegnes av flere utviklere som helt avgjørende at de klarer å få etablert dette samspillet. De aller fleste mener de har en eller annen grad av samspill med kommunen, men at det har forbedringspotensial. Det er tydelig at utviklerne ønsker samspill med kommunen tidlig for å forme felles mål og milepæler for fremdrift i prosessen. Det er flere av informantene som har prøvd å sette opp slike fremdriftsplaner sammen med kommunen, men de forklarer at kommunene i de fleste tilfeller ikke ønsker å forplikte seg til en fremdriftsplan. Dette synes enkelte av utviklerne kan være frustrerende, da alle andre i bransjen må forholde seg til fremdriftsplaner.

*«Nei, fremdrift, det ordet eksisterer ikke for dem. Det å få en dato fra dem er helt umulig.» - Informant (14)*

For å bedre samspillet blir arbeidsmøter nevnt som en mulig løsning. Mange av informantene synes arbeidsmøtene er den beste måten å kommunisere med kommunen, og at det er på denne måten de best kan skape et godt samspill. En av informantene sier at de i noen tilfeller får kommunen med på en form for fremdriftsplan. Dette er da ikke en tradisjonell fremdriftsplan med milepæler, men mer en plan for arbeidsmøter. På den måten får de en fastsatt plan på når de skal ha arbeidsmøter, og hva de helst skal ha gjort eller forberedt til møtene. Informanten forklarer at i de tilfellene de har klart å bli enig om en slik plan, har samspillet fungert bra, og at prosessen også har vært god.

*«Ja, der har vi på grunn av den veldig viktige fremdriftsplanen eller fristene der da, så har vi lagt veldig stor vekt på å få til en god prosess og vi har hatt et veldig godt samarbeid med kommunen. Og vi har fått det til.» - Informant (15)*

Et annet tiltak for å forbedre samspillet er et kvartalsvis møte mellom kommunen og de største eiendomsutviklerne i kommunen. Utviklerne fra denne kommunen sier at det er et godt tiltak, hvor kommunen kan forklare om de overordnede planene fremover, samt at utviklere kan utdype om deres planer og framtidsutsikter. Selv om tiltaket i utgangspunktet er godt, mener én at det har hatt liten effekt.

*«Synes ikke disse [...]møtene har fungert noe særlig, selv om det begynte bra. Det er liksom ikke noe som har skjedd selv om både kommunen og vi [eiendomsutviklerne] har kommet med innspill.» - Informant (14)*

Flere av eiendomsutviklerne viser frustrasjon over maktforholdet i reguleringsplanarbeidet. De mener det er utfordrende å samarbeide når kommunen har så mye mer makt enn dem selv. Noen sier at kommunen har «all makt», mens andre forklarer at kommunen ofte tror de har mer makt enn de egentlig har. Dette blir begrunnet med at saksbehandler i flere tilfeller tar beslutninger ut ifra egne meninger som ikke er forankret i overordnede føringer. Noe informantene mener er «synsing».

*«... jeg tenker så lenge det ikke står i noen lov eller forskrifter så blir det jo synsing, og man kan virkelig avvise en reguleringsplan basert på hva en enkelt saksbehandler synes.» - Informant (3)*

## Forutsigbarhet i prosessen

Forutsigbarhet betegnes som en av de viktigste suksessfaktorene for en god reguleringsprosess av eiendomsutviklerne. Likevel mener 6 av 8 informanter at reguleringsprosesser, nesten uten unntak, er uforutsigbare.

*«Det er forutsigbart at det er uforutsigbart.» - Informant (2)*

*«Veldig uforutsigbart. Ekstremt.» - Informant (3)*

*«Nei, stort sett er den forferdelig uforutsigbar. Også er [det] en prosess med mange overraskelser underveis og dem er som regel veldig tidkrevende.» - Informant (14)*

De to siste informantene mener at prosessen kan være forutsigbare, ved visse forutsetninger. Den ene informanten mener at det forutsetter at kommunen er flinke på å følge opp og stå for de føringene de har gitt tidlig i prosessen. Samtidig som det må foreligge en oppdatert kommuneplan. Den andre informanten mener at de viktigste forutsetningene er at partene har tillit til hverandre, og at de klarer å utarbeide og følge en fremdriftsplan med fastsatte arbeidsmøter.

*«Ja, den er forutsigbar, forutsatt at man på en del ting er på plass da. Og det er jo at man har tillit til hverandre, at (...) begge parter klarer å forholde seg til en fremdriftsplan, som da også betinger at man har en arbeidsmetodikk som er avklart. For eksempel sånne møter, fastlagte møter.» - Informant (15)*

Informantene som mener prosessen er uforutsigbar begrunner dette med at det stadig kommer uforutsette endringer, og at disse gjerne kommer sent i prosessen. Noen påpeker at det ofte er momenter som de trodde var avklart, men som kommunen likevel endrer eller «går tilbake på». Dette kan eksempelvis være MUA-krav, krav til parkeringsdekning eller begrensning av utnyttelsesgrad.

*«Egentlig fordi det kommer nye momenter når som helst. Helst godt og sent og lenge og ofte.» - Informant (3)*

Flere påpeker at kommuneplanen er viktig for forutsigbarhet, og at denne må være oppdatert. I en av kommunene er det omtrent 8 år siden kommuneplanen ble rullert. Informantene fra denne kommunen forklarer at dette medfører mindre forutsigbarhet. De forklarer at mye har skjedd siden 2012, spesielt med klimatiltak, og da er det mye i kommuneplanen som ikke lenger er gjeldende. Parkeringsdekning blir trukket frem som et eksempel, hvor kommuneplanen setter krav til mer parkering enn det som er ønskelig i dag.

Eiendomsutviklerne ble i likhet med kommunene spurt om hva de definerer som en «rask og effektiv» reguleringsprosess. Svarene deres er noe varierende, men flertallet mener at det er 1-1,5 år. Det blir også pekt på faktorer som kan medføre at denne prosessen blir mer langvarig som eksempelvis dersom man bytter saksbehandler, kommunens tilgjengelighet, planens kompleksitet eller at man ikke klarer å få til en god dialog.

### **Betydning av saksbehandler i reguleringsprosessen**

Ved spørsmål om hvilken saksbehandler man blir tildelt har betydning for samspillet, svarer eiendomsutviklerne:

«Jaja, helt klart.» - Informant (15)    «Ja, vi er mennesker.» - Informant (11)

«Jaja, det har veldig mye å si.» - Informant (1)    «Ja, det er avgjørende.» - Informant (3)

«Ja, det tror jeg.» - Informant (10)                      «Det har veldig mye å si.» - Informant (7)

«Ja, veldig stor betydning.» - Informant (2)

«Ja, helt åpenbart, mange utropstegn!» - Informant (14)

Samtlige er altså enig i at saksbehandleren har stor betydning for samspillet, men flere forklarer at dette er naturlig ettersom saksbehandlere også er mennesker, med sine forskjeller. De legger også til at det samme gjelder dem selv, og at man ikke kan utelukke den menneskelige faktoren ved samspill. Noe de derimot mener burde være mer likt er resultatet av saksbehandlingen. Flere påpeker at det er mye «synsing», altså at det er mye personlige meninger som ikke er fastsatt i overordnede retningslinjer. Informantene mener at krav til leilighetsmiks er et eksempel på momenter som varierer fra saksbehandler til saksbehandler,

og at dette ofte blir bestemt på grunnlag av personlige meninger. En av informantene trekker frem et annet eksempel hvor saksbehandleren hadde sin egen tolkning av MUA-kravet som var oppgitt i KPA. Saksbehandleren mente i dette tilfellet at man måtte regne med bod- og parkeringsareal ved utregning av MUA, noe som førte til stort inntektstap på prosjektet. Informanten mente at dette åpenbart var feil, og at de heller aldri hadde opplevd noe lignende. For å sikre mer likebehandling trekker noen av informantene frem plankoordinator som en mulig løsning, men erkjenner også at det kan være krevende å få til en velfungerende funksjon i større kommuner.

Å bli tildelt en ny saksbehandler i en pågående planprosess beskrives som krevende og frustrerende. Dette begrunnes med flere årsaker. En årsak er at saksbehandleren må sette seg inn i prosessen, som tar lang tid, og derfor forsinker prosessen. Videre blir det begrunnet med at momenter man trodde var besluttet blir tatt opp på nytt, og kan ende med en helt annen løsning enn det forrige saksbehandler besluttet. En av informantene forteller at det kan være så krevende at de en gang valgte å vente til saksbehandleren kom tilbake fra permisjon/sykemelding, i stedet for å fortsette planprosessen med ny saksbehandler.

*«Ja, det blir sånn at beslutninger man trodde var tatt blir tatt opp på nytt, og det kan være frustrerende.» - Informant (2)*

Bytte av saksbehandler er likevel ikke uvanlig. En informant forteller at de har en pågående plansak, hvor de nå må bytte saksbehandler for fjerde gang, og det før førstegangsbehandling. Flere årsaker ble nevnt, men gjennomgående er informantene enige i at det ofte kan skyldes at det stor utskiftning av saksbehandlere. Noen sier at det er problematisk at så mange starter i kommunen og blir opplært, for så å begynne i det private. At det blir for mange uerfarne som ikke kjenner til arbeidsplassens kutyme eller historie.

Informantene ble spurt om de var enige i resultater fra tidligere forskning som antyder at erfarne saksbehandlere er mer fleksible enn de med mindre erfaring. Dette er noe de fleste kan bekrefte, men understreker at det også er unntak. Gjennomgående blir de erfarne saksbehandlerne foretrukket ettersom de har mer faglig trygghet som gjør at de «tør» å ta beslutninger. Autoritet internt på planavdelingene blir også omtalt som en fordel med de erfarne. En informant forklarer at en ny saksbehandler ofte må «gå tilbake på» beslutninger



som er tatt, etter å ha konferert med andre kollegaer. Dette skjer angivelig ikke like ofte dersom man har en erfaren saksbehandler med autoritet internt i planavdelingen.

På spørsmål om det er mulig å påvirke hvilken saksbehandler man får tildelt, svarer 7 av 8 informanter at det ikke er mulig. Noen sier de har prøvd å ønske seg en, men at dette ikke har hatt noen virkning. Mange svarer at de ikke er kjent med hvordan saksbehandler blir valgt ut, men at det i hvert fall ikke er noe de kan påvirke.

*«Nei, man kan jo ønske seg en saksbehandler, men det har vi ikke noe slags påvirkningskraft på da.» - Informant (15)*

Det var likevel en av informantene som mente at det fungerer å ønske seg en saksbehandler, og at det er viktig å ha den rette. Måten dette gjøres på er at man allerede før oppstartsmøte informerer avdelingsleder via e-post om sine planer hvor én eller flere av de ønskede saksbehandlerne er på kopi. Dette kan da medføre at disse saksbehandlerne synes planene virker interessante, og at de dermed vil ønske saken. Informanten er tydelig på at de ikke er delaktig i utvelgelsen, men at de gangene de har prøvd denne tilnærmingen, har de fått en av sine ønskede.

#### 4.2.4 Samspill

##### **Forhold til kommune**

Eiendomsutviklerne beskriver sitt forhold til de respektive kommunene de arbeider med som godt, men at man naturligvis har sine uenigheter iblant. Enkelte understreker at det er veldig personavhengig hvordan forholdet oppleves, og at det er vanskelig å snakke om kommunen som «en enhet» som følge av det. En informant mener at et godt forhold til samtlige av kommunene de jobber med etterstrebes fordi de som eiendomsutviklere på mange måter er «prisgitt dem», og at det er kommunen som bestemmer. En annen informant mener at de alltid har som mål å bli enige med fagmiljøet i kommunen fordi de da vil sende positiv innstilling til politikere, og at de sjelden «går politisk».

*«Vi skal samarbeide med fagmiljøet i kommunen og vi skal bli enige. Vi har som mål å bli enige med fagmiljøet, altså administrasjonen og vil absolutt ikke føre noe krig med dem og gå til politisk nivå.» - Informant (15)*

Noen få av eiendomsutviklerne mener derimot at det er viktigere at man har et godt forhold til politikere enn administrasjonen fordi det er de som bestemmer til slutt. Det viser seg derimot fra disse eiendomsutviklerne at det varierer fra kommune til kommune hvor stor forskjell det er fra politikere til planavdeling.

Dette med «å gå politisk» betegnes av en informant som «ikke den riktige veien», og mener at det medfører strenge etiske krav.

*«Vi har en forholdsvis god dialog med administrasjonen i og med at vi forholder til dem. Men det er politikerne som bestemmer så hvis man ønsker å gå til politikerne og har gode relasjoner til dem så er det kanskje mer effektivt i mange tilfeller. Men det er ikke riktig vei da, vi har strenge etiske krav vi må jobbe etter, og det kan man jo også ha om man går politisk, men da må man være veldig forsiktig og åpen på det man holder på med.» - Informant (2)*

### **Etablering av felles målsettinger**

Eiendomsutviklerne belyser viktigheten av å etablere felles målsettinger med kommunen, og mener dette er helt kritisk. Det er uenighet blant informantene om hvorvidt de klarer å etablere felles målsettinger med kommunen, der man i enkelte tilfeller klarer det, mens man i andre tilfeller ikke klarer det. Blant de som mener at det er vanskelig trekkes særlig de to ulike partene sitt syn på fremdrift frem som vidt forskjellige, og at det er her utfordringen ofte ligger.

*«Vi prøver alltid i oppstartsmøte og diskutere framdrift med kommunen, og de prøver alltid å unnvære å svare.» - Informant (11)*

En av informantene trekker frem at dersom de selv initierer til miljøambisjoner er sjansen for at kommunen «er med på det» betraktelig høyere. En annen utvikler viser til at for at man skal kunne klare å etablere felles målsettinger med kommunen er medvirkning med interessenter svært viktig.

*«Og da har jeg lært at hvis noen av de naboene kommer med ett eller annet så er det en fordel å prøve og imøtekomme dem, fordi da hvis de begynner å klage så er vi den*

*store stygge ulven vi som skal bygge, og da blir naboer ofte hørt fra administrasjonen og politikere.» - Informant (10)*

## **Kommunikasjon**

Eiendomsutviklerne ble spurt om hvordan de opplever kommunikasjonen med kommunen, og de aller fleste syntes at den er gjennomgående bra, men enkelte påpeker at det avhenger av hvilken saksbehandler man har. De fleste av informantene påpeker at de selv har all kontakt med kommunen og er delaktig i samtlige av møtene, mens noen få av informantene i størst grad forholder seg til, og kommuniserer med sin arkitekt og (eller) plankonsulent.

Flere kommunikasjonskanaler blir benyttet, og det blir trukket frem e-post, telefon og møter. Hvilken av disse som er å foretrekke mener flere av informantene vil avhenge av situasjonen. Dersom det gjelder avklaringer som er viktige for prosjektet trekker en informant frem at det må være skriftlig, enten i form av møterefertat eller skriftlig korrespondanse. En annen informant viser til at telefon også kan være en god kommunikasjonskanal dersom noe «uventet oppstår». Det viser seg likevel at møter med kommunen er å foretrekke i de fleste tilfeller da det er enklere å forklare.

Eiendomsutviklerne sier at det er enkelt å vite hvem man skal forholde seg til i kommunen, og at i nærmest samtlige henvendelser er det den tildelte saksbehandleren. Flere av eiendomsutviklerne forteller at de også kan kommunisere med politikere, men det understrekes fra flere at dette ofte er knyttet til spørsmål vedrørende deres tidlige fase. Enkelte informanter foretrekker å kommunisere med politikerne dersom administrasjonen er uenige. En informant mener derimot at det ikke er noe hensikt å «gå politisk» fordi det er kommuneadministrasjonen som har mest kompetanse, og at vedkommende sitt inntrykk er at politikere og kommunene er enige i de fleste tilfeller.

*«Det har ingen hensikt [å gå politisk]. Ekspertisen sitter jo i administrasjonen.»  
Informant (10)*

Selv om kommunikasjonen med kommunen oppleves som god av eiendomsutviklerne blir det presisert at kommunen sin tilgjengelighet ikke oppleves som god, og at deres kommunikasjon kan betegnes som «treig». En informant mener selv at kommunen har lite ressurser og mye å gjøre, og at det er årsaken.

*«Den [kommunikasjonen] er veldig bra, foruten at den er treig da.» - Informant (7)*

Flere utviklere viser til at deres kommunikasjon i stor grad initieres av dem selv, og at den avhenger av at de tar kontakt med kommunen. Det oppleves som vanskelig å oppnå kontakt med kommunen, og det påpekes fra flere at tilgjengeligheten er dårlig. Det presiseres derimot at dette er veldig avhengig av hvilken saksbehandler man har.

*«Det er ikke bestandig enkelt å få kontakt med dem. Ofte vanskelig å få kontakt med de på telefon. Noen er lett, andre vanskelig. Det er personavhengig. Noen er raske på å svare på e-post, andre svarer ikke på e-post. Det er personavhengig.» - Informant (2)*

En informant viser til at flere av kommunene de arbeider med har telefontid hvor man kan snakke med saksbehandlere til bestemte tider, men opplever selv dette som en dårlig løsning i spesifikke kommuner fordi tilgjengeligheten er for lav. Dette synet deles av en annen informant som mener at kommunen ikke nødvendigvis prioriterer kontakten med dem. Det stilles spørsmålsteget til hvorvidt dette legger opp til samspill mellom dem som eiendomsutviklere og kommunen, og det blir vist til en konkret utfordring vedrørende en kommune sine telefontider.

*«Der har saksbehandleren telefontid mellom 10:00-14:00 en dag i uka, det blir ikke samspill av det.» Informant (1)*

Når eiendomsutvikleren derimot oppnår kontakt med kommunen er de delt i synet på hvordan de opplever tilbakemeldinger fra kommunen. Enkelte viser at det avhenger veldig av saksbehandler, og at man nesten har «glemt hva man spurte om» når man får svar som følge av at kommunikasjonen går sakte. Andre eiendomsutviklere mener at derimot at selve tilbakemeldingene de mottar stort sett er «greie», men at de ikke nødvendigvis er enige i alt.

*«Det er klart noe synes vi sikkert ikke er allright, men de har jo sitt syn de og. Vi sitter jo på to forskjellige sider på en sak så.» - Informant (10)*

Eiendomsutviklerne mener at kommunen sin tilgjengelighet helt klart er en barriere for deres samspill, men trekker også frem andre aspekter som forhindrer deres kommunikasjon.

Informantene ble spurt om hvorvidt misforståelser forekommer, og flere av eiendomsutviklerne mener at det er enkelte ganger kan være tilfeller, og at misforståelsene kan knyttes til deres «forskjellige ståsteder». En informant mener at kommunen som følge av deres skepsis til de som utviklere kan mistolke informasjon. Det blir vist til at møter hvor man selv får forklart kan forhindre dette.

*«Kommunen tror at det vi kommer med er annerledes på en måte fordi de ser på det med et sånt skeptisk blikk, og mistolker det som kommer. Der dem i et møte kunne betrygget seg på at «Åja, det var sånn ja, ja men da ser vi det.»» - Informant (14)*

Eiendomsutviklerne ble i likhet med kommunen spurt om hvorvidt de er enige i påstanden som stammer fra tidligere forskning om at saksinnsyn er en barriere for deres kommunikasjon. Enkelte viser til at saksinnsyn kan kunne kategoriseres som en viss barriere, men at det egentlig ikke er det. Årsaken til det, er at media kan skape utfordringer ved at de «lager egne vinklinger som ikke har med hele bildet» basert på dokumentene som ligger på saksinnsyn. En informant viser derimot, som flere andre også, til at det er viktig å være åpen, og at saksinnsyn nødvendigvis ikke er en barriere, men at man heller bør være litt «forsiktig».

*«Ja, det [saksinnsyn] er litt skummelt. Så vi sender jo ikke alt. Noe har vi bare med i møte. Så de får ikke det for å unngå det [at det legges ut]. Så jeg er litt obs på det. Men jeg skjønner jo at det er en del av offentligheten som er viktig. Så jeg tror ikke det er noen barriere, vi må bare være litt forsiktig.» - Informant (3)*

Eiendomsutviklerne ble også spurt om hva som kunne bedret deres kommunikasjon, og en rekke tiltak ble nevnt. Disse innebærer økt tilgjengelighet, flere arbeidsmøter og kommunikasjon med noen som «kan ta beslutninger». En eiendomsutvikler viser også til at «vanlig folkeskikk» ville hjulpet.

*«Det er jo det å være tilgjengelig og svare innen rimelig tid, eller si at man har dårlig tid, men at du får svar på fredag. Å ikke sende mail til intet og ikke vite når du får svar. Handler om vanlig folkeskikk.» - Informant (1)*

## Tillitsforhold

Eiendomsutviklerne som ble intervjuet er delt i synet om hvordan de opplever tilliten mellom kommunene og de som utviklere, og at dette er veldig personavhengig. Enkelte mener at de ikke har tillit til hverandre, mens andre opplever at de har god tillit, men at det har tatt tid å bygge opp. Flere viser særlig til at det tar tid å skape tillit, og at dersom man har levert som avtalt gjentatte ganger og har langvarige relasjoner til kommunen, vil tilliten økes.

Eiendomsutviklerne skiller på spørsmålet mellom selve bransjen og seg selv. Dette begrunnes i at deres respektive selskaper opplever høy tillit, men at selve eiendomsbransjen også preges av noen «uprofesjonelle» aktører som ødelegger for kommunens tillit til dem som «seriøse utviklere». En informant viser særlig til at man tidligere i bransjen muligens har vært litt for «lure» og forsøkt å finne smutthull i lovverket, som har ført til at mange kaller det for en «cowboy-bransje» som man nå blir litt straffet for.

*«Det er jo en bransje som har gjort mye rart som fører til at man ikke er helt til å stole på. Så det er kanskje ris til egen bak da. At man har vært litt lur før, som gjør at kommunen ønsker å gjøre det mer detaljert.» - Informant (2)*

Flere av eiendomsutviklere mener at den lave tilliten til bransjen i seg selv har medført at kommunene har blitt veldig detaljerte, eller mer «på vakt». En informant mener at den lave tilliten kommunen har til bransjen først oppleves når de får rekkefølgekravene, og at de er «såpass strenge» at det ikke kan skyldes noe annet en lav tillit.

*«Mange av de rekkefølgekravene tyder jo på at de ikke har tillit til utbyggere.» - Informant (11)*

Eiendomsutviklerne som ble intervjuet sier at de er åpne om hva de ønsker, og mener at det er viktig for å skape og vedvare tilliten. En av informantene tror at kommunen vil foretrekke å arbeide med de som er litt større, og mener det skyldes at de større tenker mer på sitt omdømme enn de mindre.

*«Si at det kommer en som skal bygge en firemannsbolig, det er det ene prosjektet han gjør. Ingen ting han skal leve av etterpå, renommé eller hva som helst.» - Informant (1)*

Enkelte av eiendomsutviklerne viser også til andre utfordringer vedrørende tillit som påvirker dem. En av informantene mener at en av årsakene til nettopp denne høye detaljeringen skyldes at saksbehandlere på planavdelingen ikke har tillit til byggesaksbehandlere. Ved et senere intervju ble en annen eiendomsutvikler spurt om dette, og vedkommende mente at dette kun vil være spekulasjoner, og at de ikke har kjennskap til det.

*«Jeg forstår ikke at vi f. eks i reguleringsplanen må vise hvordan nedkjøring til parkeringskjeller utformes. Det er jo tegnet inn med riktig stigning, men de ønsker å vite hvordan rekkverket vil se ut og sånne ting. Det er jo noe som en byggesaksbehandler må ta seg av, og vurdere hvordan forholdet til terrassen til de i andre etasje og uterom blir. Jeg tror det er mistillit til byggesakskontoret, og den har vært der så lenge jeg kan huske. Det er litt synd.» - Informant (3)*

### **Gjensidig respekt**

Samtlige av eiendomsutviklerne mener at de opplever en gjensidig respekt mellom hverandre, og at det er viktig. Selv om de opplever at begge parter har respekt for hverandre, har de ikke nødvendigvis gjensidig forståelse for hverandre, og særlig trekkes den kommersielle forståelsen frem. Enkelte mener at kommunen har en forståelse for at de er nødt til å tjene penger til en viss grad, mens andre mener at de overhodet hverken vil, eller innehar den forståelsen.

*«Jeg føler at de skjønner at det, men at de gir fullstendig beng i det. De vet jo det, alle med fornuft skjønner jo det, at det er det bransjen lever av. Tjener du ikke penger, så blir det heller ikke bygd noe. Men de hensyntar det ikke.» - Informant (11)*

Det blir påpekt fra en av informantene at partene i større grad burde hospitere hos hverandre, og utveksle erfaringer for å bedre denne forståelsen. En annen informant viser derimot til at problemet vedrørende forståelse kan være at de som blir ansatt som saksbehandlere i kommunen ikke er dyktige nok.

*«Det er jo litt sånn [utsagn] at alle som ikke får seg andre jobber ender opp i kommunen [...]» - Informant (7)*

## **Holdninger**

Eiendomsutviklerne ble spurt om hvilke holdninger de har til kommunen, og i likhet med flere av deres andre svar virker det å være veldig personavhengig. Flesteparten mener at man ikke har nedlatende holdninger til kommunen, selv om de til tider kan være uenige om ulike problemstillinger. Dersom man har nedlatende holdninger, og ikke møter kommunen med et åpent sinn om at dette skal bli en så god prosess som mulig, vil det ifølge flere av informantene, svekke deres prosess.

*«Ikke fra oss, da taper vi. Da får vi ikke regulert noe så det [nedlatende holdninger] kan vi ikke ha.» - Informant (11)*

Det er likevel enkelte eiendomsutviklere som erkjenner at det tidvis er noe baksnakking og «morsomheter» om ulike saksbehandlere og kommuner. En informant som tidligere har arbeidet i kommunen var selv «sjokkert» over hvor mye det faktisk var. Dette mener informanten er «grovt», og at man ikke skal gjøre det.

En annen informant mener at årsaken til at det forekommer skyldes at reguleringsprosesser ofte er veldig langvarige, og at det fort kan være en del «omkamper».

*«Det er jo litt sånn å jobbe med regulering, det er langdrygt, det er mange omkamper også møter du, til tider, holdninger som gjør at det blir veldig tungt. Da må man ha galgenhumor, da overlever man bedre hvertfall.» - Informant (14)*

De ulike eiendomsutviklerne ble også spurt om hvordan de selv tror holdningene til kommunen er overfor dem. En informant mener at kommunen representert ved saksbehandlere kan ha litt «fiendtlig innstilling» til dem, og at dette ofte skyldes at «de tjener for mye penger». Ved en anledning forteller informanten at de nærmest ble beskyldt av en saksbehandler for å ha «for god fortjeneste» på prosjektet. En annen informant deler dette synet, og viser til at kommunen viser en «enorm skepsis» til dem som «rike utbyggere» med nærmest onde hensikter.



«Hovedinntrykket er at dem har en enorm skepsis til oss. De tror i utgangspunktet at vi har onde hensikter. Det er liksom det grunnleggende. Vi skal bare maksimere og gjøre det stygt og billig og tettest mulig uten å ta hensyn til hverken naboer eller samfunnet.» - Informant (14)

### 4.3 Samlet oppsummering av funn fra intervju

#### Faglig bakgrunn

Tabell 5: Oppsummering av faglig bakgrunn

Utdanning	Ingen store forskjeller. Primært arkitektur, sivilingeniør og arealplanlegging for begge.
Arbeidsoppgaver	Saksbehandlerne behandler i stor grad planer initiert av private, mens eiendomsutviklerne produserer disse planene med bistand fra konsulenter.
Arbeidserfaring	Informantene hos eiendomsutviklere har i større grad erfaring fra den «andre siden av bordet» enn informantene hos kommunen.

#### Rolleforståelse

Tabell 6: Oppsummering av rolleforståelse

Kommunens rolle	Tilnærmet lik oppfatning blant aktørene at kommunens rolle er å ivareta allmennhetens interesser, loven, overordnede føringer og samfunnsrollen. Felles enighet om at kommunen ikke skal være «planleggere».
Eiendomsutviklerens rolle	Enighet om at man skal produsere gjennomførbare planer med bistand fra dyktige konsulenter, ha god dialog med kommunen og ivareta sin samfunnsrolle. Forutsetning for utviklerne at det er økonomisk gjennomførbart.

## Reguleringsprosessen

Tabell 7: Oppsummering av aktørene sitt syn på reguleringsprosessen

Kjennetegn på vellykkede reguleringsprosesser	Enighet om gjensidig tillit og respekt, åpenhet, medvirkning, god kommunikasjon og tidlige avklaringer. Kommunen ønsker i tillegg interne avklaringer, og at eiendomsutvikler bruker dyktige konsulenter. Eiendomsutviklere peker på fremdrift, forutsigbarhet og felles målforståelse.
Eiendomsutviklere/ saksbehandlere som er flinke	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eiendomsutviklere som hensyntar overordnede føringer, ivaretar samfunnsrollen, åpne for innspill og ikke detaljerer for tidlig. Flesteparten mener større selskaper er mer opptatt av omdømme.</li><li>• Saksbehandlere som er kompetente, flinke til å kommunisere og erfarne (intern autoritet). Negativt dersom man er for detaljert.</li></ul>
Prosessens tilretteleggelse til samspill	Uenighet blant aktørene hvorvidt prosessen legger opp til samspill. Opplevs store forskjeller mellom kommunene, og flere eiendomsutviklere savner en standardisering for hvordan man skal samarbeide. Enighet om at det er størst behov for samspill i tidligfase.
Forutsigbarhet i prosessen	Viktig for begge aktørene. Kommunen mener prosessen er forutsigbar dersom visse vilkår er oppfylt, mens eiendomsutviklerne mener den i stor grad er uforutsigbar. Ulikt syn på hva som er en «rask og effektiv» (tidsperspektiv) reguleringsprosess.
Betydningen av fagkyndige/saksbehandlere	Samstemt om at saksbehandler og fagkyndig har betydning for samspill. Kommunene viser til stor forskjell på kompetansen fagkyndig har. Uenighet blant aktørene om saksbehandler har innvirkning på hvilke krav som blir stilt.

## Samspill

Tabell 8: Oppsummeringen av samspill

Forhold og holdninger	Både kommunene og eiendomsutviklere beskriver forholdet som godt. Det pekes derimot fra eiendomsutviklerne på at det er personavhengig, mens kommunen peker på forholdet som et sekundærforhold. Nedlatende holdninger kan forekomme dersom de er uenige.
Etablering av felles målsettinger	Virker å avhenge av hvorvidt kommunen etablerer felles målsettinger, eller eventuelt ønsker å etablere det. For eiendomsutviklerne er dette kritisk, og det kan være utfordrende å få kommunen med på fremdriftsplaner.
Tillit og gjensidig respekt	Begge aktører beskriver tilliten som bra, og at man har gjensidig respekt for hverandre. Åpenhet og evaluering trekkes frem som positivt fra begge for å skape tillit.
Kommunikasjon	Beskrives som bra av begge, og at det forekommer lite misforståelser. Eiendomsutviklere peker derimot på at kommunikasjonen er treg. Enighet om at flere kommunikasjonskanaler benyttes. Virker ikke som om saksinnsyn er en barriere.
Kompetanse	Kommunen mener det er stor variasjon på kompetansen de fagkyndige besitter. Et system for å sikre kompetanse i form av sentral godkjenning savnes. Eiendomsutviklerne mener at kommunen mangler forståelse for at det kommersielle aspektet.

## Barrierer for samspill

Under intervjuene kom det frem en rekke punkter under de ulike temaene som kan kategoriseres som barrierer for partenes samspill. Det er av den grunn valgt å gi en oppsummering av hvilke barrierer henholdsvis kommune og eiendomsutvikler mener har betydning for deres samspill i reguleringsprosessen.

Tabell 9: Barrierene for samspill

<b>Kommune</b>	<b>Eiendomsutvikler</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Kompetanse hos fagkyndige</li><li>• Manglende avklaringer i tidligfase</li><li>• Eiendomsutvikler klarer ikke alltid å etablere felles målsettinger med egne konsulenter</li><li>• Dilemmaet vedrørende å opplyse (kommunikasjon)</li><li>• Mer respekt fra enkelte for deres arbeid</li><li>• Kommunen skal ikke være eiendomsutviklerens plankonsulent</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunen har ikke tilstrekkelig forståelse for det kommersielle</li><li>• Kommunen sin tilgjengelighet</li><li>• Betydningen av saksbehandler (Personavhengighet)</li><li>• Tillit og enkelte fiendtlige holdninger mot eiendomsutviklere</li><li>• Uforutsigbar prosess</li><li>• Kommunen skal ikke være planleggere</li></ul>

## 5. DISKUSJON

Hensikten med dette kapittelet er å diskutere de presenterte funnene opp mot den relevante litteraturen som ble skrevet om i kapittel to, i tillegg til egne refleksjoner og synspunkter. Oppgavens forskningsspørsmål har gitt grunnlaget for drøftingen, og rekkefølgen er lik som den samlede presentasjonen av resultatene og funnene fra både kommune og eiendomsutvikler.

1. Reguleringsprosess - *I hvilken grad legger dagens reguleringsprosess opp til samspill?*
2. Faglig bakgrunn, rolleforståelse og samspill - *Hvordan opplever kommune og eiendomsutvikler samspillet?*
3. Barrierer for samspill - *Hvilke barrierer forhindrer samspill?*

### 5.1 Forskningsspørsmål 1: I hvilken grad legger dagens reguleringsprosess opp til samspill?

#### 5.1.1 Prosessens muligheter til samspill

Det fremkommer tydelig fra både teori og empiri at økt samspill er noe som er ønskelig i reguleringsprosessen, og at dette er mest hensiktsmessig i tidligfase. Det som likevel ikke er like klart, er hvilke muligheter man har til samspill og hvilke muligheter det kan gi i en reguleringsprosess. Jensen (2009, s. 96) forklarer at PBL regulerer den lovfestede eller formelle kontakten mellom partene i en plansak, men denne kontakten er forholdsmessig begrenset, og er ikke tilstrekkelig til å kunne defineres som god kommunikasjon. Det er derfor opp til hver enkelt kommune hvordan de legger opp prosessen ut over det som er fastsatt i PBL.

Slik prosessen er i dag, er det tydelig at oppstartsmøtet er sentralt for hvordan samspillet i prosessen blir. Oppstartsmøtet betraktes ofte som starten på samspillet mellom partene, og det kan sies at det er her de sammen skal legge grunnlaget for samspillet videre i prosessen. I forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2017a) blir også oppstartsmøtet utpekt som en viktig begivenhet for samspillet. Der fremkommer det at oppstartsmøtet skal resultere i et referat som skal gi klare angivelser for blant annet samarbeid og fremdrift i planprosessen. Det kan dog stilles spørsmål til hvorvidt dette blir gjort i praksis. Selv om forskriften med dette har gode intensjoner, er det lite fra empirien som tilsier at det faktisk blir gjort, heller tvert imot.

En av informantene fra en kommune mente at et godt samspill var mulig, forbeholdt at man «følger prosessen». Det ble ikke utdypet hva vedkommende mente med dette, men det kan tolkes som at hvis man følger punktene i forskriftens § 2, eks. tilrettelegging for samarbeid og fremdriftsplan, så muliggjør dette for et godt samspill. Problemet her er at det ikke er spesifisert noen arbeidsmetodikk for hvordan man skal forholde seg til disse punktene. Det er igjen, opp til hver enkelt kommune. Empirien kan tyde på at det også er store forskjeller innad i hver enkelt kommune, ettersom hvilken saksbehandler man blir tildelt. Muligens ville en nasjonal standard for hvordan man løser momentene til oppstartsmøte gjort prosessen mer lik og forutsigbar, samtidig som det kunne ført til at de gode intensjonene til forskriften (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a) blir operasjonalisert.

Fra empirien fremkommer det flere forslag til hvordan man kan oppnå samspill. Dette innebærer spesielt møtet før oppstartsmøtet, kalt planforhåndskonferanse. Videre nevnes kvartalsvise fellesmøter med kommune og utviklere, hvor begge parter kan forklare og utdype om planer og framtidsutsikter. Begge disse tiltakene er muligheter for økt samspill, men det forutsetter at begge parter møter forberedt og er åpne i sin kommunikasjon. Det trenger derimot ikke å være formelle begivenheter i form av møter, for at et samspill skal forekomme. Det kan også være andre enkle tiltak som ikke trenger hjemmel i lov. Kanskje burde partene blitt flinkere til å informere hverandre om egen prosess. Eksempelvis kunne utvikleren informert sin saksbehandler at vedkommende, om en måned, vil motta komplett planforslag. Dette kan da medføre at saksbehandler blir bevisst på at det innen kort tid kan bli mye å gjøre, og dermed får anledning til å forberede seg.

### 5.1.2 Tidligfasens innvirkning på samspill

Ifølge Nordahl (2009, s. 109) vil den innledende fasen i reguleringsprosessen være viktig for hvordan prosessen vil forløpe, og eiendomsutvikleren bør på et tidlig tidspunkt etablere kontakt med kommunen for å avklare relevante forhold og omfang. Det fremgår fra empirien

med både eiendomsutvikler og kommune at behovet for samspill, som tidligere nevnt, er størst i den tidlige fasen av reguleringsprosessen. Aktørene definerer derimot tidligfase noe forskjellig, men empirien tyder på at det kan være i tiden før og rundt oppstartsmøtet. Årsaken til at det nettopp er dette tidspunktet hvor det er størst behov kan ses i sammenheng med figur 5 (Betydningen av tidligfase). Dersom man forsøker å se reguleringsprosessen i lys av denne figuren, kan man tolke det som at usikkerheten i reguleringsprosessen er høyest på et tidlig tidspunkt, og dette medfører også at reguleringsrisikoen for en eiendomsutvikler er høy. Ifølge Samset (2008) vil usikkerheten avta etterhvert som man får informasjon. Dette er noe som også fremgår i funn fra kommunene, ved at man tidlig skal avklare relevante forhold, målsettinger og premisser.

Empirien viser at flere kommuner har innført en såkalt «planforhåndskonferanse» hvor formålet kan sies å være et forsøk på nettopp å etablere et bedre samspill tidlig gjennom avklaringer, og redusere risikoen for at en eiendomsutvikler nedlegger for store ressurser for tidlig. Selv om eiendomsutviklerne på lik linje med kommunen ønsker et samspill tidlig, fremgår det fra empirien at det er en oppfatning fra kommunen om at det er for få utviklere som benytter seg av planforhåndskonferanse, og at dette er negativt for deres samspill. Det kan være vanskelig å si sikkert hva som er årsaken til at ikke flere benytter seg av det, men det fremkommer fra empirien at det kan være flere potensielle årsaker.

Den første mulige årsaken til at eiendomsutviklere ikke benytter seg av planforhåndskonferansen kan skyldes at kommunens tilgjengelighet er for lav. Det har blitt uttrykt at det er vanskelig å skape en dialog med kommunen, og det fremgår misnøye ved at det er vanskelig å oppnå denne kontakten. En annen tolkning kan derimot være at eiendomsutviklere ikke får tilstrekkelig nytte av en planforhåndskonferanse. Man kan si at hensikten med planforhåndskonferansen er at den skal bidra til å avklare rammer og forutsetninger (Bergen kommune, 2018). Likevel fremgår det fra empirien at utviklerne ofte opplever at disse avklaringene ikke er endelige, og at de ofte blir «gått tilbake på», eller etterprøvd av kommunen. Hvilke avklaringer eiendomsutviklerne opplever som ikke-endelige fremgår av empirien at kan omfatte det meste, og at det kan gjelde føringer, krav eller forhold av både stor og mindre betydning. Spesielt uttrykker de misnøye dersom dette gjelder avgjørende krav, for eksempel MUA eller utnyttelsesgrad, da dette kan “velte” hele prosjektet. At avklaringene ikke er endelige kan tyde på at eiendomsutviklerne ikke får tilstrekkelig nytte av planforhåndskonferansen. Hensikten er at det skal bedre

forutsigbarheten i prosessen, men det kan egentlig tolkes som at det kan virke mot sin hensikt ved at avklaringene ikke er endelige, og dermed potensielt kan hindre eller forverre prosessens forutsigbarhet.

Selv om kommunene kategoriserer planforhåndskonferansen som uforpliktende kan en årsak til at det ikke benyttes i stor grad skyldes at utviklerne «frykter» at det er mer forpliktende enn som så. Utvikleren kan risikere at kommunen allerede tidlig stiller seg negative til deres forslag og tanker, og at de dermed vil stille strenge krav. Kommunen kunne eksempelvis på en planforhåndskonferanse fortalt utvikleren at det ikke går an å bygge på den aktuelle eiendommen, og dette medfører da at utvikleren ikke kan komme tilbake på et senere tidspunkt med planer om dette. Kommunene gis ved forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering adgang til å stoppe saker til oppstartsmøte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Denne forskriften gir kommunen grunnlag for å stoppe saken dersom en utvikler da skulle ønske å bygge på eiendommen med henvisning til hva de allerede har blitt fortalt.

På bakgrunn av dette kan man, selv om forskriften har til hensikt å bidra til økt samarbeid i planprosessen, stille spørsmål om den gjør det ved at eiendomsutviklere kan unnlate å delta på en planforhåndskonferanse. Dette fordi man allerede på et tidlig tidspunkt er skeptisk til om kommunen stopper deres sak. På en annen side må dette betraktes som positivt ved at man får tidlige avklaringer, noe eiendomsutviklerne også ønsker. Avklaringer som derimot stopper prosjektet vil nok for en eiendomsutvikler ikke være ønskelig, og en mulig tolkning kan dermed være at eiendomsutvikleren opplever det som lettere å få medhold dersom man fremlegger et planinitiativ til oppstartsmøtet. Da de på dette stadiet vil ha et mer beskrivende planinitiativ som tydelig kan vise hva de ønsker å gjøre, og muligens kan overbevise kommunen om å utvikle områder de i utgangspunktet stiller seg negative til. En annen mulig tolkning kan derimot være at dersom initiativet strider mot KPA eller de overordnede føringene, arbeider eiendomsutviklerne i større grad med politikere enn kommunen.

### 5.1.3 Prosjekt i prosess

Ifølge Leikvam og Olsson (2014, s. 105) er ikke planprosessen fastsatt i lov, og dette medfører at de ulike kommunene kan praktisere prosessen ulikt. Funn fra intervju med eiendomsutviklerne kan også tyde på at selv om man er flink til å skape gode



reguleringsprosesser i en kommune vil ikke dette nødvendigvis kunne overføres til en annen. Dette kan tyde på at de ulike kommunene praktiserer ulikt, og som Jensen (2009) viser til, kan dette ha sammenheng med at kommunene har stor frihet i sin organisering. Det medfører at det kan være et behov for å få fastsatt en arbeidsmetodikk for hvordan eiendomsutviklerne og kommunene skal samarbeide.

Veiledere som er utarbeidet for å effektivisere planprosessen, av Bygg21 (2017) og Norsk Eiendom (2015), viser til at man i større grad bør forsøke å få til en prosjektbasert tilnærming. Måten eiendomsutviklere organiserer sin virksomhet på er nettopp gjennom prosjekter, og i en reguleringsprosess må man derfor tilpasse sitt prosjekt til en prosess. Der man ved et prosjekt har spesifiserte målsettinger på hva man skal oppnå innen tid og til riktig kostnad, vil en prosess kjennetegnes av at man skal optimalisere (Samset, 2008). Både Bygg21 og Norsk Eiendom presiserer i sine veiledere at man bør forsøke å organisere reguleringsplanen som et prosjekt der man skal ha tydelige roller og prosesser, fastsette mål sammen og etablere fremdriftsplan. Empirien kan også tyde på at dette er noe eiendomsutviklerne ønsker, og at en stor del av deres ønske med samspill nettopp er å få formet felles mål og milepæler for fremdrift sammen med kommunen.

*«Nei, fremdrift, det ordet eksisterer ikke for dem. Det å få en dato fra dem er helt umulig.» - Eiendomsutvikler*

Empirien kan derimot tyde på at dette er vanskelig å få til sammen med kommunen, og man kan stille spørsmål til om forslagene som blir presentert av Bygg21 og Norsk Eiendom ved en prosjektbasert tilnærming vil fungere i praksis. Særlig fremkommer dette gjennom eiendomsutviklerens misnøye over at kommunen «aldri» ønsker å forplikte seg til fremdriftsplaner. Som det fremgår av figur 2 (Eksempel på saksgang og møtepunkter for reguleringsprosessen) finnes det noen lovpålagte frister for både saksbehandling og vedtak. Imidlertid kan empirien tyde på at hva eiendomsutvikler savner ved fremdrift er knyttet til hva som går utenfor de lovpålagte fristene, og hvordan man skal samarbeide videre. Den nye forskriften om behandling av private detaljreguleringsforslag redegjør derimot for at man i oppstartsmøtet skal ha en overordnet fremdriftsplan (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Det kan indikere at selv om man har utarbeidet en fremdriftsplan, følges den ikke, eller eventuelt at kommunene ikke forplikter seg tilstrekkelig til den.

Da eiendomsutvikling, ifølge Johansen (2009), er en kapitalkrevende bransje med høy risiko, er det naturlig at eiendomsutvikleren har et ønske om å ha en viss forutsigbarhet, noe som kan skapes gjennom fremdriftsplaner. Selv om det oppleves vanskelig for en eiendomsutvikler å diskutere fremdrift med kommunen fremkommer det likevel tilfeller hvor de gjennom jevnlig arbeidsmøter har fått til en viss type fremdriftsplan. Funn fra intervju viser til at kommunene mener at det burde være relativt enkelt å få avtalt arbeidsmøter, og at det har stor nytte. Jevnlige arbeidsmøter trekkes også frem av eiendomsutviklere som nyttig, men empirien kan tolkes som at dette ofte kan være vanskelig å avtale.

Bygg21 og Norsk Eiendom viser også til at man tidlig bør etablere felles målsettinger med kommunen. Empirien kan derimot tyde på at også dette kan være vanskelig i praksis. En kommune betegnet det å etablere felles målsettinger med eiendomsutvikleren som «hund og katt», og dette kan indikere at det er vanskelig å oppnå, eller eventuelt at de har for ulike standpunkter om hva som er viktigst å oppnå. Dette synet virker derimot ikke og deles fra alle de øvrige informantene, men at det er varierende hvorvidt man både klarer, og eventuelt ønsker, er det enighet i. Funn fra intervju viste til at kommunen betrakter enkelte forslag som «planforslag på en serviett» som kan stride med overordnede føringer, og det kan være blant årsakene til at det er varierende i hvor stor grad kommunene ønsker planen. Et annet moment i henhold til prosjekter som strider mot overordnede føringer, kan være at saksbehandler i mindre grad har en reell posisjon til å forhandle dersom planinitiativet strider mot den kommunale planstrategien, eller eventuelt at initiativet befinner seg i «gråsonen». Det kan dermed indikere, som det påpekes gjennom empirien, at eiendomsutviklerne i slike tilfeller bør sende forespørsel til politikere for å se om de deler deres målsetting. Funn fra intervju med eiendomsutviklere viser derimot at det er kritisk å etablere, og årsaken til dette kan ses i sammenheng med hva Leikvam og Olsson (2014, s. 19) mener med at felles målsettinger vil kunne styrke både oversikt, fremdrift og fortjeneste. Dersom prosjektet derimot er ønsket fra kommunens side, og dermed i tråd med deres overordnede strategi eller føringer, tyder empirien på at det er enklere å etablere felles målsettinger. Dette kan indikere at kommunen i slike tilfeller vil ta en mer proaktiv rolle.

Oppsummert kan det tolkes som at selv om det utvilsomt er viktig å etablere fremdriftsplaner og felles målsettinger med kommunen kan dette være vanskelig å få til i praksis for en eiendomsutvikler. Det kan derfor indikere at den prosjektbaserte tilnærmingen i en

reguleringsprosess ikke fungerer i like stor grad som det er ønskelig. Det kan derimot også tyde på at denne arbeidsmetoden ikke er å foretrekke for kommunene, da de ofte ikke ønsker å forplikte seg til fremdriftsplaner eller i like stor grad etablere felles målsettinger med eiendomsutviklerne.

## 5.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan opplever kommune og eiendomsutvikler samspillet?

### 5.2.1 Aktørenes rolle- og oppgaveforståelse

En av forutsetningene for å oppnå vellykkede reguleringsprosesser er, ifølge KMD (2018), at aktørene har forståelse for hverandres roller og oppgaver. Empirien viser også at tilstrekkelig rolle- og oppgaveforståelse er et kjennetegn på vellykkede reguleringsprosesser. Viktigheten fremkommer også gjennom tabell 4 (oppgavens kodeord og antall treff) som viser at utvikler og kommune hadde henholdsvis 46 og 93 treff på rolle- og oppgaveforståelse. Disse tallene er noe skjevfordelt, og det kan indikere at det er viktigere for kommunen at man har tilstrekkelig rolle- og oppgaveforståelse for å få til et godt samspill enn eiendomsutviklerne. Med dette som bakgrunn er det interessant å finne ut hvordan aktørene beskriver kommunen og eiendomsutviklerens rolle og oppgave, og om det eventuelt er ulike oppfatninger.

Gjennom funnene fremgår det at kommunene beskriver sin egen rolle tilnærmet likt som Bygg21 (2017) beskriver det offentlige perspektivet. Kommunen skal ivareta allmennhetens interesser, og sikre at behandling og vedtak følger loven og dens intensjoner, overordnede retningslinjer og gjeldende arealplan. Unntaket som derimot ikke fremgår like tydelig fra Bygg21 (2017) sitt perspektiv er hva enkelte i kommunen mener med «prosessveileder», og at kommunen også skal fasilitere, veilede og opplyse i prosessen. Eiendomsutviklerne beskriver rollen til kommunen relativt likt med hvordan kommunen selv beskriver sin egen rolle, og det kan tolkes som at de begge har lik oppfatning av hva som inngår i kommunens rolle og oppgaver. Likevel mener enkelte av eiendomsutviklerne at kommunen ikke alltid forstår sin egen rolle, og dette begrunnes i at kommunens rolle ikke er å planlegge prosjektene for utvikleren. Dette samsvarer med hva kommunen selv mener går utenfor deres rolle. Det er interessant at begge aktørene trekker dette frem som «feil», eller en misforståelse ved kommunens rolle. Der kommunen mener at man gjør eiendomsutvikleren en

«bjørnetjeneste» ved å planlegge prosjektene deres, kan funnene fra eiendomsutviklerne tolkes som at dette heller ikke er ønskelig fra deres side.

Eiendomsutviklerne beskriver sin egen rolle ved at det er de som har hovedansvaret for prosessen, og at deres oppgave er å produsere selve planen med bistand fra sine konsulenter i samråd med kommunen. Dette kan ses i sammenheng med hvordan kommunene beskriver eiendomsutvikleren sin rolle og oppgaver, ved at man skal koordinere og benytte seg av dyktige konsulenter samtidig som man skal være åpen for de innspill kommunen kommer med. At eiendomsutviklerne viser til at de har hovedansvaret for prosessen kan relateres til hvordan Bygg21 (2017) definerer eierperspektivet (forslagsstillers perspektiv). De viser til at det er eiendomsutvikleren som initierer til utvikling og transformasjon av et område, eller en eiendom. Eiendomsutvikleren sin samfunnsrolle blir også påpekt fra kommunen, og som viktig fordi kommunen selv ikke har ressurser til å utvikle. Dette samsvarer med hva Jensen (2009, s. 98) viser til, ved at nyskaping, transformasjon og utvikling av arealer i dag forventes og utføres fra private, og at kommunene selv ikke har denne kapasiteten.

Eiendomsutviklerne viser videre til sin egen samfunnsrolle ved at de ønsker å skape en god by eller gode boligfelt sammen med kommunene, men dette forutsetter at det er gjennomførbart. Funnene kan tolkes slik at kommunene mener at utvikleren har større forståelse vedrørende hva som er gjennomførbart, og at en av oppgavene til utvikleren derfor er å føre dialog med kommunen, slik at de får innsikt og forståelse for hva som kreves for at planen skal være gjennomførbart. Det kan derimot virke som om aktørene har ulike oppfatninger av gjennomførbart, og der eiendomsutvikleren ser på det økonomiske aspektet, virker kommunene i større grad å vurdere gjennomførbart ut ifra de overordnede retningslinjene og kommuneplanen. Jensen (2009, s. 105) peker på denne problematikken ved at de økonomiske forutsetningene for gjennomføring er en av hovedutfordringene ved reguleringsprosessen. Det fremkommer også fra en undersøkelse gjort av KMD (2017c) at av uenighetene som forekommer oftest mellom kommune og eiendomsutvikler finner man rekkefølgekrav, utnyttelsesgrad og krav til infrastruktur. Samtlige av disse kan sies å være tilknyttet lønnsomheten til eiendomsutvikleren, og empirien tilsier at det ofte er de økonomiske aspektene som skaper utfordringer i deres reguleringsprosess.

## 5.2.2 Kompetanse

Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for utforming av planløsninger blir trukket frem av KMD (2018) som en viktig forutsetning for vellykkede reguleringsplanprosesser. Dette er noe også empirien støtter, da representanter fra begge parter kommenterte at det er viktig med høy kompetanse for et godt samspill.

Funnene fra intervjuene viser at eiendomsutviklerne mener at kommunene generelt har høy kompetanse innenfor sine egne fagfelt. Noen mener likevel at mange av saksbehandlerne mangler kunnskap om det kommersielle. At de ikke har forståelse for at utviklere må tjene penger, og hvor mye forskjellige tiltak og krav kan påvirke prosjekter. Funn fra empirien tilsier at det er tilfeller hvor saksbehandlers utsagn kan tilsi lav forståelse for det kommersielle aspektet av eiendomsutvikling:

*«Det er sikkert ikke urealistisk at man regner på prosjektene slik at man får 15-20% avkastning, og det er mye. Om vi tenker på hva slags rente vi får for pengene våre i banken, og det er det som ofte blir hindring.» - Kommune*

Det å sammenligne avkastningen ved et eiendomsutviklingsprosjekt med ordinær innskuddsrente i banken, kan for en kommersiell eiendomsutvikler virke uforståelig. Det kan likevel underbygge utviklerens påstander om saksbehandlers manglende forståelse for det kommersielle ved eiendomsutvikling. Noe saksbehandleren fra utsagnet også selv var enig i, og ønsket økt kunnskap om. Det kan likevel diskuteres hvor mye kommersiell kompetanse man kan forvente av en saksbehandler; hvor mye de eventuelt ville fått bruk for det, eller hvor mye det er ønskelig at de bruker det ved saksbehandling. En av utviklerne mente at saksbehandlerne ikke nødvendigvis manglet forståelsen, men at det kunne virke som om de ignorerte det. Det er ikke en del av kommunens rolle å påse at utvikler tjener penger, og det er nok heller ikke ønskelig at kommunen skal senke fastsatte krav for at utviklere skal få høyere avkastning. Det kan likevel tenkes at økt kompetanse, i form av kommersiell forståelse, vil kunne bidra til bedre kommunikasjon og tillit mellom partene.

Kommunen oppfatter at eiendomsutviklere også har generelt høy kompetanse innenfor sine fagfelt. Det fremkommer likevel at kompetansen til plankonsulentene, som utformer planene, er mer varierende. Saksbehandlerne opplever at eiendomsutviklerne ikke alltid er gode nok

på å benytte seg av dyktige plankonsulenter. De mener også at det ikke er overraskende da det ikke er noen reell form for godkjenning eller krav til hvem som kan utforme planene. Kravet i PBL er at de skal være «fagkyndig», uten videre beskrivelser eller krav til hva som inngår i begrepet. En sentral godkjenningsordning for planforetakene blir fremmet som et forslag for å motvirke dette problemet.

Ut ifra teorien fremkommer det at kompetanse ikke bare handler om kunnskap, men også om utdanning, erfaring, forståelse, sosiale egenskaper, holdninger og verdier (Le Deist og Winterton, 2005). Det er tydelig at partene anser hverandre som kompetente, men at de har kompetanse på forskjellige områder. Empirien tyder på at partene kan bli frustrerte over at motparten ikke innehar nok kunnskap eller forståelse overfor hverandres fagekspertise. Eksempelvis blir saksbehandlere frustrert over at eiendomsutviklerne ikke har nok kunnskap om overordnede retningslinjer de må følge. På den andre siden blir utviklerne frustrert over at saksbehandlere ikke har nok forståelse for det kommersielle. Dette kan komme av at de jobber med den samme planen, og muligens forventer at motparten har samme kompetanse som seg selv.

Fra empirien fremkommer det at samspillet ofte fungerer bedre når en av partene har jobbet «på den andre siden av bordet» tidligere. Kanskje bør partene bli bedre på å jobbe med reguleringsplanarbeid som et tverrfaglig samarbeid, og være mer bevisst på at motparten ikke alltid har samme bakgrunn og kompetanse som seg selv. Det er muligens ønskelig at saksbehandlere skal ha erfaring innen eiendomsutvikling, og utviklere erfaring innen saksbehandling. Å kreve at alle har jobbet i både kommunen og i det private er nok ingen sannsynlig løsning. Det kan likevel tenkes at en form for kompetanseutveksling, eksempelvis hospitering eller seminar, ville hatt positiv innvirkning på partenes samspill.

### 5.2.3 Kommunikasjon

God kommunikasjon betegnes som en forutsetning for å gjennomføre en vellykket reguleringsplanprosess (KMD, 2018). Det blir også ansett som en av de viktigste faktorene for et godt samspill (Hansen, 2019), og tabell 4 (oppgavens kodeord og tabell) viser at kommunikasjon var det aktørene trakk oftest frem under intervjuene. I reguleringsprosessen benyttes det mange forskjellige former for kommunikasjon, avhengig av hvilken situasjon partene er i. Funnene fra intervjuene virker delvis å samsvare med teorien når det gjelder

hvilket format av kommunikasjon som er best egnet. Altså at det er situasjonsbestemt, men at formell muntlig kommunikasjon, i form av møter, egner seg best i de fleste situasjoner (Jonassen og Kwon, 2001).

Empirien viser at noen forutsetninger må på plass for at møtene skal være hensiktsmessige. Spesielt blir det trukket frem at partene må være godt forberedt på hva som skal tas opp, og da selvfølgelig at det er satt en agenda som sier hva som skal gjennomgås i møtene. Det er også tydelig at partene mener det er viktig at det stiller representanter som har kompetanse og erfaring. Fra kommunenes side er det ønskelig at utvikler stiller med en representant som har tilstrekkelig planfaglig kompetanse, for å kunne forstå fagbegrep og sammenhengen mellom planer og krav. For eiendomsutviklerne er det viktig at saksbehandlerne har faglig trygghet for å kunne ta beslutninger på møtene, og at disse beslutningene ikke blir «gått tilbake på». Dette er en problemstilling kommunene er kjent med, og kaller det et dilemma; hvis kommunen ikke tar beslutninger på møtene, blir de ansett som ubesluttsomme, men det aksepteres likevel ikke at de gjør feil beslutninger som de må gå tilbake på.

Fra DIAD-modellen fremkommer det at mangfold av interessenter og aktører kan være en viktig forutsetning for god kommunikasjon og samarbeid (Innes og Booher, 2010). Dette er noe empirien støtter, men de to partene har noe forskjellig syn på hvem som er viktigst å inkludere i prosessen. Kommunene er tydelige på at de ønsker medvirkning fra berørte interessenter, som naboer. Noen av utviklerne nevner også dette, men de er noe mer fokusert på at man må inkludere andre aktører. Spesielt trekker de frem aktører med ekspertise innen forskjellige fagretninger, og at kommunen i større grad bør lytte til dem ved saksbehandling. På en annen side kan de også bli frustrerte når kommunen rådfører seg med andre instanser. Dette gjelder spesielt hvis saksbehandler blir for opphengt i én fagmann sin formening, og angivelig ikke klarer å se det holistiske bilde.

Fra intervjuene blir det påpekt at kommunikasjonen må være reell, og de fleste er enig i at begge parter må være åpne om sine intensjoner for å få til et godt samspill. Dette kan ses i sammenheng med DIAD-modellens forutsetning om autentisk dialog (Innes og Booher, 2010). At begge parter deler hverandres kunnskap uten å holde tilbake informasjon. Alle som er intervjuet var tydelige på at de er åpne om sine intensjoner og ønsker. Likevel fremkommer det at noen er «redde» for at saksbehandler skal «forelske seg» i et alternativt planforslag, og derfor unnlater å være åpne om alle utkastene de har utarbeidet. Dette kan

muligens ses i sammenheng med graden av tillit mellom partene, hvor mye de ønsker å dele med hverandre, spesielt da hvor mye utvikler ønsker å dele med kommunen.

#### 5.2.4 Tillit

Fra teorien fremkommer det at tillit er en viktig faktor for etablering av gode relasjoner (Karlsen, 2013). Videre blir tillit trukket frem som en forutsetning for samspill i reguleringsplanprosesser av KMD (2018). Dette er utspill som i stor grad støttes av empirien, hvor mange av informantene fremmer tillit som viktig for samspillet. Det er derfor interessant å diskutere hvordan tilliten mellom kommune og eiendomsutvikler er i praksis, og hvordan det kan påvirke samspillet.

Informantene har delte meninger vedrørende hvordan de opplever tilliten, men gjennomgående uttrykker kommunene at det er større tillit enn hva utviklerne gjør. Hva dette kommer av er uvisst, men det kan være at de tolket spørsmålet noe annerledes. Resultatene viser at kommunene ofte kan ha tillit til enkeltutviklere, men mindre tillit til bransjen generelt. Det mener i hvert fall flere av utviklerne, og de mener dette er noe bransjen selv kan ha skylden for, ved at noen mindre seriøse aktører tidligere kan ha utnyttet kommunens tillit. Selv om alle de intervjuede utviklerne mener de selv ikke har gjort det, mener de at dette er noe de blir «straffet» for. Altså at de blir møtt med skepsis og lav tillit fordi andre aktører har opptrådt uredelig tidligere. Kommunene bekrefter at de kan ha tillit til enkeltutbyggere, og at de ofte har det, men at de ikke vil være naive. Problemet er at det ikke alltid er de som regulerer som ender opp med å bygge ut, og at de derfor må behandle saken med tanke på «worst case scenario». På den måten kan det sies at kommunen bekrefter utviklernes oppfatning av at andre useriøse aktører ødelegger for dem. Dette kan muligens begrunne forskjellen i opplevd tillit, ved at kommunen egentlig har tillit til en utbygger, men at de i mindre grad tar hensyn til det fordi hvilken som helst utbygger kan kjøpe tomten etter den er regulert.

Resultatene indikerer at lav tillit påvirker samspillet ved at partene jobber mer på hver sin «tue», hvor reguleringsprosessen er preget av forhandlinger fremfor samarbeid. Dette kan ses i sammenheng med Mohr og Spekmans (1994) teori om at lav tillit kan medføre lavere villighet til å samarbeide. En følge av dette kan være at utvikler ikke ønsker å inkludere kommunen tidlig, og utarbeider store deler av planen uten innspill fra kommunen. På den



andre siden kan en følge være at kommunen krever større detaljeringsgrad fordi de er «redde» for at utvikler vil utnytte eventuelle friheter i planen. Eller at kommunen tror at utvikler søker om mer enn de tror de kan få godkjent, for at de skal ha et bedre utgangspunkt ved videre forhandlinger. Utviklerne mener også at lav tillit medfører at kommunene setter rekkefølgekrav som virker unødvendige. For eksempel at de må bygge lekeplass før de får bygge boligene. Ingen får bruke lekeplassen mens det bygges, men utviklerne tror det kan være at kommunene er redde for at de ikke bygger lekeplassen hvis de ikke setter det som rekkefølgekrav.

Fra empirien fremkommer det at åpenhet mellom partene er en av de fremste virkemidlene for å øke tilliten. Dette inkluderer at utbyggere er tydelige og ærlige på hva de ønsker å bygge, ikke søke om mer enn de mener er riktig. Kanskje kommunene også burde være flinkere på å være åpne og inkluderende om sine prosesser, da utbyggere ofte venter i lengre perioder på kommunen uten å vite noe som helst om hva kommunen gjør. Videre fremkommer det fra empirien at evaluering kan være et virkemiddel for økt tillit. Dette ved at man kan tydeliggjøre momenter i prosessen som fører til kvalitet i prosjektene, og man over tid kan se at partene leverer som avtalt. Dette kan ses i sammenheng med Difis (2019) utspill om at evaluering av prosesser kan medføre bedre samspill mellom deltakende aktører. Det kan her være aktuelt å evaluere både resultatet av prosessen, men også prosessen i seg selv og hvordan samspillet mellom partene har fungert. Eksempelvis kunne man tatt utgangspunkt i Difis (2019) evalueringstabell, som innehar mange viktige momenter for samspill.

Andre faktorer som tyder på at man kan øke tilliten, er at partene klarer å benytte seg av hverandres kompetanse, og inkludere hverandre i prosessen. Dette vil være et samspill mellom kommunikasjon, kompetanse og tillit. Alle de tre faktorene er avhengig av hverandre, og spesielt vil kommunikasjon og tillit ha stor sammenheng. Empirien antyder at riktig kompetanse og vedvarende god kommunikasjon kan øke tilliten mellom partene. Dette kan ses i sammenheng med Karlsens (2013) utspill om at kommunikasjon og kompetanse er viktige faktorer for økt tillit.

## 5.3 Forskningsspørsmål 3: Hvilke barrierer forhindrer samspill?

### 5.3.1 Lav tilgjengelighet

Funnene viser at eiendomsutviklerne opplever kommunens lave tilgjengelighet som en barriere for samspillet. Hvilken kapasitet kommunene i utvalget har er ikke undersøkt, men Jensen (2009, s. 98) viser til det som kan tolkes som en generell oppfatning ved at kommuner ikke vil ha ressurser til å påta seg alt reguleringsarbeid. Empirien støtter også dette ved at rollen til kommunen ikke er å planlegge, men at man skal veilede, fasilitere og opplyse i reguleringsprosessen. Imidlertid vil dette forutsette at partene oppnår en god dialog, noe utviklerne hevder er utfordrende.

Flere opplever at det er vanskelig å kontakte saksbehandler for å konferere om mindre forhold som de gjerne vil ha oppklart over telefon. I noen kommuner kan man kun ringe saksbehandler innenfor de gitte telefontidene. Dette blir trukket frem som en av årsakene til at det er vanskelig å kontakte saksbehandler. Hensikten med de fastsatte telefontidene er at saksbehandlerne skal bruke mindre tid på å snakke i telefon slik at de kan bruke mer tid på saksbehandling, og på den måten forkorte saksbehandlingstiden. Om dette er en god løsning vil bero på en helhetsvurdering av hva som anses viktigst: tilgjengelighet og bedret samspill, eller kortere saksbehandlingstid. Hvilken effekt telefontidene har hatt på behandlingstiden er ikke undersøkt, men for at det totalt sett skal være hensiktsmessig bør den være betydelig.

Det er imidlertid ikke kun telefontider utvikleren uttrykker misnøye ved angående kommunens tilgjengelighet. Det kan også være utfordrende å avtale møter med kommunen, enten det gjelder planforhåndskonferanse, oppstartsmøte eller arbeidsmøter. Det er kanskje heller ikke så rart, da ingen av disse møtene har formelle frister for når det bør gjennomføres. Særlig planforhåndskonferanse og arbeidsmøter vil kunne kategoriseres som frivillige møter, og det kan dermed være vanskelig å kreve en spesifikk tidsfrist. Oppstartsmøtet er derimot ikke et frivillig møte i den sammenheng, men har likevel, som KMD (2018) viser til, ingen formell frist utover at det skal gjennomføres innen «rimelig tid». En mulig løsning for å bedre tilgjengeligheten samt forutsigbarheten til eiendomsutvikler kan dermed være å lovfeste fristen. Norsk Eiendom (2015) har foreslått det, og at det bør være åtte uker fra man anmoder. Hvorvidt fristen bør økes eller reduseres fra åtte uker gir ikke denne studien grunnlag for å svare på, og det kan tenkes at det vil kreves ytterligere forskning.

Hvor tilgjengelige saksbehandlerne er virker ikke å være utelukkende avhengig av kommunens rutiner og retningslinjer, men også i stor grad personavhengig. Empirien viser at det er stor forskjell på hvordan saksbehandlere kommuniserer, og hvor tilgjengelige de er. Mye tyder på at saksbehandlers preferanser for kommunikasjon er det avgjørende for hvor tilgjengelige de er. Noen liker hyppig kontakt gjennom flere kommunikasjonskanaler, mens andre ønsker å holde kommunikasjonen begrenset til det formelle og fastsatte. Det kan også være at de forskjellige saksbehandlerne har forskjellige kommunikasjonsevner, noen er bedre på å kommunisere enn andre.

Kommunikasjonsevner er ikke noe kommunene ser spesifikt etter ved ansettelser, og det kan nok heller ikke forventes. Empirien viser likevel enkelte tiltak som kan gjøres for at opplevd tilgjengelighet forbedres. Et typisk eksempel er når utvikler sender mail til kommunen om noe de trenger å få behandlet, men ikke får tilbakemelding før om to uker. Problemet i dette eksempelet er ikke nødvendigvis at det tar to uker å få behandlet saken, men at de ikke får noen tilbakemelding på at meldingen er kommet frem. I slike tilfeller vil utviklere ofte føle at de har blitt ignorert eller glemt, da to uker kan føles lenge for en tilbakemelding over mail. Dersom de hadde fått en bekreftelse på at forespørselen var mottatt, men at det er travelt og det kan ta litt tid, ville muligens utviklerne opplevd tilgjengeligheten som bedre.

Resultatene viser at det kan være vanskelig for eiendomsutviklere å få direkte kontakt med de som tar beslutninger, og at det kan oppleves som en barriere for samspillet. Dette er spesielt i tilfeller hvor saksbehandleren må forhøre seg med andre etater, og det i realiteten er de som tar beslutninger. I slike situasjoner må utviklerne først forklare situasjonen til saksbehandler, som senere videreformidler til den aktuelle instansen. Problemet med dette er at informasjonen kan bli forringet eller fremført på en annen måte enn hvordan utvikleren gjorde det. Dersom det var enklere å få møte de rette instansene, sammen med utvikler og saksbehandler, vil dette altså kunne føre til bedre kommunikasjon, raskere beslutninger og færre misforståelser.

### 5.3.2 Betydningen av saksbehandler

Funn fra intervju med både kommunene og eiendomsutviklere viser til en enighet blant aktørene om at saksbehandler har stor betydning for hvordan samspillet i

reguleringsprosessen blir. Det virker å være samme enighet blant aktørene om at dette ikke utelukkende gjelder saksbehandlere, men også hvilken fagkyndig eiendomsutviklerne benytter seg av. Årsaken til at det har betydning kan sies å være de menneskelige og personlige egenskapene, og at hvert enkelt individ naturligvis vil ha ulike kommunikasjonsevner, ulik tilnærming til samarbeid og generelt ulike erfaringer som preger dem. Dette fremgår også av Nordahl (2009, s. 115) ved at samspillet i reguleringsprosessen mellom kommune og utvikler vil preges av saksbehandler sine personlige forutsetninger og preferanser.

Det virker derimot å være en uenighet blant aktørene om at hvilke krav som blir stilt skyldes saksbehandleren. Kommunen på den ene siden mener at det ikke vil ha en innvirkning på hverken hvilke krav som blir stilt, eller utfallet av saken. Eiendomsutviklerne, derimot, virker ikke å dele denne oppfatningen. Deres svar samsvarer med hva deltakerne i undersøkelsen foretatt av KMD (2017c) viser til, ved at eiendomsutviklerne også der mente at saksbehandleren hadde stor innvirkning for hvilke krav som stilles, og utfallet av saken. Dette uttrykkes det misnøye ved. Etter utviklers syn kan overordnede retningslinjer og eksempelvis MUA-krav, som det fremgår av empirien, tolkes ulikt blant saksbehandlere, og dette kan være en mulig årsak til at utvikleren oppfatter betydningen av saksbehandler som høy. Det trenger nødvendigvis ikke kun være krav, og det fremgår av empirien at eiendomsutviklerne mener det er stor grad av «synsing» i forhold til de ulike momentene i planen. Nordahl (2009, s. 115) viser at saksbehandlers skjønnsvurdering kan utgjøre en tilleggsrisiko for eiendomsutvikleren. At informasjon tolkes annerledes kan ha sammenheng med hva Kaufmann og Kaufmann (2009) viser til ved at individets persepsjon vil ha stor betydning. Kommunene understreker derimot at de er flinke på likebehandling, og dette skulle da tilsi at individets eller saksbehandlers persepsjon vil være av mindre betydning. Likevel kan empirien imidlertid tyde på eiendomsutviklerne er av en annen oppfatning.

Empirien kan tolkes som at eiendomsutviklere foretrekker å arbeide med saksbehandlere som er erfarne, eller med andre ord saksbehandlere som har intern autoritet. Det samsvarer med hva tidligere forskning fra Solheim og Johansen (2018) viser til. Man opplever at erfarne saksbehandlere i mindre grad «går tilbake» på beslutninger, eller uttaler seg med forbehold. Kommunene virker å være enig i at erfarne saksbehandlere foretrekkes blant utviklere, og at det skyldes at nye saksbehandlere er redde for å gjøre feil. At årsaken til at erfarne saksbehandlere, eller eventuelt de med intern autoritet foretrekkes virker å ha sammenheng

med hva Solheim og Johansen (2018) viser til ved at kommunen har en «nullfeilsorientert arbeidskultur» (Forskningsrådet, 2012). Dette kan indikere at feil ikke tillates, og en slik arbeidskultur kan tyde på at nye saksbehandlere ikke «tør» å uttale seg, og dermed vil eiendomsutvikleren oppleve saksbehandleren som lite konstruktiv.

Funn fra intervjuene viser at det ikke er uvanlig i en reguleringsprosess at det blir bytting av saksbehandler underveis. Ikke nødvendigvis bare én gang, men opptil flere. Det fremgår fra empirien at det kan skyldes flere årsaker. Den naturlige årsaken er at reguleringsprosesser ofte går over lang tid, og at det dermed vil være naturlig med utskiftninger eller eventuelle permitteringer. Den andre årsaken fremgår gjennom empirien ved at saksbehandlere i kommunen besitter kompetanse som er attraktivt å få rekruttert til private selskaper som arbeider med utvikling, enten det gjelder selve eiendomsselskapet eller plankonsulentselskaper. Selv om utskiftninger kan være positivt ved at den «private siden» får forsterket sin kompetanse, kan samspillet i den nåværende reguleringsprosessen bli dårligere. På en annen side behøver det ikke nødvendigvis bli dårligere, og det kan også tenkes at dersom man tidligere har hatt fastlåste konflikter, kan en ny saksbehandler medføre nye perspektiver og tilnærminger. Empirien viser derimot til at det er krevende å bytte saksbehandler, og at dette er gjeldende for begge aktørene. Kommunen viser til at det er krevende å ta over saker som følge av at det er mye informasjon å sette seg inn i. Eiendomsutvikleren mener på den andre siden at bytting av saksbehandler ofte medfører en forlenget, og en tyngre prosess. Empirien kan dessuten tyde på at den nye saksbehandleren kan bringe inn nye eller andre krav enn hva den tidligere saksbehandleren stilte. Dette kan styrke tolkningen om at saksbehandler i tillegg til å ha stor betydning for samspillet, også kan ha innvirkning på hvilke krav som stilles.

Oppsummert viser empirien til at eiendomsutvikleren mener at hvilke krav som stilles avhenger av saksbehandleren, og at det samtidig ofte forekommer bytting av saksbehandler i prosessen. At dette for begge aktører oppleves som utfordrende kan tyde på man ikke har gode nok rutiner, eller at man eventuelt bør vurdere en annen tilnærming. En aktuell løsning for flere av kommunene kan være å innføre hva en annen kommune allerede har etablert, nemlig plankoordinator. Saksbehandling vil, ifølge Nordahl (2009, s. 116), være preget av skjønnsvurderinger, men det vil gi større forutsigbarhet i dersom kravene kommer fra planetaten enn fra individuelle saksbehandlere. Ved å benytte seg av en plankoordinator, kan det dermed tenkes at det ikke bare ville blitt mindre krevende å ta over saker, men også at

man får større oversikt over hva som er praktisert ved tidligere og lignende reguleringsprosesser, og at man dermed kan sikre likebehandling i større grad. På en annen side kan det tenkes at kommunen blir mer sårbar dersom man «overlater» likebehandlingen til én person, hvis vedkommende eksempelvis slutter eller permitteres.

### 5.3.3 Fagkyndiges kompetanse

At enkelte i kommunen føler et behov for å presisere at noen fagkyndige er «gode» kan tolkes som at det er store forskjeller på hvordan kommunene opplever deres kompetanse. Dette vises også gjennom empirien, og kommunene mener samtidig at bruk av dyktige konsulenter vil være en forutsetning dersom man skal få til vellykkede reguleringsprosesser.

Bygg21 (2017) understreker at den fagkyndige, eller det utøvende perspektivet har ansvar for å sikre den faglige kvaliteten i planene. I utgangspunktet skulle man dermed trodd at det allerede stilles strenge krav til hvem som kan være fagkyndig, men dette viser seg derimot ikke å være gjeldende. Empirien viser at dette skiller seg fra eksempelvis byggesaker hvor man har ansvarlig søker eller lignende, mens man på plansaker ikke har et tilsvarende system eller ordning for å sikre kompetansen. Kommunene gir uttrykk for at dette er noe det er behov for, og som man savner i dag. Dette er derimot noe som allerede har blitt tatt tak i, og det ser ut til at en sentral godkjenning for planforetak vil komme (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Dette kan tolkes som positivt for aktørene sitt samspill.

Funn fra intervju med en kommune kan likevel tyde på at selv om det utvilsomt er et godt tiltak, ikke nødvendigvis vil hjelpe stort. Det blir blant annet nevnt at dersom man ikke stiller strenge krav kan flere selskaper omgå disse. Dette fremgår også av Norsk Eiendom (u.å.-b). Empirien viser derimot også til at utfordringen nødvendigvis ikke er at enkelte plankonsulenter ikke har tilstrekkelig kompetanse til å sikre den faglige kvaliteten i planen, men ikke bruker sin kompetanse riktig. Det kan virke som om enkelte plankonsulentselskaper «bevisst» unnlater å inkludere viktig dokumentasjon, eller eventuelt ikke leverer tilstrekkelig kvalitet med vilje slik at de kan kreve mer penger fra deres oppdragsgiver (eiendomsutvikler). Dette kan indikere at selv om man får innført sentral godkjenning for planforetak, vil det ikke nødvendigvis føre til at samtlige plankonsulenter leverer ønsket kvalitet på planarbeidet. Det kan derimot også medføre at samspillet mellom kommunen og eiendomsutvikler blir dårligere ved at aktørene får redusert tillit til hverandre som følge av plankonsulenten.

### 5.3.4 Nedlatende holdninger og manglende respekt

Funn fra intervjuene med både kommunene og eiendomsutviklerne tyder på at begge aktørene selv mener de viser gode holdninger og respekt for hverandres arbeid. Det er viktig for at man skal kunne etablere et godt samspill. At man ikke skal være nedlatende, og at man skal møte hverandre med et åpent sinn samsvarer med hva Cruickshank og Evju (2015) mener må være til stede dersom man skal skape et godt samarbeid og en god kommunikasjon. Selv om empirien kan tyde på at aktørene vet at gode holdninger og respekt for hverandres arbeid er viktig, kan likevel enkelte utsagn tyde på at man ikke er helt bevisst på sine egne holdninger.

*«Det er jo litt sånn [utsagn] at alle som ikke får seg andre jobber ender opp i kommunen [...]» - Eiendomsutvikler*

Selv om informanten mente at gode holdninger i reguleringsprosessen er viktig, kan vedkommende sitt syn tolkes som nedlatende, og at man har manglende respekt for kompetansen de ansatte i kommunen besitter. At det i tillegg kan tolkes som at dette er et kjent utsagn kan indikere at også andre utviklere er av denne oppfatningen. Dette fremgår derimot i liten grad i empirien, og det kan dermed tyde på at dette ikke er et gjennomgående syn blant eiendomsutviklerne. Selv om de aller fleste utviklerne ikke kom med tilsvarende krasse kommentarer til kommunen i løpet av intervjuene, fremgår det likevel at det kunne oppstå såkalte «morsomheter» eller til dels baksnakking av ulike saksbehandlere i reguleringsprosessen. Dette kan forsterke tolkningen om at eiendomsutviklerne ikke nødvendigvis møter enkelte saksbehandlere eller eventuelt kommunen med åpent sinn dersom de tidligere har hatt negative erfaringer med vedkommende.

Funnene fra intervjuene kan derimot tyde på at også eiendomsutviklerne opplever nedlatende holdninger fra kommunen rundt deres arbeid. De mener selv at de enkelte ganger kan bli møtt med stor skepsis, og at de ofte blir sett på som «rike utbyggere» med et mål om å alltid maksimere og bygge tettest mulig, uten å ta hensyn til hverken naboer eller samfunnet. Denne antakelsen virker derimot ikke å være uten grunnlag. Faktisk er dette nesten identisk med et av sitatene en informant i en kommune kom med (vist i 4.1.2 Rolleforståelse).

*«Vi skal ikke finne selve løsningene. Vi passer på de rammene fordi en utbygger har et litt annet fokus, de skal bygge høyt og tett, mens vi skal se på samfunnets behov.*

*Det kan også være at vi trenger noen flere boliger, men totaliteten.» - Kommune*

Dette kan i likhet med eiendomsutviklerne tyde på at saksbehandlere også er preget av tidligere erfaringer. Ikke nødvendigvis med samme utvikler, men at man har forutinntatte holdninger generelt. At begge aktørene nødvendigvis ikke møter hverandre med et åpent sinn kan medføre at man ikke vil klare å etablere et godt samspill.

Det kan være vanskelig å peke på en utelukkende faktor som gjør at nedlatende holdninger forekommer, og det kan dermed tyde på at det kan skyldes flere. Empirien viser til at begge aktører peker på en mulig årsak ved at det forekommer når eiendomsutvikleren initierer til utvikling i et område som er i strid med hva kommunen ønsker. Det trenger nødvendigvis ikke kun gjelde selve området, men også dersom man prøver seg på høyere utnyttelse, gjerne i form av et høyere antall etasjer enn hva KPA skulle tilsi. Med andre ord kan de nedlatende holdningene forekomme når aktørene er uenige. Empirien kan derimot tyde på uenigheter kan utarte seg til konflikter. Dette viser Lien (2015) til som lite konstruktivt ved at man ved uenigheter kan ha positive virkninger, mens man ved konflikter kan miste både dialog, effektivitet og samarbeid. Det fremgår derimot, av funn fra kommune, at man i mindre grad opplever uenigheter eller konflikter som følge av forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering. Årsaken hevdes å være at man i mindre grad mottar det enkelte i kommunen har karakterisert som «et planforslag på en serviett», og at man i større grad får «seriøse» forslag. At eiendomsutvikleren dermed muligens ikke i like stor grad forsøker seg på flere etasjehøyder, eller eventuelt en vesentlig høyere utnyttelsesgrad enn hva overordnede føringer skulle tilsi kan resultere i færre konflikter, og på den måten redusere nedlatende holdninger.

En annen mulig årsak kan være hva empirien viser ved kompetanse, og at det er stor forskjell mellom både ulike saksbehandlere og fagkyndige som arbeider med planen. Dersom aktørene ikke anser hverandre som kompetente nok kan det føre til at nedlatende holdninger fremkommer. Det kan også tenkes at det ikke kun gjelder hvordan partene anser hverandres kompetanse, men også at deres rolle- og oppgaveforståelse ikke er god nok. Dersom man har forståelse for at eiendomsutvikleren eksempelvis må tjene penger på planen, og at det ikke er umulig å oppnå gjennom hva KPA skulle tilsi, bør det ikke møtes med nedlatende holdninger.



På den andre siden bør ikke eiendomsutvikler møte kommunen med nedlatende holdninger dersom planinitiativet strider med KPA. I denne sammenheng er det viktig at partene klarer å diskutere uenigheter på en saklig måte, uten at det eskalerer til en konflikt.

*«Måten de arbeider på, hva slags strategi de har og det med fortjeneste opp mot omdømme. Vi er kjent med hvem som har et bedre omdømme for oss. Om det påvirker resultatet skal jeg ikke si, men innstillingen vil nok kanskje [påvirkes].» – Kommune*

Et grunnleggende problem for aktørene sine holdninger og respekt kan skyldes at både kommune og eiendomsutviklere har forutinntatte holdninger mot hverandre. Ikke nødvendigvis av den spesifikke eiendomsutvikleren (eller fagkyndig), eller den spesifikke kommunen (eller saksbehandler), men mot henholdsvis bransjen og organisasjonen som helhet. Der Cruickshank og Evju (2015) viser til at deres dialog skal preges av å skape noe nytt, tyder empirien på at det er det motsatte som skjer. Sitatet vist ovenfor er et eksempel på det. Vedkommende virker å ta eiendomsutviklerens omdømme i betraktning når det gjelder hvilken innstilling man vil ha. Dette kan muligens indikere at man har hatt dårlige erfaringer med enkelte utviklere, og dermed utviklet en skepsis. Hvorvidt dette er gjeldende for flere saksbehandlere fremgår ikke nevneverdig i empirien, men det kan likevel antas. Årsaken til at dette kan antas skyldes det som fremgår av empirien ved at eiendomsutvikling fremdeles betegnes av flere som en såkalt «cowboy-bransje». Dette samsvarer med hva Bøyum (2017) viser til, men han presiserer at dette var tidligere, og at det nå har skjedd en radikal endring. Empirien kan derimot tolkes som at denne betegnelsen henger noe igjen.

### 5.3.5 Ulikt syn på forutsigbarhet

En av forutsetningene for å skape vellykkede reguleringsprosesser, ifølge eiendomsutviklerne, er forutsigbarhet. Hva utviklerne derimot mener med forutsigbarhet virker å være særlig knyttet til to forhold. Det ene er forutsigbarhet i forhold til hvilke krav som stilles, og ikke nødvendigvis bare hvilke krav, men også selve tolkningen av kravene. Det andre forholdet tyder på å være tilknyttet fremdrift i prosessen, og at man gjennom forutsigbarhet kan oppnå fremdrift. Funn fra intervju med eiendomsutvikler kan tyde på at det nettopp er forutsigbarhet man ønsker å oppnå gjennom samspill. At utviklerne har interesse i hvordan forutsigbarheten i planprosessen hensyntas fremkommer også gjennom tabell 4 (oppgavens kodeord og antall treff) der utviklerne som ble intervjuet i større grad trakk frem

forutsigbarhet enn hva kommunene gjorde. Dette betyr imidlertid ikke at kommunene ikke mener forutsigbarhet i prosessen er viktig. Ivaretagelse av forutsigbarhet anses også fra deres side som viktig, og det påpekes samtidig at det også er et av formålene i PBL. Likevel kan empirien tolkes som at aktørene har et vidt forskjellig syn på hvordan forutsigbarheten blir hensyntatt i praksis, og det kan være en barriere for deres samspill.

*«Det er forutsigbart at det er uforutsigbart.» - Eiendomsutvikler*

En mulig årsak til at aktørene har ulike oppfatninger om hvordan forutsigbarheten hensyntas, kan være deres ulike rammeforutsetninger (vist i figur 6) og synet på hva som kjennetegner vellykkede prosesser. Flere av eiendomsutviklerne mener en god prosess kjennetegnes av at det ikke er så mye “frem og tilbake”, og at man raskt kommer frem til målet. At eiendomsutvikler vil foretrekke dette, virker å være en naturlig årsak ved at man har bundet mye kapital, og at det dermed er opplagt at man ønsker å få realisert prosjektet. Dette viser også Leikvam og Olsson (2014) til ved at en av utviklerens viktigste oppgave er å avklare tidsbruken. Funn fra intervju med kommunene virker derimot å tyde på at en god prosess kjennetegnes av at man har fått diskutert ulike løsninger og tilnærminger grundig, fremfor at man kommer raskt frem til et vedtak. Ikke at det første innsendte planinitiativet ser likt ut med hva som vedtas. Denne strukturelle uenigheten i hva som er en god prosess kan bidra til å skape utfordringer for hvordan aktørene opplever at forutsigbarheten blir hensyntatt.

Empirien kan imidlertid også tolkes som at utviklers ønske om fleksibilitet kan skape utfordringer for forutsigbarheten. Dette ble påpekt av en kommune, og at utvikler ofte vil ha full forutsigbarhet selv, samtidig som man har full fleksibilitet fra andre. Dette kan ses i sammenheng med hva Olsson (u.å.) definerer som et «tveegget sverd» ved at fleksibilitet for en aktør medfører høyere risiko for den andre aktøren. Dersom kommunen ikke er forutsigbare kan det derimot tenkes at de er fleksible, og for en utvikler kan kommunens fleksibilitet medføre økt risiko.

Det virker likevel som at hele essensen av utfordringen med forutsigbarhet i planprosessen er at utvikleren ønsker at de avklaringene, eller eventuelt kravene, som kommunen eller saksbehandleren kommuniserte på et tidlig tidspunkt også skal følges ut prosessen. Det kan være viktig i denne sammenheng å trekke frem at forutsigbarheten ikke bare styres av saksbehandleren. Man kan dermed stille spørsmål til hvor forpliktende kommunen kan være

på et tidlig tidspunkt når det er naboer, foreninger, 21 instanser med innsigelsesrett og andre som kan ha interesser som planen berører. Som Leikvam og Olsson (2014, s. 20-21) viser til kan dette være både med- og motkrefter til prosjektet, og empirien kan tyde på at disse kan ønske endringer som påvirker avklaringene eller eventuelt kravene som kommunen tidligere har kommunisert.

Selv om tidsaspektet i liten grad er blitt hensyntatt i denne studien er det likevel interessant å se om aktørene har like forventninger til tid. Empirien kan tyde på at aktørene har et noe forskjellig syn. Kommunene definerer en «rask og effektiv» reguleringsprosess som 1,5-2 år mens eiendomsutviklerne mener det kan være 1-1,5 år. Disse perspektivene er ikke langt unna hva SSB (2019b) viser til ved at gjennomsnittlig tid på landsbasis fra oppstartsmøte til endelig vedtak er i underkant av to år. Det må likevel være verdt å merke seg at dette er på landsbasis, og at enkelte kommuner har en gjennomsnittlig tid på over dobbelte av hva som er på landsbasis. For kommunene i utvalget virker det som om deres tidsaspekt er i «beste fall», og at flere forhold som eksempelvis innsigelser, planens kompleksitet og størrelse kan ha stor innvirkning, og forlenge prosessen. I tillegg vises det også til at det nødvendigvis ikke bare er deres skyld, men at også eiendomsutvikleren «somler». Dette kan tyde på at forutsigbarheten påvirkes av begge aktører.

Bygg21 (2017) viser til at dersom man skal bedre forutsigbarheten, vil KPA ha stor betydning. At KPA skal fungere som et «forutsigbart styringsinstrument», som Alsaker (2017) påpeker, støttes også gjennom empirien. Flere utviklere uttrykker derimot misnøye ved at det har gått lang tid siden enkelte av de respektive kommunene sine arealdeler har blitt revidert. Som Meel (2009) viser til vil en eiendomsutvikler i stor grad benytte seg av KPA ved erverv av eiendom med den hensikt at den vil ha stor betydning for både verdien og risikoen ved eiendommen. Man kan dermed tolke det som at utdaterte krav vil forhindre forutsigbarhet, og medføre økt risiko.

### 5.3.6 En rekke interessekonflikter

Leikvam og Olsson (2014, s. 27) viser til at antall aktører eller eventuelt interessenter i en utviklingsprosess, kan være mange. Dette fremkommer også gjennom empirien, og funn fra intervju med både eiendomsutvikler og kommune kan tyde på at det er mange ulike interesser som skal hensyntas. Enten det gjelder politikere, naboer, foreninger, instanser med

innsigelsesrett, arkitekter, plankonsulenter eller fremtidige brukere har samtlige ofte noe å mene om reguleringsplanen. Innes og Booher (2010) påpeker gjennom DIAD-modellen at flere interessenter vil gi flere muligheter og et bedre sluttresultat. Om sluttresultatet av reguleringsplanen blir bedre med flere interessenter er ikke undersøkt i denne studien, men hvorvidt planen kan anses som vellykket vil nok antakeligvis være en subjektiv vurdering.

Det som derimot kan skape utfordringer for samspillet, er at aktørene eller interessentene kan ha ulike målsettinger med reguleringsprosessen. Empirien kan tyde på at kommunen på den ene siden vil vektlegge samfunnsålet gjennom at man har et langt tidsperspektiv, og at man ønsker en plan som gir nytte til samfunnet. Eiendomsutviklerne påpekte derimot gjennom intervjuene at det viktigste for deres aksjonærer er hvor mye man får på bunnlinjen. Dette kan tolkes som at deres målsetting samsvarer med hva Leikvam og Olsson (2014, s. 29) viser til ved at målet til en eiendomsutvikler ofte vil motiveres av avkastningskravet, og at man dermed vil være mer opptatt av resultatmålet. Selv om aktørene potensielt kan ha ulike overordnede målsettinger fremgår det av empirien at de også kan ha like interesser. Eiendomsutviklerne på den ene siden viser til at man ønsker å skape gode områder i byen eller nærområdet, mens kommunen ønsker å ivareta allmennhetens interesser. Funn fra intervju med kommune viser til at jo flere interesser partene har til felles, jo bedre blir samarbeidsklimaet. Kanskje burde eiendomsutviklerne i større grad kommunisere sitt samfunnsansvar til kommunen for at samspillet skal bli bedre.

Det er likevel ikke gitt at prosjektlederen vil ha samme målsetting som aksjonæren. På lik linje er det heller ikke gitt at arkitekten eller plankonsulenten man benytter seg av, vil ha samsvarende mål med prosjektlederen. Ulike målsettinger vil nødvendigvis ikke bare være gjeldende for utviklere, arkitekter eller rådgivere. Empirien kan tyde på at det i tillegg kan være ulike målsettinger, også internt i kommunen. Dette er hva Bedin (2017) karakteriserer som en interessekonflikt ved at det kan være uenigheter om hva som er viktigst å oppnå. Hvorvidt det derimot er mulig å unngå er nok utenkelig, men man bør være bevisst på at samtlige aktører nødvendigvis ikke har de samme interessene. Det kan tolkes som at samspillet mellom eiendomsutvikler og kommunen både direkte og indirekte også vil påvirkes av en rekke andre aktører.

Selv om det kan være forskjellige interesser blant de involverte, kan man likevel argumentere for at kommunen og eiendomsutviklerne har en gjensidig avhengighet. Jensen (2009) viser til dette ved at utvikleren er avhengig av kommunal tillatelse for å bygge, mens kommunen er avhengig av utviklere som ønsker å bidra til utvikling i deres by eller område. En slik gjensidig avhengighet vil, ifølge Innes og Booher (2010), være en forutsetning dersom interessen og motivasjonen for kommunikasjon og samarbeid skal opprettholdes. Det presiseres derimot i DIAD-modellen at begge aktørene må føle en *opplevd* gjensidig avhengighet, og empirien kan tyde på at aktørene nødvendigvis ikke alltid gjør det. Særlig fremkommer det fra funn med eiendomsutviklere at det er negativt at kommunen har «all makt» i reguleringsprosessen, noe som medfører et asymmetrisk forhold.

Kanskje har kommunen sammen med politikere mye makt i forhold til endelig vedtak, men at kommunen er de eneste med makt i reguleringsprosessen vil være en misforståelse. Flere av kommunene påpeker nemlig at «ingenting ville skjedd» uten utviklerne, og at en stor andel av deres arbeidsoppgaver vil forsvinne dersom private ikke initierer til utvikling. Dette kan tyde på at kommunen ikke bare anerkjenner utvikleren sin samfunnsrolle, men at man i tillegg bør ha sterke insentiver for å samarbeide med eiendomsutviklere for å utvikle byen. Man kan dermed stille spørsmål til hvorvidt eiendomsutviklerne selv er klar over hvilken makt de besitter overfor de ulike kommunene, og at de muligens undervurderer sin egen maktposisjon. Imidlertid kan man argumentere for at dette vil være gjeldende for eiendomsbransjen som en helhet, og at det ikke nødvendigvis kan overføres til posisjonen en enkeltutvikler besitter i en reguleringsprosess med en kommune hvor flere aktører er interessert i å utvikle.

Funn fra intervju med kommunen kan derimot tyde på at det enkelte ganger kan være vanskelig for en saksbehandler å ta i betraktning i arbeidshverdagen at lite ville skjedd foruten utviklere. Det presiseres også fra enkelte at særlig «ferske» saksbehandlere nødvendigvis ikke alltid forstår dette, men at det blir bedre etterhvert som man får erfaring. For samspillet kan dette betraktes som negativt. At enkelte saksbehandlere kan føle de er besittelse av større makt enn utvikleren kan medføre at den gjensidige avhengigheten ikke oppleves i praksis. Ifølge Innes og Booher (2010) vil dette, som tidligere nevnt, medføre at man ikke har samme interesse og motivasjon for å samarbeide og opprettholde kommunikasjon.

## 6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

*«Hvordan forbedre samspillet i reguleringsprosesser mellom kommune og eiendomsutvikler?»*

Masteravhandlingens formål er å avdekke hvordan man kan forbedre samspillet i reguleringsprosessen mellom kommunen og eiendomsutvikler. Dette er gjort ved å gjennomgå reguleringsprosessen, og hvilken grad den legger opp til samspill mellom partene. Det er studert hvordan partene opplever samspillet, og hvilke barrierer som kan forhindre samspill. Dette kapittelet vil svare på oppgavens problemstilling gjennom forskningsspørsmålene, og gi konkrete anbefalinger som kan bidra til forbedret samspill.

### **Samspill i reguleringsprosessen**

Som en del av forskningen på hvordan man kan forbedre samspillet i reguleringsprosessen, var det viktig å finne ut i hvilken grad prosessen legger opp til samspill. Det fremkommer tydelig at både behovet og muligheten for samspill er størst i tidligfasen av prosessen. De overordnede rammene, i form av lover og forskrifter, legger definitivt opp til muligheten til samspill mellom kommuner og eiendomsutviklere. Forskriften om behandling av private forslag til detaljregulering oppfordrer til økt fokus på tidlig- og oppstartsfasen, men det blir i varierende grad utført i praksis. Hvorfor det er slik kan ha flere forklaringer. Hverken PBL eller forskriftene konkretiserer en overordnet arbeidsmetodikk for samspill, og det er opp til den enkelte kommune hvordan de vil organisere planprosessen, eller hvor og hvordan samarbeidet skal foregå. Det er store forskjeller på hvordan prosessen praktiseres. Både i de forskjellige kommunene, men også mellom saksbehandlere innad i kommunen. Det anbefales at det utformes en standard for hvordan partene skal gå frem for å oppnå og sikre et godt samspill. Eksempelvis kunne man tatt utgangspunkt, og videreutviklet veilederne til Bygg21 og Norsk Eiendom, til en mer operasjonell veileder. Dette ved et større fokus på hvordan samspillet skal foregå i praksis, og at det utvikles en arbeidsmetodikk tilpasset begge parter.

### **Opplevelse av samspill**

Videre i forskningen på forbedret samspill er det undersøkt hvordan de forskjellige partene opplever samspillet i reguleringsprosessen. Det viser seg at det oppleves en form for samspill, men at det er stort forbedringspotensial. Spesielt kan partenes rolleforståelse, kommunikasjon og tillit forbedres. Både kommunene og utviklerne viser god rolleforståelse, i form av

forståelse for hvilke oppgaver hver av partene står ansvarlig for. Likevel tyder empirien på at de har mindre innsikt i hverandres kompetanse, og at de i større grad bør se på prosessen som et tverrfaglig samarbeid. Tilliten mellom kommune og enkeltaktører oppleves ofte som god, mens kommunens tillit til bransjen generelt, er lav. Lav tillit til bransjen medfører at kommunen krever en tilsynelatende høy detaljeringsgrad, for å unngå at utviklere utnytter eventuelle friheter i planen. Tillit og kommunikasjon virker å ha en gjensidig sammenheng. Dersom tilliten er lav medfører det ofte mindre åpenhet mellom partene, noe som resulterer i at kommunikasjonen begrenses til det lovpålagte. For å forbedre samspillet vil det derfor være nødvendig at partene er åpne i sin kommunikasjon, og at de er bevisst på hvordan man selv opptrer. En mulig løsning kan være å avklare og evaluere samspillet, både underveis og etter reguleringsprosessen.

### **Barrierer for samspill**

For å finne ut hvordan man kan forbedre samspillet, var det naturlig å se på hvilke barrierer som kan forhindre eller redusere samspillet. Det ble gjennom studien identifisert flere. Eiendomsutviklerne opplever at kommunens tilgjengelighet er en barriere ved at de i noen tilfeller ikke får kommunisert tilstrekkelig, og ofte ikke med dem som kan ta beslutninger. For å motvirke denne barrieren bør partene ha en kontinuerlig god kommunikasjon, hvor de er oppdatert på hverandres status i prosessen. Samtidig bør kommunen organisere slik at andre relevante enheter deltar i arbeidsmøter, der det er nødvendig. Begge parter er enige i at saksbehandler, på lik linje med fagkyndig, vil ha stor innvirkning på hvordan samspillet i prosessen blir. Bytte av saksbehandler oppleves som krevende for begge parter, og innføring av plankoordinator kan være en mulig løsning for å opprettholde kontinuitet. En annen barriere er variasjonen i fagkyndiges kompetanse. Man bør ved utarbeidelse av kravene til sentral godkjenning for planforetak, ikke kun sørge for at de er spesifikke nok, men at man samtidig sikrer tilstrekkelig kvalitet på det innsendte materialet.

Nedlatende holdninger og mangel på respekt kan hindre samspillet. Begge parter viser til en viss grad forutinntatte holdninger overfor motparten. Dette til tross for at de selv mener de har både gjensidig respekt og gode holdninger. Studien viser at partene muligens ikke er bevisste nok på egne holdninger, og at dette er noe de bør bli mer oppmerksomme på. Videre har aktørene et ulikt tidsperspektiv, og enkelte motstridende kjennetegn på hva som er en god prosess. Dette medfører at partenes oppfattelse av hvordan forutsigbarheten blir hensyntatt er forskjellig, og det kan være en barriere for samspillet. Det er viktig å presisere at

forutsigbarheten også påvirkes av en rekke andre aktører enn kommune og eiendomsutvikler. Et økt fokus og et godt grunnlag i tidligfase, ved at man inkluderer relevante aktører og interessenter, fastsetter arbeidsmøter og har en oppdatert KPA, kan bedre forutsigbarheten i prosessen.

Aktører og interessenter i en reguleringsprosess er mange, og at samtlige vil ha like målsettinger og interesser vil være nærmest umulig å oppnå. Dette medfører at kommunen og eiendomsutvikleren sitt samspill påvirkes av flere, noe de bør være bevisst på. Dette er ikke ekskluderende til å gjelde interessenter og aktører, men kan også være mellom kommune og eiendomsutvikler. Det er derimot viktig for samspillet at partene både forstår og opplever at de har en gjensidig avhengighet, også i arbeidshverdagen. Dette for å opprettholde motivasjon og interesse for å samarbeide og kommunisere.

## 6.1 Avsluttende konklusjon

Oppgaven baserer seg på en hypotese om at forbedret samspill i reguleringsprosessen kan medføre bedre og mer effektive planprosesser. Etter drøfting med grunnlag fra både teori og empiri, er det kommet frem til at kommunikasjon, kompetanse, tillit og rolle- og oppgaveforståelse er avgjørende for å oppnå vellykkede planprosesser. Dette er faktorer som inngår i samspill, og det kan derfor påstås at denne oppgaven støtter hypotesens utsagn om bedre reguleringsprosesser. Denne studien har ikke sett spesifikt på om forbedret samspill medfører mer effektive prosesser, men man kan anta at det har en relasjon, da det konkluderes med at samspill kan gi økt forutsigbarhet.

For å forbedre samspillet i reguleringsprosessen bør det utarbeides en nasjonal standard for hvordan partene skal gjennomføre prosessen. Spesielt må arbeidsmetodikken for hvordan samspillet skal foregå i praksis spesifiseres. Dersom en arbeidsmetodikk derimot skal fungere, er det viktig at partene er åpne i sin kommunikasjon, har gode holdninger og er bevisst på at man har ulike tilnærminger til prosessen. Videre bør partene være bevisst på hverandres forskjellige kompetanse, og i større grad anse prosessen som et tverrfaglig samarbeid.



## 7. REFLEKSJON

### 7.1 Kritikk av oppgaven

Oppgaven har søkt å dekke hvordan samspillet mellom kommuner og eiendomsutviklere i reguleringsprosessen kan forbedres. Læringsutbyttet denne oppgaven har gitt oss har vært stort, fra kun å ha hatt et teoretisk perspektiv, har vi nå fått en bredere og dypere forståelse for temaet. Dette kan derimot ha medført at enkelte av funnene som ble presentert i denne studien kan være åpenbare for kommuner, eiendomsutviklere eller andre med forståelse for problemstillingen. Dersom vi hadde gjennomført studien med den kunnskapen vi besitter i dag, tror vi derfor at enkelte spørsmål i intervjuguiden ville vært mer tilspisset.

Gjennom studien erkjenner vi at en betydelig mengde data har blitt hentet inn. Samtlige av funnene som ble presentert i kapittel fire (presentasjon av funn) har derimot ikke blitt vektlagt i like stor grad gjennom drøfting (kapittel fem). Vi tror derimot at dette har vært viktig for å gi potensielle lesere et helhetlig syn på teamet. I forhold til presentasjon av funn var det også viktig å få frem at samtlige av aktørene også innenfor samme bransje nødvendigvis ikke alltid var enige. Vi tror derfor det kan ha vært nødvendig med noe supplerende informasjon for å få frem ulikheter og tilgrensende temaer i forhold til hva vi har undersøkt.

At informantene innen samme bransje ikke alltid var enige, medfører også at man ikke kan trekke generaliserende konklusjoner av oppgavens funn. Man kan også argumentere for at dersom det skulle vært gitt generaliserende konklusjoner, måtte utvalget vært større enn fire kommuner (syv informanter) og åtte eiendomsutviklere. Utvalget i studien er også noe skjevfordelt ved at det er én mer informant fra eiendomsutviklerne. Dersom vi skulle gjennomført studien på nytt ville vi forsøkt og fått like mange fra hver aktør.

Selv om det fremgår av oppgavens problemstilling at studien omhandler samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler, fremkommer det også at det er flere andre aktører som har stor innvirkning. Vi tror derfor at vi med fordel også kunne intervjuet politikere, plankonsulenter (fagkyndige) eller andre kommunale instanser, og at vi muligens var litt for raske til å avgrense oppgaven for at omfanget ikke skulle bli for stort. Selv om det antageligvis hadde vært tidkrevende, tror vi at dersom vi hadde gjort endringer på forskningsdesignet, kunne vi likevel fått vektlagt det i større grad. Dette kunne vært gjort

dersom vi eksempelvis hadde inkludert et forskningsspørsmål som angår hvilke andre aktører som vil ha innvirkning på samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler.

## 7.2 Videre studier

Denne studien har identifisert hvordan man kan forbedre samspillet mellom kommunen og eiendomsutvikleren, og kan gi innsikt som fører til ny forskning. Et viktig tiltak ved arbeidet av oppgaven var å holde seg innenfor de rammene som angis av problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål. Dette har derimot medført flere ulike vinklinger og temaer, som kan være interessant for fremtidig forskning, enten av studenter eller andre interesserte.

Først og fremst mener vi at det kunne vært interessant å fortsette på vår egen forskning. Dette kunne vært gjort gjennom å studere hvilken effekt samspill har for reguleringsprosessen, og om det er sammenheng mellom hvilket resultat man oppnår, og hvordan samspillet i reguleringsprosessen har fungert. Der vår oppgave har fokusert på hvilke barrierer som hindrer aktørene i å få et godt samspill, kunne det også vært interessant å studere hva som faktisk fungerer, og hvilken effekt det har.

Vi mener også at det kunne vært interessant å studere samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler med et annet forskningsdesign. Vi har hatt en intensiv studie, men det kunne også vært gjort dersom man fulgte reguleringsprosesser fra start til slutt. For studenter som skriver masteroppgaver kan dette derimot skape utfordringer ved at deres tidsperspektiv er ca. seks måneder, mens reguleringsprosesser ofte tar lengre tid. En mulighet kunne derfor vært å studere spesifikke reguleringsprosesser som er fullført. Dette mener vi både kan være interessant og gi ny innsikt, samtidig som man også kunne inkludert andre informanter som hadde betydning for prosessen.

Enkelte av anbefalingene vi kom med for å forbedre samspillet baserer seg på at det vil kreves ytterligere forskning. Anbefalingene gjelder blant annet å studere hvilken effekt rollen plankoordinator vil ha for likebehandling og forutsigbarhet, hvilken effekt telefontider har for saksbehandling, hvordan man kan fastsette en arbeidsmetodikk for aktørene, og en

undersøkelse av hvilke krav som bør stilles for sentral godkjenning av planforetak. Samtlige av disse mener vi kunne vært relevant for videre forskning.

Videre mener vi at det også er tilgrensende problemstillinger man kan studere, men som ble avgrenset i oppgaven. Dette gjelder særlig hvilke andre aktører som har betydning for deres samspill. På denne måten kunne man fått en ny innfallsvinkel med nye data som kunne vært interessant og studert. En annen avgrensning som ble gjort i oppgaven var at vi ikke vurderte kommunens organisering i stor grad. Det kunne derfor også vært interessant og studert om det oppleves forskjeller mellom kommunenes ulike styringsmodeller, og om det har innvirkning på samspillet hvorvidt kommunen har formannskap eller parlamentarisme.

### 7.3 Avsluttende refleksjoner

Ved vårt første intervju i forbindelse med denne studien ble vi fortalt at vi hadde valgt en svært kompleks og vanskelig problemstilling, og dette er noe som ble erfart gjennom semesteret. Samtidig som det utvilsomt har vært utfordrende og tidkrevende, har vi også fått en bratt læringskurve og hatt det gøy underveis. Sammen reiste vi «Norge rundt» for å snakke med ulike kommuner og eiendomsutviklere, og arbeidet som har blitt nedlagt er nok noe vi kommer til å huske lenge.

Semesteret har derimot ikke gått knirkefritt, og på mange måter vil nok dette skolesemesteret være det vi kommer til å huske best. Ikke bare på grunn av omfanget av oppgaven, men også som følge av hvordan tilstanden i Norge ble. At vi tidlig kom godt i gang med arbeidet, og fikk gjennomført de aller fleste intervjuene allerede i februar skulle vise seg å være viktigere enn vi først hadde antatt. Vi ble dermed i liten grad påvirket av omstendighetene i denne sammenheng. I likhet med resten av Norge, har også vi hatt hjemmekontor hver for oss, og vi må erkjenne, i likhet med et av våre funn, at kommunikasjonen ofte fungerer best dersom man kan møtes fysisk. Likevel gjorde vi det beste ut situasjonen, og Microsoft Teams ble brukt flittig.

Samarbeidet oss imellom har vært godt, og det har helt klart vært nyttig å ha vært to studenter på denne oppgaven. Vi har fått til gode diskusjoner og sammen hatt et solidarisk ansvar for oppgaven. Noen uenigheter kommer man ikke utenom, men dette er noe vi mener

utelukkende har tilført oppgaven positivt ved at man har fått diskutert ulike løsninger og tilnærminger grundig.

Vår læringskurve med oppgaven har som tidligere nevnt vært bratt, og særlig innenfor reguleringsplanlegging. Det er ikke utenkelig at det er nettopp dette som vil inngå i våre arbeidsoppgaver etter sommeren. Vi må derimot forsøke å gå inn i en slik prosess med et åpent sinn, og vi tror det blir spennende å finne ut hvordan det oppleves i praksis selv.

# REFERANSELISTE

- Alsaker, L. S. (2017) *Nåværende kommuneplan må gjelde til en ny er vedtatt*. Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/aktuelt/navaerende-kommuneplan-ma-gjelde-til-en-ny-er-vedtatt/228713>.
- Aurstad, B. (2019) *Typiske årsaker som hindrer utvikling av eiendom avsatt til bebyggelse i kommuneplanens arealdel (KPA)*, NTNU.
- Baklien, B. (1987) *Evaluering i praksis*. Tilgjengelig fra: [http://forebyggingepi.modulnet.com/PageFiles/554/evaluering\\_i\\_praksis.pdf](http://forebyggingepi.modulnet.com/PageFiles/554/evaluering_i_praksis.pdf).
- Bedin, T. (2017) *Interessekonflikter*. Tilgjengelig fra: <https://ndla.no/nb/subjects/subject:21/topic:1:182640/topic:1:184114/resource:1:182965>.
- Bennett, J. og Jayes, S. (1998) *The seven pillars of partnering: a guide to second generation partnering*: Thomas Telford.
- Bergen kommune (2018) *Arbeidsmøte - krav til forberedelser*. Tilgjengelig fra: [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00333/Veileder\\_arbeidsm\\_t\\_333946a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00333/Veileder_arbeidsm_t_333946a.pdf).
- Bergen kommune (2020) *Privat forslag til detaljregulering - planprosess*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/gjeldende-planer/reguleringsplaner-omradeplaner/privat-forslag-til-detaljregulering-planprosessen>.
- Bygg21 (2017) *Steg for steg - veien til gode reguleringsplaner*. Tilgjengelig fra: [https://www.bygg21.no/contentassets/57b3426db819435a9edbd63c624a46f1/33017\\_\\_delrapport-1a\\_digitalt.compressed.pdf](https://www.bygg21.no/contentassets/57b3426db819435a9edbd63c624a46f1/33017__delrapport-1a_digitalt.compressed.pdf).
- Børrud, E. (2005) *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging* AHO.
- Bøyum, G. (2017) *Kronikk: De beste hodene*. Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/kronikk-de-beste-hodene/219521>.
- Cruickshank, J. og Evju, H. H. (2015) *DIAD-modellen*. Tilgjengelig fra: <http://www.kommunetorget.no/Planlegging/Kronikk-og-debatt-2/Hva-er-kommunikativ-planlegging/DIAD-modellen/>.
- Dalland, O. (2012) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- De nasjonale forskningsetiske kommiteene (2016) Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Tilgjengelig fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/innledning-formal/>.
- Difi (2019) Sjekkliste for evaluering av partssamarbeid. Tilgjengelig fra: <https://arbeidsgiver.difi.no/nyhet/2019/01/sjekkliste-evaluering-av-partssamarbeidet>.
- Fiskaa, H. og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet Institutt for byforming og, p. (2014) *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Institutt for byforming og planlegging. Fakultet for arkitektur og biletkunst. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Folsland, H. A. og Berg, T. S. (2016) *Samspill i norsk byggebransje*, USN.
- Forskningsrådet (2012) Innovasjon i offentlig sektor. Tilgjengelig fra: <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1253979441423.pdf>.
- Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven (FOR-2017-12-08-1950)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-08-1950>.
- Fuggeli, P. (2011) Grunnstoffet tillit. Sykepleien forskning, s. s. 104 - 105.
- Gamil, Y. og Rahman, I. A. (2018) Identification of Causes and Effects of Poor Communication in Construction Industry: A Theoretical Review, *Emerging Science Journal*, 1(4). Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.28991/ijse-01121>.
- Gotvassli, K. Å. (1992) Temahefte: Konfliktløsning.
- Hansen, G. K. (2019) *Samspillet i byggeprosessen*. 1. utgave. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haugen, T. I. og Hansen, G. K. (2000) *Samspillet i byggeprosessen*. Trondheim: NTNU.
- Helgø, T. (2016) *Tidsbruk i større detaljreguleringer*, NTNU.
- Innes, J. E. og Booher, D. E. (2010) Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy.
- Jensen, R. H. (2009) Kapittel 5 - Forhandling med planmyndighet. *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P. A. (2016) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. utg. Oslo: Abstrakt.
- Johansen, L. E. (2009) Kapittel 1 - Forretningsidé og fokus *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Jonassen, D. og Kwon, H. (2001) Communication patterns in computer mediated versus face-to-face group problem solving *Educational Technology Research and Development*.
- Karlsen, J. T. (2013) *Prosjektledelse : fra initiering til gevinstrealisering*. 3. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017a) *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/fd1b9aea7a24486f9215c7e87064bcd0/forskrift\\_oppstartfasen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/fd1b9aea7a24486f9215c7e87064bcd0/forskrift_oppstartfasen.pdf).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b) *Ikrafttredelse av endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova. (Rundskriv: H-6/17)*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/5daa315e943447678600a9ae39e723d3/rundskriv\\_endringer\\_pbl\\_h6\\_17.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5daa315e943447678600a9ae39e723d3/rundskriv_endringer_pbl_h6_17.pdf).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017c) *Praktisering av av byggteknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7bf7f0de7d0b48eab6be50a6cd044e2a/praktisering-av-byggteknisk-forskrift-og-planbestemmelser.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Reguleringsplanveileder*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder\\_sept\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf).
- Kristoffersen, Ø. R., Røsnes, A. E. og Senter for, e. (2009) *Eiendomsutvikling i tidlig fase : erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009) *Interviews : learning the craft of qualitative research interviewing*. 2nd ed. utg. Los Angeles, Calif: Sage.
- Kvensjø, M. D. (2020) *Hva er en reguleringsplan?* Tilgjengelig fra: <https://www.narvik.kommune.no/tjenester/plan-bygg-eiendom-kart-og-miljo/arealplan-og-reguleringsplan/hva-er-en-reguleringsplan/>.

Le Deist, F. D. og Winterton, J. (2005) What Is Competence?, *Human Resource Development International*, 8(1), s. 27-46. doi: 10.1080/1367886042000338227.

Leikvam, G. og Olsson, N. (2014) *Eiendomsutvikling*. Bergen: Fagbokforl.

Lien, A. J. (2015) Fra konflikt til samarbeid. Tilgjengelig fra: <https://www.ledernytt.no/fra-konflikt-til-samarbeid.5036436.html>.

Meel, B. (2009) Kapittel 4 - Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom  
*Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Miljøverndepartementet (2011) Kommunal planstrategi (T-1494 ISBN 978-82-457-0451-8).

Miljøverndepartementet (2012) Kommuneplanens arealdel. Tilgjengelig fra:  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens\\_arealdel.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf).

Mohr, J. og Spekman, R. (1994) Characteristics of Partnership Success: Partnership Attributes, Communication Behavior, and Conflict Resolution Techniques, *Strategic Management Journal*, 15(2), s. 135-152. doi: 10.1002/smj.4250150205.

NAL (u.å) Hvordan kan små og mellomstore kommuner styrke sin arkitektkompetanse.

NESH (2009) Forskningsetikk. Tilgjengelig fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/naturvitenskap-og-teknologi/Forskningsetikk/>.

NHO (u.å) *Hva er kompetanse?* Tilgjengelig fra:  
<https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/kompetanse/kompetanseutvikling/ord-og-uttrykk-om-kompetanse/hva-er-kompetanse/>.

Noack, T. og Tjora, A. (2018) *Samhandling*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/samhandling>.

Norad (2015) Ulike typer evalueringer. Tilgjengelig fra: <https://norad.no/evaluering/om-evaluering/ulike-typer-evalueringer/>.

Nordahl, B. I. (2009) Kapittel 6 - Reguleringsrisiko og risikoprofil *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Nordahl, B. I. (2012) *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika.



- Norsk Eiendom (2015) Effektive planprosesser - På vei mot et paradigmeskifte. Tilgjengelig fra: [https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2016/06/Rapport\\_effektive-planprosesser.pdf](https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2016/06/Rapport_effektive-planprosesser.pdf).
- Norsk Eiendom (u.å-a) *Dette er eiendomsbransjen*. Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/dette-er-eiendomsbransjen/>.
- Norsk Eiendom (u.å-b) Sentral godkjenning av planforetak. Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/horingsinnspill-fra-norsk-eiendom-om-sentral-godkjenning-av-planforetak/>.
- Offentleglova (2006) Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (LOV-2006-05-19-16). Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>.
- Olseth, T. (2018) Autentisk. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/autentisk>.
- Olsson, N. (u.å) *Fleksibilitet i prosjekter - et tveegget sverd* (ISBN 978-82-92506-79-0 papir) Trondheim: NTNU.
- Plan- og bygningsloven (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.
- Rasmussen, B. (2001) *Mening, identitet og tillit i moderne organisasjoner. (STF38 S01901)*. Trondheim: SINTEF.
- Regjeringen (2014) Kommunal planlegging. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/kommunal-planlegging/kommuneplanlegging/id418034/>.
- Rolstadås, A. (2020) mål - prosjektledelse. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/m%C3%A5l\\_-\\_prosjektledelse](https://snl.no/m%C3%A5l_-_prosjektledelse).
- Samset, K. (2008) *Prosjekt i tidligfase, valg av konsept*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Solheim, A. L. og Johansen, A. L. (2018) *Fortetting i eksisterende bomiljø*, NTNU.
- SSB (2019a) 12675: Omfang av reguleringsplaner og hovedtall for klager på reguleringer (K) 2015 - 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/12675>.
- SSB (2019b) 12671: Gebyr, omfang av og saksbehandlingstid i alt og for ulike etapper, for private forslag til detaljreguleringer (K) 2015 - 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/12671>.

- Tjora, A. H. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Widing, G. (2019) Lei av dårlige planer, *Estatenyheter*. Tilgjengelig fra:  
<https://www.estatenyheter.no/lei-av-darlige-planer/255312>.
- Wikforss, Ö. og Löfgren, A. (2009) Rethinking communication in the construction industry  
*Performance Improvement in Construction Management*. Routledge, s. 59-72.
- Winge, N. K. (2017) Forelesning i miljørett. Tilgjengelig fra:  
<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/IUS2211/h17/u-materiale-miljorett/miljorett-2.-og-3.-oktober-introduksjon-miljorettens-grunnproblemer-plan-og-bygningsloven.pdf>.
- Wæhle, E., Dahlum, S. og Grønmo, S. (2020) case-studie. Tilgjengelig fra:  
<https://snl.no/case-studie>.
- Yin, R. K. (2018) *Case study research and applications : design and methods*. Sixth Edition. utg. Los Angeles: SAGE.
- Østlandsforskning (2017) Fra kommunal plan til gjennomføring. Tilgjengelig fra:  
<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2017/12/Fra-kommunal-plan-til-gjennomforing.pdf>.

# VEDLEGG

## Vedlegg 1 - Førstegangskontakt kommune

Hei X,

Vi er to studenter som studerer eiendomsutvikling og -forvaltning ved NTNU, og er nå i gang med vår masteroppgave. Temaet for oppgaven er *reguleringsplanlegging* og vi har utformet problemstillingen: «*Hvordan forbedre samspillet i reguleringsprosesser mellom kommune og eiendomsutvikler?*». Formålet med oppgaven er å finne ut hvordan samspillet (kommunikasjon, rolleforståelse, tillit, åpenhet, forutsigbarhet og gjensidig respekt) i dag fungerer mellom dere som kommune og private eiendomsutviklere, hvilke barrierer som forhindrer samspill og hvilke muligheter forbedret samspill eventuelt kan gi.

Vi ønsker å intervju flere kommuner (hovedsakelig saksbehandlere) av ulik størrelse, samt eiendomsutviklere som opererer i disse kommunene. Vi har erfart at X kommune er i stor utvikling og med flere store og kjente utviklere som eksempelvis X, X og X ser vi på deres kommune som en av våre fire mest aktuelle. (Mer aktuell informasjon om bakgrunn for oppgaven, fremgangsmåte og metode er vedlagt).

Vi håper dere synes dette er interessant, og ønsker å få til et intervju med dere i løpet av februar? Vi er fleksible på både dato og tidspunkter.

Med vennlig hilsen

Sindre Evensen & Edvard Helgesen

## Vedlegg 2 - Førstegangskontakt eiendomsutvikler

Hei X,

Våre navn er Sindre Evensen og Edvard Helgesen, og vi er studenter i eiendomsutvikling og -forvaltning ved NTNU. Vi er nå i gang med vår masteroppgave som omhandler samspillet i reguleringsprosessen mellom kommune og eiendomsutvikler. Dette gjør vi ved å intervjuere representanter fra begge parter i flere kommuner. Vi har allerede vært i kontakt med X kommune som stilte seg positive til oppgavens tema og som ønsket å bidra i oppgaven. For å gjennomføre oppgaven ønsker vi å avholde et intervju med dere i X som følge av deres prosjekter, og deres erfaring med å jobbe sammen med X kommune.

Problemstillingen er per tid «*Hvordan forbedre samspillet i reguleringsprosessen mellom kommune og eiendomsutvikler?*». Det er videre valgt tre tilhørende forskningsspørsmål som innebærer hvorvidt dagens reguleringsprosess tilrettelegger for samspill, hvordan samspillet (kommunikasjon, forutsigbarhet, tillit, respekt og åpenhet) oppleves, hvilke barrierer som forhindrer samspill og hvilke muligheter forbedret samspill eventuelt vil kunne gi.

Vi ønsker i utgangspunktet å ha et intervju med en på deres kontor som har gjennomført regulering for ett eller flere av deres prosjekter. Intervjuet ser vi for oss vil vare i ca. 1 time, og besvarelsene kan dersom det er ønskelig anonymiseres. Intervjuguiden vil bli sendt ut på forhånd av intervjuet slik at man eventuelt kan forberede seg på de ulike spørsmålene dersom det er ønskelig.

Vi ville satt stor pris på om dere finner dette interessant, og om dere ønsker å bidra med deres kunnskap til vår masteroppgave. Vi er fleksible på både dato og tidspunkt, men ønsker primært å avholde våre intervjuer i løpet av februar.

Mvh,

Sindre Evensen og Edvard Helgesen

## Vedlegg 3 - Intervjuguide kommune

### **Del 1 - Innledning**

1. Stillingsbeskrivelse og erfaring med regulering.
2. Hva er deres rolle og viktigste oppgaver i en reguleringsprosess, og hva er rollen og oppgavene til en eiendomsutvikler?
3. Hva mener du kjennetegner en vellykket reguleringsprosess?

### **Del 2 - Forholdet mellom kommune og eiendomsutvikler**

4. Hvordan vil du beskrive deres forhold til utviklerne?
5. Hva mener du kjennetegner eiendomsutviklere som er flinke i reguleringsprosessen?
6. Tror du hvilken saksbehandler man blir tildelt kan ha betydning for samspillet mellom utvikler?
7. Legger dagens reguleringsprosess opp for samspill mellom partene?
8. Hva kunne vært gjort for å få et bedre samspill?

### **Del 3 - Oppbygging av samspill**

9. Hvordan foregår kommunikasjonen mellom dere og forslagsstiller/utvikler?
10. I hvilken grad mener dere at prosessen er forutsigbar?
11. Hvordan opplever du tilliten mellom kommune og utvikler, og hvilken betydning har det for reguleringsprosessen?

### **Del 4 - Avsluttende spørsmål**

12. Er det noe du ønsker å tilføye som du mener kan være viktig for problemstillingen/temaet?

## Vedlegg 4 - Intervjuguide eiendomsutvikler

### **Del 1 - Innledning**

1. Stillingsbeskrivelse og erfaring med regulering.
2. Hva er deres rolle og viktigste oppgaver i en reguleringsprosess, og hva er rollen og oppgavene til kommunen?
3. Hva mener du kjennetegner en vellykket reguleringsprosess? Har dere egen praksis for hvordan dere gjennomfører reguleringsprosessen?

### **Del 2 - Forholdet mellom kommune og eiendomsutvikler**

4. Hvordan vil du beskrive deres forhold til kommunen?
5. Hvordan legger dagens reguleringsprosess opp for samspill mellom partene?
6. Hva kunne vært gjort for å få et bedre samspill, og hvilke fordeler vil det kunne gi?
7. Hva mener du kjennetegner saksbehandlere/kommuner som er flinke i reguleringsprosessen?
8. Tror du hvilken saksbehandler man blir tildelt kan ha betydning for samspillet?

### **Del 3 - Oppbygging av samspill**

9. Hvordan foregår kommunikasjonen mellom dere og kommune?
10. I hvilken grad mener dere at prosessen er forutsigbar?
11. Hvordan opplever du tilliten mellom kommune og utvikler, og hvilken betydning har det for reguleringsprosessen?

### **Del 4 - Avsluttende spørsmål**

12. Er det noe du ønsker å tilføye som du mener kan være viktig for problemstillingen/temaet?

## Vedlegg 5 - Informasjonsskriv til informantene

### **Bakgrunn og hensikt**

Formålet med oppgaven er å studere hvordan samspillet mellom kommune og eiendomsutvikler i reguleringsprosessen kan forbedres. Dette innebærer å se på hvordan dagens reguleringsprosess tilrettelegger for samspill, hvilke barrierer som forhindrer samspill og hvordan samspillet eventuelt kan forbedres. En forståelse av hvordan partene opplever dagens situasjon med særlig fokus på kommunikasjon, rolleforståelse, forutsigbarhet, tillit, åpenhet og gjensidig respekt vil være viktige punkter i masteroppgaven.

### **Hva forventes av deg?**

Vi estimerer at intervjuet vil ha en varighet på omtrent 1 time. Spørsmålene vi stiller vil i stor grad være åpne, som vist i intervjuguiden, men det vil også komme oppfølgingsspørsmål som kan være mer spesifikke. For å enklere analysere informasjonen i etterkant, ønsker vi at du svarer på spørsmålene i rekkefølgen vist i intervjuguiden.

### **Bruk av informasjon**

Vi ønsker å gjennomføre lydopptak av samtalen, som i etterkant vil bli transkribert. Både lydopptak og transkribering vil bli slettet når masteroppgaven leveres (10. juni). Alle utdrag fra intervju vil bli anonymisert slik at det på ingen måte kan spores tilbake til en bestemt person eller organisasjon. Det samme vil gjelde eventuelle personopplysninger. Dersom det er ønskelig kan det transkriberte intervjuet bli sendt til deg for godkjenning.

### **Senere kontakt**

Dersom det i etterkant oppstår diverse uklarheter ønsker vi å sende oppfølgingsspørsmål over e-post. Dersom en slik situasjon oppstår håper vi du har anledning til å svare.

### **Frivillig deltakelse**

Vi anser din deltakelse i vår masteroppgaven som svært viktig, men det må også understrekes at det er frivillig å bidra. Du kan til enhver tid velge å trekke ditt samtykke uten at tilbakemeldingen vil få noen konsekvenser for hverken deg eller din organisasjon.

### **Resultat**

Masteroppgaven vil bli levert 10. juni, og vi setter stor pris på ditt bidrag til oppgaven.  
Oppgaven vil ved ferdigstillelse selvfølgelig bli oversendt til deg.

Sindre Evensen

Masterstudent ved NTNU

E-post: sindreev@stud.ntnu.no

Tlf: 47681840

Edvard Helgesen

Masterstudent ved NTNU

E-post: edvarhel@stud.ntnu.no

Tlf: 47836929



