

Johann Gaupen Berg
Mathias Nyheim

Årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Veileder: Gunnar Leikvam
Juni 2022

Johann Gaupen Berg
Mathias Nyheim

Årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn

Masteroppgave i Eiendomsutvikling og -forvaltning
Veileder: Gunnar Leikvam
Juni 2022

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



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Denne masteroppgaven er utarbeidet våren 2022 og utgjør 30 studiepoeng. Den markerer avslutningen på vår mastergrad i Eiendomsutvikling- og forvaltning, og to minnerike og lærerike år ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Våre faglige bakgrunner er forskjellige, hvor vi tidligere har gått bachelorgrader i Innovasjon og prosjektledelse ved HiOF og Eiendomsmegling ved BI. Med disse perspektivene har det vært spennende for oss å dypdykke ned i en tematikk som vi både anser utfordrende og relevant.

Vi vil gjerne takke vår foreleser og veileder Gunnar Leikvam for gode tilbakemeldinger gjennom masterperioden. Han har på kort varsel gitt faglige innspill til arbeidet. Dette er en person med sterk faglig kompetanse, og de tilbakemeldingene som har kommet fra han har vært verdifulle.

Videre vil vi rette en takk til alle de intervjuobjektene som har bidratt med innblikk rundt problemstillingen. Vi har opplevd at både de private og det offentlige har ønsket å stille til intervju for vår oppgave, og engasjementet som uttrykkes rundt våre undersøkelser har gitt motivasjon i arbeidet.

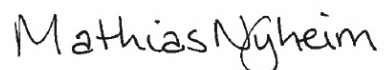
Problemstillingen og grunnlaget for oppgaven stammer fra det intervjuobjektene og media forteller er en reell problematikk. Dette er noe vi har siktet mot, å avdekke et tema som anses som et faktisk problem innenfor eiendomsutvikling. Ved hjelp fra både forelesere og aktører innenfor feltet føler vi at dette er oppnådd. Vi vil derfor avslutte med å takke alle dere som gjennom det siste året har gitt tilbakemeldinger og innspill til denne oppgaven.

God lesning!

Trondheim, 14.06.2022



Johann Gaupen Berg



Mathias Nyheim

Sammendrag

Reguleringsprosessen er skapt for å utforme planer for bebyggelse eller utnyttelsen av et areal. Det anses som en juridisk bindende «avtale» mellom alle interessenter rundt utviklingen av en eiendom, og inkluderer både det offentlige og det private. Majoriteten av initierte reguleringsplaner er fra det private, og det er derfor disse som oftest tiltrer rollen som forslagsstiller. Saksbehandlere og politikere behandler imidlertid planen samt vedtar den. Disse tre aktørene anses som mest sentrale i gjennomføringen av en reguleringsprosess.

I denne masteroppgaven er det ønskelig å undersøke den offentlige prosessen reguleringsplanlegging nærmere. Mer konkret vil det ses på hvordan Trondheim kommune tar i bruk dette verktøyet, og hvordan det oppleves av utbyggerne som er lovpålagte til å ta det i bruk. I media skildres det et bilde av at prosessen ikke er ideell, og at det må skje forbedringer. Den ses spesielt uforutsigbar i hvor lang tid den tar, og om den blir vedtatt i det hele tatt.

For å avdekke miljøet rundt og innad i reguleringsprosessen, samt se nærmere på betegnelsen som den har som «langsom», er følgende problemstilling utformet:

«Hva er årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn?»

Reguleringsprosessen er en omfattende del av hvordan norsk bebyggelse blir initiert. For å avgrense datamaterialet videre er det utformet hypoteser som stammer fra egen interesse samt hvilken problematikk som ble frontet i tidlige samtaler med næringslivet. Metoden som er tatt i bruk for å se nærmere på problemstillingen med tilhørende hypoteser er case-studie gjennom intervjuer. Det ble foretatt 11 dybdeintervjuer med aktører innenfor både det offentlige og private i Trondheim kommune. Hypotesene er:

1. Politikere stiller med en egenrådig agenda i reguleringsprosessen
2. Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv
3. Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer
4. Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser

Resultatene fra intervjuene tyder på at reguleringsprosessen kan tidvis oppfattes treg av dem som jobber med den. Det er flere elementer som forårsaker dette, hvorav kolliderende perspektiver, komplisert lovverk og motivasjon står som årsak. Intervjuene som er gjennomført

er strukturert for å avdekke situasjonen rundt hver enkelt hypotese. Her blir flere årsaker, effekter og prosesser trukket frem for å eksemplifisere samt sette søkelys på prosessen slik den oppfattes av aktørene som jobber med den.

Avslutningsvis i denne oppgaven vil funnene fra resultatet trekkes mot teorien som er innsamlet. Det vil ses nærmere på hvilken realitet som oppfattes mot hvordan reguleringsprosessen er tiltenkt å fungere, både teoretisk og lovmessig. Dette ender i en konklusjon hvor hypotesene vil bli karaktersatt ut ifra om de er bekreftet eller avkreftet, og til hvilken grad.

Abstract

The regulatory process is created to design plans for development or the utilization of an area. It is considered a legally binding "contract" between all stakeholders involved in the development of a property and includes both the public sector and the private sector. The majority of initiated zoning plans are from the private sector, and it is therefore the private real estate developers that most often take on the role of proposer. However, municipal caseworkers and politicians process the plan and adopt it. These three actors are considered to be most central in the process of regulating areas for development.

In this master's thesis, it is desirable to examine the public process of zoning planning in more detail. More specifically, it will look at how Trondheim municipality uses this tool, and how it is experienced by the developers who are required by law to use it. The media paints a picture of the process as not ideal, and that improvements must be made. It is seen as particularly unpredictable in how long it takes, and whether it is adopted at all.

In order to uncover the environment around and within the regulatory process, as well as take a closer look at the term it has as «slow», the following main research question is formulated:

"What is the cause and effect of slow regulatory processes for developers and society?"

The regulation process is a comprehensive part of how Norwegian buildings are initiated. In order to further delimit the data material, hypotheses have been formulated that stem from our own interest as well as the issues that were fronted in early conversations with the industry. The method that has been used to look more closely at the problem and the hypotheses is a case study through interviews. Eleven in-depth interviews were conducted with actors in both the public and private sectors in Trondheim municipality. The hypotheses are:

1. Politicians have a self-willed agenda in the regulatory process
2. Involvement with all stakeholders in the regulatory process makes it more effective
3. Any regulatory process of a certain size will reveal unique challenges
4. Delays in the regulatory process result in less regulated areas for development than the market needs, and this contributes to higher housing prices

The results from the interviews indicate that the regulatory process can sometimes be perceived as slow by those who work with it. There are several elements that cause this, of which conflicting perspectives, complicated legislation and motivation are key factors. The interviews that have been conducted are structured to reveal the situation around each individual hypothesis. Here, several causes, effects and processes are highlighted to exemplify and shed light on the process as it is perceived by the actors who work with it.

Finally, in this thesis, the findings from the result will be compared with the theory that has been collected. It will look more closely at the reality that is perceived compared to how the regulatory process is intended to function, both theoretically and legally. This ends in a conclusion where the hypotheses will be graded based on whether they have been confirmed or refuted, and to what extent.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	IV
Figurliste	IX
Tabelliste	IX
1.0 Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn.....	2
1.2 Problemstilling og hypoteser	3
1.2.1 Hypoteser	3
1.3 Avgrensning.....	5
1.4 Leserveiledning.....	5
1.5 Begrepsavklaring	5
2.0 Teori/rammeverk	7
2.1 Plan- og bygningsloven.....	7
2.2 De ulike politiske nivåene.....	8
2.2.1 Kommuneplanens arealdel (KPA)	9
2.2.2 Kommuneplanens samfunnsdel (KPS)	9
2.3 Reguleringsplan som plantype	10
2.3.1 Områderegulering	10
2.3.2 Detaljregulering	10
2.3.3 Reguleringsplaner omfattet av konsekvensutredning	11
2.4 Planprosessen til det offentlige	11
2.5 Aktører og interessenter	13
2.6 Offentlig og privat makt i planlegging.....	14
2.6.1 Formannskap og kommuneråd.....	16
2.6.2 Informasjon som verktøy i offentlig planprosess.....	16
2.6.3 Offentlig og privat usikkerhet i planlegging	19
2.7 Medvirkning som verktøy i offentlig planprosess	20
2.8 Økonomiske og markedsmessige aspekter ved reguleringsprosessen	22
2.8.1 Tilbud og etterspørsel.....	25
2.9 Tiltak for en mer optimal reguleringsprosess.....	27
3.0 Metode	29
3.1 Valg av problemstilling.....	29
3.2 Case-studier som undersøkelsesdesign	30
3.3 Intervju som forskningsmetode.....	30
	VI

3.3.1	Kvalitativ fremgangsmåte	32
3.3.2	Intervjuguide	33
3.3.3	Valg av intervjuobjekter.....	33
3.3.4	Gjennomføring av intervju.....	34
3.4	Gjennomgang av datamateriale.....	35
3.4.1	Relevans, generaliserbarhet og troverdighet	35
3.5	Etisk avveining.....	36
3.5.1	Styrker og svakheter ved undersøkelsesdesign	37
4.0	Resultat	38
4.1	Innledning	38
4.1.1	Leserveiledning og oppbygging av resultat	38
4.2	Dagens reguleringsprosess.....	39
4.2.1	Utbyggernes perspektiv på dagens situasjon.....	39
4.2.2	Det offentlige sitt perspektiv på dagens situasjon.....	41
4.3	Hypotese 1: Politikere stiller med en egenrådlig agenda i reguleringsprosessen.....	42
4.3.1	Maktforholdet i reguleringsprosessen	42
4.3.2	Egenrådlig agenda	43
4.3.3	Vektskålen.....	44
4.3.4	Utvidet perspektiv	44
4.4	Hypotese 2: Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv	45
4.4.1	Samarbeid mellom det private og det offentlige	46
4.4.2	Medvirkning med interesseorganer.....	47
4.4.3	Tiltak for en mer effektiv reguleringsprosess	48
4.5	Hypotese 3: Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet	49
4.5.1	Lovverket	49
4.5.2	Forutsigbarhet i reguleringsprosessen.....	50
4.5.3	Tidsperspektiv.....	51
4.6	Hypotese 4: Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser	52
4.6.1	Tilbud og etterspørsel.....	52
4.6.2	Sosial infrastruktur	54
4.6.3	Forsinkelser i saksgangen	55
5.0	Diskusjon	57
5.1	Reguleringsprosessen som langsom.....	57
5.1.1	Frustrasjon/usikkerhet.....	58
5.1.2	Forbedringer av reguleringsprosessen i dag.....	58
5.2	Hypotese 1: Politikere stiller med en egenrådlig agenda i reguleringsprosessen.....	60

5.2.1 Egenrådig agenda.....	60
5.2.2 Korridorpolitikk	61
5.3 Hypotese 2: Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv	62
5.3.1 Flere kokker, mer søl?.....	62
5.3.2 Medvirkningsplikt.....	63
5.3.3 Utbyggerne mot saksbehandlerne	64
5.4 Hypotese 3: Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet	64
5.4.1 Samfunnsinteresser	64
5.4.2 Lovverket	65
5.4.3 Kapasitet	65
5.5 Hypotese 4: Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser.....	66
5.5.1 Flaskehals.....	66
5.5.2 Samfunnet	67
5.5.3 Tanker rundt optimal situasjon	68
5.5.4 Mangel på markedsmessig forståelse.....	68
6.0 Konklusjon	69
6.1 Årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn	69
6.1.1 Oppsummering av hypoteser	72
6.2 Relevans og overførbarhet	73
6.3 Svakheter ved studien	74
6.4 Videre arbeid.....	74
Referanseliste	75
Vedlegg	80

Figurliste

Figur 1: Planhierarkiet gitt av plan- og bygningsloven (Egenprodusert basert på Foreningen Næringsseidom, 2011).....	8
Figur 2: Reguleringsprosessen (Egenprodusert basert på Hansen, 2019).....	11
Figur 3: Interessenter med ulik nærhet til prosjektet (Egenprodusert basert på Leikvam & Olsson, 2014).....	13
Figur 4: Påvirkningsmulighet mot kostnader i et prosjektforløp (Egenprodusert basert på Samset, 2008).....	18
Figur 5: Innflytelsessirkelen (Egenprodusert basert på Regjeringen, 2018a).....	18
Figur 6: Markedsbasert boligutvikling, oppgaver, usikkerhetslementer og sammenhengen mellom dem (Nordahl, 2012a).....	23
Figur 7: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommuner 2014 til 2015 (Egenprodusert basert på Bygg21, 2018).....	24
Figur 8: Antall boliger etter størrelse og år godkjent (Egenprodusert basert på Trondheim kommune, 2022b).....	26
Figur 9: Faser i undersøkelsesprosessen (Egenprodusert basert på Jacobsen, 2015).....	29
Figur 10: Den hermeneutiske spiral (Egenprodusert basert på Jacobsen, 2015).....	33
Figur 11: Validering som relasjon mellom tre nivåer (Egenprodusert basert på Jacobsen, 2015).....	35

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	34
Tabell 2: Karaktersetning av hypoteser.....	73

1.0 Introduksjon

I bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen har ordet *eiendomsutvikling* blitt betraktelig mer anvendt utover 2000-tallet. Årsaken til økningen i bruken av betegnelsen er at kommersiell eiendomsutvikling som profesjon er ferskt, hvor profesjonell utvikling og salg av eiendom har fått en ny dimensjon som et mer konkret fagfelt. En av oppgavene til denne profesjonen er byggeklargjøring, som er tilnærmet fullstendig foretatt av private aktører (Nordahl, 2012a). Det er i denne prosessen at det ses en urovekkende trend ved at faktoren regulering av areal tar lang tid, og de profesjonelle aktørene forteller at denne uønskede trenden medfører at deres verdiskapning også utsettes. Regulering av areal er en offentlig prosess som fungerer som en juridisk "avtale" mellom det offentlige og det private for hva som kan bygges. Når den blir gjennomført "langsomt" medfører dette mer enn bare økonomiske og tidsmessige konsekvenser for utbyggeren, men også ringvirkninger for samfunnet (Norsk Eiendom, 2012).

Det offentlige plansystemet i dag er utformet på en måte som gjør at all utvikling og utnyttelse av tomter skjer i henhold til den retningen som staten, fylkeskommunen og kommunen ønsker å ta for gitte arealer. Plan- og bygningsloven sikrer myndighet til de ulike offentlige organene slik at områder bygges innenfor de segmentene som det er regulert for (Miljøverndepartementet, 2011). For at private profesjonelle eiendomsutviklere skal få lov til å utnytte et areal er de derfor nødt til å hensynta de retningslinjene som blir gitt fra kommunal og politisk side (Hansen, 2019).

Langsomme reguleringsprosesser anses som et problem som skaper usikkerhet for eiendomsbransjen, hvor årsak og virkning av fenomenet er ønskelig å analysere. I samarbeid med kommunen, saksbehandlere og utbyggere ønskes det å kartlegge, og samtidig undersøke, om det er underliggende faktorer som er særlig interessante å trekke frem som årsak. Deretter er det også ønskelig å trekke frem konsekvensene og samfunnsvirkninger.

Metoden som er tatt i bruk for å finne svarene på disse utfordringene er case-studie gjennom intervju. Datamaterialet innhentes gjennom åpne individuelle intervju i Trondheim kommune, med målsetting om å generalisere resultatene. Intervjuene er strukturert for å avdekke indre motivasjon, meninger og drivkrefter hos intervjuobjektene (Jacobsen, 2015). De to første elementene, motivasjon og meninger, vil være av særlig stor interesse å få kartlagt da det er tenkelig at disse vil være forskjellige mellom intervjuobjektene.

1.1 Bakgrunn

Gjennom masterstudiet eiendomsutvikling og -forvaltning er det tilegnet mye lærdom om de ulike prosessene rundt bygging og ferdigstillelse av bygg. I studieperioden har inntrykkene vært mange, men det er visse områder som har vært særlig interessante. Ett av disse er reguleringsplanlegging i tilknytning til tidligfase for byggverk. Dette anses som viktig og sentralt for all planlegging, men likevel er dette en prosess som ikke kan planlegges for i detalj. Reguleringsplanen må vedtas og godkjennes fra kommunens side, noe som er utenfor utbyggernes kontroll. Temaet har videre blitt valgt gjennom personlige interesser og på grunnlag av at det er noe som er ønskelig å tilegnes mer kunnskap om.

Da problemstillingen skulle skisseres ble det gjennomført flere samtaler med utbyggere i Trondheim kommune for å lokalisere hvor skoen trykker. Fra flere ble reguleringsprosessen trukket frem som noe med uforutsigbar tidshorison i byggeprosjekt. En av utbyggerne kunne fortelle at de startet en reguleringsprosess i midten av 2019, og hadde i fremdriftsplanen forespeilet at godkjent prosjekt skulle komme ett år senere. Som følge av forsinkelser ble prosessen utsatt med ytterligere 1,5 år. Gjennom personlig kommunikasjon med direktør i selskapet ble det opplyst om at ringvirkningene av dette ble både økonomisk og tidsmessig, og at de som resultat har kalkulert med ca. 11 millioner i tap for både dem og tomteeier.

Det finnes blant utbyggere i dag flere eksempler på en ventetid på flere år. Årsakene til dette er mangfoldig, men en av årsakene er at saker blir sittende fast i byråkratiet og aldri går hele veien til å bli vedtatt (Norsk eiendom, 2012). Det kan tenkes at dette skaper bry for flere aktører, herunder naboer, utbyggerne og saksbehandlere, som er nødt til å hensynta hvordan den politiske prosessen og lovverket tilsier at det skal gjøres. Samtidig har denne tilnærmingen opplevd kritikk for mangel på tids- og markedsmessig perspektiv (Nordahl, 2012b)

De private utbyggerne mener at de bidrar til raskere verdiskapning dersom deres forslag kommer gjennom politisk saksgang hurtigere (Norsk eiendom, 2012). Det offentlige derimot mener deres viktigste oppgave er ansvaret om ivaretagelsen av påvirkningen som tiltaket har på nærmiljø, befolkningen og området (Miljøverndepartementet, 2011). Det er krysningen mellom disse to aktørene som blir undersøkt videre i denne oppgaven. Her er det særlig interessant å se på hvorvidt det er sentrale faktorer som hindrer en rask og effektiv reguleringsprosess.

1.2 Problemstilling og hypoteser

For å sette rammene for oppgaven og illustrere hva som er av interesse å undersøke vil det videre bli introdusert problemstilling og hypoteser for å belyse temaet. Disse vil konkretisere retningen oppgaven tar og sette rammer for videre arbeid. I tråd med materialet presentert i kapittel 1.0 har følgende problemstilling blitt produsert:

«Hva er årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn?»

Problemstillingen som er utformet sikter å skape et representativt bilde av et fenomen ut fra en mindre gruppe intervjuobjekter i Trondheim kommune. Målet er generaliserbarhet og dreier seg om å påstå at funn basert på studier av noen få, også gjelder for alle. Problemstillingen sikter videre mot å inneholde elementene enkelhet og fruktbarhet i form av idealet av at det skal tilføres ny kunnskap (Jacobsen, 2015).

1.2.1 Hypoteser

Det er utviklet fire hypoteser som danner grunnlaget for hva som vil bli forsøkt avkreftet eller bekreftet gjennom bruk av teorien og metoden. Disse er utviklet for to grunner; for det første setter det søkelys på antagelser rundt temaet, og for det andre avgrensner det omfanget av videre arbeid. Følgende hypoteser er utformet:

Hypotese 1:

Politikere stiller med en egenrådig agenda i reguleringsprosessen

Hypotesen antar at politikere, som stiller til valg med sine budskap og fremtidsutsikter, har en egenrådig agenda i reguleringsprosessen. Med egenrådig agenda tenkes det at politikerne, som folk flest ønsker at sine planer om samfunnsutvikling blir realisert, tar avgjørelser både for samfunnets beste, men også for å beholde sin posisjon. Politikere skal mene mye om mye, og det antas at dersom kunnskapen innenfor et felt er mangelfull kan avgjørelser tas basert på hva som styrker og bidrar inn mot egen agenda.

Hypotese 2:

Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv

Medvirkning, kommunikasjon og informasjon er sentralt i alle prosesser. For at en prosess skal gå sømløst antas det at involvering av alle interessenter kan bidra til en høyere grad av effektivitet. Hvis de som har noe å tilføye i en prosess får tilstrekkelig plass og anledning til å medvirke i planleggingen kan både prosessen isolert og resultatet dra nytte av det. Hypotesens formål er å bekrefte eller avkrefte om medvirkning er et verktøy for å sikre en mer effektiv reguleringsprosess.

Hypotese 3:

Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet

Reguleringsprosessen som verktøy sikrer og ivaretar at utviklingen av areal gjøres i tråd med landsdekkende, regionale og kommunale strategier. Med unike utfordringer i sammenheng til dette menes det gruppen eiendomsselskaper som profesjonelt driver arealutvikling og deres problematikk. Ettersom både utbyggere og det offentlige lovfestet knyttes til reguleringsprosessen ses det hensiktsmessig å videre avdekke hvilke elementer som skaper usikkerhet og hvorvidt dette alltid vil være tilstedeværende.

Hypotese 4:

Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser

Tilbud og etterspørsel er avgjørende for hvordan priser fastsettes. Ved høyt tilbud vil konkurransen i markedet være større, kjøperne får mer å velge i og tilbyderne må kjempe om kjøperne. Som resultat synker prisene. I motsatt fall er det kjøperne som må kjempe om et lavt tilbud, og tilbyderne kan kreve mer for samme produkt. Hypotesen er utformet for å undersøke om mangel på regulerte områder, som igjen gir færre byggeprosjekter, har sammenheng med de økte boligprisene landet har vært vitne til de siste årene.

Hypotesene danner grunnlaget for hvilke områder som blir forsket på. Disse hypotesene vil også komme som underoverskrifter i resultat- og diskusjonskapitlene, da det etter forskningen vil være relevant å se om antagelsene blir bekreftet eller avkreftet, samt hvordan situasjonen rundt hver hypotese faktisk er.

1.3 Avgrensning

Reguleringsprosessen er en avansert prosess. Det vil være en rekke interessenter og variabler innenfor denne, og også ulike definisjoner. For oppgavens videre oppbygging vil reguleringsprosessen defineres som perioden fra når utbygger/eiendomsutvikler starter arbeidet med reguleringsforslag frem til vedtatt reguleringsplan. I definisjonen av reguleringsplan vil dette videre i oppgaven bety plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelser som blir innsendt for politisk behandling.

Videre vil datamaterialet som kan innhentes innenfor emnet «reguleringsprosessen» være stort. Som effekt av dette vil hypotesene med deres beskrivelser være en klar avgrensning i datamaterialet som avdekkes. I disse vil det være forslagsstiller og planmyndighet som anses som mest aktuelt å involvere i videre forskning på fenomenet problemstillingen setter søkelys på.

1.4 Leserveiledning

Oppgaven vil innledningsvis gjennomgå teorien og metoden som er anvendt. Teorien vil redegjøre for de interessenter, prosesser og beskrivelser som er mest aktuelle opp mot hypotesene. Deretter vil metoden bli introdusert, som forklarer hvilket forskningsdesign som er anvendt. Resultatet og diskusjonen som følge av teorien og metoden vil videre bli presentert. Her vil funnene bli belyst og drøftet. Avslutningsvis vil det konkluderes rundt hvilket standpunkt forskningen har, med forslag til videre arbeid.

1.5 Begrepsavklaring

Dette delkapittelet vil detaljert forklare noen av de begrepene som tas i bruk videre i teksten. Begrepsavklaring setter søkelys på det som anses viktigst å ha definert i forkant av videre teori. Det vil være flere betegnelser utover disse, men de ses best forklart i sin respektive plass i teorien.

Eiendomsutvikling: Med eiendomsutvikling menes foredling og utvikling av områder, tettsteder, tomter eller eksisterende bebyggelse. Følgende definisjon anses som mest beskrivende for profesjonen: “Å transformere et stykke areal fra en tilstand til en annen” (Leikvam & Olsson, 2014).

Utbygger: Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen er i stor grad preget av offentlige og engangs private utbyggere (Hansen, 2019). For å konkretisere hvilken betydning begrepet har i denne konteksten vil det videre i oppgaven defineres som de større private organiserte bedriftene, lik eksempelvis Selvaag Bolig, Nordr og Skanska Eiendomsutvikling.

Planmyndighet: Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen er strengt regulert gjennom offentlig rammeverk. Dette kommer fra Stortinget og deres forskrifter og lovgivning, samt kommunenes og fylkenes regulerende virksomhet. Det er disse organene som betegnes planmyndighet (Hansen, 2019).

Innsigelse: Dersom planforslag ikke er i tråd med kommunalt, regionalt eller statlige retningslinjer kan det fremmes en innsigelse. Disse blir gått gjennom etter høringsperiode og evaluert av ansvarlig myndighet (Regjeringen, 2018a).

Rekkefølgebestemmelse: Dette er gjennomføringstekniske bestemmelser som stammer fra enten kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Begrunnelsen for rekkefølgebestemmelser er todelt; de skal først og fremst sikre når og hvordan et område skal utbygges, deretter hvilke behov som dekkes innenfor grøntområder, servicetilbud eller annen infrastruktur (Byggordboka, 2018).

Medvirkning: Medvirkning omfatter all involvering, kommunikasjon og informasjon mellom ulike aktører og interessenter, slik at alle blir sett og hørt i en prosess. Medvirkning er lovpålagt og sikter mot å høre meningene til alle berørte parter i en planleggingsprosess (Plan- og bygningsloven, 2008). Sentrale aktører i en reguleringsprosess er utbygger, saksbehandlere ved kommunalt plankontor og politikere. Andre viktige interessenter utover dette vil være grunneiere, naboer og samfunnet generelt.

2.0 Teori/rammeverk

I teorikapittelet vil materiell relevant for forståelse av resultat og drøfting bli presentert. Kapittelet vil ta for seg forklaringer av de ulike rollene som politikere, utbyggere og saksbehandlere har i reguleringsprosessen, samt terminologi og dypere forklaringer av reguleringsplaner i sin helhet. Videre vil forholdet mellom de ulike rollene og hvordan en “langsom” reguleringsprosess karakteriseres forklares. Teorien bidrar til å trekke virkelighetsnære slutninger i videre kapitler.

2.1 Plan- og bygningsloven

For å forstå hvordan lovgivningen og plansystemet er i Norge innenfor feltet eiendomsutvikling burde alt ses i sammenheng med plan- og bygningsloven (pbl.) fra 2008. Loven gjelder for all planlagt og/eller ferdigutviklet areal. Essensen av loven er arealforvaltning. Hele loven deles opp i fem deler; fellesbestemmelser, plandel, gjennomføringsdel, byggesaksdel og håndhevings/gebyrdelen (Holth & Winge, 2017). Plandelen trådte i kraft 2009 og omfatter lovverket rundt reguleringsplaner. Plan- og bygningsloven fra 2008 kom som en nyere versjon og som en erstatning til det tidligere lovverket fra 1985 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Hovedformålet til plan- og bygningsloven er å fremme bærekraftig utvikling for samfunnet og de fremtidige generasjonene. Måten den skal oppnå dette er gjennom å lovfeste at planer skal gjennom de statlige, regionale og kommunale nivåene. I disse skal det sikres at planer ikke ødelegger for miljø og samfunn, jf. pbl. § 1-1. De tre nivåene vil inkluderes der deres interesser sammenfaller med planene som skal gjennomføres. Listen er som følgende:

- *Staten* er planmyndighet for viktige interesser i kommuner.
- *Fylkeskommunen* er planmyndighet for de regionale interessene.
- *Kommunen* er planmyndighet for kommunale områder og interesser. Det er kommunen som vedtar de fleste planer.

(Leikvam & Olsson, 2014)

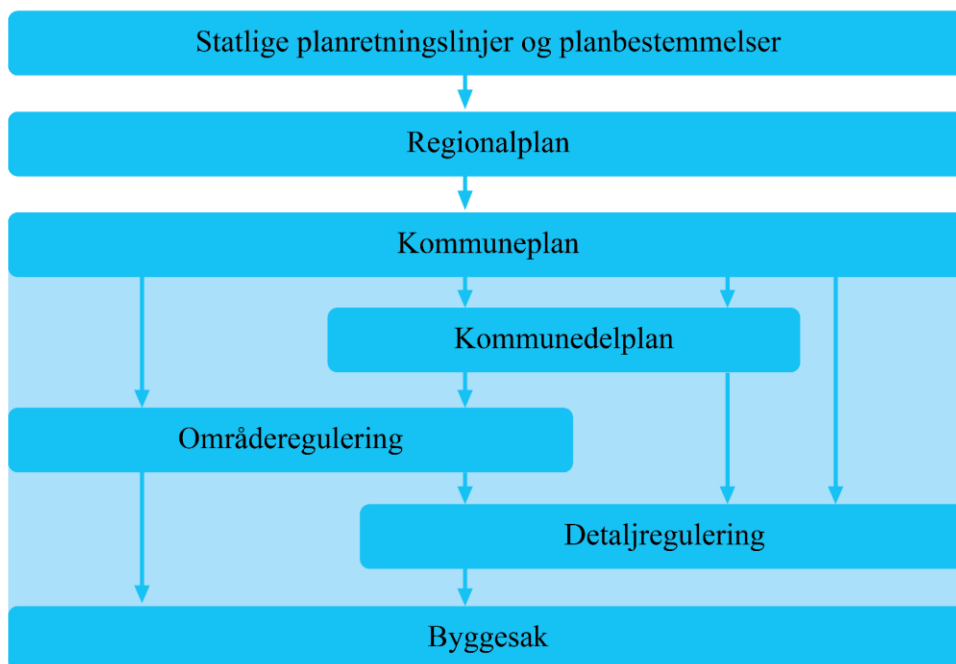
I plan- og bygningslovens overordnede bestemmelser § 1-1 nevnes det at lovens hensikt er sikring av langsiktig planlegging. Her vektlegges universell utforming, ivaretagelse av barn og

unges omgivelser og alle ytterligere berørte parter av en planleggingsprosess (Plan- og bygningsloven, 2008).

Rammeverket for å gjennomføre eiendomsutvikling er gitt av det gjeldende overordnede lovverket, som vil være plan- og bygningsloven. En dyp forståelse av rammeverket rundt lovverket er derfor nødvendig for å oppnå en vellykket utviklingsprosess. For å sørge for at dette blir tilfellet burde god planlegging ligge til grunn. Planlegging defineres som hvordan noe bør eller skal bli gjort (Fiskaa, 2010).

2.2 De ulike politiske nivåene

For at bærekraftig utvikling skal fremmes i samfunnet utarbeider regjeringen nasjonale forventninger som skal legge grunnlaget for regional og kommunal planlegging. Dette blir gjennomført hvert fjerde år, og er lovfestet i pbl. § 6-1. Disse nasjonale forventningene skal legge føringer for planstrategier og planer for fylkestinget og kommunestyrets arbeid innen arealutvikling. Planhierarkiet er illustrert i Figur 1. Det skal også fremgå av dokumentene hvordan staten selv skal kunne medvirke i planene (Regjeringen, 2018a).



Figur 1: Planhierarkiet gitt av plan- og bygningsloven (Egenprodusert basert på Foreningen Næringsseiendom, 2011)

De nasjonale forventningene blir videre konkretisert gjennom statlige planretningslinjer (Figur 1). Her skal alle berørte offentlige instanser av nasjonale forventninger utforme egne planretningslinjer, jf. pbl. § 6-2. Et annet område disse belyser er den nasjonale politikken til gjeldende regjering, og kan gjelde både for hele landet eller avgrensede arealer (Regjeringen, 2018a).

Regional planstrategi utformes minst én gang i en valgperiode. Når den regionale planmyndigheten er valgt, skal planstrategien være utformet innen ett år etter konstituering, jf. pbl. § 7-1. I denne regionale planstrategien tas det hensyn til den overordnede regionale planstrategien. Det vil i denne planen også konkretiseres hvordan medvirkning skal foregå i planarbeidet, samt prioritering av planoppgaver.

Når et kommunestyre blir valgt skal det senest ett år etter konstituering utformes en kommunal planstrategi. Dette skal gjøres også minst en gang i en valgperiode, og drøfter kommunenes valg av strategi for samfunnsutvikling, jf. pbl. § 10-1. I kommuneplanen blir det videre spesifisert langsiktig arealbruk, miljøutfordringer og en vurdering av hvilket planbehov kommunen har. Når kommunal planstrategi er ferdigutviklet kan denne i noen tilfeller bli en del av den helhetlige kommuneplanen. Kommuneplanen skal bestå av en arealdel og en samfunnsdel, jf. pbl. § 11-1.

2.2.1 Kommuneplanens arealdel (KPA)

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig bruk av et gitt område, jf. pbl. § 11-5. I områder hvor det ikke er en fastsatt reguleringsplan er det KPA som er gjeldende, jf. pbl. § 11-6. Kommuneplanens arealdel er videre et overordnet verktøy for kommunen i hvilken retning som er ønskelig å ta utviklingsmessig. Mer detaljert fastsettes det også i denne planen hvilke kriterier og hensyn som må foretas i en utbygging (Leikvam & Olsson, 2014).

2.2.2 Kommuneplanens samfunnsdel (KPS)

Kommuneplanens samfunnsdel tar høyde for hele kommunens langsiktige utfordringer, mål og strategier, jf. pbl. § 11-2. Her vil det også drøftes alternative strategier for den fremtidige utviklingen av kommunen som organisasjon. I denne planen skal det ikke bare forklares hvordan kommunen skal oppnå sine planer, men også hvordan det skal gjennomføres gjennom medvirkning med både andre offentlig instanser og det private.

2.3 Reguleringsplan som plantype

Reguleringsplaner er det mest brukte verktøyet for å styre utviklingen innenfor kommunearealer. Det er også et juridisk bindende dokument som anses som en «avtale» mellom alle de aktørene som er interessenter ved utbygging av et areal, med spesifisering av tillatt formål og bruk, jf. pbl. § 12-1. Kommunal- og distriktsdepartementet (Regjeringen, 2018a) er Norges høyeste offentlige styringsorgan innenfor feltet arealutvikling. Definisjonen deres på en reguleringsplan er “et plankart med tilhørende planbestemmelser og planbeskrivelse”. I disse vil vern, anvendelse og arealbruk defineres. Det vil gjennom reguleringsplanen forklares hvordan det gitte areal vil kunne utnyttes, og eventuelle ytterligere vilkår (Regjeringen, 2018a).

2.3.1 Områderegulering

I noen tilfeller vil det være krav eller behov for områderegulering, jf. pbl. § 12-2. En områderegulering utformes der kommuneplanens arealdel spesifiserer at en slik skal ligge til grunne, eller der kommunen mener at større konkretisering av arealbruken er hensiktsmessig. Disse planene skal utarbeides av kommunen selv, men myndigheten til å gjøre dette kan gis til andre instanser eller private for at de kan fremme forslag til områderegulering (Regjeringen, 2018a).

2.3.2 Detaljregulering

Detaljregulering fungerer som en forlengelse av vedtatt reguleringsplan. Dette kan i større grad betegnes som «bebyggelsesplaner». I en detaljregulering forsøkes det gjerne å endre eller tilføye til den informasjonen som eksisterer i en nåværende reguleringsplan, jf. pbl. § 12-3. Den vil forklare de vern, bruk, uterom og anlegg som gjelder for tenkt tomt (Hansen, 2019)

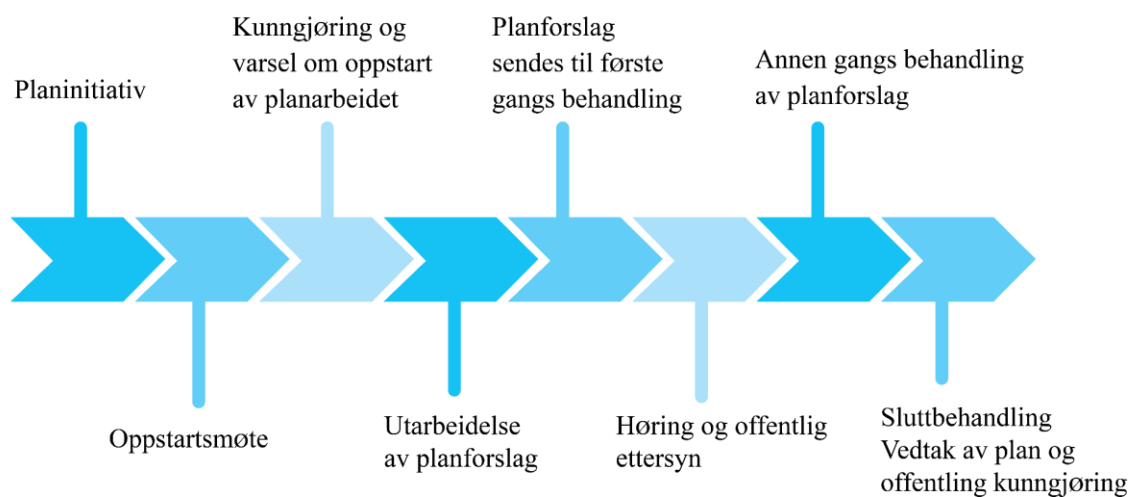
Retten til å fremme forslag til en detaljregulering omhandler også private tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter. I disse kan forslag til konkrete bygge- og anleggstiltak for utnyttelsen av areal fremmes. Et detaljreguleringsforslag må følge bestemmelsene og rammene satt i kommuneplanens arealdel og eventuell vedtatt områderegulering for stedet (Regjeringen, 2018a).

2.3.3 Reguleringsplaner omfattet av konsekvensutredning

For reguleringsplaner som gir retningslinjer og rammer for fremtidig utbygging, og som gir virkninger for miljø og samfunn, skal en særskilt utvikling av planer for vurdering og beskrivelse utformes. Det er dette som kalles en konsekvensutredning, jf. pbl. § 4-2. I denne vil det besvares den virkningen som planene har for samfunn og miljø.

2.4 Planprosessen til det offentlige

Det er kommunens eget utvalg for plansaker som er ansvarlig for behandlingen av reguleringsplaner. Dette utvalget arbeider også for at reguleringsplanene tas opp til revisjon når dette er nødvendig (Hansen, 2019). Når en forslagsstiller sender inn planer som ikke er i samsvar med overordnede planer er sannsynligheten større for økt ressurs- og tidsbruk (Regjeringen, 2018a). Reguleringsprosessen kan ses illustrert i Figur 2 nedenfor.



Figur 2: Reguleringsprosessen (Egenprodusert basert på Hansen, 2019)

Planinitiativ

Det offentlige starter planprosessen når utbygger eller andre forslagsstillere igangsetter et tiltak. Den som stiller med forslaget, må komme med noe som hensyntar kommuneplanen. Videre burde det være relevante analyser til grunn slik som demografiske, geografiske og markedsmessige forhold. For å sikre et best mulig forslag tas det gjerne i bruk en person med planmessig kompetanse for å hjelpe til med planforslaget (Hansen, 2019).

Oppstartsmøte

Etter at planinitiativ-fasen er ferdig vil det neste være å presentere arbeidet som er gjort til planmyndighetene. Dette stadiet i utviklingen av reguleringsplaner kalles *oppstartsmøte*. Her ser kommunen på om det som er sendt inn er i henhold til kommuneplanen og reguleringsstatus. I tillegg vil denne fasen se nærmere på hvilke behov som burde dekkes ut fra pbl. § 12-9 (Hansen, 2019). Pbl. § 12-9 forklarer «behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger», og går ut på at kommunen frasier seg myndighet, hvor andre enn kommunen skal fastsette planprogrammet.

Når *oppstartsmøtet* er ferdig vil det kunngjøres og varsles om at endring av reguleringsplan er igangsatt. Vanlig prosedyre er å kunngjøre det i avis over en periode på 30 dager. På denne måten sikres det at offentligheten er oppmerksom på de endringer som blir diskutert. Når det derimot er planforslag som behøver konsekvensutredning, jf. pbl. § 4-2, er høringsfristen på minimum 6 uker. Det skal da også sendes et skriftlig varsel til fylkeskommunale og statlige etater for at de skal kunne forberede seg til den fremtidige prosessen (Hansen, 2019).

Planforslag

På dette tidspunktet utarbeides forslag til reguleringsplan med tilhørende bestemmelser. Det vil også her være lovbestemt at behovene til berørte parter skal implementeres gjennom medvirkning etter pbl. § 5-1 (Hansen, 2019). Kommunen skal påse at forslagsstiller tilrettelegger for medvirkning, og at også grupper som krever spesiell tilrettelegging får muligheten til å komme med sine innspill, jf. pbl. § 5-1.

Planbehandling

Når forslaget er ferdigstilt vil det sendes videre til kommunen. Her vil planen gå til førstegangsbehandling, hvor saksbehandlerne er lovpålagt å ivareta et markedsmessig perspektiv. Når forslaget er mottatt skal det ordinært besvares etter 12 uker, og her bestemmes det om det skal ut til offentlig ettersyn (Hansen, 2019). Uttrykket *offentlig ettersyn* innebærer ifølge regjeringen «at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted» (Regjeringen, 2022a). Deretter vil saken opp til andregangsbehandling, hvor de merknader og/eller varslede innsigelser som er kommet inn blir behandlet før saken kommer opp til kommunen. I større, mer kompliserte saker, kan det være

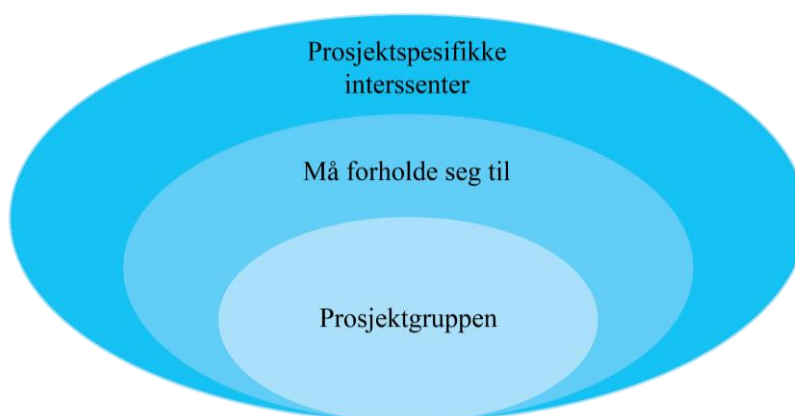
at saken blir sendt ut til offentlig ettersyn og behandling enda en gang. Dette kalles «tredje gangs behandling» (Hansen, 2019).

Sluttbehandling

Det eventuelle vedtaket av planen skjer i kommunestyret. Når planen er vedtatt sendes saksframlegg og plankart til fylkeskommunen for orientering. Berørte fagetater vil også oversendes de samme dokumentene (Hansen, 2019).

2.5 Aktører og interessenter

Aktørene i en offentlig reguleringsprosess er varierende, hvor hvem som involveres i ulik grad er avhengig av prosjektets størrelse og art. Alle aktører og interessenter har forskjellige roller i et prosjekt, og tanken er at disse er spesialister på sitt respektive område (Leikvam & Olsson, 2014). De i og rundt en reguleringsprosess kan deles inn i en tredelt modell, illustrert i Figur 3.



Figur 3: Interessenter med ulik nærhet til prosjektet (Egenprodusert basert på Leikvam & Olsson, 2014)

I modellen ovenfor (Figur 3) vil grupperingene inneholde ulike aktører ut fra deres tilknytning til prosessforløpet. Inndelingen har tatt utgangspunkt i situasjoner hvor private utbyggere står som forslagsstiller, noe som tidligere nevnt er majoriteten av pådriverne for gjennomføringen av reguleringsprosesser (Nordahl, 2012a). I en slik reguleringsprosess tenkes det at følgende gruppering gjøres for de ulike interessentene:

1. I innerste kjerne vil utbygger, tomteeier, investor og/eller forslagsstiller være eksempler på aktørene og interessentene som utgjør «prosjektgruppen». Denne grupperingen vil

også være i høyest grad avhengig av utfallet til prosessen da denne interessentgruppen tar den høyeste risikoen (Bygg21, 2018).

2. Midterste sirkel omfatter aktører som en “må forholde seg til” i prosessen for å gjennomføre en reguleringsplan. Plankontoret, politikere og regjeringen vil være eksempler på instanser innenfor denne grupperingen. Disse sørger for at overordnede planer og lovverk følges, og vil forsøke å styre utviklingen mot slik samfunnet ønsker (Bygg21, 2018).

Brukerne av bygget tilhører også kategorien “må forholde seg til”. Enhver reguleringsprosess må hensynta sluttbrukeren eller potensielle berørte parter for å lykkes i reguleringen. Dette gjøres fordi det vektlegges i plan- og bygningsloven samt av planmyndighetene (Bygg21, 2018).

3. Avslutningsvis vil eksempelvis foreninger, media og aktuelle interesseorganisasjoner være i kategoriseringen «prosjektspesifikke interessenter». Denne grupperingen er utenfor de andre, men vel så viktig. Allmenninteressen for prosjektet er essensiell for sluttgodkjenningen fra politikere og burde derfor ha fokus (Leikvam & Olsson, 2014).

Modellen ovenfor gir bare en pekepinn på ulike aktører og interessenter som samarbeider/engasjerer seg i en gitt reguleringsprosess, og det er viktig å huske på at et ethvert prosjekt er unikt, med ulik sammensetning (Leikvam & Olsson, 2014).

2.6 Offentlig og privat makt i planlegging

Ordet makt defineres som “evnen til å nå et mål eller å kunne skape en virkning”, og vil i dette delkapittelet anses som påvirkningskraften til å skape ønsket utfall (NOU 2003: 19). Prinsipielt ønsker det offentlige å bruke sin påvirkningskraft til å fremstå med likebehandling og forutsigbarhet i samfunnet, og kan også styre hvilken retning de ønsker at det private skal ta, eksempelvis i utbyggingspolitikk. På den andre siden står de private. Disse styrer mer ut fra konkurranse- og markedskrefter (Nordahl et al., 2011).

Den politiske makten i møte med den private vil alltid gjenspeile en form for skjevfordeling. Det vil si at det offentlige med sine “ressurser”, som lovverk og stat, overgår det private aktører kan bestemme. Dette er slik vårt politiske system ønsker å holde det og prøver å sikre dette gjennom sine konkrete retningslinjer, men også gjennom å hele tiden sikre at deres indirekte makt forblir stor. Indirekte makt vil si sosiale strukturer som er bygd opp for å håndtere påvirkningen fra organisasjoner (NOU 2003: 19).

Reguleringsprosessen som er en offentlig prosess innehar også denne “skjeve” fordelingen av makt, men det private har likevel påvirkningskraft for utfallet. Det er en misoppfattelse ved at noen har makt og andre ikke, når det i realiteten finnes ulike typer innfallsvinkler for denne påstanden. I møte med politisk makt er det en rekke verktøy som kan anvendes for å navigere landskapet. Planlegging i dagens samfunn har tidligere hatt misoppfattelsen av at problemer enten løses i en teknisk eller i en sosial tilnærming hvor mennesker, politikk og økonomi hensyntas separat og logisk. Sannheten er en mer subjektiv blanding mellom disse, hvor ulike menneskers oppfatning av planlegging endres kontinuerlig. De utbyggerne som hensyntar dette vil kunne stille med mer påvirkning mot det politiske systemet (Forester, 1989).

Dagens sosialdemokratiske samfunn inneholder private aktører som søker økonomisk bærekraft gjennom finansiell avkastning. På den andre siden vil offentligheten være bygget opp av ulike grupperinger og meninger som gjør at variasjon oppstår rundt hva som faktisk prioriteres. Grunnen til dette er at prioriteringer og langsiktige planer endres ettersom hva ønskene til vårt samfunn er, og hvem som er folkevalgt (Forester, 1989). Denne inndelingen trukket opp mot reguleringsprosessen gir oss to standpunkter på makt. Den politiske makten til det offentlige, og den økonomiske makten til det private.

Politisk makt: Denne typen påvirkningskraft utspiller seg gjennom autorative elementer som lover, pålegg og fordelingsvedtak. Dette vil være den sterkeste “makten” i reguleringsprosessen ettersom den er bygget opp av evnen til å styre samfunnet ut fra oppslutning fra befolkningens stemmerett. I reguleringsprosessen vil kommunestyret og plankontoret stå sentralt, samt i varierende grad andre instanser som eksempelvis Statens Vegvesen (NOU 2003: 19). Et eksempel på når det politiske utøvde sin makt var når plan- og bygningsloven ble revidert i 2008, og spesielt § 11 og § 12 som presset de private til å tenke i et mer helhetlig samfunnsmessig perspektiv gjennom det som ble introdusert som områdeplaner og -regulering (Nordahl et al., 2011).

Økonomisk makt: I motsetning til politisk makt er økonomisk makt ikke sentralisert rundt hele landets areal. Den økonomiske makten omhandler “å gjøre mest mulig ut av knappe ressurser”. I dette landskapet vil målet være produksjon av tjenester og/eller i dette tilfellet produkter som dekker behov. Mange av aktørene innenfor denne maktinndelingen vil søke støtte fra den politiske makten, da denne setter rammebetingelsene for alt virke som foregår i landet (NOU 2003: 19).

2.6.1 Formannskap og kommuneråd

Når det kommer til hvilken makt det politiske har i selve prosessen blir det viktig å avdekke hvilken styringsmodell som blir tatt i bruk. I Norge i dag blir det anvendt to ulike styringssett for kommunene. Disse er formannskap og parlamentarisme, som også blir kalt kommuneråd. I Trondheim kommune er det formannskapsmodellen som blir anvendt (Regjeringen, 2015). Noen av de sentrale forskjellene mellom formannskap og parlamentarisme er som følgende:

- Når et kommuneråd (parlamentarisme) blir startet tar dette over jobben som kommunedirektør har i formannskapsmodellen. Denne instansen har som ansvar å ivareta saksutredning, iverksetting og samordning (Regjeringen, 2015).
- Formannskapet er gjort opp av direkte folkevalgte, mens det i parlamentarisk styre er et kommuneråd som kan være utgjort av politikere som ikke sitter i kommunestyret (Regjeringen, 2015).
- I parlamentarisk styre med sitt kommuneråd vil politikk og administrasjon være mer splittet i to kategorier. Kommuneråd og parlamentarisme gir også mer makt til politikerne overfor administrasjonen enn det formannskapsmodellen gjør (Regjeringen, 2015).
- Formannskapsmodellen gjør at de folkevalgte sitter trygt ut i sin valgperiode. I parlamentarisk styre derimot vil kommunerådet stå ansvarlig overfor de folkevalgte, som kan stille mistillit til sittende kommuneråd. Om denne mistilliten får flertall må kommunerådet fratre (Regjeringen, 2015).

2.6.2 Informasjon som verktøy i offentlig planprosess

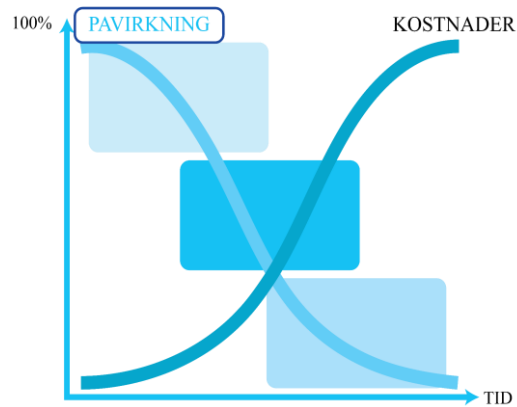
I enhver samfunnsmessig planleggingsprosess, lik det reguleringsprosessen er, argumenterer John Forester (1989) for at noen av suksesskriteriene er rasjonalitet og sterkt hensyn til de politiske kreftene som finnes i samfunnet vårt. Elementært i planleggingsprosessen nevnes også hvordan enhver demokratisk politikk er bygget opp rundt samfunnets innbyggere, og derfor vil ivaretagelse av menneskene rundt oss alltid være en kritisk suksessfaktor å inkludere. Så hvordan vet en utbygger at den illustrerer i sin reguleringsprosess at menneskene ivaretas når det offentlige stiller med ulike syn på hvordan dette gjøres best? Teorien mener her at informasjon er nøkkelen til makt. Gjennom kommunikasjon og samhandling med private og offentlige instanser på tvers vil de mest ideelle løsninger bli avdekket for begge parter. Dersom

informasjon ikke er tilstede vil utbyggere bli værende i frustrerende situasjoner hvor planer blir stanset av politiske mål og krefter (Forester, 1989).

I maktutredningen forklares det videre hvordan aktører kan øke sin innflytelse inn mot offentlige organer (St.meld. 44 (1982-1983)). Gitt at det arbeides innenfor Norges lovlige rammer, og det tenkes at informasjon kan hentes fra de mest informasjonsrike interessentene/databasene, så skal det være lagt til rette for å oppnå bedre prosesser. Det påstås at gjennom uforfalsket etisk riktig arbeid vil det møtes mindre motstand fra det offentlige. Videre understrekes verdien av å unnlate subjektive tilnærminger til løsninger, fordi disse ikke kan festes i de offentlige retningslinjene som er gitt. Gjennom disse to fremgangsmåtene vil en eventuell utbygger vise at den hensyntar ytre omgivelser rundt prosjektforløpet, og at menneskene i samfunnet er ivaretatt slik staten har ønsket at den skal gjøres (St.meld. 44 (1982-1983)).

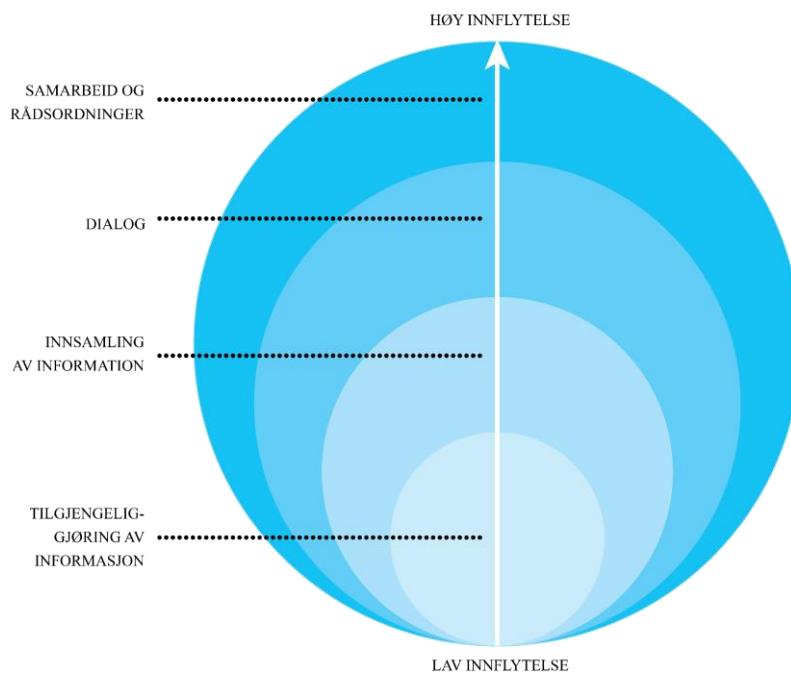
Informasjon er en viktig del av det private markedets måte å bedre egen saksgang. Gjennom å strukturelt skaffe data, enten det er naboinnsigelser eller politiske signaler i en byggeprosess, vil det alltid medføre verdi. Til tross for denne potensielle verdien vil det også finnes desinformasjon og misvisende informasjon. En utbygger kan eksempelvis ikke vite hvilke retningslinjer fra staten, regionen og kommunen som vektlegges mest i et gitt område (Forester, 1989).

Til tross for påstanden “mer informasjon skaper mer makt”, er det viktig å huske at de private utbyggerne stiller med et økonomisk perspektiv, hvor knappe ressurser skal tas i bruk for å skape resultater (NOU 2003: 19). Reguleringsprosessen for de private har dermed ikke anledning til å anse all informasjon som verdifull. Samset (2008) illustrerer dette i modellen nedenfor (Figur 4), hvor kostnader krysser påvirkningskraften/makten som kommer fra den. Modellen viser at i tidlig planleggingsprosess vil det være mot en økonomisk hensikt å samle inn relevant informasjon i ukritisk mengde. Etter en gitt tid vil kostnaden overgå den faktiske påvirkningen på resultatet som gis (Samset, 2008).



Figur 4: Påvirkningsmulighet mot kostnader i et prosjektførløp (Egenprodusert basert på Samset, 2008)

Figuren ovenfor illustrerer utbyggeren sin informasjonsinnhenting i planfasen “planinitiativ”. Denne delen av reguleringsprosessen inneholder ingen sikkerhet rundt hvorvidt forslaget til regulering kommer til å vedtas eller ikke (Hansen, 2019). Informasjon vil derfor være «påvirkningskraft» i figuren, hvor kostnader for informasjon i begynnelsen vil være lave. Etter hvert som informasjon fortsettes å samles inn, så vil påvirkningskraften på resultatet bli lavere og kostnaden høyere. Prisen for påvirkningskraft vil dermed bli mye høyere enn den faktiske verdien det gir reguleringsprosessen den skal underbygge at skal vedtas.



Figur 5: Innflytelsessirkelen (Egenprodusert basert på Regjeringen, 2018a)

Figur 4 fra tidligere illustrerer i hvor stor grad utbygger burde etterstrebe påvirkningskraft i form av informasjon. Figur 5 illustrerer imidlertid ikke korrekt mengde informasjon, men hvilken form for informasjon som gir den beste prosessen. Denne er utarbeidet av regjeringen, og er deres syn på hvilken tilnærming som burde brukes mot reguleringsprosessen. Sirklene går fra lav til høy innflytelse og viser, utover det som er lovbestemt i plan- og bygningsloven, hva som burde etterstrebes innflytelsesmessig fra både saksbehandler, politiker og utbygger sin side (Regjeringen, 2018a). Sirkelen er strukturert med:

Sirkel 1: Den nederste formen for innflytelse på planprosessen. Her tilgjengeliggjøres kun informasjon uten videre tiltak for dialog og samarbeid (Regjeringen, 2018a).

Sirkel 2: I denne sirkelen går det metodisk frem for innsamling av data- og informasjonsgrunnlag. Denne innflytelsessirkelen har lav innflytelse, men gir mer kompetansegrunnlag enn sirkel 1 (Regjeringen, 2018a).

Sirkel 3: Mot høyere innflytelsesgrad vil dialog og kommunikasjon være til stede. Innflytelsen som muliggjøres i denne sirkelen er betraktelig høyere enn ved de foregående sirklene da påvirkningsmulighetene øker i tråd med at dialoger muliggjøres (Regjeringen, 2018a).

Sirkel 4: Denne sirkelen illustrerer hvor medvirkningen er størst. I nær samhandling, kommunikasjon og dialog samt med samarbeid som fundament vil innflytelsen være høyest (Regjeringen, 2018a).

2.6.3 Offentlig og privat usikkerhet i planlegging

I maktfordelingen som nevnes tidligere stiller det private med et standpunkt som i stor grad er nødt til å hensynte det politiske. Dette skaper usikkerhet for utbygger som ikke alltid vet hvilke ønsker som er relevante for et gitt område. En utbygger vil øke sin egen usikkerhet ved å utforme planer for den offentlige saksgangen, lik det reguleringsprosessen er, ved å stille forslag som ikke er grundig underbygget av de planer som det offentlige har kommunisert at de ønsker (Regjeringen, 2018a). En annen usikkerhet for utbygger vil være hvor stor kostnaden blir i reguleringsprosessen. Enhver prosess er annerledes, med ulike rekkefølgebestemmelser og plankrav, og vil medføre en usikker kostnadspost som er vanskelig å beregne med tanke på tid og ekstra krav (Nordahl, 2012a).

Det offentlige på sin side vil stille med usikkerhet rundt hvilke behov samfunnet faktisk innehar. En stat, regjering eller kommune ønsker alltid å speile sine bestemmelser med hvilke behov landet har, og for å gjøre dette utformes behovsanalyser. Ordet behov betyr “det som tjener, er tjenlig” (Næss, 2005), og en behovsanalyse gjøres gjerne i forkant av større offentlige bestemmelser. Denne skal bistå med å understreke hvordan en kommune skal utforme sine tjenester for å best mulig betjene befolkningen. Behovsanalyser har en tendens til å aldri være realistiske, i den grad realiteten kan speiles. Det vil likevel alltid forsøkes å lage et godt bilde av hvordan markedsmessige krefter og befolkningen kommer til å reagere på et sett endringer (Næss, 2005).

2.7 Medvirkning som verktøy i offentlig planprosess

De offentlige instansene som er i Norge og rundt i Skandinavia opplever en større tillit til deres eget arbeid enn det andre land i verden gjør. I Norge forsøkes det å opprettholde dette ved å holde politiske bestemmelser virkelighetsnære og med grobunn i markedsmessige faktorer. Mer konkret, og i tråd med reguleringsprosessen, har offentligheten utformet den norske arbeidslivsmodellen. Det er i denne at regulering av arbeidsgivere/-takere gjennomføres, hvor det understrekes viktigheten av å være i konstant samarbeid og i aktørmedvirkning med hverandre. Det understrekes her viktigheten som det offentlige har av samarbeid for å kunne skape virksomhetsutvikling ikke bare for seg selv, men også sin motpart (Øyum et al., 2020).

Det er gitt et eget kapittel i plan- og bygningsloven fra 2008, kapittel 5, som omhandler hvordan medvirkning skal hensyntas i henhold til loven. I plan- og bygningsloven vektlegges medvirkning sterkt også utover dette kapittelet, hvor det er lovpålagt å gjennomføre åpne planprosesser. Hensikten med denne vektleggingen er at alle som ønsker skal få sagt sitt (Regjeringen, 2014). Dette er noen av de viktigste medvirkningslovene rundt planprosessen for utbyggeren (forslagsstiller):

Grunnbestemmelser

- Skal legge til rette for medvirkning i alle planer (§§ 1-1 og 5-1)
- Skal legge til rette for medvirkning i regional planstrategi (§ 7-1)
- Bør legge til rette for medvirkning i kommunal planstrategi (§ 10-1)
- Skal sikre aktiv medvirkning for de som krever spesiell tilrettelegging (§§ 1-1 og 5-1)

Gjennomføringsbestemmelser

- Skal i planprogrammet utforme opplegg for medvirkning (§§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9)
- Skal sende planprogrammet til høring og offentlig ettersyn (§§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9)
- Skal fremstille planprosessen elektronisk (§ 5-2)
- Skal legge til rette for dialog i alle faser (§ 5-2)
- Skal sørge for en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen (§ 3-3)
- Skal legge til rette for aktuell informasjon med betydning for planprosessens forutsigbarhet § 3-2)
- Regional planmyndighet bør ha et regionalt planforum for deltakelse og samhandling (§ 5-3)
- Kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført (§ 5-1)

(Regjeringen, 2014)

Etter kommunal- og distriktsdepartementets mening er det tre hovedfokus som burde være til stede for å gjennomføre “medvirkning” best mulig. Den første er godt samarbeid med interne berørte fagavdelinger. Det er mange avdelinger både i fylket og kommunen som burde ses i sammenheng og som berører ulike elementer ved en reguleringsprosess, og disse burde derfor kartlegges. Den andre er å sikre politisk deltakelse. Politikerne står som beslutningstaker i enden av en reguleringsprosess, så forankring med denne gruppen burde vektlegges. Avslutningsvis og som tredje punkt nevnes det å inkludere riktig sammensetning av berørte deltakere. Jo mer kompleks en plan er, jo flere interessenter burde inkluderes så tidlig som mulig for å få de beste resultatene. All planlegging burde tilrettelegge for alle berørte parter uavhengig av bakgrunn (Regjeringen, 2014).

Det finnes i samfunnet i dag en generell enighet om verdien som medvirkning har, både mot innbyggerne og private organisasjoner. Medvirkning betyr mulighet og retten til å bidra med kunnskap. Det gir rom for å tilspisse og frembringe de beste løsningene (Oslo kommune, u.å.). Det har blitt bestemt at siden fysisk planlegging er en viktig del av vårt demokrati skal medvirkning fra innbyggerne og aktørene seg imellom være sentralt. Kravet om høring og offentlig ettersyn i reguleringsprosessen understreker dette da dette er en arena for offentlighetens deltakelse i planleggingen. Fremgangsmåten sikrer medvirkning på et tidligere stadium enn det som har vært tilfellet tidligere (Klausen et. al., 2013).

Et annet lovbestemt verktøy som skal sikre medvirkning, eller at løsninger blir utformet med hensyn til berørte parter, er innsigelsesrett. Innsigelsesretten har som formål å sikre at interesser fra det kommunale nivået opp til det statlige blir opprettholdt. I en reguleringsprosess er det berørte kommuner, berørte statlige/regionale organer og sametinget som kan ta i bruk innsigelsesretten. Når denne blir anvendt overføres kraften til å foreta et rettslig vedtak over fra kommunen til kommunal- og distriktsdepartementet. Innsigelsesretten blir ikke brukt som en norm, ettersom vedtak oftest blir gjort av kommunen selv som er lovbestemt til å bestemme over eget areal. Ved visse konfliktfylte saker blir den imidlertid anvendt for å løse reguleringsplaner der man ikke internt i kommunen har klart å komme til enighet (Regjeringen, 2022b).

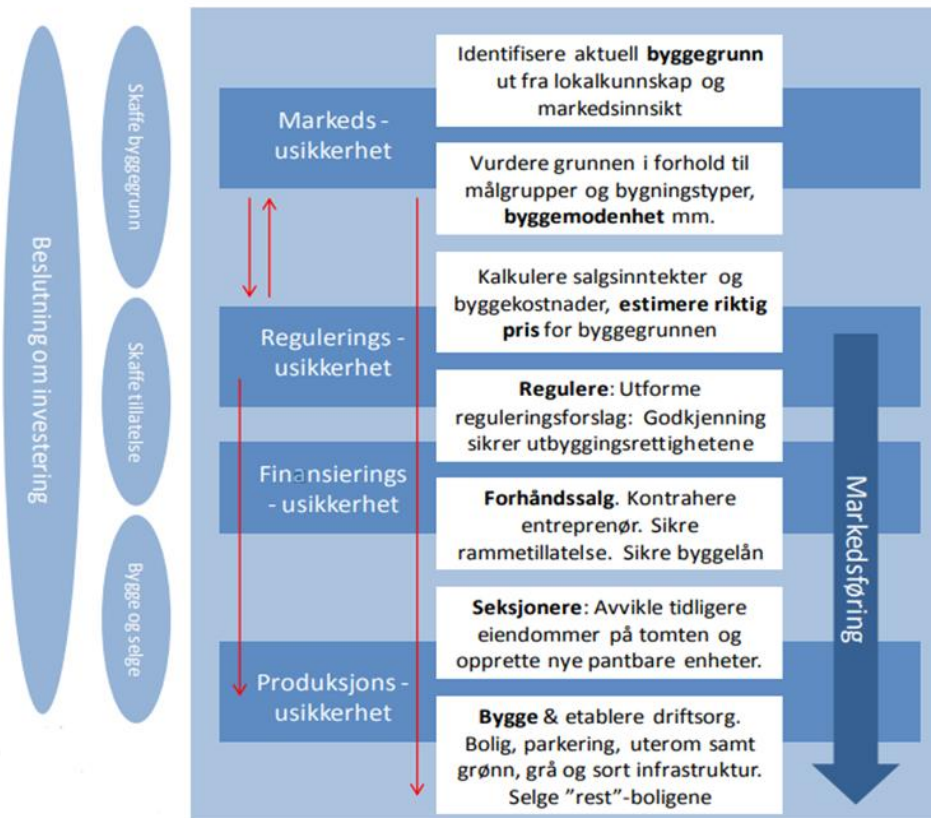
I dagens komplekse samfunn har formen for medvirkning kalt “nettverk” også fått sterkt fotfeste. Nettverk omtales som en form for medvirkning som fremmer forståelse og gjensidig avhengighet mellom begge parter. Gjennom denne arenaen kan de private dele sine markedsmessige og økonomiske standpunkter samt at de politiske kreftene kan gi en bedre forståelse på det byråkratiske hierarkiet (Nordahl et al., 2011). Kun gjennom gjensidig forståelse og respekt vil reguleringsprosessen fungere optimalt, og kunnskaps- og kompetansedeling sikrer dette (Bygg21, 2018).

2.8 Økonomiske og markedsmessige aspekter ved reguleringsprosessen

I dag er majoriteten av gruppen som bygger nybygg private organisasjoner og utbyggere. Det er disse som i stor grad styrer initiativet til utvikling, men de er styrt av økonomiske og markedsmessige rammer. Det politiske holdet har et ønske om å styre den utviklingen av eiendom som skjer i landet, og det er her reguleringsprosessen blir et sentralt verktøy (Nordahl et al., 2011).

Reguleringsplanlegging griper direkte inn i hvordan en privat utbygger er nødt til å koordinere sitt byggeprosjekt. For å komme videre i sin planlegging må detaljene og bruksformålet ved utbyggernes tenkte tiltak fastsettes. Denne prosessen har som formål å ivareta samfunnets interesser, og fra utbyggernes økonomiske perspektiv må dette hensyntas (Eikeland, 2008). De private boligbyggerne må i denne prosessen sikre inntektsgrunnlaget sitt gjennom forhåndssalg

forut for bygging. Videre viser modellen nedenfor (Figur 6) de oppgavene som må hensyntas i boligbyggingsprosessen (Nordahl, 2012a).



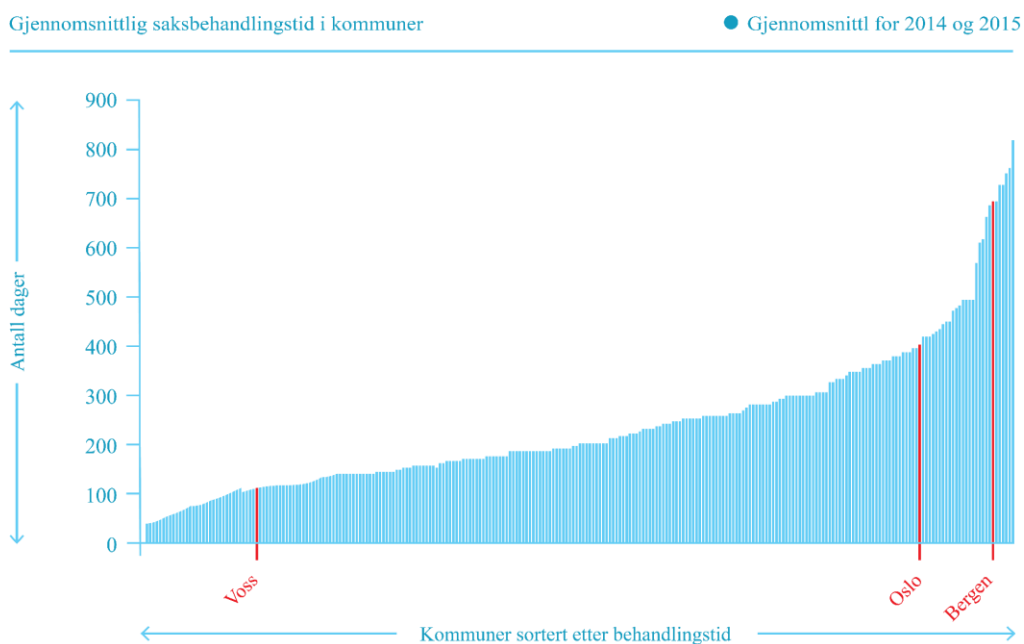
Figur 6: Markedsbasert boligutvikling, oppgaver, usikkerhetslementer og sammenhengen mellom dem (Nordahl, 2012a)

Modellen ovenfor viser fire ulike former for usikkerhet. Her burde det understrekes at boligbehov og befolkningsvekst ikke er direkte korrelert med etterspørsel etter hvilken som helst bolig. I modellen vises reguleringsrisiko som en egen faktor. Dette vil være en risiko for utbygger ettersom det ikke er sikkert at forslaget blir godkjent. Det er heller ikke gitt at utbygger får tillatelse til å bygge av den kvaliteten eller kvantiteten som først var tenkt. Eksempelvis kan antall boligenheter og/eller etasjer ved et forslag endres underveis i reguleringsprosessen noe som gjør estimering av korrekt salgspris komplisert (Nordahl, 2012b).

Når det kommer til utfallet av reguleringsprosessen vil det ha stor betydning for de økonomiske utsiktene til utbygger. For at utbygger skal oppnå en vellykket reguleringsprosess må planforslaget hensynta den problematikken som samfunnet ønsker løst. Det tenkes ofte at private aktører tar på seg samfunnsansvar som en måte å forbedre landet på, men mange ting

tyder på at bedriftene tenker mer samfunnsøkonomisk enn samfunnssosialt. Det vil si at de tiltakene som gjøres av bedriftene er nødt til å ha grobunn i finansielle krefter for å kunne gjennomføres, og at de også gjøres for kort og langsiktig økonomisk gevinst (Leikvam & Olsson, 2014).

I sum kan det sies at vårt land er avhengig av at private utbyggere setter i gang tiltak for boligbygging i samfunnet. Det er også en avgjørende faktor i hvordan prissetting og prisstigning utvikler seg (Nordahl, Barlindhaug & Nørve, 2007). Problemet oppstår når utbyggerne står overfor økonomisk usikkerhet, da deres beslutninger baseres på markedsmessige krefter, i hvor lang tid eller hvorvidt en reguleringsplan faktisk kommer gjennom (Bygg21, 2018).



Figur 7: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommuner 2014 til 2015 (Egenprodusert basert på Bygg21, 2018)

I modellen ovenfor (Figur 7) er det variasjon i hvor lang tid regulering tar blant kommunene. Til tross for at det er forståelse rundt at de mindre kommunene ikke møter den samme kompleksiteten som de større er det likevel ikke funnet noen samfunnsmessige eller økonomiske forklaringer på hvordan de største kommunene har en spredning fra 200 til 600 dager på reguleringsplanene. Det blir fra markedsrapporter forklart at reguleringsplanene i de største kommunene er for rigide, når det mest optimale i realiteten er fleksibilitet og dynamikk ut fra hvordan samfunn og by faktisk utvikler seg (Bygg, 2018). Statistisk sentralbyrå har i tråd

med dette gjennomført en undersøkelse på hvor lang den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er for private reguleringsforslag. I Trondheim kommune var det i 2021 vedtatt 33 detaljreguleringer. Saksbehandlingstiden på disse ble i gjennomsnitt satt til 1142 dager (SSB, 2021).

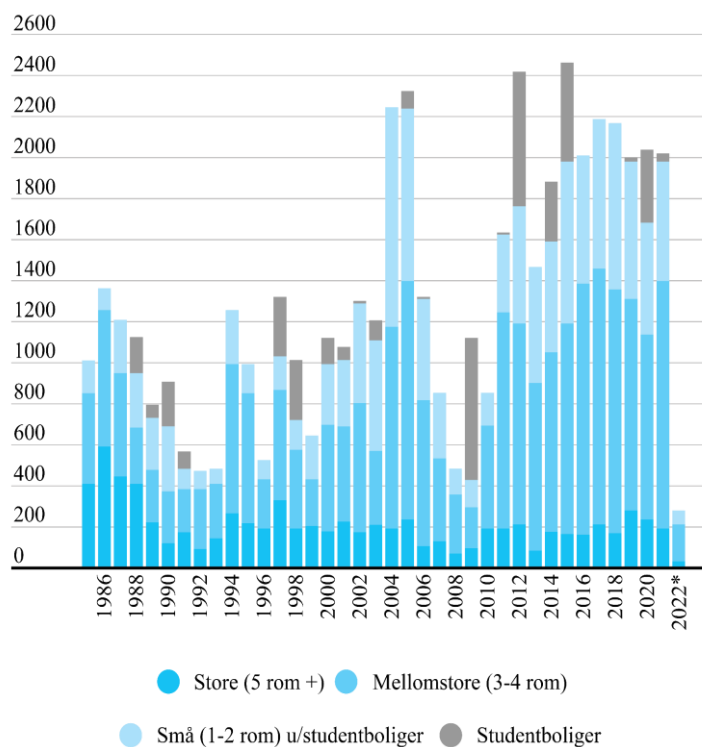
2.8.1 Tilbud og etterspørsel

Teorien innenfor boligpriser og boligmarked forteller at disse har en sterk påvirkning fra boligbygging og frekvensen dette gjennomføres i. Eksempelvis vil boligprisene øke dersom det er lite tilførsel av nybygg mot veksten i befolkningen. Det ville videre vært naturlig å tenke at dersom det motsatte skjer, at det bygges mer enn behovet så ville prisene gått ned, men dette er ikke like sikkert. Boligmarkedet er et komplekst system, så å anta at prisene ville gått ned fordi det er overtall av tilbud i boliger antas feilaktig. Det fortelles dog at dette ville hjulpet med å stabilisere mer, og minket skillet mellom behov og etterspørsel (Nordahl, 2012b).

I Norge eier 80% sin egen bolig, og etterspørselen er dermed stor for kjøp av eget hus eller leilighet (Haugen, 2006). I ethvert åpent marked, likt boligmarkedet, eksisterer en universal økonomisk vektiskål kalt "tilbud og etterspørsel". I denne er det korrelasjon mellom mengde, prissetting og antall som ønsker et produkt. Korrelasjonen er at hvis det er en liten mengde ledige boliger er prisen høyere, men dersom det er en stor mengde ledige boliger er prisen lavere, gitt at etterspørselen forblir lik.

I boligmarkedet avhenger mengden som tilbys markedet i stor grad av påførsel av nybygg. Det er viktig at nybyggene produseres i høyere antall enn de eldre byggene som ikke lenger egner seg for boligformål. Grunnen til dette er at elementer som befolkningsvekst, sentraliseringstrend og tilflytting gir et press på flere boenheter i de større byene (Haugen, 2006). En av flere flaskehalsen i denne produksjonen av mer tilbud til boligmarkedet er kommunal reguleringsprosess. Når etterspørselen etter bolig har svingninger vil likevel nybygg komme periodevis etter hvordan reguleringsprosessene vedtas (Haugen, 2006).

I Trondheim økte befolkningen i 2021 med 3 193 personer. Dette var en økning på 1% medregnet dødsfall, innvandring, innflytting og fødsler (Trondheim kommune, 2022a). Antall boliger produsert i kommunen gir dog et underskudd til befolkningsveksten da det i 2021 ble godkjent 2 022 nye boliger (Trondheim kommune, 2022b).



Figur 8: Antall boliger etter størrelse og år godkjent (Egenprodusert basert på Trondheim kommune, 2022b)

På Figur 8 ovenfor ses det en jevn oppføring av nye boliger hvert år, hvor mellomstore boliger er majoriteten av det som blir bygget, etterfulgt av mindre boliger, studentboliger og større boliger. For Trondheim kommune er befolkningsveksten mer forutsigbar enn hos sammenlignbare kommuner som Bergen, Stavanger og Oslo grunnet at den er såpass stabil (Trondheim kommune, 2022a).

En annen sentral faktor som korrelerer med reguleringsprosessen og boligprisstigning er tomter. Dette er et ikke-reproduserbart gode, og vil derfor ha stor variasjon i prissetting mot hva som er plassert i og utenfor bykjerner. I Norge ses det en stor sentraliseringstrend, men utbyggere vil ikke fortsette å bygge i sentrumskjerner dersom det ikke er lønnsomt. Trenden som er blitt ved innflytting og etterspørsel i sentrum av byer mot utbyggernes vanskeligheter med anskaffelse av tomt i disse stedene, vil bidra til større gap i etterspørsel og tilbud (Haugen, 2006).

2.9 Tiltak for en mer optimal reguleringsprosess

Det er både private og offentlige instanser i Norge som peker på langsomme reguleringsprosesser som en flaskehals i utviklingen av boliger og samfunn. Problemet er likevel at ingen ønsker å forhaste seg gjennom en planprosess fordi systemet slik det er i dag er til for å sikre at samfunnets interesser best blir ivaretatt. Likevel forventes det en befolkningsvekst som er mye høyere enn landets regulerte områder og dens frekvens på vedtatte reguleringsplaner (Norsk eiendom, 2015).

For at saksbehandling av reguleringsplan skal fungere ideelt for alle parter involvert er lovverk utviklet rundt tidsaspektet en klar bidragsyter til bedre effektivitet. Introduksjonen av mistet saksbehandlingsgebyr for kommuner ved tidsoverskridelser fremgår av forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. § 8, jf. pbl. § 12-11. Her står det beskrevet at kommunen skal tilbakebetale tiltakshaver deler av saksbehandlingsgebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides (Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl., 2018). Gebyrene bidrar med å dekke kommunenes utgifter, så introduksjonen av konsekvenser for sen saksgang i reguleringsprosessen ga stor påvirkning mot en mer effektiv prosess (Nordahl et al., 2011).

Flere foreninger og organisasjoner har avdekket dette problemet; reguleringsprosessen er for treg (Norsk eiendom, 2015). Den politiske makten som understreker dette sterkest er kommunal- og distriktsdepartementet, tidligere kalt kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er dette departementet som har ansvar for Norges boligpolitikk, plan- og bygningsloven, planprosessene og det overordnede ansvaret for forvaltningen av eiendomsmassen i landet (Regjeringen, u.å.). Departementet har gjenspeilet at de anerkjenner problematikken som finnes rundt reguleringsprosessen gjennom flere tiltak. I 2016 utarbeidet departementet et forslag til lovendring som skulle effektivisere reguleringsprosessen betraktelig. I denne ble det fastsatt at urealistiske reguleringsforslag skulle stanses så tidlig som mulig, og at smidigere prosesser skulle lovfestes i hele reguleringsarbeidet (Regjeringen, 2016).

Det er videre blitt integrert digitale løsninger i planarbeidet, og kommunal- og distriktsdepartementet har lansert løsninger som «digital plandialog» og «digitale planprosesser og arealplaner i 3D». Digital plandialog er utviklet for å enklere komme med innsigelser og for at befolkningen mer sømløst skal delta og se hvordan planarbeidet utvikles

(Regjeringen, 2021). Digitale planprosesser og arealplaner i 3D er skapt for at utbyggere, saksbehandlere og politikere enklere skal kunne se hvordan områder ser ut med et tredimensjonalt verktøy og dermed raskere fatte beslutninger for arealet (Regjeringen, 2018b). Begge disse verktøyene er eksempler på hvordan regjeringen i dag har anerkjent problematikken, og kontinuerlig forsøker å integrere mer effektive løsninger.

Ettersom kommunal- og distriksdepartementet står ansvarlig for reguleringsprosessen, og den utviklingen den skal ha, så har en rekke organisasjoner blitt engasjert til å se nærmere på hvordan den kan forbedres. Mest fremtredende er de to rapportene «Enkle grep – raskere fra behov til bygg» fra Bygg21 (2016) og «Effektive planprosesser: På vei mot et paradigmeskifte» fra Norsk eiendom (2015). Begge er utformet på bestilling fra kommunal- og distriksdepartementet for å beskrive forbedringsforslag. Det de to rapportene har til felles er:

1. To plannivåer er tilstrekkelig. Plan- og bygningsloven lovfester hovedsakelig de to plannivåene kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Likevel finnes det i Norge i dag opptil fire ulike plannivåer som må hensyntas slik som kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering.
2. Sørge for mer forutsigbare rekkefølgekrav. Rekkefølgekrav har en uoversiktlig plass i reguleringsprosessen slik den er i dag, og kun gjennom samling samt bedre utviklede krav kan både befolkning og utbyggere gjøre bedre for samfunnet. De burde spesifiseres bedre i lovteksten samt beskrives i form av hvor stor vekt de ulike kravene har for et område.
3. Byggesaksbehandling kan forenkles og automatiseres. Her understreker spesielt Bygg21's rapport viktigheten av digitalisering for å gjøre prosesser og arbeid enklere for alle parter. Det nevnes også muligheten for å gjøre enklere reguleringsplaner helt eller delvis automatiske ettersom reguleringsplaner vil ha likheter som kan sammenliknes og kartlegges for å gjøre fremtidige reguleringsprosesser bedre.
4. Prosessen trenger verktøy for å raskere ankomme beslutning enten det er å vedta eller avslå reguleringsplaner. Involvering av alle interessenter tidlig trekkes her frem som sentralt. Til tross for dette understrekes det at «enklere» planer ikke skal bli overkomplisert med slik deltakelse.

(Bygg21, 2016 og Norsk eiendom, 2015)

3.0 Metode

I dette kapitlet vil metoden som er anvendt for å besvare både problemstillingen og hypotesene bli forklart. Metodikken som er anvendt er valgt ut fra hva som har blitt ansett som mest relevant av verktøy for innhenting av datamateriale. Det vil også komme frem i metoden hvilke fallgruver som er forsøkt unngått og hvordan dette er gjort. Avslutningsvis vil det forklares hvordan ferdig innhentet resultat har blitt gjennomgått og tatt i bruk for å besvare problematikken oppgaven ønsker å belyse. Nedenfor illustreres den modellen (Figur 9) som er toneangivende for videre valgt design:



Figur 9: Faser i undersøkelsesprosessen (Egenprodusert basert på Jacobsen, 2015)

3.1 Valg av problemstilling

Problemstillingen som er utformet søker å undersøke kausale elementer, dermed årsak og virkning av et fenomen, og vil være det som kalles en «forklarende problemstilling». Når en problemstilling er utformet vil det naturlig skapes en avgrensning i videre forskning. Som et resultat av dette er det viktig å konkretisere hva som er interessant å undersøke innenfor elementene *hva*, *hvem*, *hvor* og *når* videre (Jacobsen, 2015):

Hva: Det kausale ved reguleringsprosessen

Hvem: Utbygger, saksbehandlere og politikere

Hvor: Trondheim kommune

Når: Perioden 14.01.22 – 14.06.22

De første to elementene, hva og hvem, danner kjernen av problemstillingen. Hvor og når danner rammene, og for at en problemstilling skal være forskbar er det nødvendig å klargjøre disse faktorene (Jacobsen, 2015). Dette har resultert i følgende problemstilling: “*Hva er årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn?*”.

3.2 Case-studier som undersøkelsesdesign

Case-studie vil i metoden være den toneangivende retningen som er tatt i forskningen på fenomenet «reguleringsprosessen». Under betegnelsen «case-studier» er alle andre verktøy som forklares i metodekapittelet tatt i bruk for å underbygge denne fremgangsmåten. Det finnes ingen utbredt enighet om en felles definisjon for hva «case-studie» betyr. Noen bruker begrepet som en bestemt metodisk fremgangsmåte, mens andre ser på begrepet mer som en kategorisering (Andersen, 2013). Spørsmålet en er nødt til å stille seg selv blir derfor «hvordan vet man at det er case-studie som skal tas i bruk?». Robert Yin (2018) forklarer at dersom man søker svaret på «hvorfor» og «hvordan» et fenomen fungerer slik det gjør, skal case-studie være en passende fremgangsmåte for å finne ut av dette. Det forklares videre at metoden også fungerer bra for temaer hvor det ønskes å gå «dyptgående» (Yin, 2018).

For å ta valget om å gjennomføre en case-studie eller en annen form for metodisk fremgangsmåte forteller teorien at det bør ses på hvilke særegenheter det er ved hva som ønskes undersøkt. Hvis det er ønskelig å undersøke samtidshendelser, og det ikke kreves kontroll over hendelsene som skal undersøkes, argumenteres det for at case-studie skal passe særlig godt (Yin, 2018). Videre vil en case-studie bidra til å avgrense forskningsområdet ved forskningen til det valgte caset (Tjora, 2021).

Den konkrete definisjonen på case-studie som vil følges i denne oppgaven er:

«Det undersøkes et samtidsfenomen («Caset») i dybden og innenfor dens virkelige kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst kanskje ikke er tydelige.» - (Yin, 2018)

Definisjonen til Robert Yin (2018) ble sett på som særlig godt passende til problemstillingen «Hva er årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn?». Konkret forklart er den avgrensningen som er gjort i oppgaven geografisk rammesatt til Trondheim kommune, hvor det først og fremst er tatt utgangspunkt i hvordan fenomenet og konteksten er i dette fysiske området. Fenomenet blir reguleringsprosessen med tilhørende problemstilling, mens konteksten blir i form av de hypotesene som ble produsert.

3.3 Intervju som forskningsmetode

For innsamlingen av datamateriale står verktøyet «intervjuer» sentralt. Fenomenet som skal undersøkes, innenfor de rammene som er satt, er såpass åpent at det ble ansett som mest givende

å snakke direkte med de aktørene som arbeider inn mot problemstillingen i deres profesjonelle arbeidsdag.

Intervjuene ble valgt å gjennomføres på en kausal måte. Kausal vil si årsakssammenheng. Begrunnelsen for dette stammer fra problemstillingen. Når det skal velges undersøkelsesdesign er det viktig å tenke på hvilken problemstilling som skal bli forsøkt besvart (Jacobsen, 2015). Ettersom det fra standpunktet om at det er mest interessant å se på årsak og virkning, kan Jacobsen (2015) også fortelle at det er hensiktsmessig å undersøke opplysninger fra flere tidspunkt. Erfaringer fra flere år tilbake blant intervjuobjektene ble derfor ansett som relevant.

Etter valget falt på å gjennomføre metoden med et kausalt design, så tilsier teorien at den er eksperimentell. Det vil si at det kom til å foretas sammenligninger, og at de årsakene og virkningene som oppdages vil gjennomgå en systematisk prosess hvor likheter og ulikheter trekkes frem. Videre vil sammenligningen kvalitetssikres. Dette gjøres ved at intervjuobjektene blir randomisert og behandlet på likt grunnlag innenfor gitte grupperinger. Hele denne «eksperimentelle tilnærmingen» vil avslutningsvis bli sjekket for at intervjuobjektene opererer/snakker om samme tidsavgrensning og at det gjennomføres aktiv manipulasjon fra intervjueren. Aktiv manipulasjon vil i denne sammenheng si at de intervjuene som ble foretatt til dels ble styrt i retning mot temaer som ønskes undersøkt (Jacobsen, 2015).

Det er ønskelig å være konsekvent på den metoden som faktisk er anvendt. Det anses derfor som hensiktsmessig å forklare hvilken forståelse som er gjort av kausalt design. Kausalt design varierer fra intervjustrukturer som denne fra hva kausalt design betyr i naturvitenskapen. I naturvitenskapen vil nemlig virkningen alltid skje når årsaken forekommer. I sosiale prosesser, slik som metoden her undersøker, vil det derimot finnes mer subjektivitet. Et eksempel på hvorfor de kausale sammenhengene ikke fungerer likt er «en lærer som underviser på denne (ubestemte) måten vil alltid gjøre at elevene lærer alt». Fremgangsmåten innenfor sosiale design må derfor endres, og vi ser derfor på at alle relevante forhold er dekket for at resultater faktisk kan være sammenlignbare (Jacobsen, 2015).

Det vil ikke alltid være mulig å holde seg innenfor rammene til kausalitet. Siden resultatene gjerne skal være sammenlignbare burde aktørene som intervjues stamme fra de samme bakgrunnene. Når det snakkes om «reguleringsprosessen» underveis i denne undersøkelsen vil ulike aktører ha ulik tilknytning til konseptet. En saksbehandler vil eksempelvis ha en annen tilknytning til reguleringsplanlegging enn det en utbygger vil ha. Selv om disse ikke er direkte sammenlignbare kan det fortsatt sies at de operer innenfor samme felt. Derfor vil det kausale

designet fortsatt stå sterkt, da visse elementer likevel kan ses opp mot hverandre (Jacobsen, 2015).

3.3.1 Kvalitativ fremgangsmåte

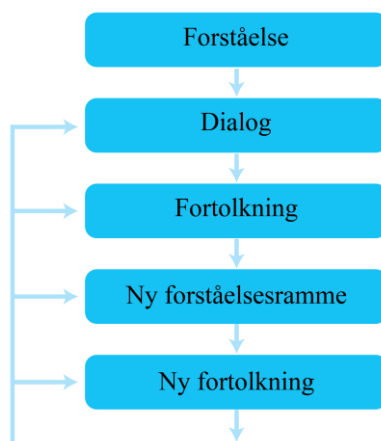
Da problemstilling, hypotese og undersøkelsesdesign innenfor case-studie av kasuale hendelser i reguleringsprosessen var fastsatt, ble det videre valgt at dette skulle bli undersøkt kvalitativt. Begrunnelsen for at dette ble veien videre er fordi den kvalitative metoden undersøker ord, meninger og motivasjon, mens det samtidig sirkulerer rundt et fåtall intervjuobjekter (Jacobsen, 2015).

Det finnes forskjellige måter å samle inn det kvalitative datamaterialet, men fremgangsmåten som ble tatt i bruk her omtales i teorien som «det åpne individuelle intervjuet». Det kan argumenteres for at dette er den vanligste intervjustrukturen. Her snakker intervjuer og intervjuobjekt sammen i dialog, og det legges få begrensninger på hva intervjuobjektet kan fortelle (Jacobsen, 2015). Ifølge Tjora (2021) bør intervjusituasjonen tilstrebe en uformell situasjon, hvor intervjuobjektet kan snakke åpent. Dette er også blitt etterstrebet i de intervjuene som har blitt gjennomført, samt punktene rundt når det åpne intervjuet egner seg best:

- a. Relativt få enheter skal undersøkes
- b. Når vi er interessert i hva hvert enkelt individ tenker
- c. Når vi er interessert i hvordan hver enkelt tolker et fenomen og hvilken mening de har om det

(Jacobsen, 2015)

Den hermeneutiske spiralen, som illustrert i Figur 10, er et annet perspektiv som ble viktig å ta med seg i forskningen. Denne metodikken setter søkelyset mot at fenomener blir best beskrevet gjennom at forskerne kontinuerlig endrer sitt perspektiv og sin forståelse. Kun gjennom denne metodikken vil de mest virkelighetsnære funnene bli avdekket. Metoden er en fremgangsmåte for å oppnå kontinuerlig nye fortolkninger og forståelser gjennom hele arbeids-/intervjuprosessen (Schmidt, 2020).



Figur 10: Den hermeneutiske spiral (Egenprodusert basert på Jacobsen, 2015)

3.3.2 Intervjuguide

Kvalitative intervju vil ha forskjellig grad av strukturering etter hva som er ønskelig. Enkelte vil mene at det å ha en pre-strukturering i form av for eksempel intervjuguide vil gjøre at enkelte fortolkninger og meninger ikke kommer frem. Til tross for dette har denne «pre-struktureringen» blitt tatt i bruk i denne metoden, og intervjuguide ble utarbeidet (Vedlegg 1). Det har blitt forsøkt å holde en kontinuerlig åpen dialog, men det merkes at intervjuguiden hjelper for å analysere resultatet i senere tid (Jacobsen, 2015).

Et annet argument for bruken av intervjuguide er at den fastsetter og illustrerer hvilken tankegang og retning som ønskes fra intervjuet. Når disse blir såpass eksplisitte er det lettere å se hvilke steg som er tatt for å oppnå resultatet som senere blir presentert (Jacobsen, 2015). Oversendelsen av intervjuguiden i forkant av intervju ga også anledning til forberedelse, slik at svarene som ble gitt var mer informative enn de kunne blitt dersom den ikke ble oversendt i forkant.

3.3.3 Valg av intervjuobjekter

Når det kom til valg av intervjuobjekter er det viktig å skille mellom respondent og informant. Etersom det kun ble foretatt 11 intervjuer, vil denne forskjellen være viktig å sette søkelys på. En respondent vil være en person som har deltatt på det fenomenet vi ønsker å undersøke. Denne personen er medlem av den gruppen som først prioriteres å undersøke. Eksempler på dette vil være utbyggere og saksbehandlere som deltar på hele reguleringsprosessen. Videre har vi informantene. Disse er ikke i like stor grad delaktige av fenomenet, men har kunnskap

om elementer ved reguleringsprosessen som er hensiktsmessige å se nærmere på. Eksempelvis politikerne som fatter vedtaket ved slutten av reguleringsprosessen (Jacobsen, 2015).

Den gruppen som ble aktuell å undersøke videre er den som av Kvale og Brinkmann (2019) kalles «elites». Dette er personer som kan mye om stoffet/temaet som skal undersøkes, og en ble derfor tvunget til å stille forberedt til intervju med relevant tilnærming og kompetanse. Dette gjorde også at utfallet av intervjuene i større grad var verdifulle, da en visste mer hvilken problematikk som var ønskelig å sette søkelys på (Kvale & Brinkmann, 2019).

3.3.4 Gjennomføring av intervju

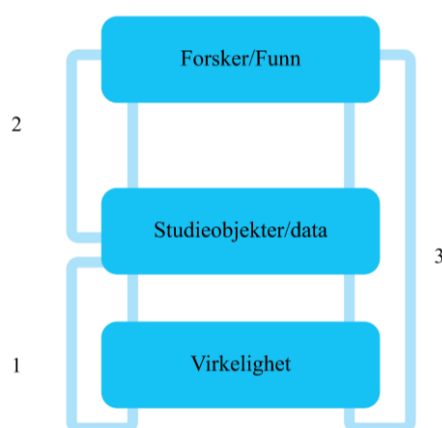
Gjennomføringen av intervjuene står i tråd med de rollene som følger saksgangen i reguleringsprosessen. Det har vekselvis blitt gjennomført intervjuer med forslagsstiller som utbyggere, mottaker som saksbehandlere og vedtaksmyndighet som politikere. Avslutningsvis kan det ses at «forsker» også har blitt intervjuet. Dette siste intervjuobjektet ble valgt grunnet dets dyptliggende kunnskap om fenomenet.

Tabell 1: Oversikt over gjennomførte intervjuer

Intervjuobjekt	Dato for intervju
Utbygger 1	05.10.2021
Utbygger 2	19.01.2022
Utbygger 3	04.02.2022
Saksbehandler 1	08.03.2022
Politiker 1	09.03.2022
Utbygger 4	09.03.2022
Utbygger 5	11.03.2022
Politiker 2	14.03.2022
Saksbehandler 2	15.03.2022
Saksbehandler 3	04.04.2022
Forsker 1	11.04.2022

3.4 Gjennomgang av datamateriale

De beste undersøkelsesdesignene forsøker alltid å minimere problemer knyttet til gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Når det i denne oppgaven er tenkt å anvende en kvalitativ forskningstilnærming er det viktig at også denne underkastes en kritisk drøfting. Her tenkes det særlig i forhold til om konklusjonene som vil bli gjort er gyldige og til å stole på (Jacobsen, 2015).



Figur 11: Validering som relasjon mellom tre nivåer (Egenprodusert basert på Jacobsen, 2015)

Figur 11 illustrerer at forskere ønsker å undersøke en virkelighet som ikke direkte kan observeres. Som en konsekvens av dette må det samles inn studieobjekter som kan intervjues for å forsøke å forklare fenomenet. Gjennom å gå de tre trinnene som blir illustrert må det derfor konsekvent være oppmerksomhet rundt at elementer kan gå tapt underveis, og dette skader pålitelighet i funnene (Jacobsen, 2015).

3.4.1 Relevans, generaliserbarhet og troverdighet

Når det foretas undersøkelser, uansett tema, mener Jacobsen (2015) at den bør innfri to krav:

1. *Empirien må være gyldig og relevant (intern validitet og ekstern validitet)*
2. *Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabilitet)*

Valideringen på sin side kan deles i to. Den første kalles intern gyldighet og dreier seg direkte om de resultater som samles inn. Denne søker å utforske om informasjonen oppfattes riktig. Videre betyr det at sammenhenger er reelle og sanne. Måten dette er forsøkt hensyntatt er gjennom å kontinuerlig etterstrebe forklaringer fra intervjuobjektene der hvor ting blir uklart.

Om det ble tatt opp nye temaer som er av særlig interesse ville disse bli inntatt i oppdatert intervjuguide slik at denne inneholdt relevante temaer for forklaring av årsak og effekter av reguleringsprosessen (Jacobsen, 2015).

Den eksterne gyldigheten går på om resultatene er overførbare (generaliserbare) (Jacobsen, 2015). I denne datainnsamlingen var det interessant å se på dette, generaliserbarheten, ettersom det er virkninger av “langsomme reguleringsprosesser” i sin helhet som er interessant. Generaliserbarheten ble forsøkt ivarettatt gjennom å sammenligne hvordan ting ble besvart på de samme spørsmålene. Her ble likheter og ulikheter sett opp mot hvordan tidligere forskning anser saken, samt en rigid granskning av hvordan svarene avhenger av rollen som intervjuobjektet har mot reguleringsprosessen.

Deretter er «reliabilitet» (påliteligheten) i neste rekke. Her gjelder det å se om det er visse trekk ved undersøkelsen som har skapt de resultatene som kommer frem. Det er her viktig å se om undersøkelsesopplegget i noen form eller grad har påvirket intervjuobjektene, og om disse forholdene videre har skapt noen begrensninger i funnene. Dessverre forklarer teorien at enhver intervjuopplegg til dels vil være påvirket av at det blir foretatt en undersøkelse. Et intervjuobjekt vil alltid ha i bakhodet at den blir intervjuet (Jacobsen, 2015). Gjennom en innledning før hvert intervju har det blitt forsøkt å øke påliteligheten. Det ble i denne forklart at all den dataen som blir samlet gjennom intervjuet aldri skulle gjøres sporbar, slik at ingen detaljer skulle føre tilbake til intervjuobjektet. Gjennom dette oppleves det som at det ble skapt en arena for å snakke friere rundt de temaene som ble tatt opp.

3.5 Etisk avveining

Personvern ble ansett som viktig å ivareta gjennom oppgaven. Problemstillingen etterstreber å finne problematikk ved dagens situasjon og det var ønskelig å fullstendig anonymisere intervjuobjektene da kritiske perspektiver var ønskelig. Ettersom dette var tilfellet blir det gjennom Norsk senter for forskningsdata forklart at dersom alt slettes er det ikke nødvendig med innsending av skjema for hensyntagning av personopplysninger. Dette er kun tilfellet dersom informasjonen på noe vis, eller på noe tidspunkt i prosjektet, kan spores tilbake til enkeltpersoner (NSD, u.å.). Dette har stått i fokus gjennom alle intervjuer, og er også kommunisert til alle intervjuobjektene.

En annen etisk avveining er vårt eget faglige standpunkt. Gjennom utdanningen «eiendomsutvikling og -forvaltning» kan det skapes personlige synspunkter i

problemstillingen. Det har derfor vært viktig å være konsekvent på å minske denne sammenhengen og se på informasjonen objektivt gjennom innsamlingen og produseringen av resultat. Kun faglig nøytral bruk av egen kompetanse har derfor stått i fokus. Det har alltid vært viktig at oppgavens budskap ikke polariseres av personlige standpunkter.

3.5.1 Styrker og svakheter ved undersøkelsesdesign

Som en pragmatisk tilnærming til problemstillingen og hypotesene var det nødvendig å gjennomgå hvorvidt forskningsdesignet som er anvendt var den beste metoden for innhenting av materiale. Det åpne individuelle intervjuet ble valgt på grunn av dens avdekking av motivasjoner og meninger gjennom bruk av ord. Forskningsdesignet kunne dog anvendt tall gjennom en mer kvantitativ metode, som vil si statistikk og flere intervjuobjekter (Jacobsen, 2015). Dette ble valgt bort, fordi det ble ansett som mer relevant å se på individualiteten hvert intervjuobjekt hadde til problemstillingen. Den retningen som ble tatt for oppgaven gjennom problemstilling og hypoteser ga også fordel til et resultat i tekstformat fremfor et tallmessig.

4.0 Resultat

I resultatdelen vil funn som er avdekket gjennom undersøkelsen presenteres. Her er det anvendt åpent individuelt intervju som metode grunnet sin evne til å avdekke kausale effekter og/eller årsak og virkninger ved fenomener. Avgrensningen er gjort gjennom hypotesene, som har fungert som overordnede rammer for intervjustrukturen. De har bidratt til å gi et dypere innblikk i reguleringsprosessen og dagens status. Respondentene, som innehar rollene saksbehandlere, utbyggere og politikere, delte sine meninger og perspektiver rundt disse temaene, og det vil videre konsekvent komme frem hvilke av grupperingene som mener hva i resultatkapittelet.

4.1 Innledning

Alle aktørene som er intervjuet har fremmet en unison enighet om at dagens reguleringsprosess er ugunstig. Det kommer frem at tidsaspektet, maktfordelingen og medvirkningen i reguleringsprosessen ikke fungerer optimalt eller slik det er tiltenkt etter gjeldende rammer og lovverk. Utbyggere forteller fra sitt ståsted som forslagsstiller at det offentlige ikke har en objektiv markedsmessig forståelse av hva som styrer utviklingen av areal, og derfor forblir prosesser innviklet. Det offentlige på sin side uttrykker at utbyggere periodevis stiller med for ambisiøse planforslag eller manglende datagrunnlag i prosessen. Videre kom det frem at disse faktorene kan resultere i kompliserte reguleringsprosesser eller at forslaget raskere blir avslått. Ringvirkningene fra dette blir etterslep på tilbudet for boligkjøpere og samfunn, og i noen tilfeller blir det valgt å ikke realisere prosjekter i det hele tatt siden omkampene blir for mange.

4.1.1 Leserveiledning og oppbygging av resultat

Resultatdelen vil videre presentere dagens situasjon rundt reguleringsprosesser, herunder realiteten som det private og det offentlige opplever både sammen og fra sitt respektive standpunkt. Resultatet vil forsøke å redegjøre for om dette skyldes mindre forsinkelser i prosessen, eller om det er kompliserte eller større hendelser som er årsak til “langsomme reguleringsprosesser”. Det er ikke forsøkt å sette det private eller det offentlige mot hverandre, men av hensyn til problemstillingen og resultatet har rollene fått anledning til å snakke om sine opplevelser rundt reguleringsprosessen fritt, samt hvordan de opplever deres motparter. Først vil dagens situasjon med dens utfordringer forklares, og her vil både det offentlige og det

privates perspektiv skildres. Videre vil funn og datamateriale som relaterer seg særskilt til hypotesene presenteres. Hypotesene danner det sentrale rammeverket resultatet presenteres i, og følger følgende oppsett:

1. Politikere stiller med en egenrådig agenda i reguleringsprosessen
2. Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv
3. Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet
4. Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser

4.2 Dagens reguleringsprosess

Før funn knyttet til hypotesene presenteres vil aktørenes syn på dagens situasjon rundt reguleringsprosessen i Trondheim kommune gjennomgå. Dette danner grunnlaget for de ulike partenes rolle og hvordan de stiller seg til dagens gjennomføring. Delkapittelet vil presentere utbyggernes og den offentlige sidens perspektiv på dagens reguleringsprosess separat.

4.2.1 Utbyggernes perspektiv på dagens situasjon

Blant utbyggerne i dag er det konsensus på at prosessene tar lengre tid enn det som er ansett optimalt. De private er forslagsstiller, og mer konkret den instansen som skal bygge og utvikle de arealene som kommunen og regjeringen ønsker. Når utbyggersiden står ansvarlig for majoriteten av initiativet til utvikling, innehar denne gruppen også den største risikoen. Av den grunn er det ønskelig fra utbyggernes side at reguleringsprosessen i sin helhet er mer effektiv og forutsigbar.

Flere av utbyggerne mener at selve prosessen som har blitt dagens norm er for komplisert. Det er for mange faktorer som må hensyntas, men som aldri med sikkerhet kan bli sagt å være tydeliggjort nok. Innsigelser og omkamper må gjennomføres fra flere instanser enn noen gang tidligere, og utbyggerne sitter igjen med en følelse av at markedsmessige krefter ikke blir hensyntatt i planprosessen de møtes med. Det er forståelse for at dette ikke er ansvarsområdet til det offentlige, men samtidig er det ønskelig at det skulle vært en noe høyere forståelse for feltet. En stigma som blir gitt utbyggerne er at boligbygging gir bedre økonomi og kraft til utbyggere, og at det kun er avkastning som står i fokus. Det fortelles fra utbyggerne at dette

blir for ensidig å gi til dem som standpunkt. Det er ønskelig å bygge by, og det er derfor fagfeltet deres er slik det er. Det føles som om prosessen stanses i mange tilfeller, hvor selv erfarne utbyggere stiller seg overrasket til årsaken.

Blant utbyggerne fremmes også de mange plannivåene som må hensyntas. Områdeplan stikker her spesielt frem. Noen av utbyggerne mener at tanken bak denne løsningen er veldig god, men det er usikkerhet rundt spesifikasjonene bak hva den betyr. Tidligere har reguleringsplan betydd både detaljregulering og områderegulering, men i senere tid har denne splittelsen blitt lovfestet. Dette har blitt ansett som en mindre ideell løsning fra utbyggerne. Det er forståelse for at formålet med lovendringen var å gjøre detaljreguleringer for enkeltprosjekter enklere ved å følge en overordnet områdeplan. Slik dagens situasjon er opplever utbyggerne likevel at dette ikke er tilfellet, og at det kompliserer prosessen ytterligere.

Noen av utbyggerne som har prosjekter i flere byer trekker frem styringsformen i Trondheim kommune som særlig bra i eiendomsutviklingsperspektiv. Det oppleves som at bystyret i Trondheim i stor grad er enige om byutviklingen. Utbyggerne forteller derfor at de foretrekker formannskapsmodellen i kontrast til parlamentarismen som eksempelvis er anvendt i Oslo og Bergen. Parlamentarisme er ikke regulert i lovverket, som gjør at fristene ikke gjelder for byråd. Det har blitt opplevd at politikerne i større grad har fokus på enkeltområder fremfor en helhetlig byutvikling. Dette påstår utbyggerne en kan se på antallet vedtatte reguleringsplaner i de ulike byene med forskjellige styringsformer, hvor Trondheim har klart å følge takten mye bedre enn Oslo og Bergen.

Det kommer også frem fra utbyggerne sin side en misnøye ved kapasiteten som plankontoret har på ansatte som skal behandle planer. Det vises til tilfeller hvor saksbehandlere blir byttet ut av ulike grunner, fordi de eksempelvis flyttes internt eller slutter. Da må utbyggere gjøre mange av de kampene som er gjennomført tidligere på nytt med ny saksbehandler som ikke kjenner saken. Den nye saksbehandleren må innføres i de avgjørelsene og enigheten som allerede er fastslått tidligere i prosessen. I denne sammenheng kan dynamikken i samarbeidet endres som følge av blant annet personlig kjemi og erfaring. Intervjuede utbyggere forteller at dette er elementer en aldri vil komme foruten, men som likevel kan ha ringvirkninger for forløpet til reguleringsprosessen.

I intervjuprosessen ble det avdekket at løsningene som er gjort mot digitale reguleringsplaner i dag er for dårlig. De fleste kommuner, Trondheim inkludert, har innført digitale systemer hvor

det enklere skal kunne ses hvilke områder som er regulert og hva de er regulert til. I praksis har disse løsningene fungert dårligere enn forventet, og grunnen til dette er at all informasjon ikke ligger tilgjengelig på sidene eller fordi informasjonsmengden som en blir møtt med ikke er konkret nok. Når en utbygger eksempelvis skal inn på disse sidene for å lokalisere hvordan en reguleringsplan burde utformes så finnes det mangler i løsningen, og også mye unødvendigheter i form av for lange, utdaterte eller irrelevante dokumenter. Bedre systematisering av informasjon og dokumenter er ønskelig fra flere av aktørenes side.

4.2.2 Det offentlige sitt perspektiv på dagens situasjon

Det offentlige vil i denne sammenheng være de intervjuede saksbehandlere og politikere. Denne grupperingen mener også at reguleringsprosessen har potensiale til å være mer effektiv enn dagens situasjon. De intervjuede offentlige aktørene mener dog at lovverket slik det er i dag sikrer deres ivaretagelse av samfunnets interesser. I tillegg er det et rammeverk for styring av arealutvikling som fungerer, hvor interessenter får sagt sitt og langsiktige strategier ivaretas. I hovedsak menes det at hvis tilstrekkelig materiale blir levert fra utbygger i starten av prosessen skal alt ligge til rette for en mer sømløs prosess. Når forslagstillere blir oppfattet å ikke tilstrekkelig forholde seg til overordnede planer, blir det vanskelig allerede på dette tidspunktet å igangsette reguleringsprosesser som går gjennom. De overordnede planene er vedtatt for å legge føringer for hvilken retning utviklingen skal ta. Det oppleves fra det offentlige som at dette ikke alltid hensyntas i planforslag fra forslagsstiller, hvor det stilles spørsmålsteget til om dette gjelder manglende kunnskap eller for høye ambisjoner fra utbyggerne.

Før saksbehandlingstiden kan starte må alt materiale ligge inne hos plankontoret. Det kommer frem gjennom intervjuene at dette sjeldent er tilfellet. Det må ofte tas flere gjennomganger for å sørge at elementer som illustrasjoner og tekniske redegjørelser ligger til grunn før det kan tas videre til eventuelle saksfremlegg. Det blir forklart at utbyggerne også leverer planforslag som er annerledes enn det som har blitt fremlagt som ønskelig i oppstartsmøter. Saksbehandlerne stiller seg undrende til årsaken og er usikre på om dette skyldes svak kommunikasjon, uvilje eller ulik prioritering fra partene.

Ressurstilgangen til spesielt saksbehandlerne blir trukket frem som et avgjørende element fra utbyggerne. Saksbehandlerne på sin side forklarte at gebyrene som kommer inn ved første behandlingstid på 12 uker, som igangsettes etter at komplett saksgrunnlag er innsendt, er noe

de er avhengig av å innhente. Dersom perioden blir lengre enn dette vil kommunen være nødt til å tilbakebetale 10% av gebyrbeløpet for hver påbegynt uke som tidsfristen overskrides. For kommunen kan dette bli store summer, dermed blir denne delen av reguleringsprosessen fortalt som et eksempel på at også saksbehandlerne har motivasjon til å gjennomføre prosessen effektivt.

Både den private og offentlige siden belyser at det er kommunene som besitter den faktiske makten i en reguleringsprosess. Mer spesifikt dreier det seg her om saksbehandlerne og politikerne i Trondheim. Det er saksbehandleren som bestemmer hvorvidt en plan er komplett, og politikerne som avslutningsvis avgjør om reguleringsforslaget skal vedtas. Utbyggeren på sin side vil kun stille som forslagsstiller, og ha påvirkningskraft mot hvor godt eget reguleringsforslag er samt en forklarende rolle mot politikerne.

4.3 Hypotese 1: Politikere stiller med en egenrådig agenda i reguleringsprosessen

Agendaen til politikerne varierer. I utbyggernes egne ord fortelles det at noen partier er mer utbyggervennlige enn andre. I reguleringsprosessen oppstår det også holdninger hos enkelte partier om å ta en viss prestisje i å stoppe opp prosjekter hvis det er større samfunnsdebatt rundt dem. Likevel er inntrykket fra både plankontorene og de private utbyggerne at politikerne i høy grad ønsker utvikling så lenge det gjennomføres riktig og i tråd med planene som er satt for byen. I dette delkapittelet vil funn relatert til hypotese 1 presenteres, hvor maktforholdet i reguleringsprosessen, politikernes agenda og balansen, eller vektskålen, som politikerne må hensynta vil redegjøres for.

4.3.1 Maktforholdet i reguleringsprosessen

Politikerne på sin side står med det som omtales som den politiske makten, ettersom denne gruppen står for endelig avgjørelse på hvorvidt planforslag skal vedtas eller ikke. Politikerne selv forteller også at deres påvirkningskraft er avgjørende i en reguleringsprosess. Det varierer hvorvidt en reguleringsplan blir vedtatt eller ikke, og plankontorets innstilling blir ikke alltid det endelige resultatet. Politikerne står i en rolle som gjør at de må ha innblikk og meninger om mye. Det nevnes at plankontorene fokuserer på de tekniske og planmessige retningslinjene, noe som ikke alltid gir rom for de mer samfunnsnyttige effektene et konsept kan gi. Saksbehandlerne forteller at de til tider opplever at dersom utbyggerne driver gjennomtenkt

korridorpolitikk kan de i større grad få sine planforslag vedtatt. Med korridorpolitikk ytrer saksbehandlerne at utbyggerne går utenom det fastsatte rammeverket i reguleringsprosessen for å påvirke politikerne til å fremme et planforslag i deres favør.

Den prosessen som ble avdekket som mest ordinær for å fremme planene utbyggerne har er å kontakte politikerne enten generelt eller individuelt. Disse kompetansemøtene avholdes for at forståelse for konseptene skal bli større. I disse møtene tydeliggjøres standpunktene som politikerne har. Dette varierer stort, men det som er toneangivende anses å være kommuneplanens arealdel. Den overordnede agendaen til alle politikerne og fundamentet til perspektivet de har på reguleringsplaner blir dermed den planen som blir satt for byen i en periode på 10-15 år.

For politikerne sin egen del anser de kompetansemøtene med utbyggere som hovedsakelig positivt, til tross for at andre instanser setter spørsmålsteget rundt objektiviteten til politikerne etter disse møtene. I politikken og kommunestyret skal det menes mye om mye, og som et resultat av dette blir det alltid positivt å få en høyere kompetanse rundt de temaene som skal bestemmes. Når en utbygger har anledning til å forklare nærmere de spesifikasjonene som skal produseres kan politikerne i større grad ta et bedre standpunkt til saken. På spørsmål om det påvirker politikerne å besøke utbyggerne og områdene som skal utvikles, mener de selv at det i større grad gir en forhøyet kompetanse enn noen påvirkning.

4.3.2 Egenrådig agenda

Agendaen ut fra hvilke politiske saker som vektlegges er syklisk. Eksempelvis var det en periode for 5 til 10 år tilbake hvor søkelyset var mer på ekstremvær. Ettersom politikerne gjenspeilet et slikt fokus kunne en se en sammenheng i hvilke bygg som ble utviklet. Det ble utviklet «grønne» bygg, med mer robuste byggverk. Disse endrede fokuspunktene blir direkte korrelert mot hvilke saker politikerne vedtar og ikke.

I flere tilfeller kommer det en stor påvirkning fra interesseorganisasjoner. Disse kan i likhet med utbyggerne kontakte politikerne for å fremme sine standpunkter. Politikerne selv anser også dette som positivt i likhet med kommunikasjonen som oppstår med utbyggerne. Disse organisasjonene gir perspektiver som kan ha blitt neglisjert i dette større bybildet. Politikerne selv fortalte at denne innfallsvinkelen blir med å bygge opp den agendaen og standpunktene som de tar.

Fra tidligere forteller utbyggerne at det har vært lettere å vite hvilke politiske partier som har spilt på lag og ikke. I dag er dette vanskeligere å følge. Det varierer eksempelvis hvilke partier som plutselig blir nabovennlige eller byggevennlige. Flere av utbyggerne setter spørsmål ved om dette er på grunn av syklusene ved valg. Politikerne på sin side forklarer at det mesteparten av tiden er enighet på tvers av partier. Det er noen betente saker hvor motstridende meninger resulterer i at partier setter et hardt «nei» som standpunkt, men som en tommelfingerregel er det enighet om retningen som er ønskelig å ta.

4.3.3 Vektskålen

Når det skal bestemmes om en reguleringsplan skal vedtas eller ikke må politikerne alltid se på vektskålen for hvorvidt dette burde gjennomføres eller ikke. Det fortelles gjennom intervjuer med politikere at fordelingen av mennesker fra samfunnet som har noe å si om planer gjerne er 90% fra naboer og 10% fra utbyggerne selv. Likevel forsøkes disse å vektlegges i like stor grad, og en dypere forklaring på dette er fordi naboinnsigelser alltid vil komme frem. Politikerne må se på det større bildet og hvordan den helhetlige påvirkningen er på samfunnet.

I Norge som land er andelen som eier egen bolig mye større enn eksempelvis vår nabo Sverige. Korrelert med dette bygger utbyggerne i stor grad hjemmene til mennesker som vil bo der i lang tid, samt ha særinteresser ved området deres bolig er plassert. Politikerne har derfor en stor motivasjon for at utbyggerne skal tilføre området noe ekstra, det være parker, grøntområder, hensyn til utsikt, for å nevne noe. Dette gjelder i stor grad for de menneskene som allerede bor på et område hvor det skal bygges, slik at deres interesser blir hensyntatt og at området i sin helhet får et løft, ikke bare prosjektet isolert sett.

4.3.4 Utvidet perspektiv

I politikernes egne ord kommer dem ikke foruten perspektivet til utbyggeren. Dette er et viktig perspektiv grunnet at initiativet dem tar hjelper byens fysiske utvikling. Når eksempelvis en større utbygger skal bygge 50 leiligheter blir det en selvfølgelighet at deres perspektiv er viktig. I slike saker kommer det naboinnsigelser, men én nabo som blir rammet av et prosjekt blir ikke like vektlagt som den utbyggeren som tilfører byen mange boenheter. Med det sagt blir klager fra naboer, som alltid er et faktum, hensyntatt i en form eller grad. Det fortelles at reguleringsplaner noen ganger blir avslått til tross for at det er i tråd med alle retningslinjer og

planer som gjelder for byutviklingen. Politikerne forteller at når en sak blir for betent rundt meningene til samfunnet har de i hovedsak som oppgave å betjene samfunnet og da er det dette som står i fokus.

Inntrykket som politikerne i Trondheim kommune har mot utbyggerne er hovedsakelig godt. En enkel tanke ville vært at utbyggerne kun er ute etter å tjene penger eller vokse, men politikerne forteller at deres inntrykk er mer at det meste er bygget på gode intensjoner. Fra deres ståsted bygger de private utbyggerne mye av byens infrastruktur, og motivasjonene deres for dette er ofte hva som er bra for samfunn og innbyggere.

Når en sak blir presentert fra plankontoret er det ikke alltid at det blir den retningen som blir tatt. Ved flere tilfeller ønsker politikerne heller å gå mer mot retningen som utbyggeren hadde tenkt. Dette er et resultat av at kommunikasjonen med utbyggerne har gitt et bredere perspektiv på at eksempelvis den originale ideen som plankontoret har negativ innstilling til likevel er den beste retningen å ta. På spørsmål om fordelingen mellom når utbyggernes forslag vinner frem kontra saksbehandlerens innstilling ble det forklart at det ikke fantes noen tall på dette. Politikerne poengterte her at selv om de forsøker å opprettholde en balanse, er det ikke balansen som er hovedfokuset, men at de beste løsningene blir vedtatt.

4.4 Hypotese 2: Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv

Medvirkning forklares i teorien som muligheten og retten til å bidra med kunnskap. Det er en lovpålagt del av reguleringsprosessen, og vil alltid finne sted i varierende grad. I slike planprosesser vil mennesker samarbeide for best mulig resultat. Hypotesen har forsøkt å kartlegge hvordan og hvorfor fremgangsmåtene blir brukt som de gjør i medvirkningen. Det vil også bli sett på hvordan de forskjellige inndelingene av utbyggere, saksbehandlere og politikere selv tenker om samarbeidene som blir gjort i prosessene. I dette delkapittelet vil det skilles mellom aktørmedvirkning og brukermedvirkning. Førstnevnte vil omhandle de sentrale aktørene i reguleringsprosessen, mens brukermedvirkning brukes om parter som står utenfor selve utviklingsprosessen.

4.4.1 Samarbeid mellom det private og det offentlige

De offentlige instansene, og da spesielt saksbehandlerne, forteller om stor aktørmedvirkning seg imellom. Det ble fortalt at byene i Norge har forskjellige måter å gjennomføre reguleringsprosessen på, avhengig av hvordan plankontoret er organisert, men likevel blir planene ferdigstilt. Saksbehandlere i Trondheim drar eksempelvis til Stavanger, Bergen og Oslo for å lære dypere om hvordan deres kollegaer i andre byer løser forskjellig problematikk. Dette anser saksbehandlerne selv som svært nyttig i eget arbeid.

Når det skal utformes nye KPA'er og reguleringsplaner, enten det er for områder eller på detaljnivå, skjer det et tett samarbeid mellom plankontor og politikere. Plankontoret anses her som sentrale med deres faglige kompetanse, og er derfor en viktig nøkkelspiller i disse prosessene. Når en politiker setter sitt standpunkt innenfor slike temaer er de innspillene som kommer fra plankontor, saksbehandler og plankonsulent med sin fagekspertise noe som politikerne anser som særlig positivt.

Utbyggerne på sin side forteller om et tett samarbeid opp mot politikerne. Politikerne selv opplever også dette som positivt. Utbyggerne forteller at deres tunge kompetanse innenfor eget fagfelt er noe som mange av byens politikere ønsker å lære mer om. Ettersom fagområdene en politiker skal mene noe om er brede, er ethvert innspill og læringsarena et viktig bidrag i deres arbeid.

Når en utbygger kontakter politikerne i kommunen er dette også viktig for å fremme deres økonomiske og markedsmessige perspektiv. Utbyggerne forteller om viktigheten ved å budsjettere alt som må inn i deres reguleringsforslag. Som et resultat av dette blir regnestykkene veldig viktige i behandlingen av et planforslag for at det skal la seg gjennomføre. Utbyggerne forteller om viktigheten rundt disse dialogene, og at det fremmes en forståelse for kostnadene og at de forslagene som sendes forespeiler økonomisk realistiske fremdriftsplaner.

Det har fra offentlig side, spesielt fra saksbehandlere, kommet frem en innstilling om de negative effektene ved aktørmedvirkning. Her omtales medvirkning, eller mer konkret samarbeid og dialog, som viktig, men at det kan bli overdrevet hvis det vektlegges i for stor grad slik det gjøres i dag. Saksbehandlerne ytret i den sammenheng at dialog og samarbeid

utover det som skal gjennomføres i henhold til gjeldende rammeverk ikke nødvendigvis er positivt. Det koster altså mer enn det smaker. At alle skal på banen og komme med sine synspunkter skaper ikke alltid en bedre prosess, men kan heller gi dårligere tidsperspektiver og dårligere kvalitet. Det ble fortalt at dagens medvirkningsprosess, med gjeldende saksgang, er tilstrekkelig. For mye medvirkning med bransjen er derfor ikke et ønske fra plankontorets side.

Det som også samles enighet om er at medvirkning til tider hindrer effektivitet ettersom det skaper gjentagende prosesser. Disse kan fra både det offentlige og private til tider oppleves uforutsigbare i hvordan de oppstår. En reguleringsprosess vil alltid inneholde en rekke diskusjoner og meningsutvekslinger. Her ble det forklart at ting må endres, eller at ting som oppfattes som avklart likevel må endres, på et senere tidspunkt i reguleringsprosessen fordi aktørene hver for seg har opplevd diskusjonen forskjellig.

4.4.2 Medvirkning med interesseorganer

I flere reguleringsprosesser kommer det frem at en rekke interesseorganisasjoner skaper et uoversiktlig bilde av hvem som er med som interessenter. I reguleringsplanen kan det komme nye innspill fra en rekke organisasjoner når det skal vedtas. Disse kan i tilfeller skape en tregere prosess da de skaper et krav om endringer eller fremmer innsigelse.

Noen av utbyggerne snakker om hvordan medvirkning har blitt mer komplisert i de senere årene. Tidligere deltok dem som hadde interesse av å si noe, mens i senere år har det blitt lovpålagt at flere interessenter skal inkluderes i prosessen. Som et resultat hevdes det at kompleksiteten og kostnaden blir høyere. Utbyggere ytrer at medvirkningen med interessenter ofte gjøres to ganger, både av dem selv før innsending av forslag og av plankontoret som en kontroll. Dette resulterer i merarbeid og økt tidsbruk for alle parter.

Saksbehandlerne på sin side forsøker å forholde seg nøytrale gjennom hele prosessen. Likevel kommer det frem at det er mange sektormyndigheter og interesseorganisasjoner som ønsker å si sitt, samt at politikerne noen ganger overraskende motstrider seg visse reguleringsplaner. De gjentagende prosessene som dette skaper gjør prosessen lengre og usikker.

I selve reguleringsprosessen kommer det frem at det i stor grad er utbyggeren som står ansvarlig for ivaretagelse av at alle deltar. Som nevnt tidligere skaper dette en del hodebry ettersom det blir flere interessenter som ivaretas. Samtidig kommer det frem at dette også skaper en dypere

innsikt. Gjennom flere aktørers deltakelse kommer det frem nye synspunkter rundt reguleringsplanen eller rettere sagt bygget som skal utvikles.

En annen synsvinkel på det negative rundt all medvirkningen som i dag blir gjort er forskjellene det skaper. Både private og offentlige aktører ser denne fallgruven, at medvirkningen heller skaper større forskjeller. De med mer midler har mer mulighet til å komme på banen. Når alle blir velkomne til å si sitt menes det at meningene til de svakeste i samfunnet, om det være seg naboer eller en berørt part, ikke blir like ivaretatt sammenlignet med en større utbygger eller et større politisk parti. Dette er enda et synspunkt på hvordan medvirkningen skaper merarbeid slik det er nå.

4.4.3 Tiltak for en mer effektiv reguleringsprosess

Gjennom årene har plankontorer og kommunen arrangert flere konferanser og workshops hvor det gjennom medvirkning skal komme frem hvilke prosesser som burde forbedres i såkalte stormøter. I stormøtene møtes utbyggere og det offentlige for å gjennomgå dagens situasjon, hvor utbyggerne kan komme med innspill til plankontoret og kommunen. Det er stor variasjon i hva de ulike grupperingene tenker om disse. Noen mener at det ikke gir store resultater, mens andre mener alle slike arenaer gir grunnlag for bedre samarbeid og også kartlegging av hva som burde forbedres. Utbyggerne forteller også om disse tiltakene som hovedsakelig positive. Det at alle aktørene kan møtes på en felles plattform er dermed ansett som korrekt tilnærming til forbedring.

De mange konferansene og seminarene som er arrangert for både det offentlige og private har gitt aktørene en bedre innsikt i hverandres arbeid. Det er flere av utbyggerne som forteller at gjennom disse dialogene og samtalene er det blitt skapt en bedre forståelse for hvordan de på hver sin side går frem for å få gjennom reguleringsplaner. Utbyggerne får også anledning til å gi det offentlige et dypere innblikk rundt de markedsmessige kreftene som styrer dem.

Fra intervjuene med utbyggerne blir det fremmet et ønske om en enda høyere grad av medvirkning enn det som er i dag. Et eksempel er gjennom at de private utbyggerne kan hjelpe med å skrive saksfremlegget som skal til politikerne. Videre blir det fortalt at den kontinuerlige kontakten hjelper med å lukke problemstillinger underveis. Når ting i et forslag til

reguleringsplan ligger til saksbehandling kan utbyggeren gjennom bedre medvirkning raskere endre eller forklare eventuelle mangler.

4.5 Hypotese 3: Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet

Politikerne, utbyggerne og saksbehandlerne er enstemmige i at dagens reguleringsprosess kan oppleves uforutsigbar. Det offentlige har også ytret forståelse for at reguleringsprosessen kan oppfattes slik. Det er mange grunner til dette, og alle aktørene i prosessen erkjenner å ha delaktighet i hvorfor noen prosesser kan ta lengre tid enn nødvendig eller ikke bli vedtatt i det hele tatt. Med det nevnt er det også prosesser som går tilfredsstillende, men videre vil det ses på de elementer som skaper aspekter ansett som usikre. Under denne hypotesen vil det også avdekkes det som betegnes “unike” utfordringer. Dette er varierende utfordringer som anses å aldri kunne planlegges korrekt for.

4.5.1 Lovverket

Områderegulering som reguleringsform fortelles som et sentralt element innad i lovverket som skaper usikkerhet. Denne stammer fra hvem som egentlig har myndigheten rundt reguleringsformen. Det blir blant saksbehandlerne nevnt at den burde ligge hos dem, men når de private til tider tar ansvar for den blir usikkerheten større rundt om dette er tilfellet. Det som ble fortalt var at områdeplaner er for dårlig spesifisert, og dermed var forskjellen den har fra detaljplan for dårlig formulert. Tidligere gikk områdeplan og detaljplan under samme paraply, men etter inndelingen ble innført er tilbakemeldingen at skillet har skapt unødvendig komplisering.

Kompleksiteten av hvordan lovverket er utformet i dag blir også belyst som en større problematikk fra de intervjuede. Det er mange sektormyndigheter som alle har rett til å komme med innsigelser underveis. En reguleringsplan kan stanses fra en rekke instanser, og alle disse faktorene blir dermed ansett som vanskelige å koordinere seg i når det skal stilles et forslag.

Politikerne og saksbehandlerne har fortalte hvordan kommuneplanens arealdel skaper forvirring. Kommuneplanens arealdel vedtas for en lengre periode, og kan revideres ved nytt kommunevalg. Det er denne som setter retningen for utviklingen for byen, men fordi den vedtas for en lang tidsperiode vil den ikke alltid kunne være tilpasset dagens situasjon. Utbyggere med

en lang horisont for sine strategier og mål kan oppleve at retningen i denne planen kan endres kraftig. Det blir fortalt at den nye kommuneplanens arealdel i Trondheim kommer til å skape store endringer i rammene til arealutviklingen. Slike endringer oppfattes også uforutsigbart når en har satt seg inn i gjeldende rammer. Videre forteller saksbehandlere at kommuneplanens arealdel også kan være vanskelig å tolke. At den noen ganger blir for utdatert. Når dette skjer kan den bli uklar opp mot rekkefølgebestemmelsene for et område.

Lovverket sett fra utbyggenes øyne oppfattes som en «ja»-lov, og i deres øyne ses den på som rammene for at de skal få muligheten til å bygge på visse steder gitt at de innfrir visse krav. Det oppleves videre at den prosessen som er i dag, gjennom plankontoret, er strukturert rundt hvilke negative sider som finnes ved gitt plan. Lovverket blir altså før politisk behandling omgjort til å sette mer søkelys på hva som ikke fungerer ved en plan, enn hva som faktisk fungerer. Utbyggerne forteller at man har gått fra en lov som skal legge til rette for raskere planer og raskere boligbygging, til å bli en lov som er veldig komplisert. Det oppfattes som at loven er bygd opp slik at veldig mange særinteresser har muligheten til å påvirke planene og si nei, og at man som resultat har mistet helhetsperspektivet.

4.5.2 Forutsigbarhet i reguleringsprosessen

Gjennom intervjuene kommer det frem at planprosessen alltid vil inneholde noen form for usikkerhet og uforutsigbarhet, både i form av tid og om hvorvidt en plan går gjennom eller ikke. Når det til tider også kommer nye saksbehandlere anses dette fra utbyggenes side å få konsekvenser, da erfaring kan spille inn på fremdriften i en reguleringsprosess. Det oppstår også usikkerhet rundt bytting av saksbehandlere underveis, da de må settes inn i en sak som allerede er påbegynt. Spesielt dette problemet ønsker utbyggerne å trekke frem, da dette gir omkamper rundt tidligere avklarte elementer. Dette medfører risiko for at alle tidligere beslutninger blir tatt opp til ny vurdering, som bringer med seg stor usikkerhet og bidrar til langsomheten i reguleringsprosessen.

Selv om politikerne og saksbehandlerne ønsker å holde seg ansiktsløse, altså objektive til det forslagsstiller kommer med, er ikke realiteten alltid slik. Utbyggere forteller at gjennomgangen av planer avhenger sterkt av hvilken saksbehandler en får. Noen mennesker vil alltid få bedre kjemi med hverandre, og dette ligger i menneskets natur. Saksbehandlerne på sin side forteller

en noe annerledes situasjon. Her frontes det at deres arbeid i stor grad er fokusert på nøytralitet, men de kan forstå problemstillingen.

Når en reguleringsplan skal gjennom saksbehandling ble det av utbyggerne forklart en mangel på interaksjon mellom utbygger og saksbehandler. Fra tidligere var opplevelsen at dialogen skjedde kontinuerlig, mens de største beslutningene nå tas bak lukkede dører hvor utbyggerne ikke får anledning til å si sitt. Usikkerheten rundt hvilke feil de har begått når saken da kommer tilbake til revisjon blir større, ettersom de ikke har fått deltatt på diskusjonen rundt planen.

En mangel på hvilke ønsker som skal innfris kommer også frem som fundamentalt for at utbyggerne føler at det er usikkert å gå inn en reguleringsprosess. Dette omhandler momenter i planforslagene som saksbehandlerne markerer som mangler. En del problemer rundt forslagstillers planer kunne ifølge utbyggerne vært løst veldig tidlig i prosessen. Alle i prosessen har forståelse for at det skal gjøres kompromisser, men hvordan disse kommuniseres mellom aktørene oppleves som svak. Her tenkes det blant de intervjuede utbyggerne at om dette hadde blitt gjort på en ryddigere måte kunne de kommet frem til en plan som var ønskelig for alle tidligere i prosessen. Saksbehandlerne på sin side forteller at det utarbeides en sjekklister over mangler ved planforslagene til utbyggerne etter oppstartsmøte, og stiller seg undrende til utbyggernes erfaring.

En utbygger vil heller aldri med sikkerhet vite hvordan samfunnet og politikerne vil ta imot et prosjekt. Spesielt trekkes media frem her som en usikker faktor. Det blir gjennom intervjuer nevnt prosjekter som stanses på grunn av mediedekningen rundt det. Samtidig kan politiske partier stanse prosjekter til tross for at det står i tråd med den utviklingen som det er speilet at byen ønsker fordi saken blir for betent i bybildet. Utbyggerne forteller om denne situasjonen som en faktor det aldri vil være mulig å kontrollere.

4.5.3 Tidsperspektiv

Kompleksiteten rundt visse områder trekkes frem som særlig grunnleggende for at ting blir uforutsigbart. Det blir vanskelig å vite hvilke krav som blir satt til utbyggerne ettersom hvor det bestemmes at det skal bygges. Denne kompleksiteten gjør at arealutvikling har blitt ekstremt kapitalintensivt. Før kunne sentrale posisjoner i byen bli utviklet, også visste en at disse var attraktive i en kort tidshorisont når byggene sto ferdig. Ettersom det i dag er mange

etater som skal avgi sine innspill, kan en utbygger feile på tidshorizonten ettersom det er usikkerhet rundt hvor lang den blir.

Utbyggerne selv har også et ansvar for å levere materiale til rett tid eller avtalte tidspunkter. Det fortelles om hendelser hvor avtalte datoer blir overskredet, og det likevel forventes at den samme saksbehandlingstiden som ble avtalt tidligere fortsatt er gjeldende. Dette blir ikke tilfellet da saksbehandlerne til enhver tid har overlappende saksbehandlingsprosesser, hvor sene innleveringer av saksmateriell forårsaker større arbeidsmengde for plankontoret. Uforutsigbarheten blir i dette tilfellet presset like mye over på utbygger da de også til tider ikke overholder avtalte tidsfrister.

4.6 Hypotese 4: Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser

Det ble gjennom intervjuene snakket om sammenhengen reguleringsprosessen har mot økende boligpriser. Problematikken er at boligprisene vokser mens lønnsveksten ikke holder tritt. Det blir dermed dyrere og dyrere å kjøpe bosted. Den fjerde hypotesen omhandler hvorvidt langsomme reguleringsprosesser er en årsak til at det blir slik. Videre har den som målsetting å se nærmere på de forsinkelser, feil og sammenhenger som påvirker boligmarkedet.

4.6.1 Tilbud og etterspørsel

Selv om boligprisvekst er en sentral problemstilling i Norge, kommer det frem at Trondheim som by er flinkere enn andre storkommuner på å møte etterspørselen. Byen har hatt en stor folkevekst, men har likevel klart å holde produksjonen av nybygg på et nivå som møter dette. De intervjuede forteller at dette ikke kun er på grunn av reguleringsprosessen i kommunen, men at det også er mange andre faktorer som spiller inn mot håndteringen av boligutviklingen.

Utbyggere, politikere og saksbehandlere virker fornøyde med at byen klarer å til dels møte befolkningsveksten godt. Med det sagt ønskes det fortsatt en større balanse i boligmarkedet, og det kommer også klart frem et ønske om å skape større økonomisk stabilitet. Tanken rundt at raskere reguleringsprosess kan gi lavere boligprisøkning ble introdusert av de intervjuede i tilknytning til dette. Dette perspektivet er til dels splittet mellom to ulike synsvinkler. Noen av intervjuobjektene, og da spesielt på utbyggersiden, forklarer at de tenker at en mer effektiv prosess korrelerer direkte med et sunnere marked og en bedre boligpolitikk tvers gjennom.

Hvis ting hadde gått raskere hadde det som et direkte resultat vært med å tilføre et økende tilbud som markedet trenger. Dette synspunktet kommer fra utbyggere som ser en trend i at kjøpere av boliger strømmer til deres nybygg, og som ønsker at det var et større tilbud til disse gruppene. Et annet perspektiv, som hovedsakelig kommer fra politikerne og saksbehandlerne, er det at denne sammenhengen er altfor kompleks til å løses ved å bare slippe opp reguleringstiden.

Selv om det er uenighet mellom aktørene hvorvidt og hvordan endring i reguleringsprosessen er del av løsningen på boligprisøkning er det konsensus på at det er en delaktig sammenheng. En delaktig sammenheng vil si at langsomme reguleringsprosesser er en bakenforliggende faktor, men det er ikke hele årsaken til at det blitt som det har blitt. Det er forståelse blant aktørene at det er et sentralt verktøy som kommunen har mot bolig- og arealutvikling. Gjennom intervju med forsker på feltet “reguleringsprosessen” kommer også et tredje perspektiv frem. Her fortelles standpunktet om at boligprisene ikke går ned bare fordi reguleringsprosessen gjøres raskere og planer blir vedtatt raskere. Prisene kan stagnere derimot, og ikke vokse like mye som det har gjort, slik at det likevel er en løsning som burde etterstrebes.

Både de private og det offentlige tar i bruk sider som statistisk sentralbyrå for å planlegge for fremtidig befolkningsvekst. Her fortelles det at Trondheim er en populær destinasjon for tilflyttende mennesker, og under Covid-19 pandemien så byen en økning i fødselstall på 20%. Statistikken har likevel til dels tatt høyde for dette ved å inkludere en graf som illustrerer høy antatt vekst. Det er denne utbyggerne henviser til når det menes at det er etterslep på vedtatte reguleringer. Utbyggerne forteller selv at når det først blir regulert areal til boliger kan de i deres egne ord «nesten ta hva vi vil». De samme utbyggerne kommenterer at dette er uheldig, og forstår at det ikke er ideelt at det forblir slik.

Som nevnt har Trondheim i boligprisvekstsammenheng gjort gode grep for å møte etterspørselen som kommer fra befolkningsvekst. Til tross for at det er usikkerhet rundt koblingen dette har til reguleringsprosessen i byen forteller flere av de intervjuede at styringsmodellen til kommunen hjelper veldig. Formannskapsmodellen som kommunen er bygget opp rundt anses som en årsak. Mer konkret forteller utbyggerne at de her ser styringsmodellens sammenheng opp mot reguleringsprosesser. Det fortelles at Bergen med sin parlamentarismemodell har en tregere saksbehandlingstid enn Trondheim. Det blir nevnt at Bergen er en for liten by til å ha parlamentarisme som styringsform, mens

formannskapsmodellen som praktiseres i Trondheim gir mindre rom for at politikerne skal blandes inn i enhver politisk problematikk. Formannskapsmodellen får dermed støtte blant de intervjuede som delaktig i Trondheims suksess i boligforsyningen.

4.6.2 Sosial infrastruktur

Et annet viktig perspektiv fra intervjuene rundt koblingen mellom reguleringsprosess og boligmarkedet er at mer regulering ikke direkte dekker den etterspørselen som finnes i byen. Det handler mer om strategien rundt hvor det reguleres. Fra flere, både i det offentlige og private, fortelles den universelle sannheten om at mennesker har forskjellige ønsker om hvor de vil bo, og noen områder er derfor mer attraktive enn andre. Det er i disse pressede områdene at det oppleves mer prisvekst enn andre steder.

Med det sagt burde det ikke hovedsakelig settes søkelys på de områdene som allerede opplever press. Utbyggerne som ble intervjuet fremmet her viktigheten av å utvikle nye områder for bebyggelse. Disse ville da trenge tilrettelegging gjennom bydelssentre, fasiliteter og tjenester. Utbyggerne forteller at denne tanken ikke er ny, det vil alltid være nødvendig å hensynta langsiktige planer slik som kommuneplanens arealdel hvor slike elementer er planmessig hensyntatt. Problemet oppstår dog når sosial infrastruktur, som kommunen også har ansvaret for, ikke holder tritt med disse langsiktige planene. De intervjuede, både fra det offentlige og det private, forteller at tanken om at nye bydeler skal utvikles er til stede, men i realiteten stanses det av etterslep av sosial infrastruktur under kommunens kontroll.

Når det i intervjuene nevnes etterslep på sosial infrastruktur, og hvordan dette hemmer regulerte områder fra å faktisk kunne bygges slik at boligprisen i disse øker, så menes det mer konkret i Trondheim kommune problematikken rundt skolekapasitet. Det blir fortalt at samme problematikk fantes rundt barnehager tidligere. Problemer oppstår når kommunen regulerer et område uten tilstrekkelig kapasitet i skoler eller barnehager for utvikling av hele arealet. Som et resultat kan et regulert areal, til tross for at det stort, kanskje bare ha kapasitet til å bygge på mindre områder. Den utbyggeren som da får anledning til å bygge får et monopol på nybyggsiden, og det skaper igjen et større skille mellom tilbud og etterspørsel. Utbyggerne på sin side etterspør igjen mer balanse her. Tall over innflytting, attraktive områder og kapasitet på ting som skole burde vært mer i fokus. Et sitat som ble brukt av en utbygger var «Det burde blitt fulgt med mer i timen». Mer i dybden ble det forklart at det er manglende element av

markedsmessig forståelse fra noen instanser i det offentlige, som skaper slike uheldige situasjoner.

Utbyggerne utdypet problematikken som oppstår for deres planer som et resultat av manglende skole- og barnehageplasser. Det oppleves at ønsket om utvikling fra det offentlige er til stede, ved at det står ferdigregulerte områder til bolig. Likevel er realiteten slik at det ikke blir gitt tillatelser til å igangsette utbygging som følge av manglende skole- og barnehagekapasitet. Tidshorizonten på nye skoler kan i noen tilfeller være 10 år unna å stå ferdig. Når slike problemstillinger oppstår mener utbyggerne at situasjonen er kommet like langt som før områdene ble regulert til utbygging.

Politikerne og saksbehandlerne på sin side forteller om kompleksiteten rundt å forutse slike flaskehalsar. Hvor utbyggere ønsker å plassere sine prosjekter er ikke alltid like åpenbart, og dermed kan det å være i forkant med infrastruktur bli vanskelig. Det blir blant det offentlige også forklart at det er rekkefølgebestemmelsene som til dels skal hjelpe med infrastruktur, men det er forståelse av problematikken rundt større elementer som skolekapasitet. Dette begrunnes til dels i de langsiktige tidshorizontene som KPA vedtas for, og selv om dette bør være ivarett vil det ikke alltid være tilfellet. Her nevnes ulike fokus som eksempelvis vern av landbruksarealer og foreslåtte utviklingsområder som kan skifte fra en bystyreperiode til den neste, hvor samme KPA er gjeldende.

4.6.3 Forsinkelser i saksgangen

Et av elementene som ble nevnt i intervjuene som er delaktig til mindre tilfredsstillende tilbud på boligmarkedet er kapasiteten til saksbehandlerne, og hvordan dette skaper komplikasjoner underveis i prosessen. Dette blir også blant flere av de intervjuede både offentlige og private ansett som en faktor som øker boligprisene. Gjennomtrekk av saksbehandlere, opplæringen og mengden av forslag som plankontoret må forholde seg til som resultat av dette gir også forsinkelser i reguleringsforslagene som skal gjennom. Dette er dog ikke slik realiteten med sikkerhet er. Saksbehandlerne på sin side forteller at utbyggere til tider peker på kapasiteten deres som problematisk, selv når forslagene som kommer inn har manglende vedlegg eller er feil i forhold til overordnede strategier som kommuneplanens arealdel. Det er blant saksbehandlerne en enighet om problemene som kapasiteten på plankontoret i Trondheim gir, men i flere saker mener likevel denne grupperingen at det pekes for lett på som grunnlag for at en plan ikke går videre til politisk behandling.

Som nevnt ovenfor skyldes forsinkelser til dels både den private og den offentlige siden. Det offentlige forteller i intervjuene at skylden ofte faller på deres sektor grunnet stigma og antagelser om at «det alltid er treghet i kommunal sektor». Politikerne og saksbehandlerne forteller at dette er for lette antagelser, og de bygger på at det ikke gjøres feil i det private. Det blir videre fortalt at utbyggere også prøver å overskride antall etasjer, boligenheter eller utnyttet areal i henhold til rammene i reguleringsplanene. Det blir dermed også feil fra utbyggernes side som gjør at saken må gjennomgås i flere omganger for å gjøre korrigeringer og tilpasninger.

5.0 Diskusjon

I diskusjonen vil datamateriell fra intervju rundt problemstillingen og hypotesene presentert i resultatet diskuteres opp mot relevant teori. Strukturen videre begynner med reguleringsprosessen i sin helhet, og betegnelsen den har som langsom, før det drøftes hvilke tiltak som er utformet for å forhindre dette. Avslutningsvis vil det drøftes rundt hver av de fire hypotesene. Diskusjonskapittelet vil legge grunnlaget for konklusjonen.

5.1 Reguleringsprosessen som langsom

Det overordnede forskningsområdet som er toneangivende for hele oppgaven, er spørsmålet om reguleringsprosessen er langsom eller ikke. I teorien fortelles det fra den landsdekkende organisasjonen Norsk eiendom at reguleringsprosessen er en flaskehals (Norsk eiendom, 2015). Andre instanser peker også på saksbehandlingstiden som urovekkende (Bygg21, 2018). For masteroppgaven er det dog hovedsakelig tatt utgangspunkt i de intervjuedes oppfatning av markedet. Det ble avdekket en rekke elementer som hindrer effektiv saksbehandling, fra begge sider. Det kan dermed pekes på både det offentlige og private for at situasjonen er slik den er. Om prosessen er langsom eller ikke blir dog et større problem å avdekke. Lang behandlingstid og komplekse prosesser har blitt normen i større kommuner, så å kalle den “langsom” blir mer et definisjonsspørsmål. Det ser likevel ut til at elementene som stanser, hindrer eller sinker reguleringsprosessen fortsatt er hyppig til stede i prosessen. Dette kan være begrunnelsen til at begrepet “langsom” blir brukt om reguleringsprosessen av de intervjuede.

Årsakene til langsomme reguleringsprosesser anses å være en komplisert sammensetning av elementer, også elementer som ikke er berørt i denne oppgaven grunnet hypotesenes avgrensning. Det tenkes likevel at det er viktig å drøfte de som er avdekket, for det er disse aktørene som selv jobber med reguleringsprosessen trekker frem som viktige. Det er ikke sikkert disse er de mest utslagsgivende eller de enkleste å endre, men det er disse som utbyggere, saksbehandlere og politikere selv trekker frem som faktorer som hindrer den optimale reguleringsprosessen. Derfor er disse ansett som mest relevante i drøftingen, og som de som merkes best fra aktørene som arbeider direkte mot reguleringsprosessen.

5.1.1 Frustrasjon/usikkerhet

Det mest “lavthengende” elementet rundt langsomme reguleringsprosesser er frustrasjonen fra aktørene som jobber med den. I teorien fortelles det at dette kan løses ved kontinuerlig kommunikasjon, informasjonsdeling og dialog (Regjeringen, 2018a). Gjennom intervjuene fortelles det om eksempler hvor dette fortsatt ikke avklarer nok. Disse eksemplene henviser til lange og til tider kostbare prosesser til tross for gode forberedelser. Det tenkes at dette videre gir usikkerhet ettersom frustrasjonen stammer fra mangel på forutsigbarhet. Usikkerheten stammer fra at spesielt utbyggere ikke vet i hvor stor grad de får lov til å bygge eller ikke, eller hvordan tenkt resultat skal oppnås. Det kan argumenteres videre for at reguleringsprosessen må inneholde usikkerhet, fordi hele strukturen rundt regulering av areal bygger på at det skal stilles et forslag som deretter blir behandlet politisk. Likevel gjenspeiles det tydelig gjennom intervjuene at den usikkerheten som er i dag er betraktelig større enn det som faktisk er å anse som hensiktsmessig.

5.1.2 Forbedringer av reguleringsprosessen i dag

Arbeidet med intervjuene avdekket en klar omforent holdning til at reguleringsprosessen kan forbedres fra aktørene. Det ses at forbedringene blir gjennomført varsomt for å ivareta de grunnprinsippene som offentlige styringsorgan og lovverk er bygget på, som ivaretagelsen av en bærekraftig utvikling for fremtidige generasjoner, jf. pbl. § 1-1 (Plan- og bygningsloven, 2008). Det er i dag gjort mindre steg hele tiden for å endre elementer ved reguleringsprosessen. Dette kan argumenteres for at er riktig retning å ta, ettersom mindre endringer kontinuerlig i sum over tid gir større effekt, samt at det ikke overskrider mye av den allerede fungerende prosessen.

Det er som tidligere nevnt allerede gjennomført en rekke tiltak for å forbedre dagens reguleringsprosess. En av de mest grunnleggende er seminarer og konferanser hvor det offentlige og private deler en felles plattform for deling av erfaringer utover lovbestemte samlinger som oppstartsmøte og medvirkningsplikt i offentlige prosesser. Dette tenkes at er viktig i delingen og avklaringen av hvor skoen trykker. Det er dermed et verdifullt steg for å enkelt få innblikk i de forskjellige aktørenes roller å se nærmere på hvilken problematikk som møter dem i deres hverdag. Stormøtene bidrar til bedre kommunikasjon mellom de ulike organene, og det er rimelig å anta at hyppigheten av dem er med på å redusere frustrasjonsnivået og usikkerhetene knyttet til prosessen. Hadde møtene vært avholdt sjeldnere

kunne uforutsigbarheten og den manglende forståelsen for motpartens situasjon vært enda større enn i dag. Tiltaket bidrar til å samle plankontoret og de private utbyggerne, men det er likevel slik at de som vedtar planene, og som har det siste ordet, ikke er delaktig i møtene. For å oppnå en felles forståelse mellom alle aktører involvert i prosessen må alle aktører være representert.

For å avdekke mulige forbedringspotensial gjennomfører saksbehandlere også studieturer, hvor de reiser til andre kommuner for å se hvordan de gjennomfører reguleringsprosesser. Saksbehandlere i en gitt kommune vil ha stor påvirkningskraft mot hvilken forutsigbarhet og effektivitet som oppleves i en reguleringsprosess (Nordahl et. al., 2011). Ved å øke kompetansen gjennom å oppsøke ulike gjennomføringsmodeller så tenkes det at nye perspektiver oppnås. Forskjellene som det kan læres fra er ikke utelukkende konsekvens av hvilken styringsmodell kommunen innehar, men også hvordan plankontorene i de ulike kommunene er organisert med hensyn på fordeling av arbeidsoppgaver og intern struktur. Sistnevnte er det som anses som overførbart til andre kommuner, da styringsmodellen er fast. Denne typen erfaringsdeling kan bidra til en bedre prosess, samtidig som at den på tvers av kommuner blir mer universal, noe som vil gagne utbyggere som opererer i flere deler av landet. Dette tiltaket i likhet med konferanser og seminarer gir et inntrykk av at det offentlige ønsker å se nærmere på problematikk som oppstår rundt regulering.

Det er avdekket en rekke endringer i plan- og bygningsloven mot en forbedret reguleringsprosess. Den største endringen som er gjort i nyere tid er revisjon av loven i 2008. Eksempler her er introduksjonen av tap av gebyrer dersom saksbehandlingstiden ikke overholdes, og oppdelingen av reguleringsplan til områderegulering og detaljregulering (Plan- og bygningsloven, 2008). Disse endringene viser at det på et lovmessig nivå også blir gjennomført endringer med ønske om å forbedre den reguleringsprosessen som er i dag. Det fremkommer dog at enkelte lovendringer har fungert mot sin hensikt, og spørsmålet blir da om lovmyndigheten har gjennomført de nødvendige utredningene før endringer blir vedtatt. Her nevnes oppdelingen av reguleringsplaner til områderegulering og detaljregulering blant saksbehandlerne og utbyggerne som en endring som i praksis forlenger prosessen fremfor å forbedre den.

Kommunal- og distriktsdepartementet er øverste instans i Norge på utvikling av areal. Fra de intervjuede fortelles det at dette departementet anerkjenner langsomme reguleringsprosesser som et problem. De to rapportene som er skrevet på oppdrag fra departementet: "Enkle grep -

raskere fra behov til bygg" fra Bygg21 (2016) og "Effektive planprosesser: På vei mot et paradigmeskifte" fra Norsk Eiendom (2015) har tidligere blitt nevnt i teorien som eksempler på dette. Knyttet mot det som er fortalt i intervjuene ses det klare likhetstrekk i hva som kommer frem fra rapportene mot det som blir fortalt. Rekkefølgebestemmelser, plannivåer og digitalisering er elementer som anses viktige å jobbe videre med. Det anses som riktig å gjennomføre slik kartlegging som rapportene foretar seg. Gjennom å avdekke problematikken rundt reguleringsprosessen tenkes det at det kan utvikles og effektiviseres løsninger som et naturlig neste steg.

I tråd med tiltak gjort for å forbedre prosessen ble det fortalt i intervjuene om lovendringer som er gjort rundt reguleringsplaner og introduksjonen av digitale plattformer. Det er tidligere avdekket at det ses problematikk rundt reguleringsprosessen slik den er i dag fra både det offentlige og private. Når endringer da foretas kontinuerlig for å forbedre prosessen, så ses det at de øverste instansene anerkjenner dette forbedringspotensialet og at de er selvbevisste på oppgaven deres om å videreutvikle den.

5.2 Hypotese 1: Politikere stiller med en egenrådlig agenda i reguleringsprosessen

Den første hypotesen bygger på den aktøren i reguleringsprosessen som er kritisk i avsluttende fase av et reguleringsarbeid, politikerne (Hansen, 2019). Denne gruppens oppgave er ivaretagelsen av innbyggerne i kommunen, og gjennom folkevalgt prosess å utvikle og sikre samfunnet (NOU 2003: 19). Politikerne forteller gjennom intervjuene hvordan deres "makt" er i prosessen, ettersom deres standpunkt er avgjørende for hva som blir vedtatt. Denne omtales som å være særlig høy, da resultatet av reguleringsarbeidet avgjøres av dem.

5.2.1 Egenrådlig agenda

Spørsmålet blir videre om politikernes agendaer er egenrådige. Med egenrådlig forstås det som om standpunktet deres avhenger av hva som vil gagne dem selv. På en side kan det sies at de handler ut fra samfunnets beste, og agendaen er klar. På en annen så forteller utbyggerne at de noen ganger stiller seg uvitende til hvilken retning en reguleringsplan kommer til å ta, tross planlegging både for samfunnet som helhet og kommuneplanens arealdel. Det tenkes at dette skyldes kompleksiteten politikerne møter i sitt arbeid. Det menes her at de møter med interesseorganisasjoner, innbyggere, plankontor og utbyggere, som alle har meninger. I dette

miljøet av aktører så vil de videre være nødt til å gjøre seg opp en mening. Ettersom det er så mange delaktige ses det på som en grobunn for store skiller i argumentasjon både for og imot. Det er forståelse for at det er vanskelig å veie argumentene opp mot hverandre når en politiker skal bestemme hvilken avgjørelse som skal gjøres.

Med det nevnt så stilles det ikke spørsmål ved politikernes intensjoner, da de oppfattes å i stor grad handle ut fra innbyggernes beste. Politikerne vil forsøke å styre utviklingen mot slik samfunnet ønsker (Bygg21, 2018). Likevel vil det være mange som i dialog med denne gruppen vil argumentere for hva “byens beste” er. Dette er subjektivt, så å møte variasjon i hva som avgjøres av politikere anses som en naturlig del av dette. Det at det som resultat kan bli satt spørsmålstejn fra andre aktører rundt avgjørelsen som tas, forstås da også bedre fordi disse aktørene ikke sitter i den samme situasjonen, med hensynet på en rekke instanser, samt vekten av å være folkevalgt.

For politikernes del, uavhengig av hvilken styringsmodell den har, så vil presset ved å være folkevalgt også være et viktig perspektiv å sette spørsmålstejn ved. Enhver kommune politiker vil kunne miste evnen sin til å påvirke samfunnsutviklingen dersom tilstrekkelig oppslutning fra befolkningen ikke er til stede (NOU 2003: 19). Spørsmålet blir derfor om vekten av gjenvalg eller valgdatoer har noen utslagsgivende effekt mot meningene politikere har. Det er likevel forskjell på hva de tenker at er best for samfunnet eller hva som gir best oppslutning i den populistiske helheten. I intervjuene ble denne problematikken også fremmet, men det vil være vanskelig å kartlegge hvor mye dette er utslagsgivende eller omstridt for reguleringsplaner i sin helhet.

5.2.2 Korridorpolitikk

Den påvirkningen mot politikere som gjennom intervju blir satt mest spørsmålstejn ved, med hensyn på hva agendaen til politikere er, er utbyggenes møter med politikere som skal ta valget om å vedta deres forslag til reguleringsplan. Argumentet om at dette hjelper politikere å se helheten trer naturlig frem som en begrunnelse til disse. Det er imidlertid også hensiktsmessig å stille spørsmålstejn ved hvor mye de hjelper utbyggerne til å få vedtak i deres favør. Til tross for at disse dialogene med et kritisk blikk kan gis betegnelsen “korridorpolitikk”, ses det også fra intervjuene at saksbehandlere til tider mangler markedsmessige perspektiv i deres framlegg til kommunestyret. For å veie opp for dette vil

utbyggernes mulighet til direkte kommunikasjon kunne dekke disse manglene i hvordan reguleringsplanen blir lagt frem. Det er tydelig ulike syn på hensikten med møtene, hvor det fra en side oppfattes som hovedsakelig informasjons- og kunnskapsmøter for samfunnets beste, mens det på en annen oppfattes som et verktøy for å fremme utbyggernes agendaer mer enn noe annet. Det er i denne sammenheng politikerne sitt ansvar, som innehaver av den øverste makten i prosessen, å føre en tydelig politikk som ivaretar en helhetlig byutvikling i tråd med samfunnets interesser og gjeldende rammeverk.

5.3 Hypotese 2: Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv

I teorien fremgår det fra det offentlige viktigheten av å være i konstant samarbeid og i medvirkning med hverandre (Øyum et. al., 2020). Sammen vil de beste løsningene bli skapt. Dette underbygges av lovfestede medvirkningsarenaer i plan- og bygningsloven, både mellom aktører og med innbyggere (Klausen et. al., 2013). Det er en universal forståelse for at medvirkning er et viktig verktøy i gjennomføringen av prosesser. Spørsmålet blir i hvor stor grad dette er riktig. I reguleringsprosessen er det ikke spørsmålsteget ved om medvirkning er noe som er til stede eller ikke, men heller i hvor varierende grad det gjennomføres, og om for mye eventuelt hemmer effektiviteten fremfor å gagne aktørene.

5.3.1 Flere kokker, mer søl?

Medvirkning og samarbeid skaper forståelse og dialog, og dette anses som elementer for å skape bedre resultater (Regjeringen, 2014). Det ses verdi i mulighetene som dette gir ved at flere perspektiver blir fremmet. Det vil likevel bli satt spørsmålsteget ved hvorvidt medvirkning i høyest mulig grad, som hypotesen tilsier, faktisk er hensiktsmessig. Det kan heller oppfattes mer som en utopisk tilnærming til hvordan ting burde være. Eksempelvis kjennes det til ordtaket “jo flere kokker, dess mer søl”, og dette ordtaket trekker paralleller til reguleringsprosessen. Det menes at om inkludering av alle interessenter skulle blitt gjennomført, så mister det etter hvert elementet av målsettingen “effektivitet”. Det kan argumenteres for at saksbehandlerne og utbyggerne, som begge respektivt er avhengig av tidsfrister og gjennomføring, isteden blir møtt med en unødvendig høy mengde synspunkter og perspektiver.

I tråd med hvorvidt for mye medvirkning skaper utfordringer heller enn fordeler, så burde relevansen til hver enkelt som inkluderes også trekkes frem. Plan- og bygningsloven tilsier at det skal tilrettelegges for alle berørte parter uavhengig av bakgrunn (Regjeringen, 2014). Fra dette lovverket settes det spørsmålstejn ved relevansen og vektleggingen som blir gjort mellom disse interessentene. Saksbehandlere på sin side er kun lovpålagt til å se om medvirkningen er fullstendig gjennomført, og det oppfattes gjennom intervjuene som hvorvidt noe burde være særlig i fokus faller mest på politikerne. Her er det subjektiviteten og motivasjonene deres som tilsier hva som vinner frem. Det at relevans og vektlegging anses som så varierende fra reguleringsprosess til reguleringsprosess burde her trekkes frem som oppsiktsvekkende.

5.3.2 Medvirkningsplikt

Plan- og bygningsloven en vektlegger medvirkning. Det settes lovpålagte krav i form av både grunnbestemmelser og gjennomføringsbestemmelser hvor det understrekes at medvirkning skal tilrettelegges for alle offentlige plan i kommunen samt befolkningen (Regjeringen, 2014). Det ble blant noen av intervjuobjektene satt spørsmålstejn ved hvorvidt det å “la alle si sitt” medfører at de svakere i samfunnet mister fokus, ettersom denne gruppen ikke har de samme midlene som større private og interesseorganisasjoner til å drive samarbeidsplattformer og dialoger. Det blir i loven nevnt at «spesielle grupperinger» skal ha egen medvirkningsplattform (Regjeringen, 2014). Siden problemstillingen blir fremmet fra intervjuobjektene anses det likevel som et problem. Begrepet effektivitet omfatter også at løsninger ikke gjøres på bekostning av kvalitet. Ettersom problemstillingen ble tatt opp, så anses dette som et viktig perspektiv i farene ved overdrevet medvirkning.

Den lovbestemte medvirkningsplikten ble fra intervjuobjekter fortalt at gjennomføres i to omganger. Først fra de private forslagsstillerne, slik kravet er i plan- og bygningsloven (2008), og deretter fra det offentlige som en kontroll for å sikre at innbyggermedvirkningen ble ivaretatt. Det blir i plan- og bygningsloven sagt at «kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført» etter at utbyggerne har gjort arbeidet (Regjeringen, 2014). Dette oppfattes som dobbeltarbeid fra intervjuobjektene i det private. Det ses at utbygger først selv må forsikre at alle interessenter har blitt hørt i planforslaget før plankontoret gjennomfører en kontroll av dette. Her burde plankontoret beholdt denne oppgaven som sin egen, noe intervjuobjektene forteller ble gjort tidligere. Hvis det ses mot problemstillingen “langsomme reguleringsprosesser” anses dobbeltarbeid som et årsaksmoment.

5.3.3 Utbyggerne mot saksbehandlerne

Et perspektiv som det er forsøkt å holde seg unna i oppgaven er det som setter utbyggere mot saksbehandlere. I realiteten er nok ikke dette hvordan den faktiske situasjonen er, da disse to aktørene i stor grad samarbeider mot felles mål og utvikling i samfunnet. Likevel oppstår det en del motforestillinger mellom aktørene. Utbyggerne kommer med et markedsmessig standpunkt, hvor deres økonomiske makt skal brukes. Denne er nødt til å hensynta økonomiske faktorer (NOU 2003: 19). Saksbehandlerne på sin side besvarer med en fagteknisk besvarelse som skal stå i tråd med overordnede planer for kommunen. Dette vil være deres politiske makt, som har som hovedfokus å ivareta samfunnet (NOU 2003: 19). Det ses her hensiktsmessig å trekke frem hvilke motiver som aktørene har i arbeidet rundt regulering, da underliggende tanker er typisk “utbyggerne er kun ute etter penger” og “det offentlige har en tendens til å være trege”. Alle disse faktorene tenkes at er veldig grunnleggende som årsak for at reguleringsprosessen er treg. Det går inn i prosessen med forskjellige perspektiver på hva den andre sidens standpunkt er. Slike underliggende stigmaer forstås også som stansende for å oppnå et gunstig samarbeid.

5.4 Hypotese 3: Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet

“Usikkerhet” anvendes som begrep for hvorvidt en reguleringsplan godkjennes og hvordan. Det fortelles i teorien at utbyggerne på sin side har en markedsmessig usikkerhet rundt reguleringsprosessen, og i hvilken grad ulike signaler fra det offentlige skal vektlegges (Nordahl, 2012b). Det offentlige på sin side møter usikkerhet rundt hvilke behov samfunnet i realiteten har (Næss, 2005). Det er disse som også forstås som mest sentrale individuelle utfordringer i reguleringsprosessen gjennom intervjuene.

5.4.1 Samfunnsinteresser

De utfordringene som gjenspeiles i teksten ovenfor tyder på at begge aktører sliter med subjektiviteten rettet mot parten de i størst grad forholder seg til. Offentligheten mot ønskene til samfunn og innbyggere, og utbyggerne mot ønskene til offentligheten. Dette anses som en oppgave uten fullstendig korrekt løsning. Det kan argumenteres for at det ikke lar seg gjøre å speile samfunnets interesser riktig til enhver tid når disse er endrende. Problematikken tenkes

imidlertid å bli mer komplisert når også reguleringsplan som hensyntar kommuneplanens arealdel og øvre strategier også har varierende tidshorisont.

Tidsaspektet antas å være den faktoren som er mest usikker i en reguleringsprosess, ettersom ringvirkningene som kostnader er så store for utbyggerne og for tilførselen av nybygg for kommunen. Når tidsaspektet allerede er så fryktet, så tilsier teorien at det er utbyggerne som besitter den største risikoen og usikkerheten. Det er et ønske fra denne gruppen å levere riktig dokumentasjon gjennom saksgangen i en reguleringsprosess, samt produsere noe som er økonomisk korrekt og etterspurt etter bebyggelse (Nordahl, 2012a). De private utbyggerne besitter dermed et sterkt ønske om effektivitet og forutsigbarhet. Med det sagt, så er det forståelse for at reguleringsprosessen er nødt til å inneholde usikkerhet. En saksbehandlingsprosess slik som regulering av arealer, kan ikke være sikker at skal vedtas. Et usikkerhetsmoment er derfor nødvendig. Hadde det vært garanti for at et planforslag ble vedtatt, ville det fjernet deler av grunnlaget for at reguleringsprosessen eksisterer.

5.4.2 Lovverket

Reguleringsprosessen er som den er i dag mye på grunn av lovverket som overordnet rammeverk for alt utviklet areal i landet (Holth & Winge, 2017). Her er det elementer som innsigelsesrett og saksbehandlingstid uten konsekvenser som derfor kan overgå som er faktorer som gir spillerom for at prosessen kan bli lengre enn den trenger. Dog kan det argumenteres for at disse er viktige for at prosessen er best mulig. Kontinuerlig utvikling av loven anses likevel som kritisk for å endre dagens situasjon. Det må være lettere å få til en god plan med positive virkemidler enn med negativt avgrensende virkemidler. Det har tidligere i oppgaven blitt nevnt noen av de lovene som er endret eller er tenkt endret for å forbedre dagens reguleringsprosess. Dette anses som positivt ettersom det fortsatt tas steg mot videreutvikling og forbedring av prosessen. Det kan argumenteres for at dette også gir signaler mot at kommunal- og distriktsdepartementet selv er observante på at noe burde gjøres.

5.4.3 Kapasitet

Kapasitet anses som den siste og viktigste grunnen til at reguleringsprosesser blir usikre eller uforutsigbare. Her dreier det seg hovedsakelig om kapasiteten til plankontoret. Dersom det hadde vært nok kapasitet ville det vært muligheter for mer kontinuerlige dialoger opp mot utbygger, hvor sistnevnte fortløpende kunne tatt endringer i betraktning. Plankontoret er en

instans som utbyggeren er nødt til å hensynta, så at denne fungerer optimalt er viktig (Bygg21, 2018). Det ble også avdekket i resultatet at det er gjennomtrekk i ansatte på plankontoret, hvor jobbskifte gir nye saksbehandlere stafettpinnen, som igjen forårsaker at mange nyanser i historikken til et reguleringsforslag forsvinner. En løsning kan tenkes å være at plankontoret som arbeidsplass trenger revidering. Det er viktig å lage en arena hvor saksbehandlerne forblir, da dette vil forårsake at kompetanse og opparbeidet erfaring forblir i kommunen.

Gjennom intervjuene ble det fortalt at kapasitet var et tema saksbehandlerne i kommunen allerede hadde satt på fokus på. Det ble sagt at saksbehandlingskontoret var gitt mer midler for å øke kapasiteten, mens det i realiteten forble det samme antallet ansatte ettersom mennesker sluttet på lik linje som ansettelse kunne foretas. Det ses her at ledelse eller organisasjonen Trondheim kommune er nødt til å ta grep. De forteller selv om viktigheten av kapasitet, men det ses her eksempler på vanskeligheter ved både å opprettholde og øke den.

5.5 Hypotese 4: Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser

Det kommer frem i teorien at det er et samspill mellom boligbygging, befolkningsvekst og boligpriser. I dette samspillet vil regulering av boliger spille en sentral rolle i tilbudet som blir gitt samfunnet (Nordahl et. al., 2011). Det tenkes da at det finnes en korrelasjon i hvordan boligprisene utvikler seg i sammenheng med reguleringsprosessen.

5.5.1 Flaskehals

I ethvert åpent marked, likt det boligmarkedet er, så vil det alltid være en sammenheng mellom tilbud og etterspørsel (Stoltz & Andresen, 2021). En av de største bidragsyterne til å dekke etterspørselen er gjennom nybygg, men i boligmarkedet finnes det flere kommunale flaskehals som sinker økning av dette, hvorav en av dem er reguleringsprosessen (Haugen, 2006). Det er nettopp dette med at reguleringsprosessen er én av dem som taler imot hypotesen. Hypotesen taler for at reguleringsprosessen har ansvaret for høyere boligpriser alene, mens det egentlig kun er en deltakende faktor. Med det sagt så menes det at slike flaskehals alltid burde etterstrebes å løses. Så om reguleringsprosessen er en av disse burde det ses nærmere på tiltak som kan hjelpe med å effektivisere og gi markedet flere boliger mennesker har et ønske å bo i.

Plan- og bygningsloven vil være en annen flaskehals i reguleringsprosessen. Loven er utviklet som et verktøy for å sette rammer for planprosesser gjennomført for arealutvikling (Holth & Winge, 2017). Når det i forrige avsnitt nevnes at langsomme reguleringsprosesser ikke alene er en utslagsgivende faktor mot høyere boligpriser, kan det argumenteres for at “paraplyen” som reguleringsplaner er satt under har en større virkning. Plan- og bygningsloven blir av utbyggere i intervjuene oppfattet som et lovverk utviklet “positivt” til utvikling, men at det brukes av offentlige instanser som en speiling av hva som er feil eller mangler ved de forslagene som utarbeides. Om det standpunktet som her er fremmet er slik realiteten er for flere utbyggere i landet, anses dette som et element som klart sinker utvikling, som videre gir gap i tilbud og etterspørsel.

5.5.2 Samfunnet

Et fenomen som merkes spesielt i Norge, er hvor observante befolkningen er på utviklingen av boligpriser, og denne ses at er stadig økende. Grunnen til dette er at det ikke er tilstrekkelig utviklet areal som medfører at det blir et skille mellom etterspørsel og tilbud. For å minke skillet mellom disse to burde nybygg produseres (Haugen, 2006). Intervjuene med utbyggerne avdekket det samme som teorien. De så på produksjonen av flere nybygg som noe positivt for lavere boligpriser ved å dekke etterspørselen i høyere grad. Dette kan dog oppfattes som en noe kraftig forenkling av helhetsbildet. Det tenkes at sammenkoblingen mellom reguleringsplaner mot det boligmarkedet som Norge har burde undersøkes nærmere. Med det sagt, så er reguleringsprosessen som nevnt tidligere enn flaskehals for utbygging. Hvis nybygg derfor er en sentral løsning mot å dempe etterspørselen i boligmarkedet, så burde denne flaskehalsen åpnes mer.

I resultatet kommer det frem at Trondheim som kommune har vært flinke til å fylle kommunens behov av boliger, fordi de har en mer forutsigbar stødig befolkningsvekst. Det er likevel ikke tilfellet i resten av Norge hvor det ses store forskjeller på befolkningsveksten fra år til år, noe som gjøre det vanskelig å beregne elementer som boligutvikling og -regulering (Trondheim kommune, 2022a). Det kan tenkes at en raskere reguleringsprosess til dels kunne vært behjelpelig for disse kommunene. Ved å regulere raskere og mer arealer så vil utbyggerne som er styrt av markedskrefter kunne bygge raskere. Ettersom etterspørselen er så stor, så ses det også her en sammenheng med å effektivisere reguleringsprosessen mer.

5.5.3 Tanker rundt optimal situasjon

Små kontinuerlige steg er bra, noe som er sett er den hovedsakelige fremgangsmåten som vises fra det offentlige i dag. Det blir ikke gjennomført noen drastiske endringer, noe som gjenspeiler at reguleringsprosessen er tilsynelatende riktig. Tanken bak reguleringsprosessen og lovverket som tilsier hvordan den skal gjennomføres er bygget på de riktige prinsippene, men det er behov for videre utvikling.

Fra intervjuene belyses manglende sammenheng mellom offentlig infrastruktur og regulerte områder som ønskes bebygd. Det ses en korrelasjon mellom hvordan manglende skolekapasitet og barnehagekapasitet skaper en stopper for utviklingen av enkelte regulerte områder. Det kan forstås at dette videre gir frustrasjon blant utbyggere, da deres planer ikke kan gjennomføres fordi det er etterslep på dette. For det offentlige sin del anses det som hensiktsmessig å utforme metoder som kan forutse slike problemstillinger, da det i enkelte situasjoner har skapt tilnærmet monopol for den utbyggeren som får tillatelse til å utvikle arealet. Som resultat stanset videre utnyttelse av tenkt areal. Tanken om at det offentlige burde etterstrebe bedre pragmatisk holdning anses forsterket ved at det gjennom intervjuene ble fortalt at lignende situasjon tidligere har oppstått fra mangel på barnehageplasser.

5.5.4 Mangel på markedsmessig forståelse

En mer markedsmessig vektlegging fra det offentlige er noe som i intervjuene med utbyggerne ble lagt frem som etterlengtet. Ifølge § 3-1 i plan- og bygningsloven skal dette allerede være til stede, hvor det står skrevet at økonomiske forutsetninger skal hensyntas (Hansen, 2019). Til tross for dette forteller de intervjuede utbyggerne at de ikke klart kjenner seg igjen i dette. Som tidligere nevnt står de private for majoriteten av det som blir bygget og regulert (Nordahl et. al., 2011). Derfor fremmes argumentet om at det burde følge en større forståelse for bakgrunnen til arbeidet som disse aktørene foretar. Her tenkes det at det burde blitt opprettet en ny plattform i reguleringsprosessen hvor de private fikk vektlagt deres baktanker og motivasjoner rundt det markedsmessige. Fra et objektivt syn på det private markedet så kan det ses på en måte som er nødt til å besvare en tilbudsside. Med “marked” i dette tilfellet menes det faktisk behov og ønsker fra innbyggerne. Dette er også et mål fra det offentlige hold, så derfor tenkes det at samarbeidet kan være bedre på dette feltet.

6.0 Konklusjon

Formålet med masteroppgaven er å belyse en problematikk som er opplevd som særlig pressende for både det offentlige og private i Norge. Reguleringsprosessen med sine tilhørende mekanismer, både årsak og effekt, ble ansett som relevant å se nærmere på, samt hvordan problematikken rundt denne kan forbedres. Det ble i tråd med problemstillingen utformet fire hypoteser som vil konkluderes og bli besvart videre i dette kapitlet. Formålet med hypotesene er å avkrefte eller bekrefte om antagelsene rundt reguleringsprosessen er korrekt. Hver hypotese vil i konklusjonen bli karaktisert på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt avkreftet og 5 er helt bekreftet. Deretter vil relevans og overførbarheten av case-studiet mot Trondheim samt svakheter ved studien evalueres. Avslutningsvis vil en anbefaling om videre arbeid rundt temaet “langsomme reguleringsprosesser” presenteres for å gi et enda dypere innblikk i problemstillingen.

6.1 Årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn

Problemstillingen “*Hva er årsak og effekt av langsomme reguleringsprosesser for utbygger og samfunn?*” er undersøkt gjennom til sammen 11 dybdeintervjuer med private utbyggere, saksbehandlere og politikere. Gjennom disse er det avdekket at betegnelsen reguleringsprosessen har som “langsom” er noe alle de sentrale aktørene kan kjenne seg igjen i. Prosessen som foretas betegnes som ikke-tilfredsstillende med tidsperspektivet som er blitt normen i dag. Den fungerer slik hensikten dens er, men det er elementer og metoder som anerkjennes å ha forbedringspotensial mot en bedre gjennomføring.

Årsakene til at reguleringsprosessen blir langsommere enn ønskelig har tilknytning til et komplisert lovverk, manglende dialog og dårlig forberedelse/struktur i respektiv organisasjon. Innenfor disse elementene må alle aktørene ta delt skyld i forsinkelsen av reguleringsprosesser. Utbyggerne på sin side må ta skylden for dårlige forberedelser og for ambisiøse planforslag. Saksbehandlerne må ta ansvar for kapasiteten i egen organisasjon og dialogen underveis. Politikerne må ha forståelse for at deres beslutning om hva som vedtas til tider oppfattes uforutsigbart og vanskelig å planlegge for. Alle disse aktørene møter en lovpålagt reguleringsprosess som er rigid i hvordan gjennomføringen av den må gjøres. I realiteten ville

en mer dynamisk tilnærming med kontinuerlig dialog og informasjonsdeling bidratt til bedre forståelse for alle parter.

I tillegg til å kartlegge hvorfor reguleringsprosesser blir langsomme har oppgaven forsøkt å finne frem til hvilke effekter dette har for utbygger og samfunn. Det som er fremtredende gjennom datamaterialet som er innhentet er det økonomiske og tidsmessige aspektet. Det er avdekket viktigheten nybygg har for både det økonomiske perspektivet til utbygger og for utviklingen av samfunnet i tråd med befolkningsvekst. En langsom reguleringsprosess ses som en flaskehals for å imøtekomme disse behovene. Dette avdekker et nytt behov for revidering av det rammeverket som reguleringsprosessen er lovpålagt å følge. Plan- og bygningsloven fastsetter hvordan en reguleringsprosess skal gjennomføres, men tilbakemeldingene fra de intervjuede viser at loven har potensiale for videreutvikling for å møte en sentraliseringstrend og befolkningsvekst. En velfungerende reguleringsprosess for utbygger og samfunn vil være et verktøy som bidrar til mer stabilitet og et mindre skille mellom tilbud og etterspørsel.

Hypotese 1: Politikere stiller med en egenrådig agenda i reguleringsprosessen

I reguleringsprosessen anses alle aktørene som viktige å trekke frem som deltakende til at den til tider kan oppfattes langsom. Utbyggerne på sin side har tendenser til å innsende for ambisiøse planer samt misoppfatte hvilke nybygg som er ønskelige i utviklingen. Saksbehandlerne på sin side møter et rigid lovverk med til tider høye saksmengder som gjør at effektivitet blir nedprioritert til fordel for kvalitet. Politikerne som er avsluttende ledd i en reguleringsprosess på hvorvidt en plan skal vedtas eller ikke kan også til tider oppleves uforutsigbare i sine avgjørelser. Deres meninger blir bygget opp av utbyggernes, saksbehandlerne, interesseorganisasjoners og innbyggernes argumenter, og i dette miljøet av forskjellige synsvinkler ses det forståelig at det blir usikkerhet om hvilken vektlegging som vinner frem. Politikerne kommer heller ikke foruten sin folkevalgte posisjon, hvor valgdatoer og populistiske drivkrefter ser ut til å stå sterkt. Hypotesen blir gitt karakter 3 ettersom det at de har en egenrådig agenda til dels er bekreftet. Agendaen er bygget opp av interesser som politikerne selv velger hvordan skal vektlegges, men i Trondheim kommune har de en klar ytre ramme i formannskapsmodellen som er bygget på valgsykluser.

Karakter: 3

Hypotese 2: Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv

For å se på om reguleringsprosessen kan gjøres mer effektiv har det blitt undersøkt om verktøyet “medvirkning” kan være en nøkkelfaktor. Både gjennom teori, intervjuer og drøfting har det blitt sett at medvirkning er i tråd med en mer effektiv reguleringsprosess. Dersom informasjonsinnhenting, dialog og kommunikasjon står sentralt mellom alle parter vil prosessen bli bedre. Med det sagt så har det blitt satt spørsmål ved om det kan gjennomføres for mye medvirkning, både aktørene seg imellom og mot innbyggerne. Dette har sett seg å være tilfellet, hvor aktørene selv forteller at medvirkning burde være i fokus, men at det kan vektlegges for mye. Lovverk om medvirkning, hvor både det private er nødt til å gjennomføre medvirkningsprosesser først, før plankontoret i ettertid gjennomfører de samme prosessene for å forsikre at det er opprettholdt blir ansett som et konkret eksempel på unødig inkludering og medvirkning. Hypotesen er gitt karakter 2 med bakgrunn i at den påstår “medvirkning med alle interessenter gjør den mer effektiv” noe som viser seg å ikke være tilfellet. For høyt fokus på medvirkning, som aktørene i reguleringsprosessen hevder er standarden i dag, gir negative effekter fremfor positive. Konklusjonen kan derfor dra likhetstrekk til ordtaket “jo flere kokker, dess mer søl”.

Karakter: 2

Hypotese 3: Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet

I gjennomføringen av en reguleringsprosess uansett sted eller tidspunkt vil unike utfordringer være til stede. Bevisstheten om at disse eksisterer vil medføre at aktører og interessenter i prosessen til enhver tid vil ha iboende usikkerhet. Usikkerhet i form av hvorvidt den vedtas, men også av hvilke faktorer som kan oppstå som kan hindre eller forlenge reguleringsprosessen. Det er ansett som umulig å nøyaktig planlegge for gjennomføringen av en regulering med tanke på disse uforutsigbare utfordringene, men det ses på som hensiktsmessig at dette er tilfellet. Reguleringsprosessen er utformet som et verktøy for å stille forslag til utviklingen av et areal. I dette forslaget skal det derfor ikke være sikkerhet i hvorvidt det vedtas, da ville verdien som er tiltenkt denne prosessen forsvinne. Hypotese 3 har blitt gitt karakteren 4 på i hvor stor grad den er bekreftet. Det ses at hypotesen treffer godt med sine antagelser om unike utfordringer ved enhver reguleringsprosess. Likevel er den ikke helt

bekreftet fordi det alltid vil finnes likhetstrekk og mulighet for erfaringsoverføring som kan minske usikkerheten.

Karakter: 4

Hypotese 4: Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser

Den siste hypotesen setter spørsmålsteget ved hvorvidt en langsom reguleringsprosess er tilknyttet økte boligpriser. Dette ses på som en svak kobling. Boligprisen ses på som en komplisert sammensetning av elementer som er utslagsgivende til at den øker, men med det sagt så er fortsatt reguleringsprosessen et sentralt verktøy i det offentlige sitt arsenal til å forebygge en for stor oppgang. Det ses ikke på som mulig å forhindre en fremtidig økning av boligprisen ved å kun regulere så mye som mulig, men gjennom å mer effektivt behandle reguleringsforslag kan tilførselen av nybygg hjelpe med å forhindre for høy utvikling. Problemet rundt boligprisene ses å være i tråd med det sentrale økonomiske begrepet “tilbud og etterspørsel”, bare at kompleksiteten rundt å ivareta samfunn, bærekraft og utvikling gjennom verktøyet regulering fortsatt skal ivaretas. Det er konstatert at forsinkelser i reguleringsprosessen bidrar til at det blir regulert mindre enn markedet behov for. Videre viser teori og resultat til at dette er med på å gi økte boligpriser. Dog er ikke dette enestående som årsak, men heller en mindre deltakende faktor. Hypotesen er derfor gitt karakter 4.

Karakter: 4

6.1.1 Oppsummering av hypoteser

Tabellen nedenfor er ment å oppsummere karaktersetningen av hver enkelt hypotese. Det er ingen av hypotesene som har fått karakteren 1 som vil si at hver enkelt til en viss grad har vist seg å være sann. Det har likevel vært elementer og nyanser ved hver enkelt som har talt både for og imot slik at ingen av de fire hypotesene har oppnådd karakteren 5.

Tabell 2: Karaktersetting av hypoteser

Hypotese	Karakter
Hypotese 1: Politikere stiller med en egenrådig agenda i reguleringsprosessen	3
Hypotese 2: Medvirkning med alle interessenter i reguleringsprosessen gjør den mer effektiv	2
Hypotese 3: Enhver reguleringsprosess av en viss størrelse vil avdekke unike utfordringer, og vil derfor alltid inneholde usikkerhet	4
Hypotese 4: Forsinkelser gjør at det blir regulert mindre enn markedet har behov for, og dette er med på å gi økte boligpriser	4

6.2 Relevans og overførbarhet

I metoden har relevans blitt nevnt som noe ønskelig å oppnå. Det har vært en målsetting gjennom oppgaven å beskrive en reell problematikk som både det offentlige og det private opplever. Gjennom intervjuene har det vært fokus på nettopp dette gjennom forklaringer av elementer, samt kryssjekking mellom intervjuobjekter for å forsikre at beskrivelser kan sammenlignes. Ettersom denne oppgaven også er skrevet rundt en såpass konkret offentlig prosess har det også blitt ansett som lettere å feste innhentet informasjon mot den lovfestede beskrivelsen som reguleringsprosessen har. Gjennom å forstå hvordan reguleringsprosessen er utformet har det derfor vært lettere å ivareta samt plassere de meningene som er fremkommet fra de ulike intervjuobjektene.

Generaliserbarheten har videre, i lik grad med relevansen, vært vektlagt sterkt. Case-studiet som denne oppgaven er bygget rundt har blitt gjennomført i Trondheim. Til tross for ulikheter som eksempelvis styringsmodellene formannskapsmodellen som Trondheim som storby har imot parlamentarisme som andre storbyer bruker så ses det fortsatt i lovverket konkrete likheter. Det vil alltid være unike utfordringer som nevnt tidligere i konklusjonen i enhver reguleringsprosess, men den problematikken som er funnet ses fortsatt på som overførbar til andre kommuner i landet. Generaliserbarheten til oppgaven anses derfor som i stor grad oppnådd.

6.3 Svakheter ved studien

Gjennom arbeidet med masteroppgaven er det avdekket et sentralt forbedringspotensial ved den generelle formen som denne oppgaven er bygget på. Ettersom problematikken rundt reguleringsprosessen er forsøkt avdekket, da gjennom saksbehandlere og politikere, har anonymitet stått sentralt. Likevel har dette medført at sentrale eksempler fra Trondheim kommune som by ikke har fått anledning til å underbygge argumentering gjort i drøfting.

Et videre forbedringspotensial ved studien vil være metodevalget som er gjort gjennom å ta i bruk en kvalitativ tilnærming istedenfor en kvantitativ. Generaliserbarhet har vært ønskelig å oppnå, og når dette er tilfellet tilsier teorien at kvantitativt undersøkelsesopplegg med sine statistiske verktøy kan gjøre denne prosessen lettere (Jacobsen, 2015). Til tross for dette er denne valgt bort til fordel for den kvalitative, da denne ser nærmere på også subjektiviteten på hvordan ting henger sammen. Ettersom reguleringsprosessen allerede har forskning på kvantitative nivå falt valget på en case-studie med utgangspunkt i Trondheim kommune, hvor heller tidligere kvantitativ forskning kunne underbygge funnene.

6.4 Videre arbeid

I videre arbeid ses det hensiktsmessig å gjennomføre lignende intervjuer og undersøkelser mot andre storbykommuner, som Oslo, Bergen og Stavanger. Gjennom en slik forhøyet datamengde kan sammenhengen mellom tidsbruken og hvordan den politiske prosessen foretas ses nærmere på. Det er i denne oppgaven avdekket en sammenheng mellom styringsmodeller samt at til tross for lovfestede gjøremål i reguleringsprosessen gjør de fleste kommuner flere arbeidsoppgaver forskjellig. Disse forskjellene ses også på som hensiktsmessige å inkludere i en videre forskning innenfor temaet “langsomme reguleringsprosesser”.

Referanseliste

Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bygg21 (2016). *Enkle grep – raskere fra behov til bygg*. Tilgjengelig fra: https://bygg21.no/wp-content/uploads/2021/03/bygg21_enklegrep.pdf (Hentet: 13.03.2022)

Bygg21 (2018). *Steg for steg – veien til gode reguleringsplaner*. Tilgjengelig fra: https://bygg21.no/wp-content/uploads/2021/02/33017_interaktiv_arb.gr_.1_veileder.pdf (Hentet: 14.03.2022)

Byggordboka (2018). *Rekkefølgebestemmelser*. Tilgjengelig fra: <https://www.byggordboka.no/artikkel/les/rekkefolgebestemmelser> (Hentet: 24.04.2022)

Eikeland, P. (2001). *Samspillet i byggeprosessen: Teoretisk analyse av byggeprosesser*. Tilgjengelig fra: <http://v1.prosjektnorge.no/files/pages/362/samspillet-i-byggeprosessen-eikeland.pdf> (Hentet: 14.03.2022)

Fiskaa, H. (2010). Litt om planleggingsbegrepet i Fiskaa, H. (red.) *Fysisk detaljplanlegging*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. 1. utgave. Los Angeles: University of California Press.

Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter pbl. (2018). *Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-08-1950> (Hentet: 03.06.2022)

Hansen, G. K. (2019). *Samspillet i byggeprosessen*. 1. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Haugen, K. (2006). *Boligetterspørsmål og boligpriser - Hvor godt kjenner vi de underliggende relasjonene?* Masteroppgave. Universitetet i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/17358/KAH-masteroppgaven.pdf?sequence=1> (Hentet: 23.03.2022)

Holth, F. & Winge, N. (2017). *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelige metoder*. 3. utgave. Oslo: Cappelen Damm AS.

Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkstad, B., Hanssen, G. S., Winswold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*.

Tilgjengelig fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5459/Samarbeidsrapport-NIBR-UniRokkansenteret-2013-web.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet: 02.03.2022)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f40140e7686a4299ad3f1129dfe4df2f/no/pdfs/revident--lovkommentar-til-pbl-2008-15april-2020.pdf> (Hentet: 24.03.2022)

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2019). *Interviews*. 2. utg. Los Angeles: Sage.

Leikvam, G. & Olsson, N. (2014). *Eiendomsutvikling*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Miljøverndepartementet (2011). *Veileder. Reguleringsplan. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f066ff0c1b84446bc7a886402dca611/t-1490.pdf> (Hentet: 14.03.2022)

Næss, P. (2005). *Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*. (Concept rapport nr. 5). Trondheim: Concept programmet.

Tilgjengelig fra: <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept%20%20Behovsanalyser.pdf> (Hentet: 13.03.2022)

Nordahl, B. I. (2012). *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/boligmelding2013/nordahl.pdf> (Hentet: 09.03.2022)

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

Nordahl, B. I., Barlindhaug, R. & Nørve, S. (2007). *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. (Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007). Oslo: Norsk institutt for bygg- og regionsforskning. Tilgjengelig fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5692/Samarbeidsrapport-nibr-sintef-byggforsk-nova.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet: 24.03.2022)

Nordahl, B. I., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. og Aamo, A. S. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?* (NIBR-rapport 2011:21) Oslo: Norsk institutt for bygg- og regionsforskning. Tilgjengelig fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5552> (Hentet: 29.01.2022)

Norsk Eiendom (2012). *Raskere regulering gir bedre verdiskaping i eiendom*. Tilgjengelig fra: <http://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2016/06/Planlegging-og-gjennomforing-av-reguleringsplaner.pdf> (Hentet: 13.03.2022)

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 (Hentet: 13.03.2022)

NOU 2003: 19 (2003). *Makt og demokrati*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/?ch=3> (Hentet: 29.01.2022)

NSD (u.å.). *Hvordan gjennomføre et prosjekt uten å behandle personopplysninger?* Tilgjengelig fra: <https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/hvordan-gjennomfore-et-prosjekt-uten-a-behandle-personopplysninger/> (Hentet: 14.03.2022)

Oslo kommune (u.å.). *Hva er medvirkning i byutviklingen?* Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/hvordan-kan-du-medvirke-i-byutviklingen/hva-er-medvirkning/#gref> (Hentet: 16.03.2022)

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (Hentet: 03.02.2022)

Regjeringen (2014). *Medvirkning i planlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Medvirkning-i-planlegging/id764244/> (Hentet: 31.05.2022)

Regjeringen (2015). *Formannskap eller kommuneråd*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/formannskap-eller-kommunerad/id2424163/> (Hentet: 24.01.2022)

Regjeringen (2016). *Prop. 149 L (2015–2016)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-149-l-20152016/id2504796/> (Hentet: 20.04.2022)

Regjeringen (2018a). *Reguleringsplanveileder*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/> (Hentet: 24.01.2022)

Regjeringen (2018b). *Digitale romlige arealplaner med bestemmelser*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og->

[eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/digitalisering_planprosesser/romlige_arealplane](#)
[r/id2576032/](#) (Hentet: 14.02.2022)

Regjeringen (2021). *Medvirkning i planprosesser*. Tilgjengelig fra:
[https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/digitalisering_planprosesser/medvirkning_planrosesser/id2472528/](https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/digitalisering_planprosesser/medvirkning_planprosesser/id2472528/) (Hentet: 15.02.2022)

Regjeringen (2022a). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022/id2904210/> (Hentet: 18.04.2022)

Regjeringen (2022b). *Avgjørelser i innsigelsessaker*. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/id2008038/ (Hentet: 03.06.2022)

Regjeringen (u.å.). *Kommunal- og distriktsdepartementet*. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/id504/> (Hentet: 18.04.2022)

Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen. Valg av konsept*. 1. utgave. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

Schmidt, C. H. (2020). *Hermeneutik*. Tilgjengelig fra: https://laeremiddel.dk/wp-content/uploads/2020/08/Hermeneutik_printversion.pdf (Hentet: 26.04.2022)

SSB (2021). *Plan- og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/statbank/list/fysplan/> (Hentet: 15.02.2022)

St. meld. 44 (1982-1983)(1983). *Om Maktutredningen*. Tilgjengelig fra:
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1982-83&paid=3&wid=d&psid=DIVL172&pgid=d_0077 (Hentet: 21.02.2022)

Stoltz, G. & Andresen, M. E. (2021). *Etterspørsel, Store Norske Leksikon*. Tilgjengelig fra:
<https://snl.no/ettersp%C3%B8rsel> (Hentet: 16.05.2022)

Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 4. utgave. Bergen: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Trondheim kommune (2022a). *Befolkningsstatistikk*. Tilgjengelig fra:
<https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/statistikk/befolkningsstatistikk/> (Hentet: 14.05.2022)

Trondheim kommune (2022b). *Bolig og bygningsstatistikk*. Tilgjengelig fra:
<https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/statistikk/bolig-og-bygningsstatistikk/>
(Hentet: 14.05.2022)

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*. 6. utgave. Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

Øyum, L., Ravn, J. E., Nilssen, T. & Anderssen, T. (2020). *Arbeidsfaglige perspektiver på tillit i norsk offentlig arbeidsliv* (2020:00463) Trondheim: SINTEF digital. Tilgjengelig fra:
<https://www.sintef.no/contentassets/0b85a0f86a494661b9b6d0e8506d2d1b/sintef-rapport-arbeidsfaglige-perspektiver-pa-tillitsskapende-prosesser-i-norsk-offentlig-arbeidsliv.pdf>
(Hentet:14.03.2022)

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Introduksjon:

Er det greit at vi tar opp intervjuet? Det vil kun transkriberes og slettes etter 3 måneder. Du er anonymisert gjennom hele oppgaven og vi vil hverken detaljere navn eller eventuelt politisk parti i vår produserte tekst videre.

Oppgaven:

Vi skriver masteroppgave om årsak og effekt til langsomme reguleringsprosesser. Vårt fokus i denne oppgaven er opp mot større private utbyggere og deres forhold opp mot den offentlige prosessen som reguleringsplaner er. Vi ønsker å avdekke situasjonen slik den er i dag, og ønsker ikke å påstå at reguleringsprosessen er langsom, men heller se om dette standpunktet fra nyhetsmedier og litteratur faktisk er sant.

Vår interesse ligger ikke i oppbyggingen eller hierarkiet i deres organisasjon, men heller mot egne tanker som du har gjort deg opp i ditt virke.

Langsomme reguleringsprosesser

Emner: Reguleringsprosess, forutsigbarhet, arbeidsoppgaver

1. Vil du si at reguleringsprosessen i dag er tregere enn optimalt?
 - *Med uforutsigbart menes at det er vanskelig eller umulig for eksempelvis utbygger å koordinere seg + planlegge detaljert for hvordan prosessen kommer til å gå tidsmessig og tilbakemeldingsmessig*
2. Utbyggere forteller at det spesielt i større byer er uforutsigbart å vite hvor lang tid den offentlige prosessen kommer til å ta. Hvilket standpunkt tar du til dette?

Ansvarsfordeling

Emner: Maktforskjell, roller

- *Med makt menes det hvordan dere som organisasjon A har makt til å påvirke utfallet organisasjon B ønsker*
3. Hvordan vil du si at makten til din sektor (privat eller offentlig) er i reguleringsprosessen?
 4. Hvilke tanker har du om makten/innflytelsen som deres motpart (privat eller offentlig) har i reguleringsprosessen?
 - Noen klare punkter du kan se deres motpart blir bedre på?

Samfunn

Emner: Sosiale aspekter, samfunn, marked

5. Flere nyhetsmedier peker på en korrelasjon mellom langsomme reguleringsprosesser og økte boligpriser. Hvilket standpunkt tar du til dette?
 - *I nyhetsbildet blir oftest Oslo hengt ut som ineffektive av det private i hvordan deres reguleringsprosess foretas.*
6. Hva vil du si de største forskjellene er mellom Trondheim kommune og Oslo kommune når det kommer til den offentlige prosessen rundt regulering? (Kommuneforskjeller)

Regelverk

Emner: PBL, reguleringsstruktur

7. Er det punkter i dagens lovverk som du anser som påvirker en sømløs reguleringsprosess? ...Hindrer?
8. Mener du PBE (Plan-, bygg- og eiendomsavdelingen) i de større kommunene blir gitt nok midler for å skape god nok kapasitet i dagens utbyggermarked?
 - Finnes det prioriteringer i innsendte saker?

Medvirkning i prosessene

Emner: Samarbeid, løsninger

9. Er det noen samarbeid eller tiltak gjort enten i det private eller/og offentlige for å optimalisere reguleringsprosessen? (Medvirkning)
10. Hvordan vil du si kommunikasjonen mellom det offentlige og private er underveis i en reguleringsprosess?
11. I hvor stor grad vil du si kommunikasjon er en suksessfaktor for å lykkes i et reguleringsarbeid?

Mangler i dagens situasjon

Emner: Løsninger, komplikasjoner, fremtidsutsikter

12. Vil du si dagens situasjon er forutsigbar for alle parter i reguleringsprosessen?
13. Hvilke konkrete tiltak tror du kunne ha forbedret dagens prosess?

- Har du eventuelt hørt om noen tiltak som er på vei inn i sektoren som kan bistå med dette angivelige problemet?
- Utbyggere i Oslo sier seg villige til å betale ekstra-gebyrer for å øke kapasiteten til kommunens reguleringsarbeid. Tror du dette kunne fungert i praksis?

Tiltak for en mer optimal reguleringsprosess (tilføyd 13.03.2022)

14. Lovverket tilsier at enklere søknader kan automatiseres ved hjelp av digitale hjelpemidler. Tror du dette kunne være en eventuell løsning?

15. Vil du si rekkefølgebestemmelse som fastsettes i dag er oversiktlige nok, eller kunne endringer blitt gjort for å enklere illustrere til utbyggere hvor store kostnadene kan bli?

16. Plan- og bygningsloven angir i prinsippet to plannivåer: 1) Kommuneplanens arealdel og 2) reguleringsplanen. I én og samme kommune kan det finnes 4 ulike nivåer (kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering) der grensene for detaljering ikke er fastsatt i loven. Tenker du at to plannivåer er nok?

Avslutningsvis vil vi høre om det er mulighet for å ettersende spørsmål dersom det dukker opp nye spørsmål fra vår side.

