

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP





## **Forord**

Dette arbeidet markerer, for vår del, slutten på to lærerike år ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB).

Vi vil rette en stor takk til bidragsyterne på masterstudiet i eiendomsutvikling og til dem som har bidratt i prosessen med denne mastergradsavhandlingen. Spesielt gjelder det vår veileder førsteamanuensis Sølve Bærug, intervjuobjektene i studien og stud. jur. Tina Tegle Skjærvø som har lest korrektur.

Våre kjære og nære har også gjort seg mer enn fortjent til vår takknemlighet.

Oslo, desember 2011

Magnus Fon Klyve og Christian Svarstad

*Mastergradskandidater i Eiendomsutvikling (UMB)*

**English abstract**

This thesis is based on a study of six commercial real estate developers in Vestfold, Norway. The study shows that local knowledge is important in handling political regulatory risk associated with development of retail property. Experience-based understanding of the regional and local realities were pointed out as essential in the land use regulation process.

**Emneord på norsk**

Eiendomsutvikling

Tidligfase

Handelseiendom

Reguleringsprosessen

Politisk risiko/reguleringsrisiko

**Emneord på engelsk**

Real estate development

Early phase

Retail property

Land use regulation

Political risk/risk related to regulation

## Sammendrag

Hovedproblemstillingen i denne mastergradsoppgaven er som følger:

*På hvilken måte identifiseres, styres og verdsettes politisk reguleringsrisiko ved utvikling av handelsarealer blant eiendomsutviklere i Vestfold?* Avhandlingen har kartlagt fremtredende politiske risikofaktorer, og hvordan disse faktorene typisk håndteres i praksis innenfor Vestfoldregionen som markedsområdet. Dette gjennom en studie av seks regionale handelsutviklere, og deres prosess- og tilpasningsmåte hva gjelder den risikoen som materialiseres ved politisk planbehandling av private prosjektinitiativ.

I utvalget av studerte virksomheter er det en konsensus med tanke på forankring av planforslag. Det arbeides primært i tråd med overordnede planer. Med det bakgrunnsbildet definerer informantene politisk reguleringsrisiko i tidligfase eiendomsutvikling til å bestå av disse elementene: *de skjønsmessige vurderingene* det er lagt opp til i retningsgivende lov- og planverk, *tidsaspektet ved planbehandlingen* og de ulike *aktørinteressene* som påvirker avveiningene og saksbehandlingstiden i reguleringsprosessen. Lang saksbehandling som strekker seg over fylkes- og kommunevalg ble fremhevet som et forhold som utgjør stor politisk risiko.

Empiriske funn i studien viser at det er sterke politiske krefter som kan og vil påvirke ved utvikling av handelseiendom i Vestfold. Reguleringsprosessen preges av et mangfold av interesser og i for stor grad av maktmennesker hos planmyndighetene, ble det hevdet. Gjennomgående deles oppfatningen om at kompetansen innen offentlig planlegging ofte løftes vekk fra lokalt nivå. I henhold til unisone erfaringsbaserte betraktninger er det erfart store forskjeller fra kommune til kommune i Vestfold fylke med hensyn på politisk risiko. Generelt oppleves kommuner med stabilt politisk flertall som mer forutsigbare eiendomsutviklingsarenaer.

Blant de intervjuede eiendomsutviklerne legges det ned betydelig med ressurser for å kunne ta *stilling til, akseptere, redusere, utnytte* og/eller *overføre* politisk risiko, som relaterer seg til de involverte aktørinteressene i en regulerings sak. Erfaringsbasert lokal kunnskap, og en forståelse for de regionale og kommunale

realiteter ble påpekt som forutsetning nummer én for å kunne håndtere politisk reguleringsrisiko. Butikkstørrelse i areal tilsvarende 800 - 1200 m<sup>2</sup> BRA per butikkprosjekt ansees som risikoreducerende, da etablering av nærbutikker i Vestfold er noe enklere nå enn tidligere. Direkte og betinget kjøpsavtale, samt opsjoner brukes som kontraktsarrangementer avhengig av risikoappetitt i tilnærmingen til det politiske risikoaspektet. Andel politisk risiko i risikopremien settes kontinuerlig ved skjønn tilpasset den løpende verdivurderingen av kontantstrømmer i tidligfase utvikling. Utbyggerne vurderer løpende effekten med hensyn til kostnader ved utbygging og likeledes konsekvenser for inntektsmulighetene.

Vår oppfatning basert på den gjennomførte studien er at forutsigbarheten i reguleringsprosessen med hell kan styrkes. For fellesskapet er det en fordel at det offentlige fremstår mer samlet og dynamisk. Det slik at de som faktisk former våre byer ledes inn i et mulighetsområde hvor eiendomsutviklere kan være fleksible og nyskapende i forhold til fremtidens by- og tettstedsutvikling. Målet ut ifra et overordnet samfunnsmessig ståsted er kontinuerlig å utvikle og skape effektive institusjoner som både ivaretar hensynet til verdiskapning, kvalitativ utvikling, miljø og vern av andre viktige ressurser. Det er rom for kvalitetsforbedring i arealreguleringsystemet, og styrket fokus på hva man kan få til, eksisterende lovverk, markedet og eiendomsforhold tatt i betraktning. Planmyndighetene bør som koordinerende sektor lede vei.

## Innholdsfortegnelse

<b>FORORD .....</b>	<b>I</b>
<b>ENGLISH ABSTRACT .....</b>	<b>II</b>
<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>III</b>
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>V</b>
<b>1.0 INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1 OPPBYGNING .....	1
1.2 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA OG VINKLING .....	2
1.2.1 <i>IKEA-saken i Vestfold</i> .....	2
1.3 AVGRENSNING .....	5
1.4 PROBLEMSTILLING.....	7
1.4.1 <i>Hovedproblemstilling</i> .....	7
1.4.2 <i>Underproblemstillinger</i> .....	7
1.5 METODE.....	8
1.5.1 <i>Kunnskapsbase</i> .....	8
1.5.2 <i>Analysemodell</i> .....	8
1.5.3 <i>Kvalitativ metode med semi-strukturerte intervjuer</i> .....	9
<b>2.0 GENERELL TEORETISK TILNÆRMING .....</b>	<b>10</b>
2.1 INSTITUSJONELL TEORI .....	10
2.1.1 <i>Institusjoner og aktører</i> .....	10
2.1.2 <i>Eiendomsregime og eiendomsretten som institusjon</i> .....	11
2.1.3 <i>Reguleringsregime og reguleringsretten som institusjon</i> .....	12
2.1.4 <i>Betydningen av velfungerende institusjoner</i> .....	12
2.1.5 <i>Transaksjoner og transaksjonskostnader</i> .....	14
2.1.6 <i>Politisk reguleringsrisiko i en større institusjonell sammenheng</i> .....	15
2.2 EIENDOMSUTVIKLING .....	17
2.2.1 <i>Eiendomsutvikling i tidligfase</i> .....	19
2.3 RISIKO OG RISIKOHÅNDTERING .....	20
2.3.1 <i>Politisk reguleringsrisiko</i> .....	21
2.4 DET NORSKE PLANSYSTEMET .....	22
2.4.1 <i>Kommunal planlegging</i> .....	24
2.4.2 <i>Regional planlegging</i> .....	25
2.4.3 <i>Sentral planlegging</i> .....	25
<b>3.0 SPESELL TEORETISK TILNÆRMING .....</b>	<b>26</b>
3.1 OFFENTLIG REGULERING MED FORANKRING I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN .....	26

3.1.1	Konsekvensutredning.....	26
3.1.2	Regulerings- og rekkefølgebestemmelser.....	27
3.1.3	Utbyggingsavtale.....	27
3.1.4	Privatinitierte reguleringsplaner og deres gyldighet.....	28
3.1.5	Midlertidig bygge- og deleforbud.....	29
3.1.6	Krav til samordnet regulering.....	29
3.2	SÆRSKILTE BESTEMMELSER FOR HANDELSUTVIKLING.....	29
3.2.1	Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentra .....	29
3.2.2	Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold .....	30
3.2.3	Regional plan for bærekraftig arealutvikling i Vestfold .....	33
3.3	AKTØRER INVOLVERT I REGULERINGSPROESSEN.....	34
3.3.1	Planadministrasjon .....	35
3.3.2	Sektormyndigheter.....	36
3.3.3	Private interesser .....	36
3.3.4	Politikere .....	36
3.4	RISIKOTILNÆRMING.....	36
3.4.1	Risikoavdekkende virkemidler.....	36
3.4.2	Risikoreducerende og risikoutnyttende virkemidler.....	37
3.4.3	Risikofordelende virkemidler .....	38
3.4.4	Verdifastsettelse og prising av risiko.....	39
3.5	ANALYSEMODELLEN.....	40
<b>4.0</b>	<b>RISIKOHÅNDTERING I PRAKSIS.....</b>	<b>42</b>
4.1	TIDLIGERE EMPIRISK FORSKNING.....	42
4.2	VÅR EMPIRISKE STUDIE.....	44
4.2.1	Intervjuobjektene.....	45
4.2.2	Intervjuprosessen .....	46
4.2.3	Empiriske funn .....	46
<b>5.0</b>	<b>DRØFTELSE OG KONKLUSJON.....</b>	<b>56</b>
5.1	POLITISK REGULERINGSRISIKO I VESTFOLD.....	57
5.1.1	Elementene som utgjør .....	57
5.1.2	Aktørene som påvirker.....	59
5.1.3	Identifisering.....	60
5.1.4	Tilnærming.....	60
5.1.5	Prising .....	62
5.2	OPPSUMMERENDE SLUTNINGER.....	62
	<b>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE.....</b>	<b>65</b>
	<b>VEDLEGG 2: KONTAKTINFORMASJON FOR INTERVJUREFERATER.....</b>	<b>67</b>
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>68</b>



## **1.0 Innledning**

Denne hovedoppgaven studerer identifisering, styring og verdsetting av politisk risiko knyttet til tidligfasen i utvikling av handelseiendom.

Avhandlingen kartlegger fremtredende politiske risikofaktorer, og hvordan disse faktorene typisk håndteres i praksis, innenfor Vestfoldregionen som markedsområde. Dette gjennom en studie av seks regionale eiendomsutviklere og deres prosess- og tilpasningsmåte hva gjelder den risikoen som materialiseres ved politisk planbehandling av private prosjektinitiativ. Formålet er å sette fokus på reguleringsrisiko ved handelsprosjekter, og fremskaffe innsikt i hvordan denne usikkerheten møtes i eiendomsutviklingsbransjen. Med praktiske eksempler basert på intervjuer av utviklere i Vestfold er ambisjonen empirisk å belyse den politiske reguleringsrisikoen og dens implikasjoner, samt avdekke håndteringsmetoder relatert til dette risikoaspektet.

### **1.1 Oppbygning**

Fremstillingen består av fem deler.

Del I: Innledning med avhandlingens fokus og metode. Del I inneholder problemstilling(er), avgrensning av oppgaven, bakgrunn for valg av tema og metodisk fremgangsmåte. Vesentlig i metodetilnærmingen er utarbeidelsen av en analysemodell som verktøy for strukturering av de empiriske undersøkelsene.

Del II: Generell teoretisk tilnærming med presisering av meningsinnholdet i sentral teori, teoretiske begreper og overordnet lovverk relevant for studien. Det blir redegjort for institusjonell teori, transaksjonskostnadsbetraktninger, eiendomsutvikling, risiko og det norske plansystemet. Arealbasert verdiskapning plasseres i en større kontekst.

Del III: Spesiell teoretisk tilnærming. Del III gir en innføring i mer konkrete lovbestemmelser, forskrifter, planer, retningslinjer og interesser som gjør seg gjeldende for utvikling av eiendom og handelseiendom spesifikt. Videre vil tilnærminger til politisk reguleringsrisiko og analysemodellen introduseres.

Del IV: Empiri. De empiriske funn i vår kvalitative studie av handelsutviklere i Vestfold presenteres opp mot forskningsspørsmålene. Tidligere empiriske undersøkelser fremstilles innledningsvis som introduksjon til funnene.

Del V: Drøftelse og konklusjon. I den avsluttende delen diskuteres og trekkes det slutninger basert på del IV. Det i henhold til avhandlingens problemstillinger og i forhold til analysemodellen.

### ***1.2 Bakgrunn for valg av tema og vinkling***

Bakgrunnen for valg av vinkling bunner i en sterk interesse for utvikling av handels- og næringseiendom spesielt i distrikts-Norge. Sammenholdt med hvor essensiell politisk risiko er ved enhver form for privatinitiert eiendomsutvikling har sagaen rundt IKEAs planlagte etablering i grenseområdet mellom Larvik og Sandefjord, vekket vår oppmerksomhet for denne typen risiko.

Valget av eiendomsutviklere fra Vestfold har i lys av den nevnte saken blitt foretatt fordi vi anser fylket som en spennende og potensiell fremtidig arbeidsplass.

#### ***1.2.1 IKEA-saken i Vestfold***

IKEA-saken har vi funnet interessant når det gjelder planprosesser og den politiske risikoen i disse prosessene. Det primært fordi overordnede nasjonale og regionale føringer har blitt oversett av fylkestinget i behandlingen av IKEA. Usaklig forskjellsbehandling ser også ut til å ha blitt godtatt av flertallet på tinget i Vestfold. Det har ført til at avgjørelsesmyndigheten i affæren nå ligger hos Miljøverndepartementet (MD).

Det verdensomspennende forretningskonseptet IKEA har over lengre tid ønsket å etablere et varehus i et LNF-område på Danebu i Larvik helt mot kommunegrensen til Sandefjord. Ikke overraskende har selskapet jevnt over blitt godt mottatt fra politisk hold i Vestfold, særlig fra Larvik kommune, noe som

---

resulterte i at fylkestinget den 20.10.2009 i ”Regionalplan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold” vedtok et omdiskutert unntak (Stokke 2009 s. 38):

*Som unntak fra forbudet mot handelsetableringer langs E 18 åpnes for at Larvik kommune og Sandefjord kommune i samarbeid får anledning til å avsette et område på til sammen 60-80 daa til formål handel på Danebu. Hensikten med unntaket er å gi mulighet for at det på dette området etableres en enkelt større handelsvirksomhet med regionalt/landsdelbasert nedslagsfelt, og uten at dette utvikler seg til et handelsområde med flere virksomheter.*

*Dersom unntak skal gis må reguleringsplan fremmes innen fire år fra tidspunktet for vedtak av regionalplan.*

*Som regional planmyndighet har Vestfold fylkeskommune myndighet til å gi samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av den regionale planbestemmelsen, herunder unntaket for Danebu. Samtykket kan bare gis etter samråd med fylkesmann og berørte kommuner, jf plan og bygningsloven § 8-5.*

*Vestfold fylkeskommune vil legge vekt på følgende forhold i behandling av reguleringsplan og byggesak:*

- *At hensikten med unntaket som del av den regionale planen for handel og sentrumsutvikling vurderes å være oppfylt.*
- *At Larvik/Sandefjord kommune kan legge fram dokumentasjon som sannsynliggjør at eiendom som reguleres til handelsformål med henblikk på å etablere en enkelt større handelsvirksomhet ikke vil bli solgt eller utleid til annen virksomhet i overskuelig framtid.*
- *At det blir etablert en god kollektivdekning til området.*

*Dersom disse forhold ikke er oppfylt, vil Vestfold fylkeskommune ha innsigelse til plan/ikke gi samtykke til tiltak.*

Planen med unntaket muliggjør en handelsetablering på Danebu i strid med innsigelse fra Statens vegvesen, fylkerådmannens anbefaling og overordnede nasjonale føringer for etablering av kjøpesenter, samt den generelle selvpålagte handelsfrisonen 1 kilometer langs E18 i Vestfold. I tillegg har de

konkurransmessige vurderingene omkring vedtaket tilsynelatende vært mangelfulle.

Unntaket er per desember 2011 oppe til lovlighetskontroll hos MD i henhold til kommuneloven (1992) § 59 etter krav fra tre representanter på fylkestinget. Det hevdes nettopp at vedtaket strider mot det forvaltningsrettslige prinsipp om likebehandling. Konkurrerende møbelaktører som Bohus, Møbelringen og Skeidar har også stilt store spørsmålstegn ved planbehandlingen, som i realiteten avsetter arealbruk utelukkende for en enkelt aktør i en forbudssone for handel. Det faktum at IKEA har inngått kjøpsavtale med grunneierne på Danebu peker i retning av en forskjellsbehandling som vanskelig kan forsvares.

Samlokaliseringsalternativer har blitt ignorert, som for eksempel muligheten til å samle møbelbransjen på Ringdalskogen rett ved Danebuåsen. Området er allerede regulert og tillatt utnyttet til industriformål. Her ønsker grunneier, Nordiske Handelsparker, hele bransjen velkommen. Regional planmyndighet, med støtte fra de involverte kommunale planmyndighetene, har dog innfridd IKEA sitt ønske om en etablering alene på Danebu. Hvilket virker til å være selskapets krav for å legge et av sine varehus til Vestfold. Sagaen ender trolig med at MD til slutt overstyrer unntaket.



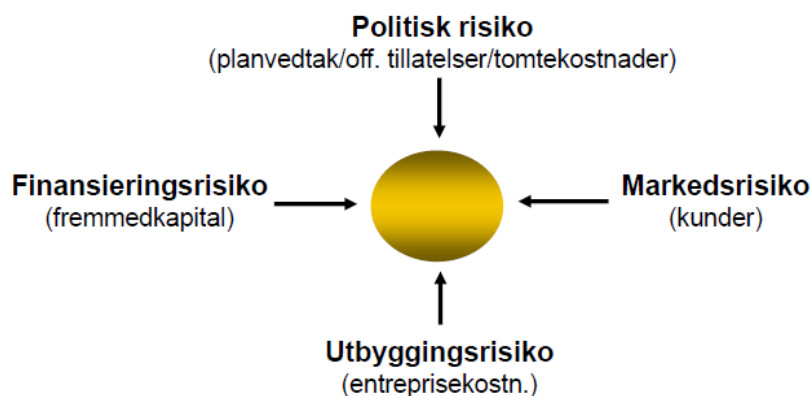
Figur 1: Kart som plasserer Danebu og Ringdalskogen i forhold til E18 mellom Larvik og Sandefjord, redigert kartgrunnlag fra [www.finn.no/kart](http://www.finn.no/kart).

Casen kan sies å være særegen på grunn av at IKEA med sin posisjon er involvert som hovedaktør. Likevel illustrerer saken godt sider av politisk planbehandlingsrisiko ved utvikling av handelseiendom generelt. Det er flere forhold som her kan fremheves:

- Hvordan er forutsigbarheten i arealforvaltningen?
- Hvilken forutberegnelighet er det i vurderinger foretatt av kommunale og regionale planmyndigheter?
- Hvilket tidsaspekt må det tas høyde for før endelig planutfall foreligger og prosjekt kan realiseres eller skrinlegges?
- Hvordan kan handelsutviklere tilpasse seg politisk risiko på de ulike plannivåer, for risikominimering, risikofordeling eller risikoutnyttelse?

### 1.3 Avgrensning

Risikobildet i eiendomsutviklingssammenheng er sammensatt og komplekst. Arealbasert verdiskapning er uavhengig av utviklingsformål beheftet med betydelig usikkerhet. Regulerings-, finansierings-, markeds- og produksjonsrisiko eksisterer i alle utbyggingsprosjekter i større eller mindre grad, og skaper utfordringer så vel som muligheter for eiendomsutviklere.



Figur 2: Risikobildet ved eiendomsutvikling (Joys 2010).

Utbyggingsrisiko favner om produksjonskostnader som kan påvirkes av grunnforhold og produksjonsomstendighetene forøvrig. Markedsrisiko innvirker i form av omsetnings- og prisnivå, og de variabler som påvirker nivåene. Finansieringsrisiko handler om tilgang på, og kostnader ved fremmedkapital.

---

Fokuset i denne studien avgrenses til å behandle det politiske risikoaspektet i tidligfaseutvikling av handelsarealer. Vinklingen har et utviklerperspektiv, kommersielt som sådan, og rettes primært inn mot usikkerhet i behandlingen av privatfremmede reguleringsforslag etter plan- og bygningsloven (2008). Definisjonen av planleggingsrisiko favner om usikkerheten relatert til den bestemmende avgjørelsen av reguleringsprosesser, enten den faller politisk på kommunalt, regionalt eller statlig nivå. Tilnærmingen er avgrenset fra annen type politisk risiko som kan eksemplifiseres med endringer i skatte- og avgiftslovgivningen, typisk i merverdiavgiftsreglene. Skillet settes altså mellom reguleringsrisiko som materialiseres ved myndighetsutøvelse i tråd med gjeldende lovverk og risikoen for at lover og regler endres.

Plan- og bygningsmyndighetene har et offentlig ansvar for å styre bruk og vern av våre arealressurser. Endelige reguleringsbeslutninger er i den tilknytning helt utslagsgivende for om et eiendomsutviklingsprosjekt i det hele tatt vil kunne gjennomføres, eventuelt i hvilken form og med hvilket resultat på bunnlinjen. I tidlig fase av et hvert prosjekt står derfor risiko ved politiske reguleringsutfall sentralt. Forut for politisk behandling av reguleringsforslag ligger det som oftest en lang og møysommelig prosess hvor eiendomsutviklere må sjonglere ulike hensyn for å tilfredsstille berørte interesser og redusere faren for etterfølgende motbør, innsigelse og/eller klage med uønsket utfall som resultat.

Reguleringsprosessen utspilles og avgjøres grovt sett i samhandlingen mellom fem ulike aktører: *politikere, planleggere, innbyggere, sektormyndigheter og utviklere* (Børrud 2005 s. 15; Nordahl 2009 s. 122). Disse aktørene opptrer i et gjensidig avhengighetsforhold. Politikere velges av innbyggerne og tar blant annet beslutninger som knytter seg til de fysiske omgivelsene på deres vegne. Planleggerne realiserer politisk fastsatte mål og gir faglige råd rundt arealrelaterte saksanliggender som de folkevalgte skal avgjøre. En kommersiell utbygger er prisgitt eksempelvis veimyndighetene som offentlig sektoretat og ikke minst endelig vedtatt regulering. På den andre siden er det den privatinitierte eiendomsutviklingen som er hoveddrivkraften bak utvikling, potensiell vekst og verdiskapning hva gjelder eiendom i dagens samfunn (Jensen 2009 s. 98). Eiendomsutviklere utvikler eiendomsarealer for å tilfredsstille behov som oppstår i markedet blant innbyggerne. Etterspørselen i et gitt marked utgjør grunnlaget for

---

den inntekten en eiendom kan generere enten det er snakk om bolig eller næring, men endringer i de bygde omgivelser vil ofte anses som en trussel mot det bestående og vekke reaksjoner i befolkningen.

Fylkesmannen, fylkeskommunen, sektormyndigheter av typen Statens vegvesen, diverse privat personer, politikere interesseorganisasjoner, konkurrenter og ikke minst planadministrasjonen i prosjektkommunen vil alle ha et ord med i spillet og ofte mer til for å kunne ivareta sine siktemål i en reguleringsprosess. I denne kompliserte jungelen opererer utviklere store, mellomstore og små.

Eiendomsutvikling med sin iboende usikkerhet, utfordringer og muligheter for verdiskapning konstituerer en virkelighet som handelsutviklere må forholde seg til.

Masteroppgaven benyttes til den hensikt å opparbeide nyttig kunnskap om håndtering av politisk reguleringsrisiko ved handelsutvikling i det praktiske forretningsliv. I den forbindelse vil det undersøkes hvordan markedsaktører i Vestfold tilpasser seg politisk risiko både med tanke på risikominimering og risikofordeling, samt risikoutnyttelse av de mulighetene som kan gripes i positiv forstand. Den kjensgjerningen at brorparten av alle reguleringsforslag og utbyggingsprosjekter i dag initieres og fullbyrdes av privat sektor (Jensen 2009 s.98) tydeliggjør aktualiteten til temaet i avhandlingen.

## ***1.4 Problemstilling***

### *1.4.1 Hovedproblemstilling*

På hvilken måte identifiseres, styres og verdsettes politisk reguleringsrisiko ved utvikling av handelsarealer blant eiendomsutviklere i Vestfold?

### *1.4.2 Underproblemstillinger*

- Hvilke elementer består politisk reguleringsrisiko av?
- Hvilke aktører påvirker politisk reguleringsrisiko?
- Hvordan identifiseres kommunal-, regional- og sentral forankret reguleringsrisiko?

- Hvilke virkemidler benyttes for å håndtere politisk reguleringsrisiko på kommunalt, regionalt og sentralt plannivå?
- Hvordan prises politisk reguleringsrisiko i tidligfase verdivurdering av handelseiendom?

### *1.5 Metode*

Oppgaven bygger på et kvalitativt studium av seks regionale eiendomsutviklingselskaper i Vestfoldområdet. Vesentlig i metodetilnærmingen er utarbeidelsen av en analysemodell som verktøy for strukturering av de empiriske undersøkelsene.

#### *1.5.1 Kunnskapsbase*

Gjennom litteratur- og dokumentgjennomgangen har vi bygget opp inngående kunnskap til vår problemstilling, og grunnleggende kjennskap til den regionale eiendomsutviklingsbransjen med selskaper, samt pågående og potensielle prosjekter. Dette av nødvendighet for gjennomføringen av studiet.

Følgende litteratur- og dokumentkilder er bearbeidet:

- Pensum- og faglitteratur
- Tidligere thesisoppgaver
- Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer
- Arealplaner
- Kart
- Annet relevant lovverk
- Avisartikler

#### *1.5.2 Analysemodell*

Analysemodellen, som følger i del 3.5, er utviklet med grunnlag i eksisterende teori og forskning, og vil fungere som et apparat for strukturering av det empiriske materialet.



### *1.5.3 Kvalitativ metode med semi-strukturerte intervjuer*

Undersøkelsene i studien har foregått i form av flere runder med kvalitative semi-strukturerte intervjuer av sentrale personer bak seks utvalgte virksomheter i Vestfold. Det ble i intervjusituasjonene tatt utgangspunkt i ett eller flere eksempelprosjekt og eiendomsutviklernes generelle erfaringer. I vedlegg følger intervjuguiden som dannet mal for intervjuprosessen.

Etter samtale med informantene i forkant av intervjuerundene, har vi anonymisert fremstillingen av våre funn. Anonymiseringen er gjennomført av hensynet til informasjonstilgang. Grunnet forskningstemaet var anonymitet et absolutt krav fra våre informanter. For best å ivareta anonymiteten til kildene vil anonymiserte intervjureferater bli formidlet selektivt, ved eventuelle henvendelser med hensyn på etterprøvbarhet (se kontaktinformasjon i vedlegg 2).

Utvalget av selskaper baseres på at de utgjør et representativt knippe av veletablerte, interessante og aktive eiendomsutviklingsaktører i området til gjenstand for vår analyse. Alle opererer fortrinnsvis i Vestfold og kan kategoriseres som regionale utviklere. Det at vi via våre kontakter har fått tilgang på vitale personer i disse virksomhetene har spilt inn og gjort utvalget til et bekvemmelighetsutvalg. Sortimentet av intervjuobjekter er representative for den solide og fungerende delen av utviklerstanden i Vestfoldregionen. Det vil kunne gi en positiv skjevhet i kildenes beskrivelse av virkeligheten.

Kvalitativ metodebruk innebærer at det som avdekkes i arbeidet med vår masteroppgave ikke kan generaliseres statistisk sett. Vi er av den formening at målet om å synliggjøre empiri omkring risikohåndteringsstrategier og praktikernes fremgangsmåte, forsvarer valget av anonymisert ikke-generaliserbar kvalitativ metode.

## 2.0 Generell teoretisk tilnærming

I det etterfølgende gis det en presisering av meningsinnholdet i sentral teori, teoretiske begreper og overordnet lovverk relevant for avhandlingen. Det blir redegjort for institusjonell teori, transaksjonskostnadsbetraktninger, eiendomsutvikling, risiko og det norske plansystemet. Arealbasert verdiskapning plasseres i en større kontekst.

### 2.1 Institusjonell teori

Eiendomsutvikling bygger på to institusjonelle forutsetninger: *eiendoms- og reguleringsregime* (Røsnes & Kristoffersen 2009 s. 11). I den sammenheng vil det nedenfor redegjøres for aktuell institusjonell teori og transaksjonskostnadstankegang for å sette temaet politisk reguleringsrisiko ved tidligfase arealutvikling i system. På denne måten vil refleksjoner rundt politisk risiko og dens implikasjoner, på et aggregert nivå, belyses fra et eiendomspektiv. Det gjøres etter inspirasjon fra Espen R. Henriksen og hans prinsipielle betraktninger om politisk risiko i en velfredsstat (Henriksen 2000).

Fremstillingen i del 2.1.1 – 2.1.3 tar utgangspunkt i Sevatdal & Sky (2003).

#### 2.1.1 Institusjoner og aktører

Begrepet institusjon skal forstås som et sett av retningsgivende regler og/eller normer for mellommenneskelig atferd. Institusjoner har til formål å danne spillerommet og rammene for handlinger knyttet til konkrete virkeområder. I en eiendomsfaglig forbindelse kan en institusjon bestå av et juridisk regelsett med formelle lover, forskrifter, rettspraksis, kontrakter og sedvanerett. Institusjoner kan også ha et uformelt grunnlag i kultur og religion med normer for atferd, skikk og bruk, samt moral og etikk.

Aktører er spillere omfattet av de spillereglene som institusjonene danner. De kan være både fysiske og juridiske personer, inkludert offentlig sektor. I eiendomsteorien er aktørene parter i anliggender som knytter seg til

---

eiendomsforhold, eksempelvis grunneiere innenfor eiendomsretten og plan- og bygningsmyndighetene innenfor reguleringsretten.

Institusjoner er som beskrevet lov, regel- og normsystemer. Innen de virkefelt hvor disse systemene kommer til anvendelse opererer ofte organisasjoner i kraft av å være aktører. Det gjelder også ved utvikling av fast eiendom.

Organisasjonene er grupper av individer bundet sammen av jakten på et felles mål, typisk et eiendomsutviklingsselskap eller en del av den offentlige forvaltningen. Ideelt bør målet det arbeides mot etterstrebes i tråd med de institusjonelle rammevilkårene.

Billedlig fortalt er *institusjonene* spillet/spillereglene, mens *organisasjonene* er spillere/aktører innen et spesifikt område for menneskelig interaksjon illustrert med for eksempel tidligfase utvikling av handelseiendom. Målet ut ifra et overordnet samfunnsmessig ståsted er å skape og kontinuerlig utvikle effektive institusjoner som både ivaretar hensynet til verdiskapning, utvikling og vern av viktige verdier.

### *2.1.2 Eiendomsregime og eiendomsretten som institusjon*

Et regime i eiendomsteoretisk tilknytning innbefatter spesifikke aktører og en bestemt gruppe av institusjoner som gir maktbasis, handlingsrett og handlingsmakt til disse aktørene.

Begrepet eiendomsregime refererer til institusjonen eiendomsrett og de aktørene som avleder handlingsmakt fra eiendomsretten. I regimet inngår rettigheten til å utvikle eiendom innfor rammene av offentlig reguleringsrett. Grunneiere er en eiendomsrettslig hovedaktør, men ved kommersiell arealutvikling kan for eksempel også opsjonsrettshavere på eiendomsarealer være aktører. En eiendomsutvikler må kunne vise til en eiendomsrettighet som gir adgang til å disponere over fast eiendom i utviklingsøyemed.

### *2.1.3 Reguleringsregime og reguleringsretten som institusjon*

Reguleringsregime omhandler blant annet det offentlige rett til å styre arealbruken i landet. Det jordpolitiske regelverket med plan og bygningsloven (pbl.), forskrifter og retningslinjer inngår som en del av regimet. Maktgrunnlaget ligger her i de lover og regler som danner reguleringsretten.

I våre dager styrer myndighetene utviklingsmønsteret hovedsakelig via regulering (Jensen 2009 s. 98). De siste 20 årene har utviklingen gått fra såkalt deltakende governing til kontrollerende governance (Jensen 2009 s. 96).

Tilnærmet alt av eiendomsutvikling er underlagt arealregulering etter pbl. og må derfor sees i sammenheng med offentlig plan- og utviklingskontroll. Plan- og bygningsmyndighetene har som reguleringsmyndighet makt innenfor denne delen av reguleringsretten. Arealplaner med bestemmelser, rekkefølgekrav og eventuelt utbyggingsavtale er virkemidler i arealstyringen.

### *2.1.4 Betydningen av velfungerende institusjoner*

For å sette betydningen av et veletablert system for utvikling og regulering av arealbruk i perspektiv, vil vi trekke frem synspunktene til økonomen Hernando de Soto. Det hva gjelder operasjonalisering av eiendomsrettigheter som grunnlag for økonomisk vekst. Fremstillingen baserer seg på en artikkel av Einar Hegstad (2007).

Soto, og mange med ham, er av den formening at kapitalismen er den eneste mulige og fornuftige måten å organisere en moderne økonomi på. Han er videre av den oppfatning at markedsøkonomiens eventuelle gjennombrudd i utviklingsland står og faller på et system for eiendomsregistrering med lovbeskyttede, samt anerkjente eiendomsrettigheter. Slik tilfellet er blant vestlige industrialiserte nasjoner. Registrering av viktige eiendomsforhold er helt essensielt med hensyn på evnen til å produsere kapital, utnytte arbeidsdeling og skape økonomisk utvikling, forfekter de Soto.

---

I kampen mot fattigdom bør det, i følge de Soto, derfor satses på formalisering og operasjonisering av eiendomsretten til jord med eiendomsregistrering som virkemiddel. Realkreditt må muliggjøres ved å sikre at faste eiendommer fullt ut kan benyttes som panteobjekt, og på denne måten aktiveres som kapitalkilde for ytterligere investeringer og produksjon. Han understreker at eiendomsregistrering ikke automatisk sørger for hensiktsmessig økonomisk utvikling og bruk av arealressursene, men hviler som en nødvendig forutsetning for å kunne legge til rette for det. Formalisering av eiendomsretten er viktig for å skape klarhet og rettsikkerhet rundt rettighetsforhold. Den sikkerheten oppnås først når eiendomsregisteret gis rettslig troverdighet. Tilgang til kreditt og incitament til å foreta investeringer er videre avgjørende for å kunne realisere den økonomiske nytten av et eiendomsregister.

Eiendomsregistrering kan defineres som oppretting og registrering av eiendommer, og systematisk innsamling og formidling av informasjon om disse eiendommene via registerordninger. Betegnelsen eiendomsregister benyttes på register hvor informasjonen fra den kontinuerlige eiendomsregistreringen systematiseres og lagres. Et eiendomsregisters primære oppgave er å beskrive betydningsfulle eiendomsforhold, og med det bygge opp under eiendomsretten som institusjon. Termen eiendomsforhold blir brukt for å karakterisere eiendom og rettsforhold i fast eiendom. Begrepet består av tre elementer: *eiendomsstruktur*, *eierstruktur* og *rettighetsstruktur* (Sevatdal & Sky 2003 s. 23-24). Det er i tillegg nødvendig å trekke inn *reguleringsstruktur* for å få et fullstendig bilde over arealbaserte rettigheter:

- Eiendomsstruktur refererer til de fysiske egenskapene ved faste eiendommer
- Eierstruktur omfatter karakteristika ved eiere og andre rettighetshavere til arealene
- Rettighetsstruktur knytter seg til egenskaper ved rettigheter i fast eiendom
- Reguleringsstruktur fremhever på sin side omfanget av det offentlige rett til å regulere bruken av arealer, og definerer spillerommet for eiendomsretten.

---

*Objektdelen* i et eiendomsinformasjonssystem inneholder først og fremst informasjon om faktiske forhold, mens rettsforholdene har hovedfokuset i *rettighetsdelen*. Trenden i den vestlige verden er at en *arealplandel* også integreres i eiendomsinformasjonssystemer slik som i Norge. Da dette som nevnt er med på å gi et mer komplett rettighetsbilde over fast eiendom.

Tilgang på kapital er strengt tatt nødvendig for å drive frem produktivitetsvekst og økt velstand. Evnen til å produsere kapital er sentral. Eiendomsverdiene må aktiviseres og ikke forbli inaktive på grunn av usikkerhet. Rettighetshavere må få anledning til å gjøre fast eiendom om til objekt for pant, omsetning og investering. Kostnadene knyttet til å få i stand eiendomstransaksjoner må styres slik at de ikke resulterer i ineffektive, eller i verste fall fullstendig fravær, av ønskede transaksjonsmarkeder. Gode systemer for eiendomsregistrering og utnytting av eiendomsrettigheter vil redusere transaksjonskostnadene og effektivisere eiendomstransaksjonsmarkedet. Dette ved at eiendomsretten sikres, og adekvat eiendomsinformasjon kan fremskaffes til et kostnads- og ressursnivå som gagnar omsetningslivet i økonomien.

### *2.1.5 Transaksjoner og transaksjonskostnader*

En transaksjon i eiendomsmessig forstand er en transaksjon som har til gjenstand rettigheter i fast eiendom. Typisk kjøp og salg mellom to aktører i forbindelse med omregulering og utvikling av arealer.

Det er bare slike objekter som eies eller kan eies av noen, som er eiendommer. Eiendom oppstår som følge av rettslige relasjoner mellom mennesker, ut fra rettighetsforhold til arealene. Eiendomsrettigheter kan overdras selv om det ikke skjer noen endring i fysisk eiendom. Ved eiendomstransaksjoner er det representasjoner av rettighetene i eiendomsregistre det gjøres transaksjoner med.

Prosessen som leder frem til en gitt eiendomstransaksjon, samt den formelle saksgangen etter at bindende avtale er sluttet, medfører ulike kostnader. I eiendomsteorien klassifiseres den tid- og ressursbruk aktørene legger ned ved endringer av eiendomsforhold, som transaksjonskostnader. Kunnskap om disse kostnadene er avgjørende for å forstå institusjonelle strukturer og hvor effektive

---

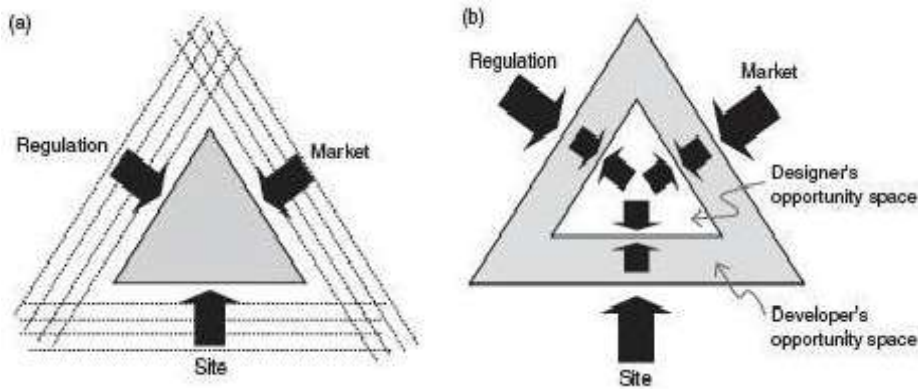
strukturene er ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel (Sevatdal & Sky 2003 s. 62-72).

### 2.1.6 Politisk reguleringsrisiko i en større institusjonell sammenheng

Arealbruken på et gitt areal er en funksjon av marked, eiendomsforhold og offentlig regulering (Sevatdal 1990; Tiesdell & Adams 2011 s. 8). Ønsket og effektiv bruk av omgivelsene må derfor oppstå i samhandlingen mellom disse kreftene. Beslutninger rundt eiendomsutviklingsprosjekter fattes, som tidligere angitt i del 1.3, i samspillet mellom fem ulike aktører: *politikere, planleggere, innbyggere, sektormyndigheter og utviklere* (Børrud 2005 s. 15; Nordahl 2009 s. 122).

De ressursene eiendomsutviklere nedlegger knyttet opp mot offentlig regulering kan karakteriseres som transaksjonskostnader. I krysningen mellom marked og statlig intervensjon hvor eiendomsutvikling foregår, vil disse transaksjonskostnadene virke inn på effektiviteten i institusjonelle strukturer relatert til arealreguleringssystemet. Politisk reguleringsrisiko vil gjennomgående påvirke vurderingen av lønnsomhet i potensielle utbygginger (Meel 2009 s. 90), og vil følgelig kunne ha effektivitetsmessig betydning på makroøkonomisk nivå. Usikkerheten rundt utfallet av planmyndighetenes saksbehandling utgjør en kostnad som optimalt, sett med samfunnsøkonomiske øyne, må holdes på et plan som fremmer den ønskede arealutviklingen.

Offentlig planlegging må være inneforstått med de forhold som definerer handlingsrommet ved den private prosjektbaserte utviklingen. Det for rasjonelt å kunne utnytte det mulighetsområde som reelt eksisterer i formgivningen av de bygde omgivelser. I møte med privat eiendomssektor må planmyndighetene da ta innover seg de økonomiske betraktninger og det risikobildet som hefter ved eiendomsutvikling i praksis. Skal påvirkningsmulighetene nyttegjøres må rammeverket det opereres inn under hensyntas. Forholdene illustrert i figur 3 på neste side danner spillerrommet for utvikler, og den påvirkning reguleringsmyndigheten kan effektuere til samfunnets beste.



Figur 3: Handlingsrommet ved eiendomsutvikling (Tiesdell & Adams 2011 s. 8).

Politiske prosesser vil kunne redusere, men også skape risiko for utbyggere. Politisk risiko er en følge av at de mer eller mindre formelle kontrakter mellom utvikler og myndigheter ikke har samme grad av juridisk bindende kraft som kontrakter mellom private parter. Hvordan myndighetene kan ha incitament til å avvike fra tidligere annonserte planer, uten at det har forekommet nevneverdige endringer i rammebetingelser, illustrerer et klassisk eksempel.

Den politisk frembrakte risikoen deles i to varianter (Henriksen 2000 s. 4): direkte via *regelstabilitet* og indirekte *politisk frembrakt risiko gjennom markedene*. Frembrakt markedsrisiko er en konsekvens av at den private sektor endrer sine disposisjoner som følge av politisk risiko. Allokeringer det er fare for at blir suboptimale. Politiske beskrankninger refererer til beskrankninger som skiller faktisk ført politikk fra den som er optimal (Henriksen 2000 s. 7).

Beskrankningene kan skyldes *mangelfull innsikt, press fra omgivelsene og politisk agenda*.

Manglende forutberegnelighet (*regelstabilitet*) omkring utfallet av reguleringsbeslutninger kan få samfunnsmessig betydning i den grad usikkerheten hemmer ønsket utvikling og skaper utilsiktede virkninger. Nordahl (2009 s.109-110) viser i den forbindelse til forskning, av Mayer & Sommerville (2000) og av Miceli & Siramans (2007), som avdekker makroøkonomiske effekter av regulering på utbyggers atferd. Mayer & Sommerville mener å ha avdekket at lav forutsigbarhet med hensyn til reguleringsbeslutninger på lang sikt vil medføre



store svingninger i boligbyggingen. Miceli & Siramans hevder videre at lav forutberegnelighet i reguleringsbeslutningene fører til økt byspredning.

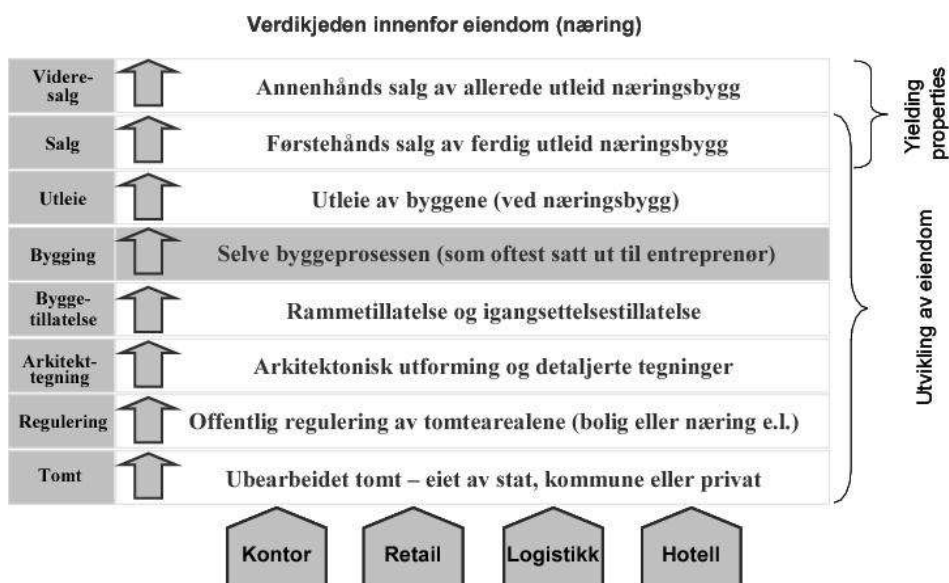
Sees politisk risiko ved offentlig arealregulering i den konteksten det er redegjort for i del 2.0, ser man viktigheten av en viss forutsigbarhet i planbehandlingen, som ivaretar hensynet til markedet og arealbasert verdiskapning (Tiesdell & Adams 2011 s. 3). Det selvsagt veid opp mot og sammen med ulike verne- og miljøhensyn.

## 2.2 Eiendomsutvikling

Eiendom som investeringsobjekt kan i hovedsak deles inn i to ulike grupper med ulik forretningsrisiko og forventet avkastning; *utviklingseiendom* og *eiendomsbesittelse* ("yielding properties"/"yielding assets"). I besittelsesfasen er eiendommen ferdigutviklet og det dreier seg om å forvalte arealmassene i henhold til det bruksformålet som hviler ved objektet.

Eiendomsutvikling innbefatter det å utvikle og foredle fast eiendom, med eller uten bebyggelse, for økt lønnsomhet og samfunnsnyttig utnyttelse.

Verdiskapningsprosessen griper over flere fagfelt. Det å opparbeide en helhetlig forståelse av de forskjellige økonomiske-, juridiske-, tekniske-, samt offentlige beslutningsprosesser som angår utvikling av eiendom er en nødvendighet for utviklere.



Figur 4: Verdikjeden innenfor eiendom (Thomson 2007 s. 68).

Undergrupper av type eiendom har ulike risikoprofiler og kan deles inn i *kontor*, *privat bolig*, *second homes* (fritidsbolig), *logistikk*, *retail* (butikklokaler/kjøpesenter) og *hotell* (Thomson 2007 s. 67). Forventet avkastning avhenger av en rekke faktorer som påvirker tilbud og etterspørsel av den konkrete eiendommen, og dermed leiepris og salgspris på objektet. Forventet avkastning og risiko vil være helt avhengig av lokalt forankrede omstendigheter som kan være forskjellige innenfor et lokalt marked, og fra et lokalt marked til et annet.

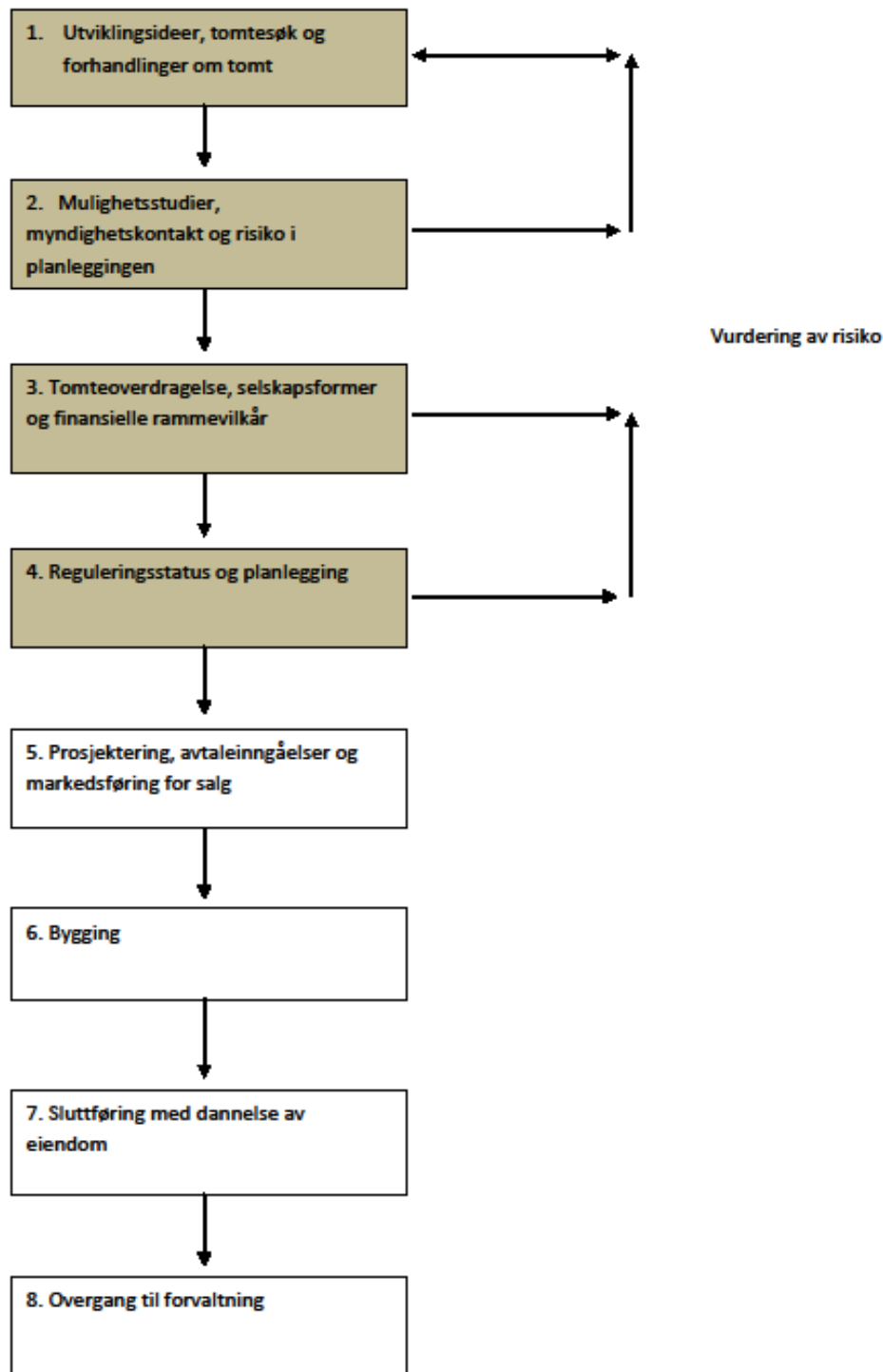
Utgangspunktet er at det er knyttet større risiko til utvikling av fast eiendom versus besittelse. Det å kjøpe en eiendom uten skikket arealregulering er som eksempel åpenbart belagt med betydelig politisk usikkerhet utover ren markedsrisiko. Da eiendomsarealer kan tilføres verdier ved regulering eksisterer det normalt investorer som spesialiserer seg på å kjøpe tomter for omregulering og videresalg. Innenfor næringseiendom skaffer dog som oftest utviklerne leietakere, slik at prosjekter kan realiseres ved salg til de aktører som har spesialisert seg på å eie "yielding properties" (Thomson 2007 s. 69).

Den klare basisen for kommersiell eiendomsutvikling er vurderingen av fast eiendom som et realaktivum, og den grunnleggende forståelsen for at det er de fremtidige kontantstrømmene en eiendom kan generere som skaper markedsverdi. Det handler om å transformere finansiell kapital til bygg som igjen skal produsere inntekter. En rasjonell utbygger vil søke den utnyttelsen som maksimerer eiendommers verdi som aktivum i etterspørselsmarkedet, risiko hensyntatt.

Avslutningen på hele utviklingsgangen regnes når byggeri er fullført og inntektstrømmer genereres (Birrell & Bin 1997 s. 3). Slutten på eiendomsutviklingsprosessen samsvarer nødvendigvis ikke med det mest lønnsomme tidspunktet for å overdra og realisere prosjekter. Det tidspunktet kan allerede være i tidligfasen etter at et fordelaktig reguleringsformål er vedtatt.

### 2.2.1 Eiendomsutvikling i tidligfase

Tidligfasen av et eiendomsprosjekt omfatter prosessen frem til gjennomført regulering. Hovedgrunnlaget for arealbasert verdiskapning legges nettopp i dette dynamiske arbeidet.



Figur 5: Gangen i eiendomsutvikling, redigert etter Røsnes & Kristoffersen (2009 s. 21).

Søken etter profittpotensial, tomtesøk, forhandlinger med grunneiere, inngåelse av avtaler, studier og analyser av utnyttelsesmuligheter, forhandling med kommunale myndigheter, planlegging og offentlig saksbehandling inngår i tidligfasen av eiendomsprosjekter.

Politisk reguleringsrisiko vil i denne prosjektfasen i stor grad gjøre seg gjeldende. Evaluering av risikoen bør derfor foregå som et naturlig og kontinuerlig prosessledd i tidligfasesekvensene (Birrell & Bin 1997 s. 8).

### **2.3 Risiko og risikohåndtering**

*Development is a complex and creative function that, at its best, displays great vision and, at its worst, enormous greed but, in almost all cases, considerable risk-taking on the part of the developer. Development often requires intense interaction and cooperation between government officials in the public sector and sources of capital in the private sector.*

(Geltner et al. 2007 s. 21)

Risikohåndtering gjennomføres som tiltak for å kunne ta stilling til, utnytte, redusere, akseptere og/eller overføre risiko. I praksis vil utbyggere måtte vurdere sine grunnverv og utbyggingsinitiativ i forhold til hva plan- og bygningsmyndighetene kan foreta seg under planlegging og gjennomføring (Røsnes 2009a s. 196). Hensyn til miljø, dyre- og planteliv, forurensning, kulturvern, infrastruktur og omgivelsene generelt spiller inn, og konkurrerer med hensynet til vekst og utvikling i reguleringsprosessen.

I økonomisk teori er risiko nær knyttet til usikkerhet om fremtidig avkastning. Risiko handler om forventning til fremtidige hendelser og er uløselig bundet til usikkerhet (Nordahl 2009 s. 109).

### 2.3.1 Politisk reguleringsrisiko

*I plan- og byggesaksbehandlingen er det ingen automatisk kobling mellom samfunnshensyn på den ene side og foretakets lønnsomhetsforutsetninger på den andre. Denne asymmetrien i vurderingen av prosjektenes egenskaper fører til at de regulative mekanismene som ligger til grunn for myndighetenes styring fremstår som risikogenererende faktorer for utbygger.*

(Røsnes 2009a s. 214)

Forvaltingsloven stiller strenge krav til forutberegnelighet, likebehandling og rettsikkerhet i offentlig saksbehandling. Disse forhold skal etterstrebtes av planmyndighetene i deres håndhevelse av plan- og bygningsloven (pbl.). Det kan stilles spørsmål om forutsigbarheten i regulerings saker er en forvaltningsmessig myte. Status for selskapet Naturbetong per 2008 var en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 10,5 år og en minstetid på 3,5 år (Kristoffersen 2008 s. 7). Det fattes enkeltvedtak basert på utstrakt bruk av skjønn der tidligere tilsvarende vedtak ikke alltid forplikter (Groth & Holmlund 2008 s. 10).

Usikkerheten rundt tid, kostnader og utfall av reguleringsprosesser etter pbl. betegnes som politisk reguleringsrisiko. Definisjonen favner om usikkerhet relatert til beslutninger fattet i politiske fora på alle arealplanleggingsnivå. Vedtatt arealplan kan bli endret, omregulering kan forekomme og private reguleringsforslag kan bli avvist eller omformet betraktelig. Reguleringsrisiko refererer til både potensielle fordeler og ulemper som hefter ved reguleringsbeslutninger, i forhold til eiendomsutvikleres kalkulerte inntekter og estimerte kostnader (Nordahl s 109).

Politiske vedtak i regulerings saker får særs direkte økonomiske konsekvenser. Utbyggere er av økonomiske og kontraktsmessige årsaker påtvunget å forholde seg til den risikoen som materialiseres ved reguleringsbehandlingen. Dette omfatter for eksempel hvilken regulering som kan oppnås, når regulering kan påregnes, samt rekkefølgebestemmelser og eventuelle krav til utbyggingsavtale.

---

Resultatet avgjør hvor lønnsomt et eiendomsprosjekt blir, og i verste fall ”dør” prosjektet på politikernes bord og innledende investeringer må tapsføres.

Plansystemets styringsmekanismer, og hvordan myndighetene anvender sin reguleringsmyndighet, vil påvirke risikopremien i økonomiske prosjektevalueringer i tidligfase eiendomsutvikling (Meel 2009 s. 90). Risikofaktoren kan slå ut i positiv og negativ retning. Økt utnyttelsesgrad har eksempelvis potensial til å gi større fortjeneste dersom etterspørselen i markedet er tilstede, og omvendt. Varigheten på reguleringsbehandlingen kan videre innvirke på timingen av markedet og ikke minst finanskostnadene. Tosidigheten ved politiske prosesser innebærer at de vil kunne skape, men også redusere risiko.

Politisk risiko kan utnyttes og sågar maksimeres forutsatt at det er potensielt mye å vinne. Alternativt kan det være ønskelig å minimere risikoen, alt etter markedsaktørenes risikoappetitt og hva aktørene har kapasitet til å bære. I IKEA-saken, hvor selskapet har posisjonert seg med kjøp av landområde og stor støtte fra lokalt og regionalt hold, kan muligens risikoen for lang saksbehandling være nøye innkalkulert som verdt å ta. Det leder inn på det forhold at politisk risiko vil kunne ha konkurransevridende virkning da store markedsaktører tenderer til å kunne bære større risiko enn mindre aktører. Med dette kan verdifullt mangfold og dimensjoner i eiendomsmarkedet gå tapt. Riktignok er det viktig å konstatere at der risiko eksisterer er muligheten for gevinst vanligvis betydelig. Noe hele eiendomsutviklingsbransjen er vel vitende om, som fundamentet for deres inntektsgivende virke.

#### ***2.4 Det norske plansystemet***

Alle som bedriver eller er involvert i eiendomsutvikling på annen måte må ta hensyn til offentlige arealplaner. Erverv, dannelsen og bebygging av eiendom, samt eventuelt omstilling av eksisterende eiendomsrelatert virksomhet er og vil forbli underlagt offentlig styring og kontroll.

Planmyndigheten er organisert mellom sentral, regional og lokal forvaltning, og utviklere må forholde seg til myndigheter og reguleringer på ulike nivåer. Myndigheten er politisk forankret og styrt med politisk ansvar. Norsk

---

arealplanlegging er formelt underlagt et landsdekkende regelverk hvor hovedprinsippene i plansystemet er forankret i plan- og bygningsloven av 2008 (pbl.). Planmyndighetene kan vedta supplerende bestemmelser som gir differensierte regler etter hvor man befinner seg i landet geografisk.

Via forskrifter kan Miljøverndepartementet (MD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som sentrale planmyndigheter og landets øverste fagmyndighet for plan og bygningssaker, fastsette geografisk så vel som tematisk utfyllende og/eller fravikende bestemmelser med godkjenning av Kongen i statsråd. Det eksisterer også forskjeller i hvordan planmyndigheten er organisert på kommunalt nivå som følge av et visst spillerom for lokal selvråderett.

Planlegging etter pbl. foregår normalt på kommunalt og fylkeskommunalt plan i folkevalgte kommunestyre og fylkesting. Byggesaksbehandling er dog som oftest lagt til kommuneadministrasjonen med ankesmulighet inn for kommunestyrets representanter. Statlig intervensjon forekommer i den grad viktige nasjonale eller regionale saksanliggender berøres.

Plansystemet skal forsøke å skape en sammensetning mellom føringer over ulike- og på tversgående nivåer. Hensikten er at det ikke skal oppstå motsetninger mellom overordnede og underordnede styringsforsøk. Overordnede planer skal være retningsgivende for utformingen av detaljerte planer. I tråd med lovens formål skal pbl. fremme bærekraftig utvikling og samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver som grunnlag for bruk og vern av omgivelsene. Planlegging og vedtak etter loven skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Plan og bygningslovens § 3-1 tilkjenner ansvar og hensyn i planleggingen. Det skal legges til rette for verdiskapning og næringsutvikling sammenveid med andre betydningsfulle hensyn.

For å forstå det norske plansystemet må en ta inn over seg at pbl. hjemler reguleringsplaner som juridisk bindende. Det vil si at rett til utbygging i tråd med reguleringen, som den klare hovedregel er sikret ved vedtakelse av reguleringsplaner.

### 2.4.1 Kommunal planlegging

Regulering for utnyttelse av arealer skjer kommunalt, ideelt sett innenfor rammene av overordnede statlige og regionale føringer. Kommunale arealplaner for en tomt eller et utviklingsområde bestemmer hva som kan bygges og hvilke forpliktelser/begrensninger som hører med i den forbindelse. Dette er selvsagt avgjørende for verdien av eiendommer.

Pbl. pålegger at kommuneplanen, som et styringsdokument, med en arealplandel utarbeides og vedtas i kommunestyrene rundt om i landet. Arealdelen av kommuneplanen kan som supplement til arealformålene avsatt i plankartet inneholde hensynssoner med bestemmelser. Generelle bestemmelser til kommuneplanen kan videre hjemle krav om reguleringsplan, utbyggingsavtaler vedrørende rekkefølgebestemmelser og direkte byggekrav hva gjelder grenser, volumer og funksjoner. Vedtak av planen i kommunestyret kan ikke påklages av private, men berørte offentlige organer kan fremme innsigelse. Avgjørelsesmyndigheten flyttes da opp på statlig plannivå.

I eiendomsutviklingssammenheng fremmes det vanligvis reguleringsplaner for politisk behandling enten som oppfølging av eksisterende arealplan eller motstridende prosjektilpassede forslag. Etter ny pbl. eksisterer det to former for regulering: *område - og detaljregulering*. Områderegulering for et større utbyggingsfelt skal vedtas av kommunestyret, men utarbeidelsen kan overlates til private aktører. Detaljregulering for et bestemt byggeri kan utarbeides og fremmes av private forslagstillere for vedtak med bindende virkning i fem år.

Reguleringsplaner spikrer de endelige krav til utforming, reguleringsbestemmelser og eventuelt utbyggingsavtale. En regulering gir rett til utbygging etter det aktuelle planinnholdet. Reguleringsvedtak kan påklages av private med rettslig klageinteresse, og innsigelse fra offentlige sektorer kan i utgangspunktet fremmes på lik linje som for kommuneplan.

Organisering av planmyndigheten, prosedyrene for saksbehandling, samt de krav som stilles til planleggingens innhold og dokumentasjon, vil kunne variere fra



---

kommune til kommune (Røsnes 2009b s. 162). Det får konsekvenser for i hvilken grad det er mulig å overføre kunnskap og erfaringer på tvers av kommunegrenser.

#### *2.4.2 Regional planlegging*

Fylkeskommunen representerer den regionale planmyndigheten i planspørsmål på fylkesnivå. Et hvert fylke må ha en regional arealplan. Planen skal skissere arealbruk som ivaretar nasjonale og regionale interesser og hensyn, for hele regionen, delområdet eller tema. Typisk tema er samordning av areal- og transportplanlegging, vei og jernbane, samt vern av natur og friluftsområder som strekker over kommunegrenser. Innsigelsesadgang til regional plan tilligger berørte offentlige sektorer. MD avgjør som øverste instans ved innsigelse.

Forskrift om statlig planbestemmelse for etablering av større handelseiendom krever arealbruk avsatt i gyldig regionalplan for denne type utvikling. Det illustrerer som eksempel at regionalplaner blir av direkte betydning for handelsutviklere.

#### *2.4.3 Sentral planlegging*

Regjeringen skal i hver stortingsperiode komme med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Statlig planretningslinjer, planbestemmelser og arealplan kan også vedtas. Planretningslinjene bør regional- og kommunal forvaltning hensynta, mens overordnede planbestemmelser og eventuell arealplan må følges. Av spesiell viktighet for handelsutvikling er nevnte forskrift om rikspolitisk bestemmelse for etablering av kjøpesentra.

Statlige sektormyndigheter er gitt makt etter innsigelsesinstituttet for å kunne ivareta berørte sektorinteresser, som infrastruktur og miljø. Fylkesmannen er statens organ i regionene med kompetanse til å fremme innsigelse og mekle i plan- og byggesaker.

### 3.0 Spesiell teoretisk tilnærming

Del III gir en innføring i mer konkrete lovbestemmelser, forskrifter, planer, retningslinjer og interesser som gjør seg gjeldende for utvikling av eiendom og handelseiendom spesifikt. Videre vil tilnærminger til politisk reguleringsrisiko og analysemodellen introduseres.

#### 3.1 Offentlig regulering med forankring i plan- og bygningsloven

##### 3.1.1 Konsekvensutredning

Konsekvensutredninger skal klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn, og sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen (Pedersen et al. 2010 s. 173).

Forskrift om konsekvensutredning (2009) angir nærmere kriterier for når konsekvensutredninger skal utarbeides. Tilfeller hvor det alltid skal konsekvensutredes tilkjennegis i forskriftens § 2:

- a) regionale planer med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging
- b) kommuneplanens arealdel
- c) kommuneplaner der det angis områder for utbyggingsformål
- d) områdereguleringer som innebærer utlegging av nye områder til utbyggingsformål
- e) områderegulering som legger til rette for senere detaljregulering av tiltak
- f) reguleringsplaner med vesentlige virkninger for miljø og samfunn
- g) planer for nasjonalparker og andre verneområder større enn 500 m<sup>2</sup>, eller større enn 250 km<sup>2</sup> dersom planen fører til en vesentlig endring av dagens bruk for primærnæringene eller reiseliv i lokalsamfunnet.

I utviklingen av handelseiendom er det nærliggende at det blir stilt krav om konsekvensutredning jamfør bokstav f) ovenfor. Her vil det eksistere et kost-/nytteaspekt for utvikler. Gjennomføringen av konsekvensutredninger kan

resultere i at utviklingsprosessen blir mer forutsigbar, da ulike usikkerhetsmomenter og risikoforhold blir kartlagt. Det kan tenkes at eiendomsutviklere kan betrakte konsekvensutredninger som en slags utvidet risiko- og sårbarhetsanalyse, og ikke bare en kostnad.

### *3.1.2 Regulerings- og rekkefølgebestemmelser*

Reguleringsbestemmelsene angir føringer til latent byggeri ved *utnyttelsesgrad, høyder, plassering på tomt, utforming og krav til infrastruktur*. Rekkefølgekrav innføres som en del av reguleringsbestemmelsene. Formålet med slike bestemmelser er å styre gjennomføringen av ulike tiltak innenfor planområdet.

Rekkefølgekravene kan karakteriseres som virkemidler kommuner tar i bruk for å oppnå samfunnsmessige mål. Fornuftig rekkefølge på teknisk infrastruktur som lekeareal, gangveier og/eller parkering skal sikres. Utbygger må være forberedt på risikoaspektene ved at det kan komme rekkefølgekrav utenfor planområdet før byggesøknaden vil godkjennes. Utvikler tar i hovedsak finansieringsansvar for infrastruktur innenfor området, da med unntak av sosial infrastruktur. Ansvar for infrastruktur utenfor planarealet er ofte gjenstand for forhandlinger (Nordahl 2009 s. 126).

### *3.1.3 Utbyggingsavtale*

Utbyggingsavtaler er kontrakter mellom kommune og utbygger om byggeri av et område avsatt i kommunal plan. Kommunen er avtalepart med grunnlag i sin planmyndighet, og avtalen gjelder altså gjennomføring av arealplan.

Kommunestyrevedtak må forankre i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og hvilke typer tiltak det kan være aktuelt å forhandle om i så måte. En utbyggingsavtale kan omfatte teknisk infrastruktur, grøntområder, boligpolitiske tiltak og andre tiltak som er nødvendige for gjennomføring av den konkrete plan.

De lovhjemlede krav om forholdsmessighet og tidlig varsling er av stor betydning for utviklers mulighet til å kalkulere inn kostnader ved utbyggingsavtaler i tidlig

---

prosjektfase. Kravet om forholdsmessighet i avtalene er viktig ettersom det innebærer at en utbyggingsavtale skal stå i stil til utbyggingen, og at byrden skal være likt fordelt mellom utbyggere innenfor ett og samme område. Krav om tidlig varsling eller forhåndsvarsling av utbyggingsavtaler gir utvikler klarhet i om avtale forutsettes, og eventuelle forhold kommunen ønsker å trekke inn. I prinsippet skal kostnadene ved utbyggingsavtaler være kalkulerbare.

Bekostning av sosial infrastruktur kan ikke avtales. Utbygger skal ikke helt eller delvis bli pålagt å bekoste fellesinnretninger som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet å skaffe til veie. Det gjelder også utgifter til forskuttering eller finansiering av slike tiltak. Krav til sosial infrastruktur kan likevel hvile som en forutsetning for utbygging, fordi det kan stilles rekkefølgekrav om at diverse sosial infrastruktur må foreligge før godkjenning av byggesøknad innvilges.

I 2005 ble kommuners adgang til å bruke utbyggingsavtaler begrenset med nevnte krav til forholdsmessighet og tidlig varsling, samt forbud mot sosial infrastruktur. Det for å sikre større forutberegnlighet for utviklerstanden.

#### *3.1.4 Privatinitierte reguleringsplaner og deres gyldighet*

Retten til å utarbeide privatinitierte planer gjelder for detaljregulering, som må følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Kommunen skal ta standpunkt til om forslaget skal fremmes ved å sende det på høring og legge det ut til offentlig ettersyn. Der overordnede planer ikke er fulgt kan reguleringsforslaget avvises. Planadministrasjonens avgjørelse kan ikke klages inn for kommunestyret i slike tilfeller. Forslag i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering kan forslagsstilleren kreve å få fremlagt til politisk behandling.

Spesielt for privatfremmet og vedtatt reguleringsplan er en fem års grense for igangsetting og gjennomføring. Dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i privatinitiert plan ikke er satt i gang innen fem år, kan det i utgangspunktet ikke gis byggetillatelse uten at det først fattes nytt planvedtak. Nytt vedtak betyr ny risiko og usikkerhet for utvikler. Etter søknad fra tiltakshaver kan planvedtaket

---

forlenges med inntil to år av gangen, uten at det kreves ny planprosess, men det vil likeså være risiko involvert i denne beslutningen.

### *3.1.5 Midlertidig bygge- og deleforbud*

Midlertidig bygge- og deleforbud, nedlagt av kommune eller annen myndighet med hjemmel i pbl., låser situasjonen på det berørte arealet. Forbudet faller automatisk bort etter fire år der planstatus ikke er avklart tidligere. Båndleggelse er et inngrep i den private eiendomsretten som kun skal forekomme der større hensyn gjør det påkrevd.

### *3.1.6 Krav til samordnet regulering*

Eiendomsutviklere kan bli stilt ovenfor krav om samordnet regulering etter den nye pbl. Dette er et virkemiddel som vil bli aktuelt der større områder utbygges eller transformeres med behov for koordinering mellom de involverte utbyggerinteressene.

## **3.2 Særskilte bestemmelser for handelsutvikling**

### *3.2.1 Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentra*

Miljøverndepartementet fremmet i 1999 med hjemmel i plan- og bygningsloven (1985) en rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentra utenfor sentrale deler av byer og tettsteder (1999). Formål og hensikt var å sikre en samfunnsmessig ønsket kjøpesenterlokalisering. Det ble forutsatt at fylkesting rundt om i landet skulle vedta fylkes(del)planer som ivaretok regjeringens ønske. Målsettingen var å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, unngå en unødvendig byspredning, økt bilbruk og en dårlig tilgjengelighet til varehandelstilbudet for de som ikke disponerte bil.

Evaluering av den såkalte ”kjøpesenterstoppen” i 2006 la grunnlag for en ytterligere presisering og forsterkning av den rikspolitiske bestemmelsen om etableringsstopp for kjøpesentra. Regjeringen fastsatte 27. juni 2008, ved kongelig resolusjon, *forskrift om rikspolitiske bestemmelse for kjøpesentre* (2008) hjemlet i pbl. (1985). Bestemmelsen gjelder uten unntak for hele landet. Den har en

---

varighet på ti år, eller inntil den avløses av regionale planbestemmelser etter ny pbl. (2008). Godkjente fylkes(del)planer vil ha en juridisk bindende virkning, og disse planene skal legges til grunn for fremtidig behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre. Det overordnede og langsiktige målet med den rikspolitiske bestemmelsen er å utvikle bærekraftige og robuste by- og tettstedsstrukturer som bidrar til å redusere klimagassutslippene.

I forskriften bestemmes det at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med retningslinjer i godkjente regionale planer. I områder som ikke omfattes av slik arealplan vil kjøpesentre større enn 3000 m<sup>2</sup> bruksareal ikke være tillatt uten dispensasjon fra fylkesmannen.

### *3.2.2 Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold*

Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold (2009) ble vedtatt av fylkestinget 20. oktober 2009. Planen er en revisjon av fylkes(del)planen for etablering av kjøpesentra og sentrumsutvikling av 2003.

Det regionale styringsverktøyet skal sikre et mer dynamisk og helhetlig bysystem. Fokus er å styrke by- og tettstedssentra og akseptere utvidelse av større kjøpesentre, men fortsatt unngå en utvikling som fører til unødvendig spredning av handelsvirksomhet med økt bilavhengighet. En av målsetningene er å avsette prioriterte områder for handel i sentrumssoner.

I følge analyser utarbeidet i forbindelse med regional plan er det også behov for handelsareal ut over det som kan etableres innenfor sentrumssonene. Dette omfatter både plasskrevende varer og andre former for handel i avlastningssentre. I retningslinjene til planen går det frem at avlastningssentrene i fremtiden må dimensjoneres på en slik måte at de ikke utarmer nærliggende sentre. Videre stilles det krav til god tilgjengelighet med kollektivtrafikk og tilknyttede gang- og sykkelstier, samt en avklart parkeringspolitikk.

---

Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold fastslår at etablering og utvidelse av handelsvirksomhet skal skje i følgende områder avsatt i kommuneplanens arealdel eller i kommune(del)planer:

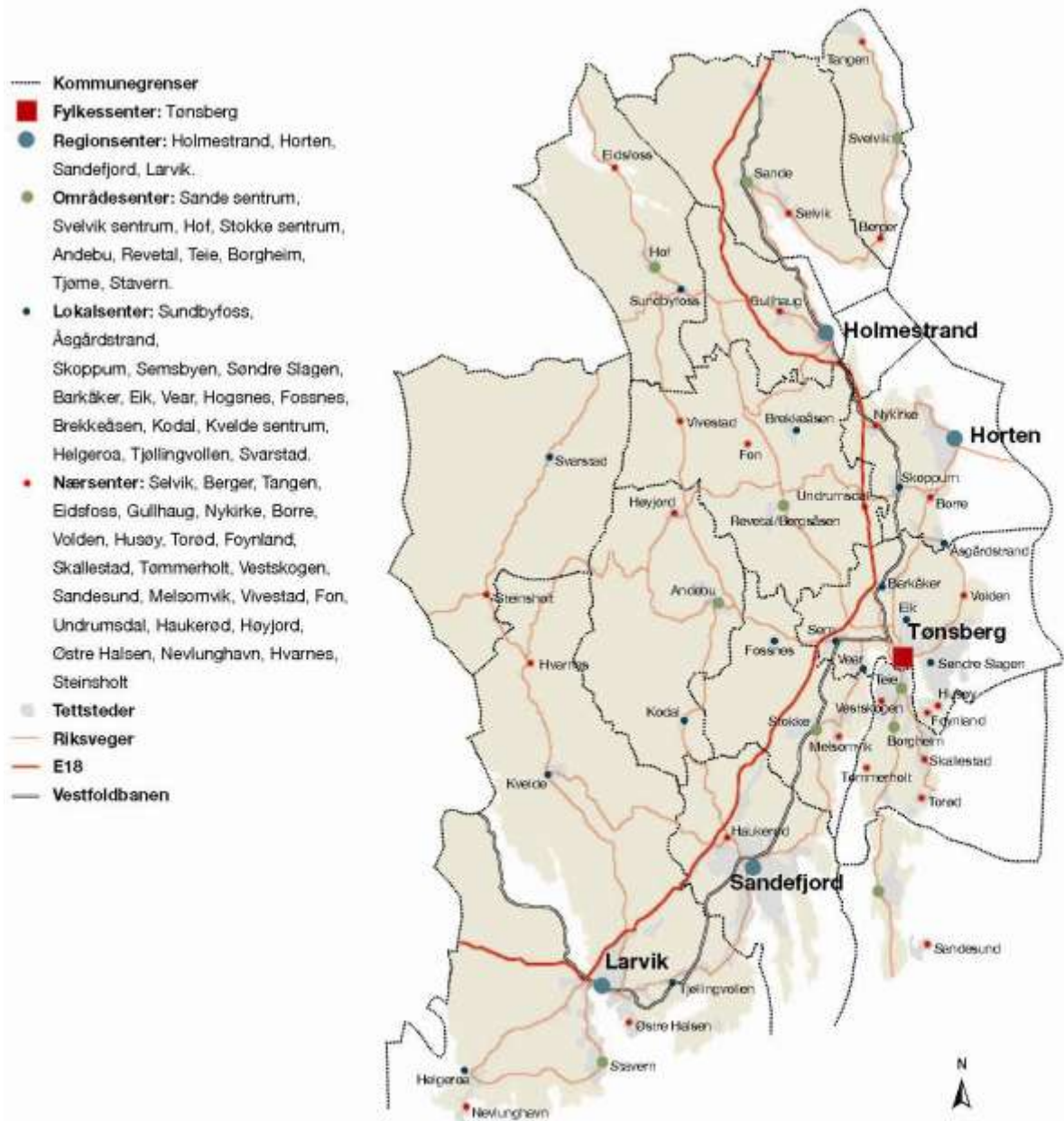
- Sentrumssoner
- Regionsentre og områdesentre
- Lokal- og nærsentre
- Andre områder for handel

Med handelsvirksomhet forstås handel i bygningsmessige enheter eller bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og/eller medlemskort for å få adgang. Som handel regnes også forretninger lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.

I et belte på 1 kilometer på hver side av E18 er det ikke tillatt å etablere eller utvide handelsvirksomheter. Unntak ønskes her som belyst for etableringen av IKEA. Nye arealer som transformeres til handel og som ikke samsvarer med de overordnede planmessige avklaringene, er i strid med handel og sentrumsplanen. Unntak gjøres for handelsetablering inntil 1000 m<sup>2</sup> totalt bruksareal (BRA). Etablering og/eller utvidelse på inntil 3000 m<sup>2</sup> BRA kan fravike krav om overordnet planmessig avklaring ut fra en skjønnsmessig vurdering av virkningen på senterstrukturen.

Innenfor sentrumssoner som defineres i de respektive kommuneplanenes arealdel eller i kommune(del)planer, kan det etableres:

- Fylkessenter
- Regionsenter
- Områdesenter



Figur 6: Kartskissen viser senterstrukturen i Vestfold og E18 gjennom fylket (Stokke 2009 s. 8).

Regional plan legger ikke begrensninger på omfanget av etableringer og utvidelser av handel i sentrumssoner. Det må likevel sørges for at sentrumssonene planlegges og tilpasses senterets rolle og funksjon. Senterne bør ligge nærmere enn 500 meter fra kollektivknutepunkt og/eller torg. I områder avsatt til lokalsentre og nærsentre tillates etablering av handelsvirksomhet med samlet BRA inntil 3000 m<sup>2</sup>. Utviklingen av lokalsentre og nærsenter skal tilpasse den generelle utviklingen på stedet. Målet er å dekke primærbehovet til beboerne i nærområdet og unngå unødig bilbruk. Andre områder for handel skal avsettes i



kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan i de enkelte kommuner. Slike områder skal være knyttet til byer og sentre i senterstrukturen, og tilpasses utviklingen for sitt nærmiljø. I forbindelse med etablering og utvidelse av eksisterende sentra er det krav om at det skal utarbeides analyser som skal inneholde en måling som angir hvordan reiselengden påvirker valg av handelssted.

Større kjøpesentra skal kun etableres eller utvides i samsvar med godkjent regional plan med retningslinjer for handelsetablering. Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre, dersom det etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålsbestemmelsen i rikspolitisk bestemmelse.

### *3.2.3 Regional plan for bærekraftig arealutvikling i Vestfold*

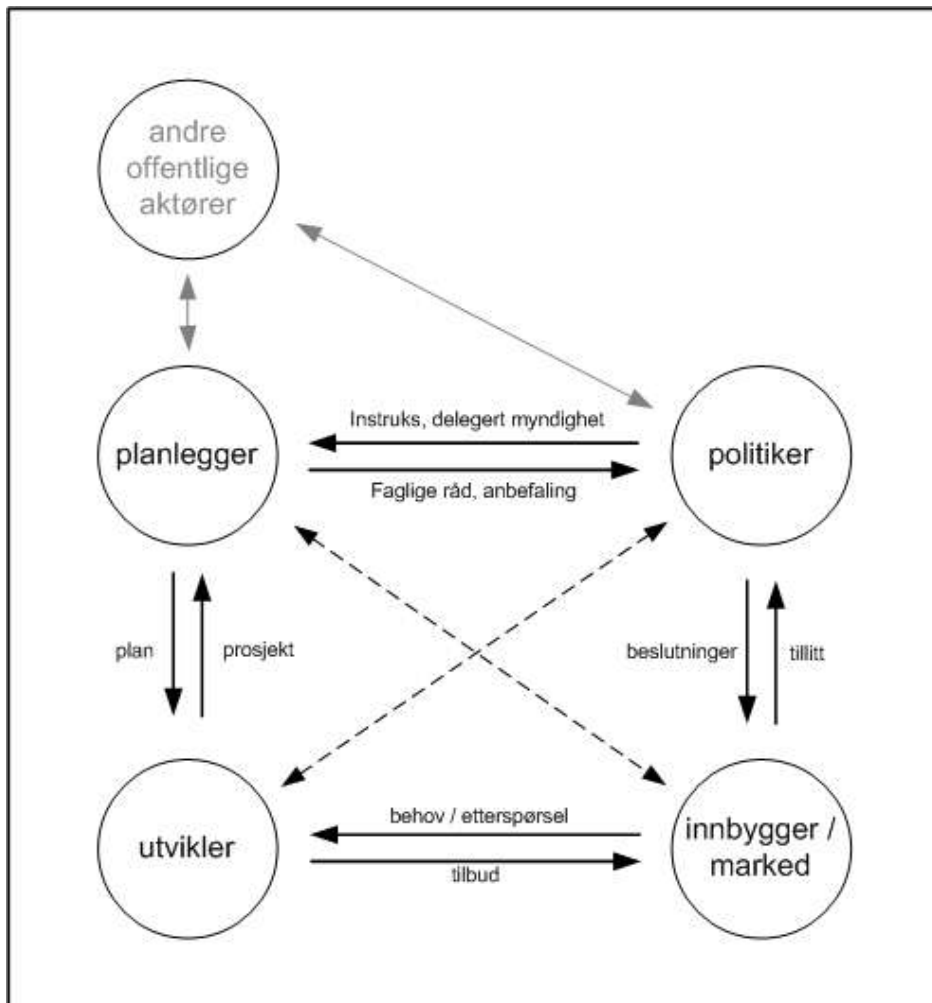
Vestfold fylkeskommune har en ny regional plan for bærekraftig arealutvikling under utarbeidelse. Prosessen har pågått i to år og forventes avsluttet i juni 2012. Et uttalt mål ved arbeidet er å styrke forutsigbarheten i arealforvaltningen på kryss av kommunegrensene i fylket. Det opplyste fylkesordføreren Per-Eivind Johansen (2011) under den årlige eiendomskonferansen i Vestfold den 23.11.2011.



Figur 7: Kart over Vestfold fylke hentet fra [www.gyldendal.no](http://www.gyldendal.no).

### 3.3 Aktører involvert i reguleringsprosessen

Aktørinteressene som deltar i beslutningsprosessen omkring regulering deles i fem forskjellige grupper: *politikere, planleggere, innbyggere, sektormyndigheter* og *utviklere* (Børrud 2005 s. 15; Nordahl 2009 s. 122). Partene opptrer i et gjensidig avhengighetsforhold illustrert ved figur 8.



**Figur 8: Aktørene i reguleringsprosessen (Børrud 2005 s. 15).**

Forut for politisk behandling av planforslag ligger det som oftest en lang og møysommelig prosess hvor eiendomsutviklere må sjonglere ulike hensyn for å tilfredsstille de berørte interesser, og redusere faren for etterfølgende motbør, innsigelse og/eller klage med uønsket utfall som resultat. Kunnskap om politiske omgivelser, politiske prosesser og hvordan man skal kommunisere med omgivelsene kan bidra til at utviklere når sine kommersielle mål (Groth & Holmlund 2008 s. 10-11).

Den primære kjernen i diskusjonen rundt et reguleringsinitiativ er (Børrud 2005 s. 51):

- *Lokalisering*; hvor og i hvilke omgivelser.
- *Program*; funksjoner, attraksjoner og symboler.
- *Utforming*; plassering, volumer, organisering av byggeriet og bidraget til teknisk infrastruktur

Fylkesmannen, fylkeskommunen, sektormyndigheter av typen Statens vegvesen, diverse privat personer, politikere, interesseorganisasjoner, konkurrenter og ikke minst planadministrasjonen i prosjektkommunen vil alle delta mer eller mindre aktivt før politisk organ avgjør arealreguleringsprosessen. Aktørene har som siktemål å fremme sine interesser på en måte som gjør at disse interessene blir ivaretatt i politiske fora. Bekymring for trafikkbelastning og medfølgende effekt på nære omgivelser kommer ofte særskilt godt til uttrykk ved handelsprosjekter.

### *3.3.1 Planadministrasjon*

Planadministrasjonen forestår den faglige administrasjon i plan- og byggesaker. Planmyndigheten er politisk forankret og styrt med politisk ansvar, men det er fagadministrasjonen som mottar og vurderer private reguleringsforslag som første instans. Prosjektinitiativ må vurderes opp i forhold til naboer, sektoretater, andre berørte og stedet for utbyggingen med tanke på flere ulike aspekter etter plan- og bygningsloven. Deretter fremstilles eventuell innstilling til politisk behandling.

Kommuneadministrasjonen består av menneskelige saksbehandlere, på godt og vondt. Begrenset rasjonalitet, som kan betegnes som en nedside ved et hvert menneske, preger også dem. Det er umulig å ha fullstendig rasjonell oversikt til enhver tid. Noe som kan medføre *mangelfull innsikt* som *press fra omgivelsene* og *personlig politisk agenda* kan være med på å forsterke (Henriksen 2000 s. 7).

### *3.3.2 Sektormyndigheter*

Statens Vegvesen, miljø- og vernemyndigheter vil ha sektorføringer i fokus ved vurdering av handelsprosjekter. Som eksempel vil veimyndighetenes planer, budsjetter, prioriteringer og føringer for samordnet areal- og transportplanlegging normalt spille inn, som en betydningsfull sektorinteresse.

### *3.3.3 Private interesser*

Naboer, velforeninger, konkurrenter, miljøvern-, jordvern- og andre organisasjoner kan skape utfordringer. Interessene kan få innflytelse gjennom opinionsdannelse, aksjoner, media- og pressgrupperinger. Omgivelsene fungerer som vakthunder.

### *3.3.4 Politikere*

Endelig avgjørelse faller til syvende og sist i en politisk forsamling. Det enten i et kommunestyre, fylkesting eller på øverste departementshold underlagt politisk ledelse. Viktigheten av å vinne politisk gunst er åpenbar. Har eiendomsutviklere oppklart floker relatert til de andre berørte aktørinteressene kan mye være gjort før politisk behandling (Groth & Holmlund 2008).

## **3.4 Risikotilnærming**

Strukturen i del 3.4.1 – 3.4.3 er inspirert av oppsettet til Hans Bendik Eriksen (2011 s. 35).

### *3.4.1 Risikoavdekkende virkemidler*

Det er nærliggende å anta at våre intervjuobjekter foretar en risikoavdekkende kartlegging opp mot sine handelsprosjekter. Bevisste analyser og virkemidler blir mest sannsynlig benyttet for å kunne identifisere omstendigheter som kan innvirke på den politiske planleggingsrisikoen. Hvordan stemningen er til den potensielle utbygningen blant politikere, planadministrasjon, naboer, velforeninger, verneorganisasjoner og sektorinteresser bør loddas.

Det kan opereres intuitivt ut fra erfaring og kjennskap til politiske og lokale forhold, skjematisk etter sjekklister eller strukturerte interessentanalyser. Uansett skal det gjøre utbygger i stand til å ta stilling til og håndtere politisk reguleringsrisiko. Identifisering av politisk usikkerhet bør foregå kontinuerlig fra tidlig prosjektfase. Fokuset og bevisstheten om denne risikoen burde vedvare gjennom hele gjennomføringen. I den tilknytning vil interessentanalyser kunne være hensiktsmessige å gjennomføre. Dette for å ta stilling til politiske utfordringer de involverte aktørene kan skape i reguleringsprosessen.

I analysen av interessenter:

- Identifiseres aktørene/ interessentene
- Etableres forståelse for deres interesser
- Fastsettes strategi for behandling av den enkelte interessent

#### *3.4.2 Risikoreduserende og risikoutnyttende virkemidler*

Av risikominimerende og risikoutnyttende alternativer for tilpassning kan tenkes alt fra dialog med planmyndighetene, lobbyvirksomhet mot politikere, forhandling med interesseorganisasjoner og sektormyndigheter, søken etter forståelse og støtte hos naboer og i media, strategier for valg av realiseringseiendom og tomteporteføljer.

Selektive strategier hvor reguleringsstatus spiller inn med unngåelse av, eller satsning på, profilerte og omstridte eiendommer kan man enkelt forestille seg. Det er rimelig å tro at jo mindre motstand og færre nødvendige vedtaksprosesser desto mer forutberegnlig blir reguleringsgangen.

IKEA har i Vestfold gått til anskaffelse av arealer på Danebu som godt overstiger det selskapet har behov for selv ved en eventuell etablering. Det kan være et resultat av en taktikk for gearing av politisk reguleringsrisiko. Dersom Miljøverndepartementet sender saken i retur til Vestfold fylkeskommune for ny vurdering, kan fylkestinget som ønsker etableringen velkommen åpne for et forenende handelssenter på Danebu. Slik imøtekommes konkurranseproblemet

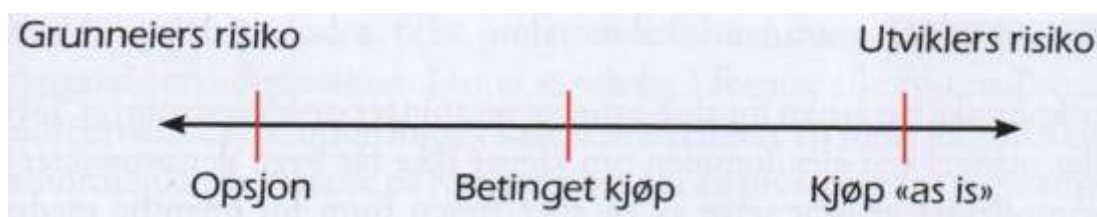
med resten av møbelbransjen. Blir det enden på historien sitter IKEA som grunneier i området fint i det, og kan sies å ha utnyttet politisk reguleringsrisiko. Det forutsatt den skisserte strategi og saksgang.

Porteføljeteori tilsier at risiko kan reduseres ved diversifiserte investeringer uten at avkastning på investert kapital blir skadelidende. Politisk reguleringsrisiko i et eiendomsprosjekt er i henhold til porteføljetekning ikke avgjørende, men hvordan risikoaspektet påvirker eiendomsutviklerens totale risiko er det betydningsfulle. Den systematiske risikoen i en portefølje utgjøres av makroøkonomiske forhold som påvirker i stort, og kan ikke elimineres. Derimot kan usystematisk risiko som er unik risiko ved det enkelte investeringsobjekt diversifiseres bort. Eiendom er en heterogen aktivaklasse med stor usystematisk risiko og høy stykkpris. Diversifisering ved investering i diverse eiendommer er dermed mulig, men det koster dersom det skal gjøres direkte i utviklingseiendom (Flåøyen 2008). Det å oppnå god diversifisert eksponering i utviklingsarealer er mest oppnåelig ved indirekte investering, for eksempel i eiendomsfond eller syndikater hvor x antall eiendomsprosjekter inngår.

### 3.4.3 Risikofordelende virkemidler

Politisk reguleringsrisiko kan fordeles gjennom bruk av ulike kontrakts- og organiseringsformer. Det være seg inngåelse av betinget kjøpsavtale på byggegrunn, opsjonsavtaler og/eller samarbeidskonstellasjoner med grunneier eventuelt andre investorer.

Frem til ferdigregulert prosjekt med utbyggingsavtale er den politiske risikoen stor. Erverves arealer ved opsjoner eller andre risikofordelende kontrakter først når tilfredsstillende regulering er godkjent, reduseres risikoen (Bjaaland & Nielsen 2009 s. 94).



Figur 9: Risikofordeling ved ulike kontraktsformer (Advokatfirmaet Wikborg 2009 s. 133).

### 3.4.4 Verdifastsettelse og prising av risiko

Risikotilnærming påvirker potensiell avkastning. Avkastningen skal forsvare den risikoen som påløper ved byggeriet. I tidligfase verdisetting benyttes estimater i verdivurderingen da det er umulig å fremskaffe helt sikre tall. Disse estimatene vil være mer eller mindre holdbare. Det bør tas utgangspunkt i erfaringstall og tilgjengelige markedstall, som må korrigeres etter skjønnsmessige aspekter ved det konkrete prosjektet. Avgjørende ved verdifastsettelsen av retail eiendom er utbyggingspotensialet som kan forventes, og hvilken leiepris som trolig kan oppnås i markedet.

**Tabell 1: Verdi- og kostnadsfremstilling i utvikling av handelseiendom som ”yielding properties” (Johansen 2010 s. 44).**

	Nr.	Variabel
<b>Kostnader ved utvikling</b>	1	Tomtekostnader
	2	Transaksjonskostnader knyttet til tomtekjøpet
	3	Tid - Fra kjøp av tomt til bygging - Byggetid - Fra ferdigstillelse til utleie/salg
	4	Finansieringskostnader
	5	Byggepotensialet (antall kvadratmeter)
	6	Byggekostnader
	7	Konsulenthonorarer
	8	Eiendomsmeglerhonorarer
	9	Markedsføringskostnader
<b>Verdi ved ferdig utvikling</b>	10	Leieinntekter
	11	Yield

Nåverdiberegning med veiet kapitalkostnad som diskonteringsrente kan gjennomføres for å undersøke om avkastningen på kapitalen er tilfredsstillende over tid. I kapitalkostnaden inngår en risikopremie for egenkapitalen som må basere seg på erfaring og skjønn. Plansystemets styringsmekanismer og hvordan myndighetene anvender sin reguleringsmyndighet vil påvirke risikopremien i økonomiske prosjektevalueringer i tidligfase eiendomsutvikling (Meel 2009 s. 88-91). Større risiko gir høyere premie.

---

Sensitivitetsanalyser kan utføres for å avdekke følsomheten i prosjekter for svingninger i ulike inputvariabler. Det kan være økonomiske konsekvenser av endringer i utleiepris, usikkerhet ved reguleringsutfall med utnyttelsesgrad og/eller kostnader ved utbyggingsavtale.

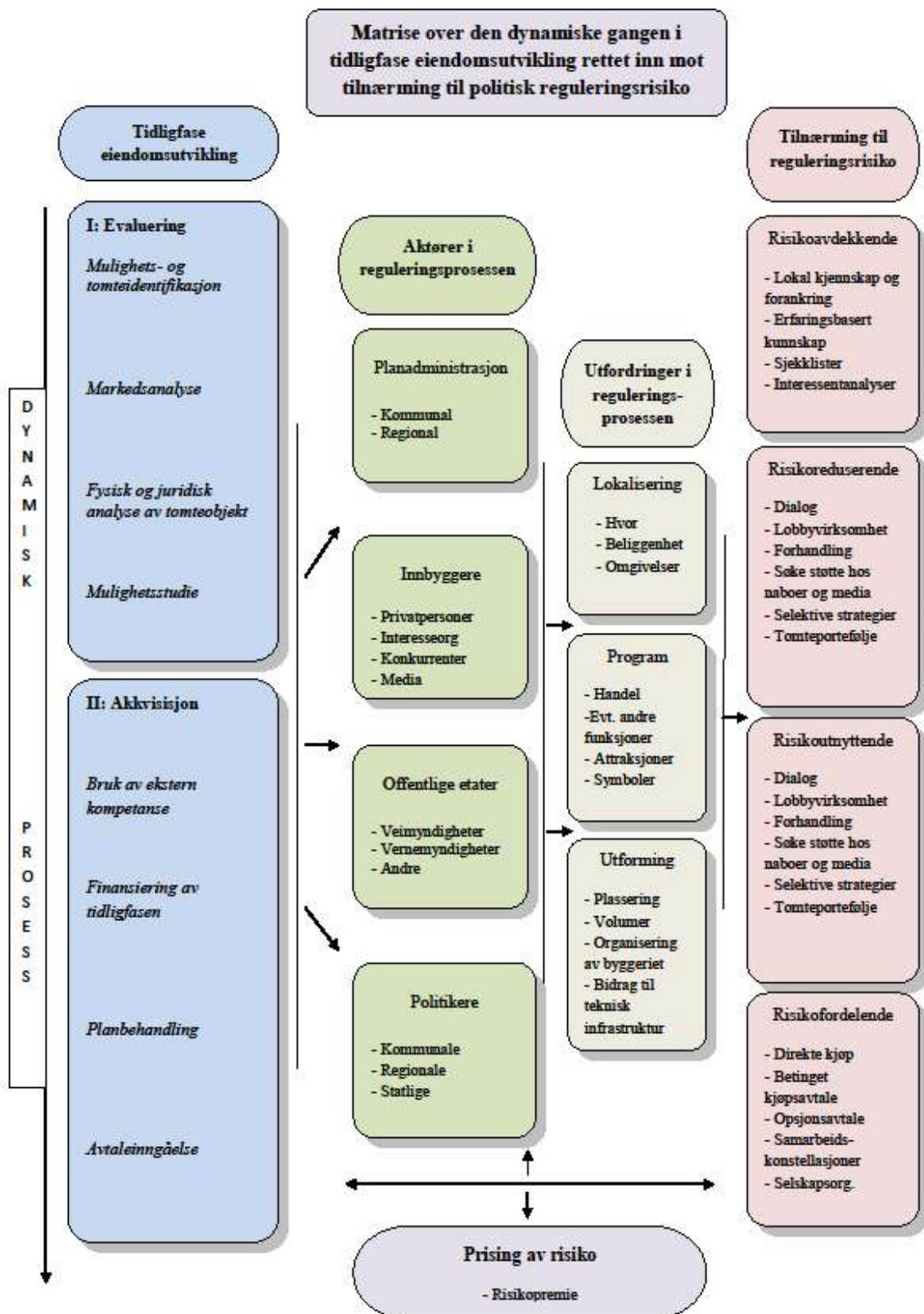
### **3.5 Analysemodellen**

I utarbeidelsen av analysemodellen ble gangen i eiendomsutvikling, slik fremstilt i del 2.2, supplert med britisk sekvensforskning (Birrell & Bin 1997) tilpasset norske forhold.

Den tidlige fasen av arealbasert utvikling har vi definert til å bestå av to hovedfaser; *evaluering* og *akkvisisjon* (Birrell & Bin 1997 s. 8). Evalueringsfasen består av de aktiviteter som innbefatter markedsanalyser og utviklingsvurderinger, som kulminerer i mulighetsstudier over ulike konsepter. Målet er å identifisere profittpotensialer og best utnyttelse. Akkvisisjon omfatter det å samle ressurser og klarlegge for realisering av et gitt prosjekt. Det inkluderer anskaffelse av rett på byggegrunn og tjenlig arealregulering. Fasene foregår dynamisk og ikke nødvendigvis stegvis i en bestemt rekkefølge.

Analyseapparatet er direkte vinklet inn mot reguleringsbehandlingen av private planinitiativ knyttet til handelsutvikling. Fra et utviklerperspektiv er analysemodellen bygget opp rundt de involverte aktørinteressene i reguleringsprosessen: *politikere, planleggere, innbyggere* og *sektormyndigheter* (Børrud 2005 s. 15; Nordahl 2009 s. 122). Apparatet er utarbeidet som en matrise over sekvensene i tidligfase eiendomsutvikling med fokus på håndtering av politisk reguleringsrisiko, ved *risikoavdekkende-, risikofordelende-, risikoreduserende-* og *risikoutnyttende* tilnærming. Prosessmodellen vil fungere som verktøy for strukturering av det empiriske materialet.





Figur 10: Analysemodellen.

Grunnsetningene som former modellen:

1. Forut for politisk behandling av reguleringsforslag ligger det ofte en lang og møysommelig prosess, hvor eiendomsutviklere må sjonglere ulike hensyn for å tilfredsstille berørte interesser og redusere faren for etterfølgende motbør, innsigelse og/eller klage.
2. Kjernen til diskusjon er prosjektinitiativets *lokalisering* (hvor og i hvilke omgivelser), *program* (funksjoner, attraksjoner og symboler) og *utforming* (plassering, volumer, organisering av byggeriet og bidraget til teknisk infrastruktur).
3. Økonomiske risikoavveininger foregår kontinuerlig.

#### **4.0 Risikohåndtering i praksis**

I del IV presenteres de empiriske funn i vår kvalitative studie av handelsutviklere i Vestfold opp mot forskningsspørsmålene. Tidligere empiriske undersøkelser fremstilles innledningsvis som introduksjon til funnene.

##### ***4.1 Tidligere empirisk forskning***

Berit Nordahl (2009 s. 120) har i en redegjørelse for reguleringsrisiko vist til en gjennomgang (Nordahl 2006 s. 323) av gjøremål innenfor planlegging av fem større boligutbyggingsprosjekter, hvor utbygger utfører langt flere planavklarende oppgaver før reguleringsforslag sendes til politisk førstegangsbehandling enn etter. Byggeprosjektene var nøye kalkulert med byggekostnader og inntektsmuligheter før oppstart av den politiske behandlingen.

Prosess før:

- Foretatt en mulighetsanalyse av eiendommen mht. marked, markedssvingninger og utbyggers egen kapasitet.
- Vurdert mulighetene som ligger i eiendommen i forhold til kommuneplaner og analyser av det politiske mulighetsrommet relatert til det spesifikke utbyggingsprosjekt.
- Finansiert erverv av eiendommen.

- Forhandlet frem kjøpsavtale- eventuelt opsjonsavtale.
- Avklart om man ønsker å gjennomføre arkitektkonkurranse eller sette ut parallelloppdrag til arkitekter.
- Gjennomført arkitektkonkurranse i de tilfellene utbygger ønsker det og kåret vinner(e).
- Kontrahert arkitektfirma for å videreutvikle prosjektideen (eventuelt den/de vinnende ideene) for å utforme et reguleringsforslag.
- Bearbeidet forslag fra arkitektfirma, tilpasset det til detaljer knyttet til alt fra topografi, grunnforhold etc. til sentrale politiske målsettinger i kommunen.
- Varslet naboer om planprosessen.
- Startet diskusjoner om betingelser for utbygging, herunder avgrensning av byggetrinn og rekkefølgebestemmelser i planen.
- Sendt ut foreløpig utkast med forespørsler om forhåndsuttalelser.
- Tilpasset planen til forhåndsuttalelsene.
- Gjennomført studier og utredninger om spesielle deltema (som ekstra undersøkelser av grunnforhold, støyproblematikk, luftproblematikk etc.).
- Gått igjennom forutsetninger for betingelser for kostnadssetting av felles tiltak og fordelt kostnadene mellom kommune, utbygger(e) og eventuelt statlige sektormyndigheter.
- Revidert reguleringsforslaget iht. konklusjoner fra ekspertutredninger.
- Sendt inn et foreløpig utkast til kommunen for skriftlig uttalelse.
- Revidert forslaget iht. uttalelsen.
- Oversendt reguleringsforslaget for endelig behandling.

**Nordahl (2009 s. 120) basert på Nordahl (2006 s. 323)**

Prosess etter:

- Utsending av reguleringsforslaget for offentlig ettersyn.
- Oppsummering av uttalelser og merknader til forslaget (oftest gjort av utbygger).
- Gjennomgang av uttalelser og merknader (utbygger i samhandling med kommunen) og avklaring av hvilke implikasjoner de skal få for forslaget.

- Forhandling med myndigheter som eventuelt har fremmet innsigelser og personer som har kommet med merknader.
- Revisjon av planforslaget iht. innsigelser, uttalelser, merknader etc.
- Avsluttende diskusjon om utbyggingsavtaler.
- Fremme revidert reguleringsforlag for politisk behandling.

**Nordahl (2009 s. 121) basert på Nordahl (2006 s. 324)**

Dette viser at det i arbeidet frem til politisk behandling nedlegges vesentlig med ressurser. Innsatsen vil en rasjonell eiendomsutvikler ha betalt for og nødvendig måtte anse som forgjeves. Nordahl (2009 s. 121) fremhever også en annen studie (Nordahl et al. 2007) av kommunal utbyggingspolitikk og hvordan utbyggere håndterer den risikoen som følger med endrede rammer for utforming. Løpende effekt med hensyn til kostnader ved utbygging og likeledes konsekvenser for inntektsmulighetene ble vurdert av utbyggerne i undersøkelsen.

Gitt at studiene til Nordahl er overførbare til utvikling av handelseiendom, og handelsutviklere veier sin tid og ressursbruk nøye, bør det kunne forutsettes at det foreligger en grundig risikoanalyse før omfattende tidligfasearbeid effektueres. Analysen av usikkerhet må for alle praktiske formål ta høyde for reguleringsrisiko. De krav, begrensninger, betingelser og muligheter som politisk behandling kan resultere i forventes det en inngående og kontinuerlig vurdering av.

#### ***4.2 Vår empiriske studie***

Studien har foregått i form av flere runder med kvalitative semi-strukturerte intervjuer av sentrale personer bak seks regionale eiendomsutviklingsselskaper i Vestfold. Fremtredende politiske planrisikofaktorer og hvordan disse faktorene typisk håndteres i praksis innenfor Vestfoldregionen, hva gjelder handelsutvikling har blitt kartlagt.

#### *4.2.1 Intervjuobjektene*

De studerte utviklingsselskapene er håndplukket som representative for den solide delen av eiendomsutviklingsbransjen i Vestfoldområdet. Samtlige av de seks forespurte aktørene stilte velvillig opp, mot at intervjuene ble anonymisert grunnet studiets tema.

Intervjuobjekt nr. 1: indirekte deleier (via konsernstruktur) og daglig leder i et selskap A, hvor en større detaljhandelskjede er med på eiersiden. Selskap A utvikler mindre til mellomstore forretningsprosjekter for salg til investormarkedet, i tillegg til noe boligfeltutbygging for salg til selvbyggere og entreprenører.

Intervjuobjekt nr. 2: indirekte hovedaksjonær (via konsernstruktur) og daglig leder i et prosjektutviklingsselskap B, hvor nok en større detaljhandelskjede er inne på eiersiden. Selskap B utvikler hovedsakelig handelsprosjekter supplert med noe bolig. Dette primært for salg til medeiende investorselskap som samarbeidspartner.

Intervjuobjekt nr. 3: eneeier (via konsernstruktur) og daglig leder i et eiendomsselskap C. Selskap C er en fleksibel utvikler hvor handelsprosjekter inngår i porteføljen.

Intervjuobjekt nr. 4: eiendomssjef i et selskap D. Selskap D utvikler fortrinnsvis nærings-/handelsprosjekter i en konkret kommune i Vestfold, men også bolig for å frigi kapital til handels- og næringsutvikling. Handelseiendom utvikles fra og til egen portefølje.

Intervjuobjekt nr. 5: indirekte hovedaksjonær (via konsernstruktur) og daglig leder i et eiendomsselskap E. Selskap E utvikler stort sett handel og bolig i by- og tettstedsprosjekter. Handelseiendom utvikles for salg til investormarkedet.

Intervjuobjekt nr. 6: eiendomssjef i et selskap F. Selskap F utvikler i første rekke fra egen eiendomsbase i en bestemt kommune i Vestfold. Det både til handel, kontor, annen næring og bolig. Handelseiendom utvikles fra og til egen portefølje.

#### 4.2.2 Intervjuprosessen

I forkant av hvert intervju ble alle informantene forelagt intervjuguiden. Det for å stimulere til forberedelse. Intervjuene ble gjennomført i informantens kontorlokaler utenom ett tilfelle hvor vi sto for lokaliteten. Samtlige intervjuer ble avholdt i perioden oktober – november 2011.

Det ble i intervjusituasjonene tatt utgangspunkt i ett eller flere eksempelprosjekt og eiendomsutviklernes generelle erfaringer. I vedlegg følger intervjuguiden som dannet mal for intervjuprosessen.

Notater ble tatt underveis og intervjureferat ble skrevet umiddelbart etter intervjuene. Anonymiserte møtereferater er arkivert elektronisk og er tilgjengelige med hensyn på etterprøvbarhet ved forespørsel (se kontaktinformasjon i vedlegg 2).

#### 4.2.3 Empiriske funn

Kildenes synspunkter når gjelder de aktuelle forskningsspørsmålene blir nedenfor gjengitt. Under de ulike problemstillingene vil intervjuene sammenfattes og kun relevante forhold bli belyst.

#### **Hvilke elementer består politisk reguleringsrisiko av i Vestfold?**

Intervjuobjektene karakteriserte politisk reguleringsrisiko i tidligfase eiendomsutvikling til å bestå av disse elementene: *de skjønnsmessige vurderingene* det er lagt opp til i retningsgivende lov- og planverk, *tidsaspektet ved planbehandlingen* og de ulike *aktørinteressene* som påvirker avveiningene og saksbehandlingstiden i reguleringsprosessen.

Lang saksbehandling som strekker seg over fylkes- og kommunevalg ble fremhevet som et forhold som utgjør stor politisk risiko. Det ble opplyst at planprosesser tar ett sted mellom to til ti år og at vinden fort kan snu over valgperioder. Inntrykket er at kommuner med skiftende politisk ledelse medfører en usikker planadministrasjon.

Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler finner vanligvis sin løsning gjennom forhandlinger. I de tilfellene enighet ikke oppnås er årsaken normalt den at offentlige myndigheter ikke ønsker planformålet virkeliggjort. Kun en av kildene i studien trakk frem eksempler om tendenser til uforutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Selskapet vedkommende representerer, føler de til tider møter uforholdsmessige krav til teknisk infrastruktur utenfor eget planområdet i sin hjemkommune. Forøvrig er det deres eneste store ankepunkt på planmyndigheten i kommunen hvor de opererer.

Informantene understreket at det er sterke politiske krefter i Vestfold, som kan og vil påvirke helt til spaden er satt i jorden. Realiteten er at man i praksis ikke har noe endelig prosjekt før rammetillatelse foreligger. Et intervjuobjekt fremholdt at det selv mellom rammetillatelse og igangsettelsestillatelse er reell risiko involvert.

Politisk risiko i fylket preges av et mangfold av interesser, og i for stor grad av maktmennesker hos planmyndigheten, ble det hevdet. Fagadministrasjonene driver blant annet også politikk ved at de påtar seg oppgaver og blander seg inn i omstendigheter som overhode ikke er relevante. Det er opplevd en rekke tilfeller med saksbehandlingsfeil i kommunene. Utviklerne nevnte flere forhold som viser at press fra politisk hold og/eller udyktighet har ført til planadministrative avgjørelser som er i direkte strid med lov- og planverk. Erfaring tilsier at et større antall personer i administrasjonens planutvalg er fordelaktig, da saksbehandlingen har hatt tendenser til å bli veldig personavhengig i enkelte kommuner.

Gjennomgående deles oppfatningen om at kompetansen innen offentlig planlegging løftes vekk fra lokalt nivå. Det ble av to informanter etterlyst mer tydelighet i arealplanene for å dempe usikkerheten i administrativ saksbehandling, som vurderes til å ha en tendens av å være lite kompetent og mangelfull, med regelmessige saksbehandlingsfeil. *"På generelt plan kjennetegnes administrative saksbehandlere i Vestfold av middelmådighet hvor tilsynelatende det viktigste er å komme hjem kl 15.00"*, hadde en av informantene inntrykk av. Feil forekommer uten at rådmannen går inn og overstyrer da det kun er *"pusekatter"* på toppen som ikke tør å ta i noe, påpekte vedkommende videre. Kilden hadde også en følelse av

---

å bli møtt med kommunismelignende holdninger; som innebærer at eiendomsutviklere som et utgangspunkt ikke skal tjene penger.

I henhold til unisone erfaringsbaserte betraktninger fra intervjuobjektene er det en kompetanseforskjell både administrativt og politisk i Vestfold. Det er erfart store forskjeller fra kommune til kommune med hensyn til politisk risiko:

- Larvik kommune har til nå blitt oppfattet som detaljstyrt og relativt tung å operere i. Plangangen oppleves som vanskelig. En av informantene opplyste at administrasjonen i nyere tid har blitt overstyrt av tidligere kontroversiell ordfører, og at enkelte selskaper har hatt forrang i ”køen”.
- Situasjonen i Sandefjord ansees som mer næringsvennlig, fleksibel og en bedre arena for eiendomsutvikling.
- Tønsberg fremstår som en storbykommune med lange prosesser og mange motkrefter som mobiliserer. Den etablerte handelsstanden står sterkt i Tønsberg kommune, sammen med krefter i administrasjonen. Eksempel på en ”konstruert” båndleggelse iscenesatt fra administrativt hold ble trukket frem av et intervjuobjekt. I saken ble byggesaksbehandling i tråd med reguleringsplan trenert og båndleggelse til veiarealer ”bestilt” fra saksbehandlernivå hos Statens vegvesen. Det i strid med nyere konsekvensutredning, veibudsjetter og de reelle planene til ledelsen i vegvesenet. Politisk planutvalg fikk til slutt klarhet i saksanliggende og overstyrte administrasjonen.
- I småkommuner gjør gjennomsiktighet og lokale hensyn at det kan være vanskelig å komme utenifra for å etablere handelseiendom. Den ”innfødte” kjøpmann i ”bygda” vernes ofte.

Generelt oppleves kommuner med stabilt politisk flertall, som Sandefjord og Nøtterøy, som mer forutsigbare arenaer for eiendomsutvikling. Makt hos fylket når det gjelder handel har den fordel at det i de fleste tilfeller blir noenlunde likhet for loven. Enkelte saker viser dog at fylkesadministrasjonen og politikerne ikke alltid er samstemte rundt lover og regler selv på regionalt plan, som for eksempel i IKEA-saken.



**Hvilke aktører påvirker politisk reguleringsrisiko i Vestfold?**

Informantene kjennetegnet reguleringsprosessen til å være sterkt preget av lokaldemokrati med sterke politiske krefter som kan og vil påvirke. Disse kreftene må håndteres.

*Det politiske miljøet og planadministrasjon* er naturligvis sentrale aktører i den forbindelse. Intervjuobjektene gjorde det klart at det er viktig å ha et godt forhold til den enkelte *administrasjon*, da saksbehandlere sitter tett på politikerne. Lokal kjennskap er her vesentlig for å skape trygghet i forholdet til fagadministrasjonen, som grunnlag for forhandling og dialog.

*Private interesser* fra naboer, interesseorganisasjoner, konkurrenter og media må tas seriøst ”up front” helt fra idéfasen, poengterte alle de intervjuede.

Erfaring tilsier at det tenderer til å være småting som skaper motstand hos nabointeresser. Ikke sjeldent sponses eksempelvis en tujahekk for å skjerme en nabo. Videre utgjør konkurrenter som kommer sent inn i planbehandlingen stadig en utfordring. De private interessene har demokratisk makt og kan ikke ignoreres. For å få til et samspill med de berørte private interesser må eiendomsutviklerne legge ned mye arbeid. Mediaomtale er av betydning for opparbeidelse av støtte eller som forhindring av ubegrunnede sensasjonsoverskrifter med negativt budskap. En av kildene har erfart kulturminne og fortidsminneforeninger som svært tidkrevende interesser.

*Sektorinteresser* ved fylkeskommunen og fylkesmannen påser at lov- og planverk blir opprettholdt, og er alltid delaktig som kontrollorgan. Delaktigheten gjelder også vegvesenet ble det markert. Erfaringsmessig er det god kompetanse og forutsigbarhet hos Statens vegvesen i Vestfold. Det klare hovedinntrykket er at forhandlingsklima er tilstedeværende og at det fungerer med faglig diskusjon. Det deltas hyppig i finansieringen av teknisk infrastruktur utenfor egne arealer, så lenge det konkrete prosjektet kan bære kostnadene. Oppfatningen er at de offentlige sektorene er hardest mot hverandre når det gjelder samtidighetskrav. Et av intervjuobjektene trakk frem en tung erfaring med vernemyndigheter som endte hos Miljøverndepartementet etter innsigelse knyttet til miljø og vern. Saken ble langdrøyd med påfølgende tidskostnader selv med støtte fra politikerstanden

---

hele veien. Prosessen førte til at det omtvistede prosjektet så vidt ble igangsatt tre år på "overtid", med sterkt fordyrede byggekostnader på grunn av stigning i prisene.

Fylkesmannen og fylkeskommunen er, som fortalt, alltid involvert og driver tilsyn. For handelsbestemmelsene i regional plan er tilsynet grunnleggende for at disse bestemmelsene skal overholdes. Hadde det utelukkende vært opp til kommunene ville det mer lempelig blitt gitt dispensasjon for "3 000 m<sup>2</sup> – grensen" og etableringsforbudet langs E18, understreket en kilde.

Det ble ikke overraskende fremhevet som avgjørende å være tett på *politikere* og *politiske grupperinger* lokalt. Der saksbehandlerapparatet låser seg må en søke politiske løsninger. Politisk ledelse kommunalt informeres alltid, man tar en prat og får her en følelse av hvilken vei det bærer. Lokal kjennskap og en viss lokal tillitt er påkrevd for å skape trygghet i forholdet til planmyndigheten og aktørinteressene generelt. Samarbeidsvilje og det å stille krav til offentlig planlegging ansees som maktpåliggende for å skape konstruktiv samhandling. Risiko ved venstrehåndsarbeid og kunnskapsløshet kan være utfordrende. Saksbehandlere og politikerne kan foreta forhastede vurderinger for eksempel preget av populisme. På den andre siden må en gå i seg selv når avslag kommer, erkjente utviklerne. Det ble i brorparten av intervjuene nevnt at en balanse er av viktighet og at det absolutt ikke bare er gunstig med ja fra planmyndigheten. Politisk risiko har en tosidighet for eiendomsbesitter og eiendomsutvikler. Trygghet til hva som kan skje i nær tilknytning til egen eiendom har sin verdi. I den sammenheng engasjerer eiendomsutviklerne seg i debatten rundt prosjekters dimensjoner og proporsjoner, samt revisjoner av overordnede arealplaner.

Deler av et hvert eiendomsutviklingsprosjekt blir til gjennom aktørinteressene som har makt til å påvirke. Det å hensynta aktørinteresser fra tidlig prosjektfase fremstår som en dyd av nødvendighet for de studerte virksomhetene.

**Hvordan identifiseres kommunal, regional og sentral forankret reguleringsrisiko?**

Informantene tilkjennega at risikoidentifisering i stor grad er basert på erfaring og lokal kjennskap. Hver og én av intervjuobjektene mener at en forståelse av nærområdet er en nøkkelfaktor for å holde seg aktiv og fungerende i et lokalt marked. Gjennom avisene og lokalt engasjement opparbeides og bevares lokalkunnskap og et bilde av det politiske miljøet. Verdien av å lese alt av lokalaviser i områdene der en er involvert ble verdsatt høyt, spesielt av en informant.

Mye arbeid nedlegges forut for politisk behandling. Det gjennomføres interessent-, handels- og trafikkanalyser for å kunne møte blant annet politisk reguleringsrisiko. I tidlig fase avholdes møter med planadministrasjon, politisk ledelse, sektorinteresser, private nabointeressenter, velforeninger og ulike involverte grupperinger. Dette er en betingelse og kvalitetssikring som gjøres løpende for å håndtere de aktuelle interessentene i reguleringsprosessen.

Forutsigbarheten i forhold til planer og aktørinteresser undersøkes kontinuerlig og grundig av praktikerne i studien. Våkenhet i hverdagen er uunnværlig. Alle informantene avdekker og arbeider fortløpende med aktørinteressene. ”Tett på-bånn gass- våken” er mottoet til en av kildene.

**Hvilke virkemidler benyttes for å håndtere politisk reguleringsrisiko på kommunalt, regionalt og sentralt plannivå?**

Lokalforankring med opparbeidelse av tillitsforhold gjennom orden og redelighet er en essensiell risikotilnærmende faktor, ble det konstatert. Det for å skape trygghet i forholdet til planmyndighetene og aktørinteressene generelt, som fundament for konstruktive dialoger og forhandlinger. Et godt samarbeidsklima med planadministrasjon og politikere ble trukket frem som avgjørende. Man må være flink til lobbyvirksomhet og kommunisere med de rette personer. Positiv gjenkjennelseeffekt av å være seriøse regionale/lokale aktører oppleves. Det er av relevans da tilliten til at en kan levere gode løsninger bør være tilstede. Et selskap opplever likevel at et velforankret og kjent selskapsnavn ikke alltid kan betraktes som en fordel. Til tider føles det som om gammel jantelov slår inn.

Eiendomsutviklerne legger på ulike måter selv, eller ved kompanjonger/ansatte, ned tid lokalt. Formelle og uformelle møteplasser hvor man deler kunnskap og engasjerer seg for å influere på arealutviklingen utnyttes. Det åpner dører for påvirkning. De intervjuede er aktive knyttet til revisjon av kommunale og regionale planer. Her er utviklerne alltid inne med innspill, men er nøytrale i forhold til politisk tilhørighet da vinden kan snu hvert fjerde år.

Gjennomtenkt aktivitet på sosiale arenaer sammen med god kontakt med media er betydningsfullt når en er lokal forretningsmann, ble det presisert. For eiendomsutvikling som en langsiktig virksomhet er det nødvendig.

Viten om hvordan og hva som kan reguleres er grunnleggende innen bransjen. Det ble vist til Sandefjord der Oslo-investorer kjøper eiendom uten kanskje helt å kjenne de lokale realiteter. Den utenlandske dagligvarekjeden Lidl og deres eiendomsanskaffelser i Norge ble stemplet som selve skrekkeeksempelet i den sammenheng.

Intervjuobjektene prøver å gjøre reguleringsprosessen så forutsigbar som mulig, og forankrer derfor primært planinitiativ i overordnede planer. Dersom det kan forhandles med de berørte aktører blir reguleringsgangen mer forutsigbar, da risikoen ligger i de interessene som legger føringer for den politiske avgjørelsen som skal tas. Administrativt skal det ikke innstilles negativt der planforslag er forankret i overordnet plan. Utfordringen er i slike tilfeller nettopp negative innstillinger eller omtale fra planadministrasjon og de berørte omgivelsene, som kan vippe politisk flertall. De fleste kildene forankrer nær sagt utelukkende nye planforslag i overordnet planverk. En informant viste til at fem av seks forankrede handelsprosjekter er godkjent innværende år, og at det siste prøves på ny i 2012 med nytt kommunestyre. Riktignok ble det av samme kilde understreket at det er umulig å gå helt klar av politisk risiko. Det kan derfor være påkrevd å selge ut prosjekter som spenner for langt ut i tid for å begrense tap og ressursbinding.

De intervjuede selskapene er alle aktivt ute, vier oppmerksomhet til, og behandler alle berørte parter tidlig så langt det er mulig. Informantene involverer de beste fagfolkene, interne eller eksterne, på alle nivå opp mot aktørinteressene. Dette som tiltak for at interessentene ikke skal komme på banen rett før politisk

---

behandling. En av kildene delte at det tilsynelatende er et ubetinget pluss om en anerkjent arkitekt er med på laget. Det illustrert med Larvik kommunes begeistring for prosjektene Niels Torp er involvert i. Med andre ord ble det antydnet at det er fornuftig å vurdere hvem som trekkes inn i prosjektering og utføring av prosjekter.

To av virksomhetene har alliert seg med kapitalsterke handelskonsern, og hovedsakelig spesialisert sitt virke som risikoreduserende tilnærming. Det bidras med lokalkunnskap slik at samarbeidspartner slipper fjernstyring. Ytterligere ett selskap produserer butikklokaler i samarbeid med større handelsaktører. Det indikerer at også storbybaserte tyngre virksomheter har en forståelse av lokalforankring og "know how" som essensielt ved utvikling av eiendom og handelseiendom spesifikt.

Butikkstørrelse i areal tilsvarende 800 - 1200 m<sup>2</sup> BRA per butikkprosjekt ansees som risikoreduserende, da etablering av nærbutikker i Vestfold er noe enklere nå enn tidligere.

Eiendomsprosjekter organiseres i egne AS. Direkte og betinget kjøpsavtale, samt opsjoner brukes som kontraktsarrangementer avhengig av risikoappetitt. Kontraktene er detaljerte, får vi informert. Saksgangen er utførlig spesifisert og veid med tanke på forutsetninger om endelig godkjent regulering og tidsfrister. Det er av stor betydning med profesjonalitet på grunn av renommé. Betinget kjøpsavtale anvendes primært av de fleste intervjuobjektene. I bindingstiden dekkes vanligvis eierkostnader.

For å sikre opsjonsavtale som forøvrig er indeksregulert, kan det utbetales ca. 50 000 -100 000 i opsjonspremie til grunneier. Langsiktige opsjonsavtaler i LNF-område benyttes sjeldent. Et mindretall av informantene anvender direkte kjøpsavtale noe som selvsagt reflekteres i kjøpesummen. Arealer anskaffes da etter en fornuftig pris ut ifra reguleringen på tomten. Samarbeidsaktører utenfor egen selskapstilhørighet tas med på eiersiden i prosjekter om påkrevd. To av selskapene utvikler stort sett fra egen eiet eiendomsbase. En av disse virksomhetene utvikler med 50 % delt eierskap i prosjekter hvor de er involvert utenfor egen hjemkommune.

Samtlige seks utviklingsselskaper har en base med prosjekter (opsjons/tomtebank) til enhver tid. I porteføljen inngår en eller to ”risikonøtter” hvor risiko tas utover normalen. Forankrede planer utfordres dersom muligheten vurderes som verdt å ta. For eksempel ved å innlemme et mindre tilstøtende område i et allerede etablert handelsareal. Her hviler det større politisk risiko.

Utviklerne sier heller nei takk til prosjekter med høy risiko enn å gamble. Det satses kun på risikoprosjekter i unntakstilfeller. Selskapene foretrekker kontantstrømgenererende utviklingseiendommer med lange kontrakter som gir fleksibilitet. En kilde uttrykte at det er ”dødfødt” for mindre selskaper å gå inn i risikoprosjekter som Ringdalsskogen og Hovlandbanen i Larvik. Dette med tanke på handelsutvikling slik som henholdsvis Steen & Strøm og Nordiske Handels Parker (NHP) har gjort.



Figur 11: Kart som plasserer Hovlandbanen og Ringdalsskogen i forhold til E18 og sentrum av Larvik, basert på kartgrunnlag fra [www.maps.google.no](http://www.maps.google.no).

---

Hovlandbanen er avsatt til bolig og Ringdalsskogen ligger regulert til industri i 1 kilometers beltet langs E18 med forbud mot handel. Her er det stor risiko involvert og slike case kan kun de store kapitalsterke konsernene begi seg inn på, mener intervjuobjektet.

### **Hvordan prises politisk reguleringsrisiko i tidligfase verdivurdering av handelseiendom?**

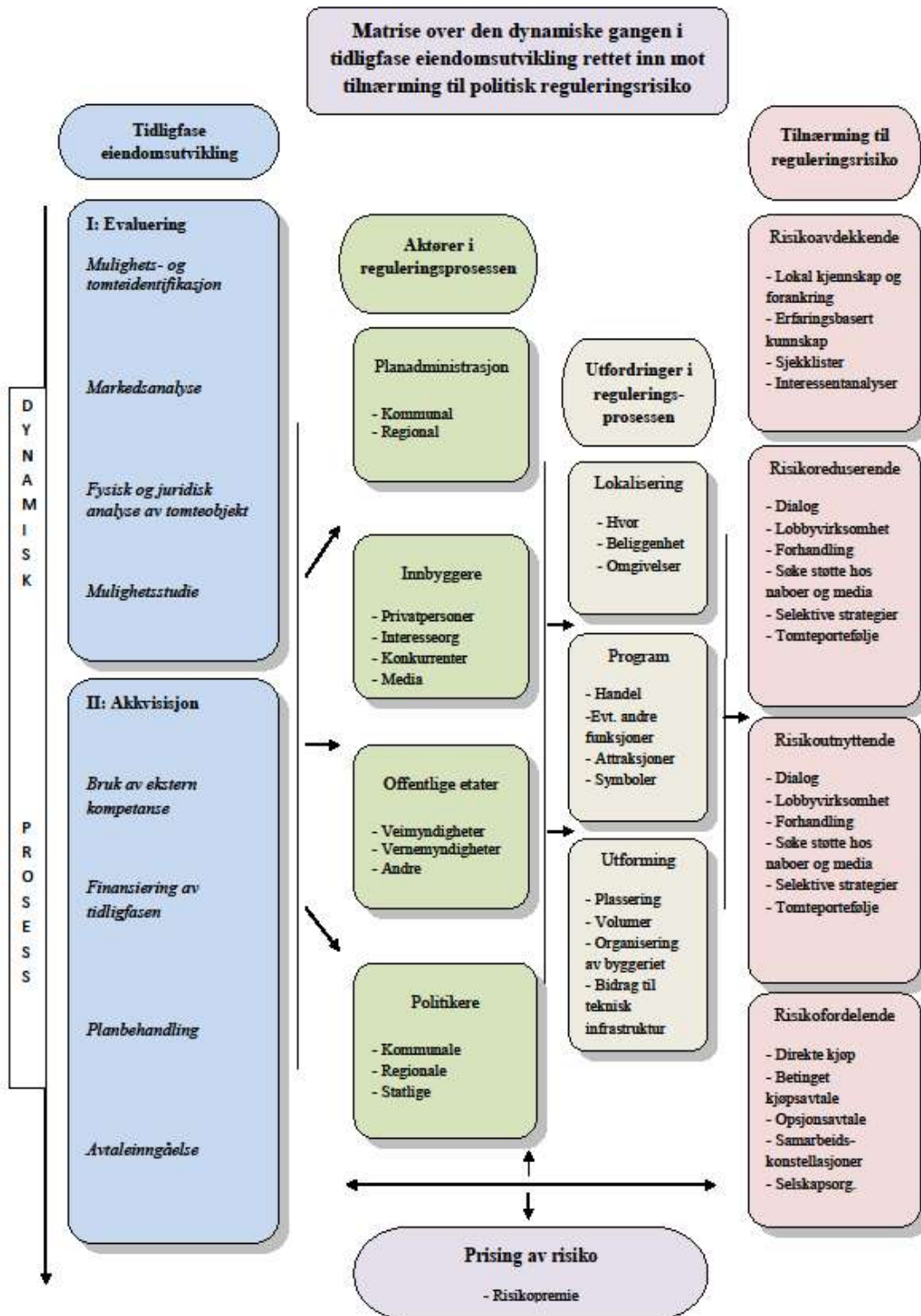
Risikotilnærming påvirker potensiell avkastning. Avkastningen skal forsvare risikoen som løpes. I tidligfase verdivurdering antas det at politisk reguleringsrisiko prises inn løpende etter hvert som innledende analyse og arbeid skrider frem. Det enten som del av risikopremien i nåverdiberegninger, verdianslag på tomtearealer eller i sensitivitetsanalyser. Avgjørende ved verdifastsettelsen av retail eiendom er utbyggingspotensialet, som kan forventes, og hvilken leiepris som trolig kan oppnås i etterspørselsmarkedet.

Da det er umulig å fremskaffe helt sikre tall i tidligfase verdsetting benyttes estimater i slike verdivurderinger. Det tas utgangspunkt i erfaringstall og tilgjengelige markedstall, som korrigeres etter skjønsmessige aspekter ved det konkrete prosjektet. Kostnader ved utbyggingsavtaler ansees i de fleste tilfeller som kalkulerbare. Andel politisk risiko i risikopremien settes av eiendomsutviklerne ved skjønn, tilpasset den bestemte verdivurdering av kontantstrømmer. Risikoen prises inn underveis i prosjektutviklingsprosessen med effekt på profittpotensialet.

Det er for de intervjuede utviklerne aktuelt å gi råtomtpris til grunneier, med tillegg av eventuell kostnadsdekning i båndleggingstiden for betingede kjøpskontrakter eller opsjoner. Dekningen av eierkostnader gjøres for å kompensere den kostnaden båndleggingen medfører for grunneier ved betinget avtale eller opsjonskontrakter. Kjøpsavtaler inngås for alle praktiske formål betinget, og i noen tilfeller som opsjoner. Opsjonspremie eller signeringsbonus tilsvarer ikke annet enn symbolske beløp. Enkelte går ubetinget "rett på grøten", noe som reflekteres i prisen.

### 5.0 Drøftelse og konklusjon

I denne avsluttende delen diskuteres og trekkes det slutninger basert på del IV. Det i henhold til avhandlingens problemstillinger og i forhold til analysemodellen.



Figur 12: Analyseapparatet.



### ***5.1 Politisk reguleringsrisiko i Vestfold***

Som del IV tilkjennera og den oppsummerende fremstillingen som følger i dette kapitlet konstaterer, så utgjør *aktørene i reguleringsprosessen* og deres formening om *lokalisering, program og utforming* utfordringer knyttet til politisk behandling av prosjektinitiativ i *tidligfase handelsutvikling*. På bakgrunn av *tilnærmingen til politisk reguleringsrisiko*, og en konstant vurdering av de politiske omstendighetene foretar utviklerne *prising av reguleringsrisikoen med effekt på profittpotensialet* i utviklingsprosjekter. Analysemodellen reflekterer denne dynamiske prosessen på en representativ måte.

#### *5.1.1 Elementene som utgjør*

Før kunne de studerte selskapene fremme reguleringsforslag selv om det ikke var dekning i *rikspolitiske retningslinjer, bestemmelser og i overordnede planer*. Det er nå nærmest umulig. Kommunen er fratatt makt i forhold til fylket i plansaker. Kommunale planer skal forankres i regionale vurderinger som igjen er påvirket av statlige signaler. Unntak forekommer, men da hviler innsigelsesfaren over den kommunalt vedtatte planen. Statlig nivå kobles inn ved innsigelse og vil da ha direkte innvirkning som avgjørelsesmyndighet. Makt hos fylket når gjelder handel har den fordel at det i de fleste tilfeller blir noenlunde likhet for loven, men IKEA- saken viser at fylkesadministrasjonen og politikerne ikke alltid er samstemte rundt lover og regler, selv på regionalt plan.

I utvalget av virksomheter er det en konsensus hva gjelder forankring av planinitiativ. Det arbeides primært i tråd med overordnede planer og planverket utfordres hovedsakelig med aktivt arbeid og innspill ved revisjon av kommunale og regionale arealplaner. Med det bakgrunnsbildet definerer informantene politisk reguleringsrisiko i tidligfase eiendomsutvikling til å bestå av disse elementene: *de skjønnsmessige vurderingene* det er lagt opp til i retningsgivende lov- og planverk, *tidsaspektet ved planbehandlingen* og de ulike *aktørinteressene* som påvirker avveiningene og saksbehandlingstiden i reguleringsprosessen. Lang saksbehandling som strekker seg over fylkes- og kommunevalg ble fremhevet som et forhold som utgjør stor politisk risiko.

Intervjuobjektene understreket at det er sterke politiske krefter som kan og vil påvirke ved utvikling av handelseiendom i Vestfold. Politisk reguleringsrisiko preges av et mangfold av interesser og i for stor grad av maktmennesker hos planmyndigheten, ble det hevdet. Utviklerne viste til flere eksempler hvor press fra politisk hold og/eller udyktighet har ført til planadministrative avgjørelser som er i direkte strid med lov- og planverk. Erfaring tilsier at et større antall personer i administrasjonens planutvalg er fordelaktig, da saksbehandlingen har hatt tendenser til å bli veldig personavhengig i enkelte kommuner.

Gjennomgående deles oppfatningen om at kompetansen innen offentlig planlegging ofte løftes vekk fra lokalt nivå. To informanter vurderer administrativ saksbehandling i Vestfold til å ha en tendens av å være svært lite kompetent og mangelfull. En informant satt med en følelse av å bli møtt med kommunismelignende holdninger.

I henhold til unisone erfaringsbaserte betraktninger er det erfart store forskjeller fra kommune til kommune i Vestfold, med hensyn på politisk risiko:

- Larvik kommune har til nå blitt oppfattet som detaljstyrt og relativt tung å operere i. Plangangen oppleves som vanskelig.
- Situasjonen i Sandefjord ansees som mer næringsvennlig, fleksibel og en bedre arena for eiendomsutvikling.
- Tønsberg fremstår som en storbykommune med lange prosesser og mange motkrefter som mobiliserer. Den etablerte handelsstanden står sterkt i Tønsberg kommune, sammen med krefter i administrasjonen.
- I småkommuner gjør gjennomsiktighet og lokale hensyn at det kan være vanskelig å komme utenifra for å etablere handelseiendom.

Generelt oppleves kommuner med stabilt politisk flertall som mer forutsigbare eiendomsutviklingsarenaer. Oppfatningene rundt de ulike kommunene i Vestfold er samstemt. Da de seks kildene speiler den regionale eiendomsutviklingsbransjen godt, bør rangeringen kunne antas å reflektere inntrykket som råder blant den etablerte utviklerstanden i fylket.

### 5.1.2 Aktørene som påvirker

Informantene karakteriserte reguleringsprosessen til å være sterkt preget av lokaldemokrati med sterke politiske krefter som kan og vil påvirke. Kraftene må håndteres. De aktørene som influerer politisk reguleringsrisiko i Vestfold omfattes av samlebetegnelsene: *politikere, planleggere, innbyggere og sektormyndigheter*:

- *Det politiske miljøet og planadministrasjon* er naturligvis sentrale aktører i den forbindelse. Intervjuobjektene gjorde det klart at det er viktig å ha et godt forhold til den enkelte *administrasjon*, som grunnlag for forhandling og dialog, da saksbehandlerne sitter tett på politikerne.
- *Private interesser* fra naboer, interesseorganisasjoner, konkurrenter og media må tas seriøst ”up front” helt fra idéfasen poengterte alle de intervjuede. Interessene har demokratisk makt og kan ikke ignoreres. For å få til et samspill med de berørte private interesser må det legges ned betraktelig med innsats.
- *Sektorinteresser* påser at lov- og planverk blir opprettholdt og er som kontrollorgan alltid der. Forhandlingsklimaet med Statens vegvesen i fylket betegnes som godt.
- Det ble ikke overraskende fremhevet som avgjørende å være tett på *politikere og politiske grupperinger* lokalt. Der saksbehandlerapparatet låser seg må man søke politiske løsninger. Politisk ledelse kommunalt informeres alltid, man tar en prat og får en følelse hvilken vei det bærer.

Lokal kjennskap og en viss lokal tillit er elementært for å skape trygghet i forholdet til planmyndigheten og aktørinteressene generelt. Deler av handelsprosjektene blir til gjennom disse interessene som har makt til å påvirke. Det å håndtere aktørinteresser, i reguleringsprosessen, løpende fra tidlig fase ble trukket frem som en dyd av nødvendighet.

### *5.1.3 Identifisering*

”Tett på- bønn gass -våken” er mottoet til en av kildene.

For å ta stilling til og håndtere politisk reguleringsrisiko foretar eiendomsutviklerne i ustrakt grad en risikoavdekkende kartlegging i tidligfasen av handelsprosjekter. Det gjøres kontinuerlig forut for politisk behandling og det nedlegges vesentlige ressurser i dette arbeidet.

Intervjuobjektene tilkjenner at risikoidentifiseringen i stor grad er basert på erfaring og kunnskap. Hver og én av intervjuobjektene mener at en forståelse av nærområdet er en nøkkelfaktor for å holde seg aktiv og fungerende i et lokalt marked. To av selskapene har nasjonale handelsaktører med på eiersiden og utvikler eiendom for dem. Ytterligere ett selskap produserer butikklokaler for et knippe større handelskonsern. Det indikerer at også storbybaserte tyngre virksomheter har en forståelse av lokalforankring og ”know how” som essensielt ved utvikling av eiendom og handelseiendom spesifikt.

### *5.1.4 Tilnærming*

Lokalforankring med opparbeidelse av tillitsforhold gjennom orden og redelighet er en essensiell risikotilnærmende faktor, ble det konstatert. Utviklerne legger på ulike måter selv eller ved kompanjonger/ansatte som representanter, ned tid lokalt. Det åpner dører for påvirkning. Informantene involverer de beste fagfolkene, interne eller eksterne, på alle nivå opp mot aktørinteressene. Man må være flink til lobbyvirksomhet og kommunisere/forhandle med de rette personer. Positiv gjenkjennelseeffekt av å være en regional/lokal aktør oppleves jevnt over.

Handels-, trafikk og interessentanalyser benyttes for å kunne håndtere risiko ”up front” i reguleringsprosessen. Alle de intervjuede selskapene er aktivt ute og vier oppmerksomhet til og behandler alle berørte parter tidlig så langt det er mulig. Dette som tiltak for at aktørinteresser ikke skal komme på banen rett før politisk behandling.

Intervjuobjektene prøver å gjøre reguleringsprosessen så forutsigbar som mulig og forankrer derfor primært planinitiativ i overordnede planer. De er videre aktive knyttet til revisjon av kommunale og regionale arealplaner. Utviklerne er nøytrale i forhold til politisk tilhørighet, da vinden kan snu hvert fjerde år. Det ble i brorparten av intervjuene nevnt at en balanse er av viktighet og at det absolutt ikke bare er gunstig med ja fra planmyndigheten. Politisk risiko har en tosidighet for eiendomsbesitter og eiendomsutvikler. Trygghet til hva som kan skje i nær tilknytning til egen eiendom har sin verdi. I den sammenheng engasjerer eiendomsutviklerne seg i debatten rundt prosjekters dimensjoner og proporsjoner.

To av virksomhetene har alliert seg med et kapitalsterkt konsern og hovedsakelig spesialisert sitt virke som risikoreduserende tilnærming. Butikkstørrelse i areal tilsvarende 800 - 1200 m<sup>2</sup> BRA per butikkprosjekt ansees som risikoreduserende, da etablering av nærbutikker i Vestfold er noe enklere nå en tidligere.

Prosjekter organiseres i egne AS. Direkte og betinget kjøpsavtale, samt opsjoner brukes som kontraktsarrangementer avhengig av risikoappetitt:

- Betinget kjøpsavtale anvendes primært av de fleste intervjuobjektene.
- For å sikre opsjonsavtale som forøvrig er indeksregulert, kan det utbetales ca. 50 000 - 100 000 i opsjonspremie til grunneier. Langsiktige opsjonsavtaler i LNF-område benyttes sjeldent.
- Et mindretall av informantene anvender direkte kjøpsavtale, noe som selvsagt reflekteres i kjøpesummen.
- Samarbeidsaktører utenfor egen selskapstilhørighet tas med på eiersiden i prosjektene om påkrevd.

Samtlige seks utviklingselskaper har en base med prosjekter (opsjons/tomtebank) til enhver tid. Utviklerne sier heller nei takk til prosjekter med høy risiko enn å gamble. Det satses kun på risikoprojekter i unntakstilfeller. De studerte representantene for eiendomsutviklingsbransjen i Vestfoldområdet er alle voksne mennesker i 50-årene, som tenker langsiktig i sin virksomhet. Tidsperspektivet går utover deres normerte pensjonsalder.

### *5.1.5 Prising*

Andel politisk risiko i risikopremien settes kontinuerlig ved skjønn tilpasset den løpende verdivurderingen av kontantstrømmer i tidligfase utvikling. Utgangspunkt tas i erfaring som korrigeres etter skjønnsmessige aspekter ved det konkrete prosjektet. De krav, begrensninger, betingelser og muligheter som politisk behandling kan resultere i, blir vurdert grundig. Utbyggerne vurderer løpende effekten med hensyn til kostnader og inntekter. Kostnadene ved utbyggingsavtaler ansees i de fleste tilfeller som kalkulerbare.

### *5.2 Oppsummerende slutninger*

En samarbeidslinje med det offentlige anser intervjuobjektene i studien som grunnleggende ved eiendomsutvikling som en seriøs og langsiktig virksomhet. Etablering av dialog og samhandlingsklima gjør det politiske bildet mer håndterlig, slik at usikkerheten rundt tid og de skjønnsmessige vurderinger som utgjør politisk reguleringsrisiko blir mer forutsigbar. Lokalforankring, lokal kunnskap og et godt lokalt rykte fremheves som essensielt for å etablere en plattform for samspill med de involverte aktørene i reguleringsprosessen. Det har store nasjonale selskaper tilsynelatende også tatt innover seg ved å inngå lokaleallianser. Flere av de regionale informantene vi har intervjuet arbeider i kompaniskap med større handelsvirksomheter som deres lokale alibi. Erfaringsbasert kunnskap, og en forståelse for de regionale og kommunale realiteter, virker til å være forutsetning nummer én for å kunne håndtere politisk risiko i planprosessen. Man må være kjent med det politiske landskapet.

Eiendomsaktørene til gjenstand for vår analyse fremmer primært ikke reguleringsforslag før arealer er avsatt til utbyggingsformål i regional- eller kommunalplan. Samtlige selskaper tar tidlig kontakt med kommuneadministrasjonen for å kartlegge de offentlige forutsetninger, og for å lodde stemningen politisk. Konsulenter, arkitekter og andre medhjelpere som kommunen og sektormyndigheter er komfortable med benyttes. Det tenkes nøye gjennom usikkerhetsmomenter, hvor politisk reguleringsrisiko med tidskostnader er et fokusområde. Da risikoen er høy frem til regulert tomt med utbyggingsavtale

---

foreligger, erverves tomtegrunn ved betinget kjøpsavtale eller subsidiært en opsjonskontrakt når reguleringen er godkjent. To av selskapene supplerer med å gå ”rett på grøten” med ubetingede kontrakter.

Eiendomsutviklerne i studien er svært opptatt av å komme til planmyndigheten med muligheter. Det sier seg selv at et prosjekt som serverer løsninger fremfor å presentere ytterligere problemer lett blir mer spiselig. Selskapene er klar over de omgivelsene planadministrasjon og politikere opererer i med press fra ulike kanter. Politikere er folkevalgte og har et ry og rykte å opprettholde i så måte ovenfor lokalbefolkningen. Den faglige administrasjonen er presset fra politisk hold og havner fort i en skviset situasjon mellom profesjon, politikere og utbyggere. Det legges derfor betydelig vekt på å håndtere alle tungtveiende aktørinteresser tidlig, opp mot planbehandlingen. Nærmiljøet med naboer tas med i prosjekter fra første stund, sammen med planadministrasjon og politikere. God dialog i disse relasjonene fremheves som vitalt for et vellykket prosjekt.

Vår oppfatning basert på det gjennomførte studiet er at forutsigbarheten i reguleringsprosessen med hell kan styrkes. For fellesskapet er det en fordel at det offentlige fremstår mer samlet og dynamisk. Det slik at de som faktisk former våre byer ledes inn i et mulighetsområde hvor eiendomsbransjen kan være fleksible og nyskapende i forhold til fremtidens by- og tettstedsutvikling.

Et inntrykk intervjuobjektene formidlet var at faglig kompetanse altfor ofte løftes vekk fra lokal planlegging. Forbedringspotensialer i hvordan det reguleres og bygges er helt klart tilstede, sett fra et kvalitativt ståsted (Fon Klyve et al. 2011). Behandlingen av privatinitierte planforslag kan fort bli for personavhengig og det med negative samfunnsmessige følger. Kommunikasjonen mellom privat eiendomssektor og planmyndighetene bør få en styrket kvalitativ samhandlingsplattform, for å heve de potensielt gode forslagene som trenger bearbeiding. Dette fordrer kompetanse og samarbeidsevne på begge sider av bordet. Medfølgende konsekvens vil være at effektiviteten i møte mellom offentlig planlegging og private utviklere heves. En hovedforutsetning for å få til dette er at det offentlige tar innover seg de økonomiske betraktninger og det risikobildet som hefter ved eiendomsutvikling i praksis. Det for bedre å forstå, og

---

rasjonelt utnytte det handlingsrommet som faktisk eksisterer ved den private prosjektbaserte arealutviklingen til samfunnets beste.

Målet ut ifra et overordnet samfunnsøkonomisk ståsted er kontinuerlig å utvikle og skape effektive institusjoner som både ivaretar hensynet til verdiskapning, kvalitativ utvikling, miljø og vern av andre viktige ressurser. Det er rom for kvalitetsforbedring i arealreguleringssystemet, og styrket fokus på hva man kan få til, eksisterende lovverk, markedet og eiendomsforhold tatt i betraktning. Planmyndighetene bør som koordinerende sektor lede vei.



## Vedlegg 1: Intervjuguide

Hovedproblemstilling i vår studie:

**På hvilken måte identifiseres, styres og verdsettes politisk reguleringsrisiko i tidligfasen ved utvikling av handelsarealer blant eiendomsutviklere i Vestfold?**

Underproblemstillinger:

- **Hvilke elementer består politisk reguleringsrisiko av?**
- **Hvilke aktører påvirker politisk reguleringsrisiko?**
- **Hvordan identifiseres kommunal, regional og sentral forankret reguleringsrisiko?**
- **Hvilke virkemidler benyttes for å håndtere politisk reguleringsrisiko på kommunalt, regionalt og sentralt plannivå?**
- **Hvordan prises politisk reguleringsrisiko i tidligfase verdivurdering av handelseiendom?**

Intervjuobjekt: **Anonymisert**

### 1) Informasjon om utvikler

- a) Generell selskapsinformasjon
- b) Spesielt om selskapet som handelsutvikler (*konkret om type prosjekter/kompetansefelt*)

### 2) Politisk planbehandlingsrisiko

- a) Hvilke elementer består politisk reguleringsrisiko av etter deres erfaring fra Vestfold?

- Hva utgjør politiske usikkerhetsfaktorer ved planbehandling etter plan- og bygningsloven for dere?

*(For eksempel saksbehandlingstid, krav til utredninger, regulerings- og rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtale, innsigelse med påfølgende utsettelse av endelig planutfall med mer)*

b) Hvilke aktører føler dere påvirker politisk reguleringsrisiko i Vestfoldregionen?

(For eksempel:

- *planadministrasjon*
- *private interesser (naboer, interesseorganisasjoner, konkurrenter)*
- *sektor interesser (kommunale, regionale, statlige)*
- *politikere/politiske grupperinger (kommunalt, regionalt, sentralt))*

c) Bruker dere noen bevisst fremgangsmåte for å identifisere reguleringsrisiko på kommunalt, regionalt og sentralt nivå?

(For eksempel *interessentanalyser*)

d) Hvilke tilnærming benytter dere for å håndtere den risikoen som materialiseres ved politisk planbehandling?

- Hvordan **fordeles** eventuelt risikoen med andre aktører?

(For eksempel ved *opsjonsavtale og/eller diverse kontrakts- og organiseringsformer med grunneier eller andre*)

- Hvordan **reduseres** eventuelt risikoen?

(For eksempel ved *tomteporteføljer, lobbyvirksomhet, tilpassing av prosjektutforming til berørte aktører*)

- Hvordan **utnyttes** eventuelt risikoen?

(For eksempel ved *investeringsstrategi, tomteporteføljer, lobbyvirksomhet*)

e) Hvordan priser dere politisk reguleringsrisiko i tidligfase verdifastsettelse av handelseiendom?

(For eksempel:

- *I beregning av hva dere er villige til å betale for aktuelle tomtearealer*
- *I fastsettelse av risikopremie for egenkapitalen hvor nåverdiberegninger foretas med en veiet kapitalkostnad som diskonteringsrente*
- *I direkte fradrag som kostnader i økonomiske kalkyler*)

## **Vedlegg 2: Kontaktinformasjon for intervjureferater**

Anonymiserte referater fra de kvalitative semi-strukturerte intervjuene gjennomført i denne studien fås tilsendt ved henvendelse til:

**Christian Svarstad**

928 38 308

[christian.svarstad@live.no](mailto:christian.svarstad@live.no)

eller

**Magnus Fon Klyve**

976 62 225

[mfklyve@gmail.com](mailto:mfklyve@gmail.com)

---

## Referanser

- Advokatfirmaet Wikborg, R. c. (2009). Direkte eller betinget kjøp. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 130-144. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Birrell, G. & Bin, G. S. (1997). The UK property development process: its phases and their degree of importance to profitability. *Cutting Edge 1997*. London: The Royal Institution of Chartered Surveyors: Centre for property development and management.
- Bjaaland, M. R. & Nielsen, J.-E. (2009). *Eiendomsprosjekter*. Oslo: Cappelen akademisk forl. 270 s.
- Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Doktorgradsavhandling. [Oslo]: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Institutt for urbanisme og landskap. 322 s.
- Eriksen, H. B. (2011). *Risiko ved akkvisisjon av potensiell utviklingseiendom*. Mastergradsavhandling. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging. 73 s.
- Flåøyen, L. (2008). Porteføljetenkning for eiendomsbransjen. *Eiendomsutvikleren*, 1 (1): s. 7.
- Fon Klyve, M., Hansen, G. H., Berg Awan, M. Y., Ringerud Nyhuus, M. & Svarstad, C. (2011). Boligutvikling og bykvalitet; Prosjektevaluering av Løren Torg i Oslo. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Forskrift om konsekvensutredninger. (2009). *Forskrift om konsekvensutredninger av 26. juni 2009*. Lest 01.10.2011 fra: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20090626-0855.html>.
- Geltner, D. M., Miller, N. G., Clayton, J. & Eichholtz, P. (2007). *Commercial real estate analysis & investments, second edition*. Mason, USA: South-Western CENGAGE Learning. 848 s.
- Groth, M. & Holmlund, A. (2008). Politisk risiko ved eiendomsutvikling: Vil politikerne stoppe dine byggeplaner? *Eiendomsutvikleren*, 1 (2): s. 10 -11.
- Hegstad, E. (2007). Eiendomsregistrering og økonomisk utvikling. I: Ravna, Ø. (red.) *Areal og eiendomsrett*, s. 223-238. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, E. R. (2000). *Noen prinsipielle betraktninger om politisk risiko i en velferdsstat*. Arbeidsnotat, b. nr 54/2000. Bergen: SNF. 21 s.
- Jensen, R. H. (2009). Forhandling med planmyndighet. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 96-107. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Johansen, J. A. (2010). *Styring og verdsetting av usikkerhet i tidligfasen i eiendomsutviklingsprosjekter*. Mastergradsoppgave. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging. 90 s.
- Johansen, P.-E. (2011). *Regional plan for bærekraftig utvikling i Vestfold*. Eiendomskonferansen i Vestfold 2011 i regi av DNB 23.11.2011, DNBS Finanssenter i Tønsberg.
- Joys, C. (2010). *Byutvikling - en risikosport*. Foredrag av Avantor AS ved Christian Joys 20.10.2010, Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992*. Lest 01.09.2011 fra: [http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19920925-107.html&emne=KOMMUNELOV\\*&&](http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19920925-107.html&emne=KOMMUNELOV*&&).

- Kristoffersen, Ø. R. (2008). Forutsigbarhet i reguleringsaker.  
*Eiendomsutvikleren*, 1 (2): s. 7.
- Mayer, C. & Somerville, C. (2000). Land use regulations and new constructions.  
*Regional Science and Urban Economics*. 30:632-38.
- Meel, B. (2009). Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 78 - 95. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Miceli, T. & Sirmans, C. (2007). The holdout problem, urban sprawl, and eminent domain. *Regional Science and Urban Economics*. 16:309 -19.
- Midlertidig etableringsstopp for kjøpesentra. (1999). *Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder av 08. januar 1999 (Opphevet)*. Lest 01.10.2011 fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Lover-og-regler/1999/etableringsstopp\\_for\\_kjopesentre.html?id=260618](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Lover-og-regler/1999/etableringsstopp_for_kjopesentre.html?id=260618).
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on development: collaboration between markets and local governments*. Doktorgradsavhandling. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for arkitektur og billedkunst. 367 s.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R. & Ruud, M. (2007). Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger. Oslo: NIBR, SINTEF-Byggforsk, Samarbeisrapport.
- Nordahl, B. (2009). Reguleringsrisiko og risikoprofil. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 108-128. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett*. Del 1 Planegging og ekspropriasjon, b. 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven. (1985). *Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 (Opphevet)*. Lest 01.10.2011 fra: <http://www.lovdatabank.no/oll/nl-19850614-077.html>.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008*. Sist lest 11.11.2011 fra: <http://www.lovdatabank.no/all/nl-20080627-071.html>
- Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. (2008). *Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre av 27. juni 2008*. Sist lest 20.11.2011 fra: <http://www.lovdatabank.no/cgi-wifit/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080627-0742.html>.
- Røsnes, A. E. (2009a). Planlegging av prosjekter. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 196-219. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. (2009b). Plansystemet. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 160 - 176. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009). Introduksjon. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 10-30. Oslo: Senter for eiendomsfag.

- Sevatdal, H. (1990). *Innføring i planarbeid ved jordskifte*. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for planfag og rettslære. 85 s.
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Rapport, Serie D, b. 1/2003. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging. 119 s.
- Stokke, S. (2009). *Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold foreløpig utgave av 28.10.2009*. Tønsberg: Asplan Viak. Sist lest 01.12.2011 fra:  
<http://regional.vfk.no/~media/567D997B99F14910947B13C08B07E2EC.ashx>. 54 s.
- Thomson, T. V. (2007). Eiendom og finansiell strategi. *Praktisk økonomi og finans* (3/2007): s. 67-78.
- Tiesdell, S. & Adams, D. (2011). Real Estate Development, Urban Design and Tools Approach to Public Policy. I: Tiesdell, S. & Adams, D. (red.) *Urban Design in the Real Estate Development Process*, s. 1-33: Wiley Blackwell.