



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 studiepoeng

Fakultet for landskap og samfunn

Eiendomsutvikling – Risiko i reguleringsprosessen

Real estate development –
Risk in the zoning process

Sondre F. Tiller og Kristoffer H. Ekrene

Master i eiendomsutvikling

Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på vår toårig master i eiendomsutvikling ved NMBU. Masteroppgaven er skrevet våren 2019 i tidsperioden januar til mai. I hele denne perioden har vi jobbet aktivt med å tilegne oss relevant kunnskap innenfor et område vi anser som meget dagsaktuelt. Det har vært en utfordrende, men lærerik prosess der vi har dratt spesielt nytte av relevant kunnskap vi har opparbeidet oss gjennom de siste to årene ved NMBU. I tillegg har vår Bachelor ved Handelshøyskolen BI vært nyttig for oppgavens helhet.

Vi vil rette en stor takk til vår veileder Terje Holsen ved NMBU. Gjennom å kontinuerlig utfordre oss på ulike problemstillinger og synspunkter mener vi oppgaven har løftet seg betraktelig. Samtidig vil vi benytte anledningen til å takke alle våre informanter. Deres erfaringer og synspunkter på utfordringer og risikoelementer i reguleringsprosessen har vært til stor nytte for arbeidet med denne oppgaven.

Til sist vil vi rette en takk til Aase gruppen for veiledning og inspirasjon for valg av problemstilling. Denne oppgaven vil være til stor nytte for videre vei i bransjen for våre arbeidsgivere Aase Prosjekt AS og Aase Utvikling AS.

God lesing!

Kristoffer Hutcheson Ekrene og Sondre Tiller

Sammendrag

Bakgrunnen for valg av tematikk i denne oppgaven er et resultat av vår felles nysgjerrighet på risiko i reguleringsprosessen. Vi har et ønske om nærmere å undersøke hvilke risikomomenter reguleringsprosessen innebærer og hva utviklere kan gjøre for å forbedre prosessen. Litteratur på fagområdet påpeker at reguleringsprosesser ofte er tidkrevende og tar lengre tid enn det plan og bygningsloven åpner for. Dette medfører økt risiko for utviklere, men også redusert forutsigbarhet til plansystemet som helhet. I den forbindelse har vi utformet problemstillingen *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”* Gjennom å svare ut problemstillingen mener vi at det vil gi oss en dypere forståelse av hvilke risikoelementer utviklerne møter, hvilke effekter risikoen kan medføre og hvilke metoder som kan benyttes for en mest mulig smidig og forutsigbar planprosess. Det er i denne oppgaven sett på optimalisering av reguleringsprosessen som et risikoreducerende tiltak sett fra utviklers ståsted. Det har samtidig vært viktig å kartlegge kommunens syn på problemstillingen. Dette for å se om kommunens syn på risikoelementer i reguleringsprosessen samsvarer med utviklers.

For å ha et representativt utvalg av intervjuobjekter er det gjennomført en kvantitativ analyse av 50 gjennomførte detaljreguleringer i Bærum kommune. Alle disse med overvekt av boligformål. Bakgrunnen for denne analysen var å kartlegge hvor lang tid de ulike reguleringsprosessene tok og i hvilken grad de varierte. For å kunne fremskaffe en dypere forståelse av forholdet de ulike aktørene har til risiko, gjennomførte vi intervjuer av fire utviklere og sammenholdt det med resultatene fra Bærum kommune. Intervjuobjektene ble håndplukket fra vårt kvantitative utvalg med henholdsvis to i den øverste og to i den nederste delen av skalaen hva gjelder tidsbruk. Resultatene viste at det var store forskjeller i tidsbruk på de gjennomførte detaljreguleringene. Selv om gjennomsnittet endte på ca. 28 måneder hadde prosessene en spredning fra ca. 6-75 måneder, med et standardavvik på ca. 16 måneder. Dette synes å samsvare godt med gjeldende teori på området, nemlig at reguleringsprosesser ofte er uforutsigbare og tidkrevende.

Resultatene våre peker på at det er flere risikoelementer i reguleringsprosessen som utviklere opplever som vesentlige. Spesielt risikoen knyttet til tid, politiske vedtak og oppnådd utnyttelse fremstår som de største. Den politiske risikoen viser seg å være sammensatt av flere

uforutsigbare parametere, samtidig som den er vanskelig å håndtere. Denne risikoen medfører igjen ofte økt tidsbruk for utviklere. Resultatene våre viser videre at det er store variasjoner i forventningen til prosjektenes utnyttelsesgrad. Eiendomsutvikleren er den parten som forventer høyest utnyttelsesgrad, kommunen befinner seg et sted i midten og politikerne på motsatt side. Dersom partene ikke kommer til enighet om prosjektets utnyttelsesgrad vil dette igjen resultere økt tidsbruk i reguleringsprosessen.

I oppgaven avdekker vi videre eiendomsutviklerne og kommunens forhold til forhandlinger, samt viktigheten av god kommunikasjon i reguleringsprosessen. Resultatene våre viser at det foregår reelle forhandlinger i denne prosessen, men det er svært varierende i hvilken grad partene har et bevisst forhold til forhandlinger. Mye tyder på at de eiendomsutviklerne som er bevisste på sitt forhandlingsrom i større grad evner å utnytte denne muligheten. Utviklere og kommunen er også klare på at de i enkelte tilfeller har forbedringspotensial når det kommer til kommunikasjon. Resultatene viser at enkelte prosesser blir skjøvet ut i tid på grunn av utydelig kommunikasjon.

Resultatene viser videre at eiendomsutviklere har ulik tilnærming til håndtering av risikoelementene som følger med reguleringsprosessen. Det er nødvendigvis ikke et spesifikk tiltak som vil optimalisere reguleringsprosessen, men heller en rekke ulike tiltak og undersøkelser som må gjennomføres for å fremme en smidig planprosess. Resultatene er imidlertid gjennomgående på at utviklere håndterer deler av denne risikoen gjennom “due diligence” prosesser i akkvisisjonsfasen. Mange benytter seg av standardiserte sjekklister samt aktiv dialog med politikere og kommunens administrasjon i forkant av prosjektene. Enkelte har fokus på tidlig å initiere til medvirkning, herunder spesielt med sektormyndigheter og naboer. Andre har en mer adaptiv tilnærming til risikohåndteringen der de håndterer de ulike momentene etterhvert som de oppstår.

Abstract

The objective of this paper is to explore the aspect of risk in the zoning process. This theme was a result of our mutual curiosity for the topic. We wanted to further explore and evaluate which risk factors that arise with the zoning process. Furthermore, we also wanted to know what real estate developers can do to improve this process. The literature points towards the zoning process as time demanding. In many, cases the time spent in this process far surpasses the time that the Planning and Building Act opens up for. This leads to a greater level of risk for the developer. At the same time this reduce the predictability for the system as a whole. This has been part of the motivation the create the following thesis: “*How can one optimize the zoning process from the start meeting to the detailed zoning plan is approved, as a mean to reduce the complete risk profile for real estate developers?*”. The purpose of the thesis questions is to get a deeper understanding of the underlying aspects, and to understand what kind of methods developers can use to mitigate the risk involved. The term optimize in this thesis is seen from the perspective of the real estate developers. At the same time we wanted our thesis to include the administration of the municipality’s thoughts on the issue.

To get a representative selection of interview candidates, we decided to perform a quantitative analysis consisting of 50 approved detailed zoning plans in the municipality of Bærum. All of these had a majority of their regulation for residential purpose. This analysis was performed to get a better understanding of the variation in use of time. Then we interviewed four different developers, and the administration of the municipality of Bærum. This was done to get a deeper level of understanding on how the different developers deal with the risk that associated with the zoning process. The interviewees were chosen from the quantitative analysis. Two were chosen from the lower half of total time spent, and two from the upper half. The results displayed a great variation in total time spent on the process. Even though the mean time spent on the process was approximately 28 months, the spread went from approximately 6 to 75 months with a standard deviation of about 16 months. This coincides with the literature, which implies that the zoning processes in many cases are unpredictable and time consuming.

The results of this paper points towards several different risk aspects in the zoning process. Especially risk associated with time, politics and total permitted utilization appear as the wearisome. The risk connected to politics seem to be composed of several unpredictable parameters, and they also seem hard to manage. The risk associated with politics often ends in

increased use of time for the developers. Moreover, it also turns out to be great differences in expected utilization. The developers expect the highest utilization and the politicians the lowest. The administration of the municipality of Bærum seems to be expecting something in between. If the parties cannot agree on total utilization, this often leads to a delayed final decision. The paper also shows how the real estate developers and the administration of the municipality actively use negotiations throughout the process. The importance of trust and clear communication stands out to be of great importance. Even though, not all developers are conscious of the term negotiation. It seems like those developers that actively try to use negotiations as a tool in the process, also manage to benefit from this.

The results show that the developers manage the aspects of risk in different ways. Many make great use of standardized templates and focus on communication with the politicians and the administration of the municipalities early in the process. Some also focus on public participation, especially focused towards the sector authorities and neighbours. Others have a more adaptive approach to risk management, where they handle the risk as the process unfolds. However, as a common denominator, the real estate developers actively use due diligence during the acquisition phase in order to mitigate some of the risk associated with the zoning process.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	11
1.1	Bakgrunn for oppgaven	11
1.2	Formål	12
1.3	Problemstilling og forskningsspørsmål	13
1.4	Avgrensning	15
1.5	Oppgavens oppbygging	16
2	Teori- og litteraturstudie	17
2.1	Eiendomsutvikling	18
2.1.1	Tomtens verdiutvikling	20
2.2	Usikkerhet og risiko	21
2.2.1	Kartlegging av risiko	22
2.2.2	Interessent- og aktøranalyse	23
2.2.3	Åpen og lukket usikkerhet	23
2.2.4	Risikohåndtering	24
2.2.5	Risikogrupper	26
2.2.6	Tid og fremdrift som risikoelement i reguleringsprosessen	29
2.2.7	Risikoreduserende verktøy i eiendomsutviklingsprosessen	30
2.3	Plan- og reguleringsprosessen	37
2.3.1	Arealforvaltningen	37
2.3.2	Plan og bygningsloven	38
2.3.3	Plansystemet og planmyndigheter	38
2.3.4	Planprosessen	41
2.3.5	Klage- og innsigelsesrett	44
2.4	Forhandlinger	46
2.4.1	Fordeling- og integrasjonsforhandlinger	47
2.4.2	Tillit i forhandlinger	49
2.4.3	Kommunikasjon i forhandlinger	50
2.4.4	Forhandlinger i reguleringsprosessen	51
2.5	Delkonklusjon teori	54
3	Metode	55
3.1	Forskningsdesign	56
3.1.1	Metodetriangulering og sekvensiell fremgangsmåte	56
3.1.2	Sekvens 1 - Dokumentstudier og kvantitativ analyse	56
3.1.3	Sekvens 2 - Kvalitativ analyse	60
3.2	Validitet og reliabilitet	62
3.3	Etikk	63
4	Resultater	65
4.1	kvantitativ analyse	65
4.1.1	Tidsbruk fra oppstartsmøte til 1. gangs behandling (Fase 1)	65
4.1.2	Total tidsbruk fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering	66
4.1.3	Korrelasjon tid brukt i fase 1 og total tidsbruk til vedtatt detaljregulering	67
4.1.4	Delkonklusjon kvantitativ analyse	69
4.2	Resultater kvalitativ analyse	71
4.3	Informantenes oppfatning av reguleringsprosessen	71
4.3.1	Generelle spørsmål knyttet til reguleringsprosessen	71
4.3.2	“Ekstraordinære” risikoelementer i reguleringsprosessen	74
4.3.3	Rom for forhandlinger	77
4.3.4	Spørsmål tilknyttet den spesifikke reguleringen til de ulike eiendomsutviklerne	79

4.4	Planadministrasjonens tilnærming til reguleringsprosessen.....	83
4.4.1	Prosesen frem til 1. gangs behandling (fase 1)	83
4.4.2	Prosesen fra 1. gangs behandling til endelig planvedtak (fase 2).....	85
4.4.3	Generelle spørsmål knyttet til Bærum kommune.....	86
4.4.4	Generelle spørsmål knyttet til reguleringsprosessen.....	88
4.5	Delkonklusjon resultater	90
5	Drøftelse	91
5.1	De største risikoelementene i reguleringsprosessen	91
5.2	Bredspektret- og dynamisk risikohåndtering	98
5.3	Forholdet mellom overordnede planer og føringer	99
5.4	Rulling av saksbehandlere	102
5.5	Naboer.....	103
5.6	Detaljeringsnivå	104
5.7	Forhandlingsrom	106
5.8	Kapasitetsbegrensninger i kommunen	109
5.9	De spesifikke regulerings sakene	110
5.9.1	De største risikoelementene i de aktuelle reguleringsprosessene	110
5.9.2	Strategi for risikostyring fra prosjektoppstart til 1. gangs behandling.....	111
5.9.3	Overordnede planer og føringer.....	112
5.10	Delkonklusjon	114
6	Konklusjon	115
6.1	Risikoelementer i forbindelse med reguleringsprosessen	115
6.2	Utfordringer i forbindelse med plan- og reguleringsprosessen	117
6.3	Forhandlinger i reguleringsprosessen.....	118
7	Avsluttende refleksjoner	120
7.1	Kritikk til oppgaven	120
7.2	Forslag til videre forskning.....	120
8	Litteraturliste	121
9	Vedlegg	127
9.1	Intervjuguide Bærum kommune	127
9.2	Intervjuguide informantene.....	128

Figurliste

Figur 1 - Verdikjeden i eiendomsutvikling.....	18
Figur 2 - Gangen i eiendomsutvikling illustrert med sekvenser av ulike aktiviteter	19
Figur 3 - Anslag av tomteverdi avhengig av reguleringsstatus	20
Figur 4 – Risikomatrikse	22
Figur 5 - Beskrivelse av risiko og muligheter i eiendomsutviklingsprosjekter	27
Figur 6 - Historisk utvikling igangsatte boliger, byggekostnad, boligpriser, prisindeks nye eneboliger	30
Figur 7 - Konsekvensene av tidsbruk i reguleringsprosessen.....	30
Figur 8 - Fremdriften i reguleringsprosessen	33
Figur 9 - Forholdet mellom systematisk-, usystematisk- og samlet risiko	34
Figur 10 - Fordeling av risiko i forbindelse med eiendomsverv og ulike avtaleformer	35
Figur 11 - Figuren illustrerer den positive forhandlingssonen.....	47
Figur 12 - Figuren illustrerer den negative forhandlingssonen.....	48

Tabelliste

Tabell 1 - Deskriptiv statistikk for fase 1	65
Tabell 2 - Deskriptiv statistikk for fullstendig prosess.....	66
Tabell 3 - Deskriptiv statistikk for 1. Fase relativ til %-andel av total tidsbruk.....	67

Diagramliste

Diagram 1 - Variasjonene i total tidsbruk for de ulike reguleringene	66
---	-----------

Liste over grafer

Graf 1 - Korrelasjonen mellom %-andel tid bruk i fase en opp mot total tidsbruk.....	68
Graf 2 - Fordelingen av tidsbruk fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulerin	69

Formelliste

Formel 1 - Korrelasjon	67
-------------------------------------	-----------

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Denne masteroppgaven omhandler temaet risiko i reguleringsprosessen. Oppgaven vil søke å belyse de risikoelementene eiendomsutviklere står overfor i disse reguleringsprosessen. I denne oppgaven bruker vi begrepet reguleringsrisiko. Dette som en samlebetegnelse for de risikofaktorene som knyttes til reguleringsprosessen.

Reguleringsprosessen er et tema som stadig er oppe til diskusjon. Det blir hyppig ytret frustrasjon fra eiendomsutviklernes side i forbindelse med saksgangen og den uforutsigbarheten denne medfører. Frustrasjonen fra eiendomsutviklerne er et syn som også deles av tidligere kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner. I 2016 mente han at mange kommuner kunne ved å innføre enklere regler redusere sin behandlingstid på reguleringssaker med så mye som 30-50% (estatenyheter.no, 2016a). Samme år publiserte også Estate Nyheter en artikkel med overskriften “*Etterlyser raskere reguleringsprosesser*”, der JM Norge etterlyser smidigere reguleringsprosesser i form av redusert tidsbruk og økt forutsigbarhet (estatenyheter.no, 2016b). Administrerende direktør i JM Norge, Martin Asp, mener dagens planprosess resulterer i at vi “*begrenser boligbyggingen og gjør boligene dyrere*”. Dette er særlig relevant for pressområder med høy boliggetterspørsel, spesielt på Østlandet. Dersom boligbyggingen begrenses vil dette ha en direkte effekt på boligprisene, gitt at alt annet er likt, ettersom tilbudet reduseres. De stadig økende boligprisene har bidratt til raskt voksende gjeldsgrad hos den norske befolkningen. Videre er det mange unge som sliter med å komme seg inn på boligmarkedet. Finanstilsynsdirektør Morten Baltzersen mener den økende gjeldsgraden sammen med høye boligpriser gjør den norske økonomien sårbar (finanstilsynet.no, 2018).

Eiendomsutvikling er et fagområde det eksisterer lite forskning på. Likevel viser litteraturen og forskningen fra blant annet Røsnes og Kristoffersen (2014), samt Ness og Øyasæter (2018) at det er stor usikkerhet knyttet til dagens plansystem, da særlig i forbindelse med reguleringer. Med bakgrunn i forskningen og nevnte markedsforhold vil vi derfor si at uforutsigbarheten knyttet uforutsigbarheten knyttet til reguleringsprosessen, og da særlig tidsbruken, er ansett som et svært dagsaktuelt tema.

Med utgangspunkt i disse utfordringene ønsket vi å undersøke problematikk knyttet til reguleringsrisiko. Dette hovedsakelig fordi vi ser et stort potensial i å mestre en prosess som i

utgangspunktet er ansett som svært krevende. Videre er tidligfasen av eiendomsutvikling ansett som den fasen av prosjektet der det er størst rom for verdiskapning (Ness og Øyasæter, 2018, s. 20). Vi mener at økt fokus på å optimalisere reguleringsprosessen også vil være et godt virkemiddel for å opprettholde et sunt og stabilt boligmarked. Der de profesjonelle aktørene kan bidra til å utjevne tilbudssiden i takt med etterspørselen i markedet som et virkemiddel for å motvirke uforholdsmessig høy prisvekst i boligmarkedet.

1.2 Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å identifisere dagens utfordringer knyttet til reguleringsprosessen og i hvilken grad dagens plansystem skaper forutsigbarhet for eiendomsutviklere. I denne oppgaven ønsker vi å undersøke i hvilken grad dagens utviklere er bevisste på de risikoelementene reguleringsprosessen innebærer og hvilke implikasjoner risikoene kan medføre. Vi har også som formål å kartlegge hvilke risikoreducerende verktøy som benyttes i bransjen i dag. Ettersom det å få regulert et areal kan være en tidkrevende prosess ønsker vi å finne ut hvorvidt det foregår reelle forhandlinger i reguleringsprosessen og se dette i lys av forhandlingsteori. Ved å undersøke prosessen nærmere ønsker vi videre å avdekke om utviklerne og kommunen har et bevisst forhold til tillit, kommunikasjon og forhandlinger reguleringsprosessen.

For å undersøke ovennevnte har vi gjennomført en kartlegging av detaljreguleringer i Bærum kommune, for deretter å utføre statistiske analyser på kartlagte data. Hensikten er å fremskaffe en reell oversikt over variasjonen i tidsbruken i reguleringsprosessene som et grunnlag for videre undersøkelser. Herunder spesielt for å avdekke risikoen knyttet til denne variabelen. Disse momentene vil samlet ligge til grunn for å kunne besvare oppgavens problemstilling og videre søke å definere virkemidler som kan bidra til å optimalisere reguleringsprosessen for eiendomsutviklere..

Eiendomsutvikling er som nevnt et fagfelt det eksisterer relativt lite litteratur og forskning innen, eksempelvis sammenlignet med medisin, organisasjonsteori og finansteori. Gjennom denne masteroppgaven ønsker vi å utvikle et verktøy som kan være nyttig for vår kommende yrkeskarriere, men også for andre aktører i bransjen. Forhåpentligvis vil resultatene belyse hva som er en fornuftig avveining mellom den risikoen og de mulighetene som ligger til grunn i reguleringsprosessen.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

På bakgrunn av introduksjon og ønsket om å undersøke problemstilling knyttet risiko i forbindelse med reguleringsprosessen er følgende problemstilling utarbeidet:

“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”

Ved optimalisering menes å effektivisere tidsbruken fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, uten at det går på bekostning av øvrige momenter. Med øvrige momenter menes kvalitet, utnyttelsesgrad, økonomi og det helhetlige resultatet. Vi søker å besvare problemstillingen fra eiendomsutviklerens perspektiv. Hovedtema for oppgaven vil derfor være risiko i reguleringsprosessen. Vi ønsket også å finne svar på hvilken form for risikostyring utviklerne kan bruke og hvorvidt det er mulig å benytte forhandlinger i denne prosessen. På bakgrunn av dette har vi utformet ytterligere syv forskningsspørsmål som virkemiddel for å finne svar på problemstillingen. Vi har videre delt forskningsspørsmålene inn i tre temaer:

Risikoelementer i forbindelse med reguleringsprosessen:

1. *“Hva anser eiendomsutviklere som den største risikoen i reguleringsprosessen?”*
Spørsmålet skal kartlegge hvilken risiko eiendomsutviklere som opererer i markedet anser som størst. Her spesielt om det er enkelte risikoelementer i reguleringsprosessen som skiller seg ut og videre blir tillagt størst fokus.
2. *“I hvilken grad varierer tidsbruken for gjennomføring av detaljreguleringer?”*
Med spørsmålet ønsker vi å finne svar på hvor varierende tidsbruken fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering faktisk er.
3. *“Hvilke konsekvenser medfører varierende og uforutsigbar tidsbruk i reguleringsprosessen? Med spørsmålet søker vi å belyse hvorvidt tid er ansett som et risikoelement i reguleringsprosessen. Dette gjennom å kartlegge uforutsigbarheten i tidsbruk og hvilke konsekvenser dette potensielt vil medføre.*

4. *“Hvilke risikoreduserende verktøy og/eller strategier benyttes av eiendomsutviklere i forbindelse med reguleringsprosessen?”* Med spørsmålet søker vi å finne svar på hvilke verktøy utviklere benytter seg av for å redusere risikoen i forbindelse med reguleringsprosessen.

Utfordringer i forbindelse med plan- og reguleringsprosessen

5. *“I hvilken grad skaper dagens plansystem uforutsigbarhet for eiendomsutviklere?”*
Spørsmålet er utformet for å kartlegge hvorvidt eiendomsutviklere opplever motstrid mellom overordnede planer og føringer og hvordan de eventuelt håndterer dette.

Forhandlinger i reguleringsprosessen

6. *“Har tillit og kommunikasjon en innvirkning på resultatet i reguleringsprosessen?”*
Med spørsmålet forsøker vi å finne svar på om tillit og kommunikasjon er parametere som påvirker resultatet av reguleringsprosessen.
7. *“I hvilken grad benyttes forhandlinger i reguleringsprosessen?”* Svarene på spørsmålet skal belyse hvorvidt det faktisk foregår reelle forhandlinger i reguleringsprosessen mellom eiendomsutvikler og kommunen, samt mellom andre berørte aktører og interessenter.

1.4 Avgrensning

Den kvantitative delen av denne oppgaven er avgrenset til å omhandle detaljreguleringer i Bærum kommune i tidsperioden 10.10.2008 til 21.06.2018. Det vil si første regulerings sak hadde oppstartsmøte 10.10.2008 og siste regulerings sak med endelig planvedtak 21.06.2018. Videre er kun detaljreguleringer med hovedvekt av boligformål analysert. Med sistnevnte menes at over 50% av regulerings formål i form av volum er avsatt til bolig. Dette innebærer at detaljreguleringer med hovedvekt av andre formål som avviker fra bolig er utelatt i denne oppgaven. Videre er oppgaven avgrenset til å undersøke detaljreguleringer fra Bærum kommune spesielt, men vi ønsker samtidig å belyse utfordringer knyttet til risiko i reguleringsprosessen generelt. Når det i denne oppgaven snakkes om “kommunen” refereres det til Bærum kommune. Funnene i oppgaven vil i størst grad være gjeldende for eiendomsutvikling i Bærum kommune. Likevel antas enkelte av elementene å være generaliserende for reguleringsprosessen i andre kommuner i Norge.

Videre er oppgaven avgrenset til å ta for seg reguleringsrisiko. Det vil si den risikoen som knytter seg til utførelsen og utfallet av plan- og reguleringsprosessen. Likevel søker vi å kartlegge hvilken betydning reguleringsrisiko kan ha for de andre risikoelementene, som markeds-, finansiering-, utbyggings- og politisk risiko. Oppgaven er videre avgrenset til å ta for seg reguleringsrisikoen for kommersielle eiendomsutviklere som retter seg mot fremtidig salg eller utleie for å generere en økonomisk gevinst, der eiendomsutvikling er selskapenes primærvirksomhet. Det antas derfor at risikoelementene ikke er tilstrekkelig generaliserende for aktører som driver med eiendomsutvikling til egen bruk, eksempelvis privatpersoner eller andre som faller utenfor vår definisjon.

1.5 Oppgavens oppbygging

Innledning

Innledningen tar for seg hva som er bakgrunnen for oppgaven og oppgavens formål. Det blir forklart hvorfor vi anser dette som et relevant og interessant tema å forske på. Videre blir oppgavens problemstilling presentert med tilhørende forskningsspørsmål. Til slutt blir oppgavens omfang og avgrensninger definert.

Teori og litteraturstudie

I del to av oppgaven vil vi presentere teori og litteratur som ligger til grunn for å undersøke vår problemstilling. Teorien danner et underlag for senere arbeid og vil fungere som et fundament ved utforming av intervjuguide, samt drøfting av empirien og de kvantitative resultatene.

Metode

Del tre av oppgaven presenterer samfunnsvitenskapelig metode og hvilket forskningsdesign som ligger til grunn for oppgaven. Det blir forklart hvordan vi har hentet inn informasjonen og hvorfor dette forskningsdesignet egner seg i en slik studie.

Resultater

I del fire blir oppgavens resultater presentert. Først presenteres dataen av den kvantitative analysen. Deretter systematiseres og presenteres den innhentede empirien.

Drøftelse

I drøftelsesdelen belyser vi hvordan resultatene sammenfaller med teori og tidligere forskning. Dette suppleres med egne refleksjoner.

Konklusjon

I konklusjonen vil vi besvare problemstillingen gjennom tilhørende forskningsspørsmål som ligger til grunn for oppgaven. Dette ved å ta for oss teorien som underlag, resultatene i den kvantitative analysen, den innhentede empirien og drøftelsen av disse.

2 Teori- og litteraturstudie

For å kunne besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål er det viktig å ha innsikt i det teoretiske rammeverket. Oppgaven søker å belyse *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”* For å finne svare på dette måtte en dypere innsikt i innhold og prosess tilegnes. Vi har derfor forsøkt å innhente relevant teori knyttet til hele prosessen. For å besvare problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål har det vært viktig å danne seg et helhetlig bilde av teorien på området for deretter å gå mer spesifikt til verks. Vi har benyttet en “hierarkisk” modell for å oppnå dette. Det vil si at vi har sett på overordnet teori, for deretter å spesifisere teorien direkte mot de definerte forskningsspørsmålene våre. Denne metoden gjør det også mulig å se teoretiske sammenhenger. Basert på denne metodiske tilnærmingen har vi gjennomført vårt teori- og litteraturstudie i tre hoveddeler, med en kortere innledning tilknyttet generell teori om eiendomsutvikling.

Oppgaven omhandler risiko i reguleringsprosessen. Vi har derfor prøvd å ta for oss hva teorien sier på dette området. Teorien vi har gjennomgått viser metoder for å identifisere, vurdere og håndtere risiko. Dette er gjort både på generelt grunnlag, men også spesifikt for reguleringsprosessen.

For å kunne få en forståelse av både kommunens og utviklernes situasjon har det vært essensielt med dypere innsikt i gjeldende reglement. Loven er et rammeverk for både kommunen og utviklerne. Ved økt kjennskap til innhold og prosess har det vært lettere å kunne stille gode spørsmål i intervjuene. Da spesielt påpekte forhold som skal være ivaretatt av gjeldende lovverk, men som kan oppfattes som uklart av de respektive partene. Det har også vært viktig i forhold til å avdekke risiko som utelukkende skyldes prosessuelle bestemmelser, og som i mindre grad skyldes utviklernes fremgangsmetoder.

Avslutningsvis har vi sett på forhandlingsteori. Vi ønsket her å undersøke om forhold i reguleringsprosessen kan forklares på bakgrunn av gjeldende teori, herunder spesielt knyttet til ulike forhandlingsteknikker, tillit og kommunikasjon. Det er derfor forsøkt å tilegne oss kunnskap om det teorien peker på som ulike suksesskriterier og fallgruver. Til slutt er det søkt å finne ut hvorvidt forhandlinger påvirker resultatene av planprosessen.

2.1 Eiendomsutvikling

Det finnes flere definisjoner på hva eiendomsutvikling er og dreier seg om. Det som imidlertid er gjennomgående er at et areal skal utvikles og en verdi skapes, enten i form av utvikling av egen eksisterende eiendom, eller ved anskaffelse og senere utvikling av eiendom man ikke selv besitter her og nå. Ness og Øyasæter (2018, s. 11) beskriver eiendomsutvikling på følgende vis:

“Eiendomsutvikling handler om å skape økonomiske verdier gjennom utvikling og transformasjon av eiendommer fra et arealformål til et annet gjennom konseptutvikling, regulering og utbygging for salg eller utleie”

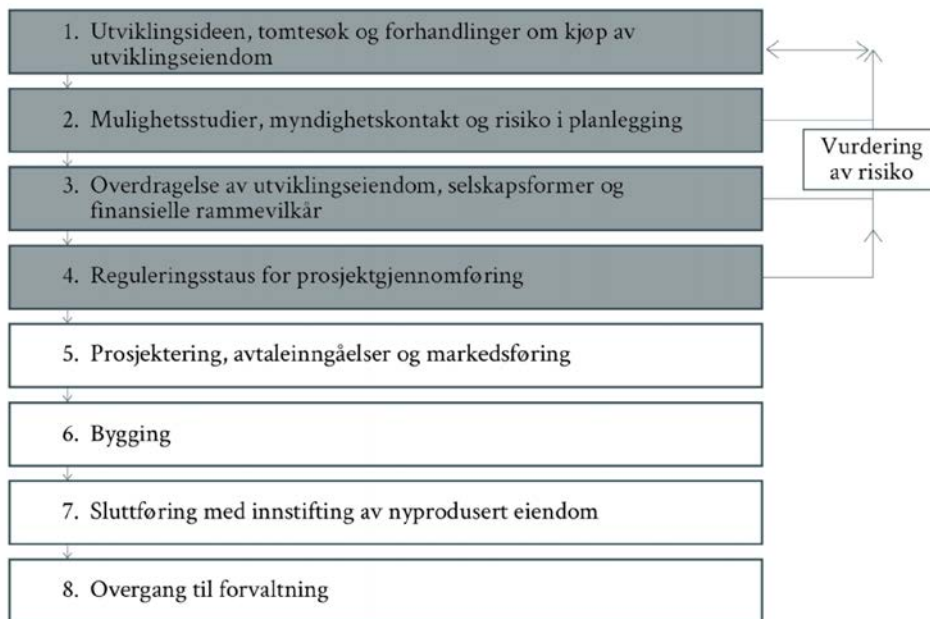
Som en ser er det svært mye som faller inn under Ness og Øyasæter sin definisjon av eiendomsutvikling. Det vil være varierende fra prosjekt til prosjekt hva som faktisk inngår i utviklingen av det spesifikke prosjektet. Røsnes og Kristoffersen (2014, s. 10) beskriver eiendomsutvikling i full skala hvor de sier at *“eiendomsutvikling starter med anskaffelse av eiendomsrett til å bygge og den er ikke endelig avsluttet før alle byggearbeider er utført, og vanligvis når (ny-)produsert eiendom er utleid eller solgt til ny eier”*. Om man praktiserer eiendomsutvikling i full skala eller ikke vil dermed avhenge av hvor stor del av prosessen man tar del i. Enkelte aktører kan av ulike grunner velge å selge et tomteområde etter endt regulering, mens andre ønsker å følge prosessen fra start til slutt. Dette vil variere basert på blant annet markedssituasjon, selskapsstrategi og “timing”.



Figur 1 - Verdikjeden i eiendomsutvikling. Hentet fra Senter for eiendomsfag.

Som vist over har Senter for eiendomsfag delt eiendomsutvikling inn i tre hovedfaser: utviklingsfasen, produksjonsfasen og bruksfasen. Sammen danner disse tre hovedfasene en

livssyklus i eiendomsprosjekter. Vårt hovedfokus i denne oppgaven vil være tidligfasen av eiendomsutvikling, altså utviklingsfasen. Hovedoppgaven i denne fasen er å identifisere verdipotensialet, videre skal det defineres, omsøkes og til slutt godkjennes (Senter for eiendomsfag). Røsnes og Kristoffersen (2014, s. 13) beskriver aktiviteter i de ulike fasene i eiendomsutvikling i åtte ledd:

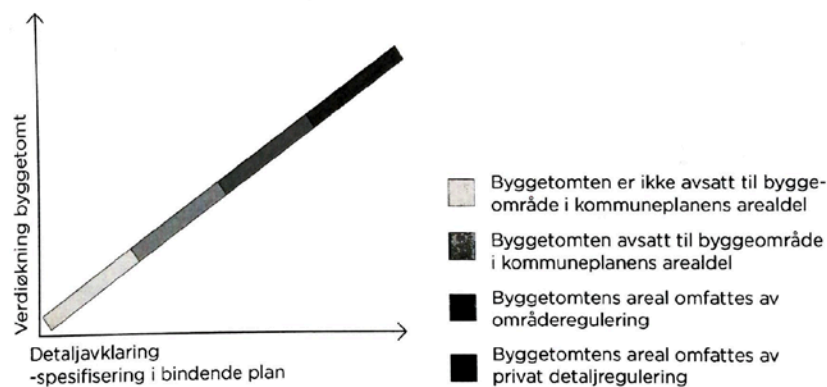


Figur 2 - Gangen i eiendomsutvikling illustrert med sekvenser av ulike aktiviteter (Røsnes og Kristoffersen, 2014, s. 13).

Fasene skravert i grått er del av utviklingsfasen av prosessen. Videre forklarer de at antall sekvenser i en slik modell er fullstendig avhengig av hvilken aktør som legger føring for modellen. Det er heller ikke slik at en sekvensiell modell må gjennomføres trinnvis som illustrert ovenfor. Enkelte oppgaver kan også løses parallelt. Dette med forbehold om at offentlige godkjenninger mv. er vedtatt. Det å gå løs på et eiendomsutviklingsprosjekt er en svært sammensatt og kompleks prosess som består av mange ulike fagfelt, blant annet *“økonomi, jus, arealplanlegging, arkitektur, byggetekniske fag og politikk”*. (Ness og Øyasæter, 2018, s. 11). Det er følgelig stort behov for bred tverrfaglig kompetanse. Noen av utviklingsselskapene kan inneha tilstrekkelig kompetanse internt, men ofte engasjeres eksterne aktører i de ulike delene av prosessen etter behov. Majoriteten av eiendomsutviklere benytter seg eksempelvis av eksterne arkitekter i reguleringsprosessen. Eiendomsutvikling kan også utføres basert på eget behov, uten nødvendigvis å rette seg mot fremtidig salg eller utleie (Røsnes og Kristoffersen, 2014). For eksempel kan en endring i selskapsstrategi medføre økt behov for plass, og utvikling av egen eiendom blir gjennomført for å møte dette

behovet. Eller dersom en privatperson initierer en detaljregulering utelukkende til egen bruk. For ordens skyld presiseres det at denne oppgaven vil omfavne den kommersielle delen av eiendomsutvikling, der siktemålet er en fremtidig økonomisk gevinst eller inntekt gjennom salg eller utleie, og der eiendomsutvikling er ansett som selskapets primæraktivitet.

2.1.1 Tomtens verdiutvikling



Figur 3 - Anslag av tomteverdi avhengig av reguleringsstatus (Meel, 2014, s. 99)

Som en ser illustrerer grafen verdien av en tomt i forhold til hvor i reguleringsprosessen en befinner seg. Verdien av tomten øker jo lengre ut i prosessen en kommer. Tomtens verdi er lavest om den ikke er avsatt til utviklingsformål i kommuneplanens arealdel. Meel (2014) beskriver verdien av denne fasen som et slags “*lotterispill*”. Her sikter de til at det er svært stor risiko ved kjøp av slike tomteområder. Samtidig vil også mulighetene være store. Selv om den nåværende verdien er svært lav kan den vise seg å vokse dersom den blir innrullert i kommuneplanen. Investeringer i slike tomter skjer derfor ofte i et langtidsperspektiv. På den annen side av skalaen viser grafen et tomteområde som er omfattet av en privat detaljregulering. Her er tomteverdiene størst, da det også er klart for å gå rett på rammesøknad. Det skal dog nevnes at denne illustrasjonen ikke nødvendigvis gjenspeiler realiteten. Dersom en får vedtatt en detaljregulering med vesentlig lavere utnyttelsesgrad enn det en med rimelighet kunne anta, vil det trolig ligge større verdier i en omregulering. Grafen illustrerer et generalisert bilde av verdiutviklingsprosessen i tidligfase eiendomsutvikling.

Vi vil i denne oppgaven primært bruke ordet eiendomsutvikler for å beskrive initiativtaker bak eiendomsutviklingsprosessen, men også i enkelte tilfeller vil denne aktøren bli omtalt

som “utvikler”, “utbygger” og “tiltakshaver”. Alle disse er velkjente bransjebegreper som daglig benyttes i fagspråket til profesjonelle aktører.

2.2 Usikkerhet og risiko

Denne oppgaven tar utgangspunkt i vår problemstilling: “*Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?*”. For å kunne besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål vil dette kapittelet ta for seg generell teori knyttet til risiko. Da særlig med fokus på å identifisere risikoelementer i planprosessen. Vi vil blant annet ta for oss åpen og lukket risiko og deretter ulike måter å håndtere risiko på generelt grunnlag. Videre vil vi se på risiko knyttet til de ulike risikogruppene i eiendomsutvikling, herunder særlig reguleringsrisiko, og hvilke konsekvenser dette kan medføre. Vi vil også ta for oss noen styringsverktøy og metoder for å minimere risikoen som er forbundet med eiendomsutvikling og reguleringsprosessen.

Eiendomsutvikling er en svært sammensatt og kompleks prosess. Erfaringsmessig kan det ta mellom fire og syv år fra oppstart med planprosess til ferdigstillelse av nytt bygg (Ness og Øyaseter, 2018). Med slike sammensatte og komplekse prosesser vil det derfor være naturlig at det følger en del usikkerhet. Eiendomsutviklerens oppgave i denne sammenheng blir da å minimere risikoelementet og utnytte mulighetsrommet. Dette foregår primært i tidligfasen av prosjekter omtalt som “avklaringsfasen”, men er også en faktor som en kontinuerlig må evaluere gjennom prosjektets levetid (Ness og Øyaseter, 2018).

Tidligere rektor ved Norges Handelshøyskole Dag Coward skriver i sin doktorgradsavhandling fra 1953 at en kan skille mellom kvalitativ og kvantitativ risiko. I denne oppgaven kommer vi til å behandle begrepet risiko på den samme måten som Coward (1953, s. 23) beskriver kvalitativ risiko. Han forklarer at rent kvalitativt kan ordet benyttes på samme måte som usikkerhet. Dette illustrerer han med følgende eksempel: “*En kan f.eks. si at det er risiko for (=fare for = usikkerhet m.h.t.) hussopp i et bestemt hus*”. I denne anledning kan en derfor si at risiko=usikkerhet. Usikkerhet impliserer nødvendigvis ikke hvorvidt handlingen er forbundet med en ugunstig eller et gunstig utfall. Med en gunstig mulighet menes uvitenheten knyttet til utfallet av en handling som kan ende i gevinst. Coward forklarer videre at dersom en bruker denne definisjonen av risiko, kan de gunstige muligheten knyttet

til risikoen omtales som “risikomulighet(e)”. For enkelthetens skyld har vi i denne oppgaven valgt å kalle “risikomulighetene” for mulighetene. Cowards definisjon av risiko samstemmer med slik vi oppfatter at Geltner m.fl. (2015, s. 126) beskriver risiko: “*The possibility that future investment performance may vary over time in a manner that is not entirely predictable at the time when the investment is made*”.

2.2.1 Kartlegging av risiko

I starten av et prosjekt vil det være essensielt å kartlegge de ulike punktene som anses som usikkerhetsmomenter, rangere hvor stor sannsynlighet det er for at de inntreffer og hvilken konsekvens det vil medføre. Det vil også være naturlig å kartlegge de elementene som kan være med på å gi et bedret resultat for prosjektet. Kolltveit m.fl. (2009) viser til risikomatriksen som et nyttig verktøy for å kartlegge denne sammenhengen.

SANNSYNLIGHET	Svært sannsynlig 5					
	Sannsynlig 4					
	Mindre sannsynlig 3					
	Lite sannsynlig 2					
	Usannsynlig 1					
		1 Liten/Ubetydelig	2 Mindre alvorlig	3 Betydelig	4 Alvorlig	5 Svært alvorlig
KONSEKVENNS						

Figur 4 – Risikomatrikse (NOU 2016: 19, 2016)

De grønne feltene indikerer at risikoen forbundet med hendelsen er lav, de gule feltene indikerer risikoen som er middels, mens de røde feltene indikerer høy grad av risiko. Modellen er relativt simpel, men gir likevel et oversiktlig bilde av hvilke elementer en burde følge ekstra nøye opp. Ved denne modellen kan en derfor si at risikokonsekvens = risiko multiplisert med sannsynlighet. De elementene som ligger innenfor de grønne sonene kan kategoriseres som “kun til observasjon”. Dette på bakgrunn av at sannsynligheten for at de inntreffer ikke er like høy. Dersom den inntreffer er heller ikke konsekvensene nødvendigvis

så store. De gule feltene er usikkerhetsmomenter som burde følges opp og arbeides med. Sannsynligheten for at de inntreffer er middels, og konsekvensen av hendelsen som inntreffer er heller ikke uvesentlig. De røde feltene må jobbes aktivt med for å redusere risikoen. Dette er hendelser med høy sannsynlighet for at inntreffer, og konsekvensen av hendelsen er også ansett som vesentlig for prosjektet.

Det skal sies at dette kun er en foreslått modell, og at den i utgangspunktet kan settes opp på mange ulike måter. Hensikten er å lage en oversikt over de ulike elementene som kan oppstå i løpet av en prosess, og deretter planlegge hvilke tiltak som kan gjennomføres dersom uhellet er ute. Enkelte av risikoelementene er nødvendigvis ikke håndterbare for en eiendomsutvikler. Dersom en opplever at et prosjekt har en rekke elementer som legger seg i den røde sonen, kan det gjennomføres tiltak hvor en styrer unna denne usikkerheten, eller på bakgrunn av denne informasjonen velger å ikke gå inn i prosjektet (Samset, 2008).

2.2.2 Interessent- og aktøranalyse

Ness og Øyasæter (2018) beskriver viktigheten av å kartlegge interessenter i et prosjekt. Særlig når flere grunneiere er berørt i samme planområde. En slik kartlegging gir aller størst nytte på et tidlig stadium i utviklingsprosessen. I en slik type analyse kan en kartlegges hvilke aktører og interessenter som er berørt i området man ønsker å regulere. Samtidig er det mulig å skaffe seg en oversikt over potensielle samarbeidspartnere, og videre avdekke interessenter som kan bidra til å motarbeide prosjektet. Denne analysen kan være til hjelp i å kategorisere interessentene og aktørene basert på i hvilken grad de kan påvirke prosjektet. Det vil da være lettere å identifisere hvem som er viktig å komme i kontakt med tidlig i prosessen og legge en strategi for hvordan de skal håndteres.

2.2.3 Åpen og lukket usikkerhet

Kolltveit m.fl. (2009, s. 22) beskriver videre hvordan ulike aktører kan se på åpen og lukket usikkerheten i prosjekter. Dette er også høyst overførbart til eiendomsutvikling. Lukket usikkerhet beskrives som følgende: *“Med lukket usikkerhet mener vi forhold som eksisterer, men som er ukjente for oss.”* Dette er usikkerhet som i større grad er vanskelig å forberede seg på i forkant, nettopp på grunn av at utviklere ikke vet hva, hvor og når det vil dukke opp.

Lov om kulturminner § 4 er et godt eksempel på slik lukket usikkerhet. Denne bestemmelsen omhandler “*automatisk fredete kulturminner*” inntil år 1537. Det vil si dersom utbygger gjør alle de nødvendige undersøkelser som en med rimelighet kan utføre i forkant, kan en fremdeles støte på overraskelser først når byggearbeidet har startet. Utfallet av dette kan medføre enorme kostnader for utbygger, og i verste fall fullstendig stopp i utbyggingsprosjektet.

Åpen usikkerhet beskriver Kolltveit m.fl. (2009, s. 22) som følgende: “*Åpen usikkerhet knytter seg til forhold som vi vet om, men som ennå ikke har inntruffet*”. Dette kan for en eiendomsutvikler være usikkerheten rundt utfallet av en forhandling med kommunen om en detaljregulering. Her har utvikler i forkant gjort seg en forventning til hvor mange kvadratmeter en får regulert, som utvikler igjen har basert sine budsjetter på. Hvorvidt kommunen tar utviklers forslag til utnyttelsesgrad til følge er selve usikkerhetsmomentet. Her kan utvikler bli pålagt å redusere utnyttelsesgraden, men også i enkelte tilfeller bli bedt om å øke den. Utfallet av denne forhandlingsprosessen kan ha stor konsekvens for utvikler.

2.2.4 Risikohåndtering

Etter at risikovurderingen er gjennomført og de ulike risikomomentene er identifisert, må det besluttes hvordan disse skal håndteres. Ifølge Difi (difi.no) er det fire måter å håndtere risiko på: unngå, dele, redusere og akseptere. Hvilket verktøy utviklerne skal benytte vil i stor grad være avhengig av hvilket risikomoment de står overfor og hva som er prosjektstrategien.

Unngå

Noen ganger kan risikoen anses som for høy. Dette til tross for at utvikler har iverksatt tiltak for å redusere risikoen. Da kan det tenke seg at det mest fornuftige vil være å sette en stopper for prosjektet eller de momentene som medfører risikoen for prosjektet. I enkelte tilfeller vil det være for dyrt å iverksette tiltak som vil redusere risikoen til et akseptabelt nivå, og utvikler vil derfor slite med å generere et økonomisk lønnsomt prosjekt. Det kan også være at utvikler ikke besitter den nødvendige kompetansen for å håndtere risikoen, og ekstern kompetanse kan derfor bli for dyrt. Dersom det er mulig, kan utvikler velge å flytte prosjektet for å unngå risikoen. I de tilfellene eiendomsutvikler oppdager problematiske grunnforhold der planen i utgangspunktet var å føre opp en bebyggelse, kan problemet unngås ved å flytte bebyggelsen til en annen del av tomten fremfor å utbedre det problematiske området dersom dette lar seg gjøre.

Dele

Ved alminnelig risikostyring vil deling av risiko i de fleste sammenhenger forbindes med forsikringer. I stedet for å ta fullt ansvar for den potensielle økonomiske belastningen som kan inntre så deles den med et forsikringsselskap mot en forsikringspremie. For eiendomsutviklere vil opsjonsavtaler være et nærliggende eksempel. Her betales det en opsjonspremie til en grunneier som gir rett, men ikke plikt, til å tre inn i en avtale om å kjøpe tomten på forhåndsbestemte vilkår. Opsjonspremien som betales inn på forhånd kan ses på som forsikringspremien. Dersom eiendomsutvikleren ikke får regulert på de vilkårene han eller hun ønsker, er vedkommende heller ikke forpliktet til å tre inn i avtalen. I de tilfeller utvikler velger å ikke gå videre med prosjektet vil opsjonspremien da være “sunk cost”, men samtidig et langt bedre utfall enn om utvikleren hadde kjøpt tomten i forkant.

Redusere (modifisere)

For å redusere risiko iverksettes tiltak. Formålet med tiltakene er å redusere konsekvensen og/eller sannsynligheten for at risikoen inntreffer til den samlede risikoen er på et akseptabelt nivå. Difi forklarer at tiltakene som iverksettes har tre formål:

- *“forebygge – å hindre eller redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser skjer”*
- *“oppdage – å oppdage at uønskede hendelser har skjedd eller er i ferd med å skje”*
- *“ reagere – å reagere på og håndtere uønskede hendelser etter at de har skjedd, slik at uønskede konsekvenser kan unngås eller reduseres”*

Enkelte tiltak som blir iverksatt for å redusere risiko kan ha innvirkning på flere av de tre formålene. Om en iverksetter et tiltak for å reagere på et risikomoment som har slått inn, kan dette også forebygge et annet. Videre må utviklerne også være bevisst på at dersom de iverksetter tiltak som skal redusere en form for risiko, så kan dette medføre at en annen form for risiko øker. Et eksempel på dette kan være dersom utvikler velger å realisere deler av tomtebanken for å redusere eksponeringen sin i markedet. På den ene siden får utvikler redusert risikoen knyttet til sykluser i markedet for de aktuelle tomtene. På den annen side vil det redusere effekten av diversifisering av tomteporteføljen.

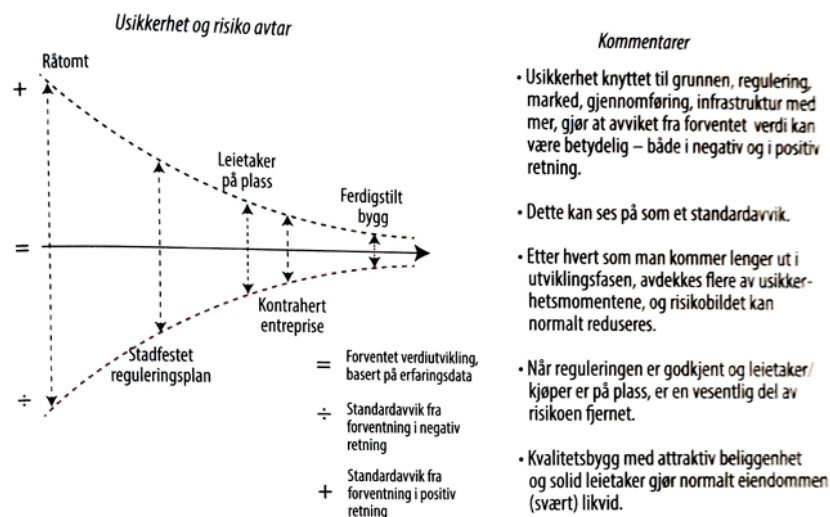
Akseptere

Med å akseptere risikoen menes i realiteten at det ikke gjøres noe. Dette kan eksempelvis være at eiendomsutvikler mottar naboklager, men vurderer at klagen ikke vil tatt til følge og derfor ikke har makt til å stoppe påvirke. Da kan de velge å akseptere risikoen som ligger til grunn i naboklagen og gå videre med prosjektet. Dette til tross for at naboklagen potensielt kan sette stopper for de prosjektene som blir iverksatt.

2.2.5 Risikogrupper

Ness og Øyasæter (2018) beskriver fire hovedgrupper for ulike risikoer i tidlig fase av eiendomsutvikling som utviklere bør forholde seg til: “*reguleringsrisiko, markedsrisiko, finansrisiko og politisk risiko*”. Gitt oppgavens omfang, vil vi fokusere på de risikoformene som vi anser som mest nærliggende for vår problemstilling: “*Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?*”. Da med hovedfokus på reguleringsrisiko og forskningsspørsmål nr. 1: “*Hva anser eiendomsutviklere som den største risikoen i forbindelse med reguleringsprosessen?*” Vi vil også raskt gå innpå hvordan reguleringsrisikoen, direkte eller indirekte, kan påvirke de øvrige risikogrupperne Ness og Øyasæter viser til. Videre vil vi også ta for oss hvordan den kan påvirke utbyggingsrisiko.

Reguleringsrisiko dreier seg om usikkerheten knyttet til den komplekse prosessen frem til vedtatt regulering. Nordahl (2014, s. 138) beskriver reguleringsrisiko som “*et begrep som har vokst fram som en konsekvens av bolig og utbyggingspolitikk og rolledelingen mellom offentlig planmyndighet og markedsaktørene*”. For en eiendomsutvikler vil det være helt essensielt å avklare tidlig hvilke forventninger og betingelser som vil komme ved en fremtidig reguleringsplan. Dette inkluderer blant annet krav om infrastruktur, rekkefølgebestemmelser m.m. På denne måten vil utvikler ha et bedre grunnlag for å gjennomføre økonomiske beregninger før de går videre (Nordahl, 2014). Dette med en antakelse om at aktøren opererer på et rasjonelt kommersielt vis og er profittsøkende. Ness og Øyasæter (2018) påpeker også betydningen av usikkerheten knyttet til tidligfasen av eiendomsutvikling, herunder reguleringsrisiko. Nedenfor illustreres hvordan usikkerheten avtar signifikant i det enkeltvedtaket om reguleringsplan blir vedtatt.



Figur 5 - Beskrivelse av risiko og muligheter i eiendomsutviklingsprosjekter (Ness og Øyasæter, 2018, s. 21).

Tre viktige faktorer som vil være med på å danne grunnlaget for utbyggers utviklingsmuligheter ved en reguleringsprosess er arealformål, total utnyttelse og offentlige pålegg. Arealformål reguleres gjennom lov om planlegging og byggeskasbehandling (plan- og bygningsloven) av 2008 kap. 12. Videre vil utnyttelsesgrad beskrive hvor mye som kan bygges innenfor den gitte reguleringsplanen. Det foreligger spesifikke krav om at utnyttelsesgrad skal fremkomme av reguleringsplan, etter reglene i Byggteknisk forskrift av 2017 (TEK17).

Når utvikler har utarbeidet et planforslag står kommunens administrasjon fritt til å bestemme selv om de mener planforslaget er klart for politisk behandling. Fristen for kommunen å avgjøre om forslaget skal fremmes til politisk behandling er tolv uker, jf. pbl. § 12-10. Dersom kommunen ikke ønsker å fremme forslaget har forslagsstiller anledning til å kreve avslaget forelagt kommunestyret i henhold til pbl. § 12-11. Dette gjelder bare så langt forslaget ikke strider mot gjeldende områderegulering eller kommuneplanens arealdel (Ness og Øyasæter, 2018, s. 187). Dette gjøres etter at planforslaget har vært ute til høring og offentlig ettersyn. Den politiske usikkerheten kommer i form av at kommunens politikere står med et vidt politisk skjønn, hvor de selv kan avgjøre hvorvidt de ønsker å vedta planen eller ikke. Dette i motsetning til det som omtales som “lovbundet skjønn”, hvor en eksempelvis må innvilge en rammetillatelse dersom utvikler har innfridd de nødvendige vilkårene som ligger til grunn (Ness og Øyasæter, 2018, s. 187). Ettersom denne skjønnsvurderingen har færre føringer som ligger til grunn for hva som skal til for at forslaget skal vedtas, og

kommunestyret på ingen måte er forpliktet til å vedta planforslaget som fremmes, medfører dette en enorm usikkerhet for utviklerne.

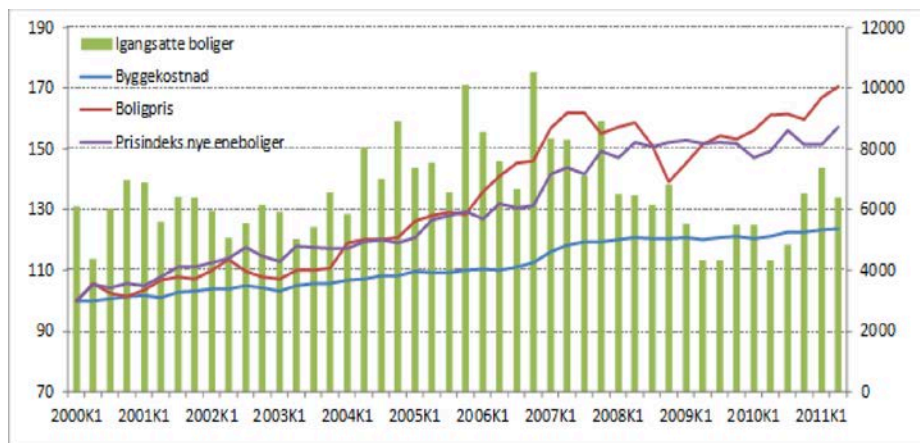
Jensen (2014, s. 136) forklarer at det ideelt sett skal være samstemmighet mellom politisk ledelse og -flertall på den ene siden, samt administrasjonen på den annen side. På denne måten vil da administrasjonen ha et bedre grunnlag for å kunne veilede utvikler frem til et godt planforslag som politikerne vil ønske å vedta. Eiendomsutvikleren kan da dra nytte av å gjøre undersøkelser, herunder hva som interesserer de respektive kommunene hva gjelder økonomiske forhold, forhold til overordnet planavklaring mv. Mange utviklere driver også aktivt med såkalt "lobbyvirksomhet". Med dette menes at de aktivt fremmer prosjektene sine for politikere for å sikre seg at prosjektet har tilstrekkelig politiske forankring (Ness og Øyasæter, 2018, s. 188). Dette kan være et virkemiddel for å redusere den politiske risikoen. Enkelte kommuner åpner også opp for ordninger der utvikler kan presentere sine skisser i forkant av den formelle behandlingen. Det er dog viktig at denne form for dialog ikke må forveksles med lovfestede behandlinger (Jensen, 2014, s. 136). Dersom administrasjonen på den ene siden og politikerne på den andre siden er samkjørte hva gjelder forventninger til utbygger, vil dette være med på å redusere usikkerheten knyttet til planvedtaket. Men i enkelte saker kan de folkevalgte representantene komme med nye krav som verken administrasjonen eller utvikler med rimelighet kan forutse. Dette kan få kritiske konsekvenser for prosjektet. Utbyggingen av Paradis i Stavanger er et godt eksempel på dette. Her samarbeidet utvikler og administrasjonen i kommunen godt for å fremme et planforslag til politisk behandling. Etter mye omarbeidelse, ytterligere krav mv. fikk de endelig fremmet planforslaget i 2009 til politisk behandling. Planforslaget ble likevel ikke vedtatt på bakgrunn av at politikerne var uenig i den planavgrensningen som ble presentert, samt utbyggingsetapper. Dette resulterte i at planprosessen måtte starte helt på nytt. Kun deler av området fikk vedtatt en plan, først i 2016 (Ness og Øyasæter, 2018, s. 187). Dette illustrerer hvordan den politiske risikoen kan medføre vesentlig forsinkelser av planvedtaket. I en rapport fra Kiil (2013) fremkommer det at bransjen ønsker økt dialog med politikerne som en del av reguleringsprosessen. Noen kommuner har hatt praksis i å samle både fagadministrasjonen og den politiske ledelsen i møte med tiltakshaver. Mye taker for at nettopp dette kunne vært brukt som virkemiddel for å redusere usikkerheten knyttet til den politiske behandlingen som nevnt ovenfor, ettersom det vil resultere i en utvidelse av samhandlingsarenaen (Jensen, s. 136).

2.2.6 Tid og fremdrift som risikoelement i reguleringsprosessen

For en eiendomsutvikler er det et svært asymmetrisk forhold mellom kostnadene knyttet til tidslinjen i et utviklingsprosjekt og inntektene. Nordahl (2014, s. 141) skriver følgende:

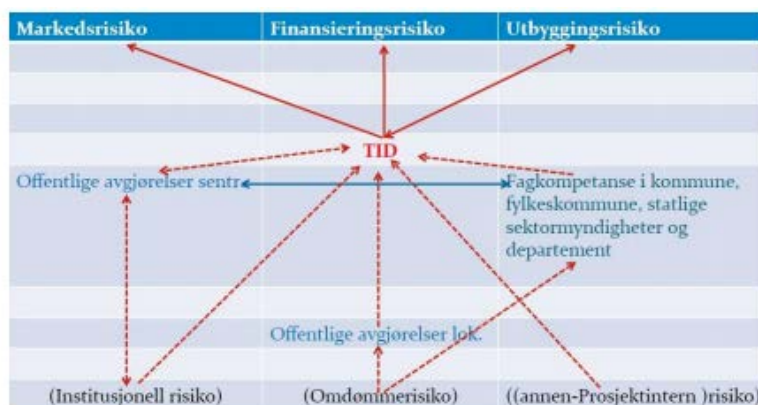
“Eiendomsutvikling forutsetter alltid betydelig utlegg før inntekter kan påregnes. Et viktig moment for utbygger er hvor store utleggene er og hvor lang tid de må regne inntekter kan høstes”. For utbygger vil derfor konsekvensene av en utsatt regulering være av betydelig karakter i de tilfeller der en eksempelvis har lånefinansiert tomtekjøpet. Dette på grunn av påløpte renter ved utsatt vedtak om regulering. Utsatt vedtak om reguleringsplan kan også ha en direkte effekt for utbygger hva gjelder markedspris på nyoppførte boliger og entreprisekostnader.

Det påfølgende kapittelet vil søke å belyse forskningsspørsmål 3: *“Hvilke konsekvenser medfører varierende- og uforutsigbar tidsbruk i reguleringsprosessen?”* Nordahl (2014, s. 142) forklarer med utgangspunkt i eiendomsmarkedets sykliske natur hvordan variasjon i markedsprisen på boliger vil ha en direkte effekt på entreprisekostnadene en utbygger vil ha. Når eiendomsprisene går ned eller står stille, vil entreprisekostnadene på sikt også synke. En økning i eiendomsprisene vil føre til en økning i entreprisekostnadene. Til tross for denne samvariasjonen viser det seg at det er noe forsinkelse i samvariasjonen mellom boligprisutviklingen og entreprisekostnaden. Dette gjør at utbygger kan ende opp med et svært ugunstig resultat ved at en inngår kontrakt med entreprenør da byggekostnadene er høye, og markedsprisen på boliger er på vei ned. Dette nettopp på bakgrunn av reguleringsprosessens krevende og komplekse natur, og uforutsigbarhet hva gjelder tidsbruk. Selv om tilbudsforespørselen til entreprenørene i hovedsak først blir sendt ut etter vedtatt rammetillatelse, blir som regel de antatte kostnadene og inntektene kalkulert i forkant av prosjektstart. At denne prisendringen skjer som et resultat av en langvarig planprosess kan derfor ha en direkte effekt på prosjektkalkylen. En kan derfor si at tidsbruken i reguleringsprosessen i seg selv ikke er å anse som et risikomoment, men heller usikkerheten knyttet til når det endelige planvedtaket blir fattet. Dersom utbygger i større grad kan estimere når planen vil bli vedtatt vil risikoen i forbindelse med tidsbruken kunne være mer håndterbar, men dette viser seg å være svært vanskelig.



Figur 6 - Historisk utvikling igangsatte boliger, byggekostnad, boligpriser, prisindeks nye eneboliger. Nominell boligprisutvikling kvartalsstatistikk i fire utvalgte typer av landets kommuner 2000-2011, byggeprisindeksen, byggekostnader og antall boliger igangsatt. Indeks: 1. kvartal 2000=100 for alle (Nordahl, 2014, s. 142).

En annen måte å fremstille denne sammenhengen på kan gjøres ved figuren nedenfor. Røsnes (2014a) viser her hvordan tidsaspektet ved en reguleringsprosess vil ha en direkte innvirkning på utbyggings- markeds og finansieringsrisikoen en utbygger står ovenfor.



Figur 7 - konsekvensene av tidsbruk i reguleringsprosessen (Røsnes, 2014).

2.2.7 Risikoreduserende verktøy i eiendomsutviklingsprosessen

Oppgavens problemstilling søker å finne ut hvordan en kan optimalisere reguleringsprosessen, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen ved eiendomsutvikling. I de tre påfølgende delkapitlene vil teori for å kunne besvare forskningsspørsmål 4 presenteres: “Hvilke risikoreduserende verktøy og/eller strategier benyttes av eiendomsutviklere i forbindelse med reguleringsprosessen?”

Trinnvis fremgangsmetode og tilpasning fra utbygger som risikoreduserende virkemiddel

For å fastholde fremdrift i reguleringsprosessen viser Nordahl (2006) og Malbert (1998) til viktigheten av å gå trinnvis frem samtidig som en påser at partene er enige. Et av virkemidlene som nevnes for å vedlikeholde denne fremdriften er å skrive gode og nøyaktige referater fra møtene en holder. Dette for å påse at den ikke brukes unødvendig mye tid på å diskutere ting som i utgangspunktet allerede er avgjort. Som nevnt tidligere er det svært viktig for utbygger å påse at prosessen har et jevnt driv fremover ettersom en trolig vil lide økonomiske konsekvenser ved et potensielt utsatt vedtak.

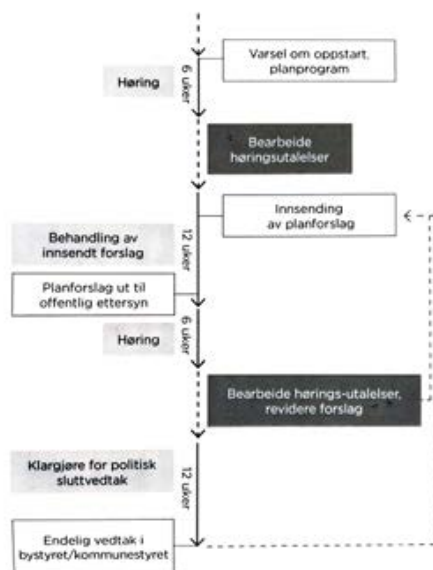
I sin doktorgrad fra 2006 tok Nordahl (s. 323) for seg de ulike oppgavene utviklere må utføre i større utviklingsprosjekter. Her viser det seg at majoriteten av undersøkelser og arbeidsoppgaver utføres før forslaget sendes inn til 1. gangs behandling. Utbyggers kalkyle er basert på den innledende dialog og avklaringer som blir gjort med kommunen. Undersøkelser og oppgaver som utføres før innsending til 1. gangs behandling (Fase 1 av reguleringsprosessen):

- *“Mulighetsstudie av eiendom, markedet, markedssvingninger og utbyggers kapasitet*
- *Muligheter for den spesifikke eiendommen sett opp mot kommuneplaner og det politiske mulighetsrommet*
- *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)*
- *Kontrahere arkitektfirma for å videreutvikle prosjektideen for å utforme et reguleringsforslag*
- *Bearbeide forslag fra arkitekt*
- *Varsle naboer om planprosess*
- *Starte diskusjoner om betingelser for utbygging, herunder avgrensning av byggetrinn og rekkefølgebestemmelser i planen*
- *Sendt ut foreløpig utkast med forespørsler om forhåndsuttalelse*

- *Tilpasset planen til forhåndsuttalelse*
- *Gjennomført studier og utredning om spesielle deltema*
- *Gått igjennom kostnadene mellom kommune, utbygger og eventuelt statlig sektormyndighet*
- *Revidert reguleringsforslag iht. Konklusjoner fra ekspertutredninger*
- *Sendt inn et foreløpig utkast til kommune for skriftlig uttalelse*
- *Revidert forslag iht. uttalelse*
- *Oversendt reguleringsforslaget for endelig behandling”*

For de utbyggingsprosjektene Nordahl (2006) viser til i sin doktorgrad tok alle prosjektene mer enn tre, og opp til fem år før de overnevnte punktene var gjennomført. For den kommende prosessen er det vesentlig færre oppgaver som må gjennomføres (Nordahl, 2006, s. 324) (fase 2 av reguleringsprosessen):

- *“Utsending av reguleringsforslaget for offentlig ettersyn*
- *Oppsummering av uttalelser og merknader til forslaget*
- *Gjennomgang av uttalelser og merknader og avklaring hvilken implikasjon det vil ha for forslaget*
- *Forhandling med myndigheter som eventuelt har fremmet innsigelser og personer som har kommet med merknader*
- *Revisjon av planforslaget iht. Innsigelser, uttalelser, merknader mm.*
- *Avsluttende diskusjon om utbyggingsavtaler*
- *Fremme revidert reguleringsforslag for politisk behandling.”*



Figur 8 - fremdriften i reguleringsprosessen med tilhørende minstekrav av behandlingstid (Nordahl, s. 150)

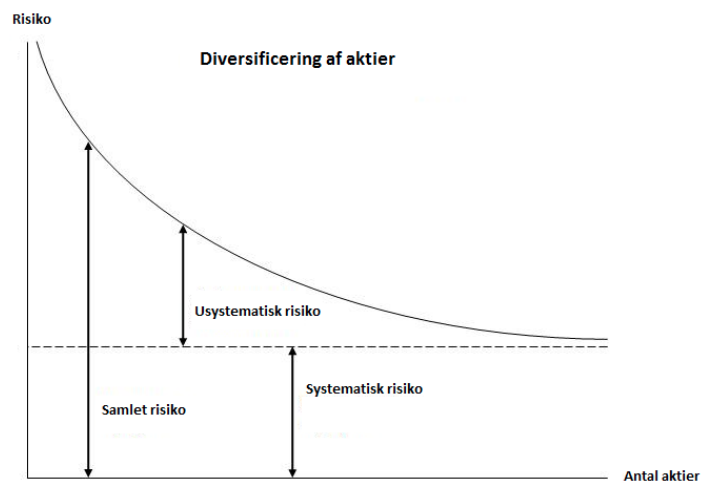
Som en ser av figur 8 er det en lang prosess som krever mye dialog og høring fra ulike parter. Det er derfor essensielt at utvikler proaktivt driver prosessen fremover og fortløpende tar økonomiske vurderinger basert på de faglige tilbakemeldingene fra ulike instanser og aktører underveis.

Risiko fra et porteføljeperspektiv

Når en utvikler skal vurdere usikkerheten ved et prosjekt kan en vurdere dette prosjektet som en enkeltinvestering, men også med utgangspunkt i et porteføljeperspektiv. Dette er relevant for utviklere med større tomteporteføljer. For å kartlegge usikkerheten til et spesifikt prosjekt vil det da være nødvendig å identifisere hvordan dette prosjektet påvirker den totale prosjektporteføljens usikkerhet. Enkeltprosjekter kan i noen tilfeller fremstå som for risikable alene, men kan i en porteføljesammenheng betraktes som mindre risikable (Kolltveit m.fl. 2009, s. 76). Bøhren og Gjærum (1999) påpeker at jo mindre samvariasjon det er mellom porteføljen og enkeltinvesteringen, desto større grad reduseres risikoen. Dette kalles diversifisering. Videre kan en dele risikoen inn i såkalt systematisk- og usystematisk risiko. Geltner m.fl. (2015, s. 559) definerer de to risikokategoriene som følgende:

“Risk that cannot be diversified away is referred to in asset pricing theory as systematic risk”
Diversifiable risk, that is, the component of an asset’s own total variance in excess of its covariance with the market, is referred to as the asset specific (or idiosyncratic) risk.”

Det vil si at usystematisk risiko kan håndteres ved å sette sammen en portefølje av en rekke prosjekter som ikke samvarierer - altså diversifisere seg. Den systematiske risikoen vil derimot fremdeles vedvare, til tross for at en har en bred prosjektportefølje. Fra et eiendomsutviklingsperspektiv kan en se på usystematisk risiko gjennom reguleringsrisiko. Dersom en eiendomsutvikler skal redusere risikoen knyttet til en bestemt reguleringsprosess kan de kjøpe flere tomter i ulike områder for å redusere risikoen knyttet til enkeltprosjekter. Ut fra det Bøhren og Gjørnum (1999) skriver bør disse tomteområdene optimalt samvarierte minst mulig med hverandre for å oppnå best mulig effekt. Eksempelvis gjennom stor geografisk spredning. På denne måten vil utvikleren i teorien ha diversifisert sin portefølje slik at konsekvensen av utfallet av den enkelte reguleringsprosessen vil være redusert. Videre vil dette medføre større forutsigbarhet og kontinuitet i produksjonen. Dette er en strategi de store eiendomsutviklerne bruker gjennom å bygge opp store tomtebanker. En får redusert risikoen og dratt nytte av markedssvingningene (Johansen, 2014, s. 42). Med å dra nytte av markedssvingningene refereres det her til det som omtales som realopsjon-tankegang (Geltner m.fl. 2015, kap. 27). De forklarer blant annet hvordan en kan utnytte disse svingningene ved å sitte på store tomtebanker, og først utvikle og selge når markedet er i en høykonjunktur. På denne måten får utviklerne dratt nytte av eiendomsmarkedets sykliske natur.



Figur 9 - Forholdet mellom systematisk-, usystematisk- og samlet risiko (Ødegaard, 2005).

Videre har en det som omtales som systematisk risiko. Dette er som nevnt tidligere en ikke-diversifiserbar risiko. For en eiendomsutvikler kan dette være utfallet av et rentemøte hvor sentralbanken avgjør å øke styringsrenten. Dette vil trolig ha en effekt på eiendomsutviklerens finansiering gjennom en kommende renteoppgang. Uavhengig av hvor stor og spredt portefølje en aktør har, så vil en slik renteøkning ha en effekt på den totale porteføljen til

utvikleren. Dette så langt den nevnte aktøren opererer innenfor landets grenser som påvirkes av sentralbankens avgjørelse om renteøkning, og har en lånefinansiert portefølje. Kolltveit m. fl. (2009, s. 76) beskriver den totale risikoen for aktører som følgende:

$$\text{“Total risiko = systematisk risiko + usystematisk risiko”}$$

Ervervsmåte som risikoreduserende verktøy

En hyppig brukt metode for å redusere risikoen i forbindelse med eiendomsutvikling er ulike metoder for erverv. Her fordeles risikoen mellom grunneier og eiendomsutvikler på bakgrunn av hvilken avtaleform de inngår. BA-HR (2014) beskriver ytterpunktene for avtaleform som alminnelig kjøp “*as-is-vilkår*” som betyr at en kjøper eiendom som den fremstår i dag. Ved erverv på denne måten vil utbygger ta på seg all risiko i forbindelse med eiendomsutviklingen.

Typisk vil en være villig til å betale mindre for en slik avtaleform ettersom risikoen er betydelig høyere sammenlignet med andre avtaleformer der risikoen fordeles. Som beskrevet tidligere i kapitlet vil også muligheten være deretter, ettersom en får kjøpt eiendommen for en billigere sum. Dersom eiendommen kjøpes “*as-is*” kan det være hensiktsmessig å ta forbehold om å gjennomføre en “*due diligence*”. BA-HR (2014, s. 174) beskriver *due diligence* som en prosess der en gjennomgår eiendommen (og evt. selskapet) som er kjøpt og kontrollerer forhold som omfavner blant annet det “*tekniske, økonomiske, miljømessige og juridiske*”. Dette er med på å skape oversikt over gjeldende forhold og kartlegge eventuelle avvik. Ved å gjennomføre denne prosessen kan en spesifisere kontraktsvilkårene eller i ytterste konsekvens trekke seg ut fra avtalen. Ved kjøp av eiendommer “*as-is*” vil dette være et risikoreduserende virkemiddel for å kartlegge avvikende forhold før kontrakten signeres.



Figur 10 - fordeling av risiko i forbindelse med eiendomserverv og ulike avtaleformer (BA-HR, s. 169).

I andre enden av skalaen har en det som en kalles opsjonsavtaler. Bjaaland og Nielsen (2009, s. 93) definerer opsjonsavtale som *“en avtale som gir den ene part en rett, men ikke plikt, til i en fastsatt periode å kjøpe eller selge eiendommen på nærmere angitte vilkår.”* BA-HR (2014, s 171) beskriver at en av hovedgrunnene til å inngå opsjonsavtaler er å redusere risiko og sikre seg en eksklusiv rett til eiendommen. Med dette menes at en sikrer seg retten til å kunne tre inn i en bestemt avtale, samtidig som en får tid til å utføre nødvendige undersøkelser og analyser. Opsjoner er særlig hyppig brukt i forbindelse med kjøp av eiendom som må omreguleres. Dette på bakgrunn av den betydelige usikkerheten forbundet med denne prosessen.

2.3 Plan- og reguleringsprosessen

Dette kapittelet vil omhandle teori knyttet til reguleringsprosessen og hvordan prosessen kan påvirke risikobilde for utviklere. Vår problemstilling søker å finne svar på: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”*. På bakgrunn av den formulerte problemstillingen forsøkes teorien å knyttes opp imot potensielle og reelle problemstillinger, da særlig med fokus på myndigheter og planprosessen. Vi har valgt å ta for oss relevante hensyn og bestemmelser knyttet til lovverket, for deretter å se på hva lovverket åpner opp for av muligheter knyttet til innhold og prosess. Samtidig vil noe bakgrunnsinformasjon være essensielt for å kunne forstå den helhetlige sammenhengen. Med dette som bakteppe er tanken at resultatene i den kvalitative delen med intervjuer kan delvis forklares på bakgrunn av gjeldende bestemmelser og hva lovgivningen åpner for.

2.3.1 Arealforvaltningen

Arealforvaltningen i Norge skal ivareta ulike hensyn. Både de statlige, regionale og lokale hensynene skal ilegges vekt ved disponering av arealer. Man har derfor inndelt forvaltningsmyndighetene inn i ulike sektorer, herunder statlige, regionale og kommunale myndigheter (Holth og Winge, 2017). For det første skal forvaltningen av arealer samsvare med statlige hensyn. Dette innebærer et overordnet nivå der forvaltningen av arealene skal vektlegges en ramme med føringer og et ønske om en felles måloppnåelse. De statlige interessene skal ligge til grunn for videre disponering på regionalt og kommunalt nivå. Selv om disse retningslinjene er ment for å sikre en helhetlig planlegging kan det være et økt risikoelement for utviklere. Som et eksempel kan retningslinjer på overordnet nivå gi indikasjoner for en høyere utnyttelse rundt knutepunkter enn det som lar seg gjøre. Nabo-, trafikk- og støyforhold kan bidra til å redusere den utnyttelsen utviklerne legger til grunn. Det kan stilles krav fra kommunen om at forhold av betydning skal utredes før planen blir behandlet. Planforslaget kan dermed vise seg å ønske høyere utnyttelse enn det som lar seg gjennomføre, noe som kan medføre drakamper mellom kommune og utvikler for å komme i mål med reguleringen. Resultatet av dette blir ofte lange prosesser der tidsaspektet og utviklers bruk av ressurser blir en stor risiko.

2.3.2 Plan og bygningsloven

Plan og bygningsloven har blant annet som formål å *fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner* (pbl. § 1-1 (1)). Loven innehar bestemmelser for plan og reguleringsprosessen og er styrende for all arealbruk i Norge. Bestemmelsene i loven har klare retningslinjer til hvordan man går frem for å gjennomføre reguleringsprosessen, herunder med blant annet formelle prosesskrav, saksbehandlingsfrister og videre henvisninger knyttet til klageadganger. Holth og Winge beskriver loven som sektorovergripende. Dette på bakgrunn av at loven ikke er avgrenset til én gitt samfunnsinteresse, men skal ivareta flere formål tilknyttet arealbruken. Loven må derfor sees i sammenheng med flere lover som har til felles å ivareta forhold som ligger inn under arealbruken. Eksempler på slike forhold er forvaltning av kulturminner, naturmangfold, friluftsliv mv. Det fremkommer av forvaltningsloven § 17 at *“forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes”*. Dette gjelder også for tiltak omfattet av plan og bygningsloven. Ved et tiltak beliggende i et område utsatt for viktig naturmangfold skal tiltakshaver opplyse om mulige virkninger og sørge for å utrede område før et vedtak treffes. Dette sier naturmangfoldloven eksplisitt i § 7. Man skal legge prinsipper om *“føre var”* betraktninger, samlet belastning og kunnskapsgrunnlaget til grunn ved forvaltning av fast eiendom. Det er flere eksempler på saker som er blitt vesentlig forsinket eller fått avslag på bakgrunn av disse bestemmelsene, som er ment for å sikre miljøinteressene ved en ønsket utbygging av et område. Her blant annet med risiko for truede dyrearter eller viktig naturmangfold. Det er derfor viktig å kartlegge alle forhold av betydning ved gjennomføring av en reguleringsprosess. På bakgrunn av den sektorovergripende lovgivningen kan risikomomenter som naturmangfold også komme opp som elementer som må utredes i løpet av prosessen. Av og til er ikke disse like lett å forutse, og kan sette plan- og bygningsloven ut av spill.

2.3.3 Plansystemet og planmyndigheter

Oppgaven søker å finne svar på forskningsspørsmål nr. 5: *“I hvilken grad skaper dagens plansystem forutsigbarhet for eiendomsutviklere?”*. På bakgrunn av dette ønsker dette delkapittelet å kartlegge hvordan plansystemet i Norge er bygd opp og hvilke potensielle problemstillinger som kan oppstå. Plansystemet legger opp til tre utøvende planmyndigheter. Som nevnt tidligere skal både de statlige, regionale og kommunale interessene tas hensyn til i arealforvaltningen i Norge. På lik linje legger plan- og bygningsloven kapittel 3 rammer for tre ulike plannivåer. I henhold til pbl. § 3-2 (1) ligger ansvaret for planleggingen til

kommunestyrene, regional planmyndighet og kongen. At ansvaret ligger til kongen vil i praksis si regjeringen (Holth og Winge, 2017). Regjeringen representerer staten og er dermed planmyndighetens høyeste nivå. Deres oppgave er hovedsakelig å påse at de nasjonale og regionale hensynene blir tatt hånd om. På regionalt nivå utarbeides planer for hele regionen og skal sikre at utviklingen går i ønsket retning. Disse planene utarbeides av fylkeskommunen. For reguleringsaker vil kommunene være eiendomsutviklernes sentrale myndighet. Det er kommunene i de respektive områdene reguleringsgjennomføres som vedtar planene. Selve myndigheten til å vedta planene er lagt til kommunestyret som også er kommunens øverste organ. De er derfor å anse som et svært viktig organ for eiendomsutviklere. Det er imidlertid opp til kommunen selv om de ønsker å fremme et reguleringsforslag eller ikke. At planene ikke blir fremmed, eller at det tar lang tid før kommunen kan fremme et planforslag er dermed et stort risikoelement for utviklere.

På bakgrunn av hvordan plansystemet i Norge er lagt opp, ser man derfor at det er fordelaktig å sørge for at et ønsket reguleringsformål i en detaljregulering ikke strider imot nasjonale, regionale og kommunale planer. Det er viktig at planene som skal gjennomføres i størst mulig grad samsvarer med samtlige sektorinteresser for å fremme en smidig prosess. Dersom en detaljregulering til boligformål vedtas innenfor rammene av en tidligere vedtatt områderegulering, frafaller kravet til konsekvensutredning (Forskrift om konsekvensutredning § 6 (1) bokstav b). På bakgrunn av dette er det verdt å merke seg at det ikke er noe absolutt krav at alle planene skal samsvare med hverandre. Det kan på lovlig vis vedtas eksempelvis detaljreguleringer som er i strid med overordnede planer (Holth og Winge, 2017). Det kan dog stilles krav om konsekvensutredning. For eksempel kan et tomteområde avsatt til næringsformål i kommuneplanens arealdel, detaljreguleres til boligformål. Likevel er utgangspunktet at planer på lokalt nivå skal styres etter retningslinjer på overordnet nivå. Dette for å ha et system der planene skal bygge på hverandre og interesser på alle nivåer skal tas hensyn til. Hvor detaljert en forslagsstiller ønsker å utforme en detaljregulering er i utgangspunktet opp til hver enkelt i samråd med kommunen som beslutningsmyndighet. Forutsetningene er at utformingen samsvarer med minimumskravene i plan og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Planene kan utformes detaljert, nesten på prosjekteringsnivå med ferdig tegnet bygg, eller mer overordnet med stipulerte arealformål. Det siste alternativet øker fleksibiliteten i neste fase med byggesaksbehandling. Ness og Øyasæter (2018) peker på at økt fokus på detaljering kan medføre en større politisk risiko. Dette ved at det lett kan oppstå politiske diskusjoner rundt detaljer i prosjektet og ikke en overordnet diskusjon rundt

rammene for områdene. Det kan derfor være en fordel å ikke gå for spesifikt til verks med detaljering i reguleringsprosessen. Ved bruk av en mer overordnet plan øker også muligheten for tilpassede løsninger i neste fase av prosjektet.

Dersom det oppstår situasjoner der nye vedtatte planer strider mot eldre vedtatte planer gjelder et prinsipp om ”*først i tid, best i rett*” i henhold til pbl. § 1-5. Bestemmelsen lyder: *“Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse”*. Holth og Winge (2017) beskriver denne bestemmelsen som lovgivers adgang til fleksibilitet. Situasjoner kan forandre seg etterhvert som tiden går og nye problemstillinger kan oppstå. Det er verdt å merke seg at den nye planen kun gjelder ved “motstrid”. Dette innebærer at den gamle planen fortsatt er gjeldende på forhold den nye planen ikke behandler. Flexibiliteten ved denne bestemmelsen bidrar også i økt grad til rom for skjønnsmessig vurdering fra kommunen.

Dersom det oppstår motstridende interesser i de ulike plannivåene, kan det være med på å skape usikre rammer for eiendomsutviklere som skal detaljregulere tomteområder til boligutvikling. Dette viser seg å være en reell utfordring for aktører i markedet. Graff (2014) intervjuet 7 av landets største eiendomsutviklere i forbindelse med sin masteroppgave i 2014. Samtlige av informantene påpekte risiko knyttet til overordnede planer, hva gjelder upresise føringer og til tider motstridende innhold. Ettersom samtlige av aktørene påpekte denne risikoen, kan det indikere at planene ikke i stor nok grad tar hensyn til hverandre og dermed oppfattes som problematisk for aktører i markedet. Motstrid mellom planer kan derfor være en potensiell risiko i en reguleringsprosess. Her bør forholdene kartlegges og avklares med kommunens administrasjon og politikere på et tidlig stadium, for å skape økt forutsigbarhet.

2.3.4 Planprosessen

Oppgavens problemstilling lyder som følgende: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”*. På bakgrunn av dette beskrives planprosessen med fokus på reguleringsplaner. Dette for å danne en oversikt over de ulike prosessene en aktør må igjennom fra a til å. Planprosessen knyttet til kommuneplanens arealdel og andre overordnede planer vil ikke bli ytterligere gått inn på.

Det er to type reguleringer som kan gjennomføres, herunder detaljreguleringer og områdereguleringer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet definerer detaljreguleringer på følgende måte: *“Det primære formålet med en detaljregulering er å legge til rette for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vern og sikring av verdier. Som hovedregel vil detaljreguleringen omfatte mindre arealer, og vise flere detaljer om utforming, bruk og vern, enn en områderegulering”* (departementets reguleringsplanveileder, 2018 s. 25). Plan- og bygningsloven § 12-3 beskriver at detaljregulering kan benyttes til å følge opp en vedtatt områderegulering eller krav fastsatt i kommuneplanens arealdel. Denne type reguleringsplan utformes i et mer detaljert perspektiv, ofte i begrensede utviklingsområder. Departementets reguleringsplanveileder (2018, s. 23) beskriver videre formålet med områdereguleringer på følgende vis: *“Det primære formålet med områderegulering er at planen skal avklare hovedstrukturene og prinsippene for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område, og/eller legge rammer for videre detaljering”*. Hensikten med denne type reguleringsplan er å ha en verktøy som kan sikre helhetlige løsninger for et gitt område. Dette gjelder spesielt i de områdene der verken kommunedelplaner eller kommuneplanens arealdel setter klare rammer. Områdereguleringer står kommunene ansvarlig for å utarbeide. Ansvar for å fremme et forslag til områderegulering kan derimot skyves videre til blant annet private aktører. I disse tilfellene er det angitt i forarbeidene til loven at kommunen har et ansvar for *rammer, innhold og fremdrift i planprosessen* (Holth og Winge, 2017). Etter pbl. § 12-2 (1) brukes områdereguleringer der det er angitt krav om det i kommuneplanens arealdel, eller dersom kommunen vurderer det som nødvendig. En slik type regulering gjelder ofte i et større område, krever en form for felles planlegging og berører flere eiendommer og grunneiere (Ness og Øyasæter, 2018). En årsak kan blant annet være nødvendig planlegging av felles infrastruktur i et større området. Ness og Øyasæter beskriver denne formen for regulering til å ligge mellom kommuneplanens arealdel og en detaljreguleringsplan. Detaljreguleringer kan stilles som et krav for grunneiere som ligger innenfor områdereguleringen og ønsker

utbygging av sitt området. Det kan også bestemmes at ulike deler innenfor området krever detaljregulering, der andre kan gå rett på rammesøknad. Et eksempel på dette er områdereguleringen vedtatt for Sandvika sentrum øst (2017) reguleringsbestemmelsens § 2.1 lyder følgende:

“Finstadkvartalet felt S3, Rådhusstorget felt oG9, og Rådhusparken felt oF3, inkludert parkeringsanlegg under bakken felt oP1 og oP6, skal det utarbeides detaljregulering. For øvrige felt kan søknad om rammetillatelse behandles på grunnlag av vedtatt områderegulering”.

I denne planen ser man at det er lagt opp til at enkelte felt må gjennom en detaljregulering, i motsetning til øvrige felt som kan gå rett på rammesøknad. Dette kan igjen føre til store forskjeller på den totale tidsbruken før man kan sette i gang med utvikling av eiendommen. Legger planen til rette for å gå direkte på rammesøknaden kan utbyggere komme raskere i gang med utviklingsprosjektene og spare tid og ressurser for gjennomføring av en detaljregulering (Ness og Øyasæter, 2018).

En reguleringsprosess kan variere enormt i tid. Dette blant annet på bakgrunn av lovens oppbygging med rom for skjønnsmessige vurderinger og kommunenes adgang til å delegere oppgaver. Det kan dermed oppstå store ulikheter fra kommune til kommune i hvordan de ulike prosessene håndteres. Røsnes (2014b) beskriver dette som et forhold som kan være med på å påvirke *“myndighetsstrukturer og beslutningsprosedyrer”*. Det medfører også redusert forutsigbarhet i form av at opparbeidet erfaring fra en kommune ikke nødvendigvis er overførbart til en annen kommune. Et eksempel på dette er kommunenes rett til å fremme alternative planforslag etter lovens § 12-11. Hvordan det praktiseres vil dermed være forskjellig fra kommune til kommune. Dette kan være med på å redusere utviklernes evne til å dra nytte av opparbeidet erfaring fra tidligere prosjekter i andre kommuner. For å illustrere dette viser det seg å være store variasjoner i tidsbruk fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering i Norge. I 2017 tok de privat initierte planprosessene i gjennomsnitt 658 dager i Bærum kommune (ssb.no, 2018). Dette tilsvarer ca. 22 måneder. Til sammenligning tok den samme prosessen hele 52 måneder i Lørenskog, og 31 måneder i Oslo. Det presiseres at denne statistikken inneholder alle de ulike formene for detaljregulering samlet.

Proessen fra oppstart av planarbeid til vedtatt regulering kan for mange oppfattes som krevende og langtekkelig. Under vises en grovskissert overordnet oversikt fra oppstart av planarbeid til vedtatt regulering. Oversikten er hentet fra Bærum kommunes retningslinjer for planprosessen fra A til Å (baerum.kommune.no, 2018).

Oppstart av planarbeid/planinitiativ (pbl. § 12-8)

- *Her starter dialogen mellom forslagsstiller og kommunen der det presenteres hva, hvor og hvordan et prosjekt ønskes gjennomført*
- *Forslagsstiller kartlegger gjeldende planer og retningslinjer, for deretter å sende inn planinitiativ og bestilling av oppstartsmøte*
- *Dokumentene blir gjennomgått av kommunen*
- *Saksbehandler inviterer til oppstartsmøte. Oppstartsmøte skal referatføres.*

Varsel om oppstart og kunngjøring (pbl. § 12-8)

- *Kunngjøringsannonse sendes av forslagsstiller til kommunen*
- *Gjennomgang av forhåndsuttalelser*
- *Oppsummering av forhåndsuttalelser og kommentarer innarbeides i planbeskrivelsen*

Utarbeiding av planforslag (pbl. Kap. 4, 5 og 12)

- *Etter bestemmelser vedtatt i oppstartsmøte utarbeides et komplett planforslag som tar hensyn til gjeldende bestemmelser og veiledere. Eventuelle andre krav til utredninger, eksempelvis konsekvensutredning bør kartlegges så tidlig som mulig.*

Innsending av planforslag

- *Planforslaget sendes inn. Dersom kommunen har bemerkninger eller oppdager mangler i planforslaget, sendes dette tilbake til forslagsstiller for supplering/retting.*

Behandling av reguleringsforslag (pbl. §§ 12-10 og 12-11)

- *Når et komplett forslag er sendt inn har kommunen en 12-ukers behandlingsfrist*
- *Rådmannen lager saksframstilling til politisk behandling i planutvalget*
- *Vedtak om høring/offentlig ettersyn*
- *Kunngjøring*

Vedtak av reguleringsplan (pbl. § 12-12)

- *Saksfremlegg til politisk behandling*
- *Planutvalget behandler saken*
- *Politisk behandling i kommunestyret*
- *Kunngjøring av vedtatt plan*
- *Evt. Innsigelse*

Klagebehandling (pbl. § 12-12)

- *En reguleringsplan er å anse som et enkeltvedtak og har dermed en 3-ukers klagefrist etter forvaltningslovens gjeldende regler*

2.3.5 Klage- og innsigelsesrett

På bakgrunn av oppgavens problemstilling vil klageadganger og innsigelsesretter knyttet til reguleringsprosessen bli belyst. Dette på bakgrunn av at det kan ha innvirkning på den totale tidsbruken fra oppstart til endelig planvedtak. Vi har dog ikke gått nærmere inn på domstolenes adgang til å overprøve lovmessigheten av et enkeltvedtak eller sivilombudsmannens rolle som representant for stortinget. Dette fordi det avviker noe fra kjernen i vår oppgave. Det er imidlertid verdt å merke seg at eventuelle klager skjer på bakgrunn av et vedtak. Likevel ønsker vi å belyse klageadganger. Dette særlig på bakgrunn av at en klage kan medføre at vedtaket oppheves. En kan dermed ende med å måtte bearbeide planforslaget for å innrette seg etter den aktuelle klagen, noe som igjen vil kunne påvirke den totale tidsbruken.

Klageadgang

Reguleringsvedtak er etter loven å anse som et enkeltvedtak og vil dermed distansere seg fra andre planvedtak. Kommuneplanens arealdel regnes til sammenligning som et forskriftsmessig vedtak og kan derfor ikke påklages. Dette kommer eksplisitt frem av pbl. § 11-15 (3). At en reguleringsplan kan påklages fremkommer derimot av lovens § 12-12 (3). Bestemmelsen henviser videre til forvaltningslovens regler om klageadganger på enkeltvedtak. Etter lovens § 28 må man for å kunne klage på en sak være "*part eller annen med rettslig klageinteresse*". Loven definerer part som en "*person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder*" (jf. §2 (1) bokstav e). Man ser dermed at man må være involvert i saken for å kunne klage. Dette kan i mange tilfeller skape rom for usikkerhet og redusert forutsigbarhet, da det kan oppstå situasjoner der det er usikkerhet knyttet til hvorvidt en har klageadgang eller ikke.

Hva som ligger i forvaltningslovens bestemmelse kan for mange oppleves som noe uklart. Holth og Winge, (2017) fastslår at i en plansak blir ofte flere enn det partsbegrepet som loven legger opp til berørt. I tillegg til grunneiere, rettighetshavere og naboer kan organisasjoner og andre særlige berørte vise seg å ha rettslig klageinteresse. Dette kan tyde på en noe videre forståelse av partsbegrepet i en reguleringssammenheng, noe som igjen kan bidra til å øke risikoen for klager. Økt fokus på dialog og gode utredninger i forkant kan derfor være svært viktige virkemidler for en utvikler ved gjennomføring av en regulering. Dette kan hjelpe å forebygge klager, som igjen kan redusere risikoen for en forsinket reguleringsprosess. Dersom en part eller annen med rettslig klageinteresse skal klage på et enkeltvedtak er klagefristen 3 uker (Forvaltningsloven § 29 (1)). Klagen sendes til kommunen i det området saken gjelder. Dersom kommunen ikke velger å ta klagen til følge kan saken videresendes til fylkesmannen. Fylkesmannens vedtak er å anse som endelig.

Innsigelser

Et annet risikoelement som kan forsinke prosessen er innsigelser. Retten til å fremme innsigelser ligger til ulike sektormyndigheter, herunder blant annet Fylkesmannen og Statens vegvesen. Det oppstår stadig saker der ulike innsigelser blir fremmet. Som et eksempel ble reguleringsplanen for Økern senter i Oslo forsinket i tre år på bakgrunn av innsigelser fra Statens vegvesen og Fylkesmannens miljøvernavdeling (Ness og Øyasæter, 2018). Det kan derfor være hensiktsmessig å komme i kontakt med potensielt berørte parter på et tidlig stadium i prosessen. Dette kan bidra til en mer effektiv og balansert prosess. Som Ness og Øyasæter (2018) beskriver vil de uansett bli varslet ved planoppstart, og det kan derfor virke forebyggende med møter i forkant for å avklare rammene for prosjektet. Dersom man ved prosjektstart vet at prosjektet er berørt av en fylkesvei, bør Statens vegvesen kontaktes i forkant for søke en enighet. Hvis rammene er avklart på forhånd reduseres risikoen for uforutsette innsigelser betydelig.

2.4 Forhandlinger

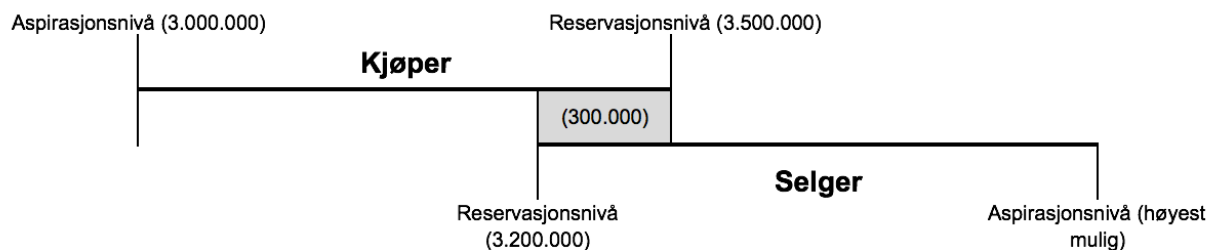
Forhandlinger brukes daglig i mange situasjoner. Dette ofte for å oppnå et tilfredsstillende resultat, i en gitt situasjon. I hvilken grad uformelle samtaler, møter og andre aktiviteter i hverdagen er å anse som forhandlinger vil være varierende. Det kan påvirke en situasjon her og nå, eller en fremtidig og langsiktig beslutning. Vår problemstilling ønsker å søke svar på hvordan en kan optimalisere reguleringsprosessen. I en planprosess er mange aktører berørt. Naboer, grunneier, kommunen og sektormyndigheter er klassiske eksempler på berørte aktører. Samtidig har en utvikler ofte kontakt med mange ulike personer innenfor de ulike områdene. Med dette som bakteppe ønskes det å søke svar på om deler av prosessen kan forklares i teori knyttet til forhandlinger, herunder blant annet gjennom forskningsspørsmål 6: *“Har tillit og kommunikasjon en innvirkning på resultatet i reguleringsprosessen?”*. Dette kapitlet ønsker derfor å belyse aktuell forhandlingsteori. Her med fokus på fordeling- og integrasjonsforhandlinger, samt viktigheten av tillit og kommunikasjon. Deretter ønsker vi å undersøke om dette har overførbarhet til hele eller deler av planprosessen spesifikt.

Rognes (2015, s. 13) definerer forhandlinger på følgende måte: *“Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de”*. Ut i fra denne definisjonen må ikke nødvendigvis partene være uenig om en felles beslutning, men det kan være *“delvis motstridende interesser”* i forhold knyttet til selve resultatet av beslutningen. Snarere tvert imot er det en forutsetning at utgangspunktet er en felles interesse. Det er det som knytter aktørene sammen og det er derfor det oppstår forhandlinger. Formålet til den enkelte er derimot å oppnå bedre resultater enn det utgangspunktet tilsier at en ender på. På bakgrunn av dette kan resultatene av en forhandlingsprosess være svært varierende. En av partene kan vinne eller tape på bakgrunn av ønsket resultat, eller det kan forhandles frem et kompromiss som begge parter er tilfreds med. Kompromisset kan også vise seg å komme den ene part mer til gode enn den andre.

I eiendomsbransjen er et eksempel på dette delvis motstridende interesser for utvikler og kommune. De kan begge være enig om at et gitt område skal utvikles til boligformål. Denne fellesinteressen kan ofte knytte partene sammen til forhandlinger. Derimot kan det oppstå interessekonflikter i form av utnyttelse, høyder, utforming etc. Selv om loven ikke direkte legger opp til forhandlinger i slike tilfeller, beskriver flere aktører med ekspertise på fagfeltet at det faktisk fremkommer (Røsnes og Kristoffersen, 2014), (Børrud, 2005). Enten direkte eller indirekte.

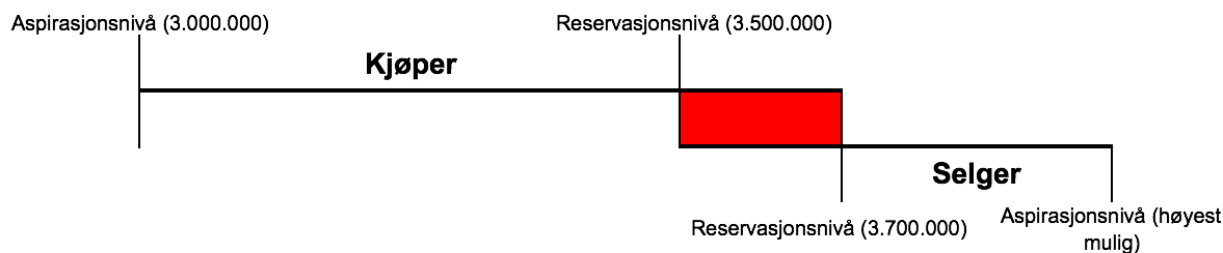
2.4.1 Fordeling- og integrasjonsforhandlinger

Hvilken type forhandlingsstrategi man legger opp til varierer ut i fra hva som skal forhandles om og hvilken situasjon man befinner seg i. Der to parter skal forhandle om en pris for kjøp og salg av en gitt gode, kan det eksempelvis være gunstig med fordelingsforhandlinger. Dette forutsetter dog en positiv forhandlingssone. Som et eksempel kan en avtale om kjøp av en eiendom være egnet for denne type forhandlinger. Kjøper setter en pris som en ønsker å betale, f.eks. 3 millioner. Samtidig har kjøper et absolutt tak på hvor langt han eller hun er villig til å strekke seg, eksempelvis 3,5 millioner. Kjøper har dermed et aspirasjonsnivå (prisen en ønsker å betale) og et reservasjonsnivå (den maksimale prisen en kan betale) (Rognes, 2015). Selger derimot er ikke villig til å selge eiendommen for mindre enn 3,2 millioner (reservasjonsnivå), samtidig som han eller hun ønsker høyest mulig pris. Den positive forhandlingssonen vil dermed være 300 000. Partene bør derfor gjennom forhandlinger komme frem til en pris innenfor dette området hvis forhandlingen skal være å anse som vellykket. Det som derimot kan være utfordrende er at man ikke vet hverandres reservasjon- og aspirasjonsnivåer. Det kan derfor medføre at den ene parten kommer bedre ut av det enn den andre, eller at det ikke oppnås enighet.



Figur 11 - Figuren illustrerer den positive forhandlingssonen (figuren er produsert i egen regi).

Eksempelet ovenfor beskriver en situasjon der det foreligger en positiv forhandlingssone. Det er imidlertid ikke alltid dette er tilfellet. Dersom selger har et høyere reservasjonsnivå enn kjøpers reservasjonsnivå, oppstår det ingen positiv forhandlingssone. Kjøper har en makspris på 3,5 millioner, mens selger på den annen side ikke selger under 3,7 millioner. Dermed vil det i utgangspunktet ikke være rom for forhandlinger. Partene er på forskjellige nivåer.



Figur 12 - Figuren illustrerer den negative forhandlingssonen (figuren er produsert i egen regi).

Ved kontraktsforhandlinger, leverandørforhandlinger, osv. kan flere aspekter være svært relevant for de respektive partene. Situasjonen handler ikke lenger utelukkende om høyest mulig pris, men langsiktighet, innhold og fremtidig relasjoner kan være vel så viktige momenter. En aktør kan være villig til å gå ned i pris mot en lengre avtale, eller det kan avtales bonusordninger som et alternativ til lavere fastlønn her og nå. Kompleksiteten medfører dermed et behov for kommunikasjon og at aktørene “spiller med åpne kort”. I slike tilfeller kan integrasjonsforhandlinger være løsningen. Integrasjonsforhandlinger er en type forhandlingsstrategi der begge parter oppnår et bedre resultat enn det kompromisser ville resultert i. Størrelsen på kaken som skal fordeles øker (Rognes, 2015). Effekten blir dermed en situasjon der begge er vinnere. Denne formen for forhandlinger handler om at man former avtalen til begge parter interesser. Rognes (2015) beskriver potensial, motivasjon og kompetanse som forutsetninger for integrasjon. Det må ligge et potensial for et bedre resultat for å kunne starte forhandlingene. Dersom rene kompromisser vil gi den samme eller en bedre løsning vil det ikke være rom for integrasjon. Det samme gjelder partenes motivasjon og kompetanse. Å inngå slike forhandlinger er svært krevende både hva gjelder tid og kompleksitet. Det vil derfor være uhensiktsmessig å gå inn i slike forhandlinger dersom det ligger et potensial for et bedre samlet resultat ved andre alternativer. Denne forhandlingsformen egner seg godt i de tilfellene partene ikke klarer å komme til enighet gjennom fordelingsforhandlinger og samtidig ønsker en god fremtidig relasjon.

Det er tidligere i oppgaven påpekt tid som en stor risikofaktor for utviklere i reguleringsprosessen og hvordan de bruker opsjonsavtaler som risikoreducerende verktøy. Dette på bakgrunn av risikoen med å kjøpe en eiendom uregulert ”as-is”. Integrasjonsforhandlinger mellom utvikler og grunneier kan derfor føre frem til en slik type avtaler. Ofte er situasjonen slik at begge har en felles interesse av en økonomisk gevinst. Utvikler på sin side har denne i form av utbygging og salg av et visst antall fremtidig

boenheter, næringslokaler mv. Grunneier ønsker på den annen side å få godt betalt for sitt attraktive område. Det oppstår dermed forhandlinger om vilkår for avtalen. Fordelingsforhandlinger viser seg å ikke nå frem. På bakgrunn av det store risikomomentet med å kjøpe eiendommen "as-is", er ikke utvikler villig til å betale en pris grunneier er villig til å selge for. Det oppstår dermed en negativ forhandlingssone og situasjonen medfører et forhandlingsbrudd. Fordelingsforhandlingene gir ingen positiv effekt. Rognes (2015) beskriver at i slike tilfeller er eneste utvei en omgjøring av konflikten til integrasjon. Partene legger kortene på bordet og søker en felles løsning. Begge er bevisst på at de har en felles interesse, noe som kan og ofte resulterer i en opsjonsavtale. Utvikler betaler en opsjonspremie istedenfor å kjøpe hele tomten "as-is". I tillegg avtales det at grunneier får penger ved et fremtidig salg. Dette kan eksempelvis være ved endt regulering. Resultater blir et "vinn-vinn" scenario. Utvikler reduserer risiko og grunneier får en kompensasjon. Dette er et forenklet eksempel med høy grad av kompleksitet og tar ofte lang tid å utarbeide. På bakgrunn av oppgavens problemstilling ville ikke opsjonsavtaler bli detaljert forklart videre. Definisjonen forklares under kapittel 2.2.7. Poenget med dette eksempelet er derimot at integrasjonsforhandlinger kan være hensiktsmessig for å forhandle frem et godt resultat for begge parter og reduserer den helhetlige reguleringsrisikoen. Dette i en situasjon som ellers ville stoppet opp.

2.4.2 Tillit i forhandlinger

Tillit er et begrep som benyttes på mange forskjellige fagfelt og det finnes en rekke ulike definisjoner. Vi valgte den som vi fant mest nærliggende for vår fagoppgave: "*Tillit er en psykologisk tilstand som involverer en intensjon om å akseptere sårbarhet basert på de positive forventninger til andres intensjoner eller atferd ved å forvente at den andre partens intensjoner er gode*" (Rousseau m. fl., 1998, s. 395)

Litteraturen viser til at det finnes flere forskjellige former for tillit. Dette på bakgrunn av hva som er grunnlaget for tilliten, samt at tillit anses som dynamisk og forandrer seg fortløpende. Shapiro m. fl. (1992) beskriver det som blir omtalt som den mest grunnleggende og simple versjonen av tillit, som er "avskrekkings-basert tillit". Dette er tillit som er basert på at en forventer at motparten skal levere den varen eller tjenesten en har blitt enig om i forkant. Grunnen til at det blir omtalt som "avskrekkings-basert tillit" er forbundet med konsekvensene som kommer ved at den ene part ikke følger opp sin ende av avtalen.

Lewicki og Bunker (1995 og 1996) viste til at det ikke nødvendigvis bare var de negative konsekvensene som var driverne for tilliten som ble skapt mellom to parter. De positive følgene kunne i vel så stor grad være drivende for motparten. Dette fenomenet kalte de “kalkulerbar tillit”. Med dette menes at tillit baseres primært på viten om at motparten også vil oppnå en positiv effekt gjennom den opparbeidede tilliten, ikke på bakgrunn av konsekvensene dersom de ikke etterfølger avtalen. Dersom en opparbeider seg tillit til en part, kan en regne med at dette forholdet forhåpentligvis vil vedvare i fremtiden.

Dersom den såkalte “kalkulerbare tilliten” enten går over en lenger periode, eller at partene stadig gjennomfører interaksjoner med suksessfulle forhandlinger, har den “kalkulerbare tilliten” mulighet for å utvikle seg til “kunnskapsbasert tillit”. Dette er en form for tillit som strekker seg lenger enn forventningen om at motparten kun holder sine ord i henhold til avtalen som ligger til grunn. Dette er både Shapiro (1992) samt Lewicki og Bunker (1995 og 1996) enige om. Ved “kunnskapsbasert tillit” vil partene ha såpass god kjennskap til hverandre at de kan forutse og forstå motpartens behov og handle deretter.

Skulle det vise seg at forholdet mellom de to partene fortsetter å utvikle seg i positiv retning, kan de danne det som omtales som “identifikasjons-basert tillit”. Lewicki og Bunker (1995 og 1996) samt Shapiro (1992) beskriver denne form for tillit som at partene ønsker hjelpe hverandre å realisere hverandres målsetninger. Identifikasjons-basert tillit opparbeides som regel mellom parter som har god kjennskap til hverandre og er ofte en del av prosessen som omhandler integrasjonsforhandlinger. For at det skal kunne omtales som identifikasjons-basert tillit må en jobbe sammen mot et felles mål. Dette i en slik utstrekning at den ene part nesten kan ses på som en agent for motparten. Det krever svært mye læring og det er de ytterst få relasjonene som når et slikt tillitsnivå.

2.4.3 Kommunikasjon i forhandlinger

Hvordan man opptrer i forhandlinger er ekstremt viktig for resultatet. Dersom den ene parten fremstår som usaklig, kan den andre parten bli påvirket og ende med å gjøre det samme. Dette blir gjerne kalt gjensidighetsprinsippet (Brett m. fl. 1998). Mange mennesker har en tendens til å bli påvirket av motparten, og dermed opptre på samme måte selv. Det er derfor viktig å være bevisst i sin kommunikasjonsmetode før man går inn i forhandlingene. (Karrass 1974) peker på tre kritiske punkter ved kommunikasjon i forhandlingsprosesser: Følelser,

informasjon og fremdrift. Det vil i det følgende bli diskutert hvordan de respektive punktene kan håndteres og styres i en positiv retning.

Rognes (2015) beskriver samarbeidsorientering som en god strategi. Dersom den ene parten er konstruktiv i argumentasjonen og evner å fremstå som samarbeidsvillig, blir det ubehagelig for motparten å opptre aggressivt og lite samarbeidsvillig tilbake. Man kan dermed oppnå gode effekter hvis man klarer å skape et ”*samarbeidsorientert klima med positive følelser*” (Rognes 2015). På samme måte vil gjensidighetsprinsippet kunne påvirke humøret til partene. Noen situasjoner er betente og går utover følelser. Den kan dermed ende i sinne. Effektene av dette kan være at fokuset går over til å angripe motparten fremfor å fremme sine egne interesser. Humør er derfor svært viktig og kan gi positive effekter i form av ”*integrative løsninger*” (Lewicki m. fl. 2003). Informasjon og er også en viktig del av kommunikasjonen i en forhandlingsprosess. Rognes (2015) påpeker viktigheten av å utveksle informasjon. Dette kan blant annet gjøres ved å unngå å stille ja/nei spørsmål. Gjennom å stille åpne spørsmål kan man få innsyn i nødvendig informasjon, uten å spørre direkte. Det kan igjen hjelpe til å kartlegge motpartens interesser. Egenskapen ved å være god til å lytte kjennetegner ofte gode forhandlere. Samtidig er det viktig å fremme sin side av saken. Dette bør imidlertid gjøres ved å bruke ”*verifiserbare og legitime argumenter*” (Rognes, 2015). Til slutt er det viktig å kunne opprettholde fremdrift i forhandlingene. Det finnes ulike måter å sørge for fremdrift på. Som nevnt i avsnitt om tid og fremdrift som risikoelement i reguleringsprosessen brukes blant annet brukes referater som et verktøy for å påse at en unngår dobbeltarbeid. Dette vil avhenge av situasjonen man befinner seg i og måten man forhandler på. Som en del av mer kompliserte integrasjonsforhandlinger kan man eksempelvis komme frem til ulike pakkelsninger. Dette som ulike alternativer til en tilfredsstillende løsning for begge parter.

2.4.4 Forhandlinger i reguleringsprosessen

Oppgaven søker blant annet å finne svar på forskningsspørsmål nr. 7: ”*I hvilken grad benyttes forhandlinger i reguleringsprosessen?*”. Børrud (2005) beskriver i sin doktoravhandling situasjonen da forhandlingsplanlegging ble en sentral del av planleggernes rolle. Dette skjedde under den intensive utbyggingen på 1980-tallet, og skapte misnøye i planmiljøet. Forhandlinger ble sett på som noe som kom de private aktørene til gode. Dette på bekostning av fellesskapets interesser. Reguleringsplaner ble etter hvert i større grad fremmet av private aktører og aktualiteten rundt forhandlinger er blitt satt i dagslys. Som Børrud beskriver har planmyndighetene derfor blitt nødt til å ta stilling til en form for forhandlinger.

Det er få reguleringssaker som er identiske, men problematikken man møter kan i noe grad oppfattes som repetitivt. Det kan derfor oppstå beslutninger basert på tidligere erfaringer. På bakgrunn av dette beskriver Schön (1995) ”*at det utvikles et repertoar av antagelser, holdninger og teknikker*” noe han definerer som ”*knowing in practice*”. Det er derfor viktig å sørge for at ikke beslutninger utelukkende baseres på tidligere erfaringer, men suppleres med refleksjon over hva som gjøres i hver enkelt situasjon. Aktørene i prosessen er gjensidig avhengig av hverandre. Kommunen er avhengig av at de enkelte prosjektene ivaretar den helhetlige samfunnsutviklingen, der utbyggere på sin side er avhengig av gjennomførbarhet i lys av økonomisk bærekraft. Nordahl (2014, s. 142) beskriver kompleksiteten i reguleringsprosessen som ”*samfunnsnytte versus økonomisk utbytte*”. Kommunen har på sin side ansvaret for den langsiktige vurderingen av et konkret prosjekt. Det avgjørende vil være hvordan prosjektet forholder seg til skoler, barnehager, infrastruktur og den totale fremtidige situasjonen for menneskene som flytter inn og blir boende der. Utbygger derimot ønsker en bekreftelse ut i fra de kommersielle hensynene. Ved å få kartlagt viktige rammer for prosjektet, kan kalkulering av kostnader og inntekter utføres. Det helst i forkant av at investeringene begynner.

Det vil i reguleringssaker være mange interesser som må ivaretas. Uten tilstrekkelig økonomisk bærekraft vil uansett ikke prosjekter kunne realiseres, noe som kan resultere i at sentrale tomteområder blir stående ubebygde. Planmyndighetene på sin side har et mandat som skal ta vare på fellesskapets interesser. Forhandlinger blir derfor sentralt for å komme frem til løsninger som tilfredsstillende begge parter. Den offentlige planleggerrollen kan derfor bli satt i en ”*meglerrolle*”. På den ene siden må de ta hensyn til utviklere som tiltakshavere, og på den andre siden politikerne som beslutningsmyndig (Børrud, 2005).

Det er tidligere i kapittel 2.3.3 konstatert at kommunen er en svært viktig organ for utviklere. Størrelsen på kommunene i Norge er svært varierende. Kommunene kan av den grunn også være forskjellig organisert. Dette vil igjen kunne påvirke kommunikasjonen mellom partene, da særlig hvem man forholder seg til og hvor mange ulike organer og personer man har med å gjøre i løpet av prosessen. Jensen (2014, s. 124) beskriver to type hovedmodeller for hvordan kommuner er organisert, *formannskapsmodellen* og den *parlamentariske modellen*. Mange kommuner i Norge organiseres etter ”*formannskapsmodellen*”. Denne modellen bygger på at ordføreren i den respektive kommunen leder et formannskap valgt av kommunestyret (Jensen,

2014). Selve ansvaret for planleggingen hører til kommunestyret. Kommunen kan likevel opprette en egen avdeling for planarbeid eller direkte benytte seg av formannskapet. Denne modellen er svært vanlig i store deler av Norge. Den parlamentariske modellen har derimot en annen oppbygning. Her godkjenner lokalpolitikere et byråd som videre segmenterer de ulike funksjonene i kommunen. Eksempelvis har det i Oslo blitt opprettet et eget byråd for byutvikling. Hvilken type organisering kommunen praktiserer vil kunne medføre store forskjeller i kontaktform for utviklere. Det vil i de mindre byene og tettstedene være færre å forholde seg til, mens det kan være svært mange ledd i de større områdene.

Som vist i kapittel 2.3.4 kan kommunen stille krav til områderegulering i forbindelse med en privat utbyggers initiativ til en detaljregulering. Det kan i slike tilfeller lovlig inngås samarbeid mellom den private aktøren og kommunen for utarbeidelse av reguleringen. Her kan det oppstå ulike oppfatninger, hva gjelder prosjektets volum og utforming. Som Jensen (2014) beskriver går man her i retning av begrepet forhandlinger, og det er åpenbart at kommunens ønsker vil kunne påvirke forhandlingsklimaet. En utbygger har i all hovedsak en oppfatning av ønsket måloppnåelse og resultat av sin del av området. Dette kan igjen stride mot kommunens ønsker for område som helhet. Dermed kan partene gjennom dialog komme til enighet om løsninger som er akseptable for begge parter. Hvordan dette praktiseres er varierende fra kommune til kommune. For tiltakshaver er det avgjørende med en god dialog med planmyndigheten. Det er tross alt de som sender saksfremlegget til politisk behandling. Mange kommuner har i de senere årene åpnet opp for mer samhandling mellom tiltakshaver og kommunens administrasjon. Dette som en erstatning for å gjøre alle vurderinger gjennom lukkede saksbehandlinger (Jensen, 2014). Dette kan ha stor verdi for partene både når det kommer til tid og resultat. En konstruktiv dialog kan oppklare enkle saker som kan løses fortløpende, eller legge rammene for å diskutere mer kompliserte saker. Det er verdt å merke seg at dette ikke er en erstatning for tradisjonell saksbehandling, men kan være et supplement til å oppklare uklarheter. Det er viktig at dette gjøres i henhold til gjeldende lovverk, slik at allmennheten har innsyn i relevante saksdokumenter. Samhandlingen må ikke skje på bekostning av dette.

2.5 Delkonklusjon teori

Å drive med eiendomsutvikling er i stor grad forbundet med risiko. Samtidig ligger det et stort potensiale for de aktørene som evner å styre prosessene i riktig retning og utnytter mulighetsrommet. Det er i dette kapittelet fokusert på å søke teori spesielt rundt reguleringsrisikoen. Det viser seg imidlertid at de ulike risikomomentene i stor grad henger sammen. Reguleringsrisiko bunner ofte ut i tid som igjen kan påvirke markeds-, finansierings- og utbyggingsrisiko. Teorien påpeker ulike hjelpemidler for å redusere og håndtere risikobildet. Her med ulike måter å identifisere risikoen, og videre lage strategier for håndtering av den. Risikomatriser kan være et virkemiddel for nettopp dette. Det kan også benyttes opsjonsavtaler som et risikoreducerende verktøy i en planprosess. Likevel vil det være en risiko knyttet til kostnadsbildet. Da særlig med tanke på bruk av intern arbeidstid og engasjement av konsulenter.

Reguleringsprosessen er primært styrt av plan og bygningsloven, men suppleres i stor grad av annet tilliggende lovverk. Den er heller ikke begrenset til å ivareta én samfunnsinteresse, men skal ivareta ulike formål tilknyttet arealbruken. Plansystemet i Norge bygger på en hierarkisk modell der overordnede planer og føringer ligger som et bakteppe for mer detaljerte planer. Alle disse forholdene er med på å gjøre planprosessen svært kompleks og inneholder ulike former for risiko. Det er derfor viktig at aktørene kartlegger alle forhold av betydning ved utvikling av eiendom. Teorien påpeker viktigheten av å ta tak i potensielle risikoelementer på et tidlig stadium. Eksempelvis tidlig dialog med Statens vegvesen i prosjekter der de er berørt.

Det fremkommer av tidligere forskning og teori at planmyndighetene etterhvert som samfunnet har utviklet seg har blitt nødt til å ta stilling til forhandlinger. I henhold til forhandlingsteorien vil kommunikasjon og tillit være viktige faktorer for å oppnå et godt resultat gjennom integrasjon. Spørsmålet er hvorvidt integrasjonsforhandlinger faktisk finner sted i planprosessen og om forhandlinger generelt er noe aktørene er bevisste rundt. Risikoen rundt mislykkede forhandlinger og dårlig kommunikasjon antas å ha en effekt på både den totale tidsbruken og det helhetlige resultatet av reguleringsprosessen.

3 Metode

Mathilda White Riley beskrev begrepet metode på følgende måte i 1963:

“Samfunnsvitenskapelige metode omfatter både organisering og tolkning av data som hjelper oss til å få en bedre forståelse av samfunnet.” (Holme og Solvang, 1996). I følge Dalland (2012) skal metode fungere som et verktøy for noe som skal undersøkes. Han peker på to ulike metoder som kan brukes til dette, *“kvantitativ og kvalitativ”* metode. Hvilken metode man benytter seg av, avhenger av hva man ønsker å undersøke. De ulike metodene har ulike egenskaper og kjennetegn. Kvantitative metoder kjennetegnes ved *“at den gir data i form av målbare enheter”* Dalland (2012, s. 112). Ved bruk av denne metoden kan en kartlegge data ved bruk av regneoperasjoner, og videre utføre statistiske analyser basert på dataene man samler inn. På den annen side tar de kvalitative metodene for seg meninger og opplevelser som ikke kan tallfestes eller måles. Ved bruk av denne metoden går man ofte inn i dybden av det som skal undersøkes. Kjennetegnene er ofte at en er fleksibel og tilpasningsdyktig underveis i prosessen, f. eks gjennom intervjuer uten fastsatte svaralternativer og rom for fleksibilitet.

For å kunne besvare vår problemstilling og våre forskningsspørsmål har vi valgt å benytte oss av to ulike metoder. Vi har vært opptatt av å finne et mest mulig representativt utvalg. Ved hjelp av et innledende dokumentstudium og en kvantitativ analyse ble relevante aktører og funn identifisert. Dette var en forutsetning for oss for å kunne spisse oppgaven mot sammenlignbare aktører som opererer i det samme markedet, med mange av de samme utfordringene. Funnene i den kvantitative analysen danner grunnlaget for det videre arbeidet med intervjuer i den kvalitative delen. Dette kapittelet forklarer hvordan de respektive metodene er gjennomført og hvorfor metodene er kombinert for å kunne besvare vår problemstilling på en mest mulig presis måte.

3.1 Forskningsdesign

3.1.1 Metodetriangulering og sekvensiell fremgangsmåte

Jick nevner flere fordeler ved å blande kvantitative- og kvalitative forskningsmetoder i sin publikasjon "*Mixing Qualitative and Quantitative Methods. Triangulation in action*" fra 1979. Han nevner blant annet at analyseresultatene kan styrkes på bakgrunn av sammenfallende resultat ved bruk av ulike analysemetoder. Tilliten til de innhentede dataene og resultatene vil da anses som forsterket. Videre vil en ha fordelene av en mer nyansert og helhetlig forståelse for fenomenene som undersøkes. Dette på bakgrunn av at en får sett det fra ulike innfallsvinkler. Dersom en får motstridende resultater i metodene vil en også ha et bedre grunnlag for å kunne bekrefte eller avkrefte hvilke teorier som i størst grad er holdbare.

For å danne et godt grunnlag for valg av intervjuobjekter har vi valgt å utføre en sekvensiell fremgangsmåte der vi har benyttet oss av metodetriangulering. Bryman og Bell (2011, s. 397) beskriver metodetriangulering som å bruke mer enn en metode for å studere et sosialt fenomen. De forklarer hvordan triangulering kan brukes både innen kvalitative undersøkelser, men også kvantitative. Formålet med metodetriangulering er å ha flere holdepunkter ved forskningen. Bryman og Bell viser også til fordelene ved økt kredibilitet ved slik metodetriangulering. Videre forklarer de at en svært god kombinasjon av de ulike metodene er når den kvantitative analysen danner grunnlaget for intervjuobjektene til den kvalitative analysen (Bryman og Bell, s. 643), noe som Scase og Goffee gjorde ved sin forskning i 1989.

Sekvens 1: Vår første sekvens bestod av å samle inn data i form av dokumentstudier, strukturere og analysere dette ved hjelp av statistiske analyser.

Sekvens 2: Resultatene av den statistiske analysen dannet grunnlaget for hvilke aktører vi kontaktet til å delta på våre intervjuer i den kvalitative analysen.

3.1.2 Sekvens 1 - Dokumentstudier og kvantitativ analyse

Alan Bryman (2008, s. 515-534) belyser viktigheten av fire kriterier når en skal gjennomføre dokumentstudier: hvorvidt dokumentet er ansett som ekte, dokumentets kredibilitet, hvor representativt det er og hvilken betydning det har. Videre påpeker han at disse fire kriteriene vil variere noe ut fra hvilken type studie en utfører og hvilke dokumenter en undersøker. For vår del ser vi på dokumentenes kredibilitet og hvor representative de er, til å være av størst betydning. Særlig sistnevnte. Ettersom dataen vi henter inn til den statistiske analysen primært

er datoer og arealformål mener vi at nøyaktigheten er svært høy. Dette fordi vi har hentet inn data fra kommunens registerdata, som vi anser som en sikker kilde. Dette er offentlig tilgjengelige dokumenter som bransjen og andre berørte aktører innretter seg etter.

Dersom det skulle vise seg å inneholde feil i variablene som er lagt inn i analysen, herunder sentrale datoer, reguleringsformål eller lignende, ville det gitt store utslag i de videre analysene vi har utført. Eksempelvis gjennom tastefeil fra kommunens side. Dette er noe vi ikke kan ta høyde for, og må stole på at det datagrunnlaget vi har tilgjengelig er riktig. Ettersom vi har Bærum kommune som nedslagsfelt for de detaljreguleringene vi har undersøkt, er det kun her dette datagrunnlaget kan innhentes. Datagrunnlaget må derfor være å anse som representativt. Når det gjelder de andre kriteriene som Bryman nevner som kritiske ved dokumentstudier mener vi at disse også er overholdt. Ettersom dokumentene er elektroniske og hentet fra kommunens hjemmesider, vil de være å anse som "ekte". Videre er det ikke mye rom for tolkning av de vedtatte dokumentene og hvilken betydning de har. Det er klare vedtak som skal sette føringer for utnyttelse og arealbruk.

Det var lite statistikk tilgjengelig på det område vi ønsket å utforske. Statistisk Sentralbyrå har i de senere årene begynt å føre statistikk på tidsaspektet fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering (ssb.no, 2018). Den tilgjengelige statistikken er derimot begrenset til de siste fire årene (for Bærum kommune var det kun ført statistikk for to av de siste fire årene). Samtidig analyserer de alle detaljreguleringer under ett, det vil si at det ikke lar seg gjøre å skille mellom ulike formål. For å kunne analysere et større utvalg og samtidig kunne segmentere ut alle reguleringer til andre hovedformål enn bolig, måtte vi innhente dataene manuelt, for deretter å utføre egne analyser.

Vi har tatt for oss gjennomførte detaljreguleringer i tidsperioden 10.10.2008 til 21.06.2018. Det vil si, første regulerings sak med oppstartsmøte 10.10.2008 og siste regulerings sak med endelig planvedtak 21.06.2018. Det er ved oppstartsmøte den formelle planprosessen begynner og det er der aktørene får tildelt en saksbehandler fra kommunen. På bakgrunn av dette er dato for oppstartsmøte lagt til grunn for starten av vår analyse. Dato for endelig planvedtak indikerer planens vedtak. Eventuelle klager i etterkant er ikke medtatt i analysen. Tidspunktet for endelig planvedtak er derfor definert som enden av reguleringen. Vi har utelukkende analysert planer som er definert som "detaljreguleringer" i kommunens registerdata. Dermed er områdereguleringer, eldre reguleringsplaner og kommuneplaner

ekskludert. Det samme gjelder de gamle bebyggelsesplanene. Detaljreguleringene er i sin helhet vedtatt etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft 01.07.2009. Reguleringene som er inkludert i analysen har hatt overvekt av boligformål, det vil si mer enn 50% av reguleringens formål i totalt volum. Detaljreguleringer som er gjennomført med rene næringsformål, til infrastruktur, skoler, barnehager og andre offentlige tjenester er dermed utelukket. På bakgrunn av et ønske om å kartlegge private aktører, er også offentlige forslagsstillere ekskludert i analysen. Dato for oppstartsmøte er hentet fra kommunens nettsider, herunder plandokumenter eller "behandlingsoversikten". Et begrenset antall av detaljreguleringene hadde ikke informasjon tilgjengelig for dato for oppstartsmøte. Det er da etter beste evne forsøkt å kontakte kommunen for innhenting av dato. I enkelte av tilfellene viste dette seg som vanskelig. Det har resultert i at noen av detaljreguleringer som i utgangspunktet faller inn under vår avgrensede tidsperiode er ekskludert fra analysen. Samtidig hadde et titalls av de kartlagte detaljreguleringene overvekt av andre formål enn bolig. De er også ekskludert fra analysen. Avslutningsvis etterkontrollerte vi all dataen vi la inn, for å være sikre på at vi ikke har hatt noen feilnoteringer.

Etter utført dokumentstudiet endte vi med 50 gjennomførte detaljreguleringer som datagrunnlag for vår analyse. Analysen ble gjort for å kartlegge hvilke aktører som opererer i markedet og for å kunne få en bredere forståelse av de enkelte reguleringsprosessene og variasjonen i tidsbruk. Videre ble analysene utført med hovedformål i å søke svar på forskningsspørsmål nr. 2: *"I hvilken grad varierer tidsbruken for gjennomføring av detaljreguleringer?"*. Ved å gjennomføre denne analysen har vi også sikret relevante aktører for det videre arbeide med den kvalitative studien, som vil utgjøre hovedtyngden av denne masteroppgaven. Dokumentstudiet som er gjort i forkant av den kvantitative analysen er brukt som et underlag til datagrunnlaget for den statistiske undersøkelsen. Det presiseres at vi ikke har gått i dybden på hver enkelt detaljregulering. Dette på bakgrunn av oppgavens omfang og tilgjengelig tid. For å rette øvelsen mest mulig mot eiendomsutvikling fra et profesjonelt perspektiv har vi utelukket enkeltbygg der hensikten har vært til eget bruk. Dette som nevnt innledningsvis i oppgavens kapittel om avgrensning.

I dokumentstudiet har vi tatt for oss variablene som presentert nedenfor, som har dannet grunnlaget for den kvantitative undersøkelsen. Her har vi blant annet delt inn i det som vi definerer som fase 1 og fase 2. Fase 1 har vi definert som alt arbeid som går inn under

perioden fra fastsatt oppstartsmøte frem til 1. gangs behandling. Fase 2 har vi definert som alt arbeid som går inn under perioden fra 1. gangs behandling, frem til vedtatt detaljregulering.

PlanID

For å kunne spore de ulike reguleringsprosessene på en enkel måte er planens identitetsnummer lagt inn i analysen. Ved å bruke identitetsnummeret kan man enkelt navigere seg frem til den rette plansaken på kommunens nettsider, og om ønskelig utføre videre undersøkelser av de respektive planprosessene.

Adresse

Reguleringene er spredt over store deler av Bærum kommune. Ved å legge inn adresse/område kan man senere kartlegge om dette har en sammenheng med de andre variablene som eksempelvis tid og aktørene i markedet. Reguleringene er gjennomført i alt fra knutepunkter til mindre sentrale områder.

Utvikler og eventuelt morselskap

Aktørene som har gjennomført detaljreguleringen. Det viste seg at alt fra privatpersoner til store og ledende aktører gjennomfører denne type reguleringer. Prosjektselskapene er ofte organisert som datterselskaper eller SPV`er.

Ansvarlig søker

Arkitekt eller annen ansvarlig søker for reguleringen som er engasjert på vegne av utvikler.

Antall regulerte BRA/BYA/%BYA

Størrelsen på den gjennomførte reguleringen. Dette er prosjektavhengig og oppgitt i ulike former. Dette for å sikre at de prosjektene som blir tatt med i analysen består av mer enn 50% til boligformål.

Reguleringsformål

Hovedformålet med de undersøkte reguleringene er boligformål, herunder blokkbebyggelse, konsentrert småhusbebyggelse, frittliggende småhusbebyggelse, bolig/hensynssoner mv.

Tidsbruk i fase 1 og total tidsbruk

Kartlegging av hvor lang tid de forskjellige aktørene bruker fra gjennomført oppstartsmøte til 1. gangs behandling, og fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering. Alle tidsenheter er gitt i antall måneder.

Tidsbruk i fase 1 som %-andel av total tidsbruk

Kartlegging av hvor stor andel av den totale tidsbruken i planprosessen som blir brukt i fase 1. Dette som %-andel av den totale tidsbruken.

Saksbehandler

Ansvarlig saksbehandler i kommunen.

3.1.3 Sekvens 2 - Kvalitativ analyse

Med utgangspunkt i den kvantitative analysen valgte vi å gå videre med fire ulike eiendomsutviklere som opererer i Bærum kommune. Vi har valgt to aktører som befinner seg i nedre del av skalaen hva gjelder tidsbruk fra oppstartsmøte frem til vedtatt detaljregulering, og to aktører som befinner seg i øvre del av skalaen. Med nedre del menes de reguleringene som brukte mindre tid enn gjennomsnittet. Med øvre del menes de reguleringene som brukte mer tid enn gjennomsnittet. Grunnlaget for dette valget var at vi ønsket å identifisere hvorvidt det var store forskjeller på hvordan de ulike aktørene utøver risikohåndtering i denne prosessen, og om dette kan ha en effekt på tidsbruken. De fire aktørene er velkjente store aktører som har eiendomsutvikling som primæraktivitet.

Samtidig har vi intervjuet Bærum kommune for å kartlegge deres perspektiv hva gjelder risikoelementer i reguleringsprosessen, og da spesielt knyttet til den store variasjonen i tidsbruken. Alle våre intervjuobjekter er personer som har vært inkludert eller ansvarlig for de respektive prosessene og ellers innehar mange års erfaring fra reguleringsprosesser som sådan. Vi har også hatt fokus på å høre deres syn på risiko i reguleringsprosessen på generelt grunnlag. Dette for å kartlegge om det er store forskjeller på de ulike aktørenes synspunkter, og samtidig identifisere i hvilken grad dette varierer og håndteres.

Til den kvalitative delen av oppgaven har vi valgt å benytte oss av semistrukturerte intervjuer som intervjuform. Som grunnlag for spørsmålene er det videre tatt utgangspunkt i en intervjuguide. Bryman (2008, s. 438) peker på at spørsmålene i et semistrukturert intervju

ikke må følges slavisk, og at det er rom for oppfølgingsspørsmål. Dette er noe vi har benyttet oss aktivt av, så vel som kontrollerende spørsmål. Likevel har vi vært konsekvente på å søke svar på alle spørsmål i intervjuguiden. Ved bruk av denne intervjuformen ser vi på validiteten av svarene som økt. Dette på bakgrunn av at vi har fått forsikret oss om at vi har forstått det informantene har svart på de ulike temaene.

Hvert intervju startet med å ta for seg generelle spørsmål knyttet til reguleringsprosessen. På denne måten fikk vi et bredere innblikk i aktørenes metoder og rutiner. Deretter gikk vi over på spørsmål knyttet til den spesifikke reguleringsprosessen. Her ble det stilt spørsmål knyttet til hvilke problemer som oppstod, hvilke metoder de brukte for å løse disse problemene og hvordan de opplevde prosessen som helhet.

Vi har benyttet identiske intervjuguider for de fire eiendomsutviklerne som er intervjuet. Før vi begynte arbeidet med utforming av intervjuguiden jobbet vi aktivt med å tilegne oss ny kunnskap på det konkrete området. Det var avgjørende for oss å inneha en god teoretisk forståelse av tematikken for å kunne stille de riktige spørsmålene. Intervjuguidene ble derfor bevisst laget etter teori- og litteraturstudien var gjennomført. Kommunens intervjuguide er tilpasset et noe mer generelt grunnlag, med fokus på å kunne forstå reguleringsprosessene og bakgrunnen for de ulike problemstillingene sett fra deres side. Intervjuguidene er utformet som grunnlag for samtale. Dette for lettere å kunne sammenligne resultatene og kunne strukturere de ulike funnene opp mot hverandre. Selv om ikke intervjuguiden er fulgt slavisk har vi likevel fokusert på å opprettholde en viss struktur. Dette for lettere å kunne sammenligne informantene opp mot hverandre. Dette mener vi har resultert i et bredere og mer presise svar av spørsmålene i intervjuguiden og andre relevante problemstillinger på generelt grunnlag.

Intervjuguidene ble sendt ut god tid i forveien til alle objekter, senest 7 dager før intervjuet ble gjennomført. Det ble samtidig sendt ut en samtykkeerklæring, på bakgrunn av nye personvernregler. I lys av vår problemstilling var det gjennomgående temaet rundt risikoen i reguleringsprosessene som ble diskutert. Her både spesifikt om de prosessene kartlagt i den kvantitative analysen, men også på generelt grunnlag. For å kunne være mest mulig tilstede i hver enkel samtale har vi tatt båndopptak av alle intervjuene. Samtlige av informantene samtykket til dette. Dette bidro til økt fokus gjennom hele intervjuet og gjorde det også mulig med korte konkrete notater ved viktige bemerkninger. Deretter ble intervjuene sortert og

transkribert. Det vil si systematisert og skrevet ut i full tekst. Ved å transkribere intervjuene ble det lettere å strukturere innholdet og jobbe videre med resultatene. Transkribering ble foretatt samme dag.

3.2 Validitet og reliabilitet

For å sikre at oppgaven gjenskaper ”*troverdig kunnskap*” (Dalland, 2012, s. 52) er det viktig at en har et bevisst forhold til begrepene validitet og reliabilitet. Med validitet menes relevans og gyldighet. Temaet en behandler må være relevant for problemstillingen oppgaven forsøker å finne svar på. Videre må de målingene som blir gjennomført være gyldige. Med reliabilitet menes at dataen en henter inn må være pålitelig. Med dette menes at de utførte undersøkelsene utføres korrekt. Dersom det forekommer hindringer som resulterer i at feilmarginer oppstår, er det viktig at disse angis (Dalland, 2012, s. 52).

For oppgavens problemstilling så vi det som relevant å anskaffe en oversikt over vedtatte detaljreguleringer i Bærum kommune. Dataen fra disse ble hentet fra kommunens database. Vi anser derfor disse dataene som både relevante og gyldige for oppgavens problemstilling. Dette på bakgrunn av at formålet med kommunens databaser er å nøyaktig presentere denne informasjonen for allmennheten. Dataen anses derfor som pålitelig og korrekt.

Ved gjennomføring av den kvalitative analysen valgte vi fire eiendomsutviklere som er ansett som store og seriøse aktører i markedet, samt Bærum kommune. Intervjuguidene ble utformet med utgangspunkt i oppgavens problemstilling med et bredt teoretisk underlag. Dette sikret oss relevante spørsmål for å besvare vår problemstilling. Etersom de eiendomsutviklerne vi intervjuet er aktører med solid erfaring fra bransjen, vil dette være med på å øke både validiteten og reliabiliteten av det som ble sagt. Videre tok vi et bevisst valg om å gjennomføre semistrukturerte intervjuer for å påse at vi kunne stille oppfølgingsspørsmål. På denne måten fikk vi forsikret oss om at svarene var den faktiske meningen til informantene, noe som igjen øker påliteligheten.

3.3 Etikk

“Etikken dreier seg om normene for riktig og god livsførsel” (Dalland, 2012 s. 96). I situasjoner man blir stilt ovenfor vanskelige valg, skal etikken være et virkemiddel for å hjelpe oss, og fungere som et grunnlag før vi handler. Man kan på mange måter si at etikk er et generelt begrep som omfavner flere områder. Likevel peker Dalland (2012) på at det ikke er grunnlag for å skille alle de ulike områdene etikken berører. Teoretisk etikk og moralfilosofi peker Tranøy (1992) på som “*grunnlagsetikk*” der han peker videre på begrepet “*områdeetikk*” for de ulike segmentene etikken praktiseres på. Forskningsetikk dreier seg om å ta hensyn til personvernet og sikre troverdighet av forskningens resultater.

Etter den nye personvernlovgivningen kom i 2018 har spesielt hensynet til personvernet blitt satt i fokus. Det er nå blitt strengere retningslinjer på hvordan en skal håndtere personvernopplysninger i Norge. Loven skal ivareta enkeltpersoners rettigheter og sørge for at bedrifter må følge strenge retningslinjer (Datatilsynet, 2018). Loven legger også strenge retningslinjer på hvordan forskning skal utføres. På bakgrunn av dette er det i forbindelse med denne oppgaven særskilt søkt om behandling av personopplysninger i forbindelse med intervjuene som er gjennomført. Som nevnt har det vært nødvendig å sende ut en samtykkeerklæring til samtlige av intervjuobjektene vi har snakket med. Dette for å sikre at deres personvernsrettigheter blir ivarettatt og at de samtykker til å være med som informanter.

På bakgrunn av at majoriteten av informantene ønsker å være anonyme, har vi valgt å anonymisere alle intervjuobjektene i den kvalitative delen av oppgaven. Det var også en forutsetning for mange av informantene for å ville stille til intervju. Av hensyn til deres ønske er både selskapsnavn og navn på ansatte anonymisert. Dette ettersom de er profesjonelle aktører som til daglig skal forholde seg til bransjekolleger og andre interessenter i nåværende, tidligere og fremtidige prosjekter. Samtidig var det viktig for oss å sørge for at deres rettigheter ble tatt hånd om, slik at vi kunne få mest mulig ut av hvert enkelt intervju. Gjennom å anonymisere informantene vil dette trolig føre til økt ærlighet fra deres side. Noe som igjen vil styrke kredibiliteten til oppgaven. I vår kvantitative analyse er navn på selskapet som utførte den aktuelle reguleringen kartlagt, det samme gjelder ansvarlig saksbehandler i kommunen. Opplysningene er kartlagt som grunnlag for valg av informanter. Samtidig ble saksbehandlere kartlagt for å eventuelt kunne kontakte de for supplerende informasjon i henhold til den aktuelle reguleringen. I denne oppgaven er dog alle i sin helhet anonymisert. De respektive informantene skal ikke kunne identifiseres med denne oppgaven. Samtidig

ønsker vi å skåne saksbehandlere for potensielle spørsmål og eventuelle problemstillinger i etterkant.

4 Resultater

4.1 kvantitativ analyse

4.1.1 Tidsbruk fra oppstartsmøte til 1. gangs behandling (Fase 1)

Etter vår gjennomførte analyse av 50 vedtatte detaljreguleringer viste det seg å være store variasjoner i tidsbruken. Når vi undersøkte tidsbruken fra oppstartsmøte frem til 1. gangs behandling viste det seg at gjennomsnittlig tid på denne prosessen var 19,48 måneder. Median tilsvarte 14,73. Som en ser er det relativt stor forskjell mellom gjennomsnittlig tid og median. Den store forskjellen skyldes trolig at det er enkelte reguleringer som bruker veldig lang tid frem til politisk vedtak. Likevel kreves det en minimum behandlingstid for å få gjennomført en regulering. Dette kan blant annet bidra til at de sakene som befinner seg i øvre sjikt av tidsbruk trekker gjennomsnittet uforholdsmessig høyt opp. Den raskeste av de sakene som vi undersøkte brukte i underkant av en måned i fase 1. I andre enden av skalaen brukte den ene utvikleren 69,74 måneder fra oppstartsmøte frem til 1. gangs behandling.

Videre så vi på det som utgjorde et standardavvik. Standardavviket ble beregnet til 14,74 for denne delen av prosessen. Standardavviket indikerer det som er å anse som gjennomsnittlig avvik fra gjennomsnittet. Det vil si at \pm et standardavvik på denne delen av prosessen ligger i intervallet 4,74-34,22. Med et så høyt standardavvik vil det si at det er store forskjeller på hvor lang tid prosessen tar. Dette medfører økt usikkerhet, som vi innledningsvis definerte som risiko.

<i>Deskriptiv statistikk for fase 1</i>	
Gjennomsnitt	19,47879452
Standardfeil	2,084512084
Median	14,72876712
Standardavvik	14,7397263
Skjevhet	1,55903107
Minimum	0,920547945
Maksimum	69,0739726
Antall	50
Konfidenskoeffisient(95,0%)	4,188983866

Tabell 1 - Deskriptiv statistikk for fase 1 (tabell er utformet i egen regi).

4.1.2 Total tidsbruk fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering

Utvalget på de 50 vedtatte detaljreguleringene viste en gjennomsnittlig behandlingstid på 28,47 måneder. Medianen tilsvarte 23,15. Den reguleringsprosessen som viste seg å være raskest brukte totalt 6,44 måneder fra oppstartsmøte til endelig planvedtak. I den andre enden av skalaen ble det brukt 75,48 måneder før vedtaket ble fattet.

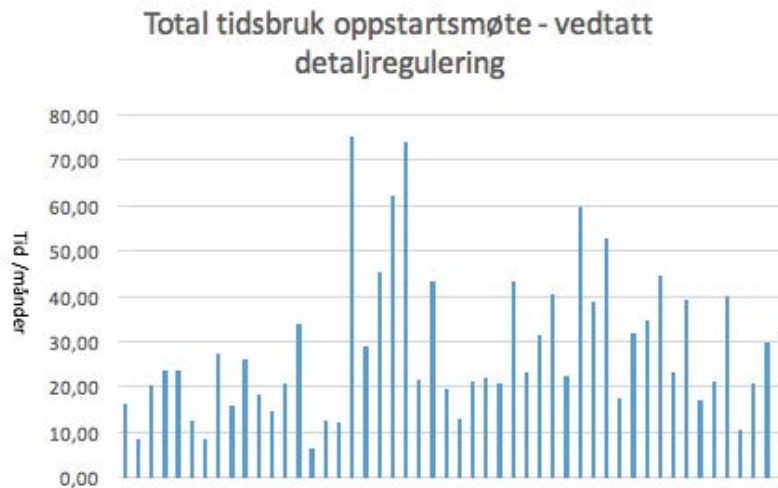


Diagram 1 - Illustrasjon av de store variasjonene i total tidsbruk for de ulike reguleringene (diagram er utformet i egen regi).

Videre så vi på det som utgjorde et standardavvik for hele den totale prosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering. Dette fant vi til å være 16,13. Det vil si at de som ligger innenfor \pm et standardavvik ligger i tidsrommet 12,34-44,60 måneder.

<i>Deskriptiv statistikk fullstendig prosess</i>	
Gjennomsnitt	28,46728767
Standardfeil	2,281329537
Median	23,14520548
Standardavvik	16,13143586
Skjevhet	1,220852537
Antall	50
Maksimum	75,48493151
Minimum	6,443835616
Konfidenskoeffisient(95%)	4,584503346

Tabell 2 - Deskriptiv statistikk for fullstendig prosess (tabell er utformet i egen regi).

Dette utgjør totalt 39 av 50 av de vedtatte sakene. Fem av de elleve sakene som falt utenfor standardavviket brukte kortere tid enn 12,34 måneder, mens seks av de elleve sakene som falt utenfor brukte mer enn 44,60 måneder.

4.1.3 Korrelasjon tid brukt i fase 1 og total tidsbruk til vedtatt detaljregulering

Videre utførte vi en øvelse hvor vi så på hvor stor andel av tidsbruken som ble brukt i fase 1, sett opp mot den totale tidsbruken på de ulike reguleringsprosessene. Dette for å undersøke hvorvidt det var en sammenheng mellom tiden brukt i fase 1 og den totale tiden brukt fra oppstartsmøte frem til vedtatt detaljregulering. For at det skulle bli så nøyaktig som mulig, så vi på tidsbruken i fase 1, som %-andel av den totale tidsbruken fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering.

<i>Deskriptiv statistikk 1. fase relativ til % av total tidsbruk</i>	
Gjennomsnitt	64,17870 %
Standardfeil	2,64556 %
Median	68,13789 %
Standardavvik	18,70693 %
Skjevhet	-69,61702 %
Konfidenskoeffisient(95%)	5,31645 %

Tabell 3 - Deskriptiv statistikk for 1. Fase relativ til %-andel av total tidsbruk (tabell er utformet i egen regi).

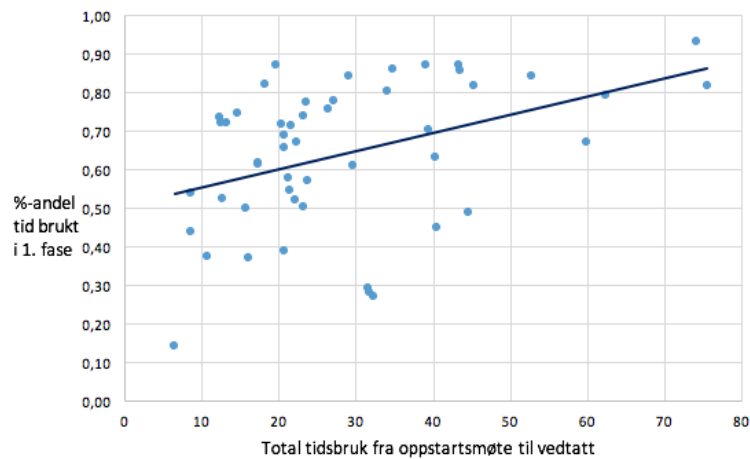
Den gjennomsnittlige tiden brukt i fase 1 tilsvarte 64,18% av den totale tiden brukt på detaljreguleringen. Medianen tilsvarte 68,14 %. Standardavviket i dette tilfellet tilsvarte 18,71%. Det vil si at \pm et standardavvik tilsvarer en tidsbruk i fase 1 mellom 45,47%-82,89% av den totale tiden brukt på hele detaljreguleringen. Med andre ord bruker de aller fleste godt over halvparten av tiden i denne fasen av prosessen.

For å avdekke om det var en sammenheng mellom %-andelen av tid brukt i fase 1, og den totale tiden som ble brukt frem til vedtatt detaljregulering utførte vi en beregning av korrelasjon mellom disse variablene.

$$Correl(X, Y) = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

Formel 1 - Korrelasjon

Ved å utføre den statistiske øvelsen beskrevet ovenfor fikk hele utvalget en korrelasjonskoeffisient på 0,41. Holme og Solvang (1996) påpeker viktigheten av å se forskjellen mellom samvariasjon og sammenheng (s. 274). Det er først når en har en teoretiske resonnerer til grunn for samvariasjonen en kan påvise sammenheng. Det vil derfor kreve langt mer for å kunne påvise en sammenheng, sammenlignet med samvariasjon. Korrelasjon medfører nødvendigvis ikke kausalitet.



Graf 1 - korrelasjonen mellom %-andel tid bruk i fase en opp mot total tidsbruk (grafene er utformet i egen regi).

4.1.4 Delkonklusjon kvantitativ analyse

Undersøkelsen viser stor variasjon mellom tidsbruken målt i median og gjennomsnitt. Årsaken til dette kan skyldes at det alltid vil være et minstekrav til behandlingstid for å få gjennomført en regulering. Videre er det enkelte reguleringsaker som bruker unormalt lang tid før de blir vedtatt. Det er trolig dette som utgjør den store variasjonen mellom median og gjennomsnitt. En kan si at utvalget har en klar positiv skjevhet som illustrert i grafen nedenfor.



Graf 2 - illustrer fordelingen av tidsbruk fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering (grafene er utformet i egen regi).

Basert på ovennevnte statistiske analyser valgte vi å ta utgangspunkt i de reguleringsprosessene som skilte seg ut ved hjelp av standardavvik-analysen. Dette på bakgrunn av at utvalget som falt utenfor konfidensintervallet på 95% ble for stort. Årsaken til dette kan derfor tenkes å være det begrensede utvalget av antall observasjoner kombinert med den store variasjonsbredden av tidsbruken i reguleringsprosessen. Til tross for at vi har analysert majoriteten av de reguleringsplanene som faller inn under våre definerte parametere i Bærum kommune, er utvalget fremdeles noe tynt til å utføre beregninger på konfidensintervaller.

Ser man på det totale tidsperspektivet isolert i de ulike reguleringsprosessene er det enorme forskjeller. Med en variasjonsbredde på i underkant av seks år kan enkelte aktører virke svært effektive i tidsbruken av reguleringsprosessen sammenlignet med andre. Det som imidlertid er verdt å merke seg, er de enorme forskjellene fra sak til sak. Det er utallige faktorer som kan påvirke tidsaspektet som nødvendigvis ikke samsvarer med utbyggers profesjonalitet eller effektivitet.

Dersom det allerede er vedtatt en områderegulering med krav om detaljregulering ved oppføring av et gitt antall enheter, viser prosessen seg ofte som raskere. Det samme ser ut til å gjelde for tidsbruken fra oppstartsmøte til 1. gangs behandling. Dette er ikke forhold som vi konkret har ført statistikk på. Vi har i etterkant av analysen avdekket dette ved hjelp av stikkprøver på de sakene som har vist seg å gå svært raskt. Det understrekes at vi ikke har kartlagt total tidsbruk for hele prosessen det har tatt å vedta en områderegulering, og deretter en detaljregulering. Vi har utelukkende sett på hvor lang tid de ulike detaljreguleringen har tatt for å bli vedtatt. På den annen side kan et uregulert tomteområde reguleres utelukkende med en detaljregulering. Denne type prosesser er ofte mer tidkrevende enn dersom det ligger en områderegulering til grunn. Det samme gjelder forhold utenfor utviklers kontroll som eksempelvis uforutsette kulturminner, naboklager, dårlig kapasitet i kommunen, utskifting av saksbehandlere, innsigelser, mv. Stikkprøver av de prosessene som har tatt lengst tid viser seg blant annet å være et resultat av flere innsigelser og mye drakamper rundt infrastrukturproblemer. Det vil derfor være vanskelig å konstatere at en utvikler som har gjennomført en effektiv reguleringsprosess i dette utvalget håndterer prosessen bedre enn aktører som har brukt lenger tid. Gitt at alt er likt kunne det vært mulig å sammenligne tidsperspektivet isolert, men det er sjeldent tilfellet ved regulering av eiendom.

Basert på vår beregninger av korrelasjon kan en si at det er en samvariasjon mellom %-andel tid brukt i fase 1 og den totale tiden som ble brukt fra oppstartsmøte frem til vedtatt detaljregulering. Som nevnt tidligere må en være klar over at denne korrelasjonen nødvendigvis ikke betyr kausalitet. Denne korrelasjonen danner dog et godt grunnlag for å videre utforske hypotesen om reguleringer som bruker rask tid i fase 1, vil bruke rask tid på den totale reguleringsprosessen (fra oppstartsmøte frem til vedtatt detaljregulering).

4.2 Resultater kvalitativ analyse

I dette kapittelet vil resultatene fra vår innhentede empiri gjennom intervjuer presenteres. Resultatene illustrerer hvordan et utvalg av fire store bransjeaktører opplever risikobildet i planprosessen. Resultatene representerer derfor en subjektiv oppfatning av reguleringsrisikoen. Det antas likevel at denne oppfatningen til en viss grad er med på å danne et generaliserende risikobilde blant andre utviklere i bransjen. Dette spesielt på bakgrunn av utviklernes størrelse og anerkjennelse i markedet. Videre presenteres resultater fra gjennomført intervju med kommunen. Resultatene beskriver hvordan kommunen som en offentlig sektor opplever risikomomentet i reguleringsprosessen, primært sett fra eiendomsutviklernes side. Dette kapittelet vil legge frem de resultatene vi har hentet inn for å hjelpe oss å besvare vår problemstilling: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”* Vi informerer om at informant nummer to og tre brukte godt under gjennomsnittlig tid på reguleringsprosessene vi undersøkte. Informant nummer en og fire brukte godt over gjennomsnittlig tid.

4.3 Informantenes oppfatning av reguleringsprosessen

4.3.1 Generelle spørsmål knyttet til reguleringsprosessen

“Hva anser dere som det største risikoelementet i reguleringsprosessen?”

På spørsmål om hva de anser som det største risikoelementet i reguleringsprosessen så peker informantene på flere faktorer som gjeldende. De har alle til felles at de ser på konsekvensene av den politiske risikoen som signifikant. Dette særlig med fremdrift i arbeidet frem til vedtatt regulering (tidsbruk) og totalt tillatt utnyttelsesgrad som parametere. Videre fremmes privatrettslige forhold og risiko knyttet til sektormyndighetene som noen av de dominante risikofaktorene. Informant nummer to forklarer følgende for å illustrere hva de anser som risikabelt: *“For vår del vil særlig tid og volum være de største risikoelementene. Ofte kan man komme opp i et politisk spill der noe som tidligere har blitt sagt blir gjort om på. Det kan være tid for valg, der nye kommunestyre etableres med en helt ny sammensetning.”*

Konsekvens: Informantene er klare på at konsekvensene av slik politisk risiko er svært uforutsigbar. Som informant to beskrev i forrige avsnitt kan føringer som tidligere har blitt gitt, senere bli visket bort. Informant nummer en beskriver hvordan de forholder seg til nye politiske vedtak og hvilken konsekvens det har: *“Så lenge det kommer nye politiske vedtak må*

vi bare forholde oss til det. Vi er flinke til å jobbe adaptivt og håndtere uforutsigbarhetene når de dukker opp, og endrer strategien underveis. Dette er svært vanskelig å forutse”. Konsekvensen av risikoen tilknyttet privatrettslige forhold og sektormyndigheter viser i enkelte tilfeller å være stor. Sektormyndighetene har svært stor påvirkningskraft på prosjektene, noe som i enkelte saker viser seg å forsinke prosjektene. Det viser seg også være en reell risiko knyttet til privatrettslige forhold, herunder særlig naboer. De ytterste konsekvensene av naboklager viser seg som regel i form av redusert utnyttelse, økt tidsbruk eller i verste fall prosjektstopp.

Håndtering: Hvordan de ulike utviklerne håndterer denne risikoen varierer noe fra utvikler til utvikler. Det fremstår som en fellesnevner at alle informantene utfører due diligence i forbindelse med akkvisisjonsprosessen. I tilknytning til den politiske risikoen forklarer informantene at de benytter opsjonsavtaler som et aktivt risikoreduserende verktøy for å redusere risikoen knyttet til det politiske vedtaket. Noen av informantene håndterer privatrettslige forhold samt forhold til sektormyndigheter gjennom tidlig dialog og medvirkning. Dette for å kunne avklare rammer så tidlig som mulig i prosessen.

“Har tidligere reguleringsprosesser resultert i endring av interne rutiner for påfølgende reguleringsprosesser, hva gjelder risikohåndtering?”

Tre av informanter har ikke en spesifikk tidligere reguleringsprosess som de kan vise til som har ført til at de har endret interne rutiner for risikohåndtering. Alle har en beskrivelse av hvordan de mener reguleringsprosessen burde være, og hvordan denne er blitt dannet som et resultat av erfaring etter mange utførte reguleringer. De utfører undersøkelser som skal fungere som underlag for det tiltenkte “business-caset”. Mye avhenger av hvilken type akkvisisjon som ligger til grunn for tomten. Hvert prosjekt beskrives å ha sine særegne utfordringer som krever at utviklerne er adaptive når disse dukker opp. Informant nummer tre forklarer hvordan de legger opp strategi basert på hvert enkelt prosjekt: *“Vi gjør stadig justeringer i våre interne rutiner, men jeg klarer ikke å peke på disse som en direkte konsekvens av en tidligere erfaring. Når vi kjøper en eiendom kartlegger vi denne ut fra de overordnede planene til kommunen. Strategien vår avhenger av tomt, situasjonen vi er i og “business caset”. I en situasjon der vi har en opsjon vil det alltid være gunstig å jage volum. Samme med tomter der vi har eksisterende leieforhold. Andre ganger igjen er det behov for*

cashflow. Da er vi avhengig av forutsigbarhet i tidsaspektet, og at det går raskere. Alt dette avhenger av strategi.”

Konsekvens / håndtering: Informant nummer en mener at de som følge av en rekke tidligere erfaringer har utarbeidet et arbeidsverktøy som i stor grad kan minne om en SWOT-analyse. På denne måten får de i større grad kartlagt de ulike mulighetene og truslene som ligger til grunn for prosjektet. Informanten beskriver at det er blitt implementert som en konsekvens av mangelfull kartlegging i tidligere prosjekter. De forklarer også hvordan økt fokus på kommunikasjon med politikere og andre berørte parter har vært med på å effektivisere prosjektene. Politikerne har vist en svært god respons på dette tiltaket, som informanten påpeker at særlig er blitt aktuelt i de større planprosessene. De øvrige informantene viser ikke til et konkret tiltak som resultat av en tidligere regulering, men det fremstår likevel som om de har en erfaringsbasert tilnærming til utfordringene.

“Hvordan ser dere på risikoen knyttet til uoverensstemmelser i overordnede planer og føringer?”

Tre av informantene mener det er en klar risiko forbundet med uoverensstemmelser i overordnede planer og føringer. På den ene siden forklarer informant nummer en at de opplever at kommuneplanen i uforholdsmessig grad henger etter de andre planene. De mener at den ikke er tilstrekkelig oppdatert på relevante forhold som ligger til grunn for planprosessene.

På den annen side forklarer informant nummer fire at de ikke anser dette som et risikomoment. De mener at bestemmelsen om “sist i tid, best i rett” legger klare nok føringer til å kunne føle seg trygge på å følge siste vedtatte plan. Dersom de velger å regulere i strid med overordnede planer er dette en bevisst handling. De er derfor innforstått med at dette medfører en økt reguleringsrisiko.

Konsekvens: Konsekvensene av uoverensstemmelser blant overordnede planer og føringer kan medføre blant annet flere klager fra berørte parter, herunder særlig naboer. Informant nummer to beskriver forholdet på en måte som representerer flertallets syn på utfordringen: *“Det er ofte en plan blir tatt igjen av en annen. Hvis man har en områdeplan og det deretter kommer en revidering av arealdelen av kommuneplanen som sier noe annet blir det en*

utfordring. Dette kan skape problematikk i og med at den siste vedtatte planen i utgangspunktet er gjeldende. Dette kan særlig være vanskelig å forstå for naboskapet. Alle de ulike plannivåene er komplekse og vanskelig å forstå, noe som vil føre til frustrasjon, klager og deretter forsinkelser.” Videre forklarer de at konsekvensen av denne motstriden kan resultere i at de velger å gå ut av prosjektet på grunn av usikkerheten knyttet til uoverensstemmelsen. De ønsker ikke å bli oppfattet som en motstander av det samfunnet ønsker.

Håndtering: Informantene beskriver at dersom de opplever motstrid i overordnede planer og føringer er det viktigste verktøyet for å håndtere denne risikoen å føre tett dialog med både administrasjonen og politikere. Hvordan denne risikoen håndteres er i stor grad avhengig av hvilken tilnærming utviklerne har til prosjektet. Enkelte ganger kjøper de med lang tidshorison, hvor en kan vente på en innrullering i kommuneplanen. Utviklerne forklarer hvordan de i slike tilfeller har et bevisst forhold til at prosessen ofte er tidkrevende. De kjøper tomteområdene til en lavere pris med sikte på en fremtidig verdiøkning. Men i de fleste tilfeller går utviklerne inn i prosjekter hvor de har en forventning om en raskere avkastning på investert egenkapital. Tidshorisonen er derfor mye kortere og prosjektet reguleres i samsvar med overordnede planer og føringer. Dette er et bevisst tiltak for å sikre fremdrift i prosjektene. Informant nummer to beskriver at de primært håndterer denne risikoen i forbindelse med tomtekjøp og gjennomføring av due diligence. Det vil si at de kontakter kommunens administrasjon og politikere for å tydeliggjøre rammene som ligger til grunn for reguleringen.

4.3.2 “Ekstraordinære” risikoelementer i reguleringsprosessen

Rullering av saksbehandlere i kommunen: Samtlige av informantene opplever rullering av saksbehandlere som et risikoelement. De beskriver det som svært krevende å forholde seg til nye personer som kommer inn for å behandle saken. Problemstillinger som har vært diskutert tidligere blir tatt opp igjen, og den nye saksbehandleren som kommer inn har gjerne en annen mening om hvordan prosjektet burde utformes, eller hvilke problemstillinger som skal få hovedfokus. På spørsmål om risiko i forbindelse med rullering av saksbehandlere viser samtlige av informantene til Bærums nabokommune Oslo. Informant nummer to beskriver problemstillingen: *“Det er mye utskiftninger. Det er et risikoelement, men er svært vanskelig å forutse. Vi kan ende opp med alt i fra en saksbehandler som følger oss hele veien og er svært flink, til å ha fem til seks saksbehandlere i løpet av et prosjekt. Vi er avhengig av at*

saksbehandlerne sender et godt saksfremlegg til politikerne, noe som kan være utfordrende i slike situasjoner.” Videre beskriver halvparten av informantene at det er svært forskjellig hvordan de ulike saksbehandlere håndterer prosessen. Informant nummer en beskriver det på følgende måte: “Det er høyrisiko hvilken saksbehandler du får. Det er veldig stor forskjell på de ulike saksbehandlerne. Dette blant annet på bakgrunn av hvordan de oppfatter ulike utfordringer, og måten de kommuniserer underveis i prosessen.”

Rullering av kommuneplanen: Tre av informantene fremmer rullering av kommuneplanen som et ekstraordinært risikomoment. De eiendomsutviklerne som ser på dette som en utfordring sier at de aktivt prøver å føre dialog med politikerne for å påvirke resultatet av rulleringen. Samtidig pekes det på at ofte er bakteppe på hvorfor en endring ønskes. Det er derfor varierende om denne påvirkningen er utslagsgivende for resultatet. To av informantene beskriver at de bevisst kjøper tomter som ligger sentralt og ved knutepunkter for redusere risikoen i forbindelse med rulleringen. Informant nummer to forklarer at de tidligere har hatt prosjekter som har “blitt tatt igjen” av kommuneplanens arealdel. Arealformålet har deretter blitt endret og de måtte derfor gå ut av prosjektet. Dette er typisk tomter som ikke ligger like sentralt.

Dispensasjoner fra overordnede planer: To av informanter beskriver dagens forhold til dispensasjoner som problematisk og risikofylt. De forklarer begge at det i tidligere praksis var mer normalt, men har i større grad gått bort fra dette de siste årene. Informant nummer to beskriver deres forhold til dispensasjoner: “Vi gjør det av og til, men liker det ikke. Historisk sett ble dette hyppigere brukt. Dette er strammet inn gjennom fylkesmannen og klagebehandling. Dette medfører ofte en situasjon der man heller må omregulere hvis mengden av dispensasjoner blir for stor. Da legger vi inn tid til dette. Vi vurderer hvert enkelt tilfelle”. Som informanten beskriver er det en hel del usikkerheten tilknyttet til dispensasjoner. Informant nummer fire beskriver at en må aktivt føre dialog med både kommunen og politikere som kan påvirke utfallet. Det er viktig å fremme en god faglig begrunnelse for at dispensasjonen skal kunne innvilges.

Naboer: Samtlige av informantene ser på naboer som en risikofaktor. Dette fordi de har makt til å kunne påklage vedtak som blir fattet, som igjen kan medføre forsinkelser i prosessen. Informant nummer en beskriver forholdet på en representativ måte for utvalget: “De fleste

ønsker ikke endringer. Oppdager de at vi er avhengig av dem, vil de ha en form for kompensasjon. Ofte med urealistisk høye forventninger om godtgjørelse". Informant nummer fire forklarer at de mener den viktigste faktoren for å tilfredsstillte naboene er å informere tilstrekkelig, være tilgjengelig og besvare spørsmål dersom det skulle dukke opp. *"Vi har som regel alltid et oppstartsmøte med naboene. Vi lager nettsider hvor de kan fremme sine bekymringer og svarer dem på en ordentlig måte. Det viktigste er at de har en følelse av at de blir sett og hørt. I byggefasen er det også viktig at vi som eiendomsutvikler fremdeles er tilgjengelig og ikke skyver ansvaret over på entreprenøren. Dette tror vi er positivt"*.

Informantene har inntrykk av at enkelte naboer klager uten at de har et reelt klagegrunnlag. Informant nummer to forklarer at de vurderer hvorvidt de tror klager vil nå frem. Basert på denne vurderingen kan de velge å jobbe videre med prosjektet uten å la klagen sette en midlertidig stopp, dersom de mener at klagen ikke er en reell trussel for prosjektet. Det blir også påpekt at det er en klar risiko forbundet ved å håndtere situasjonen på denne måten dersom klagen viser seg å nå gjennom. Informant nummer tre forklarer at det er svært vanskelig å tilfredsstillte naboer ettersom de i mange tilfeller har motstridende interesser. I slike tilfeller forsøker de som eiendomsutvikler å finne et nivå som samfunnet mener er en belastning som naboene bør tolerere. Dette sier de er en hårfin balansegang.

Krav til detaljering ved regulering

Informant nummer en påpeker særskilt risiko knyttet til økt detaljering i planprosessen. De føler kommunen stadig forventer økt detaljnivå ved utarbeidelse av planforslag. Dette er svært tid- og ressurskrevende for tiltakshaver. *"Kommunen setter høye krav til detaljerte planforslag for å sikre kvaliteter i den fremtidige rammesøknaden. Vi kan jo ikke prosjektere ferdig i reguleringsfasen. Til gjengjeld får man kanskje en noe mer forutsigbar behandling av rammesøknaden når den tid kommer"*.

4.3.3 Rom for forhandlinger

“I hvilken grad er det rom for forhandlinger med de ulike aktørene? Statlig, kommunalt og privat”

På spørsmål om i hvilken grad det er rom for forhandlinger med de ulike aktørene i prosessen er det svært varierende hvordan de ulike informantene forholder seg til spørsmålet. Noen av informantene opplever på generell basis at det er ganske stort rom for forhandlinger, mens andre opplever det mer som en faglig diskusjon der de statlige- og kommunale aktørene styrer spillereglene. Det viser seg imidlertid at utviklerne anser tillit og kommunikasjon som en viktig del av reguleringsprosessen.

Statlig: Statens vegvesen er den aktøren som fremstår som den vanskeligste aktøren å forhandle med. Alle informantene er enige om dette. Det blir særlig påpekt hvor tidkrevende prosessen er. Informant nummer to beskriver forholdet på en representativ måte for utvalget: *“Det som er vanskelig er å ha en dialog med de statlige aktørene. Bare det å få tak i riktig person er en prosess i seg selv. Vi tror det hadde vært en vinn-vinn situasjon dersom det hadde vært lettere å føre en dialog med disse aktørene. De har også svært stor makt i form av mulighet til å fremme innsigelser. Sammenligner en vegvesenet med en annen statlig aktør som Bane Nor vil jeg si at sistnevnte er lettere å snakke med.”* Informant nummer fire beskriver sitt forhold til Statens vegvesen som også underbygger noen av de poengene som informant nummer to trekker frem: *“Med eksempelvis Statens vegvesen må en ofte gjennom tunge og lange forhandlinger. Vi føler at dersom vi oppfører oss ordentlig, med saklig argumentasjon så kan vi nå frem. Men dette krever at vi er både dyktige og saklige. For eksempel ved denne reguleringen hadde vi flere møter med Staten vegvesen i forkant før vi begynte med reguleringsarbeidet. Vi fikk en skriftlig bekreftelse på at vi fikk overskride restriksjonene i henhold til avstand til vei. Når dette da dukket opp i avvikslisten til plan- og bygningssetaten kunne vi legge ved referater fra møtene med Vegvesenet og henwise dem til den aktuelle personen.”*

Kommune: Halvparten av informantene mener det forekommer forhandlinger med kommunen. Den andre halvparten av informantene mener at de i større grad argumenterer, eller rett og slett må finne seg i de avgjørelsene kommunen kommer frem til. De er ikke like komfortable med å kalle det forhandlinger. Likevel erkjenner utviklerne som mener at det ikke er åpenbare forhandlinger i spill at en har en klar påvirkningskraft på det kommunen. Informant nummer en forklarer hvordan de mener at det ikke foregår forhandlinger: *“Kanskje*

ikke akkurat forhandlinger, men det dreier seg mer om argumentasjon. Vi møter mange rare krav som vi mener kommer rett fra saksbehandlers subjektive oppfatning. Med saklig og god argumentasjon kan man klare å få endret dette. Enkelte krav lar seg ikke gjennomføre i praksis og blir derfor justert etter dialog med kommunen. Men dette kan i mange tilfeller være svært tidkrevende.” Intervjuet med informant nummer tre støtter dette utsagnet hvor det påpekes at de opplever administrasjonens mulighet for å utøve makt og deres innflytelse som svært stor. Da blir de nødt til å følge de påleggene som blir fremmet. Informant nummer to har et noe annet syn på situasjonen. De mener at en alltid må spørre seg selv hvorfor et krav blir stilt av den aktuelle aktøren. Videre forsøker de å finne en løsning som kan gagne begge parter: *“Jeg vil si det er rom for forhandlinger frem til 1. gangs behandling. Rekkefølgekrav er et slikt eksempel. Det samme med grøntområder og andre ting som nødvendigvis ikke er tydelig definert. Kommunen kan komme med krav som kan være motstridende, som for eksempel høy grad av fortetting samtidig som det skal være store utearealer. Dette skaper rom for forhandlinger da interessene ikke lar seg kombinere 100%”*. Samtlige av informantene er enige om at det også er en fordel å kjenne den kommunen en jobber i. Dette på bakgrunn av opparbeidet tillit og forutsigbar kommunikasjon. En av informantene påpeker særskilt viktigheten av å gjennomføre det som faktisk blir presentert for kommunen. Da er det enklere for administrasjonen å forholde seg til dem som utviklere. Dette er også med på å forsterke tillitsforholdet mellom partene.

Private: Samtlige av informantene mener det forekommer forhandlinger med private aktører. Hvordan de ser på utfallet av disse forhandlingene er varierende. Informant nummer to mener det er stort rom for forhandlinger med de private aktørene. Som et eksempel beskriver de hvordan de var avhengig av å flytte en vei som lå på naboeiendommens tomt. For at dette skulle gjennomføres regulerte informanten inn naboens tomt i reguleringsplanen, slik at informanten fikk mulighet til å flytte denne veien. Samtidig fikk den berørte nabo en verdiøkning gjennom endret arealformål. På denne måten kom begge partene svært godt ut av en vanskelig situasjon. Informant nummer tre beskriver forhandlinger som svært avhengig av hvilken side av saken den private parten står på: *“Med grunneiere er det reelle forhandlinger. Dette på bakgrunn av felles interesser, og at begge ønsker så høy verdiskapning som mulig. Naboer på den annen side er det vanskeligere å forhandle med. Dette fordi en har motstridende interesser”*. Denne oppfatningen støttes også av informant nummer en.

Informantene har et noe ulikt syn på hva som faller inn under forhandlinger og hvilke aktører de faktisk kan forhandle med. De har alle en felles oppfatning om at dersom en skal komme frem til vellykkede forhandlinger må det skje tidlig i prosessen. På denne måten får de fremmet forutsigbarhet. Videre får utviklerne forsikret seg om at motparten ikke får utnyttet eiendomsutviklernes tidspress.

4.3.4 Spørsmål tilknyttet den spesifikke reguleringen til de ulike eiendomsutviklerne *“Hva anser dere som den største risikoen som oppstod i løpet av reguleringsprosessen, og hvilke utfordringer førte disse med seg?”*

Overvekt av informantene forklarte at en eller annen form for politisk risiko var den største risikomomentet som oppstod i løpet av den spesifikke reguleringsprosessen. To av dem ble direkte påvirket av den politiske avgjørelsen, mens den ene aktørens detaljregulering ble berørt gjennom avgjørelsen av en områderegulering som lå til grunn for detaljreguleringen. To av utviklerne nevner Statens vegvesen som en av de store risikomomentene for reguleringen. Alle informantene så også på naboer som et risikomoment som oppstod underveis.

Konsekvens: Den politiske risikoen knyttet til prosjektene resulterte primært i at prosessene tok lenger tid enn antatt. Den økte tidsbruken medførte igjen et økonomisk tap for eiendomsutviklerne. Informantene beskriver det som svært vanskelig å forutse konsekvensene av den politiske risikoen. Flere av informantene måtte utføre tiltak som en konsekvens av at Statens vegvesen kom på banen. Dette med blant annet krav om reduksjon av støy, sikring av adkomst og krav om opprettholdelse av trafikkflyt i området. Alle disse forholdene viste seg å være forutsetninger for utvikling av de respektive områdene. Informant nummer to beskriver konsekvensene av kravet til vegvesenet, til tross for at de forutså utfordringen: *“Vi forutså egentlig problematikken gjennom forutsetningene i overordnede planer, men vi undervurderte tidsbruken i forhold til hvor lang tid det ville ta. Det tok lenger tid enn antatt”*. Videre opplyser informanten om at dette forsinket prosessen betydelig.

Håndtering: Ettersom den politiske risikoen er vanskelig å forutse mener de ulike informantene at det er svært vanskelig å legge noen strategi for dette på forhånd. Informantene forklarer at det er problemer som de må jobbe med etterhvert som de oppstår.

Videre prøver de også å være tidlig ute med å fremme prosjektene for politikerne. Dette gjennom “lobbyvirksomhet”. Den ene informant som måtte gjøre støyreducerende tiltak etter instruks fra Statens vegvesen, endte opp med å måtte gjøre om på planløsningen på de ulike enhetene. Dette håndterte de ved å legge rom som ikke var ment for varig opphold ut mot vei. Utfordringene til informant nummer to med vegvesenet ble håndtert i samarbeid med kommunen. Etersom informanten hadde forholdt seg til en vedtatt områderegulering var kommunen svært behjelpelig med denne prosessen.

“Har dere en egen strategi for risikostyring fra prosjektoppstart til 1. gangs behandling?”

Alle informantene beskriver at de ikke hadde en klar strategi for risikostyring fra prosjektoppstart til 1. gangs behandling. Det som er gjennomgående er heller at de gjør en bred og solid undersøkelse i forkant som skal avdekke de forholdene som ligger til grunn for tomten. Noen av informantene beskriver at de på forhånd bestemte seg for å ikke utfordre de overordnede planene som lå til grunn, hva gjelder utnyttelsesgrad. Dette for sikre fremdrift.

Konsekvens: Ved å gjennomføre brede undersøkelser i forkant forklarer informantene at de får avdekket prosjektets risikomomenter og muligheter. Informantene påpeker viktigheten av å ha bred faglig kompetanse, samt at de evner å være adaptive når risikoen oppstår. Informant to påpeker konsekvensene ved denne type tilnærming: *“Vi gjør alltid en risikovurdering av hva vi skal inn i. Dette for å vite hva som er pluss og minus med eiendommen vi kjøper. Dette medfører at vi stort sett har kontroll. Men av og til dukker det likevel opp ting som vi ikke har forutsett”*.

Håndtering: Noen av informantene forklarer at de har utfyllende sjekklister som er laget i forkant som de må gjennom før de går inn i et prosjekt. Likevel fremstår det som at alle aktørene har en rekke punkter som de åpenbart gikk gjennom før det var aktuelt å forplikte seg til eiendommen. Informant nummer en forteller at de aktivt bruker en form for SWOT-analyse på tomtene de går inn i. Slik får de kartlagt styrker og svakheter med den aktuelle tomten. Videre forklarer informant fire hvordan de drar nytte av sjekklister som del av akkvisisjonsprosessen: *“Det gjør vi allerede ved kjøp av tomten i forbindelse med en DD. Så må man jo gjøre alt av grunnarbeider. Er det noe vern? Er Statens Vegvesen inkludert? Osv. Vi har lange lister på ting vi må kvittere ut i forhold til slike undersøkelser, slik at vi er godt forberedt når vi går inn i den prosessen”*. Avslutningsvis ble opsjonsavtaler trukket frem som et verktøy for å redusere risiko. Informant nummer en forklarer også at de aktivt bruker

opsjonsavtaler som verktøy for å redusere risiko i reguleringsprosesser, noe som de også så på som den mest aktive håndteringen av risiko i dette tilfellet. Gjennom aktivt å utnytte betinget tomtekjøp får de redusert den økonomiske risikoen ned til opsjonspremien, samt kostnader tilknyttet konsulenter og intern arbeidskraft.

“Hvis mulig, hvilke andre tiltak kunne en iverksatt i forkant for å redusere risikoen knyttet til denne reguleringsprosessen?”

Kun en av informantene mener det er andre tiltak som burde vært iverksatt i forkant for å redusere risikoen knyttet til reguleringsprosessen. Informanten beskriver at de burde hatt bedre rutiner internt hva gjelder etterkontroll av planavgrensninger og sett på juridiske konsekvenser av den.

Konsekvens: Informanten beskriver at konsekvensene ved deres manglende vurdering av planavgrensningen resulterte i at naboen som hadde hjemmel til et areal som reguleringen var avhengig av satt seg på bakbeina. De ønsket en uforholdsmessig høy kompensasjon for arealet etter utbyggers vurdering. Ettersom utbygger var avhengig av arealet for å få adkomst til eiendommen resulterte dette i at de brukte lenger tid enn antatt. Utbygger ble tvunget til å betale noe som de anså som en uforholdsmessig høy sum.

Håndtering: Utbygger forsøkte først og fremst å få ekspropriert arealet. Dette sa kommunen seg motvillig til, og de endte til slutt med å betale naboen. Informanten påpeker viktigheten av å tidlig avklare privatrettslige forhold. Dette både når det gjelder erverv av areal eller etablering av en nødvendig rettighet. På denne måten får en forhindre at den annen part kan utnytte utviklers sårbare posisjon, som ble tilfellet i denne saken.

“Samsvarte overordnede planer og føringer med det ønskede reguleringsformålet?”

Halvparten av informantene forklarer at overordnede planer og føringer samsvarte med det ønskede reguleringsformålet. De informantene som ikke hadde behov for å endre formål forklarer at de bevisst prøvde å forholde seg til de retningslinjene som lå til grunn hva gjelder utnyttelsesgrad mv. Dette for å sikre fremdrift samt forebygge klager fra naboer eller andre berørte parter. Informant nummer to beskriver på følgende måte hvordan de forholdt seg til

overordnede planer og føringer: *“I dette tilfellet samsvarte føringene i stor grad. Vi ønsket å gjennomføre reguleringen innenfor områdereguleringens retningslinjer. Dette har medført økt hjelp fra kommunen. Det blir også mindre grunnlag for klager fra naboer når en allerede vedtatt plan ligger til grunn. I andre tilfeller samarbeider vi med kommunen for en endring av en eldre og utdatert plan, noe som er mer utfordrende for de andre berørte parter”*.

Konsekvens: Informant nummer en og fire brukte vesentlig lenger tid på å gjennomføre sine reguleringer. Deres ønskede reguleringsformål samsvarte ikke med overordnede planer og føringer. De opplevde særlig den politiske risikoen forbundet med reguleringen som vesentlig. Informant nummer fire forklarer hvordan de endte opp i et politisk spill for å få gjennom reguleringsvedtaket. Etter positive tilbakemeldinger fra kommunens administrasjon og politikerne ventet de på at tomteområdet skulle bli innrullert i kommuneplanen. I løpet av prosessen ble det valgt inn nye politikere. Da stod prosjektet i fare for å måtte starte prosessen på nytt. For informanten ble dette heldigvis ikke tilfellet. Etter mye frem og tilbake ble vedtaket fattet. På den annen side forklarer informant nummer tre hvordan naboer fikk påvirket prosjektet deres til tross for at de regulerte i samsvar med overordnede planer og føringer. Informanten forklarer hvilke konsekvenser dette medførte: *“Den største motstanderen var naboer som hadde politiske allianser og kostet oss betydelig del av volumet. Kjøperne av nabotomta gikk kraftig ut og ville stoppe reguleringen av delområdet, selv om de hadde fått klar beskjed i forkant om hvordan området skulle utvikles”*.

Håndtering: Samtlige av informantene er enige om at for å håndtere de oppgavene som kommer med denne problemstillingen kreves det en adaptiv tilnærming. Dette gjelder både det politiske arbeidet med reguleringen hvor utviklerne aktivt driver med lobbyvirksomhet, men også håndtering av naboklager. Informantene forklarer hvordan de tar alle klager på alvor. De kartlegger hvorvidt de innsendte klagene kan ha en betydning for prosjektet. Det blir deretter iverksatt tiltak for å imøtekomme de klagene de anser som en reell trussel. I de tilfellene klagene oppleves som mindre seriøse, belyser informantene viktigheten av å holde en god faglig dialog med politikerne. Dette for å dempe støy og belyse for politikerne hvorfor klagene ikke er relevant for prosjektet.

4.4 Planadministrasjonens tilnærming til reguleringsprosessen

4.4.1 Prosessen frem til 1. gangs behandling (fase 1)

”Hvilke deler av prosessen fra planoppstart til 1. gangs behandling opplever dere som mest tidkrevende for tiltakshaver?”

Innledningsvis forklarer kommunen at formell planoppstart er oppstartsmøte, der de blant annet har egne maler for referatskriving. Dersom det avholdes møter i forkant av oppstartsmøte skrives det ikke referat fra kommunens side. Videre påpekes at de nå har vært flinkere til å avskjære møter i forkant av oppstartsmøte. Disse rammene ble tydeliggjort ved rulleringen av kommuneplanen i 2018, og det er også innført gebyr på arbeidsmøter underveis i prosessen. Det er først ved oppstartsmøte at saken får tildelt en saksbehandler, og kommunen ønsker derfor minst mulig kommunikasjon før den formelle oppstarten. Kommunen peker på at de har et relativt stort omfang av planer gående til enhver tid, anslagsvis mellom 70-80 planer. Av disse vedtas kun mellom 12-20 årlig. Oppstartsmøte beskrives som et svært viktig punkt i prosessen. Der sender forslagsstiller inn en planskisse og får tilbakemelding på hva som skal til for at kommunen skal kunne stille seg positiv til forslaget. Vurderingsfaktorene går både på det materialet som sendes inn i forhold til dokumentasjon og vurdering av konsekvens og innhold.

Kommunen beskriver utviklerens forventninger som en mulig årsak til tidsbruken. *“Det hender nok at forventningene fra utvikler er mye større i forhold til utbyggingens omfang enn det vi kan anbefale”*. Med dette mener kommunen at enkelte utviklere forventer å kunne utnytte planområdet i større grad enn det som praktisk lar seg gjennomføre. Som et annet moment beskriver kommunen utfordringer i forbindelse med utviklere som ikke besitter alle de nødvendige arealene eller rettighetene til planområdet. Dette kan være problematisk. Dette kan eksempelvis resultere i manglende adkomst eller annen infrastruktur til planområdet. Det tredje momentet som beskrives er at administrasjonen har vært mer velvillig til høy utnyttelsesgrad sammenlignet med politikerne i kommunen. De forklarer dette som en tredelt situasjon. Utvikler har den høyeste forventningen hva gjelder utnyttelsesgrad, politikerne den laveste og kommunen et sted midt imellom. Samtidig viser det seg at kommunen ikke alltid er like trygge på at politikerne følger deres anbefalinger. På bakgrunn av disse tre momentene ønsker kommunen å være konsekvente på hvilke forslag som fremmes til 1. gangs behandling.

Med utgangspunkt i det overnevnte kan det derfor være tidkrevende å komme frem til et forslag som administrasjonen kan anbefale for politikerne. Kommunen beskriver de alle fleste aktørene som fremmer planforslag som svært profesjonelle. Likevel er det stor forskjell i forhold til forventning knyttet til selve reguleringen. *“Vi bruker kanskje uforutsmessig mye tid på å kutte forslagene”*. De tar imidlertid selvkritikk på saksbehandlerens tydelighet. Som de beskriver har de mange gode saksbehandlere, men det er varierende i hvor stor grad de er tydelige nok i sin kommunikasjon.

”Hvilke deler av prosessen fra planoppstart til 1.gangsbehandling opplever dere som mest tid- og ressurskrevende for kommunen?”

Det som kommunen beskriver som mest tid- og ressurskrevende fra deres side er å få til et planforslag de kan anbefale. *“Vi har nok av eksempler på saker som har brukt fryktelig mange år uten at de har kommet til 1. gangs behandling”*. Dette konstaterer de som veldig ressurskrevende. Samtidig påpeker kommunen at det er stor variasjon i tidsbruken frem til 1. gangs behandling. Her peker kommunen videre på forhandlingsprosessen og konstaterer at *“forhandlinger er tidkrevende”*. De bekrefter videre at forhandlinger forekommer, spesielt i form av “drakamper” mellom utvikler og kommunen, særlig om utnyttelsesgrad. Som en ulempe peker kommunen på at utviklere ofte fremmer et nesten komplett salgsprospekt. Med det mener de veldig detaljerte planforslag, som går utover rammene for selve reguleringen. Dette resulterer ofte i at kommunen henger seg opp i detaljene i planene, som i mange tilfeller ikke er rammene for selve reguleringen. Videre peker kommunen på at de har strenge krav å forholde seg til i forhold til blant annet solforhold, kulturminner, biologisk mangfold, støy mv. Samtidig er arealutviklingen i stor grad privatisert. Disse forholdene kan skape frustrasjon, noe som kommunen er innforstått med: *“Jeg skjønner frustrasjonen til forslagsstiller i disse prosessene”*.

”Ser dere en tendens til at de aktørene som gjennomfører denne delen av prosessen på en ryddig måte får en raskere vei frem til endelig planvedtak?”

Kommunen bemerker viktigheten av god kommunikasjon og samarbeidsvilje. De forklarer hvordan den menneskelige faktoren er viktig. Dersom partene kommuniserer på en god måte får de også til gode løsninger. Intensjonen er å samarbeide mot et felles mål. På den annen side bemerker kommunen at dersom en ikke klarer å samarbeide medfører dette mistenksomhet og det opprettes ikke et godt tillitsforhold. Dette medfører ofte tunge prosesser

som igjen fører til et dårligere sluttresultat. For å få til et godt sluttresultat er en derfor avhengig av et godt tillitsforhold mellom forslagsstiller og planadministrasjon.

Det hender ofte at konsulenten og utbygger stiller i møter sammen. Likevel kan de fremstå som to parter som nødvendigvis ikke samstemte. På bakgrunn av dette påpeker kommunen at det ofte kan være hensiktsmessig at konsulentene gjennomfører møtene alene på vegne av utbygger. Det kan imidlertid gjennomføres sammen, men da er det avgjørende at partene fremstår som en enhet. Kommunen påpeker at det er stor forskjell fra utbygger til utbygger hvorvidt de stiller på møter eller ikke. De beste prosessene beskrives som de prosessene der konsulenten fører ordet. Her siktes det primært til arkitektene. Dette går veldig mye på måten det kommuniseres på, at man har tillitt og skjønner hverandre. Kommunen sammenligner dette med seg selv: *“På lik linje som når vi skal opptre profesjonelt, har vi ikke med oss alle sektorinteressene inn i møte med forslagsstiller. Vi har avklart aktuelle forhold i forkant, slik at rammene er klare”*.

4.4.2 Prosessen fra 1. gangs behandling til endelig planvedtak (fase 2)

”Hvilke deler av prosessen i fase 2 opplever dere som mest tidkrevende for tiltakshaver og hvorfor?”

Kommunen beskriver at det for utbygger kan være frustrerende at politikerne kommer inn med forhold ikke kommunen selv har vært observante på. Enten at de kan legge inn krav i forbindelse med 1. gangs behandling, de kan sende inn krav for å få saken behandlet på nytt eller at de legger inn føringer til 2. gang behandling. *“Her i Bærum er det nok også sånn at politikerne plutselig kan komme med krav i forbindelse med 2. gangs behandling”*. Som et dagsaktuelt eksempel fremhever kommunen at politikerne nå ikke ønsker takterrasser av hensyn til innsyn for naboer. De kan også ønske seg mer parkeringsdekning enn det gjeldende føringer tilsier, eller de kan kutte en hel etasje av hensyn til naboer som har protestert i forbindelse med høringer. Kommunen bemerker at de skjønner utbyggernes frustrasjon på dette området. Administrasjonen har imidlertid som målsetning at når de fremmer en sak til 1. gangs behandling skal planforslaget være godt nok til å kunne vedtas.

På oppfølgingsspørsmål om kommunen opplever den politiske usikkerheten som frustrerende, bekrefter de at i enkelte tilfeller kan det være det. Samtidig peker de på at dette er forhold de

må prøve å tilpasse seg, og at det ikke alltid er like forutsigbart i hver enkel sak. De beskriver politikerne som veldig lydhøre ovenfor sine velgere, noe som kan resultere i utslag som ikke nødvendigvis er faglig begrunnet. De bemerker videre at de har et bevisst forhold knyttet til forventningsstyring av utbygger og at de prøver å begrense prosjektene for at de skal kunne få politisk gjennomslag. Kommunen beskriver at de har et godt tillitsforhold til sine politikere. I de tilfellene politikerne fatter vedtak som ikke er i tråd med administrasjonens anbefaling så handler det om å hjelpe dem å komme i mål. Videre påpeker kommunen at saker ofte blir forsinket som følge av naboer. De ber derfor forslagsstiller om å ha nabomøter før forslaget sendes til behandling, slik at naboene får satt sitt preg på saken. Det hender også at det forekommer innsigelser som er vanskelig å innfri. Dette beskriver kommunen som sjeldent, men det kan i enkelte tilfeller oppstå i sentrumsområder.

4.4.3 Generelle spørsmål knyttet til Bærum kommune

”Er det kapasitetsbegrensninger i kommunen som kan påvirke den totale tidsbruken i reguleringsprosessen?”

Kommunen bekrefter at det skjer veldig mye på prosess-siden i Bærum, men at de likevel ikke har stor restanse på plansiden. De påpeker videre at den store pågangen av og til kan gå utover kvaliteten, men at de prøver å forenkle planprosessen og gjøre ting mer effektivt. De har blant annet laget en oppskrift på hvordan kan effektiviseres. Denne saksfremstillingen kalles kommunen *“planprosessen fra a-å”*. Samtidig bekrefter kommunen at de prøver å skyve aktiviteter over på forslagsstiller. Kommunen prøver så langt det er mulig å bare skrive del 1 av planforslaget, og laster resten over på forslagsstiller. På spørsmål om de føler dette medfører en annen forventning blir dette avkreftet. Forventningen er den samme. Kommunen beskriver at de forsøker å gjøre sakene enklere ved å rette fokus mot de viktigste punktene. På denne måten får det gjort prosessen mer oversiktlig for politikerne. Som de beskriver bruker de derfor mindre tid på å skrive sakene enn tidligere. Her peker de på at politikerne ofte har mye å lese og viktigheten av å få fram essensen i hver enkel sak. Dette er noe de har blitt flinkere på de siste årene, men innrømmer samtidig et forbedringspotensial.

Kommunen beskriver nåsituasjonen som en form for brytningsperiode. De er litt sårbare, men klarer stort sett å holde seg ajour med planbehandlingen. Likevel pekes det på prosessen mellom 1. og 2. gangs behandling som noe spesiell, da de ikke har noen frist å forholde seg til og samtidig ikke får konsekvenser i form av gebyrer. De sier videre at de bevisst av og til

utsetter sluttbehandlingen og prioriterer saker som skal opp til 1. gangs behandling. Fra planforslagene er komplette har de en 12 ukers frist å forholde seg til. Av disse 12 ukene går nesten 4 uker bort i en godkjennelsesperiode. *“Vi er nok litt rå sånn da, noen kan vel føle at sluttbehandlingen tar litt for lang tid”*. Kommunen peker på at flaskehalsen på mange måter ligger i tidspunktet mellom 1.- og 2. gangs behandling. Utbyggerne føler de har fått planforslaget gjennom. Planforslaget har vært på høring uten særlig synspunkter og ikke for mye som må bearbeides. I henhold til kommunen er utbyggernes oppfatning at det derfor ganske umiddelbart bør kunne legges ut til 2. gangs behandling. Som de beskriver: *“Dette kan nok oppleves som en flaskehals ettersom de ikke får vedtaket så fort gjennom som de hadde forventet”*.

Videre pekes det på at områdereguleringer er noe av årsaken til at kommunen har klart å opprettholde fremdrift. I kommunen er det krav om helhetlig plan for en del områder. *“Ideelt sett burde vi her ha fremmet en områderegulering som var laget fra kommunens side, men på grunn av kapasitetsbegrensninger klarer vi ikke få til det”*. Her peker kommunen på at de har overlatt en del av planarbeidet til det private. De har inngått samarbeidsavtaler der utbyggerne står for planarbeidet, der kommunen styrer det. Denne prosessen blir beskrevet som effektiv, men samtidig uklar. Det viser seg at det kan skape problematikk i forhold til rollefordelingen. *“Utviklerne føler det er deres plan, men i realiteten er den vår.”* Kommunen beskriver dette med at utbyggere ofte kan føle at kommunen bevisst forsinker prosessen. Videre pekes det på at dette er planer som det ikke er gebyr eller frister på, noe som medfører redusert prioritet fra kommunens side. *“Enkelte slike overordnede planer blir skjøvet litt ut i tid, da vi velger å prioritert de private detaljreguleringene”*. Dette beskriver de som en bevisst prosess på bakgrunn av det faglige, og at planene ofte trenger tid for å modnes. *“Dersom vi går for fort frem med slike store kompliserte planer så får vi sjeldent like gode resultater.”* Det påpekes som et resultat av den erfaringen kommunen har opparbeidet seg gjennom flere år.

Kommunen viser til en klar fordel med å ta tida til hjelp ved slike komplekse planforslag. Konsekvensen ved forhastede avgjørelser har tidligere resultert i dårlige løsninger. *“Vi har vedtatt noen planer som jeg angrer på. Disse burde vi nok brukt noe mer tid på. Dette er som regel private detaljreguleringer. I disse tilfellene hadde det vært en fordel å gå et par runder til.”*

Kommunen sier at detaljreguleringer har en tendens til å gå raskere dersom de er innenfor en vedtatt områderegulering. Samtidig påpeker de viktigheten av fleksibilitet og at områdereguleringene i enkelte tilfeller har en tendens til å bli veldig detaljerte. Som et eksempel tar de opp to områdereguleringer på Bekkestua som kommunen har brukt veldig mye tid på. *“De tror jeg rett og slett vi kommer til å konvertere til detaljreguleringer ettersom de er såpass detaljerte. Der har vi hatt samarbeidsavtaler med private utbyggere og de har tegnet så langt ut at det blir tullete å ha et plankrav”*. I dette tilfellet vil dermed utviklere kunne gå rett på byggesak.

Kommunen bekrefter videre at rulling av saksbehandlere også kan ha en effekt på reguleringsprosessen. Disse sakene er ofte utsatt for forlenget behandlingstid. Samtidig forekommer utskiftninger av saksbehandlere sjeldent i kommunen. De bemerker at dette bare oppstår i spesialtilfeller. Eksempler på dette kan være der en person slutter eller en trenger å få inn en saksbehandler med mer kompetanse på området. Kommunen gjennomfører fagmøter ukentlig der alle saksbehandlerne tar med sine saker. Planadministrasjonen forklarer at de har en kollektiv tilnærming til problemstillingene de står ovenfor. I de større sakene settes to saksbehandlere sammen, en ansvarlig og en hjelper. Det innhentes ikke ekstern kompetanse for utarbeidelse av privat initierte planer, men det hender av og til i utarbeidelse av de større planområdene.

4.4.4 Generelle spørsmål knyttet til reguleringsprosessen

”Hva anser dere som det største risikoelementet for utviklere i reguleringsprosessen?”

Kommunen opplever dyre tomtekjøp som det største risikoelementet for utvikler. Her sikter de til at utbyggere betaler for høye eiendomspriser basert på utbyggingsomfanget de kan oppnå. Dette tror kommunen både handler om hvilke strategier de ulike aktører har internt, men også at enkelte aktører legger for høy utnyttelsesgrad til grunn for kjøpet.

”I hvilken grad benytter dere alternative planforslag?”

Kommunen forklarer at de ikke benytter seg av muligheten sin til å fremme alternative planforslag. Som et alternativ kommer kommunen i forståelse med forslagsstiller frem til et planforslag som kan anbefales. På denne måten virker det som om kommunen i større grad styrer forslagsstiller i riktig retning, fremfor å presentere et alternativt planforslag.

Kommunen legger til at de ikke ønsker å bestemme hva aktørene skal bygge. Kommunen er veldig konsekvent rundt denne problemstillingen.

”Hva tenker dere om at utviklere ofte opplever motstrid i overordnede planer og føringer?”

Kommunen ytrer forståelse for utviklernes syn på denne problemstillingen. De forklarer at den høye utnyttelsesgraden som ligger til grunn på overordnet nivå ikke alltid er mulig å gjennomføre. Det er en kompleks og sammensatt problemstilling. De peker blant annet på at det er relativt små avgrensede områder som grenser til den eksisterende bebyggelsen. I tillegg ligger så og si alt innenfor byggesonen. Aktørene er nødt til å ta hensyn til naboskapet og det medfører ofte at de ikke får den utnyttelsesgraden som er føring på overordnet nivå. Naboer og kvalitet setter ofte begrensninger. “Her er vi veldig kvalitetsbevisste og det er politikerne veldig opptatt av”. Det viser seg at estetikk er svært viktig for kommunen og det ligger mye fokus på dette området.

”Hvor mener dere at utviklere har størst forbedringspotensial i reguleringsprosessen?”

Jevnt over peker kommunen på at utviklerne er dyktige. Det er krav til fagkyndighet for å fremme et planforslag, men det oppleves likevel store forskjeller fra aktør til aktør. Sett under ett er kommunen stort sett tilfreds med aktørene i markedet. Grunnen til dette tror kommunen henger sammen med den sentrale beliggenheten og at det stort sett er profesjonelle aktører som opererer i markedet. Kommunen forklarer hva de mener er hovedårsaken til problematiske planprosesser: *“Dette tror jeg har en sammenheng med manglende planforståelse. En er arkitekt, men har nødvendigvis ikke innsikt i plan, ser strukturer, sammenhenger osv. Enkelte kaster seg ut på en løsning som i utgangspunktet ligner mer på en rammesøknad”*. Kommunen påpeker at ikke alle får frem de rette utredningene i forhold til støy, trafikk, biologisk mangfold mv. Aktørene blir for opptatt av prosjektet og fokuserer ikke nok på omgivelsene rundt. Det påpekes som et gjennomgående problem. Dette medfører igjen at kommunen blir ledet til å være opptatt av detaljene, noe som de anser som det største problemet. Videre presiseres det at enkelte av aktørene kan bli bedre på å se stedet, sammenhenger, snarveier og hva omgivelsene får igjen for prosjektet. Litt mer i “fugleperspektiv”.

”I hvilken del av prosessen opplever dere utviklere som mest aggressiv når det kommer til forhandlinger?”

Her peker kommunen på manglende kompetanse som en mulig årsak ettersom de mener at planforståelse ikke er en utbredt profesjon i Norge. *“Det er når de er låst i en løsning og vi har problemer med å forklare hva de burde gjøre, til tross for at forslaget de har presentert ikke er godt nok. Vi er ikke konsulenter for dem, men vi etterspør kvalitetene og de rammene som de skal forholde seg til. Men det er de som skal komme med løsningen”*. Kommunen mener at mange utviklere har for stort fokus på det endelige prosjektet. Det kan derfor oppleves som frustrerende for utviklerne. De opplever stadig avslag til tross for at de presenterer ulike forslag. Aktørene håper kommunen vil gi etter, men som kommunen beskriver: *“Der er vi i en monopolsituasjon og de er sjanseløse”*. Aggressiviteten viser seg dermed størst i de tilfellene aktørene ikke er villig til å slippe taket på det opprinnelige planforslaget, og står fast på sin egen løsning uten rom for diskusjon.

4.5 Delkonklusjon resultater

På bakgrunn av de gjennomførte intervjuene bekrefter samtlige av informantene at det er stor grad av risiko forbundet med plan- og reguleringsprosessen. Bakgrunnen for dette er at utviklerne mener at det er stor risiko knyttet til blant annet tid, utnyttelse, naboer og generell uforutsigbarhet i prosessen. Til tross for at informantene stadig trekker frem viktigheten av å være adaptiv, og at de sjeldent i forkant klarer å avdekke alle risikomomenter, er det likevel enkelte punkter som anses som mer utfordrende enn andre. Politisk risiko er noe som stadig kommer opp som den dominerende risikofaktoren. Samtlige av utviklerne forklarer at de aktivt bruker “lobbying” som virkemiddel for å påvirke utfallet av denne risikoen, med større eller mindre suksess. Videre konstateres det fra både fra utviklerne, men også kommunen, at forhandlinger i større eller mindre grad benyttes aktivt. Dette også mellom utviklerne og andre berørte parter. Viktigheten av tillit og kommunikasjon blir fremmet som en sentral del av reguleringsprosessen.

5 Drøftelse

Det kommende kapittelet vil ta for seg en drøftelse av våre funn i denne oppgaven. Her vil vi se på hvordan vår empiri stemmer overens med litteratur på område, for deretter å knytte dette opp imot egne erfaringer og synspunkter. Kapittelet vil først ta for seg generelle risikomomenter i reguleringsprosessen for deretter å belyse de spesifikke risikoelementene i de reguleringsprosessene vi har undersøkt med utgangspunkt i vår kvantitative analyse. Kommunens syn på de ulike problemstillingene vil ligge som et bakteppe og brukes til å drøfte deres syn på elementer som påpekes underveis.

Opgaven søker å finne svar på *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”*. Fokusområde i dette kapittelet vil blant annet være å drøfte utviklernes syn på de største risikoelementene og se hvordan dette samsvarer med litteraturen på området. For å få et nyansert syn på utfordringene som ligger til grunn, vil dette sammenlignes opp mot kommunens oppfatning av risiko for eiendomsutviklere. Sammen vil dette fungere som et underlag for å kunne besvare oppgavens problemstilling.

5.1 De største risikoelementene i reguleringsprosessen

Politisk risiko

På spørsmål om hva de ulike informantene anså som de største risikoelementene i reguleringsprosessen var det flere elementer som ble trukket frem. Likevel var det enkelte risikofaktorer som ble konstatert som mer signifikante enn andre. Samtlige av informantene anså den politiske risikoen i forbindelse med reguleringsprosessene som et av de mest avgjørende elementene. Dersom vedtaket får et dårligere utfall enn antatt kan det få fatale konsekvenser for prosjektet. Dette er også en form for risiko som utviklerne selv fremmer som vanskelig å styre. Gjennom å aktivt bygge tillit til de ulike partiene og de politiske lederne, samtidig som en kommuniserer godt, kan dette bidra til å øke den politiske forankringen til prosjektet før det skal ut på politisk behandling. Dette er noe som fremmes av informantene som en form for risikohåndtering på området. De setter aktivt av ressurser til å følge opp politiske avgjørelser som vil få konsekvenser for behandlingen av planforslaget som senere skal fremmes til politisk behandling. Dette samstemmer godt overens med litteraturen på fagfeltet som også viser til lobbyvirksomhet som en måte å påvirke den politiske

behandlingen og beslutningen. Jensen (2014) viser også til at det ideelt sett burde være samstemmighet mellom politikerne på den ene siden og kommunens administrasjon på den andre. Administrasjonen i Bærum erkjenner at de nødvendigvis ikke alltid er samkjørte med politikerne, noe som stemmer godt overens med de observasjonene og antakelsene vi la til grunn etter dialog med de øvrige informantene. Her fremstår det som om administrasjonen står i midten, mens utviklerne og politikerne representerer ytterpunktet på hva som forventes når det kommer til utnyttelse for planforslagene. Utviklerne forventer høyest utnyttelse, i motsetning til politikerne som ofte ønsker å redusere utnyttelsesgraden. Både kommunen og utviklerne er av samme oppfatning om at politikerne kan i etterkant komme med krav, eksempelvis i forbindelse med 2. gangs behandling, som nødvendigvis ikke har en faglig forankring. Dette kan for eksempel være krav i forbindelse med antall parkeringsplasser, eller at en ikke får bygget takterrasser for å skåne naboer. Videre opplyses det av informantene at naboers påvirkningskraft på det politiske vedtaket er å anse som betydelig.

På bakgrunn av utviklernes uttalelser, tidligere litteratur på området, samt kommunens bekreftelse på at det i mange tilfeller kan komme uforutsette krav i etterkant, kan det stilles spørsmålstegn til om politikerne i stor nok grad setter seg inn i de aktuelle planforslagene som fremmes, og om dette gjøres tidlig nok i prosessen. Likevel forklarer administrasjonen at de har full tillit til sine politikere, men har forståelse for utviklernes frustrasjon knyttet til problemstillingen. Disse argumentene kan tyde på at Bærum kommune kan nyte godt av en lignende organisering som Jensen (2014) viser til, hvor både fagadministrasjon og den politiske ledelsen møter tiltakshaver for å diskutere planforslaget. Dette vil trolig i større grad øke forutsigbarheten ettersom alle parter får fremmet sin side av saken samtidig, og en får kartlagt hva de ulike partene anser som utfordringene med prosjektet. Dette samstemmer også med de funnene Kiil (2013) har presentert i sin rapport, hvor bransjen etterlyser økt kommunikasjon med politikerne.

Tid

Informantene anså den totale tidsbruken i reguleringsprosessen som et usikkerhetsmoment. Med dette menes usikkerheten rundt hvor lang tid den totale tidsbruken reguleringsprosessen tar. Alle informantene var enige om at risikoen ved en reguleringsprosess som tar lenger tid enn antatt kan ha store konsekvenser. Som vi viste innledningsvis i vår kvantitative analyse av vedtatte reguleringer i Bærum kommune fant vi ut at tidsbruken fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering varierer i stor grad. Den raskeste detaljreguleringen brukte 6,44 måneder, i

motsetning til 75,48 måneder på den som brukte lengst tid. Medianen tilsvarte 23,15 måneder. Videre testet vi korrelasjonen mellom variablene %-andel tid brukt i fase 1, opp mot total tidsbruk. Her viser det seg at det er en positiv samvariasjon, med en korrelasjonskoeffisient på 0,41. Basert på dette resultatet dannet vi en hypotese om at reguleringer som bruker kort tid i fase 1, bruker kortere tid på den totale reguleringsprosessen. For å finne svar på denne hypotesen har vi forhørt oss med kommunen og deres synspunkt på dette fenomenet. Kommunen er av samme oppfatning som det våre data viser. Deres oppfatning er at de som møter godt forberedt til fase 1, vil ha en raskere vei frem til endelig planvedtak. Til tross for at kommunens synspunkt på saken samstemmer med våre kvantitative analyser er det likevel vanskelig å konstatere at en raskere reguleringsprosess alltid er bedre. Dette kan i tilfeller gå på bekostning av andre variabler som vil påvirke sluttresultatet, eksempelvis utnyttelse. Oppgaven søker å løse problemstillingen: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”* Hvor vi har definert optimalisere som å effektivisere tidsbruken fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, uten at det går på bekostning av øvrige momenter. Med øvrige momenter menes kvalitet, utnyttelse, økonomi og det helhetlige sluttresultatet. På bakgrunn av denne avgrensningen kan en tenke seg økt fokus på fase 1 kan være et virkemiddel for å optimalisere reguleringsprosessen for utviklere, og derav også redusere risikoen for lengre reguleringsprosesser enn antatt.

Informantene våre forklarer hvordan de i forkant av reguleringsprosessene har en formening om hvor lang tid de vil bruke for å få vedtatt reguleringen, men at de alltid er bevisst på usikkerheten rundt tidsbruken. Det viser seg at informantene er svært bevisst på risikoen knyttet til lenger tidsbruk enn antatt. Informantene som gjennomførte de raskeste reguleringsprosessene, påpeker at de var svært bevisste på å forholde seg til den overordnede områdereguleringen som lå til grunn. Dette gjorde de for å redusere usikkerheten knyttet til prosessen. I de spesifikke prosjektene var de avhengig av fremdrift og forutsigbarhet hva gjelder tidsbruk. Med utgangspunkt i våre utførte kvalitative analyser, og de stikkprøvene vi utførte på raske reguleringer, viser det seg at denne type tankegang er fornuftig. Stikkprøvene vi utførte på de raske reguleringene viste seg også ofte å ha områdereguleringer som satt føringer for detaljreguleringen. Kommunen synes å dele utviklernes oppfatning av saken. De sier også at detaljreguleringer som ligger innenfor en områderegulering tenderer til å gå raskere. Det presiseres at tendensen gjelder detaljreguleringen i de tilfellene det reguleres etter en vedtatt områderegulering. Dersom man ser på hele prosessen fra planoppstart med

områderegulering, og deretter detaljregulering antas det å gi motsatt effekt. Altså at den totale prosessen tar lengre tid. Som tidligere nevnt har vi kun undersøkt detaljreguleringene isolert sett og tatt stikkprøver av hvordan de eventuelt er blitt påvirket av en allerede vedtatt områderegulering.

Som vi har påpekt i teorien viser Nordahl (2014) til risikoen knyttet til kostnadene utvikler må ta på seg, før inntektene kommer inn. Informantene er bevisste rundt konsekvensene av “timingene” til ferdigstilling av prosjektene, noe som stemmer godt overens med litteraturen. Noen av informantene håndterer dette ved å bevisst holde seg innenfor gjeldende føringer, og søker å unngå å utfordre disse. Andre viser seg å ikke inneha konkrete strategier for denne håndteringen. Dersom planvedtaket skulle vise seg å ta vesentlig lenger tid enn antatt vil det trolig ha en effekt på markedssituasjonen. Dette både for boligprisene, men også for hvilke entreprenører som er tilgjengelige. Begge disse elementene peker Nordahl (2014) på som markedsrisiko og utbyggingsrisiko. Røsnes (2014a) slutter seg til dette resonnetet. Det fremkommer også fra informantene at selskapets økonomiske struktur har stor konsekvens for hvordan de ser på tid og fremdrift i reguleringsprosessen. Enkelte av informantene har eksterne prinsipaler eller andre interessenter som forventer avkastning fra selskapet. Dette vil igjen medføre en høyere avhengighet av fremdrift og forutsigbarhet. Det blir også i teorien vist til “trinnsvis fremgangsmetode” (Nordahl, 2006 og Malbert, 1998) for å håndtere usikkerheten knyttet til tidsbruken i reguleringsprosessen. Her viser Nordahl til viktigheten av å skrive gode referater fra møter med kommunen og at utvikler må påse at fremgangen i prosessen opprettholdes. Bærum kommune forklarer at de alltid skriver referater f.o.m oppstartsmøte. Dette er også i senere tid blitt et lovpålagt krav i henhold til plan og bygningsloven. De bruker sine interne maler som skal påse at det gjennomføres med høy kvalitet. På den ene side skriver de ikke referat fra møter som blir holdt i forkant av oppstartsmøtet. Det kan derfor være viktig for utviklerne å skrive referat fra disse møtene. For at disse skal kunne ha en verdi må de også forsøke å koordinere møtereferatene med kommunen. Selv om ikke den formelle oppstarten skjer før oppstartsmøte, kan dette være med å bidra til å stadfeste forhåndsuttalelser og skape mer forpliktelser for kommunens administrasjon. På den annen side kan en risikere at kommunen endrer oppfatning når planprosessen formelt settes i gang. Det kan derfor stilles spørsmålsteget til om verdien av møtereferatene er stor nok i forkant av oppstartsmøte. Informantene forklarer at de har sjekklistene som de går gjennom i forbindelse med reguleringsprosessen, som minner mye om

den nevnte trinnvise fremgangsmetoden som Nordahl viser til. De forklarer også at de aktivt følger opp for å påse at reguleringen holder fremdrift.

Kommunen er klare på at tillit og kommunikasjon mellom partene er en viktig faktor i reguleringsprosessen. De opplever stor forskjell på hvordan de ulike aktørene kommuniserer og hvor tillitsfulle de fremstår. Som eksempel nevner de koordineringen mellom utvikler og konsulent, da særlig de ansvarlige arkitektene. På møtene opplever kommunen av og til at kommunikasjonen svekkes på bakgrunn av uenighet mellom arkitekt og utvikler. De fremstår i utgangspunktet som en enhet, men er likevel ikke 100 prosent samstemte. Kommunen peker på at de beste prosessene er der de fremstår som en enhet, gjerne der arkitektene fører ordet. Dette resulterer igjen til bedre kommunikasjon som Karrass (1974) peker på som et av de tre kritiske punktene ved forhandlingsprosessen.

Kommunen fremmer viktigheten av å samarbeide mot et felles mål hvor en sammen kan få til gode løsninger. En av informantene forklarer hvordan de er svært opptatt av å være lydhøre for hva kommunen og samfunnet ellers ønsker. De forhører seg med naboer og politikere i forkant for å kartlegge hvilke forventninger og ønsker de har til ulike prosjekter. På denne måten kan de eksempelvis legge inn ekstra uteområder, dersom det er et samfunnsønske. På denne måten får en tilført mer tilbake til samfunnet enn hva minstekravene tilsier, samtidig som en får et økt tillitsforholdet til kommunen og resten av samfunnet. Denne typen forhandlinger minner i stor grad om det Rognes (2015) omtaler som integrasjonsforhandlinger. På bakgrunn av dette kan en tenke seg at de aktørene som klarer å utnytte integrasjonsforhandlinger i reguleringsprosessen vil ha en raskere vei frem til endelig planvedtak. Som kommunen selv uttrykker kreves det stor grad av tillit og god kommunikasjon i prosessen frem til et reguleringsvedtak. Dette er noe også informantene virker å være bevisst på. De peker at tillit og kommunikasjon spesielt er utfordrende der det skjer rullinger av saksbehandlere. Dette både på bakgrunn av at saksbehandlere ofte har forskjellige yrkesgrupper, der den faglige kommunikasjonen forandres underveis, men også den menneskelige faktoren. Samtidig peker de på utfordringer i forhold til å opparbeide tillit til hver enkelt saksbehandler.

Vanligvis vil integrasjonsforhandlinger være mer komplekse og tidkrevende ettersom det krever høy grad av tillit. Som forhandlingsteorien viser til vil det ta tid før aktørene kan opparbeide det Lewicki og Bunker (1995 og 1996) samt Shapiro (1992) omtaler som

identifikasjons-basert tillit. Det forventes at partene i større grad spiller med åpne kort. Men ettersom de ulike utviklerne bygger et tillitsforhold til kommunen over tid, så kan en tenke seg at utviklerne klarer å dra nytte av det tillitsforholdet som er bygget opp over tid med kommunen, slik at en ikke må starte på “scratch” i hver enkelt regulerings sak. Til forskjell fra de etablerte aktørene som har klart å oppnå denne tilliten, kan det være naturlig å tenke seg at det vil ta tid å etablere tillit for nye aktører i markedet. Det kan dermed skape store utfordringer i en startfase der man ikke kjenner kommunen og tillitsforholdet må bygges opp fra bunn.

Utnyttelse

Når det kommer til utnyttelse er dette også et punkt samtlige av informantene ser på som et av de store usikkerhetsmomentene. Før utviklere går til anskaffelse av en tomt gjør de beregninger på hvilke kostnader og inntekter en kan forvente av prosjektet. Dette for å kalkulere hvorvidt prosjektet er lønnsomt eller ikke. I disse beregningene vil som regel utnyttelsesgraden være en av de viktigste variablene. Dersom en kjøper en tomt med forventning om å bygge mer enn det en faktisk får lov til, vil dette potensielt føre til et prosjekt som ikke er lønnsomt. For eiendomsutviklere som er profittsøkende vil dette være å anse som fiasko. Etter samtaler med informantene og kommunen, fremstår utnyttelse som et moment der det ofte oppstår uenighet rundt. Risikoteorien peker på dette som åpen usikkerhet (Kolltveit m.fl., 2009). Eiendomsutviklerne er bevisste på at tillatt utnyttelse er et risikomoment, men klarer ikke alltid å forutse det eksakte utfallet. Resultatet kan dermed vise seg å bli enten høyere eller lavere utnyttelse enn først antatt. Kommunen anser dyre tomtekjøp som det største risikoelementet for utviklere. Med dette mener de at utviklerne i stor grad er for betalingsvillige, noe som fører til at de er avhengig av en høy utnyttelse på tomten. Det siktes her til den store etterspørselen etter attraktive tomter der det er mange budgivere. Det kan tenke seg at det i enkelte tilfeller kjøpes tomter på spekulasjon med tanke på et stigende marked eller en høyere utnyttelse enn det nåsituasjonen gir anledning til. Dermed kan tomtekjøp som egentlig er for høyt priset etter dagens markedssituasjon likevel vise seg å være lønnsomme dersom eiendomsutviklernes spekulasjon viser seg å gi positiv effekt. Samtidig oppleves dette som svært risikofylt for utviklerne, da man kan ende med å måtte forsøke å selge prosjektet til priser markedet ikke er villig til å betale, eller at en høyere utnyttelse ikke lar seg gjennomføre. For store utviklere med godt diversifiserte tomtebanker kan dette likevel tenkes å være lønnsomt. På bakgrunn av den store diversifisering kan de vente med å realisere prosjektet til markedet er i den situasjonen som ble kalkulert ved

tomtekjøp eller høyere. Denne måten å tenke på omtaler Geltner m. fl. (2015) som en realopsjon-tankegang. Dette er derimot svært risikofylt for mindre utviklere som er avhengig av å realisere prosjektet fortløpende. Vi dannet oss en generaliserende oppfatning om at utviklere var de som utfordret utnyttelsen lengst, politikerne var de som ønsket lavest utnyttelse og kommunen stod et sted midt i mellom dem. Dette er en oppfatning kommunen i stor grad også deler. Dette er kanskje ikke så overraskende ettersom utviklerne er profittsøkende og derfor avhengig av høyere utnyttelse. Videre er politikerne de folkevalgte representanter som skal representere samfunnet, og er derfor avhengig av å være lydhøre overfor deres velgere.

Kommunen peker på tilfeller der store diskusjoner om total utnyttelse kan medføre store forsinkelser. Ettersom kommunen ikke ønsker å fremme planforslag som de ikke kan anbefale, kan denne forhandlingen medføre utsatt politisk behandling. Kommunen sier videre at de i slike tilfeller opplever forhandlinger som krevende. De referer til de lange drakampene for å få endene til å møtes. Mye av det kommunen forklarer på dette området minner om det Rognes (2015) omtaler som fordelingsforhandlinger, hvor drakampen befinner seg innenfor det som omtales som positiv forhandlingssone. Mye taler for at bakgrunnen for denne drakampen kan være manglende forståelse for partenes ståsted i saken. Som utvikler har en tatt på seg betydelig risiko i forbindelse med utviklingsprosjektet. Dette krever risikomarginer for å forsikre seg om at prosjektet blir lønnsomt. Noen av informantene løser dette ved å konsekvent ikke utfordre de overordnede planene som ligger til grunn. Ved å holde seg til de føringene som gjelder unngår de i stor grad denne formen for diskusjon, da rammene rundt utnyttelse er noe kommunen allerede har fastsatt. Forhandlingene retter seg mer mot hvordan de skal løse potensielle utfordringer sammen og komme til enighet med kommunen. Dette synes å gjenspeile den mer integrasjonsbaserte forhandlingen som Rognes (2015) viser til.

Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt kommunen og politikere har stor nok forståelse for utviklers behov for marginer hva gjelder økonomi. Derav ser de på utviklere som utelukkende profittsøkende og opportunistiske på bekostning av samfunnet, uten at dette nødvendigvis er korrekt. På den annen side kan det være et resultat av manglende planforståelse fra utviklers side. Det kan tenkes at utviklerne ikke ser konsekvensene av denne høye utnyttelsen på en tomt. Enkelte områder er bedre egnet for høyere utnyttelse enn andre. Det kan også være lokale forhold som skyver til side de overordnede føringene, som i utgangspunktet lå til grunn.

5.2 Bredspektret- og dynamisk risikohåndtering

Det viser seg at eiendomsutviklere håndterer risikoen som kommer med reguleringsprosessen forskjellig. De forklarer alle hvor varierende problemstillinger som dukker opp, og at det er vanskelig å forutse problemene som oppstår. Videre forteller samtlige av informantene at de utfører en bredspektret “due diligence” for å avdekke de mest kritiske forholdene som en del av akkvisisjonsprosessen. BA-HR (2014) forklarer at dette er et fornuftig tiltak. Her får en blant annet kontrollert forhold knyttet til det tekniske, økonomiske, miljømessige og juridiske. Fremgangsmåten er som regel systematisert i form av standardiserte sjekklister og faglige vurderinger basert på hvert enkelt prosjekt. Måten informantene forklarer hvordan de vurderer hvert enkelt risikoelement kan minne mye om risikomatriksen som Kolltveit m.fl. (2009) viser til. Det fremstår som om informantene i første fase kartlegger risikoen, for deretter i en eller annen grad kvantifisere risikoen ved å finne risikokonsekvensen. Basert på dette virker det som de velger hvorvidt de skal unngå, dele, redusere eller akseptere de kartlagte risikoelementene. Denne fremgangsmetoden stemmer godt overens med det teorien viser til hva gjelder risikohåndtering (difi.no). Kun en av informanter mener de har foretatt endringer som direkte konsekvens av tidligere reguleringer. Dette gjennom å implementere noe som ligner på en SWOT-analyse. På bakgrunn av disse funnene kan en derfor tenke seg at det er vanskelig å formalisere hvordan en konkret burde ta for seg risikohåndtering i reguleringsprosessen. En kan heller se for seg breddekunnskap i seg selv som en form for risikohåndterende verktøy, hvor utviklere er nødt til å avdekke majoriteten av de fallgruvene som vil ha størst påvirkningskraft på prosjektet. Videre vil nødvendigvis ikke utvikler ha spesialkompetanse til å håndtere de avdekkede problemstillingene. Likevel kan det tenkes at en må klare å identifisere disse risikomomentene for å kunne drive effektiv eiendomsutvikling. Videre kan et alternativ være å “outsource” arbeidet til fagkyndige med spesialkompetanse for å håndtere utfordringen når den er avdekket. Her siktes det særlig til eksterne konsulenter som kan bidra til å løse problemer som ikke kan løses internt. Dette vil være med på å forsterke breddekunnskapen, og derav bidra som et risikoreduserende verktøy. Dette kan eksempelvis være juridisk bistand fra advokater eller bistand med undersøkelser knyttet til støy måling og grunnforhold.

5.3 Forholdet mellom overordnede planer og føringer

Uoverensstemmelser mellom overordnede planer og føringer er noe våre informanter opplever som risikofylt. Det juridiske utgangspunktet er at de sist vedtatte planene er gjeldende ved motstrid jf. pbl. § 1-5. De eldre planene kan likevel gjelde ved forhold den nye planen ikke behandler. Det er derfor viktig å påpeke at ved begrepet motstrid så siktes det til uklarheter og eventuelt situasjoner der dette viser seg å være problematisk. For eksempel hvis en føring endres underveis i prosessen som resultat av en ny plan. Utviklere kan dermed oppleve en motstrid i form av uklare føringer der de retningslinjene de har å forholde seg til endrer seg i løpet av planprosessen. Informantene peker spesielt på at disse uoverensstemmelsene kan medføre økt uforutsigbarhet for klager, og da spesielt fra naboer. En av informantene beskriver risikoen spesielt knyttet til lovens “sist i tid, best i rett” bestemmelse. Man kan ende i en situasjon der en rullering av kommuneplanens arealdel medfører nye bestemmelser som erstatter deler av bestemmelsene i gjeldende områdeplan. Informanten beskriver videre at dette er en situasjon som er utfordrende for naboer, da plannivåene er komplekse og vanskelig å forstå. Dette kan igjen resultere i forsinkelser i planprosessen. Informanten peker videre på at konsekvensene av denne risikoen i enkelte tilfeller medfører at de må trekke seg ut av prosjektet. En kan stille spørsmålsteget om kommunen til enhver tid er klar over denne problemstillingen og har et bevisst nok forhold til “sist i tid, best i rett” bestemmelsen. En tidligere vedtatt reguleringsplan kan bli satt ut av spill av en nyere vedtatt kommuneplan. Dersom kommunen ønsker at bestemmelser fortsatt skal gjelde i reguleringsplanen, men glemmer eller dropper å påpeke det særskilt, gjelder retningslinjene på det konkrete område i kommuneplanens arealdel. Det kan dermed skapes forvirring da utviklerne forholder seg til den sist vedtatte planen, mens kommunen egentlig ønsker å følge den tidligere reguleringsplanens bestemmelser.

Kommunen har forståelse for utviklernes frustrasjon knyttet til denne problemstillingen. På sin side peker de på situasjoner der en føring på overordnet nivå ikke lar seg gjennomføre. Eksempelvis på bakgrunn av hensyn til naboer eller at tettheten som kommuneplanen legger opp til ikke er gjennomførbar i enkelte områder. Dette synes å underbygge en av informantenes påstand om at kommuneplanens arealdel av og til henger etter de andre planene. Ut fra kommunens argumentasjon kan det se ut til at det også er tilfellet i Bærum kommune. Dette kan medføre økt risiko for de utviklerne som investerer i tomter på bakgrunn av føringer i kommuneplanen, noe som igjen kan påvirke utviklernes forutsigbarhet. Føringer på overordnet nivå legger rammer for utviklernes forventninger om utnyttelse og tidsbruk.

Samtidig er også føringene grunnlag for beregninger av prosjektenes lønnsomhet og tomtens markedsverdi. Dersom føringene som ligger til grunn på overordnet nivå ikke viser seg å være gjennomførbare, kan dette medføre økt risiko og i verste fall et prosjekt som ikke er økonomisk bærekraftig for utvikler. Det kan også være til hinder for naboer som ønsker å sette seg inn i gjeldende føringer, og medføre for stor kompleksitet til at de berørte partene forstår hvilke retningslinjer som gjelder. Det kan dermed øke risikoen for at naboene motstrider seg planene. Prosessens forutsigbarhet hva gjelder overordnede planer vil dermed svekkes, noe som resulterer i et økt risikoelement. Et mulig virkemiddel for å redusere risikoen for manglende forståelse blant naboer kan for utviklere være å søke forhåndsuttalelser til kommunen for hvordan planene skal forstås. Ved misnøye blant naboer kan utvikler bidra til å sørge for at de berørte partene er så godt opplyst som mulig. Dette kan være en strategisk manøver for å fremstå som samarbeidsvillig med naboene. Samarbeidsorientering er også noe Rognes (2015) peker på som en god strategi for hvordan man skal kommunisere. Vet å fremstå samarbeidsvillig i form av å hjelpe naboer med en bedre forståelse for de komplekse planene, kan det etter teorien bli ubehagelig for naboene å fremstå lite samarbeidsvillig tilbake.

Loven bygger på at planene bør samsvare med hverandre. Dersom en detaljregulering følger rammene fastsatt i en gjeldende områderegulering, bortfaller eksempelvis kravet til konsekvensutredning. Dersom også kommuneplanens arealdel nylig er rullert, vil forutsigbarheten for utvikler forsterkes ytterligere og risikoen reduseres. Dette under forutsetning om at man forholder seg til overordnet plan. Ved gjennomføring av det siste alternativet vil samtidig risikoen for naboklager reduseres, da planen allerede har fastsatte rammer for området. Det medfører at naboene har et mer bevisst forhold til hvilke retningslinjer som er gjeldende. Spørsmålet er om kommunen i stor nok grad er oppdaterte på slike områder. De påpeker at tettheten kommuneplanens arealdel legger opp til i enkelte sentrale områder ikke alltid er gjennomførbar. En mulig løsning for å skape mer forutsigbarhet kan være å benytte seg av muligheten de innehar til å ilegge området et midlertidig bygge- deleforbud etter plan- og bygningsloven § 13-1. De kan da justere utnyttelsen for det konkrete området ned, slik at føringene samsvarer med hva som er mulig å få til. Dette vil bidra til å forebygge at utviklere ikke kjøper tomter der utnyttelsen etter gjeldende føringer ikke lar seg gjennomføre. Dette vil igjen bidra til å øke forutsigbarheten til utviklere og skape tryggere rammer for tomtekjøp etter føringer i kommuneplanen.

Det viser seg imidlertid at risikoen knyttet til uoverensstemmelser av planer og føringer er noe utviklerne har et bevisst forhold til. De informantene som særskilt påpeker denne risikoen beskriver at den håndteres gjennom tett dialog med politikere og administrasjonen i kommunen. Denne håndteringen beskriver informantene at de gjør i forbindelse med “due diligence” prosessen i forbindelse med tomtekjøp. Samtidig beskriver en av informantene at de bevisst kjøper sentrale tomter for å redusere denne risikoen. Som et annet relevant punkt peker de på at håndteringen i stor grad er avhengig av hvilket tidsperspektiv de har på investeringen. I enkelte tilfeller kjøpes tomter i påvente av rulling av overordnede planer. Problematikk knyttet til det de opplever som motstrid blir i slike tilfeller mindre vesentlig sett fra et realopsjons-perspektiv som Geltner m. fl. (2015) beskriver.

Av og til er dette en risiko som bare godtas. Dette gjelder spesielt investeringer med lange tidshorisonter, der prisen de betaler er justert ned i henhold den økte risikoen planene medfører. Ofte blir langsiktige tomter kjøpt med tanke på at den i fremtiden skal rulleres inn i kommuneplanen til et ønsket formål. Dette perspektivet synes å samsvare godt med teorien knyttet til tomtens markedsverdi (Meel, 2014). I utgangspunktet skal tomter som ligger innenfor en vedtatt områderegulering gjenspeile økt forutsigbarhet for utviklerne. Dette under forutsetning av at det detaljreguleres innenfor områdereguleringens bestemmelser. Dermed vil risikoen reduseres og tomteprisene ofte øke. På den andre enden av skalaen vil et uregulert område med usikre føringer øke denne risikoen. Det vil dermed være redusert forutsigbarhet for utviklere ved kjøp av slike tomter, og derav også reduserte tomtepriser.

Ut i fra dette synspunktet kan økt diversifisering av utviklernes tomtebank betraktes som et virkemiddel for å redusere denne risikoen. Geltner m.fl. (2015) peker på at man kan diversifisere bort usystematisk risiko gjennom å bygge en portefølje av prosjekter som ikke samvarierer med hverandre. Dersom en utvikler har en bred portefølje med tomter innenfor ulike områder, i ulike byer og med ulikt forhold til overordnede planer og føringer, kan risikoen knyttet til hver enkelt plan reduseres. Resultatet av en forsinket prosess i påvente av rulling av en kommuneplan blir dermed mindre vesentlig dersom man har andre reguleringsprosesser innenfor en områderegulering gående parallelt. Dette var ikke et bevisst argument som ble påpekt av våre informanter. Likevel ser det ut til at alle informantene diversifiserer tomtebanken sin i ulik skala, med et forhold til overordnede planer.

5.4 Rullering av saksbehandlere

Rullering av saksbehandlere blir fremstilt av våre informanter som et risikoelement i reguleringsprosessen. Med rullering av saksbehandlere menes alt som fører til at vedkommende som i utgangspunktet har vært saksbehandler for en regulerings sak blir skiftet med en annen. Dette kan være såkalt “turnover” der det er personer som slutter i administrasjonen, eller rullering av team som håndterer saken internt. Informantene beskriver dette som en risikosport. Blant annet opplever eiendomsutviklerne at tidligere diskuterte problemstillinger, som i utgangspunktet har vært avklart, blir tatt opp igjen til diskusjon. Kommunen forklarer hvordan de kan forstå utviklernes frustrasjon knyttet til denne problemstillingen. De erkjenner at de ulike saksbehandlerne ikke nødvendigvis alltid kommuniserer like tydelig. Karrass (1974) peker på tre punkter i kommunikasjonen som er helt essensielle i forhandlingsprosessen: følelser, informasjon og fremdrift. Dersom de ulike saksbehandlerne ikke kommuniserer godt nok vil det oppstå brudd i informasjonsflyten. Det kan oppstå misforståelser om hva som faktisk ønskes fra kommunens side. Dette vil heller ikke være optimalt for å sikre fremdrift i forhandlingsprosessen. Kommunen forklarer at dette er noe de aktivt jobber med å forbedre kommunikasjonen. Ut fra disse uttalelsene kan det indikere at risikoen i forbindelse med rullering av saksbehandlere kunne blitt redusert gjennom enda tydeligere kommunikasjon fra kommunens saksbehandlere. Dette for å forsikre seg om at en ikke må ta flere runder med problemstillinger som allerede er avklart. Mye tyder på at dette ville resultert i at det ville vært enklere for den nye saksbehandleren å ta over saken. Ved slik rullering av saksbehandlere vil det også være naturlig å tenke seg at det vil ha en påvirkning på tilliten mellom partene. Shapiro (1992), Lewicki og Bunker (1995 og 1996) forklarer alle hvordan det å oppnå “kunnskapsbasert tillit” eller “identifikasjons-basert tillit” er en tidkrevende prosess og legger til grunn av partene kan forutse motpartens behov og at en jobber sammen mot et felles mål. De forklarer også at “identifikasjons-basert tillit” er det som skal til for å oppnå det som Rognes (2015) forklarer som integrasjonsforhandlinger.

Videre må en også ta med seg i beregningene at de de ulike saksbehandlerne nødvendigvis ikke har den samme bakgrunnen. Dette kan bety at de forskjellige saksbehandlerne har ulik planfaglig forståelse. En arkitekt forstår nødvendigvis ikke en plan på samme måte som en med bakgrunn som jurist. På bakgrunn av dette vil det trolig medføre noe ulikt fokus på hva saksbehandlerne anser som viktig for de forskjellige planforslagene. Denne usikkerheten stemmer også godt overens med det teorien viser til ifølge Jensen (2014). De forklarer at i enkelte tilfeller kan saksbehandler ha en personlig oppfatning (faglig eller normativ) av

hvordan en sak burde håndteres. Denne stemmer nødvendigvis ikke med eiendomsutviklers oppfatning av saken, eller de politiske føringene som ligger til grunn i kommunen.

Kommunen konstaterer at de kan være enig i at det på generelt grunnlag trolig brukes lenger tid på de reguleringssakene der en har rullering av saksbehandler. Dette stemmer godt med utviklernes oppfatning av saken. Argumenter taler for at kommunen bruker lenger tid på å fatte et vedtak når en ny saksbehandler må sette seg inn i saken. Den nye saksbehandleren har nødvendigvis ikke det samme tillitsforholdet til eiendomsutvikleren som den tidligere saksbehandleren hadde, og en må bygge dette opp fra start. På bakgrunn av ovennevnt drøfting virker klarhet i kommunikasjonen og tillit mellom partene å være avgjørende for å redusere forlenget tidsbruk. Avslutningsvis skal det konstateres at Bærum kommune sjeldent har rullering av sine saksbehandlere. Dette risikoelementet vil nok i større grad være gjeldende for andre kommuner med høyere utskiftning av sine ansatte, eksempelvis Oslo kommune. Dette støtter informantene oppunder.

5.5 Naboer

Naboer anses som et risikomoment i reguleringsprosessen av informantene. Risikoen forbundet med konsekvensene av naboklager viser seg primært som redusert utnyttelse eller økt tidsbruk. Informantene opplever også at naboene i enkelte tilfeller klager uten en reell grunn. Hva som er å anse som en reell grunn vil variere ut fra hvilket ståsted en ser utfordringen fra. Eiendomsutviklere og naboer kan i mange tilfeller ha motstridende interesser. Hva eiendomsutvikler anser som en reell grunn til å klage trenger nødvendigvis ikke samstemme med hva en nabo anser som et reelt klagegrunnlag. Mange fremmer naboklager på bakgrunn av at de ikke ønsker endringer. De frykter gjerne at naboerådets karakter skal ta en endring til det verre. Det kan også tenke seg at enkelte frykter at utviklingen vil forringe deres egen boligverdi. Sett fra eiendomsutvikleres ståsted kan det da være fornuftig å kartlegge hva naboene faktisk ønsker gjennom samarbeidsorientering som Rognes (2015) beskriver. Dersom eiendomsutviklerne aktivt søker å løse naboenes bekymringer gjennom å fremstå som svært samarbeidsvillige, vil det være vanskeligere for naboer å være aggressive og lite samarbeidsvillige. Gjennom å fremstå som saklig i argumentasjonen, samarbeidsvillig og løsningsorientert vil utvikler gjennom gjensidighetsprinsippet (Brett, Shapiro and Lytle 1998) trolig påvirke naboer til å være det samme.

Utviklerne og kommunen beskriver også at de opplever politikerne som svært lydhøre overfor deres velgere. Mye tyder på at naboenes mening om en regulerings sak vil ha stor innvirkning på den politiske avgjørelsen om planvedtaket. Som nevnt ovenfor kan dette trolig aktivt motarbeides gjennom å tilrettelegge for medvirkning. Informantene forklarer hvordan de aktivt jobber mot dette gjennom å organisere møter i forkant, samtidig som de oppretter nettsider hvor de kan rette sine bekymringer. Denne fremgangsmåten samstemmer med hvordan kommunen ønsker at aktørene går frem. Dersom eiendomsutviklere aktivt bruker denne form for medvirkning og de virkemidlene som nevnt ovenfor kan en danne det som Rognes (2015) omtaler som et ”*samarbeidsorientert klima med positive følelser*”. På denne måten kan en oppnå gode effekter. Dette er også med på å forsterke og bygge videre på demokratiet, som dagens plansystem er basert på. På denne måten får de berørte naboene kommet tidlig i dialog med utviklerne og ytret sine meninger. Mye taler for at det er større sannsynlighet for at utvikler vil innrette seg etter naboers meninger tidlig i prosessen. Fremgangsmåten støttes ikke bare i lys av forhandlingsteorien, men også gjennom generell teori om eiendomsutvikling fremmet av Ness og Øyasæter (2018). De mener også at konfliktnivået kan dempes betraktelig gjennom å invitere til medvirkning og dialog istedenfor å holde planprosessene på “bakrommet”. Flere av utviklerne mener at de blir sett på som kyniske og utelukkende profittsøkende av samfunnet forøvrig. Det kan tenke seg at dersom utviklerne i større grad utfører enkle medvirkningstiltak ville det vært med på å øke tilliten til de ulike eiendomsutviklerne og bransjen som profesjon forøvrig.

5.6 Detaljeringsnivå

Den ene informanten beskriver detaljeringsnivået på planforslagene som en særskilt risiko. De sikter da spesielt til økt fokus på detaljer som nødvendigvis ikke skal være en del av selve planprosessen, men som senere skal komme som en del av rammesøknaden. Dette medfører igjen økt ressursbruk, noe som informanten beskriver som svært tidkrevende. Tidligere litteratur beskriver at økt fokus på detaljering kan føre til en økt politisk risiko (Ness og Øyasæter, 2018). I stedet for at fokuset skal være på de overordnede rammene i prosjektet, rettes de mot detaljer. Dette kan igjen medføre økt rom for uenigheter rundt de ulike løsningene. Ness og Øyasæter (2018) peker på at fordelene ved bruk av en mer overordnet plan kan være økt rom for tilpassede løsninger i neste fase av prosjektet.

Økt detaljeringsnivå på planforslagene kan tenke seg å medføre både fordeler og ulemper for utvikler. På den ene siden kan en detaljert plan senere resultere i en raskere rammetillatelse. Dersom prosjektet i stor grad er tegnet ut allerede i planforslaget vil det sannsynligvis oppstå mindre uenigheter i form av en mer forutsigbar rammesøknad. Økt detaljering kan også gi et godt visuelt bilde av hvordan et prosjekt er tenkt i fremtiden, og samtidig være et godt verktøy for å illustrere at en gitt utnyttelse lar seg gjennomføre. Dette kan muligens være en bidragsyter og fungere som et “selgende” virkemiddel spesielt for politikerne. På den annen side er dette svært tidkrevende. I stedet for å legge overordnede rammer for et område, brukes det mye ressurser på å kartlegge forhold som egentlig hører inn under prosjekteringen i neste fase. Dette medfører også at fokuset fra kommunen og etterhvert politikerne blir veldig detaljorientert, der det kan gå med mye tid og ressurser til utredninger av ulike utfordringer. Samtidig reduseres fleksibiliteten i prosjektet, noe som kan sette begrensninger i form av statiske løsninger av forhold som allerede var bestemt i planen.

Bærum kommune peker også på den økte detaljeringsgraden som et problem. De beskriver det som en ulempe at mange utviklere fremmer for detaljerte planforslag, noe som medfører at kommunen henger seg opp i detaljer som egentlig ikke er rammene for reguleringen. De fastslår at mange reguleringer bærer preg av å være for prosjektorienterte, og ikke ta nok hensyn til omgivelsene rundt. Samtidig påpeker de at de ikke benytter seg av muligheten de har til å fremme alternative planforslag. Kommunen ønsker heller å bruke tiden på å komme frem til et forslag de kan anbefale til 1.gangs behandling. Det kan dermed stilles spørsmålsteget om bruk av alternative planforslag kunne fungert som en bidragsyter for å redusere detaljeringsgraden. Samtidig er dette ressurskrevende for kommunen og kan skape økt uforutsigbarhet for utvikler. Som det fremgår av resultatdelen er fagadministrasjonen i Bærum kommune i stor grad utfordret hva gjelder kapasitet.

Det kan på mange måter oppleves som svært paradoksalt at informanten på den ene siden opplever at kommunen ønsker økt grad av detaljering i planforslagene. Kommunen på den andre siden peker på nøyaktig den samme utfordringen. De mener planforslagene fra forslagsstiller er for detaljorientert, på bekostning av de overordnede planutfordringene. Problemet ble fremmet som en utfordring på generelt grunnlag. Det vil si at dette er deres oppfatning av flere kommuner samlet og ikke nødvendigvis Bærum kommune isolert. Mye kan tyde på at dette skyldes dårlig kommunikasjon mellom eiendomsutviklerne og kommunen. Eventuelt kan en tenke seg at de har feil fokus når de kommuniserer. Som

Rognes (2015) peker på så er det helt essensielt at partene klarer å utveksle tilstrekkelig med informasjon når en kommuniserer. Dette for kartlegge motpartens interesser i forhandlingsprosesser. Rognes forklarer videre at det som kjennetegner gode forhandlere blant annet er deres evne til å lytte. På denne måten får de innsikt i hva motparten faktisk ønsker seg. Med utgangspunkt i denne delen av forhandlingsteori kan det tyde på at de utviklerne som oppfatter kommunens ønske om økt grad av detaljering ikke er gode nok til å lytte. Dersom begge parter ønsker mindre detaljering i reguleringsfasen for en smidigere prosess bør dette kommuniseres klart og tydelig, tidlig i prosessen. Det vil også være viktig for utviklere å videreformidle dette ønske til sine konsulenter. Mye taler for at mindre fokus på prosjektet samt økt fokus på rammer og omgivelser vil være risikoreduerende for utvikler. Da spesielt sett opp imot tid- og ressursbruk i planprosessen. Med utgangspunkt i administrasjonens og informantenes uttalelser vil dette være tid- og ressursbesparende for begge parter. Det vil med andre ord være en vinn-vinn situasjon.

5.7 Forhandlingsrom

På et generaliserende grunnlag kan det konstateres at det er rom for forhandlinger i reguleringsprosessen. Samtidig peker noen av informantene på at forhandlinger blir et noe upresist begrep, som følge av at de mener de offentlige aktørene styrer spillereglene. Hvorvidt de ulike informantene anser dialogene med kommunen som forhandlinger eller ikke, forhindrer oss ikke i å se på empirien i lys av forhandlingsteori. Tidligere forskning av blant annet Børrud (2005) viser til at planmyndighetene har måtte ta stilling til forhandlinger. Dette på bakgrunn av at flere reguleringsplaner i nyere tid har blitt initiert av private aktører. Våre funn illustrerer dermed en viss sammenheng mellom de avdekkede resultater og tidligere forskning.

Informantene peker spesielt på Statens vegvesen som den mest utfordrende statlige aktøren å forhandle med. En av informantene opplever at det er svært vanskelig å komme i kontakt med rett person på bakgrunn av aktørens størrelse og antall ansatte. Det vil da være vanskelig å opparbeide tillit som Lewicki og Bunker (1995 og 1996) viser til. Samtidig vil det være vanskelig å opprettholde en god kommunikasjonsflyt. Videre peker alle informantene på at prosessene med Statens vegvesen tar lang tid og at de som aktør er utfordrende å forhandle med. Ettersom Statens vegvesen har sine veinormaler som de navigerer etter, samtidig som de sitter i en maktposisjon, vil det være vanskelig å oppnå det som Rognes (2015) beskriver som integrasjonsforhandlinger. Istedenfor ender en opp med å forhandle om hvor langt en kan

strekke seg innenfor veinormalen til Statens vegvesen. Dette minner i stor grad om det som Rognes (2015) beskriver som fordelingsforhandlinger. Spesielt pekes det på deres adgang til å fremme innsigelser som en stor risiko. Litteraturen ved Ness og Øyaseter (2018) viser seg å underbygge denne påstanden. Relativt nye planprosesser har blitt vesentlig utsatt på bakgrunn av innsigelser fra Statens vegvesen. Forskningen peker videre på viktigheten av tidlig kommunikasjon for å kunne forebygge de lange prosessene. Dersom forhandlingsprosessene først begynner å løpe ved en eventuell innsigelse kan prosessene vise seg å bli svært tidkrevende. Tidlig dialog kan derfor vise seg som et risikoreduserende tiltak i saker Statens vegvesen blir berørt. Videre ser vi eksempler på at dette kan gi positive effekter gjennom et eksempel fra en tidligere planprosess. Ved hjelp av saklig argumentasjon og god oppførsel er det mulig å komme til enighet. Gjennom bruk av tidlig dialog fikk de en skriftlig bekreftelse på avvik i forhold som Statens Vegvesen var berørt av. På denne måten fikk de på et tidlig stadium avklart dette risikoelementet, noe som igjen reduserte risikoen for en senere innsigelse betraktelig.

Videre erkjenner noen av informantene at det foregår forhandlinger med kommunen og bekrefter at det spesielt skjer forhandlinger i fase 1 av prosessen (fra oppstartsmøte til 1. gangs behandling). Selv om ikke samtlige av våre informanter benytter seg aktivt av forhandlingsbegrepet viser resultatene at det er en form for forhandlinger som foregår. Forskjellen ser ut til å være at noen er mer bevisst på forhandlinger enn andre. Alle bemerker at det er fordelaktig å kjenne kommunen man jobber i. De sikter her til kommunen som administrasjon og kjennskap til menneskene som jobber der. Det kan derfor tyde på at tillit og kommunikasjon er viktige parametere for alle utviklerne. Dette er også sentrale forhold i forhandlingsteorien. Bakgrunnen for at fase 1 blir nevnt som en forhandlingsfase antas å ha sammenheng med planforslaget som utarbeides. Administrasjonen i kommunen ønsker ikke å fremme forslag til behandling som de ikke kan anbefale. Forhandlinger kan derfor antas å være en sentral del av det å komme frem til et forslag kommunen kan fremme, som imøteser begge parters behov. Dette er også noe kommunen bekrefter. De peker på at det i enkelte tilfeller kan være tidkrevende prosesser med "drakamper" mellom kommunen og utvikler for å komme frem til en ønsket løsning. Kommunen selv definerer denne prosessen som forhandlinger. Som nevnt tidligere oppstår ofte disse "drakampene" i forbindelse med forhandlinger knyttet til planens utnyttelsesgrad.

I hvilken grad det oppleves som forhandlinger eller ikke kan være påvirket av utfallet av forhandlingene. Klarer man å oppnå integrasjonsforhandlinger med “vinn-vinn” løsninger tyder det på at opplevelsen går i retning av reelle forhandlinger. Dersom forhandlingene går i større grad i kommunens favør på bekostning av utviklerne, kan det tenkes at det går mer i retning av det teorien definerer som fordelingsforhandlinger. De kan da sitte igjen med en følelse av at det ikke foregår reelle forhandlinger, men at de må styre seg etter kommunens ønske. De to informantene som ikke ville bruke forhandlingsbegrepet pekte på nettopp dette som et argument. Dette kan tenke seg å være på bakgrunn av at de er misfornøyde med utfallet av reguleringen. Videre kan en mulig årsak være at utviklerne ikke har den nødvendige tilliten til kommunen, eller motsatt. Det kan tenke seg at utviklerne blir for bestemt på egne løsninger, og ender med å “stange” mot kommunens oppfatning av problemstillingen som ligger til grunn for reguleringen. Rognes (2015) peker på at den eneste løsningen i slike tilfeller er integrasjon, der aktørene må legge interessene på bordet og søke en felles løsning. En av informantene beskriver at de bevisst søker å løse forhandlinger med kommunen gjennom åpne interesser og fokus på felles løsninger som kommer begge til gode. Det kan dermed se ut som at denne informanten bevisst bruker integrasjonsforhandlinger i reguleringsprosessen. Bærum kommune synes også å søke integrasjonsforhandlinger i planprosessen. De påpeker at kommunikasjon og tillit er to viktige parametere i prosessen frem til 1. gangs behandling, samtidig som de presiserer at målsetningen er å komme frem til felles løsninger. Dersom begge partene lykkes med denne forhandlingsstrategien vil det kunne legge til rette for økt forutsigbarhet både for utviklere og kommunen. Å være åpen for integrasjonsforhandlinger kan dermed være risikoreduserende for utviklere. Dette under forutsetning om at partene ikke utnytter hverandres sårbare posisjon når en har “lagt kortene på bordet”.

Etter dialog med informantene kan en fastslå at det foregår forhandlinger med private aktører i løpet av reguleringsprosessen. De beskriver blant annet stor forhandlingsvilje med grunneiere da de i større grad jobber med felles interesser. Her siktes det særlig til situasjoner der opsjonsavtaler ligger til grunn for arbeide med planprosessen. Slike opsjonsavtaler beskriver også BA-HR (2014) som risikoreduserende for utvikler. Naboer oppleves derimot for flere av informantene som en utfordring, da de ofte har motstridende interesser. Her vektlegges det viktigheten av å forhandle tidlig i prosessen. Informantene forklarer at de bruker tid på å kartlegge hvilke interesser og aktører som har påvirkningskraft på prosjektet, og hvor stor innflytelse de har. Dette minner mye om det teorien viser til som en

interessent- og aktøranalyse (Ness og Øyasæter, 2018). Slik får en dannet seg et bilde av hvilke aktører som har mulighet for å stoppe prosessen og hva de eventuelt ønsker. Dette blant fordi forhandlingskortet til naboer ofte øker i forhold til hvor langt ut i planprosessen utviklingen er kommet. Dette kan igjen medføre større forventninger om kompensasjon for naboene og redusert forutsigbarhet for utvikler. Kommunen på sin side opplever ofte at utviklerne ikke besitter alle de arealene de ønsker å utvikle. Dette er noe de opplever som en av de mest tidkrevende prosessene for utviklere i fase 1 av planprosessen. Viktigheten av god kommunikasjon med naboer tidlig i prosessen viser seg derfor som stor.

5.8 Kapasitetsbegrensninger i kommunen

På bakgrunn av oppgavens problemstilling, og da særlig forskningsspørsmålene knyttet til tid, var vi interesserte i å se hvorvidt tidsbruken i reguleringsprosessen kunne skyldes forhold hos kommunen som gikk ut over det faglige. Resultatene fra intervjuet viser til at kommunen har stor pågang i planavdelingen, men mener selv de at de klarer å ta unna sakene fortløpende. Majoriteten av de øvrige informantene sitter også med en oppfatning om at administrasjonen i Bærum har mye å gjøre. Dette kan også reflekteres gjennom administrasjonens arbeidsfordeling, hvor de stadig forskyver arbeidsoppgaver over på forslagsstiller.

Kommunen forklarer hvordan de i mange tilfeller velger å fokusere forslag som er inne til 1. gangs behandling, ettersom det er knyttet gebyrer til disse sakene. De sakene som allerede er blitt behandlet, og i utgangspunktet er klar til 2. gangs behandling, kan i mange tilfeller bli nedprioritert. Dette på grunn av at det ikke er knyttet noen gebyrer til kommunen mellom 1. gangs behandling og 2. gangs behandling. I utgangspunktet vil en da kunne tenke seg at mange av reguleringene som ligger inne til behandling hos kommunen og er klare for å bli vedtatt, men istedenfor blir holdt tilbake på bakgrunn av kapasitetsbegrensninger fra administrasjonens side. På bakgrunn av dette hadde det vært interessant å kartlegge hvor lenge disse planene som i utgangspunktet er klare for ny politisk behandling, blir liggende som et resultat av manglende kapasitet fra kommunens side. Videre har utviklerne svært få muligheter for å legge press på kommunene for å påse fremgang i disse prosessene. Denne "flaskehalsen" har kommunen forståelse for at utviklerne er frustrert over. Fra eiendomsutvikleres ståsted kan en tenke seg at det hadde vært gunstig med en ny utforming av reguleringsprosessen på dette punktet, slik at de var sikret fremgang mot vedtaket. Dette gjennom å legge inn et insentiv eller en form for straff for kommunen, dersom de ikke opprettholder fremgang. Eksempelvis gjennom å fordele gebyrene gjennom hele reguleringsprosessen frem til endelig planvedtak. På den annen side bemerker kommunen at

de ser det som fordelaktig at planene blir liggende for å “modnes”. Dette fordi de ser en tendens til at forhastede beslutninger kan gi dårlige løsninger. Det kan imidlertid stilles spørsmålstegn ved hvorvidt kommunen i stor nok grad prioriterer planforslagene som i utgangspunktet ligger klar til ny behandling, eller om kommunen aktivt nedprioriterer disse planene på bekostning av nye planforslag med gebyrer.

5.9 De spesifikke regulerings sakene

5.9.1 De største risikoelementene i de aktuelle reguleringsprosessene

Resultatene viser at de største risikoelementene som oppsto i de aktuelle reguleringsprosessene var relativt samstemte. På generelt grunnlag kan en si at informantene opplevde den politiske risikoen som størst, som ifølge Røsnes og Kristoffersen (2014) samt Ness og Øyasæter (2018) direkte eller indirekte vil påvirke de øvrige risikoelementene. Den politiske risikoen oppleves som størst i de tilfellene utviklerne utfordrer de overordnede føringene. Samtidig viste den seg også å være reell for en av informantene som detaljregulerte på bakgrunn av en vedtatt områderegulering. Statens vegvesen fremstår også som en særskilt risikofaktor. Dette gjelder både når informantene hadde regulert i henhold til gjeldende områderegulering, eller de hadde forholdt seg til kommuneplanens arealdel. Til slutt ble også naboer nevnt som et gjennomgående risikoelement i de aktuelle prosessene.

Vi har dannet et generaliserende inntrykk om at informantene er bevisst på Statens vegvesen som en stor risikofaktor. Til tross for en av informantene regulerte innenfor en vedtatt områderegulering og var forberedt på vegvesenet, viste prosessen seg å bli utsatt med flere måneder. En annen informant kartla forhold med Statens vegvesen på et tidlig stadium, noe som førte til en betydelig redusert risiko for innsigelser senere i prosessen. Likevel ble prosessen forsinket i påvente av rullering av kommuneplanen. Videre oppstod det i en av de andre reguleringene utfordringer med Statens vegvesen som stilte flere krav som førte til at det de måtte utføre en rekke tiltak. Konsekvensene viste seg blant annet å være at fasadene måtte omprosjekteres og rom for varig opphold måtte rettes bort fra fylkesveien. På den annen side mistet den ene informanten en vesentlig mengde utnyttelse på deler av prosjektet på bakgrunn av naboklager. Dette til tross for at detaljreguleringen ble gjennomført innenfor områdereguleringens retningslinjer.

Alle våre fire informanter ble på hver sin måte påvirket av de ulike risikoene som oppsto underveis. Det ser imidlertid ut som at den politiske risikoen var størst for de informantene

som gjennomførte reguleringer med uklare eller motstridende overordnede føringer. Risikoen fra Statens vegvesen fremstår fortsatt som stor uavhengig av overordnede forhold. Det samme gjelder risiko for naboklager, til tross for at den synes å være noe mindre i de prosessene der det nylig var vedtatt områdereguleringer. Likevel tyder planprosessen til den ene informanten vår på at dette risikoelementet fortsatt kan inntreffe. Det som er gjennomgående er at alle disse risikoelementene bunner ut i tiden planprosessen tar, noe som igjen resulterer i et økt kostnadsbilde. Tidligere litteratur med Røsnes (2014a), Nordahl (2014) samt Ness og Øyasæter (2018) viser til hvordan tidsaspektet påvirker øvrige risikomomenter. Da spesielt markedsrisiko i form av byggekostnader og boligpriser, men også finansieringsrisiko (særlig de utviklerne som har kjøpt tomt “as-is” på forhånd). Kommunen opplever på sin side at den største risikoen for utviklere er at de betaler for høy pris for tomtene. På den ene siden kan det tenkes at mye av risikoen kommer som et resultat av et for høyt ambisjonsnivå. Særlig dersom det er lagt for høy utnyttelse til grunn i forhold til hva som kommunen kan anbefale, og etterhvert politikere vedta. Dette kan skape diskusjoner og lengre drakamper for å oppnå ønsket resultat. På den annen side, sett fra utviklernes ståsted, kan det tenkes at planprosessen er for uforutsigbar. Føringer og indikasjoner fra kommunen kan vise seg å ikke stemme overens med det som faktisk lar seg realisere. Samtidig viser det seg at det stadig oppstår situasjoner som i utgangspunktet kunne vært løst tidligere i prosessen ved bruk av god dialog fra planoppstart. Det vil også være en risiko for at innsigelser oppstår underveis i prosessen. Uavhengig av om de blir tatt til følge eller ikke, medfører de ofte lengre “drakamper” og økt tidsbruk.

5.9.2 Strategi for risikostyring fra prosjektoppstart til 1. gangs behandling

Av empirien fremstår det som at eiendomsutviklere i utgangspunktet ikke har en klar strategi for risikohåndtering fra prosjektoppstart til 1. gangs behandling. På bakgrunn av våre funn i den kvantitative undersøkelsen kan en tenke seg at det her ligger et forbedringspotensial for utviklere. Samtlige av aktørene svarer det samme her som de gjorde på generelt grunnlag. Utviklerne utførte en bredspektret risikovurdering av området som skulle reguleres, for deretter å håndtere de elementene som måtte oppstå underveis. Likevel forklarer to av eiendomsutviklerne, informant nummer to og tre, at de var svært avhengig av fremdrift i sine prosjekter for å tilfredsstille det som de hadde lagt ut som “business-case”. Etter vår mening kan dette helt klart anses som en form for risikostyring, til tross for at aktørene nødvendigvis selv ikke er bevisst på dette. Tidselementet er så klart ikke bare knyttet til fasen frem til 1. gangs behandling. Men som vi har sett gjennom den kvantitative analysen er den en klar

Samvariasjon mellom de prosjektene som er raske frem til 1. gangs behandling, og de som får et raskt planvedtak. Det som også er interessant er at de informantene som gjennomførte raskere reguleringer enn gjennomsnittet hadde overordnede områdereguleringer som lå til grunn for detaljreguleringen. Det valgte bevisst å ikke utfordre områdereguleringene på volum for å sikre fremdrift. Det kan også tenke seg at noe så målbart som volum, som i stor grad kan tallfestes, i større grad er vanskelig å ta inn i en integrasjonsforhandling. Dette stemmer godt overens med kommunens synspunkt på hvordan en burde sikre fremdrift i prosjekter. Videre støttes denne tilnærmingen til raske reguleringer av våre funn i den kvantitative analysen, hvor vi gjorde stikkprøver på de raske reguleringene. Her viste det seg også at disse ofte hadde en områderegulering som lå til grunn for detaljreguleringen. Kommunen forklarer hvordan det regelmessig oppstår “drakamper”, nettopp når utviklere prøver å utfordre volum. Det skal nevnes at denne form for risikostyring må ses i lys av plan- og bygningsloven § 1-5. Det vil si at dersom det ligger en områderegulering til grunn som er av eldre dato, kan denne være helt eller delvis satt ut av kraft av en nyere plan. Prinsippet om “sist i tid, best i rett” er gjeldende.

5.9.3 Overordnede planer og føringer

Resultatene viste at halvparten av informantene opplevde motstrid for de respektive reguleringsprosessene. Som nevnt ovenfor vises det her ikke bare til den opplevde formaljuridiske motstriden, men også til hvordan den politiske påvirkningen spiller inn. Det viste seg imidlertid at alle hadde et bevisst forhold til problemstillingen knyttet til motstridende planer. De informantene som gjennomførte reguleringsprosessen raskest hadde reguleringsprosesser som de ønsket å gjennomføre i samsvar med en vedtatt områderegulering. Bakgrunnen var blant annet redusert risiko for naboklager og for å sikre fremdrift. Dette resulterte i relativt raske prosesser med økt velvillighet fra kommunen. De informantene som valgte å forholde seg til overordnede føringer brukte minst tid på sine reguleringer. I motsetning til disse, utfordret de øvrige informantene de overordnede planene. Resultatene viste at dette i stor grad var en bevisst handling. En av informantene opplevde likevel uklare føringer på kommuneplannivå. Her ble det gjort flere endringer underveis, der politikerne blant annet økte parkeringskravet i løpet av prosessen.

På bakgrunn av empirien kan det dannes et generaliserende inntrykk om at eiendomsutviklere aktivt håndterer denne type usikkerhet gjennom dialog og “lobbyvirksomhet” med politikerne underveis i prosessen. Empirien er samstemming med Ness og Øyasæter (2018) på dette

punktet. De forklarer også hvordan eiendomsutviklere aktivt bruker lobbyvirksomhet for å påvirke utfallet av de politiske behandlingene. På bakgrunn av våre funn har vi dannet oss et inntrykk av at den politiske risikoen øker betraktelig der en velger å regulere i strid med gjeldende planer og føringer. Den ene informanten ønsket å regulere i strid med kommuneplanen. Dette var noe planutvalget i kommunen i utgangspunktet var positive til. Dette som alternativ til å innrullere tomten i kommuneplanen. Når det videre skulle ut til offentlig ettersyn anbefalte ikke rådmannen forslaget og ba om at det skulle rulleres inn i kommuneplanen, noe som senere ble resultatet. Dette resulterte i et års forsinkelse for utvikler.

I hvilken grad motstriden slår inn vil ha en betydning på det totale risikobilde. De av våre informanter som fulgte retningslinjene i nylige vedtatte områdereguleringer fikk en raskere prosess. Dette synes å være en naturlig effekt av at forholdene legges til rette med klarere retningslinjer. Samtidig er berørte parter varslet gjennom den tidligere reguleringsprosessen og eventuelle konsekvensutredninger gjennomført. Dette forebygger også potensielle klager, noe som informantene påpeker. Det kan derfor fremstå som mer forutsigbart for utviklere når disse områdeplanene ligger til grunn. Det kan likevel tenkes situasjoner der nye planer og føringer som ligger til grunn kan skape uklare retningslinjer. Kommunen peker på fortetting i sentrumsområder som et godt eksempel på dette. Dersom kommuneplanen legger opp til en viss prosentvis utnyttelse, er det ikke gitt at det aktuelle tomteområde tåler det. Det kan derfor oppstå situasjoner der føringene i utgangspunktet er klare, men der det viser seg å ikke være gjennomførbart på bakgrunn av andre årsaker. Dette vil for mange kunne oppleves som motstrid og være et stort risikoelement. Våre resultater tilsier at sjansen for at denne motstriden oppstår reduseres ved regulering innenfor en nyere vedtatt områderegulering. Samtidig kan den forebygges gjennom løpende dialog og lobbyvirksomhet med politikerne. Likevel vil det være et element av risiko som utviklere må ta hensyn til i alle reguleringsprosessen.

5.10 Delkonklusjon

Ut ifra våre drøftelser kan det konkluderes med at reguleringsprosessen inneholder mange risikoelementer. Det pekes særlig på usikkerheten rundt tidsbruken av den totale prosessen. Hvor lang tid planprosessen tar gjenspeiler ofte som et resultat av alle de risikoelementene som slår inn underveis i prosessen. Dette er noe som igjen viser seg å kunne få store konsekvenser for utviklere. Den politiske risikoen skiller seg ut som ekstraordinær. Denne er både uforutsigbar og vanskelig å håndtere. Samtidig viser det seg også være en reell risiko knyttet til overordnede planer og føringer, privatrettslige forhold og det endelige resultatet. Da spesielt utnyttelsesgrad. Alle disse forholdene er med på å gjøre reguleringsprosessen mindre forutsigbar. Det viser seg også at dårlig kommunikasjon tenderer til å øke risikoen for utvikle med offentlig og private aktører.

6 Konklusjon

Oppgavens formål er å besvare problemstillingen: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”* På bakgrunn av det teoretiske underlaget, resultater fra empirien og vår drøftelse viser det seg at det er en betydelig mengde risiko knyttet til reguleringsprosessen. Vi har avdekket forhold som skal være med på å optimalisere reguleringsprosessen til eiendomsutviklere, noe som igjen vil ha en innvirkning på den helhetlige risikoen. Vår problemstilling vil bli besvart i lys av de forskningsspørsmålene som ligger til grunn for oppgaven.

6.1 Risikoelementer i forbindelse med reguleringsprosessen

Innledningsvis stilte vi forskningsspørsmålet: *“Hva anser eiendomsutviklere som den største risikoen i forbindelse med reguleringsprosessen?”*. På bakgrunn av dette spørsmålet kan oppgaven konkludere med at eiendomsutviklere anser risiko knyttet til det politiske aspektet som signifikant. Mye av grunnen til dette er at de ser på den politiske risikoen som vanskelig å håndtere. Videre fremstår det nødvendigvis ikke som administrasjonen i kommunen og politikerne er samstemte om forventningene til premissene som ligger til grunn for reguleringen. Dette kan igjen medføre økt usikkerhet for eiendomsutviklere. Det viser seg også å være usikkerhet rundt hvorvidt politikerne setter seg godt nok inn i de planforslagene som fremmes. I enkelte tilfeller oppleves det at nye krav fremmes sent i prosessen, uten at det nødvendigvis er faglig forankret. Konsekvensene av den politiske risikoen viser seg som regel i form av økt tidsbruk. For eiendomsutviklere er nødvendigvis ikke tidsbruken i seg selv et risikomoment, men heller usikkerheten knyttet til hvor lang tid prosessen vil ta. Det fremkommer likevel av vår oppgave at dette er en problemstilling utviklerne er bevisste rundt, og at de anser uforutsigbarheten knyttet til tid som et av de største risikoelementene. Som et tredje moment viser oppgaven til at det foreligger en betydelig risiko knyttet til utnyttelse. Det viser seg at det i enkelte tilfeller er stor variasjon hva gjelder forventning til utnyttelse, fra utvikler på den ene siden og politikerne på den andre. Det fremkommer av oppgaven vår at Bærum kommune befinner seg et sted midt imellom disse partene når det kommer til denne problemstillingen. Til slutt viser det seg også å være særskilt risiko knyttet til sektormyndigheten og deres mulighet for å fremme innsigelser.

Videre søker oppgaven å besvare forskningsspørsmålet: *“I hvilken grad varierer tidsbruken for gjennomføring av detaljreguleringer?”*. Etter undersøkelsen av 50 vedtatte detaljreguleringer i Bærum kommune fikk vi et klarere innblikk i den totale tidsbruken. Den raskeste reguleringen viste seg å bruke i overkant av seks måneder, mens den reguleringen som brukte lengst tid brukte i overkant av 75 måneder. Gjennomsnittlig behandlingstid viste seg å være i overkant av 28 måneder, og medianen tilsvarte ca. 23 måneder. Ut i fra denne analysen kan en konkludere med at tidsbruken er svært varierende. Det viser seg av resultatene i oppgaven at dersom det allerede foreligger en vedtatt områderegulering, tenderer dette til å redusere tidsbruken. Dette fremkommer av stikkprøver basert på den kvantitative undersøkelsen, men også av empirien. Både de kvantitative- og kvalitative resultatene i oppgaven antyder også at de utviklerne som bruker kort tid i fase 1, bruker kortere tid på hele reguleringsprosessen. Etersom kommunen også deler denne oppfatningen, er dette med på å forsterke hypotesen vår. Det er derimot usikkert om denne korrelasjonen kan brukes som et generaliserende synspunkt. Hypotesen er blant annet avhengig av at tidsbruken ikke går på bekostning av andre elementer som hhv. utnyttelse eller andre faktorer som kan påvirke det endelige resultatet. En rask reguleringsprosess tilsier nødvendigvis ikke et optimalt sluttresultat.

Gjennom oppgaven søkte vi også å besvare forskningsspørsmålet: *“Hvilke konsekvenser medfører varierende- og uforutsigbar tidsbruk i reguleringsprosessen?”* Her belyser oppgaven at den økte tidsbruken kan ha direkte effekt på utviklernes markedsrisiko, både på inntekt- og utgiftssiden. Dette ettersom markedssituasjonen kan vise seg å endres over tid. Videre er det også svært ressurskrevende ettersom eiendomsutviklerne blir nødt til å nedlegge mye tid og arbeid med prosessen. En naturlig slutning vil også tilsi at økt tidsbruk resulterer i økte konsulentutgifter. Det fremkommer også av oppgaven at konsekvensene knyttet til tidsbruken er svært varierende med utgangspunkt i hvordan de ulike selskapene er strukturert. Enkelte eiendomsutviklere er strukturert med eksterne investorer som forventer avkastning på investert kapital. Dette medfører økt press på gjennomføring av prosjektet, sett i henhold til tid. Med andre ord viser oppgaven hvordan tid har direkte konsekvenser for markeds-, finansierings- og utbyggingsrisikoen.

Gjennom et av våre forskningsspørsmål ønsket vi å avdekke: *“Hvilke risikoreduserende verktøy/strategier benyttes av eiendomsutviklere i forbindelse med reguleringsprosessen?”*. Oppgaven fastslår at det er stor variasjon i hvilke risikoreduserende verktøy/strategier de ulike eiendomsutviklerne benytter seg av. Det som imidlertid viser seg å være gjennomgående er behovet for bred faglig kunnskap for å avdekke risikoelementene. Flere av eiendomsutviklerne setter forbehold om gjennomføring av en due diligence i forbindelse med tomtekjøp. Dette som et verktøy for å grundig avdekke forhold som ligger til grunn for avtalen. Oppgaven viser at det kontinuerlig brukes sjekklister gjennom hele prosessen. Dette for å sørge for at alle potensielle trusler undersøkes, og forhold av betydning behandles til riktig tid. Interessent- og aktøranalyser brukes aktivt som et risikoreduserende verktøy. Dette for å kartlegge interessentene og aktørenes påvirkningskraft. Oppgaven belyser viktigheten av å komme i kontakt med berørte sektormyndigheter på et tidlig stadium. På denne måten får en redusert risikoen for uforutsigbare innsigelser senere i prosjektet. Den samme fremgangsmetoden gjelder også for naboer og andre berørte aktører. Videre avdekker oppgaven at de ulike eiendomsutviklerne benytter seg av ulike metoder for å redusere risikoen på, avhengig av selskapsstruktur og -strategi. Enkelte av eiendomsutviklerne velger bevisst å ikke utfordre overordnede planer og føringer. Dette for å sikre fremdrift. Andre aktører benytter seg av større tomtebanker slik at de får en diversifisert portefølje, og på denne måten får redusert reguleringsrisikoen. Videre fremkommer det av oppgaven at eiendomsutviklerne aktivt bruker lobbyvirksomhet som strategi for å påse at prosjektet har tilstrekkelig med politisk forankring. Formålet med dette er å redusere den politiske risikoen.

6.2 Utfordringer i forbindelse med plan- og reguleringsprosessen

Ved hjelp av forskningsspørsmålet: *“I hvilken grad skaper dagens plansystem forutsigbarhet for eiendomsutviklere?”* har oppgaven søkt å finne ut hvorvidt eiendomsutviklere opplever utfordringer med dagens plansystem. Oppgaven konkluderer med at eiendomsutviklerne ser på motstridende planer og føringer som en klar risiko, da særlig med tanke på hvilke planer og bestemmelser som til enhver tid er gjeldende. Det viser seg også være utfordringer knyttet til lovens "sist i tid, best i rett" bestemmelse. Bestemmelsen kan skape situasjoner der føringer blir endret i løpet av prosessen. Samtidig kan det være utfordrende for naboer og vite hvilke retningslinjer som er gjeldende, og risikoen for klager øker. Videre konkluderer oppgaven med at politikerne kan være med på å øke denne risikoen. Blant annet med å komme med ytterligere krav enn det planer og føringer på overordnet nivå legger opp til. For utviklerne

oppleves det derfor som en motstrid når dette skjer. Det viser seg derimot at risikoen for denne opplevde motstriden reduseres dersom det ligger områdereguleringer til grunn. Dette på bakgrunn av at rammene for reguleringen i større grad er fastsatt på forhånd. En siste utfordring er at det i enkelte tilfeller kan oppstå motstrid i forhold til hva gjeldende føringer legger opp til, og hva som lar seg realisere. Eksempelvis gjennom at kommunen ikke godtar utnyttelsen i gjeldende planer og føringer på bakgrunn av lokale forhold.

6.3 Forhandlinger i reguleringsprosessen

Ved å besvare forskningsspørsmålet: *“Har tillit og kommunikasjon en innvirkning på resultatet i reguleringsprosessen?”* har vi avdekket at utfallet av reguleringsprosessen i stor grad er preget av tillit og kommunikasjon mellom eiendomsutvikler og kommunen. Oppgaven konkluderer med at tillit og kommunikasjon spesielt er viktig for å opprettholde fremdrift i prosjektene. Det viser seg å være utfordrende i de tilfellene det skjer rullinger av saksbehandlere i løpet av prosessen. Dette både når det gjelder opparbeidet tillit, men også i form av at flyten i kommunikasjonen endres når en rulling inntreffer. Oppgaven avdekker at økt fokus på detaljering av planforslagene er et stort risikoelement for utviklere. Likevel tenderer planforslagene i å være for detaljerte. Dette resulterer igjen til lengre prosesser, da økt fokus på detaljene går på bekostning av det helhetlige prosjektet. Funnene ser derimot ut til å skyldes dårlig kommunikasjon mellom utvikler og kommunen, da begge i stor grad ønsker å unngå for detaljerte planforslag. Oppgaven viser også til viktigheten av god kommunikasjon med øvrige berørte parter, herunder blant annet politikere, naboer og sektormyndigheter. Gjennom god kommunikasjon vil utvikler få tydeliggjort rammene for prosjektet og hvordan de ulike partene vil bli påvirket, samtidig som det åpner opp for dialog og medvirkning. Dette viser seg å være risikoreducerende.

Avslutningsvis søker oppgaven å belyse hvorvidt det foregår forhandlinger i reguleringsprosessen gjennom forskningsspørsmål: *“I hvilken grad benyttes forhandlinger i reguleringsprosessen?”*. Det viser seg at det aktivt foregår forhandlinger både med kommunen og andre berørte interessenter og aktører. Forhandlinger blir aktivt brukt som et risikoreducerende verktøy for å påvirke utfallet av reguleringsprosessen. De eiendomsutviklerne som er gode på å bygge tillit og kommuniserer godt, er de som drar mest nytte av forhandlinger. Det fremstår også som at forhandlingsrommet er størst frem til 1. gangs behandling. Videre avdekker oppgaven at de utviklerne som aktivt velger å utfordre

volum tenderer å ende opp med det som fremgår som fordelingsforhandlinger. De utviklerne som evner å se kommunens ønsker og er løsningsorienterte i reguleringsprosessen viser seg å ha større mulighet til å ende opp med integrasjonsforhandlinger. Oppgaven avdekker videre at sektormyndigheter, herunder spesielt Statens vegvesen, er aktører som eiendomsutviklere anser som vanskelige å forhandle med. Naboer, grunneiere og andre berørte aktører forhandles det også aktivt med gjennom hele prosessen. Også her er det viktig å tidlig opprette dialog med de berørte partene, ettersom deres forhandlingskort blir sterkere jo lenger ut i prosessen eiendomsutviklerne kommer.

7 Avsluttende refleksjoner

7.1 Kritikk til oppgaven

På bakgrunn av vår problemstilling valgte vi å utføre en kvantitativ analyse av 50 vedtatte detaljreguleringer som utgangspunkt for vår oppgave. Til tross for at vi har kartlagt samtlige av de reguleringene som falt inn under vår avgrensning av oppgaven, anses utvalget fremdeles som lite for å kunne utføre gode statistiske analyser. Videre er disse resultatene vanskelige å generalisere. Dette fordi de ulike reguleringsprosessene er svært forskjellig mht. størrelse, beliggenhet og forhold til overordnede planer og føringer. Likevel gir analysen et innblikk i den store variasjonen hva gjelder tidsbruk, og hvilken risiko dette kan medføre for eiendomsutviklere. Analysen består av det totale utvalget som ligger til grunn for oppgavens avgrensning, og vi ser derfor en verdi av resultatene. Det er i denne oppgaven intervjuet fire store eiendomsutviklere, samt Bærum kommune. Med utgangspunkt i antall informanter kan det være vanskelig å generalisere resultatene oppgaven konkluderer med. Bransjen som helhet deler nødvendigvis ikke samme syn på problemstillingene knyttet til reguleringsprosessen. Likevel mener vi resultatene i stor grad er representative for eiendomsutvikling i Bærum kommune. Resultatene samstemmer i stor grad med litteraturen. Videre viser funnene til at både informantene og kommunen deler mange av de samme oppfatningene hva gjelder risiko knyttet til reguleringsprosessen. Dette øker oppgavens kredibilitet.

7.2 Forslag til videre forskning

Vi mener det hadde vært interessant å utføre en lik statistisk analyse med tilhørende empirisk undersøkelse i en annen kommune. Dette for å sammenligne resultatene. Herunder spesielt ved å videre utforske vår hypotese om at de reguleringene som bruker rask tid frem til 1. gangs behandling, vil få et raskere planvedtak. Videre anser vi det også som interessant å se hvorvidt den totale tidsbruken varierer sammenlignet med andre kommuner. Dersom det viser seg at våre funn samstemmer med andre kommuner, kan resultatene i større grad generaliseres.

En annen problemstilling som kunne vært interessant å undersøke er hvorvidt risikoen for innsigelser fra sektormyndigheter reduseres ved detaljregulering innenfor en vedtatt områderegulering. Oppgaven viser at denne risikoen fortsatt er tilstede, til tross for at rent teoretisk burde disse forholdene i større grad skal være avklart.

8 Litteraturliste

Bærum kommune (2018). *Planprosessen fra A-Å*.

Hentet fra: <https://www.baerum.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-geodata/planprosessen-fra-a-til-a/>

BA-HR Advokatfirma. (2014). *Juridiske forhold ved omsetning av utviklingseiendom, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag.

Bjaaland, M.R., & Nielsen, J.E. (2009). *Eiendomsprosjekter. En praktisk juridisk håndbok*. Oslo: Cappelen akademiske forlag

Brett, J.M., Shapiro, D.L. og Lytle, A.L. (1998). Breaking the bonds of reciprocity in negotiations. *Academy of Management Journal*, 41, 410-424.

Bryman, A., (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press

Bryman, A., and Bell, E. (2011) *Business Research Methods*. New York: Oxford University Press

Byggteknisk forskrift - TEK 17 (2017). *Forskrift om tekniske krav til byggverk*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 01.07.2017.

Bøhren, Ø. Og Gjørum, P.I. (1999) *Prosjektanalyse*, Gjøvik: Skarvet Forlag AS. 1999

Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling – møtet mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. (Doktorgradsavhandling, Arkitektur- og designskole). Oslo: Arkitektur- og designskole

Coward, D. (1953). *Økonomisk risiko og usikkerhet. Bedømt ved avvik fra foretakets planer*. (Doktorgradsavhandling, Norges Handelshøyskole). Bergen: Norges Handelshøyskole.

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. 5. utgave, 2. opplag 2013. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Datatilsynet (2018) *Om personopplysningsloven og når den gjelder.*

Hentet fra: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/om-personopplysningsloven-og-nar-den-gjelder/>

Difi. Internkontroll - informasjonssikkerhet. *Hva er risikohåndtering?*

Hentet fra: <https://internkontroll-infosikkerhet.difi.no/godt-vite/risikohandtering/hva-er-risikohandtering>

Estatenyheter.no (2016a) *Dette skal gi raskere og billigere boligbygging*

Hentet fra: <https://www.estatenyheter.no/2016/06/20/dette-skal-gi-raskere-og-billigere-boligbygging/>

Estatenyheter.no (2016b) *Etterlyser raskere planprosesser*

Hentet fra: <https://www.estatenyheter.no/2016/09/19/etterlyser-raskere-planprosesser/>

Finanstilsynet.no (2018) *Finansielt utsyn - desember 2018*

Hentet fra: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/pressemeldinger/2018/finansielt-utsyn--desember-2018/>

Forskrift om konsekvensutredning (2017). Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*, Norges lover: Justis- og beredskapsdepartementet av 10. februar.

Geltner D.M., Miller N. G., Clayton J., Eichholtz P. (2015) *Commercial Real Estate. Analysis & Investments*. Boston: Cengage Learning, Inc.

Graff, C. H. (2014). *Risikostyring i plan- og reguleringsprosessen*. (Masteroppgave, NMBU) ÅS: Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet.

Holme, I. M og Solvang B. K. (1996) *Metode og metodebruk*. Otta: AiT Enger AS 1996

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

Jensen, R. H. (2014). *Forhandling med planmyndighet*, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag

Jick, T.D. (1979) *Mixing Qualitative and Quantitative Methods. Triangulation in Action*. Administrative Quarterly, Cornell University 1979

Johansen, L.E. (2014). *Forretningside og fokus*, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag.

Karrass, C. (1974). *Give and take*. New York: Thomas Y. Crowell.

Kiil, K. (2013). *Kartlegging av planprosesser i Oslo regionen*, Asplan Viak og Norsk Eiendom

Kolltveit, B. J., Lereim J., Reve, T. (2009). *PROSJEKT -strategi, organisering, ledelse og gjennomføring*. Oslo: Universitetsforlaget. 2009.

Kulturminneloven (1978). *Lov om kulturminner*, Norges lover: Klima- og miljødepartementet av 15. Februar.

Lewicki, R.J., Barry, B., Sounders, D.M. og Minton, J.W. (2003). *Negotiation*. 4. Utgave. New York: McGraw-Hill.

Lewicki, R.J. and Bunker, B.B. (1995). *Trust in relationships: A model of trust development and decline*. In B.B. Bunker and J.Z. Rubin (eds), *Conflict, cooperation, and justice*

Lewicki, R.J. and Bunker, B.B. (1996). *Developing and maintaining trust in work relationships. Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* (pp. 114–139). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Malbert, B. (1998) *Urban Planning Participation. Linking Practice and Theory*. Gothenburg: Chalmers University of Technology, Dr. Thesis.

Meel, B. (2014). *Verdi og risikovurdering av utviklingseiendom*, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag.

Naturmangfoldloven (2009). Lov om forvaltning av naturens mangfold, Norges lover: Klima- og miljødepartementet av 19. Juni.

Ness, S. og Øyasæter, A. (2018). *Eiendomsutvikling, fra planlegging til ferdigstilling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Nordahl, B. (2006) *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Trondheim: NTNU, Faculty of Architecture, Dr. Thesis.

Nordahl B. (2014). *Reguleringsrisiko og risikoprofil*, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag

NOU 2016: 19 (2016) *Samhandling for sikkerhet — Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>

Områderegulering Sandvika Øst (2017) hentet fra:

<http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/0219/GIS-plandoc/regbest/pdf/2011005.pdf>

Plan- og bygningsloven (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, Norges lover: Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 27. Juni.

Reguleringsplanveileder. (2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Hentet fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf

- Rognes, J.K. (2015): *Forhandlinger*. 4. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget. 2015.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. and Camerer, C. (1998) *Not So Different After All: A Cross-discipline View of Trust*. *Academy of Management Review* 23(3): 393–404.
- Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (2014). *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (2014). *Introduksjon*, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. (2014a). *Reguleringsrisiko*. Oslo: Senter for eiendomsfag, Foredrag 27.02.14
- Røsnes, A. E., (2014b). *Plansystem, myndigheter og initiativtaker*, I: Røsnes, A. E., & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase* (2. Utgave. 1 opplag). Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Samset, K. (2008). *Prosjekt i tidligfasen, valg av konsept*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.
- Scase, R., and Goffee, R. (1989). *Reluctant Managers: Their Work and Lifestyles*. London: Routledge.
- Schön, D. A. (1995). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Aldeshot: Arena.
- Senter for eiendomsfag. *Eiendomsbransjen. En introduksjon til bransjen, fagområder, karrieremuligheter og sentrale aktører*.
- Hentet fra: <https://www.eiendomsfag.no/eiendomsbransjen/>
- Shapiro, D.L., Sheppard, B.H., and Cheraskin, L. (1992). *Business on a handshake*. *Negotiation Journal*, 8(4), 365–377.

Statistisk sentralbyrå (2018). *Samlet saksbehandlingstid fra oppstartsmøte for planforslag til endelig vedtak i kommunestyre (dager)*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/12225/>. Variabler: 2017, Oslo, Lørenskog, Bærum.

Tranøy, K. E. (1992) *Om forskningsetikk - noen generelle retningslinjer*. I: O. Hole, B. Straume og F.Ø. Winther (red. komité) *Forskning på mennesker: Lov og retningslinjer*. Oslo: Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin (NEM).

Ødegaard, B. (2005). *Hvor mange aksjer skal til for å ha en veldiversifisert portefølje på Oslo Børs*. *Praktisk Økonomi og Finans*, No 1. 2006.

9 Vedlegg

9.1 Intervjuguide Bærum kommune

Bærum kommune

Kommunens representant:

Stilling:

Dato / sted:

Oppgavens problemstilling: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”*

Prosessen frem til 1. gangs behandling (fase 1):

1. Hvilke deler av prosessen fra planoppstart til 1. gangs behandling opplever dere som mest tidskrevende for tiltakshaver?
2. Hvilke deler av prosessen fra planoppstart til 1. gangs behandling opplever dere som mest tid- og ressurskrevende for kommunen?
3. Ser dere en tendens til at de aktørene som gjennomfører denne delen av prosessen på en ryddig måte får en raskere vei frem til endelig planvedtak?
4. Ser dere en tendens til at eventuelle forberedelser i forkant av prosjektet får effekter for samlet tidsbruk, i positiv eller negativ forstand? I så fall hvilke forberedelser ser dere på som særlig utslagsgivende?

Prosessen fra 1. gangs behandling til endelig planvedtak (fase 2):

1. Hvilke deler av prosessen i fase 2 opplever dere som mest tidskrevende for tiltakshaver og hvorfor?
2. Hvilke deler av prosessen i fase 2 opplever dere som mest tid- og ressurskrevende for kommunen og hvorfor?
3. Ser dere en tendens til at de aktørene som raskt gjennomfører fase 1 bruker lengre tid på fase 2, eller omvendt?

Generelle spørsmål knyttet til Bærum kommune:

1. Er det kapasitetsbegrensninger i kommunen som kan påvirke den totale tidsbruken i reguleringsprosessen?
 - Begrenset ressurser
 - Flaskehals i tidslinjen
 - Rullering av saksbehandlere

Generelle spørsmål knyttet til reguleringsprosessen:

1. Hva anser dere som det største risikoelementet for utviklere i reguleringsprosessen?
2. I hvilken grad benytter dere alternative planforslag?
3. Hva tenker dere om at utviklere ofte opplever motstrid i overordnede planer og føringer?
4. I hvilken grad avviker dere overordnede planer/føringer i reguleringsvedtak?
5. Hvor mener dere at utviklere har størst forbedringspotensial i reguleringsprosessen?

Forhandlinger:

1. Foregår det reelle forhandlinger i reguleringsprosessen?
2. I hvilken grad opplever dere at tillit mellom utviklere og administrasjonen påvirker resultatet?
3. I hvilken grad opplever dere at kommunikasjon mellom utviklere og administrasjonen påvirker resultatet?
4. I hvilken del av prosessen opplever dere utviklere som mest aggressiv når det kommer til forhandlinger?

9.2 Intervjuguide informantene

Bedrift:

Bedriftens representant:

Prosjektrolle:

Dato / sted:

Regulerings sak med plan ID:

Oppgavens problemstilling: *“Hvordan kan eiendomsutviklere optimalisere reguleringsprosessen fra oppstartsmøte til vedtatt detaljregulering, som virkemiddel for å redusere den helhetlige risikoen?”*

Generelle spørsmål til reguleringsprosessen:

1. Hva anser dere som det største risikoelementet i reguleringsprosesser?
2. Har tidligere reguleringsprosesser resultert i endring av interne rutiner for påfølgende reguleringsprosesser, hva gjelder risikohåndtering?
3. Hvordan ser dere på risikoen knyttet til uoverensstemmelser i overordnede planer og føringer?

Ekstraordinære risikoelementer i reguleringsprosessen:

1. I hvilken grad opplever dere risiko i forbindelse med følgende elementer:
 - Rullering av saksbehandlere i kommunen
 - Rullering av kommuneplanen
 - Dispensasjoner fra overordnede planer
 - Naboer og andre berørte parter

Rom for forhandlinger:

1. I hvilken grad er det rom for forhandlinger med de statlige, kommunale og private aktørene?
2. I hvilken del av prosessen opplever dere at det er størst rom for forhandlinger med kommunen?
3. Hvilke av disse aktørene er det vanskeligst å forhandle med?
4. Tar dere noen spesielle grep for å forebygge denne risikoen og hender det at dere inngår kompromisser?

Spørsmål til den spesifikke reguleringsprosessen:

1. Hva anser dere som den største risikoen som oppstod i løpet av reguleringsprosessen, og hvilke utfordringer førte disse med seg?
2. Hva resulterte denne risikoen i, og hvilke konsekvenser fikk den i forhold til tid, økonomi og kvalitet?
3. Har dere en egen strategi for risikostyring fra prosjektoppstart til 1. gangs behandling?
4. Hvis mulig, hvilke andre tiltak kunne en iverksatt i forkant for å redusere risikoen knyttet til denne reguleringsprosessen?
5. Samsvarte overordnede planer og føringer med det ønskede reguleringsformålet?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway