

Norges miljø- og biovitenskapelige
universitet

Institutt for landskapsplanlegging

Masteroppgave 2015
30 stp

Eiendomsutvikling i tidlig fase - reguleringsrisiko i reguleringsplan- og byggesaksprosessen

Real estate development in the early phase - regulation risk in the zoning process and building application process

Kristoffer Vedal Moen

I. Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på to meget spennende og lærerike år med studiet master i eiendomsutvikling ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Gjennom studietiden har jeg fått innblikk i ulike fagområder som berører eiendomsutvikling. Det har gitt meg en god oversikt over de ulike faglige og utfordrende problemstillingene eiendomsutvikleren vil møte på i hverdagen.

Jeg vil takke alle involverte forelesere og medstudenter i løpet av mine år som student ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. En spesiell takk rettes til min veileder, Eivind Hasseldokk Ramsjord, for meget god veiledning og konstruktive tilbakemeldinger under mitt arbeid med avhandlingen. Videre ønsker jeg å takke Værste AS, utviklingsdirektør Sigbjørn Moe og eiendomsrådgiver Lill Aas, som har hjulpet meg med info og bidratt med å dele sine kunnskaper og erfaringer. Jeg ønsker også å takke SG arkitekter AS og daglig leder Markus Linge, for å dele sin erfaring og kunnskap om reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Videre ønsker jeg å takke Backe Prosjekt AS, prosjekteier og prosjektleder for Værste Brygge AS, Bjørn Fredriksen, for å ha delt sin erfaring og kunnskap rundt byggesaksprosessen. Videre vil jeg også takke planmyndigheten i Fredrikstad kommune for god imøtekommenhet og saksutveksling underveis. En stor takk til Benedikte Breiland Almås som har hjulpet til med korrekturlesing av masteroppgaven.

Sist, men ikke minst, takk til min familie for god støtte.

Kristoffer Vedal Moen
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
15. mai 2015

II. Sammendrag

Eiendomsutvikleren har en rekke forhold og problemstillinger å ta stilling til under eiendomsutviklingens tidlige fase. Reguleringsplan- og byggesaksprosessen er avgjørende for at eiendomsutvikleren skal få ønsket utfall av prosjektet. I den forbindelse er reguleringsrisikoen en vesentlig usikkerhetsfaktor for eiendomsutvikleren. Forholdet mellom disse to prosessene og reguleringsrisiko, er et forhold jeg ønsker å belyse i denne avhandlingen. Med dette som bakgrunn ble avhandlingens hovedproblemstilling slik:

- 1. Hvordan opptrer og forholder eiendomsutvikleren seg til reguleringsrisiko under reguleringsplan- og byggesaksprosessen til et transformasjonsprosjekt?*

Hovedproblemstillingene ble belyst gjennom underproblemstillingene:

- 2. Hvordan forløp reguleringsplanprosessen seg og hvordan innrettet eiendomsutvikleren seg underveis?*
- 3. Hvordan forløp byggesaksprosessen seg og hvordan innrettet eiendomsutvikleren seg underveis?*
- 4. Hva ble utfallene i forhold til de innledende forutsetningene for prosjektet?*
- 5. Hadde reguleringsrisikoen en opp- eller nedside for prosjektet?*

Caset Værste Brygge ble lagt på is i 2007 etter godkjent rammesøknad. I 2012 børstet eiendomsutvikleren støvet av prosjektet og startet på nytt med søknadsprosessen. Det viste seg fort at prosjektet måtte gjøres om etter nye institusjonelle forutsetninger og overordnende rammer.

I mine funn har tidsaspektet spilt en stor rolle. Det brukes lang tid, prosjektet stopper opp og det fører til at forutsetningene for både området og markedet endrer seg. Videre har avklaringer underveis vært en betydningsfull del av arbeidet med reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Det å avklare ulike problemstillinger og sikre en god fremdrift i disse prosessene var viktig. For prosjektet var det også viktig å få godkjent dispensasjonene. Planen eiendomsutvikleren hadde for Værste Brygge var ikke gjennomførbar med den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. Det var også kolliderende krav i de ulike planene, som førte til at dispensasjoner fra gjeldende

planer var eneste utvei. Det å søke om dispensasjon var med på å løfte prosjektets verdi i form av å få gehør og aksept fra de ulike forholdene. I tillegg måtte eiendomsutvikleren gå to runder med dispensasjonssøknaden. I den første runden oppstod en kommunikasjonssvikt, og søknaden var ikke godt nok begrunnet. I den andre runden fikk eiendomsutvikleren godkjent dispensasjonen.

Fleksibilitet og forutsigbarhet var også noe som var viktig å vektlegge for eiendomsutvikleren, fordi usikkerhet kan oppklares gjennom dialog og åpenhet. Det gjorde også at de raskt kunne tilpasse seg nye markedsforsventninger og forutsetninger i området. De store transaksjonskostnadene som utspant seg mellom disse prosjektene var knyttet til omprosjekteringen og transaksjonskostnadene eiendomsutvikleren ble påført gjennom nye overordnende planer og med nye retningslinjer for krav til bygg (TEK10). Den nye overordnende planen hadde flere nye reguleringsbestemmelser som ga innvirkning på Værste Brygge-prosjektet. I tillegg spilte den horisontale og vertikale koordineringen en rolle for Værste Brygge-prosjektet. Den vertikale koordineringen gjorde seg utslag i at det ikke forelå noen overordnende planer for området. Den horisontale koordineringen gikk ut på at det var flere sektormyndigheter som hadde uttalelsesrett.

Utfallet ble en lik fordeling mellom bolig og næring i første etasje. Dispensasjonen førte med seg at de fikk lov til å kombinere aktiv utadrettet virksomhet med boliger, da det var mest hensiktsmessig å ha begge deler. Videre åpnet de andre dispensasjonene for høyere bygg, høyere utnyttelsesgrad og et utkraget hjørne. Med så mye merarbeid og omfattende omprosjektering, i tillegg til den nye kommunedelplanen, har reguleringsrisikoen gitt en betydelig nedside for prosjektet. I tillegg anså eiendomsutvikleren at prosjektet kunne settes ut i livet uten de store forandringene. Oppsiden var at de fikk godkjent de ulike dispensasjonene. Denne oppsiden kom som et resultat av velvilje og forhandlingskultur, sett fra eiendomsutviklersiden. Dette er positivt, og ga prosjektet den oppsiden de trengte for å lykkes.

III. Abstract

The real estate developer has a number of factors and issues to consider during the property developments early phase. Regulation plan and building process is crucial for the real estate developer to get the desired outcome of the project. In connection with this, regulation risk is a significant uncertainty factor for the real estate developer. The relationship between the two processes and control risk is a relationship I want to highlight in this paper. Against this background, the thesis main issue as follows:

1. How does the real estate developer relate to and manage regulatory risk under regulation plan and building process of a transformation project?

The main issues were addressed through the issues:

2. How did the zoning process go and how aligned the real estate developer along the way?

3. How did the building application process go and how aligned the real estate developer along the way?

4. What were the outcomes in relation to the initial assumptions for the project?

5. Did the regulatory risk give an up or a downside for the project?

The case Værste Brygge was shelved in 2007 after approved construction project. In 2012 the real estate developer brushed dust of the project and restarted with the building application process. It turned out quickly that the project had to be made for new institutional assumptions and overarching framework.

According to my findings, the time played a major role. They used too much time on the project; which leads to that both the markets and other circumstances around the project changes. Moreover, clarifications along have been an important part of efforts in zoning process and building application process. It was important to clarify various issues and ensure good progress in these processes. For the project, it was important to get approved exemptions. The idea that the real estate developer had for Værste Brygge was not feasible with the new town development plan for Fredrikstad metropolitan area. There were also conflicting requirements of the various plans, and exemptions to these requirements had to be made. To apply for an exemption helped to raise the project's

value in terms of getting ear and acceptance of the different conditions. In addition, the real estate developer had to go two rounds of applications for exemption. One round was due to miscommunication and an insufficient application. In the second round the real estate developer got the exemptions approved.

Flexibility and predictability were also something that was important to emphasize for the real estate developer, because the uncertainty may be resolved through dialogue and openness. Furthermore, it was because they could quickly adapt to new market expectations and assumptions of the area. The large transaction costs that arose between these projects were reengineering, transaction costs the real estate developer was applied both through new overarching plans and new guidelines for claim construction (TEK10). The new overarching plan had several new planning regulations, which gave effect on Værste Brygge project. The horizontal and vertical coordination also played a major role. The vertical coordination did reflected in that there were no overarching plans for the area. The horizontal coordination amounted to the extent that there was several sector authorities that report directly.

The outcome was an equal distribution between residential and commercial on the ground floor. In the exemption they were allowed both to combine active outreach activities with housing, where it was most appropriate having both. Moreover also gave the other exemptions with higher barley, higher utilization and a cantilevered corner a different outcome than the initial assumptions. With so much extra work and extensive reengineering in addition to the new town development plan, the regulatory risk has given a significant downside for the project. In addition, the real estate developer had thought that the project could be implemented without major changes. The upside was that they got the various exemptions approved. This came as a result of goodwill and negotiation culture seen from the real estate developer`s side, and gave the project the upside they needed to succeed.

IV. Emneord

Emneord på norsk

Eiendomsutvikling

Tidlig fase

Reguleringsplanprosessen

Byggesaksprosessen

Reguleringsrisiko

Transaksjonskostnader

Forhandling

Emneord på engelsk

Real estate development

Early phase

Zoning process

Processing of building applications

Regulation risk

Transaction costs

Negotiation

V. Innholdsfortegnelse

I. FORORD	I
II. SAMMENDRAG	II
III. ABSTRACT	IV
IV. EMNEORD	VI
V. INNHOLDSFORTEGNELSE	VII
VI. FIGUR- OG BILDELISTE	IX
KAPITTEL 1 - INNLEDNING	1
1.1 INNLEDNING	1
1.1.1 VALG AV TEMA.....	1
1.1.2 HVA SKAL JEG SE PÅ I DENNE AVHANDLINGEN?	2
1.1.3 BAKGRUNN FOR VALG AV CASE.....	2
1.1.4 PERSPEKTIVET EIENDOMSUTVIKLER VERSUS PLANMYNDIGHET I REGULERINGSPLANPROSESSEN ...	3
1.2 HOVED- OG UNDERPROBLEMSTILLINGER	6
1.2.1 HOVEDPROBLEMSTILLING.....	6
1.2.2 UNDERPROBLEMSTILLINGER.....	6
1.3 METODE	7
1.3.1 OM CASESTUDIER SOM METODE.....	8
1.3.2 KVALITATIV FORSKNINGSTILNÆRMING.....	8
1.3.3 METODEOPPBYGNING.....	9
1.3.4 VALIDITET OG RELIABILITET.....	10
1.3.5 ETIKK.....	11
1.3.6 STRUKTURERING AV OPPGAVEN.....	11
1.3.7 GJENNOMGANG AV EKSISTERENDE LITTERATUR.....	11
KAPITTEL 2 - UTVIKLING AV TEORETISK MODELL	13
2.1 BEGREPSAVKLARING	13
2.2.1 INSTITUSJONER.....	14
2.2.2 EIENDOMSREGIME OG EIENDOMSRETEN SOM ET TERMBEGREP.....	15
2.2.3 REGULERINGSREGIME OG REGULERINGSRETEN SOM ET TERMBEGREP.....	16
2.2.4 PLANPROSESSEN – KARTLEGGING AV PROSESSEN.....	17
2.2.5 AKTØRENE.....	20
2.3 EIENDOMSUTVIKLINGENS TIDLIGE FASE	23
2.3.1 FASER I REGULERINGSPLANPROSESSEN OG BYGGESAKSPROSESSEN.....	24
2.4 RISIKO	25
2.4.1 REGULERINGSRISIKO.....	28
2.4.2 RISIKO KNYTTET TIL REGULERINGSPLANPROSESSEN.....	29
2.4.3 RISIKO KNYTTET TIL BYGGESAKSPROSESSEN.....	33
2.5 FORHANDLINGSTEORI	37
2.6 ANALYSEMODELL	40

KAPITTEL 3 – FORMELLE INSTITUSJONELLE RAMMER	42
3.1 FORMÅLET	42
3.1.1 BÆREKRAFTIG UTVIKLING	42
3.1.2 UNIVERSELL UTFORMING	42
3.1.3 ESTETISK UTFORMING AV OMGIVELSENE	42
3.1.4 ÅPENHET, FORUTSIGBARHET OG MEDVIRKNING	43
3.2 KOMMUNENS VURDERINGSGRUNNLAG VED NYE TILTAK	43
3.3 FORMELLE SPILLEREGLER	44
KAPITTEL 4 - EMPIRI - CASESTUDIE AV VÆRSTE BRYGGE	47
4.1 OM FREDRIKSTAD	47
4.2 OM CASEOMRÅDET	49
4.2.1 LITT HISTORIE OM OMRÅDET	49
4.2.2 FMV – ETTER INDUSTRIALDEREN	51
4.2.3 VÆRSTEOMRÅDET I DAG	52
4.3 VÆRSTE BRYGGE	53
4.3.1 PLANER FOR OMRÅDET	53
4.3.2 OM VÆRSTE BRYGGE	55
4.3.3 AKTØRER	57
4.4 OVERORDNENDE PLANER FOR OMRÅDET	59
4.4.1 NASJONALE FØRINGER FOR OMRÅDET	59
4.4.2 MULIGHETSSTUDIER FOR OMRÅDET	59
4.4.3 KOMMUNEDELPLAN FOR FREDRIKSTAD BYOMRÅDE	60
4.4.4 REGULERINGSPLANER – GAMMEL OG NY	61
4.4.4 PLANPROSESSEN TIL VÆRSTE BRYGGE	64
4.4.4.1 REGULERINGSPLANSPROSESSENS FORLØP	64
4.4.4.2 BYGGESAKSPROSESSENS FORLØP	67
4.6 INTERVJUOBJEKTER	70
4.6.1 VÆRSTE AS VED UTVIKLINGSDirektør SIGBJØRN MOE	70
4.6.2 BACKE PROSJEKT VED PROSJEKTEIER OG PROSJEKTLEDER BJØRN FREDRIKSEN	70
4.6.3 SG ARKITEKTER VED DAGLIG LEDER OG SIVILARKITEKT MARKUS LINGE	70
4.6.4 REPRESENTANTER FRA KOMMUNEN	71
4.6.5 SAMMENDRAG AV INTERVJUENE	71
KAPITTEL 5 - DRØFTING OG KONKLUSJON	77
5.1 DRØFTINGER OG VURDERINGER FOR VÆRSTE BRYGGE	78
5.1.1 TIDSASPEKTET	78
5.1.2 AVKLARINGER UNDERVEIS	80
5.1.3 DISPENSASJONENS BETYDNING	82
5.1.4 FLEKSIBILITET OG FORUTSIGBARHET	83
5.1.5 TRANSAKSJONER OG TRANSAKSJONSKOSTNADENES BETYDNING	84
5.1.6 PLANMYNDIGHETENS ROLLE OG BETYDNING	87
5.1.7 HORISONTAL OG VERTIKAL KOORDINERING	89
5.1.8 UTFALLENE I FORHOLD TIL DE INNLEDENDE FORUTSETNINGENE	90
5.1.9 NEDSIDEN VAR STØRRE ENN OPPSIDEN	91
6. KILDER	94
7. VEDLEGG	99

VI. Figur- og bildeliste

Figur 1.1 Det prosessuelle perspektivet eiendomsutvikleren versus planmyndigheten i reguleringsplanprosessen (Kilde: Børrud 2005 s. 51).....	3
Figur 1.2 Det prosessuelle perspektivet eiendomsutvikler versus planmyndighet i byggesaksprosessen (Kilde: Asplan Viak 2014 s. 9).....	5
Figur 1.3 Gangen i en undersøkelse (Kilde: Jacobsen 2005 s. 14).....	7
Figur 2.1 Planprosessen for eiendomsutvikleren (Kilde: Asplan Viak 2014 s. 9).....	17
Figur 2.2 Aktørtypene i reguleringsplan- og byggesaksprosessen (Kilde: Børrud s. 15).....	20
Figur 2.3 Gangen i eiendomsutvikling (Kilde: Røsnes og Kristoffersen 2014 s.13).....	23
Figur 2.4 Hvordan påvirker plan- og byggesaksprosessen reguleringsrisiko? (Kilde: Røsnes 2014b s. 5, egenprodusert figur).....	26
Figur 2.5 Risiko i reguleringsplanprosessen.....	29
Figur 2.6 Risiko i byggesaksprosessen.....	33
Figur 2.7 Skjematisk fremstilling av forhandlingsmomentene i beslutningsprosessen (Kilde: Cars 1992 s. 51).....	38
Figur 2.8 Analysemodellen.....	40
Figur 3.1 Ansvarsfordeling i reguleringsplan- og byggesaksprosessen (Kilde: Trondheim kommune 2015).....	44
Figur 3.2 Formelle spilleregler i reguleringsplanprosessen.....	45
Figur 3.3 Formelle spilleregler i byggesaksprosessen.....	46
Figur 4.1 Norgeskartet med Østfold i merket område (Kilde: Wikipedia 2006).....	47
Figur 4.2 Oversiktskart over Østfold med Fredrikstad i merket område (Kilde: Wikipedia 2007).....	47
Figur 4.3 Oversiktskart over Fredrikstad kommune (Pilen viser caseområdet) (Kilde: Fredrikstad kommune 2015).....	48
Figur 4.4 Oversiktskart over FMV-området hvor merket område er caseområdet (Kilde: Google Maps 2015).....	49
Figur 4.5 Planer for Værsteområdet (Kilde: Norsk Eiendom 2014).....	53
Figur 4.6 Planer for Værsteområdet (Kilde: Norsk Eiendom 2014).....	54
Figur 4.7 Planer for Værsteområdet (Kilde: Fredrikstad kommune 2014).....	55
Figur 4.8 Visualisering av Værste Brygge (Kilde: Fredrikstad kommune 2014).....	56
Figur 4.9 Oversikt over aktører tilknyttet Værste Brygge.....	57
Figur 4.10 Prosjektet fra 2007 (Øverste figuren) (Kilde: Fredrikstad kommune 2014)	
Figur 4.11 Prosjektet slik det er i dag (Nederste figuren) (Kilde: Fredrikstad kommune 2014).....	61
Figur 5.1 Analysemodellen.....	77

Kapittel 1 - Innledning

1.1 Innledning

1.1.1 Valg av tema

I de siste 20-30 årene kan vi se en større andel tung og stor industri, som enten legger ned eller flytter driften til utlandet i møte med den økende konkurransen og de store svingningene i valuta- og råvareprisene. Et resultat av industrinedleggelse og andre utflyttinger fra tomter er at eiendomsutviklerne ser store muligheter til å transformere disse områdene. Det ligger store ressurser og verdier i slike industribygninger og industriområder. Utover i denne prosessen vil eiendomsutvikleren utvikle området for å skape verdier, og den mest ressurs- og tidkrevende prosessen er i møte med planmyndigheten. Her skal alle planer og føringer legges på bordet til godkjenning, og det vil oppstå en rekke spørsmål og diskusjoner som vil bidra til både frustrasjon og tidkrevende arbeid for eiendomsutvikleren. Uansett er denne prosessen lovpålagt og en nødvendighet for å sikre at de ulike nasjonale føringer og kommunale planer er i henhold til det eiendomsutvikleren ønsker. Ulike aktører og interesser kan komme på banen for å kjempe sin sak, og det er her risikoen oppstår i møte mellom planmyndigheten og andre involverende aktører. Barlindhaug og Nordahl (2005) skriver at den generelle konjunktursituasjonen, omstrukturering av næringslivet fra industri til tjenesteytende næringer og prisutviklingen i boligmarkedet har lagt grunnlaget for beregninger av hva slags utbyggingsønsker eiere av sentral tomtegrunn med og uten bygninger ønsker. Videre skriver de at siste årenes utvikling har tydelig gått i favør av boligutvikling.

Barlindhaug og Nordahl (2005) skriver at mange kommuner fikk store tap på tomter i nedgangskonjunkturen på boligmarkedet. Dette førte til en kommunal tilbaketreking, som en tilrettelegger og tilbyder av byggeklare tomter, og det gir også en mindre risikoeksponering for planmyndigheten. Videre skriver de som følge av dereguleringen av både bolig- og kredittmarkedet tar private større initiativ til boligutbyggingen. Private aktører har overtatt en større del av risikoen i utbyggingsprosjekter.

Dette temaet er både interessant og utfordrende med tanke på de fremtidige utfordringene vi står ovenfor i forhold til den fremtidige urbane byutviklingen. I tillegg

er det et tema som berører mange eiendomsutviklere. Reguleringsrisikoen oppstår ofte uanmeldt, og virkningene av denne og hvordan den skal håndteres, kan være vanskelig på mange måter. Dette temaet er derfor veldig relevant for mange offentlige og private instanser, og jeg skal i denne avhandlingen prøve å belyse de sidene ved reguleringsrisiko og andre risiki som kan virke problematiserende for reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

1.1.2 Hva skal jeg se på i denne avhandlingen?

Det vil i denne avhandlingen tas sikte på å finne ut mer om både reguleringsplan- og byggesaksprosessen for eiendomsutvikleren. Dette er to prosesser som uavhengig av hverandre danner to forskjellige vedtak, men likevel har et gjensidighetsforhold når det kommer til stykket. Det vil bli gjort undersøkelser av prosjektplanene som knyttes opp mot reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge. Jeg vil finne ut av hva som var planen og hva som ble utfallet av prosessene. Videre vil jeg lage tidslinjer som gir en oversikt over de ulike vedtakene og beslutningene som ble foretatt underveis. Deretter skal jeg i reguleringsplan- og byggesaksprosessen se på ulike risiki som har oppstått underveis, og hvilken innvirkning det hadde på prosjektets prosess med tanke på resultat og utfall. Videre vil jeg gå inn på samordning og koordinering mellom aktørene, som direkte eller indirekte vil knytte seg opp mot forhandlingsteori mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten. Dette danner grunnlaget for en teoretisk analysemodell som jeg vil bruke i drøftingskapittelet.

1.1.3 Bakgrunn for valg av case

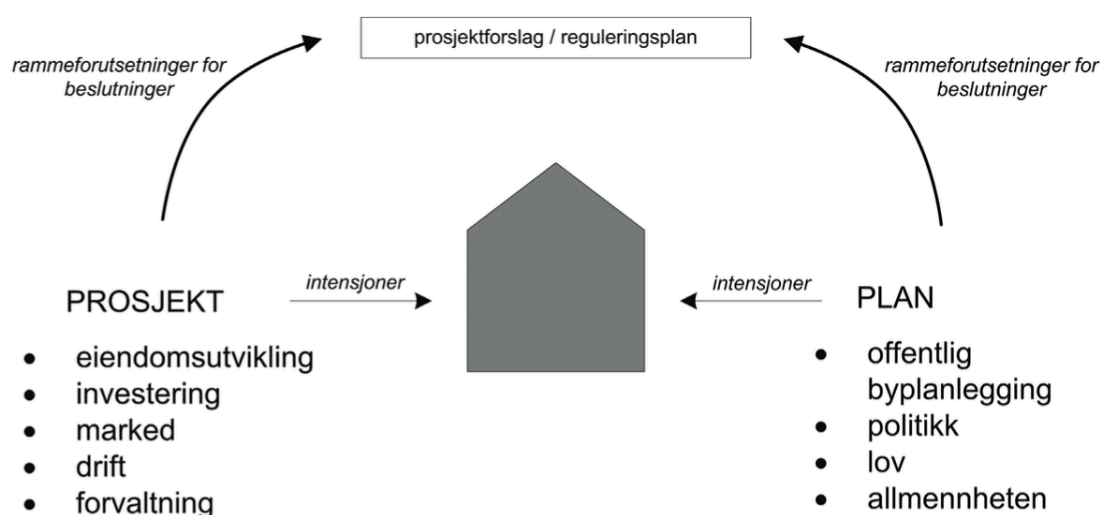
Valg av case var på mange måter en spennende prosess hvor jeg fikk innblikk i en del transformasjonsprosjekter, særlig i Fredrikstadorrådet. Det ble en del informasjonsinnhenting og kontakt med ulike aktører for å finne riktig case. Valget falt på et spennende og omfattende transformasjonsområde lokalisert i Fredrikstad, nærmere bestemt Værsteområdet (FMV) på Kråkerøy. Området jeg skal ta for meg ligger innenfor et planområde som heter Værste A1 hvor jeg skal ta for meg et gårds- og bruksnummer. Caseområdet er regulert til boligformål, nærmere bestemt til tre boligblokker med næring i første etasje. Jeg kommer tilbake til caseområdet når jeg i kapittel 4 skal se nærmere på dette.

Grunnen til at jeg valgte dette caseområdet er at Fredrikstad er et sted jeg kjenner godt siden jeg er født og oppvokst i denne byen. Videre vil jeg si at området er attraktivt og vil være spennende å jobbe med i tiden fremover. Det er store planer for området, og det å få innsikt i de mulighetene og utfordringene som ligger i området vil gi en bedre forståelse av disse utfordrende prosessene.

1.1.4 Perspektivet eiendomsutvikler versus planmyndighet i reguleringsplanprosessen

Røsnes & Kristoffersen (2014 s. 9) sier at i eiendomsutvikling foretas det investeringer i eiendom i den hensikt å øke dennes markedsverdi. Ved salg eller utleie av ferdigstilt utviklingsprosjekt går eiendommen inn i en mer eller mindre aktiv forvaltningsfase.

Børrud (2005 s. 53) forklarer på sin side at eiendomsutvikling ikke eksisterer uten at det er et prosjekt, og eiendomsutvikleren er avhengig av å få en offentlig godkjenning for å få realisert dette. Når dette avhengighetsforholdet respekteres er det logisk at de to aktørene fremstår som likeverdige. Når det nevnes to aktører, er den ene aktøren eiendomsutvikleren og den andre planmyndigheten. Videre sier Børrud (2005 s. 53) at begge aktørsidene er i besittelse av makt, og begge er klar over hverandres maktposisjon som er gitt av reguleringsretten og eiendomsretten¹.



Figur 1.1 Det prosessuelle perspektivet eiendomsutvikleren versus planmyndigheten i reguleringsplanprosessen (Kilde: Børrud 2005 s. 51)

¹ Sevstad og Sky - eieendomsteori (2003)

Børrud (2005) beskriver figur 1.1 som en modell som direkte oppstår når private fremmer reguleringsplan etter plan- og bygningsloven² § 12-11. Det er her eiendomsutvikleren fremmer et reguleringsplanforslag for planmyndigheten som til slutt skal ende opp som en reguleringsplan. Reguleringsplanforslaget bygger på en rekke rammeforutsetninger og intensjoner for hvordan sluttresultatet av prosjektet skal bli. Videre skriver Børrud (2005 s. 49) at *de to aktørene har ulike roller og intensjoner, men opptrer i et gjensidig formelt og uformelt avhengighetsforhold til hverandre*. Det betyr at eiendomsutvikleren har et syn på transformasjonstomten og planmyndigheten har et annet. Det er her de ulike synene møtes, og som en følge av dette, oppstår det risiko mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten. Den kjente risikoen som oppstår underveis i reguleringsplan- og byggesaksprosessen, er reguleringsrisikoen.

² Erstatte bygningsloven av 1985: Jf. LOV 2008-06-27 nr. 71, om planlegging og byggesaksbehandling i medhold av plan- og bygningslovgivningen.

1.1.5 Perspektivet eiendomsutvikler versus planmyndighet i byggesaksprosessen

I dette underkapittelet vil jeg kort presentere perspektivet eiendomsutvikler versus planmyndigheten i byggesaksprosessen. Her ser vi den typiske saksgangen for en byggesak for eiendomsutvikleren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) skriver i sin rapport om ”fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt” at tiden fra vedtatt reguleringsplan til forhåndskonferanse varierer noe, men likevel holder seg innenfor den lovpålagte tiden på 5 år. Videre skriver kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) i sin rapport at høyt tidsbruk i disse fasene, fra vedtatt reguleringsplan til byggesak kan skyldes markedssvingningene eller at eiendomsutvikleren befinner seg i prosjekteringsfasen.



Figur 1.2 Det prosessuelle perspektivet eiendomsutvikler versus planmyndighet i byggesaksprosessen (Kilde: Asplan Viak 2014 s. 9)

Jeg vil komme nærmere inn på reguleringsplan- og byggesaksprosessen under de formelle spilleregler i kapittel 3. Det er i reguleringsplan- og byggesaksprosessen de ulike risiki og muligheter oppstår for eiendomsutvikleren, noe som igjen gir ulike utfall. Reguleringsrisiko vil bli omtalt nærmere når jeg i kapittel 2 skal etablere en teoretisk modell som utgangspunkt for denne avhandlingen.

1.2 Hoved- og underproblemstillinger

I dette underkapittelet blir problemstillingene for oppgaven presentert.

Hovedproblemstillingen er problematiserende på mange måter, men for å konkretisere den nærmere valgte jeg å dele den opp i fire underproblemstillinger.

1.2.1 Hovedproblemstilling

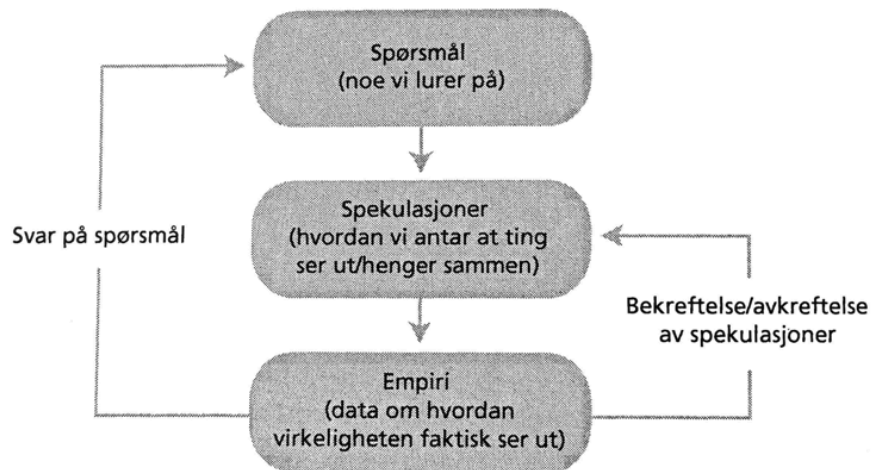
- 1. Hvordan opptrer og forholder eiendomsutvikleren seg til reguleringsrisiko under reguleringsplan- og byggesaksprosessen til et transformasjonsprosjekt?*

1.2.2 Underproblemstillinger

- 2. Hvordan forløp reguleringsplanprosessen seg og hvordan innrettet eiendomsutvikleren seg underveis?*
- 3. Hvordan forløp byggesaksprosessen seg og hvordan innrettet eiendomsutvikleren seg underveis?*
- 4. Hva ble utfallene i forhold til de innledende forutsetningene for prosjektet?*
- 5. Hadde reguleringsrisikoen en opp- eller nedside for prosjektet?*

1.3 Metode

Jacobsen (2005 s. 28) definerer metode som *å angi hvilke fremgangsmåter som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten*. Metoden er altså et hjelpemiddel for å få en beskrivelse av virkeligheten.



Figur 1.3 Gangen i en undersøkelse (Kilde: Jacobsen 2005 s. 14)

Videre forklarer Jacobsen (2005 s. 18) at *med en gang vi gjennomfører en empirisk undersøkelse, uansett hvilken metode vi anvender, vil det oppstå muligheter for at de resultatene vi kommer frem til, faktisk er skapt av undersøkelsen. Dette kalles for en undersøkelseeffekt*.

I figur 1.3 presenterer Jacobsen (2005 s. 14) hvordan en undersøkelse går gjennom de tre ulike fasene. Vi har altså et spørsmål som kan være en problemstilling med både en hoved- og underproblemstilling. Under problemstillingen oppstår det spekulasjoner på området ut i fra hvordan vi antar at ting ser ut eller henger sammen. Den tredje og siste fasen er empiri; dataene om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Empirien gir en bekreftelse eller avkreftelse på de spekulasjonene vi hadde.

1.3.1 Om casestudier som metode

Abercrombie, Hill & Turner (1984 s. 34) definerer casestudie som den *detaljerte undersøkelsen av et enkelt eksempel eller flere kategorier av ulike fenomen*. Videre skriver de at *casestudien kan være nyttig i den innledende fasen av forskningen siden den gir oss hypoteser, som videre kan bli testet systematisk med et større antall av caser*.

Andersen (2013 s. 8-9) forklarer at *case kommer av det latinske casus og understreker betydningen av enkelt tilfelle*. (...) Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om *ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier*. Enten fordi det bare finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få caser som er *tilgjengelige for forskeren*. (...) Ofte er idealet å gå i dybden på et case og presentere en *helhetlig analyse som står på egne bein*. Undersøkelsesenheten ses som et komplekst hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut.

I artikkelen ”*Five misunderstandings about case-study research*” (2006 s. 219-245) undersøker den danske professoren fem misforståelser rundt casestudier som metode. Som en konklusjon av Flyvbjerg (2006 s. 241) sin artikkel om fem misforståelser til casestudier sier han at *casestudier er en nødvendig og tilstrekkelig metode for viktige forskningsoppgaver i samfunnsvitenskapen, og at det er en metode som holder seg godt i forhold til andre vitenskapelige metoder*.

1.3.2 Kvalitativ forskningstilnærming

Denne avhandlingen vil basere seg på en kvalitativ forskningstilnærming. Det vil si at det skal utvikles en forståelse av ulike fenomener som er knyttet til personer og situasjoner i virkeligheten. Sett fra oppgavens innfallsvinkel, utvikles den kvalitative metoden på grunnlag av de ulike fenomenene som har oppstått underveis i reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

Kvale (2002 s. 15) definerer den kvalitative forskningstilnærmingen som følgende: *Det kvalitative forskningsinterview forsøker at forstå verden fra interviewpersonernes synspunkt, utfolde meningen i folks opplevelser, afdække deres livsverden, førend der gives videnskabelige forklaringer.*

Dalen (2004 s. 19) sier at *kvalitativ forskning anvender ulike tilnærminger i analysen av det empiriske materialet. Felles for alle er at de har en fortolkende tilnærming til datagrunnlaget.* Videre forklarer Dalen (2004 s. 19) at *en slik tilnærming bygger på at mennesker skaper eller konstruerer sin sosiale virkelighet og gir mening til egne erfaringer.* For å være mer konkret er kvalitativ forskningsmetode innsamling av data i form av tekst. Metoden har til hensikt å fange opp meninger og opplevelser som ikke lar seg tallfeste. I den kvalitative tilnærmingen går forskeren i dybden og får en helhetlig og sammenhengende forståelse av dataene.

1.3.3 Metodeoppbygning

I dette underkapittelet skal jeg fortelle om de ulike metodene som vil bli brukt for å finne frem til både primær- og sekundærdata. Jeg benytter meg av åpne individuelle intervjuer som innsamling av primærdata og dokumentstudier til sekundærdata. Denne avhandlingen vil ikke produsere noen ny teori, men har til hensikt å belyse problemstillingene, samt avdekke og samle inn faktiske forhold. Dette vil kunne være til nytte for andre i samme prosess.

1.3.3.1 Intervju

Intervjumetoden som vil bli brukt er åpne individuelle intervjuer. Det kjennetegnes ved at en respondent og en informant sitter og prater sammen i en vanlig dialog. Jacobsen (2005 s. 142-143) lister opp tre styrker ved å avholde et åpent intervju. *Den ene er når det er relativt få enheter som skal undersøkes, den andre er når vi er interessert i hva det enkelte individ sier, og den tredje er når vi er interessert i hvordan den enkelte tolker og legger til mening i et spesielt fenomen.* Jeg vil gå nærmere inn på intervjuobjektene senere i avhandlingen.

Før hvert intervju fikk hver informant oversendt intervjuguiden. Dette ble gjort for at de skulle forberede seg til selve intervjudagen. Intervjuene foregikk på informantenes respektive kontorer. Hvert intervju ble transkribert direkte etter møtet, mens samtalen ennå var friskt i minnet. På denne måten fikk det transkriberte intervjuet best mulig kvalitet. I vedlegget følger intervjuguiden til de respektive informantene.

1.3.3.2 Dokumentstudier

Innsamling av sekundærdata vil foregå ved dokumentstudier. Jacobsen (2005 s. 163-164) trekker frem tre situasjoner der denne kildegransking vil egne seg godt; *når det er umulig å samle inn primærdata, når vi ønsker å få tak i hvordan andre har tolket en viss situasjon eller hendelse, og når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort.* De dokumentene jeg kommer til å undersøke nærmere er nasjonale føringer for området, mulighetsstudier for området og kommunedelplan for Fredrikstad byområde. Videre vil jeg se på alle produserte dokumenter som kan knyttes til caset i reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

1.3.4 Validitet og reliabilitet

I følge Jacobsen (2005 s. 19) *skal en undersøkelse være en metode til å samle inn empiri. Uansett hva slags empiri det dreier seg om, bør den tilfredsstillende to krav:*

- 1. Empirien må være gyldig og relevant (valid).*
- 2. Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel).*

Det betyr at vi faktisk måler det vi ønsker å måle, og at det som har blitt målt oppfattes som relevant. Videre skal det være slik at undersøkelsen er til å stole på. Med andre ord bør den bli gjennomført på en troverdig måte, slik at måten undersøkelsen er utført på skaper tillit. Alle informantene er tilknyttet caset og er faglig dyktige i det de driver med. Det skaper validitet og reliabilitet i mine empiriske undersøkelser.

1.3.5 Etikk

Avhandlingen er meldt inn til Personvernombudet for forskningsoppgaver.

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31.

Vedlagt i denne avhandlingen finnes informasjonsskriv vedrørende personvern som ble gitt til de ulike informantene som deltok i intervjuprosessen.

1.3.6 Strukturering av oppgaven

Avhandlingen har totalt fem kapitler. I kapittel 1 beskrives metodeoppbygning for å besvare mine problemstillinger. I kapittel 2 blir den teoretiske modellen for avhandlingen presentert. Her tar jeg for meg institusjonelle rammer, en kartlegging av planprosessen, aktørene, transaksjonskostnader, eiendomsutvikling i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Videre tar jeg for meg de ulike risiki som jeg skal knytte opp mot reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Til slutt danner de ulike risiki som jeg utarbeidet for begge prosessene en teoretisk analysemodell som skal brukes til drøftingsdelen i kapittel 5. I kapittel 3 vil de formelle spillereglene for reguleringsplan- og byggesaksprosessen bli presentert. Deretter, i kapittel 4 presenteres caseområdet og resultatene fra den empiriske undersøkelsen for avhandlingen. Den teoretiske analysemodellen og de empiriske resultatene vil så bli brukt i drøftingen i kapittel 5 med hensikt i å belyse mine problemstillinger.

1.3.7 Gjennomgang av eksisterende litteratur

Før jeg presenterer min teoretiske modell vil jeg gi et lite innblikk i tidligere empirisk forskning på feltet. Nordahl (2014 s. 138-163) tar opp fenomenet reguleringsrisiko i byplanlegging. Hun tar opp flere forhold hvor reguleringsrisiko er avgjørende og har stor betydning i reguleringsplan- og byggesaksprosessen:

- *Utfallet av en reguleringsbeslutning er stor for både utbygger og planmyndighet.*
- *Usikkerheten skyldes imidlertid langt på vei at planmyndigheten som reguleringsmyndighet og eiendomsutvikleren som kommersiell aktør vurderer utbyggingsforslaget ut fra prinsipielt ulike rammer.*

- *Tidsaspektet i reguleringsprosessene har også en indirekte betydning for usikkerheter knyttet til utbyggingen fordi det påvirker tiden mellom utgifter til bygging og inntektene fra utbyggingen.*
- *Det vil imidlertid alltid måtte gjøres en fortolkning i forhold til det konkrete byggeprosjektet og disse fortolkningene har sterke innslag av skjønn. Disse vurderingene er alltid lokale og situerte, de er unike og generert ut fra den aktuelle utbyggingen. Ofte vil vurderingene også være komplekse i betydning av at en konkret avgjørelse vurderes ut fra en lang rekke dimensjoner - samtidig.*
- *En annen kompliserende faktor er at kommunen ikke fremstår som enhetlig og samordnet organisasjon. En kommunal etat kan ha mandat som i en konkret situasjon kolliderer med andre etaters hensyn og vurderinger.*
- *En studie i de fem største bykommunene i 2007 viser at planmyndighetene i økende grad ser behovet for avklaringer underveis. Flere av kommunene har staket opp reguleringsprosessens ulike faser og institusjonalisert faste møter underveis, med standardiserte krav til hva som bør være avklart i hver fase³.*

³ Nordahl et al. (2007 s. 80-83).

Kapittel 2 - Utvikling av teoretisk modell

I dette kapittelet presenteres den teoretiske modellen for avhandlingen. Her vil jeg gjøre noen begrepsavklaringer, fortelle om de formelle institusjonene, knytte de ulike risiki opp mot reguleringsrisiko i reguleringsplan- og byggesaksprosessen, samt implementere forhandlingsteori mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten. Teorien bærer preg av at den knyttes direkte opp mot det som ble nevnt i innledningen, altså møte med eiendomsutvikleren versus planmyndigheten. Når begreper og den teoretiske modellen er på plass, vil jeg etablere en analysemodell som vil sette de ulike dataene i perspektiv og som følgelig vil danne grunnlaget for drøftingsdelen.

2.1 Begrepsavklaring

Leikvam og Olsson (2014) skriver at eiendomsutvikling og transformasjon er å endre en tomt fra en tilstand til en annen, slik at verdien øker. North (1990 s. 3) definerer institusjoner som *institutions are the rules of the game in the society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*. På norsk kan ordet forklares med at *det er regler og normer som danner rammer for spillereglene, eller de menneskelige handlingene*.

2.2 Institusjonelle rammer

For å vise reguleringsrisikoens betydning i møte med planmyndigheten er det nødvendig å innlede teoridelen med institusjonell teori. I følge Røsnes & Kristoffersen (2009 s.11) bygger eiendomsutvikling på to institusjonelle forutsetninger, *eiendoms- og reguleringsregime*. Sevatdal og Sky (2003) skriver at institusjonene er regler og normer som gir spillerom for handlingene våre når vi samhandler med andre mennesker. Det kan direkte knyttes opp mot reguleringsplan- og byggesaksprosessen mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten. Presentasjonen av disse temaene har tatt utgangspunkt i rapportene til Korsvolla, Steinsholt & Sevatdal (2004), Sevatdal & Sky (2003) og boka til North (1990). I de neste underkapitlene vil jeg gi en innføring i den viktige institusjonelle teorien som direkte kan knytte seg opp mot reguleringsplan- og byggesaksprosessen mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten.

2.2.1 Institusjoner

Institusjoner kan forstås som regler og normer som danner rammer og spillerom for reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Videre kan den omfatte juridiske regelsystem, som formelle lover, forskrifter, rettspraksiser, kontrakter og sedvanerett. I det følgende underkapittelet vil jeg presentere de formelle institusjonene ved hjelp av tre aspekter; den regulerende, den normative og det kognitive aspektet.

De formelle institusjonene

De formelle institusjonene omhandler politiske og økonomiske lovregler og kontrakter. Det er et hierarki av regler; fra konstitusjon (grunnloven), via skrevne - og uskrevne lover og regler til forskrifter og kontrakter. De politiske reglene berører beslutningsstrukturen i den politiske sfæren, altså det vi kan kalle reguleringsretten i den institusjonelle teorien. Videre har vi de økonomiske lovreglene som omfatter selve eiendommen og eiendomsretten, hvor også administrativt tildelte rettigheter inngår. Det er dette vi kan kalle eiendomsregimet.

Det regulerende aspektet

Dette aspektet er knyttet til regler i en eller annen forstand. Reglene er noe som avgrenser og styrer atferd og handlinger. Videre setter reglene grenser for hva som er lovlig, og inneholder prosedyrer og retningslinjer for å vise om de blir brutt. I tillegg angir de sanksjonsmidler og sanksjonsmåter.

Det normative aspektet

I det normative aspektet skiller vi mellom normer og verdier. Normer spesifiserer hvordan ting skal gjøres; her defineres det legitime virkemiddel for å forfølge det ønskede målet. Verdier kan forklares med det vi mennesker ønsker eller foretrekker. Det betyr med andre ord det å oppfatte institusjoner i retning av regler, men også at de legger bånd på sosial atferd, som igjen hviler på normer og verdier. Det gjelder oppfatninger av hva som anses som akseptabel atferd for å oppnå de gode normene og verdiene. Det normative aspektet regulerer også aktørene⁴ i en faglig og myndig rolle.

⁴ Se kapittel 2.2.5 om aktørene

Det kognitive aspektet

Dette aspektet tar for seg evnen til å erkjenne og oppfatte virkeligheten. I forhold til avhandlingens sammenheng betyr det at institusjonene inneholder regler som former vår oppfatning av virkeligheten. Scott (1995 s. 40) skriver hva virkeligheten er; *the rules that constitute the nature of reality and the frames through which meaning is made*. Videre skriver Sevattal og Sky (2003 s. 62) om konstituerende regler, som kan beskrives som *skapte kategorier som konkrete og subjektive virkeligheter som ses under én helhet*.

I det følgende skal jeg ta for meg begrepene eiendomsregime og reguleringsregime. Disse er en del av termen institusjon. Derfor vil jeg presentere eiendomsregime og eiendomsretten som et termbegrep, og reguleringsregime og reguleringsretten som et annet termbegrep.

2.2.2 Eiendomsregime og eiendomsretten som et termbegrep

Regime

Først skal jeg forklare begrepet regime. Regime er i eiendomsfaglig sammenheng en samlebetegnelse for både institusjon og aktør. Korsvolla et. al (2004) jf. Sevattal og Sky (2003 s. 32-42) skriver at *eiendomsregimet består av eiendomsretten og aktører som kan handle med basis i den. Det vil si eiere, rettighetshavere, panthavere med videre. Reguleringsregimet består av reguleringslover og regler, og de offentlige organer som kan handle med maktbasis i disse lovsystemene*.

For eiendomsutvikleren, enten som person eller på vegne av et selskap, vil maktgrunnlaget for en handling være institusjonen eiendomsrett. I eiendomsregimet finner vi eiendomsretten og de formelle lovsystemene omkring eiendomsretten. I denne institusjonen gir den eiendomsutvikleren i området makt og rett til å delta i reguleringsplan- og byggesaksprosessen som er privat initiert, men på egen regning. Videre har eiendomsutvikleren en plikt til å holde seg innenfor de utnyttingsgradene som er blitt satt for transformasjonstomten, men samtidig utnytte de mulighetene eiendomsutvikleren har ved den. Aktørene har en eller annen form for rett som kan knyttes til eiendomsretten. Atferdsreglene for samhandling og koordinering kan vi finne

i forhandlingsteori⁵, noe jeg vil omtale senere i avhandlingen. Videre kan vi si at eiendomsretten kommer til uttrykk ved at det er en relasjon mellom mennesker, altså at subjektet er eiendomsutvikleren og objektet er eiendommen.

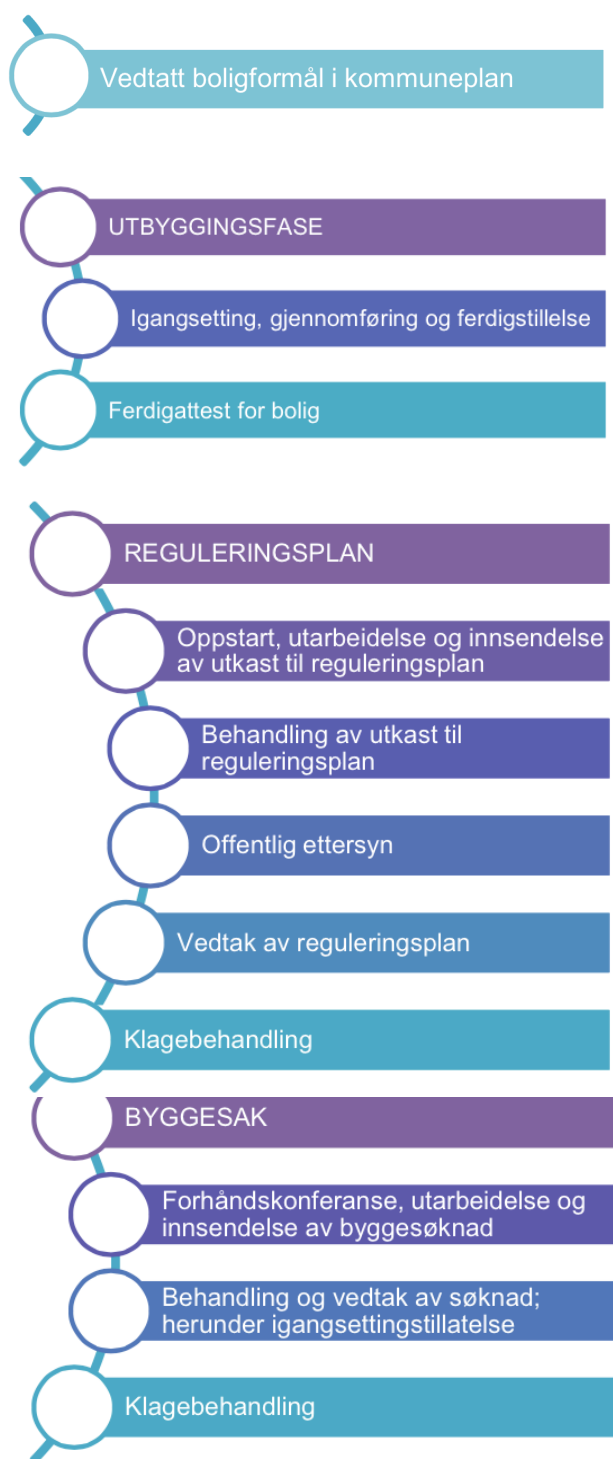
2.2.3 Reguleringsregime og reguleringsretten som et termbegrep

Dette regimet består altså av formelle og uformelle lover og regelsystem, normer, kulturer, tradisjoner og offentlige organer etablert med hjemmel i lov. Her gis det med andre ord makt og rett til å delta i, planlegge og beslutte nye tiltak. Plan- og bygningsloven med tilhørende forskriftsverk, er en institusjon som utføres av tjenestemenn, etater og organ som har beslutningsmakt etter plan- og bygningsloven. Til sammen utgjør de reguleringsregimet. I reguleringsregimet vil forvaltningsretten og forvaltningsskikken være viktige spilleregler som planmyndigheten må forholde seg til. Reguleringsregimet legger føringer for arealbruk som hele planmyndigheten og ikke minst eiendomsutvikleren må forholde seg til. Det vil også være andre aktører uten eiendomsrettslig basis i denne medvirkningen. Det vil normalt være aktører med rettslig basis til reguleringsregimet, hvor de kan være andre offentlige aktører. Det kan også være andre aktører som representerer eller påstår at de representerer stedet eller transformasjonsområdet, som i større grad ønsker å stoppe eller forhindre prosjektet på en eller annen måte.

⁵ Se kapittel 2.5

2.2.4 Planprosessen – kartlegging av prosessen

I dette underkapittelet vil jeg beskrive reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Her har vi selve planprosessen, fra planmyndigheten har vedtatt kommuneplanen (de overordnende føringene for reguleringsplan- og byggesaksprosessen) til eiendomsutvikleren har fått godkjent prosjektet i sin helhet. Det har blitt vanligere i dag at grunneiere og andre interesserte kan utarbeide forslag til reguleringsplaner tilknyttet egne byggetiltak. Vanligvis foreligger det en reguleringsplan på området, men i forhold til samfunnsutviklingen og byutviklingen må den eksisterende reguleringsplanen endres i området. Et privat initiert reguleringsplanforslag gjelder for henholdsvis én enkelt tomt eller et større utbyggingsområde.



Figur 2.1 Planprosessen for eiendomsutvikleren (Kilde: Asplan Viak 2014 s. 9)

Pedersen et.al (2010 s. 362) skriver at *planmyndighetens begrensede kapasitet og manglende prioritering av reguleringsarbeidet gjør det ofte nødvendig for eiendomsutvikleren å ta et slikt initiativ. Når eiendomsutvikleren tar initiativ til å utarbeide et reguleringsplanforslag kan han ikke:*

- *tvinge frem en bestemt regulering for sitt område.*
- *påberope seg retten til å regulere et område om det ikke foreligger i planmyndighetens planer.*

Aktørene bak det privat initierte reguleringsplanforslaget har krav på å få sitt planforslag vurdert med sikte på at planmyndigheten vil anbefale at den legges ut til offentlig ettersyn. I følge Pedersen et. al. (2010 s. 362) *gjelder retten til å utarbeide forslag bare detaljreguleringsplaner, jf. § 12-3 i plan- og bygningsloven.* Videre står det i § 12-3 at forslaget må følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Pedersen et. al. (2010 s. 363) skriver at *det kan også fremsettes forslag om omregulering av allerede regulerte områder. Retten til å fremme private forslag gjelder således alle typer planformål, både med sikte på gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, vern og bevaring, og endring av arealbruken generelt.*

I følge plan- og bygningsloven § 3-2 annet ledd har offentlige organ og private rett til å få forslag til detaljreguleringsplan vurdert etter § 12-11. Det gjelder i følge § 12-3 annet ledd i plan- og bygningsloven for private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter. Videre følger det av § 12-8 i plan- og bygningsloven at forslagsstiller skal legge frem planspørsmålet for planmyndigheten. Planmyndigheten kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå med planarbeidet. Når et privat reguleringsforslag fremmes gjelder de samme saksbehandlingsregler som når planmyndigheten står for arbeidet.

Pedersen et. al. (2010) skriver at reguleringsplanforslag følger av § 12-4 femte ledd at det gjelder en fem-årsgrense for frist til å sette i gang byggearbeidene. Det betyr med andre ord at dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke er satt i gang innen 5 år, kan det i utgangspunkt ikke gis byggetillatelse uten at det først fattes et nytt planvedtak. Tiltakshaver⁶ kan søke om at planvedtaket forlenges med inntil 2 år av

⁶ Jf. plan- og bygningsloven § 21-2 første ledd.

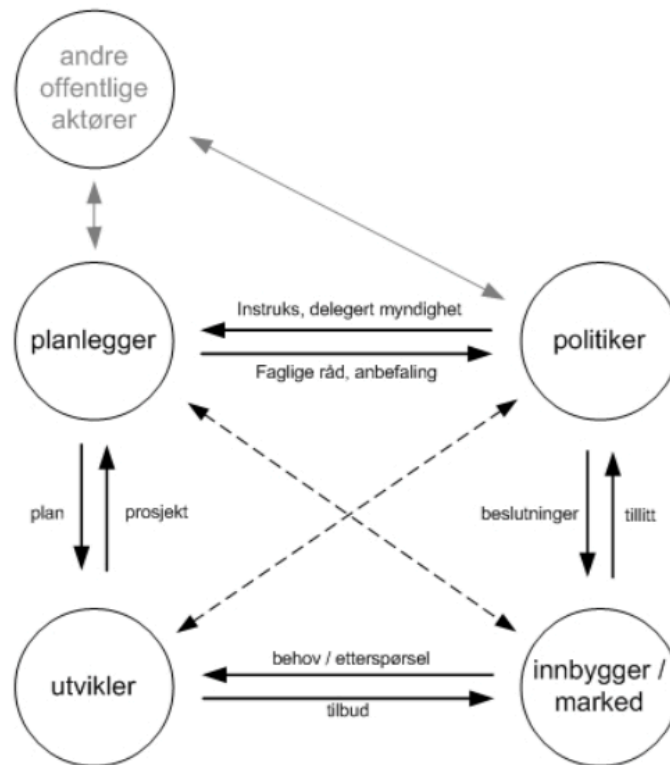
gangen, uten at det kreves en ny planprosess. Reguleringsplan- og byggesaksprosessen formelle institusjonelle rammer vil bli presentert i kapittel 3.

Røsnes (2014) skriver at søknaden om byggetillatelse må være skriftlig og undertegnes av tiltakshaver og søker. Denne byggesøknaden skal ha de opplysningene som kreves og som samsvarer med kommunedelplanens samfunnsdel og arealdel. Dersom den ansvarlige søker mener at det må søkes om dispensasjon på deler av byggeområdet for å få tiltaket gjennomført, må det fremgå av søknaden at det søkes om dispensasjon fra gjeldende reguleringsstatus. Videre skriver Røsnes (2014) at dersom tiltaket ikke skulle forstås av oppgitt tiltakshaver, skal det, så langt det er nødvendig, søkes om ansvarsrett for ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og kontrollerende. Søknaden skal være undertegnet av det foretaket som søker ansvarsrett⁷. Når byggesøknaden anses fullstendig og sendes til planmyndigheten, skal behandling og avgjørelser holdes innen fastsatte frister. Det vil si at det må foreligge en søknad om rammetillatelse, ifølge Røsnes (2014). Det følger likevel av plan- og bygningsloven § 21-9, at dersom byggesøknaden har blitt godkjent og ikke blitt satt i gang senest tre år etter at tillatelse er gitt, faller tillatelsen bort. Det betyr med andre ord at de må søke om byggetillatelse på nytt dersom de ikke holder angitte frister. Dersom planmyndigheten og tiltakshaveren finner det hensiktsmessig kan søknad om byggetillatelse behandles felles med privat initiert reguleringsplanforslag. I disse tilfellene skal avgjørelsene fattes uavhengig av hverandre, slik at det privat initierte reguleringsplanforslaget og byggesaksprosessen fattes i egne uavhengige vedtak⁸.

⁷ Jf. plan- og bygningsloven § 21-2 første og andre ledd.

⁸ Jf. plan- og bygningsloven § 12-15 - Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad. Ifølge Røsnes (2014b) er dette en fremgangsmåte som trolig er lite brukt.

2.2.5 Aktørene



Figur 2.2 Aktørtypene i reguleringsplan- og byggesaksprosessen
(Kilde: Børrud s. 15)

Børrud (2005 s.15) definerer fire typer aktører som er i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Disse er *politikere*, *planlegger*, *utvikler* og *innbyggere*. Som en femte, og mer sammensatt aktørtype, finner vi, *andre offentlige etater*. Videre skriver Børrud (2005 s. 15-16) at *selv om det foregår samarbeid og avtaleinngåelser mellom offentlige myndigheter (her: planmyndigheten) og private aktører (her: eiendomsutvikleren) på andre forvaltningsnivåer og i andre former som i seg selv kan gi føringer for konkrete utbygginger, vil ethvert større utbyggingsforslag i praksis bli gjenstand for diskusjon og evaluering før det kan vedtas gjennomført*. Andre offentlige etater kan være sektormyndigheter, kommunale, fylkeskommunale og statlige aktører. Børrud (2005) skriver at de andre offentlige aktørene har en direkte politisk instruks og at synet deres formidles gjennom lovens krav om samordning for offentlige interesser i reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

2.2.6 Transaksjon og transaksjonskostnader

I den institusjonelle teorien er transaksjonskostnader en sentral del av reguleringsplan- og byggesaksprosessen. I utbyggingsprosesser og planfaglige prosesser inngår det normalt transaksjoner med eiendomsretter og planleggingen legger rammer og føringer for disse transaksjonene. Dette gjelder, særlig når det kommer til arealene (eiendommen) sitt utbyggingspotensiale og verdi. Planleggingen reduserer usikkerheten, og risiko i transaksjonene. Visse former for planlegging kan dog medføre tidkrevende og kostbare prosesser i forkant av eventuelle transaksjoner og utbygginger. Dette vil igjen øke transaksjonskostnadene.

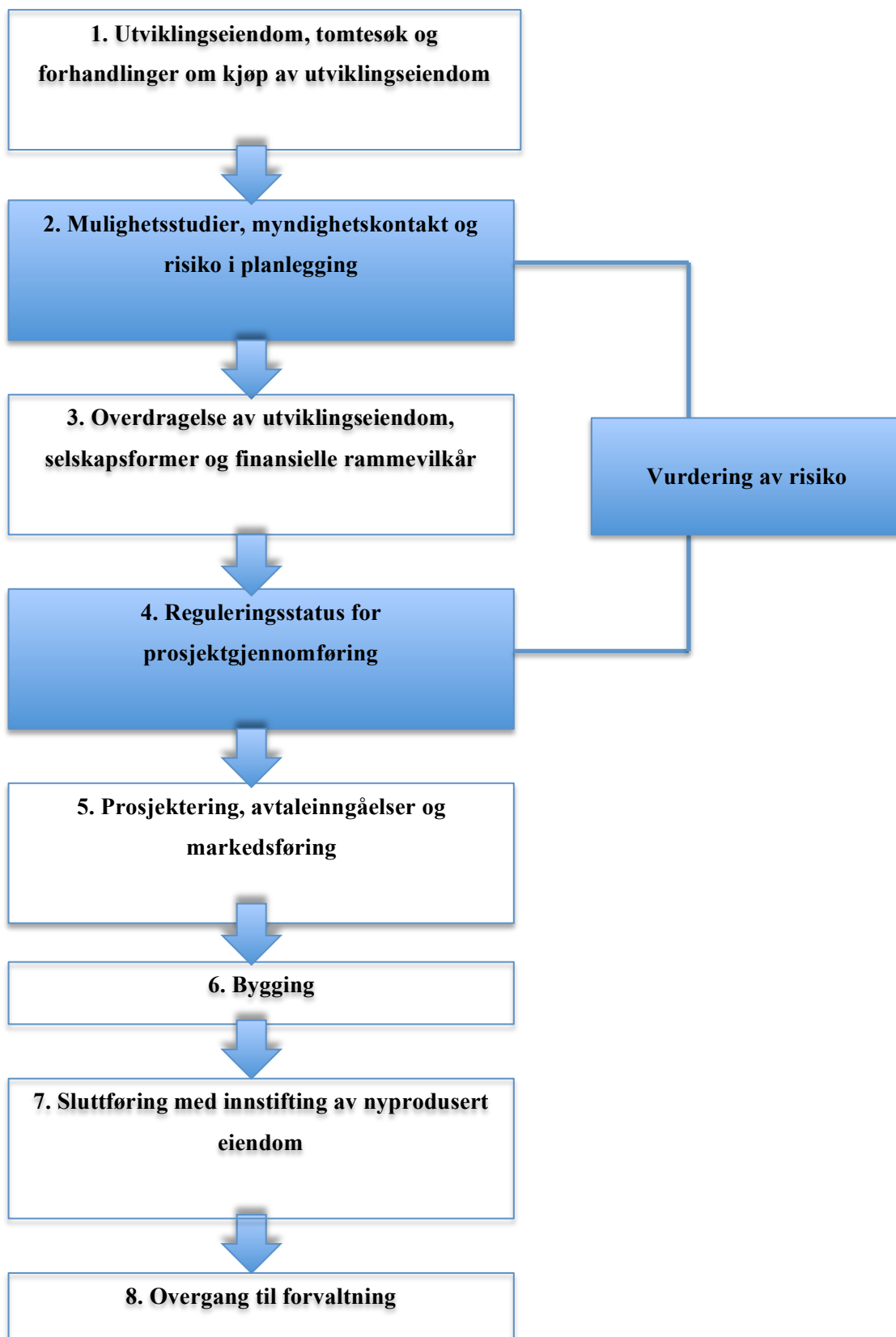
De ulike delprosessene i henholdsvis reguleringsplan- og byggesaksprosessen vil gi ulike utfall som igjen slår inn på transaksjonskostnadene for prosjektet, enten positivt eller negativt. Røsnes (2014 s. 286) skriver at *usikkerhet rundt utfallet av en sak innebærer at det kan bli enten bedre eller dårligere enn forventet*. Blir det bedre, taler en gjerne om muligheter, blir det dårligere, taler en gjerne om risiko. Videre sier Røsnes (2014 s. 287) at *under planlegging av transformasjonsprosjekter hvor regulering er opphav til en vesentlig del av usikkerheten, forbindes risiko ofte med "nedsiden", at resultatet blir dårligere enn det som var planlagt*. Det vil være forhold hvor planfaglige problemstillinger kommer enten i favør eller disfavør eiendomsutvikleren i møte med planmyndigheten eller andre berørte aktører. Transaksjonskostnadene vil slå ut på eiendomsutvikleren og særlig i forhold til prosjektøkonomien. Er det forhold hvor de ønsker å søke dispensasjoner fra gjeldende planer som gjelder for området, og de ikke får dette, kan det få store konsekvenser for prosjektet i sin helhet. Eiendomsutvikleren kan bli berørt i større eller mindre grad, alt etter som hvor betydningsfull dispensasjonen er for prosjektet, og prosjektøkonomien. Av ulike grunner kan en transaksjonskostnad føre til at prosjektet må legges på is.

Røsnes (2014c s. 288) skriver at det i *utgangspunktet skilles mellom kostnadsgenererende reguleringer som i seg selv påvirker utbyggers kostnader for å få prosjektet offentlig behandlet og godkjent, og reguleringer som er spesifikt rettet mot standarden på produsert grunn- og gulvareal*. Kostnader for den offentlige behandlingen som prosjektet trenger for å få godkjent søknaden om byggetiltaket, er et resultat av alle de transaksjonene som trenger å bli behandlet for å komme frem til et

endelig vedtak, gitt av planmyndigheten. Kostnader som påløper frem til en avgjørelse, og for å få prosjektet godkjent, gir utslag på transaksjonskostnadene.

Transaksjonskostnader blir omtalt nærmere i de følgende kapitlene når jeg kommer inn på aktuelle og planfaglige problemstillinger vedrørende reguleringsplan- og byggesaksprosessen, og særlig under empirikapittelet og drøftingskapittelet. Der vil det legges vekt på ulike utfall i både reguleringsplan- og byggesaksprosessen som har vist seg å være av betydelig karakter for caset.

2.3 Eiendomsutviklingens tidlige fase



Figur 2.3 Gangen i eiendomsutvikling (Kilde: Røsnes og Kristoffersen 2014 s.13)

Røsnes og Kristoffersen (2014) presenterer en sekvensmodell som viser gangen i eiendomsutviklingen. Røsnes og Kristoffersen (2014 s. 12) skriver at det *ikke trenger å foreligge stive funksjonelle bindinger mellom de forskjellige gjøremålene som inngår i hver sekvens*. De enkelte sekvenser i figur 2.4 skal heller ikke følges slavisk fordi enkeltoppgaver kan gjøres parallelt uavhengig av hvordan den faktiske prosessen forløper. De mørke feltene danner utgangspunkt for denne avhandlingen, nemlig reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

2.3.1 Faser i reguleringsplanprosessen og byggesaksprosessen

Fase 1 – Utviklingseiendom, tomtesøk og forhandlinger om kjøp av utviklingseiendom

Første fase starter med å utvikle idéer om selve prosjektet, samt å foreta tomtesøk. Når eiendomsutvikleren har funnet en aktuell tomt går de vanligvis inn i forhandlinger med grunneier eller eventuelle andre juridiske enheter som måtte foreligge på den aktuelle tomten.

Fase 2 – Mulighetsstudier, myndighetskontakt og risiko i planleggingen

I andre fase utvikles det enda mer detaljerte idéer hvor det utarbeides mulighetsstudier for området og det opprettes kontakt med planmyndigheten. Når kontakten er tatt opp og planene blir mer konkrete vil også risikoen dukke opp underveis i eiendomsutviklingen. Røsnes og Kristoffersen (2014) skriver at hensikten med mulighetsstudier er å få til flest mulig realistiske løsninger for bygging på tomten. Videre skriver de at risikobetraktningene vil inngå som en obligatorisk del av aktivitetene på så å si alle trinn i eiendomsutviklingen.

Fase 3 – Overdragelse av utviklingseiendom, selskapsformer og finansielle rammevilkår

Det opereres med ulike overdragelser av transformasjonstomter i dag. En overdragelse kan ta utgangspunkt i gjeldende reguleringsplan for området eller det kan være vanlig at den formelle overdragelsen av eiendommen først finner sted når det nye reguleringsplanforslaget er godkjent.

Fase 4 – Reguleringsstatus for prosjektgjennomføring

Her har eiendomsutvikleren flere muligheter. Det første er at eiendomsutvikleren setter seg inn i eksisterende reguleringsplan med tilhørende bestemmelser og vurderer det opp mot sitt prosjekt. Er det i henhold til gjeldende bestemmelser kan eiendomsutvikleren starte på byggesaksprosessen. Dersom prosjektet ikke lar seg gjennomføre ut i fra gjeldende bestemmelser, kan eiendomsutvikleren få fremmet en ny plan eller søke dispensasjoner som ved godkjenning gir ny reguleringsstatus for området. Den andre muligheten er å vente til markedet endrer seg og eventuelle nye planer for området foreligger for den aktuelle tomten.

Røsnes og Kristoffersen (2014 s. 15) skriver at *de etterfølgende sekvensene med detaljprosjektering, øvrige avtaleinngåelser utenom anskaffelse av tomt, markedsføring, forhåndssalg, bygging, slutføring med etablering av ny eiendom, og oppgaver med sikte på forvaltning, vil ikke bli behandlet som en del av eiendomsutviklingens tidlige faser*. Videre skriver Røsnes og Kristoffersen (2014) at hovedtyngden av sekvensene 5-8 inngår som obligatoriske og til dels likeartede aktiviteter uansett om eiendomsakkvisisjonen foregår i det åpne tomtemarkedet eller ikke. I denne avhandlingen avgrenses eiendomsutvikling til den tidlige fasen, ved at det kun tas sikte på å se på reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

2.4 Risiko

Røsnes (2014b s. 3) skriver at *risiko oppstår som følge av usikkerhet rundt informasjonen en trenger for å treffe en sikker beslutning*. Usikkerhet oppstår når den informasjonen en har er utilstrekkelig, og det ikke er mulig å skaffe noe bedre med tilgjengelige midler. Videre skriver Røsnes (2014b s. 3) at *høy usikkerhet, og følgelig høy risiko, som regel assosieres med store tap, men også høy fortjeneste*.

I det følgende underkapittelet vil jeg presentere risiki tilknyttet henholdsvis reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Figurene som blir presentert vil følgelig danne grunnlag for analysemodellen som skal brukes i drøftingskapittelet. For eiendomsutvikleren handler det om å avklare hvilke rammer som skal gjelde for byggeprosjektet og om eiendomsutvikleren har mulighet til å bruke utbyggingsretten i henhold til gjeldende reguleringsvedtak. Følgelig vil dette danne grunnlaget for denne

avhandlingens hoved- og underproblemstillinger. Risikoen som kan knyttes opp mot reguleringsplan- og byggesaksprosessen er et resultat av usikkerheten tilknyttet planmyndighetens plan- og utviklingskontroll. Det er denne risikoen som kalles reguleringsrisiko. Nordahl (2014a) skriver at reguleringsrisiko relateres til usikkerhet om hva som blir utfallet av reguleringsbeslutning og til når en beslutning treffes. Barlindhaug og Nordahl (2005) skriver at det å drive privat boligutvikling for et deregulert marked, er forbundet med muligheter for god fortjeneste, men også høy fortjeneste, og dermed også høy risiko.



Figur 2.4 Hvordan påvirker plan- og byggesaksprosessen reguleringsrisiko?

(Kilde: Røsnes 2014b s. 5, egenprodusert figur)

Figur 2.5 tar for seg de påvirkningsfaktorene som påvirker reguleringsrisiko i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Den første påvirkningsfaktoren er det formelle lovverket. Det er plan- og bygningsloven som er det øverste formelle lovverket ved

behandling av tiltak som krever søknad etter § 20-1 i plan- og bygningsloven. Videre understøttes denne loven av andre lover som direkte eller indirekte relateres til de ulike omstendighetene. Det er også viktig å nevne de ulike forskrifter som direkte knytter seg til reguleringsplan- og byggesaksprosessen, og som til stadighet revideres av myndighetene. Dette gir utslag på reguleringsrisikoen som sådan.

Påvirkningsfaktor nummer to er byråkratiet. Reguleringsrisikoen gir utslag i hvilke personer og hvilken fagpolitisk praktisering av lovverket denne personen besitter i beslutningsprosessen. Den påvirker også ved kommunale valg, hvor partier kan byttes ut, og ha et annet syn på de ulike større reguleringsplan- og byggesaksprosessene som foreligger i kommunen.

Den tredje påvirkningsfaktoren er den politiske risikoen, noe som omhandler folkevalgtes beslutningstaking i forhold til aktuelle plansaker. Det kan gi større eller mindre utslag på beslutningene i reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

Johansen (2014 s. 37) skriver at *det er viktig for eiendomsutvikleren å ha et bevisst forhold til tiden det tar å oppnå nødvendige tillatelser og hvilken innvirkning tidsforløpet har på både kapitalbruk og risiko.*

Den fjerde påvirkningsfaktoren er tidsbruken i beslutningsprosessene. Tidsaspektet kan relateres til at det brukes lang tid på å vurdere og diskutere seg frem til ulike svar på problemstillinger som oppstår underveis. Dette øker tidsbruken i prosjektene.

Påvirkningsfaktor nummer fem omhandler grundigheten av utarbeidelsen av ulike planforslag. Det er også viktig å nevne hvor god kompetansen denne planfaglige personen som utarbeider og lager planforslaget besitter. Dette gir igjen utslag på hvor godt planforslaget blir. Jo bedre planforslaget er, desto bedre utgangspunkt er det for eiendomsutvikleren som skal tolke disse planene.

I påvirkningsfaktor nummer seks har vi med kompetansen til de ulike aktørene å gjøre. Her snakker vi om den fagkompetansen hver enkelt aktør besitter som gjør prosessen enten mer effektiv eller mindre effektiv. En kompetent og faglig person kan gjøre en raskere og mer effektiv reguleringsplan- og byggesaksprosess enn hva en mindre dyktig

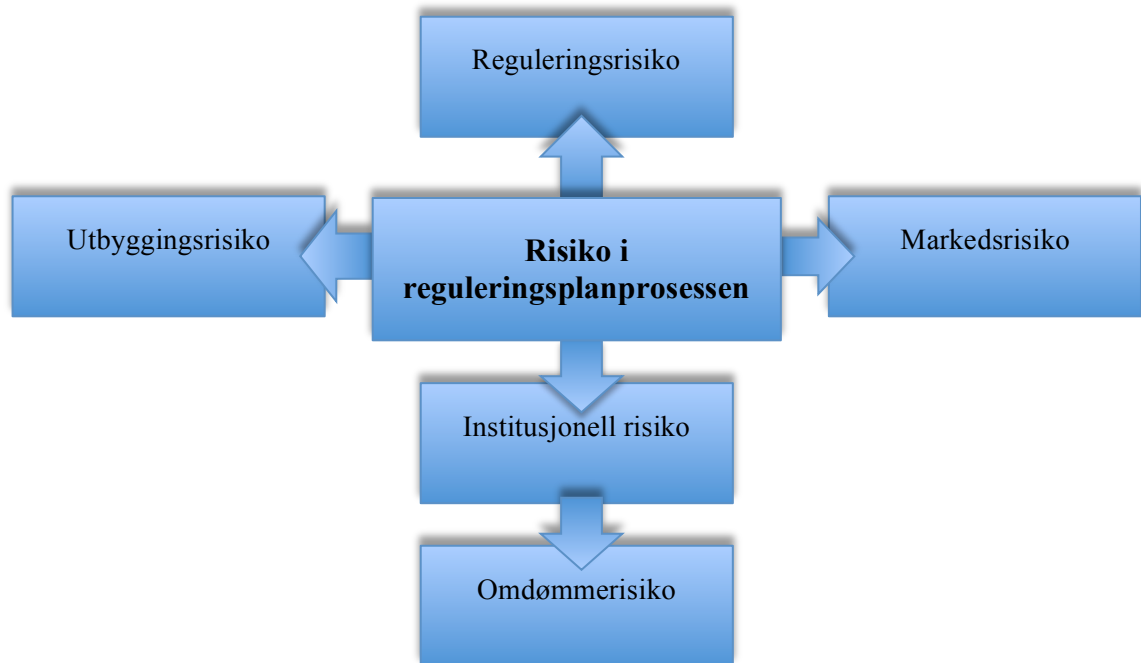
person kan gjøre. En faglig og kompetent person kjenner godt til prosessen i forhold til en som ikke er faglig, og det kan gi andre utfall og utslag av denne prosessen.

2.4.1 Reguleringsrisiko

Begrepet reguleringsrisiko har i dag vokst frem til å bli en betydelig risikofaktor for norske eiendomsutviklere. Som en konsekvens av rolledelingen mellom planmyndigheten og markedsaktørene, samt bolig- og utbyggingspolitikken vi ser i dag, har reguleringsrisikoen blitt mer betydningsfull. Nordahl (2014 s. 140) skriver at *begrepet reguleringsrisiko tar utgangspunkt i at en aktør vil forsøke å maksimere utbyttet, i betydning av å få en beslutning som gir kommersielt optimale rammer.*

Reguleringsrisiko er et begrep som er både positivt og negativt ladet. Nordahl (2014) skriver at opphavet til reguleringsrisikoen er offentlige reguleringsbeslutninger i de ulike overordnende planene som får betydning for enkeltaktørers interesser og prioriteringer. Det betyr at de overordnende planene setter begrensninger og retningslinjer for hvordan eiendomsutvikleren kan få bygge. Med andre ord gir de overordnende planene ulike effekter på reguleringsrisikoen for eiendomsutvikleren, enten i form av større risiko (negative utfall) eller muligheter (positive utfall). Følgelig er det planmyndigheten som danner grunnlaget for reguleringsrisikoen for eiendomsutvikleren. I reguleringssituasjoner vil imidlertid forutsetningene om tilstrekkelig informasjon og tid kun i begrenset grad være tilstede. Videre skriver Nordahl (2014 s. 141) at *reguleringsrisiko relateres til usikkerhet rundt hva som blir utfallet av en reguleringsbeslutning, og til når en beslutning treffes.* Denne reguleringsrisikoen er en viktig risikofaktor i tillegg til markedsrisiko, utbyggingsrisiko, institusjonell risiko og omdømmerisiko. Dette danner grunnlaget for de risikoene jeg ønsker å forklare når jeg kommer inn på reguleringsplan- og byggesaksprosessen, i de to neste avsnittene. Deretter sammenstilles modellene for reguleringsplan- og byggesaksprosessen til en teorimodell som vil brukes i drøftingskapittelet.

2.4.2 Risiko knyttet til reguleringsplanprosessen



Figur 2.5 Risiko i reguleringsplanprosessen

Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007 s. 78) skriver i et *overordnet perspektiv at et møte mellom en offentlig hierarkisk-rasjonell styringsform og markedets pris- og konkurransebaserte koordinering. I beslutningsfasen etableres dialoger mellom representanter for marked og myndighet og i disse dialogene settes disse to koordineringsprinsippene mot hverandre. Faglighet og forutsigbarhet samt kombinasjonen mellom de to hensynene, er sentrale i reguleringsplanprosessen.* Jeg har valgt å lage en figur som presenterer risiki tilknyttet reguleringsplanprosessen. Den tar for seg reguleringsrisiko, markedsrisiko, utbyggingsrisiko, institusjonell risiko og omdømmerisiko. Dette er for å avklare de mest sentrale risikoene knyttet til reguleringsplanprosessen, slik at materialet blir analysert og drøftet på best mulig måte. Det finnes også flere risiki tilknyttet denne prosessen, men jeg velger å se bort i fra disse da det faller utenfor problemstillingen.

Nordahl et. al (2007) skriver at plan- og bygningsloven er utformet fra faglige og demokratiske hensyn og i liten grad er designet i forhold til de økonomiske realitetene i et utbyggingsprosjekt. I følge Nordahl (2006 s. 323-324) *utfører eiendomsutvikleren 20*

av 30 oppgaver knyttet til reguleringsplanprosessen før forslaget sendes til politisk førstegangsbehandling og legges ut for offentlig ettersyn. Inntekter og utgifter tilknyttet utbyggingsprosjekter er nøye kalkulert, og resultatet av reguleringsplan- og byggesaksprosessen er dermed godt planlagt. Det vil med andre ord være av stor økonomisk betydning for eiendomsutvikleren hvordan utfallet av reguleringsplan- og byggesaksprosessen blir.

Reguleringsrisiko kan oppstå under flere omstendigheter. Nordahl (2014 s. 143) skriver at *en eiendomsutvikler ønsker avklaringer om byggelinjer, volum, høyder og eventuelle andre betingelser slik at rammene for prosjektering kan fastlegges, og byggekostnader så vel som inntektsmuligheter kan estimeres.* Dette skal helst være presist og robust, og det skal helst være i havn før investeringene påbegynnes. Videre skriver hun at planmyndighetens syn er en vurdering av reguleringsplanen ut fra hvordan det ferdige prosjektet vil fungere for beboere eller andre brukere av området, og hvordan utbyggingen vil påvirke omgivelsene. Planmyndighetens rolle er ikke å sette usaklige vilkår for godkjenning av prosjekter, men å se det ut i fra et planfaglig syn. Videre skal også reguleringsplanforslag vurderes ut fra et politisk-økonomisk hensyn. En lokalpolitisk myndighet er pålagt å gjøre vurderinger ut fra hvilke konsekvenser det har for de allerede eksisterende og ikke-eksisterende tjenestene. Når boligprosjekter utvikles er det en rekke forhold som tas opp til vurdering, og særlig når det utarbeides nye og reviderte reguleringsplanforslag. Nordahl (2014a) skriver at planmyndighetens vurderinger av utbyggingsforslag derfor gjøres på grunnlag av kommuneplaner og andre styringsdokumenter for å få til en god by- og tjenesteutvikling.

Markedsrisiko kan ses i et økonomisk perspektiv. Det kan først knyttes opp mot tilbuds- og etterspørselssiden. På tilbudssiden er det gjerne andre store eiendomsutviklere som driver innen samme bransje. Etterspørselssiden er brukerne av det eiendomsutviklerne tilbyr. Etterspørselssiden styres dog også av demografiske og makroøkonomiske forhold som flyttemønster, sysselsetting, arbeidsledighet, rentenivå med videre. Det er også viktig å nevne at det fremtidige markedet er vanskelig å forutse, og i løpet av reguleringsplan- og byggesaksprosessen kan markedet endre seg.

Reguleringsplanprosessen er tidkrevende, noe som kan medføre at utenforliggende faktorer får påvirkning på denne. Det kan være at rentenivået stiger, at

kvadratmeterprisen synker ved salg eller utleie, eller prisnivået på ulike råvarer endrer seg. Dette vil igjen gi ringvirkninger i andre markeder som må tilpasse seg det nye markedet. Globale makroøkonomiske trender kan påvirke både i et globalt og lokalt perspektiv, noe vi så under finanskrisen i 2007 da prisnivået på boliger falt som følge av krisen.

Et annet viktig poeng er markedets preferanser til bolig- og leilighetstyper. Eiendomsmarkedets utforming påvirkes av medier, hvor det skrives om både rentenedganger, prisnedganger, utskiftninger og trender. Eksempler på preferanser som kan påvirke både positivt og negativt kan være god beliggenhet, sentrumsnære områder, og små leiligheter med gode romløsninger. Disse preferansene kan endre seg i forhold til markedet, og dette er en risiko som eiendomsutvikleren bør ha i tankene.

Institusjonell risiko oppstår i store og kompliserte byggeprosjekter, og her er det i tillegg større risiko enn i mindre byggeprosjekter. Den institusjonelle risikoen kan styres ut fra hvor omfattende og prestisjefyllt byggeprosjektet er, og om det berører mange aktører. Den bestemmes også ut fra vurderinger av gjeldende reguleringsplaner, samt retningslinjer og bestemmelser som er gitt i overordnende planer. Videre kan større utbyggingsprosjekter føre med seg kompliserte problemstillinger knyttet til byggeteknikk, samt forholdet til planmyndigheten, naboer og andre berørte aktører. I møte med planmyndigheten stilles det enda høyere krav til skjønnsvurderinger med tanke på prosjektets utfall. Kompetansen til saksbehandler er avgjørende for å oppnå en gjennomførbar reguleringsplan- og byggesaksprosess. Det er verdt å nevne at skjønnsutøvelse kan resultere i paradoksale vedtak, da saksbehandler ikke nødvendigvis sitter inne med nok fagkunnskap og relevant erfaring. Det kan også være ulik skjønnsutøvelse av de ulike saksbehandlerne, noe som vil gi forskjellige resultater. Slik skjønnsutøvelse kan også være en kilde til økt risiko og uforutsigbarhet i planprosessen. Det er også viktig å nevne at lover og forskrifter til stadighet blir revidert. Revideringer av eksisterende lover og forskrifter skjer ikke over natten, men er omfattende og kan direkte knyttes til risiko med tanke på vurderinger og skjønnsvurderinger av disse.

Rørvik (2007) skriver at omdømmehåndtering kan defineres som hvem en er som organisasjon, hva en er og hva en står for, slik at omgivelsenes tillit og oppfatninger av organisasjonen styrkes. Her kan **omdømmerisiko** knyttes opp mot

omdømmehåndtering. Omdømmerisikoen kan ses i forhold til fagkompetansen kommunen besitter, de fylkeskommunale, de statlige sektormyndigheter og departementer.

Et positivt omdømme gir flere fordeler for en planmyndighet. Johannessen, Olaisen & Olsen (2008) nevner følgende fordeler som særs viktige for et positivt omdømme:

- Det forbedrer det økonomiske resultatet.
- Det øker forventningene - som igjen fremmer prestasjonene.
- Det skaper lettere tilgang til nettverk.
- Det påvirker kulturen positivt og vi får dermed en vinnerkultur.
- Det tiltrekker seg viktig og god kompetanse.
- Det gjør det lettere å beholde nøkkelpersoner.

Dette er med på å opprettholde det positive omdømmet de har hos eiendomsutvikleren, naboer og andre berørte, som i ulik grad er avhengig av planmyndighetens kompetanse. Det positive omdømmet gjør arbeidet lettere gjennomførbart.

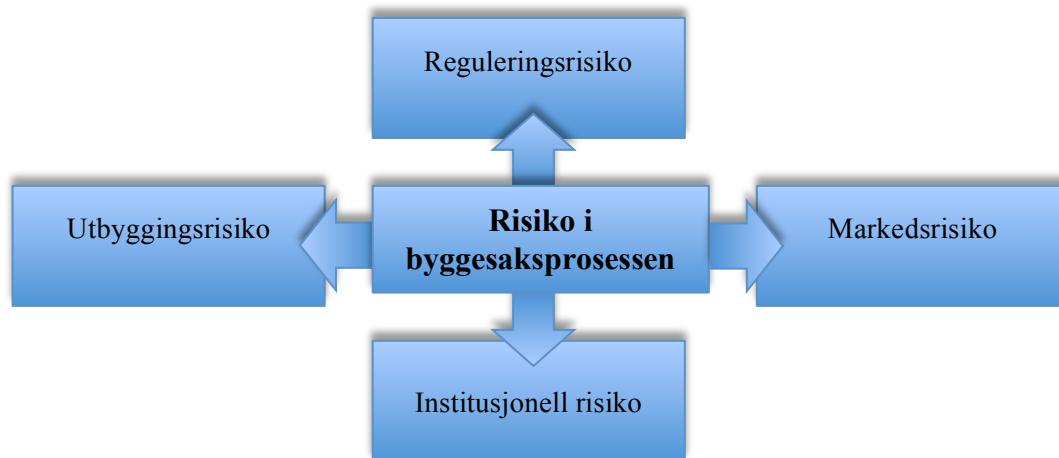
Utbyggingsrisiko knyttes til selve gjennomføringen av bygge- og anleggsarbeidene, samt grunnforholdene på tomten. Under utbyggingsrisikoen kan det oppstå ulike problemstillinger vedrørende byggetomten. Disse kan dreie seg om fornminner, forurensninger, dyrearter og lignende. I en slik situasjon vil flere lover inntre, og bli en del av risikoen til reguleringsplanprosessen. Lovgrunnlaget for disse typiske problemstillingene finner vi i henholdsvis kulturminneloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven. Disse lovene har hjemmel⁹ til å stoppe et utbyggingsprosjekt. Miljøforhold i transformasjonsprosjekter er noe som også må tas på alvor. Ofte ser en tomter som har vært brukt til industri hvor miljøgiftig avfall har blitt deponert på tomten. Forurensningsloven pålegger i dette tilfellet forurenseren å rydde opp i tidligere forurensning, men risikoen for økt tidsbruk med tanke på opprydninger er fortsatt tilstede for eiendomsutvikleren. Likevel er det ofte slik at denne forurenseren har gått konkurs eller under andre omstendigheter blitt oppløst, og dermed faller risikoen på hjemmelshaver av eiendommen¹⁰. Videre vil også en avklaring av rekkefølgebestemmelser ha betydning for prosjektets tidsforløp, og det vil i mange

⁹ Jf. forurensningsloven § 18 og § 3 i kulturminneloven.

¹⁰ Jf. forurensningsloven § 55.

tilfeller lønne seg å ha en god dialog med planmyndigheten, samt god kjennskap til eksisterende datamaterialer. Med datamaterialer menes plandokumenter som er utarbeidet av planmyndigheten for kommuneområdet. Til slutt er det viktig å nevne at naboforhold kan skape utbyggingsrisiko for prosjektet, spesielt hvis det oppstår støy når utbyggingen starter. Disse forholdene tas opp i de privatrettslige og den offentligrettslige retten.

2.4.3 Risiko knyttet til byggesaksprosessen



Figur 2.6 Risiko i byggesaksprosessen

Reguleringsrisiko som knytter seg til byggesaksprosessen er ikke uten videre en smertefri prosess. Det blir også i byggesaksprosessen utarbeidet en rekke analyser og beregninger knyttet til den økonomiske og bygningsmessige delen av prosjektet. Arealbruk har stor betydning i dette tilfellet. Vi ser at det finnes en rekke lovfestede arealkategorier¹¹ som i mange tilfeller må tas hensyn til. I disse angis hovedformålet med arealbruken av området, og om nødvendig en klargjøring av bestemmelser og vilkår for bruk og vern av arealene, jf. § 11-9 til 11-11 i plan- og bygningsloven. Like viktig er reguleringsplanbestemmelser som tilknyttes transformasjonstomten og området.

Videre finnes det også en rekke avklaringer som eiendomsutvikleren må gjøre for å få godkjent rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Eiendomsutvikleren må blant annet

¹¹ Jf. plan- og bygningsloven § 11-7.

kontakte arbeidstilsynet, gitt i medhold av § 18-9 at første ledd i arbeidsmiljøloven at *den som vil oppføre bygning eller utføre bygningsmessige arbeid som er melde- eller søknadspliktig etter plan- og bygningsloven og som skal brukes til virksomhet som går inn under denne lov, har plikt til å innhente Arbeidstilsynets samtykke på forhånd.* I dette tilfellet kan ikke igangsettingstillatelse til byggearbeider gis av planmyndigheten før samtykke er innhentet fra Arbeidstilsynet, jf. § 21-5 i plan- og bygningsloven.

Det er viktig å nevne grad av utnyttning som er en avgjørende faktor for eiendomsutvikleren. Ut fra hvor stor utnyttelse av tomten eiendomsutvikleren ønsker, så setter planmyndigheten begrensninger i form av maks utnyttelsesgrad av transformasjonstomten. Det kan også i disse tilfellene oppstå uenigheter om hvordan utnyttelsesgraden er definert, og på mange måter kan det oppstå diskusjoner om hvorvidt utnyttelsesgraden blir tolket riktig eller ei. Videre kan rekkefølgebestemmelser forklare en del problematiske forhold som må klargjøres før byggeprosessen starter. Det vil være forhold som adkomst til tomten, vann og avløp, samt andre vesentlige tiltak¹². Dette kan resultere i vesentlig store kostnader, noe som i de fleste tilfeller må finansieres av eiendomsutvikleren. Etter ferdigstillelse av de pliktige tiltakene som eiendomsutvikleren må iverksette, vil teknisk drift hos planmyndigheten ta over fremtidig vedlikehold av tiltakene. Til slutt er det viktig å nevne at det er mulig å søke om dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan og tilhørende reguleringsbestemmelser. Dispensasjon er hjemlet i kapittel 19, §§ 19-1 til 19-4 i plan- og bygningsloven. Dette kan også være en risiko som vil påvirke prosjektet og gi ulike utfall både på en positiv og negativ måte.

Institusjonell risiko har mye til felles med den risikoen som jeg knyttet opp mot reguleringsplanprosessen. Her går det på et enda mer detaljert nivå, nærmere sagt saksbehandler i den gitte byggesaken. Videre kan det også knyttes opp mot ulike forskrifter som i større eller mindre grad påvirker byggesaksprosessen. Dette vil være alt fra nye lovforslag, revideringer, og krav, til den faglige dyktigheten saksbehandler besitter, samt beslutningsgrunnlaget og beslutningsdyktigheten til planutvalget hos planmyndigheten.

¹² Jf. plan- og bygningsloven §§ 27-1 til 27-6.

Det er viktig å skille mellom den institusjonelle risikoen og reguleringsrisikoen, og dermed også enkeltvedtak og forskrifter. Begge risikoene er avgjørende for rettigheter og plikter. Vedtak og enkeltvedtak retter seg mot en enkelt aktør som søker om et tiltak¹³ som krever søknad og tillatelse, og det er reguleringsrisiko.

Utbyggingsrisikoen kan være forutsigbar hvis eiendomsutvikleren gjør gode beregninger og analyser av transformasjonstomten. Det oppstår likevel mange forhold underveis som eiendomsutvikleren ikke klarer å fange opp.

Byggepotensialet for området

- Her kan potensialet for transformasjonstomten beskrives; hvor attraktiv beliggenheten er, og hvor attraktivt området rundt er i forhold til ulike tjenester som kommer brukerne til gode. Er det snakk om sentrumsnære områder er det vanskelig å tenke seg at det ikke finnes butikker og andre nødvendige tjenester i nærområdet. Denne nærheten gjør området svært attraktivt.

Miljøtekniske undersøkelser og tiltaksplaner

- Transformasjonsområder og transformasjonstomter er ofte forbundet med mye forurensing i grunnen. Dette gjør prosessen og utviklingen mer kostbar, og det gjør også noe med tidsaspektet til prosjektet. Det må utarbeides rapporter der analyser av grunnforhold dokumenteres. Dersom det finnes forurensningsstoffer og farlig miljøavfall i grunnen skal dette fraktes bort i henhold til gjeldende forskrifter¹⁴.

Tekniske anlegg

- Vi ser i større grad at tomter ligger i områder med konsesjon for fjernvarme. Det betyr at det er tilknytningsplikt¹⁵ i forhold til dette, og det må inngås en klar avtale om hvordan dette skal løses før en rammesøknad blir godkjent. Det er også andre tekniske anlegg som må kobles på slike større eiendomsutviklingsprosjekter.

¹³ Jf. plan- og bygningsloven § 20-1.

¹⁴ Forskrift om begrensnig av forurensning (Forurensningsforskriften)

Kilde: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-931/KAPITTEL_1-2

¹⁵ I Meld. St. 28 (2011-2012) ble det pekt på at planmyndigheten har et viktig ansvar når det gjelder å vurdere fordeler og ulemper ved bruk av regelverket for tilknytningsplikt for fjernvarme som oppvarmingsløsning i bygg. Dette blir innlemmet i de overordnede planene til planmyndigheten og plikter ethvert større byggetiltak- og anleggstilltak en tilknytningsplikt til fjernvarme hvis det ligger innenfor et konsesjonsområde.

Branntekniske skisser/løsninger for utbyggingsområdet

- Disse branntekniske skissene som utarbeides for prosjektet er i henhold til forskrift om tekniske krav til byggverk (2010) . Helt overordnet beskriver denne branntekniske skissen sikkerheten rundt en eventuell brann; tiltak for å påvirke rømningstider og redningstider, samt tilrettelegging for rednings- og brannmannskaper.

TEK 10

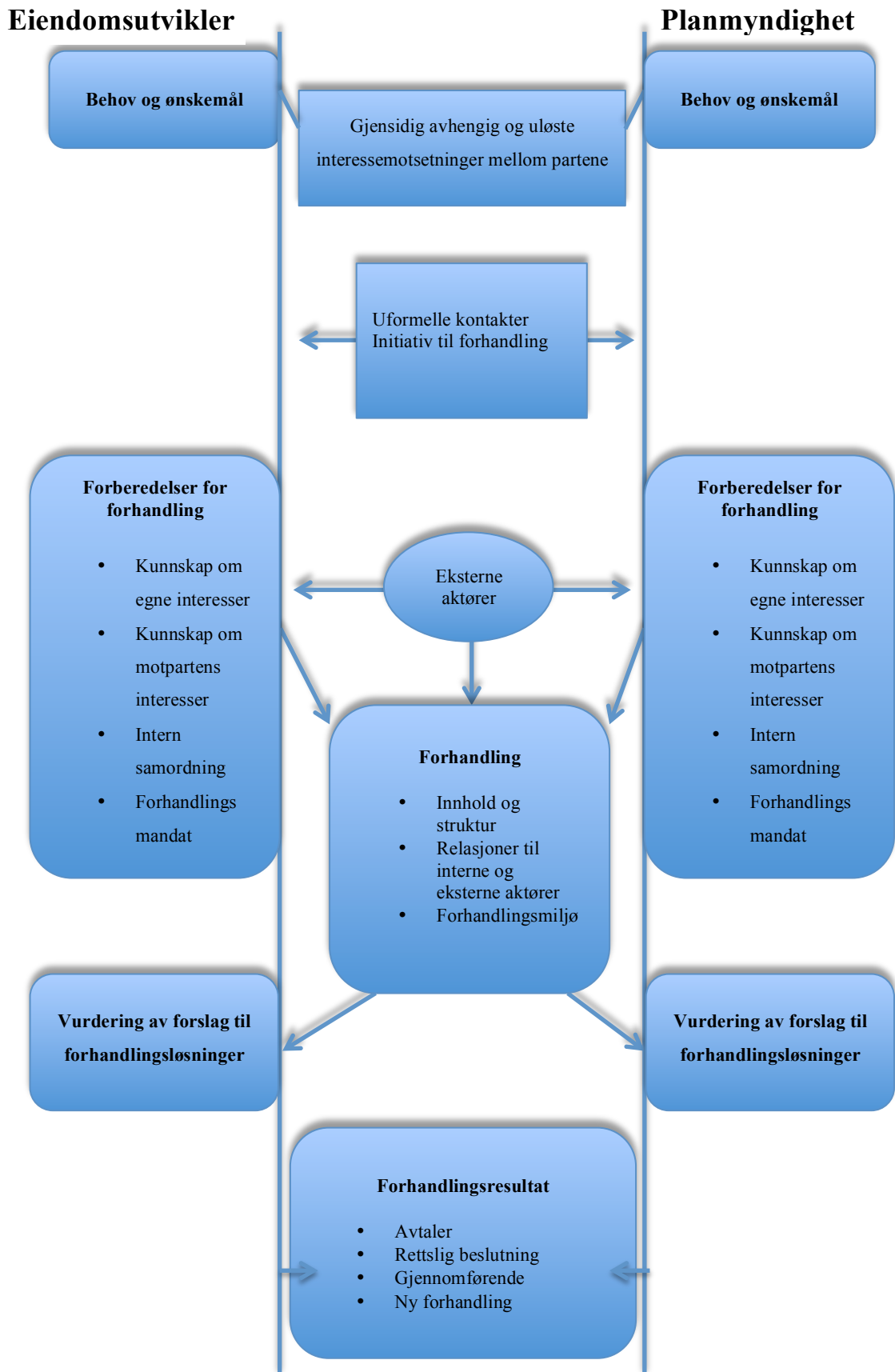
- I følge § 1-1 i forskrift om tekniske krav til byggverk (2010) skal den *sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi.*

Dette er en veiledende liste og den er ikke utfyllende i sin helhet. I presentasjonen av caseområdet vil jeg konkret gå inn på hvert enkelt moment som påvirker tidsaspektet, samt krav til utredninger av ulike tiltak på transformasjonstomten. Utfyllende bestemmelser og retningslinjer for dette finnes i reguleringsbestemmelsene til caseområdet jeg skal ta for meg. I dette kapittelet vil det utføres en nærmere undersøkelse av de ulike momentene som må ligge til grunn for at en rammesøknad og igangsettingstillatelse skal kunne gis.

2.5 Forhandlingsteori

I reguleringsplan- og byggesaksprosessen er forhandling en forutsetning for å komme frem til en godkjenning fra planmyndigheten. Cars (1992 s. 52) skriver at *tilnærmingen til forhandlingen har betydning i flere tilfeller. Den kan direkte påvirke forhandlingens struktur, gjennomførbarhet og utfall. Den kan også ha betydning for fremtidige relasjoner og kommende forhandlinger.* Cars (1992 s. 52) jf. Fisher & Ury (1981) hevder at hver forhandlingsmetode, ikke minst ut ifra planleggingssynsvinkel, må bedømmes objektivt ut ifra tre kriterier:

1. *Den bør lede til en fornuftig avtale hvis det er mulig.*
2. *Den bør være effektiv.*
3. *Den bør forbedre, og hvert fall ikke forverre relasjonen, mellom aktørene.*



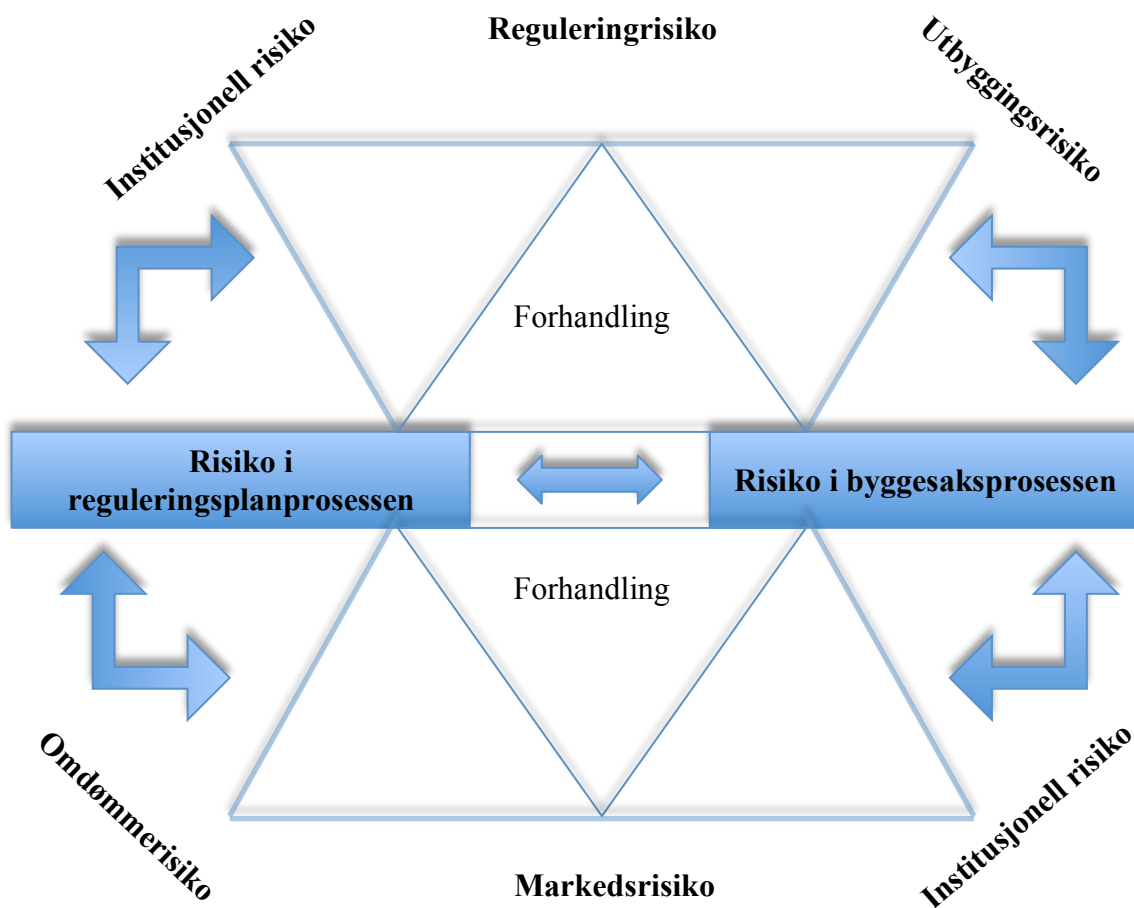
Figur 2.7 Skjematisk fremstilling av forhandlingsmomentene i beslutningsprosessen
(Kilde: Cars 1992 s. 51)

Cars (1992) skriver at det handler om å *analysere ens egen situasjon med respekt for hvordan problemet innvirker, og hvilke tiltak som er nødvendig for å etterkomme den forandringen som er ønskelig. Problemformulering er også viktig med respekt for relasjonen til motparten. En part med dårlig kunnskap om den andre partens problemformulering, eller med forutinntatte oppfatninger av den andre, kan lede til at forhandlingene havner i en blindgate.* Cars (1992 s. 58) jf. Carpenter & Kennedy (1988) illustrerte dette problemet ved hjelp av en historie om noen planleggere som ikke kunne forstå hvorfor innvandrere i et område motsatte seg et planlagt kontorlokale. De utledet et sammendrag av dette problemet og skriver følgende: *”Time invested in understanding the situation pays off in increased productivity when the parties meet to resolve their differences. An up-front preparation enables the parties to reach an agreement more efficiently and avoid traps caused by not understanding the substance of the problem or the sensitive dynamics of the controversy”.*

Kunnskap og en riktig form for bedømming av problemformulering, og hvordan motparten oppfatter ting utgjør fundamentale forutsetninger for den videre forhandlingsaktiviteten. Cars (1992) skriver at sjansen for et fordelaktig utfall av forhandlingsprosessen kan forsterkes ved å studere motpartens tidligere forhandlingsoppførsel. Planmyndighetens historie gir ofte et godt bilde av hvordan de forhandlingssituasjoner vil bli i fremtiden. En ytterligere faktor kan være å sette seg inn i motpartens rolle. Det kan være en idé å merke seg motpartens oppførsel og væremåte inn mot en planprosess for å danne seg et bilde av hvordan han videre vil oppføre seg. Denne kunnskapen kan søkes gjennom for eksempel dokumenter eller utredninger. Forhandlingsteori er en meget spennende teori som det finnes mye litteratur på. Oppsummert vil figur 2.7 beskrive forhandlingsteori tilknyttet reguleringsplan- og byggesaksprosess godt. Denne figuren er dermed et godt bidrag for videre tolkning og tankegang vedrørende forhandlingsprosessene når jeg i de neste kapitlene vil gå inn på empiri og drøfting.

2.6 Analysemodell

Her vil jeg presentere analysemodellen til avhandlingen. Denne danner grunnlaget for mine hoved- og underproblemstillinger. Siden jeg skal ta for meg reguleringsrisiko i reguleringsplan- og byggesaksprosessen vil jeg ta for meg de risiki som tidligere er blitt presentert. Forhandlingen er også viktig i disse prosessene.



Figur 2.8 Analysemodellen

Pilene gir uttrykk gjensidighet. Pilen ovenfor risiko i reguleringsplanprosessen blir for eksempel igjen påvirket av den institusjonelle risikoen og reguleringsrisiko inn mot forhandlingene, og videre mot utbyggingsrisikoen. Med andre ord er dette samspillet nært knyttet opp mot alle overnevnte risiki, med unntak av omdømmerisikoen som jeg tidligere beskrev kun oppstod i reguleringsplanprosessen. Omdømmerisikoen kan også komme til syne under byggesaksprosessen, men dette har jeg valgt å se bort i fra i denne avhandlingen. En stor betydning for modellen er forhandlingsprosessen hvor du kan se at forhandling er sentralt plassert for å vise hvor viktig dette er under begge prosessene.

Det er viktig å få frem at reguleringsplanprosessen er nevnt først fordi denne prosessen starter før byggesaksprosessen.

I denne analysemodellen ønsker jeg å belyse reguleringsplan- og byggesaksprosessen med de tilhørende risiki. I tillegg er forhandlingsgrunnleggende forhold behandlet sentralt i modellen nærmest som en forutsetning for slike prosesser mot planmyndigheten. Denne analysemodellen kunne ha vært utvidet med flere risiki og andre faktorer, men dette ville gått utover avhandlingens problemstillinger. I tillegg ville dette blitt noe overflødig da informasjon og dokumenter ikke kommer like godt frem. Jeg har derfor valgt å avgrense avhandlingens analysemodell til slik den er presentert i figur 2.8.

Forutsetningene som former analysemodellen:

1. Reguleringsrisiko kan knyttes både til reguleringsplan- og byggesaksprosessen, da disse kan være både krevende og ta lang tid. Videre kan reguleringsrisikoen skape ulike utfall som i positiv og negativ retning vil påvirke prosjektet til eiendomsutvikleren. Det vil også oppstå andre risiki under begge prosessene, noe som igjen kan gi ulike resultater i forhold til de innledende forutsetningene.
2. Det forutsettes at forhandling fører til endring eller verdiskaping på en eller annen måte. Uten forhandling skjer det ingenting av betydning i favør eiendomsutvikleren, men er heller en prosess hvor planmyndigheten påvirkes av egne visjoner og ikke av privatinitierte forslag. Forhandling er derfor satt i sentrum på begge sider av analysemodellen.
3. Kjernen i risikoen er at de kan oppstå både forventet og uforventet. Dette har sammenheng med forhandlingsprosessen og hvordan eiendomsutvikleren legger opp dette. Jo bedre forhandlingen går, desto bedre er eiendomsutvikleren forberedt. En godt forberedt eiendomsutvikler vil få et bedre resultat av en prosess enn en som ikke er forberedt.

Kapittel 3 – Formelle institusjonelle rammer

I dette kapitlet vil jeg beskrive formålet med å ha en plan- og bygningslov, diskutere hvordan kommunens vurderingsgrunnlag er i forhold til nye tiltak, samt presentere de formelle spillereglene for reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Fremstillingen i kapittel 3 tar utgangspunkt i Pedersen et.al (2010) og baserer seg på paragrafer hjemlet i plan- og bygningsloven.

3.1 Formålet

3.1.1 Bærekraftig utvikling

I følge Plan- og bygningsloven (2008) § 1-1 skal *loven fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Videre står det at planleggingen etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, samt danne grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.*

Byggesaksbehandlingen skal etter loven sikre at tiltak står i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Loven er med andre ord en vakthund for samfunnet og fremtidige generasjoner, i den forstand at tiltak og andre endringer som berøres av plan- og bygningsloven blir nøye vurdert før de blir satt ut i livet.

3.1.2 Universell utforming

I Plan- og bygningsloven (2008) § 1-1 femte ledd står det *at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår, og estetisk utforming av omgivelsene.* Videre henviser den universelle utformingen til § 12-7 nr. 4 hvor paragrafen hjemler reguleringsbestemmelser om universell utforming, og under byggesaksbehandlingen hjemler § 29-3 krav om universell utforming. En enda nærmere beskrivelse av universell utforming finnes i forskrift om tekniske krav til byggverk.

3.1.3 Estetisk utforming av omgivelsene

I Plan- og bygningsloven (2008) står det i § 1-1 femte ledd at *det i planleggingen og i kravene til det enkelte byggetiltak skal tas hensyn til estetisk utforming av omgivelsene.* I forarbeidene ot.prp. nr. 32 (2007-2008 s. 172) er det fremhevet betydningen av at både

den enkelte bygning, bo- og bymiljøer, og selve steds- og landskapsformingen er preget av en ambisjon om å skape eller beholde noe som er vakkert i seg selv, og i forhold til omgivelsene. Videre kan det gis generelle kommuneplanbestemmelser etter § 11-9 nr. 6 og reguleringsbestemmelser etter § 12-7 nr. 3 om miljøkvalitet i planområdet. Det kan også gis bestemmelser om visuelle kvaliteter til tiltaket, noe som er hjemlet i § 29-2.

3.1.4 Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning

I formålsparagrafen til Plan- og bygningsloven (2008) i § 1-1 fjerde ledd fremhever viktige prosessuelle hensyn som skal ivaretas både ved utarbeidelse av planer og når det treffes vedtak. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008 s. 171) skriver at *planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*. Med åpenhet menes det at det skal være synlig og kjent for de berørte, inklusiv allmennheten. De skal videre ha adgang til å sette seg inn i grunnlaget for planvedtakene, og være medvirkende i prosessen med sine synspunkter. Det er også viktig å nevne at vesentlige virkninger av planforslag skal utredes og beskrives nærmere, etter pbl. § 4-2 om planbeskrivelse og konsekvensutredning. Når det er snakk om forutsigbarhet ligger det i spillereglene at planprosessen skal følges, og at planen følges av alle berørte når den er vedtatt. Det betyr ikke at et vedtak ikke skal kunne endres, men at det skapes tillit til at vedtak som er fattet blir håndhevet og ikke fravikes vilkårlig.

3.2 Kommunens vurderingsgrunnlag ved nye tiltak

Pedersen et. al (2010) skriver at et større bygge- og anleggstiltak ikke er nærmere definert i plan- og bygningsloven. Avgjørelsen må treffes skjønnsmessig ut fra tiltakets størrelse og ut fra hvor følsomt området vil være. Ot. prp. nr. 51 (1987-1988 s. 53) skriver følgende: *Hovedkriteriet for reguleringsplikten må være om tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø, eller utløse behov for andre tiltak med videre som samlet kan gi større virkninger. Dette kriteriet må kombineres med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før endelig beslutning om tiltakets gjennomføring treffes. Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplanplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men som plasseres i "sårbare" områder utløse reguleringsplanplikt. Slike "sårbare" områder vil for eksempel være områder med*

særlig verdifull kultur- eller naturlandskap, områder som av bevaringsverdig bebyggelse eller som på annen måte har særlig vernekarakter.

Selv om det ikke er snakk om et bygge- eller anleggstiltak, kan krav om reguleringsplan etter en konkret vurdering av de stedlige forhold likevel følge av bestemmelser etter pbl. §§ 11-9 nr. 1 og 11-11 nr. 2 i kommuneplanens arealdel.

3.3 Formelle spilleregler

Videre skriver Røsnes (2014) har definert at spillereglene er en institusjon som danner grunnlaget for aktørenes handlinger og reaksjoner. De praktiske oppgavene som skal utføres, koordineres med offentlige spilleregler for utførelse av oppgaver og for styring av eiendomsutviklingen. Røsnes (2014) sier videre at spilleregler er aktører og berørte som forholder seg til hverandre, hvilke tiltak som kommer til offentlig behandling, og hvilke vilkår som blir satt for.

	Hovedansvar		
	Ansvarlig søker	Planmyndigheten	
Oppstart	x		<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeid med andre offentlige aktører • Medvirkning fra konsulentbedrifter som bistår eiendomsutvikler.
Planprogram	x		
Utarbeiding av plan	x		
Planforslag	x		
Behandling		x	

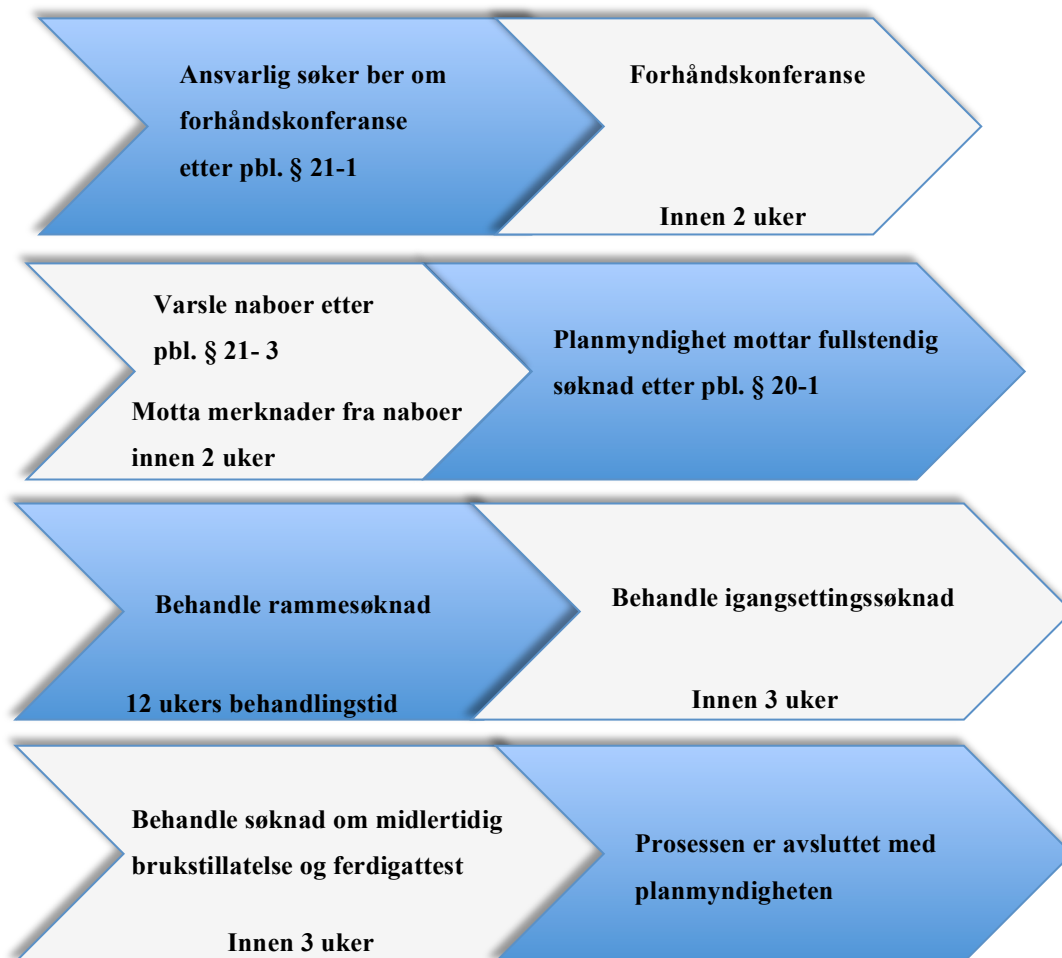
Figur 3.1 Ansvarsfordeling i reguleringsplan- og byggesaksprosessen (Kilde: Trondheim kommune 2015)

Figur 3.1 viser den typiske ansvarsfordelingen som forløper under reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Her ser vi at hovedtyngden av ansvaret ligger hos ansvarlig søker. Videre ut i prosessen kommer det flere medvirkende aktører inn.



Figur 3.2 Formelle spilleregler i reguleringsplanprosessen

Ansvarlig søker må bestille et oppstartsmøte, hvor ventetiden ligger på rundt 5 uker. Etter oppstartsmøtet skal ansvarlig søker kunngjøre i aviser og lignende at planarbeider skal starte. Når ansvarlig søker har utarbeidet planutkastet sendes det til behandling i det politiske utvalget hos planmyndigheten, hvor det er 12 ukers behandlingstid. Når dette er blitt gjort legges det ut til høring og offentlig ettersyn, hvor fristen er på 6-7 uker. Dersom det har kommet merknader eller innsigelser til planen må ansvarlig søker bearbeide denne. I et slikt tilfelle blir det en ny runde hos det politiske utvalget hvor de har en frist på 10 uker. Når den er ferdig behandlet av det politiske utvalget hos planmyndigheten blir den godkjent og det blir fattet et vedtak.



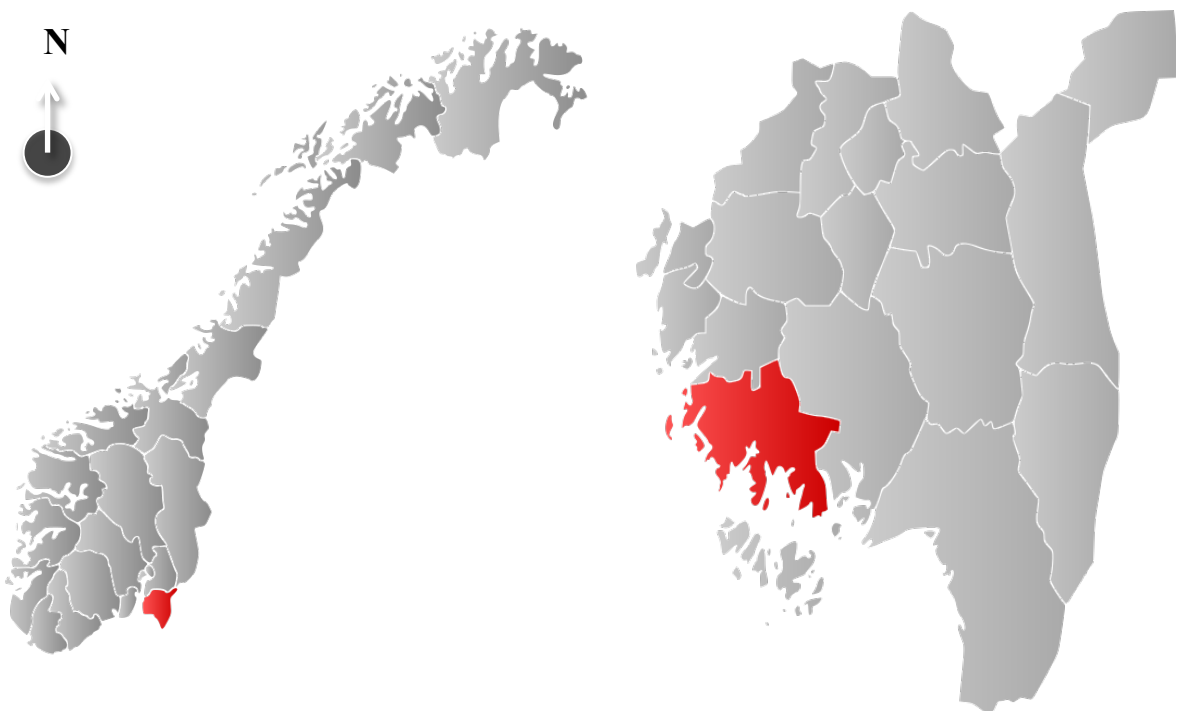
Figur 3.3 Formelle spilleregler i byggesaksprosessen

Ansvarlig søker ber om forhåndskonferanse hos planmyndigheten. Planmyndigheten har en to ukers frist til å avholde forhåndskonferansen. Når dette er gjort må ansvarlig søker sende ut nabovarsler, hvor fristen for å komme med merknader er på to uker. Deretter må ansvarlig søker ha laget en fullstendig søknad, altså en behandling av rammesøknaden, som planmyndigheten videre har tolv ukers frist på å behandle. Foreligger det dispensasjon i rammesøknaden gjelder ikke tolv ukers fristen. Det er ingen frist på dispensasjonssøknader. Når behandling og godkjenning av rammesøknad er fullført kan det søkes om igangsetting av bygging. Planmyndigheten har en tre ukers frist på å behandle denne søknaden. Når byggetiltaket nærmer seg ferdigstilling kan den ansvarlige søker sende søknad om midlertid brukstillatelse og ferdigattest. Denne har planmyndigheten tre ukers frist på å behandle. Når denne er godkjent anses byggesaksprosessen med planmyndigheten som avsluttet.

Kapittel 4 - Empiri - Casestudie av Værste Brygge

4.1 Om Fredrikstad

Fredrikstad har sitt navn etter grunnleggeren Kong Frederik II, og var for øvrig den første byen i Norge som fikk navnet etter en konge. Byen ble grunnlagt ved kongelig dekret¹⁶ 12. september 1567. Navnet Fredrikstad ble nevnt for første gang i et kongebrev fra 6. februar 1569. Per 1. januar 2015 har Fredrikstad kommune et innbyggertall på 78 159, og har hatt en stigning på 0,7 % fra 2014. Arealet er på 287 km²¹⁷.



Figur 4.1 Norgeskartet med Østfold i merket område

(Kilde: Wikipedia 2006)

Figur 4.2 Oversiktskart over Østfold med Fredrikstad i merket område

(Kilde: Wikipedia 2007)

¹⁶ Det kan forklares med at det er et brev eller en fullmakt.

¹⁷ Kilde: <https://snl.no/Fredrikstad>

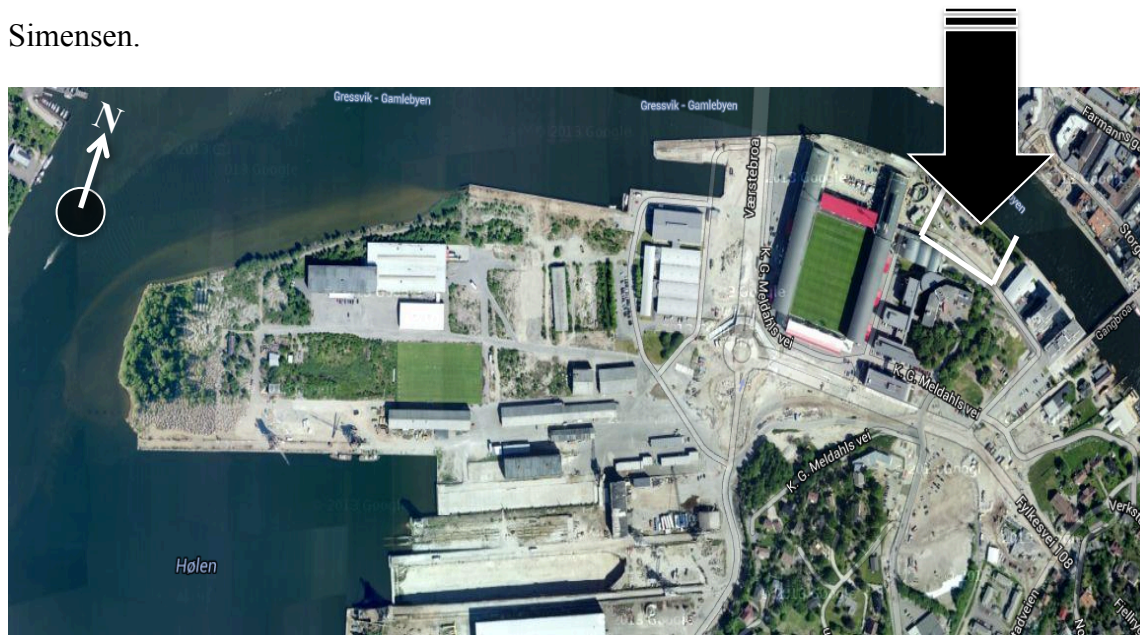


Figur 4.3 Oversiktskart over Fredrikstad kommune (Pilen viser caseområdet)
(Kilde: Fredrikstad kommune 2015)

I den østre delen av Fredrikstad finner vi Fredrikstad festning, ofte omtalt som Gamlebyen. Den ble grunnlagt 12. september i 1567, og er den eldste delen av Fredrikstad. Gamlebyen regnes som Norges første renessanseby, og er en av de best bevarte festningsbyene i Nord-Europa. Sør for Gamlebyen finner vi Øra industriområde. Her er det store industrier som produserer både råvarematerialer og fabrikata som selges både innenlands og utenlands. I det neste underkapittelet vil jeg presentere case-området nærmere, og sette de viktige og historiske begivenhetene på kartet. Dette vil danne et godt bilde av historien bak områdets utvikling

4.2 Om caseområdet

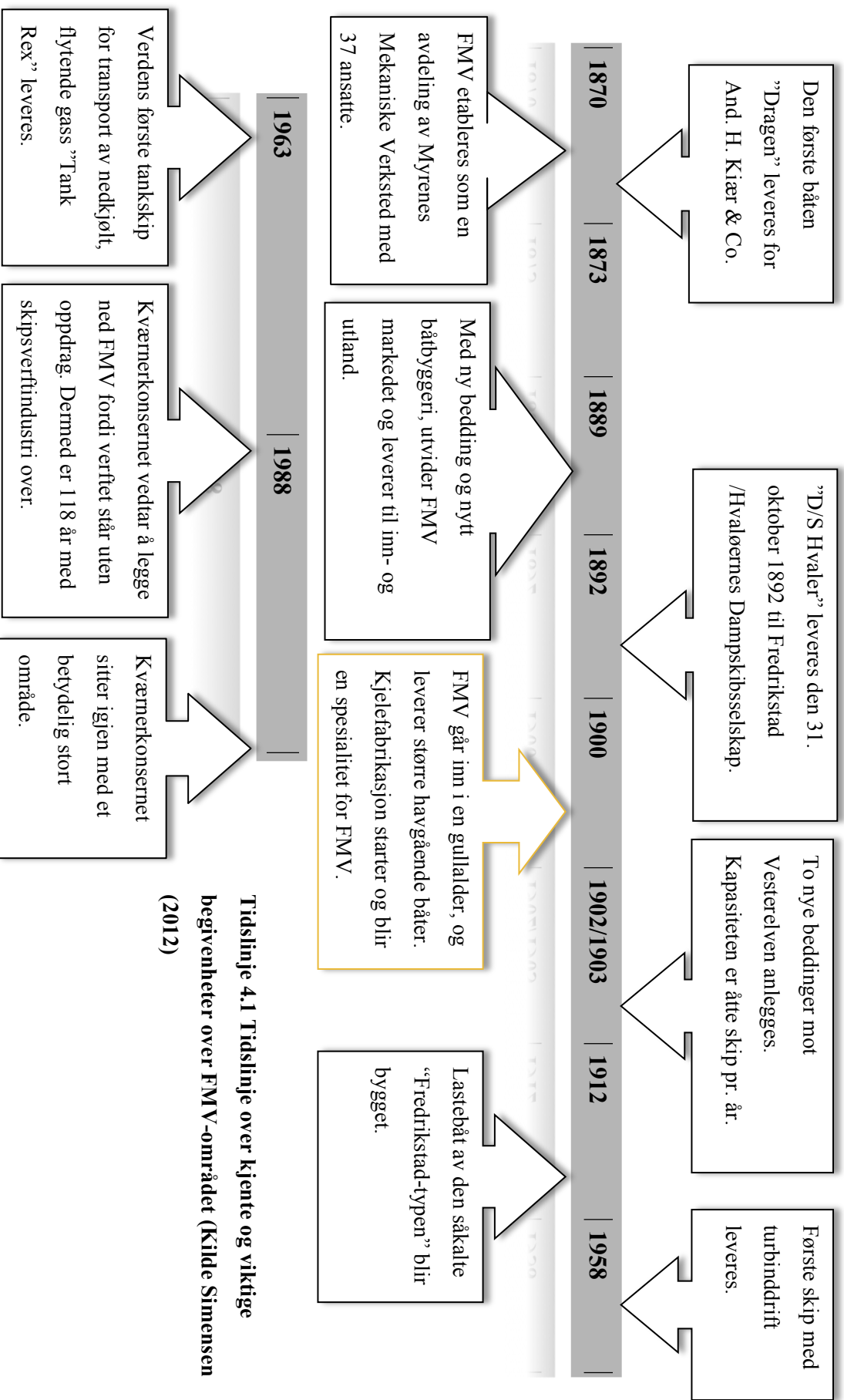
I dette underkapittelet vil jeg presentere litt av historien til området og videre komme inn på caset jeg har valgt å studere. Pilen viser hvor caseområdet befinner seg, og det er her det kommer boligblokker. Det er totalt tre boligblokker som skal bygges på transformasjonstomten. Historien om Værsteområdet (Fredrikstad mekaniske verksted) tar utgangspunkt i boken «FMV - fra skipsbygging til byutvikling» skrevet av Jens O. Simensen.



Figur 4.4 Oversiktskart over FMV-området hvor merket område er caseområdet
(Kilde: Google Maps 2015)

4.2.1 Litt historie om området

På neste side vil det bli presentert en tidslinje over viktige datoer og milepæler for Værsteområdet. Det hele startet i 1870 med industrietablering på den store tomten. Et lite stykke skipsverfthistorie er presentert på neste side for å gi et inntrykk av hvorfor området har fått den verdien den har i dag. Området har forandret seg mye siden den tid, men i følge planer for området skal mye bevares og vernes.



Tidslinje 4.1 Tidslinje over kjente og viktige begivenheter over FMV-området (Kilde Simensen (2012))

4.2.2 FMV – etter industrialderen

Dette underkapittelet har sitt utgangspunkt i boken til Simensen (2012, s. 154 -155). Det var Petter Fredriksen fra Multi AS/Fredriksborg AS, med bistand fra tidligere banksjef i DnB, Øyvind Aspeng, som utviklet idéen om å utvikle FMV til et moderne byområde. Det gamle Fredrikstad Mekaniske Verksted fikk i den forbindelse et nyere preg på navnet, nemlig ”Værsteområdet”. Dette kommer av at verksted på Fredrikstad-dialekt uttales ”værste”, og navnet har sitt opphav i alle de verkstedene som lå på området.

Fredriksen og Aspeng så potensialet for Værsteområdet. De tenkte at utviklingen burde spesifiseres til å angå næringsvirksomhet, utdanning og bolig. Fredriksen satte sammen en privat investorgruppe basert på relasjoner og nettverk, med ønske om investorer med langsiktige planer og god kjemi. Med dette som grunnlag inviterte Fredriksen, med Jon Brynildsen (eier av Brynildgruppen), InterConsult AS (tidligere Østlandskonsulent), Yngvar Bøckmann AS (senere Bøckmann Eiendom AS) og Fredriksborg Eiendom AS.

Aspeng og Fredriksen tenkte tanken å invitere kommunen med på laget, og kontaktet derfor daværende ordfører Svein Roald Hansen og rådmann Thorleif Gjellebæk. Aspeng og Fredriksen stilte spørsmålet om hvilken rolle kommunen skulle ha for Værsteområdet. Det ble etter hvert avgjort at kommunen ikke kunne ha en for aktiv og direkte rolle i planleggingen på eiendomsutviklersiden. Hansen og Gjellebæk kom derfor på idéen å innlede et samarbeid med et av kommunens selskaper. De kom frem til at Fredrikstad Energi var det riktige instrumentet. De tilbød seg å bidra til finansieringen ved å ta en forholdsmessig større andel av det ansvarlige lånet. Den totale rammen for Fredrikstad energi-engasjementet ble av styret satt til inntil 40 millioner kroner.

Etter at investorgruppen var etablert startet jobben med å få kjøpt ut FMV fra Kværnerkonsernet. Det var Petter Fredriksen og Sigbjørn Moe (Bøckmann Eiendom AS) som utgjorde investorenes forhandlingsutvalg. I den første omgang var det uaktuelt for Kværnerkonsernet å legge ut FMV for salg, men én dag, via kanaler fra investorgruppen, fikk de tips om at det kanskje var grunnlag for nye forhandlinger.

Kværnerkonsernet sa ja til nye forhandlinger, og etter dette gikk det fort. Utfordringen ble nå å få laget en pakke på kort tid. Gjennom mangfoldige samtaler klarte de å komme frem til en løsning. Avtalen med Kværnerkonsernet kunne skrives og eiersitsen ble:

- 31,25 % Fredrikstad Energiverk AS
- 25 % Fredriksborg AS
- 15 % Jon Brynildsen
- 10 % Yngvar Bøckmann AS
- 12,5 % DnB E-kap. Divisjon
- 6,25 % InterConsult Group AS

Den totale aksjekapitalen var på 9 millioner kroner, og selskapets totale egenfinansiering på 55 millioner kroner. Det nye selskapet skulle ikke drive med høye driftskostnader. De hadde en klar ambisjon om at kostnadene skulle ned. Opprinnelig var hele området på cirka 800 mål lagt ut for salg. Eiergruppa åpnet for å selge ut deler av området, nærmere bestemt rundt 150 mål, i en egen pakke. Jotne AS kjøpte dette området. Kjøpesummen for Værsteområdet 650 mål var 228,5 millioner kroner, og for de resterende 150 mål betalte Jotne cirka 30 millioner kroner. Da oppkjøpet var i havn hadde det gått omtrent ti år siden FMV stengte sine porter. Skipsverkstedet hadde på sitt ”værste” 2500 ansatte. Da Kværnerkonsernet stanset driften i 1988 var det omtrent 630 ansatte igjen. Vi snakker altså om en skipsverfts æra som ble borte på kort tid. I dag eies Værste AS av Fredrikstad Energi AS (38,4 %), Fredriksborg Utvikling AS (30,8 %), Jofaz AS (15,4 %) og Anja Invest AS (15,4%), i følge Værste AS (2015a).

4.2.3 Værsteområdet i dag

I følge Simensen (2012, s. 157) har dagens eiere av Værsteområdet for lengst slått fast at området er et byutviklingsprosjekt, og ikke et eiendomsutviklingsprosjekt. Det er altså et 650 mål stort område som i fremtiden vil bli utviklet i samarbeid med Fredrikstad kommune. Værsteområdet skal ikke bestå av eiendommer og bygg, utleid eller solgt til tilfeldige aktører. I stedet er det etablert klynger innen utdanning, kultur, helse, teknologi og forskning. Denne strategiske byutviklingen vil bli videreført, og folk skal kunne bo, studere, arbeide og få kulturopplevelser på ett og samme sted. En slik strategisk byutvikling krever en styrt utbygging, basert på forståelse av en moderne og fremtidsrettet samfunnsutvikling.

4.3 Værste brygge

4.3.1 Planer for området

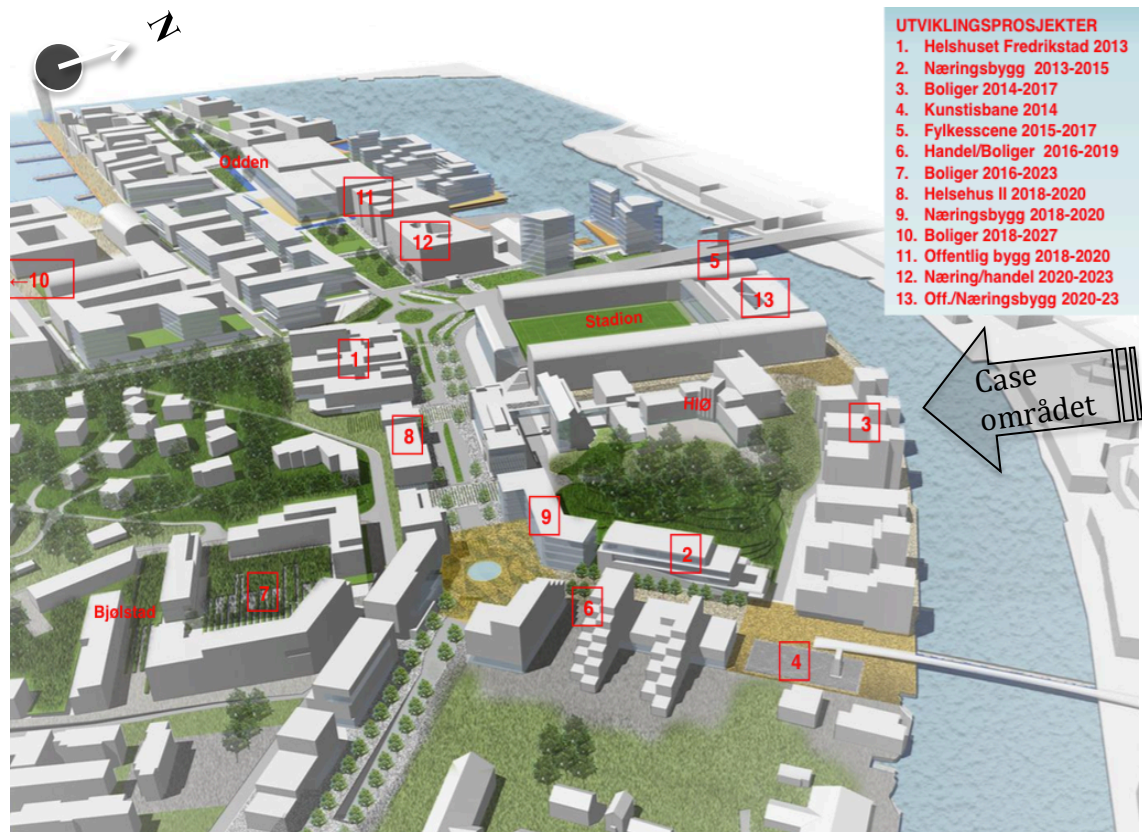


Figur 4.5 Planer for Værsteområdet

(Kilde: Norsk Eiendom 2014)

Værste AS følger klyngeprinsippet¹⁸ når de utvikler det nye området. De mener at klynger i seg selv skaper en kompetanse for byen som gir grunnlag for at unge og nyutdannede vil bosette seg her. Videre gir dette økt oppmerksomhet rundt byutviklingen i form av ulike ringvirkninger, samtidig som byen blir mer attraktiv å bo i. Når det er sagt, forutsetter det at både offentlige og private virksomheter aktivt bidrar til å videreutvikle disse klyngene, ifølge Værste AS (2015b).

¹⁸ Begrepet klynge brukes ofte om en konsentrasjon av enheter som har noe felles, enten fordi de ligner på hverandre (bedrifter i samme bransje), eller fordi de er relatert til hverandre på en eller annen måte. (Kilde: <http://www.nifu.no/files/2013/05/NIFUSTEPArbeidsnotat2005-41.pdf>)



Figur 4.6 Planer for Værsteområdet

(Kilde: Norsk Eiendom 2014)

Værsteområdet har et potensiale på 2500 nye arbeidsplasser og 3000 nye fastboende. Det blir med andre ord en ”ny” bydel av Fredrikstad. Eierne av Værste AS har visjoner om at Værsteområdet skal bli et regionalt tyngdepunkt for forskning og utdanning, og et kraftsentrum for innovasjon og nyskaping. Det skal samtidig være en arena for større kulturarrangementer og dermed være et samlingspunkt for kulturaktører i fylket, samt være et attraktivt boområde i sentrum av Fredrikstad, i følge Værste AS (2015c). Det er kort avstand til offentlige kommunikasjonsmidler, og gode parkeringsmuligheter både i sentrum og på Værsteområdet. Nærheten til sjøen gjør veien kort til skjærgårdsidyll, som i flere tiår har tiltrukket seg sol- og feriehungrige byboere til lavpulsliv med ternene i fjæra, i følge Værste AS (2015d).

4.3.2 Om Værste brygge



Figur 4.7 Planer for Værsteområdet

(Kilde: Fredrikstad kommune 2014)

Værste brygge ligger på gatenummer 423 og bruksnummer 175. De tre boligblokkene ble førstegang prosjektert i 2006, men stoppet opp i 2007. Det ble gjort en omprosjektering i 2012 som dannet grunnlaget for de blokkene som nå skal bygges. Værste Prosjekt AS er hjemmelshaver av grunnen. Prosjektet er dannet ved hjelp av single purpose¹⁹-selskap, hvor Backe Prosjekt AS og Værste Prosjekt AS eier halvparten hver. Når byggene ferdigstilles opphører single purpose-selskapet i sin helhet, og blir overdratt til tre ulike sameier, for hver boligblokk. Sigbjørn Moe er Værste AS sin representant for prosjektet, mens Bjørn Fredriksen, på vegne av Backe Prosjekt, er prosjektleder og prosjekteier. Arkitekten bak prosjektet er SG arkitekter, som er representert av Markus Linge. På Værste brygge er det planlagt totalt 104 leiligheter, hvorav blokk 1 består av 33 leiligheter, blokk 2 består av 42 leiligheter og blokk 3 består av 29 leiligheter. Det er flest leiligheter i blokk 2 fordi dette er en ren leilighetsblokk, mens de to andre har næringslokaler i første etasje, etter gjeldende byområdeplanbestemmelser.

¹⁹ Datterselskap eller tilknyttede selskaper i store selskaper som normalt etableres for å håndtere risiko. På grunn av svakheter i regulering og revidering av disse, benyttes de også til å utnytte manglende reguleringer, utstede komplekse finansielle instrumenter og skjule gjeld. (Kilde: <http://taxjustice.no/ressurser/ordliste>).

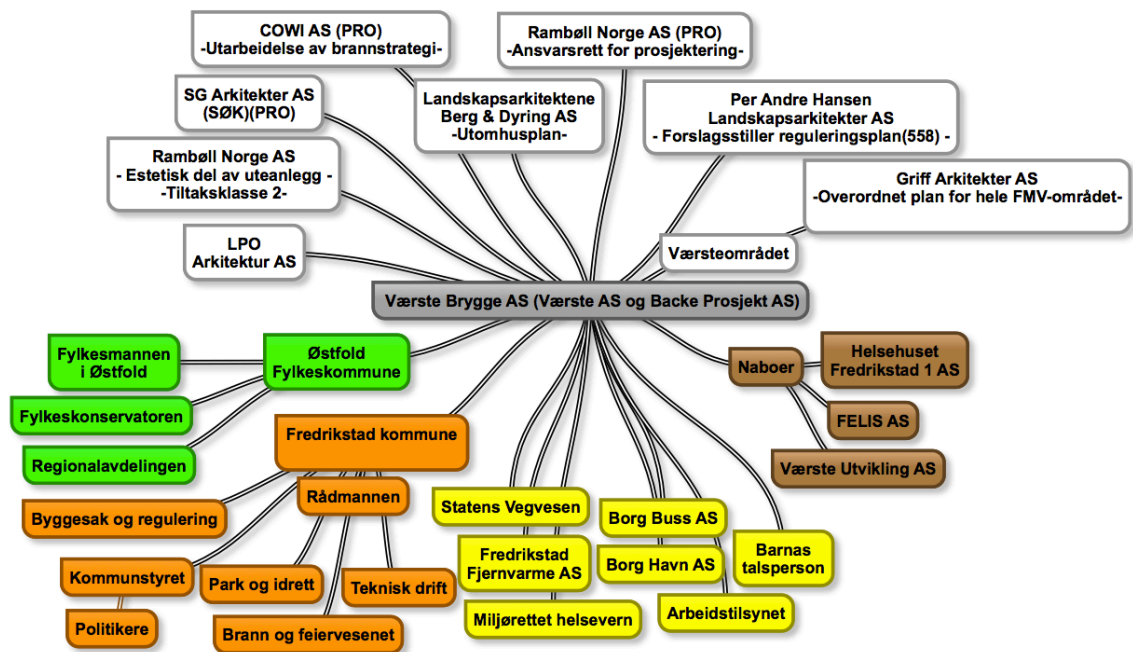


Figur 4.8 Visualisering av Værste Brygge
(Kilde: Fredrikstad kommune 2014)

I figur 4.8 ses en visualisering av Værste brygge. Dette viser de tre blokkene hvor første etasje i blokk 1 og 3 er fordelt mellom næring og leiligheter, mens det i blokk 2 kun blir leiligheter i første etasje. Fra andre etasje og oppover er det leiligheter i ulike størrelser. Antatt byggestart er i løpet av 2015 for blokk 1. Igangsettningssøknad for blokk 1 ble sendt til kommunen den 17. april 2015, og det er en forutsetning at 50 % eller mer må være solgt av hver blokk før eiendomsutvikleren setter i gang med byggearbeidene²⁰. I det neste underkapittelet vil jeg presentere de ulike aktørene som har vært med under reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

²⁰ G. Winther, Megler MNEF SpareBank 1, personlig kommunikasjon, 16. april, 2015

4.3.3 Aktører



Figur 4.9 Oversikt over aktører tilknyttet Værste Brygge

Dette er en oversikt over alle aktører som har vært innom prosjektet i forbindelse med reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Boblene uten farge representerer eiendomsutvikleren, mens de med farger representerer motparten, altså planmyndigheten og andre berørte aktører. Som en kan se ut fra oversikten så er dette et prosjekt som er ganske komplisert, med mange involverende aktører. Det er alt i fra konsultantselskaper og sektormyndigheter, til naboer og andre som har interesse for prosjektet. Som nevnt er Værste Brygge AS et resultat av selskapsformen single purpose, hvor Værste AS og Backe Prosjekt AS eier halvparten hver. På eiendomsutviklersiden så er SG arkitekter arkitekten bak boligblokkene og ansvarlig søker til planmyndigheten. Cowi AS har fått i oppdrag av Værste AS å utarbeide brannstrategi for alle de tre boligblokkene. Videre har Rambøll Norge AS ansvarsrett for hele prosjekteringen av Værste brygge, i tillegg til å ha ansvaret for den estetiske delen av uteanlegget. Per Andre Hansen Landskapsarkitekter AS, kjøpt opp av Rambøll AS i 2011²¹, var forslagsstiller til ny reguleringsplan (558) for Værste A1 som ble godkjent i 2006.

²¹Rambøll kjøper Per André Hansen Landskapsarkitekter AS
(Kilde: <http://www.ramboll.no/news/rno/2011-02-04-per-andre-hansen-lark>)

LPO arkitekter AS var i sin tid vinner av utkast for utvikling av det nye Værsteområdet i 1999. Det første reguleringsplanforslaget for Værsteområdet ble utarbeidet av LPO arkitekter AS i 1999 for hele området under ett. LPO arkitekter AS sin plan var å klargjøre de sentrale deler av Værsteområdet for en utvikling, slik at området over tid kunne transformeres til et sentrumsnært og attraktivt bo- og arbeidsområde. I dag er det Griff Arkitekter AS som har laget den siste reviderte og oppdaterte overordnende planen for hele Værsteområdet. Naboer til Værste brygge er Felis AS, Værste Utvikling AS, som er eid av Værste AS og helsehuset Fredrikstad 1 AS.

Hvis vi nå forlater eiendomsutviklersiden og går over til den planmessige og offentlige siden kan vi først begynne med Østfold fylkeskommune. I dette prosjektet har Fylkesmannen i Østfold, fylkeskonservatoren og regionalavdelingen vært delaktige i henholdsvis reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Reguleringsplan- og byggesaksavdelingen i Fredrikstad kommune har spilt en stor rolle for prosjektet. I tillegg har flere etater underlagt planmyndigheten hatt direkte interesser for prosjektet. Her er det verdt å nevne teknisk drift, park og idrett, brann og feiervesenet, og ikke minst rådmannen i kommunen. Det er også viktig å nevne kommunestyret og politikere, som vedtar planer. Når planmyndigheten er nevnt er det også viktig å nevne sektormyndigheter. De har innsigelsesrett på utlagte planer hvor de berøres. Sektormyndigheter tilknyttet Værste brygge er Statens Vegvesen, Fredrikstad Fjernvarme AS, Borg Buss AS, Borg Havn AS, miljørettet helsevern og barnas talsperson. Disse sektormyndighetene har gitt sine uttalelser i både reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

Værste Brygge AS bygges i henhold til plan- og bygningslovens krav i TEK 10 og NEK 400²² 2010 vedrørende elektriske installasjoner.

²² NEK 400 er en samling av standarder innenfor elektriske lavspenningsanlegg. Dokumentet spesifiserer sikkerhetskrav ved bygging av elektriske lavspenningsanlegg.
(Kilde:<http://www.standard.no/no/nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=428200>)

4.4 Overordnende planer for området

4.4.1 Nasjonale føringer for området

Lunøe et al. (2012) skriver at Fredrikstad kommune forpliktet seg til deltakelse gjennom ”fremtidens byer” for perioden 2008-2014. Innsatsområdene til dette programmet er arealbruk og transport, stasjonær energi i bygg, forbruksmønster og avfall og klimatilpasning. Videre skriver de at miljøverndepartementet forutsetter gjennom sin bevilgning til planmyndigheten i Fredrikstad at mulighetsstudien for Værsteområdet legger vekt på flere forhold. Det er viktig å utrede målene som er formulert i kommunedelplanen for Fredrikstad byområde om fremtidsrettede løsninger for avfallshåndtering, god arkitektur og design, høy miljøprofil og ikke minst intensjonen om at området skal utvikles som et pilotprosjekt gjennom ”fremtidens byer”.

4.4.2 Mulighetsstudier for området

I denne mulighetsstudien ønsker forfatterne å skape en bærekraftig bydel basert på en miljømessig ansvarlighet, med et økonomisk fundament og sosialt mangfold. Det legges stor vekt på at områdets historie og karakter bevares i utviklingen av den nye bydelen. De planlagte grøntdragene må ses i sammenheng med løsninger for eventuelt overvann, og løsninger for håndtering av spørsmål knyttet til flom og havstigning.

I følge mulighetsstudien er den største usikkerhetsfaktoren ”lav markedsinteresse”. Det vil være vanskelig å sette i gang med boligutvikling i et område hvor fremdriften er usikker. Videre mener forfatterne av mulighetsstudiet at området fremdeles ligger litt for isolert til, i forhold til folks mentale oppfatninger. Dermed er en modningsprosess på sin plass per dags dato. Denne kan inneholde midlertidige aktiviteter som kulturfestivaler og opparbeidelse av park og turveier, for å trekke folk inn i området. En modningsprosess kan også kalles en pådriverpolitisk løsning, og kan gjennomføres av både planmyndigheten og grunneierne av området.

4.4.3 Kommunedelplan for Fredrikstad byområde

Kommunedelplanen for Fredrikstad byområde ble vedtatt i 2011. Den ble vedtatt mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet. Det aktuelle arealet til Værste Brygge inngår nå som et sentrumsformål. Det gjorde det ikke i bestemmelsene fra den eldre kommunedelplanen. Etter den nye kommunedelplanens bestemmelser skal det i første etasje, innenfor sentrumsområdet, i bygg som vender mot offentlig gate, fortau eller plass, være forretninger, serveringssteder, eller annen virksomhet med aktiv utadrettet fasade. Sentrumsformålet i den nye planen og bestemmelsen gir føringer for byutviklingen og hvordan området er ment å fremstå. Innholdet i byggenes første etasje har stor betydning i den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. Videre stilte den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde krav til minste kotehøyde for første etasje, og krav til etasjehøyder. Det nye kravet til etasjehøyden i første etasje er nå 4,2 meter. I den eldre planen var kravet på 3,5 meter. Den nye kotehøyden i den nye kommunedelplanen er på 2,5 meter for første etasje, noe som var 2 meter i den eldre planen.

Den nye vedtatte kommunedelplanen for Fredrikstad byområde gjelder foran alle eldre reguleringsplaner²³. Er det store motstridende forhold i den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde og nåværende reguleringsplaner for området, setter den nye kommunedelplanen krav til en omregulering dersom et tiltak skulle berøre omgivelsene i større grad.

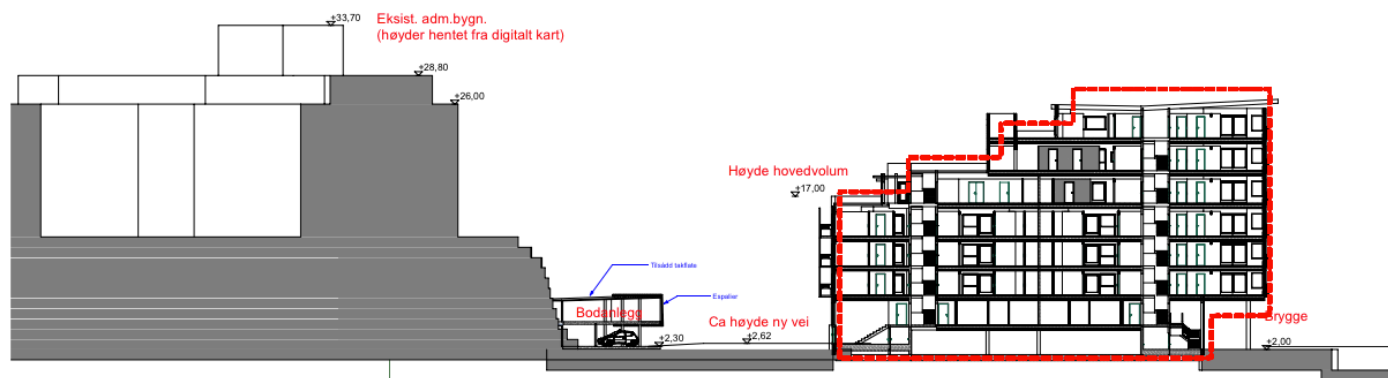
²³ Jf. plan- og bygningsloven § 1-5.

4.4.4 Reguleringsplaner – gammel og ny

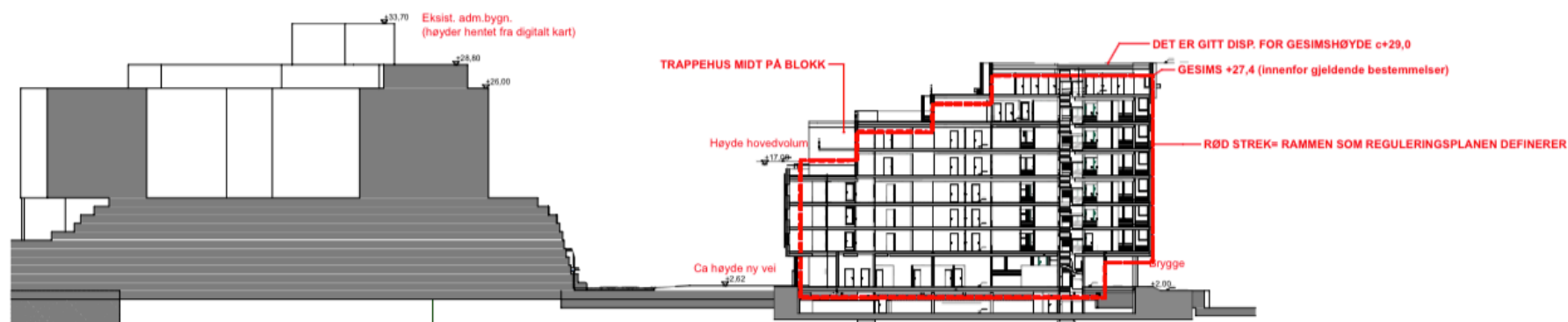
I dette underkapittelet vil jeg sammenligne reguleringsplanen som forelå for 2007-prosjektet med den reguleringsendringen de foretok for 2012-prosjektet.

Figur 4.12 Prosjektet fra 2007 (Øverste figuren) (Kilde: Fredrikstad kommune 2014)

Figur 4.13 Prosjektet slik det er i dag (Nederste figuren) (Kilde: Fredrikstad kommune 2014)



2007-prosjektet (rammetillatelse var gitt)



Revidert løsning med P under terreng

2007-prosjektet var skreddersydd for reguleringsplanen Værste 1A (558) som ble vedtatt den 2. september i 2006. Etter omprosjekteringen, og med den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde, ville den samme reguleringsplanen ikke blitt gjennomførbar for 2012-prosjektet. Mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet oppstod det flere forhold som skulle prege prosjektet i sin helhet. Dette gjelder blant annet den nye forskriften om tekniske krav til byggverk (TEK10). Den ga føringer som gjorde at 2012-prosjektet ikke kunne oppnå samme antall boenheter som 2007-prosjektet uten å komme i konflikt med høydebegrensningene som er gjeldende i reguleringsplanen og kommunedelplanen. Det måtte søkes dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan for Værste A1 (558) med fire følgende forhold:

- Det ene forholdet var delvis å fravike bestemmelsen fra kommunedelplanen om å ha aktiv utadrettet fasade i første etasje som vendte seg mot offentlig gate, fortau eller plass.
- Det andre forholdet var høydebegrensningen for blokkene, som må ses i sammenheng med kommunedelplanens nye krav om etasjehøyder i første etasje. En økning av etasjekravet i første etasje gir ringvirkninger oppover i boligblokkene.
- Det tredje forholdet var utnyttelsesgraden. Det ble en overskridelse av utnyttelsesgraden på 1,4 %. Denne dispensasjonen må ses i sammenheng med at eiendomsutvikleren valgte en nedgravd p-etasje.
- Det fjerde forholdet var det utkragede hjørnet som overskred formålsgrensen med 0,6 meter.

Eiendomsutvikleren mente at dette var avgjørende for å få økonomisk bærekraft i prosjektet, og for å gjøre det gjennomførbart. Et prosjekt med slike dispensasjoner legger til rette for økt aktivitet gjennom etablering av næring, promenade, park og lekeområder.

For å se på forskjellene mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet vil jeg sammenligne figur 4.13 med 4.14.

Dette er endringer som er foretatt i forhold til det som ble lagt til grunn ved tidspunktet for dispensasjonene. I de følgende underkapitler presenteres dokumentstudiene som er blitt gjort. Det er blitt hentet ut fra Fredrikstad kommune (2013).

Parkeringsløsning

I 2007-prosjektet var parkeringsløsningen halvt nedgravd over to plan. I 2012-prosjektet er parkeringsløsningen helt nedgravd. Det har med andre ord blitt parkeringskjeller.

Arealer for virksomhet med aktiv utadrettet fasade:

I 2007-prosjektet lå virksomhetene langs promenaden og utenfor parkeringsarealene. For 2012-prosjektet ligger de i første etasje i blokk 1 og blokk 3, med tilgjengelighet fra flere sider. Arealene i første etasje er også supplert med boliger i blokk 1 og blokk 2.

Volum:

I 2007-prosjektet var det en avtrapping for hver etasje over hovedvolum. Avtrappingen var mellom femte og sjette etasje. For 2012-prosjektet er femte og sjette etasje like, mens syvende etasje er lik ”gammel” sjette etasje. Det er også foretatt justeringer i øverste etasje.

Utomhusarealer

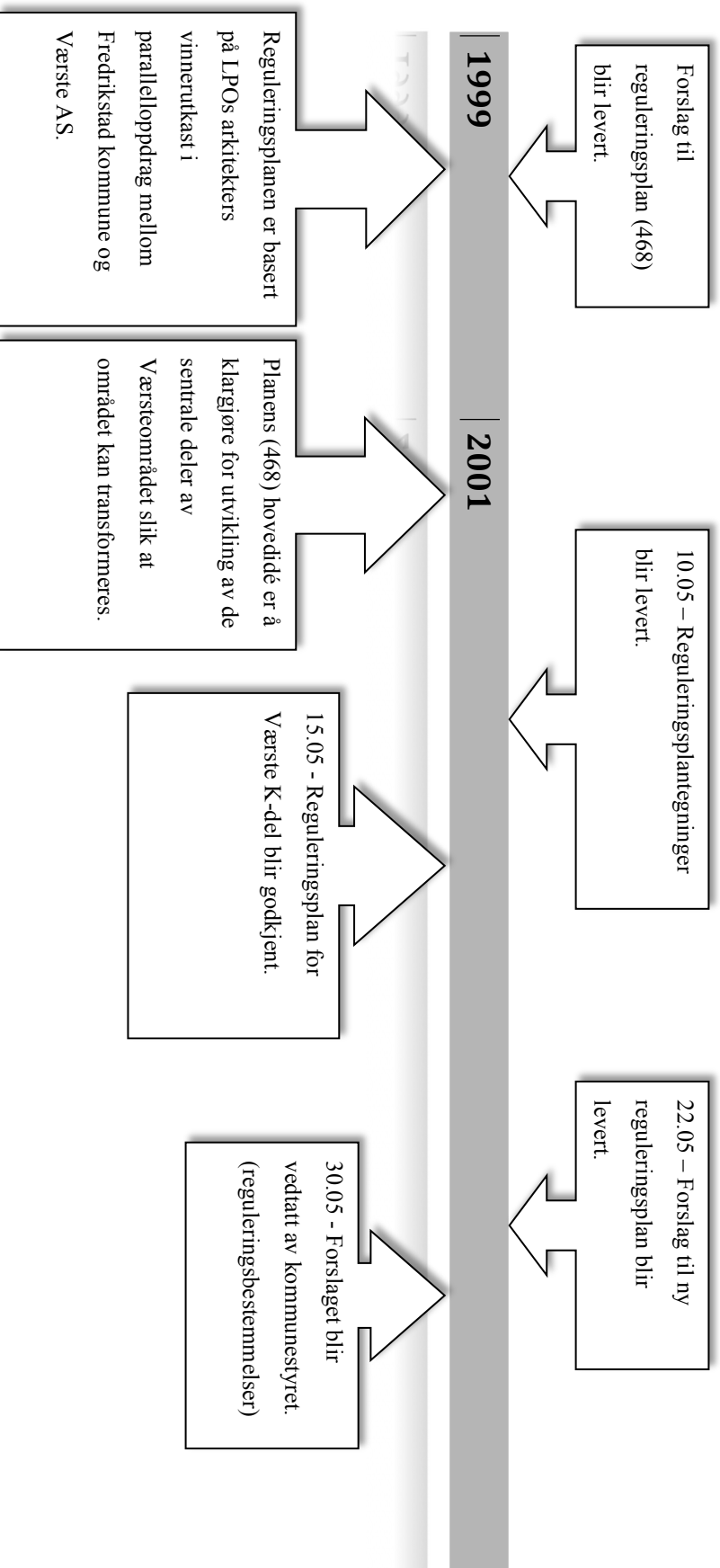
I 2007-prosjektet var oppholdsarealene på nivå over parkeringsetasjene. For 2012-prosjektet er uteoppholdsarealene og promenaden på samme nivå. Det gir en visuell kontakt mellom promenaden og veien på andre siden av blokkene.

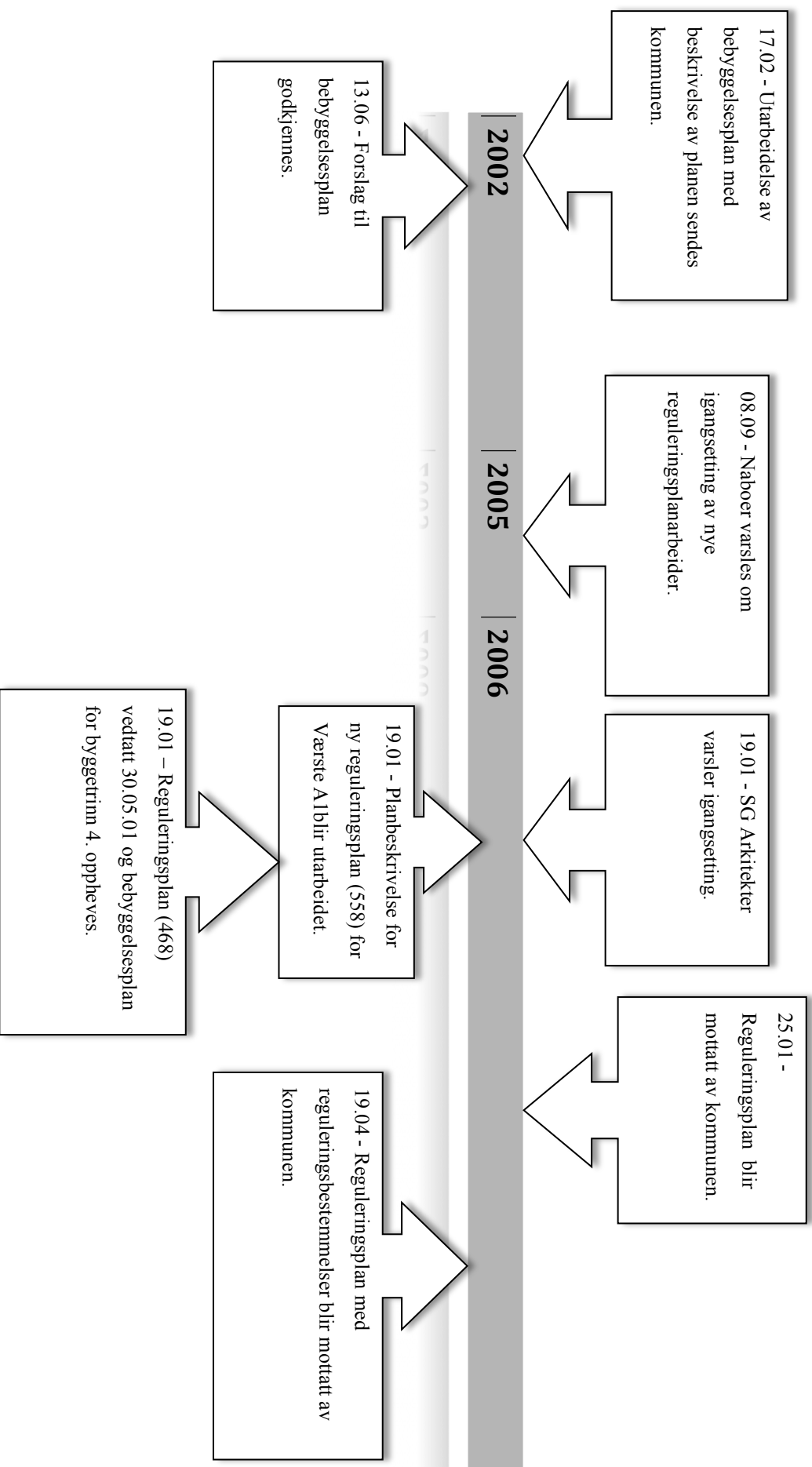
Materialbruk:

I 2007-prosjektet bestod materialbruken i de øvre etasjene mørke fasadeplater med lys tegl i hovedvolum. For 2012-prosjektet ble det endret til lyst treverk, glass og lyse fasadeplater som et supplement til teglen. Hovedvolum er brutt opp mot elva, og treverket er trukket frem i nord østre hjørnet av blokkene.

4.4.4 Planprosessen til Værste brygge

4.4.4.1 Reguleringsplansprosessens forløp





13.06 - Reguleringsplan (558)
legges ut for offentlig
ettersyn.

01.07 - 02.08 - Kommentarer fra berørte myndigheter/aktører:
05.07 - Teknisk drift, 06.06 - Miljørettet helsevern, 07.07 - Barnas helsevern,
12.07 - Østfold Fylkeskommune (Regionalavdelingen)
13.07 - Østfold Fylkeskommune (Fylkeskonservatoren)
14.07 - Fredrikstad Energinett AS, 14.07 - Borg Buss AS
19.07 - Fredrikstad Fjernvarme AS, 29.07, 24.07 – Borg Havn

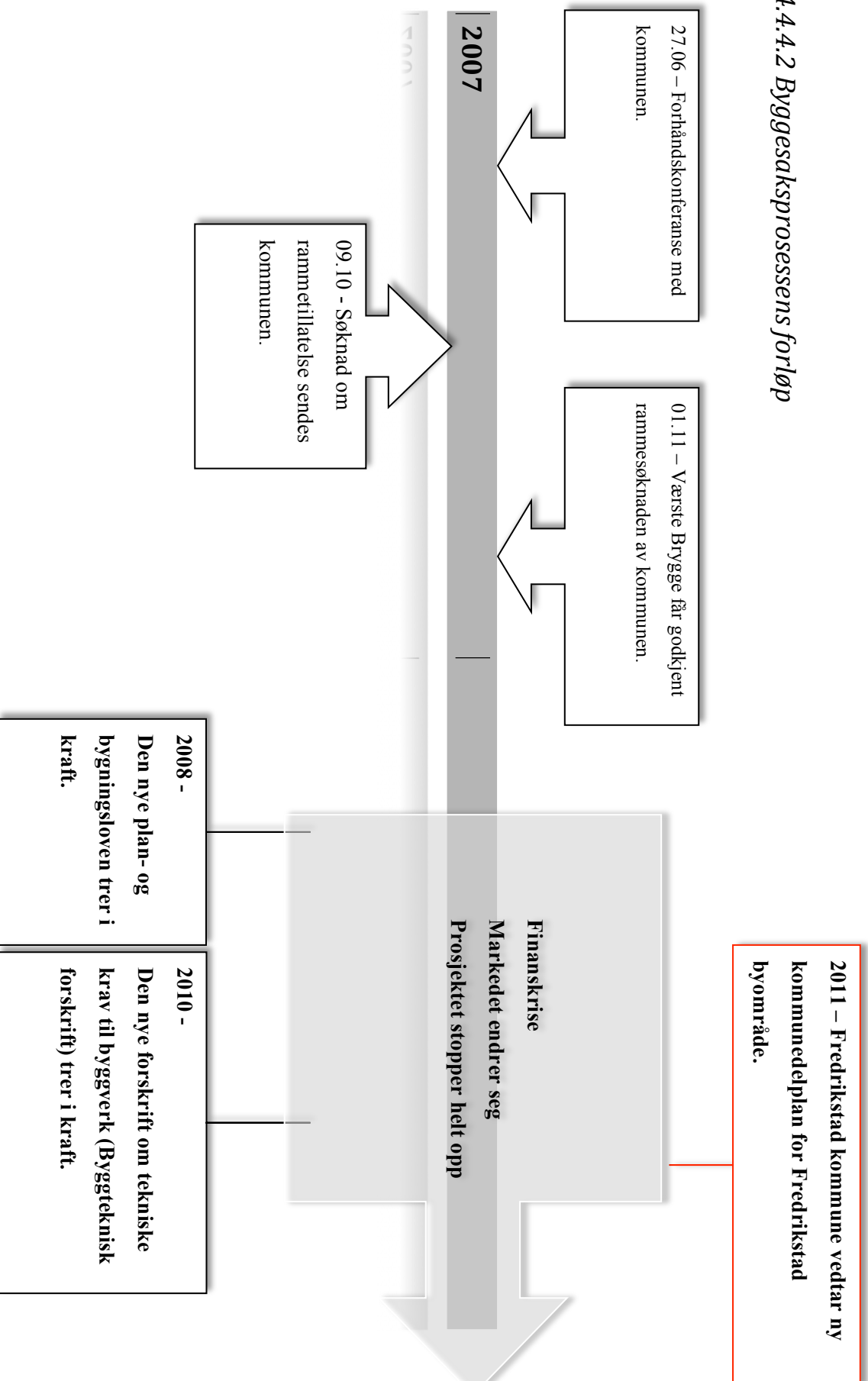
2006

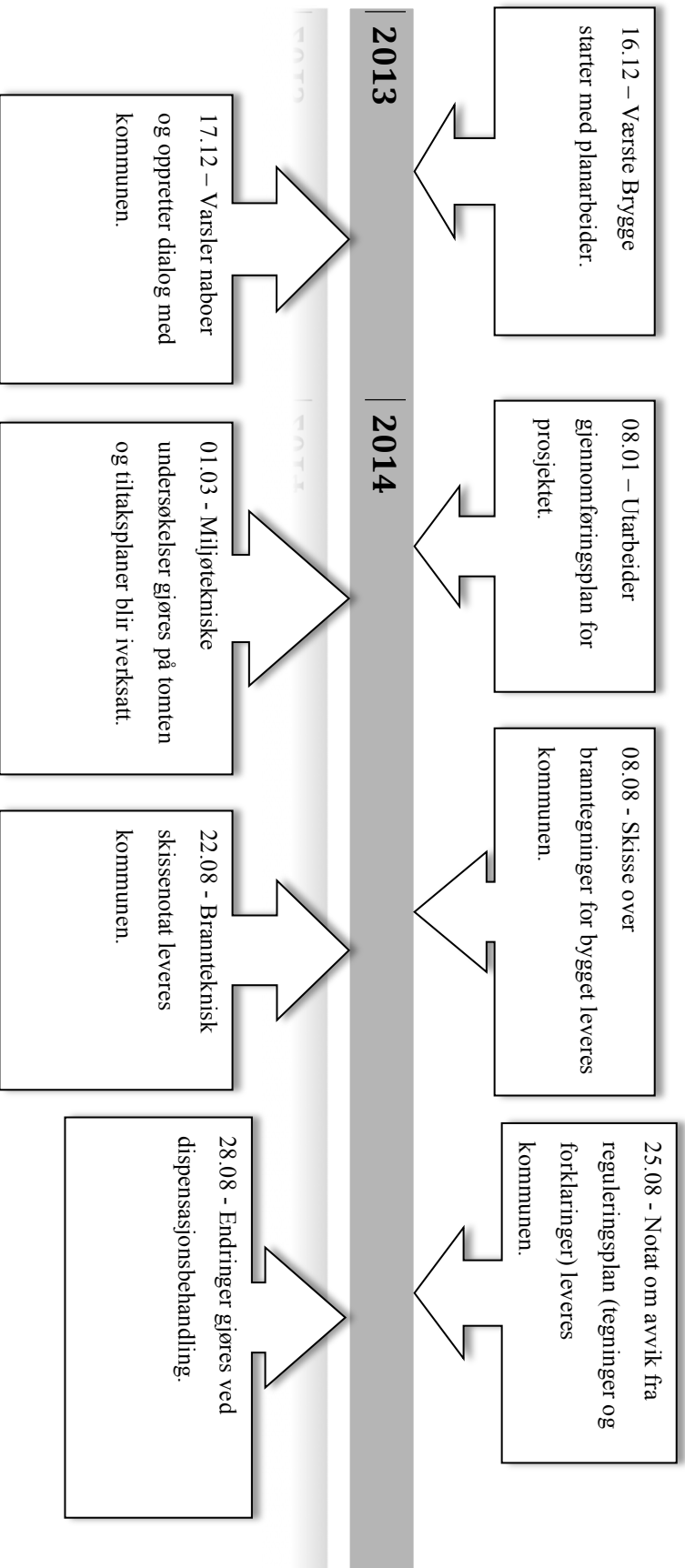
13.06 - Forslag til
bebyggelsesplan
godkjennes.

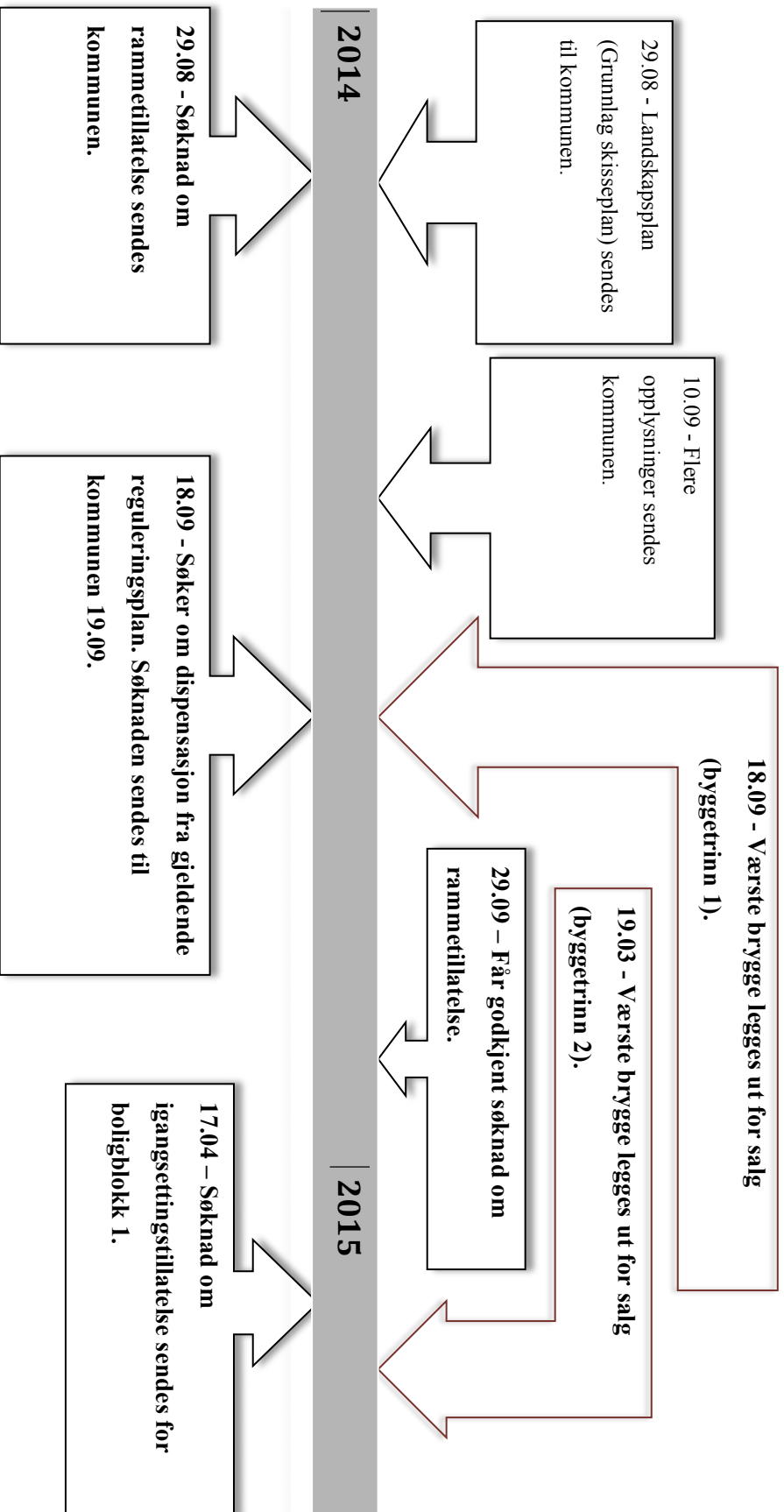
24.07 - Teknisk drift (Fredrikstad
kommune)
25.07 – Park og idrett (Fredrikstad
kommune)
02.08 - Fylkesmannen i Østfold
02.08 - Statens Vegvesen

**02.09 - Reguleringsplan Værste 1A
(558) blir godkjennes.
Værste brygge fikk godkjent
dispensasjon fra denne, og dette er i dag
den gjeldende planen for området.**

4.4.4.2 Byggesaksprosessens forløp







I det neste underkapittelet vil jeg presentere de empiriske funnene i min kvalitative studie av eiendomsutvikleren og planmyndigheten tilknyttet Værste Brygge-caset. Disse funnene blir direkte knyttet opp mot mine hoved- og underproblemstillinger for avhandlingen. Studien er gjennomført ved hjelp av tre åpne individuelle intervjuer og to dialoger via epost, med personer som er tilknyttet Værste brygge sin reguleringsplan- og byggesaksprosess.

4.6 Intervjuobjekter

4.6.1 Værste AS ved utviklingsdirektør Sigbjørn Moe

Sigbjørn Moe representerte en av eierne av investorgruppen som stod bak «tilbakekjøpet» av Fredrikstad Mekaniske Verksted fra Kværnerkonsernet i 1998, som i dag er Værsteområdet. Sigbjørn Moe har lang fartstid innen eiendomsbransjen. Han har blant annet vært med på å bygge opp Bøckmann Eiendom AS, vært distriktssjef for PEAB Bolig, utviklingsdirektør for Steen og Strøm Norge AS, og er i dag utviklingsdirektør i Værste AS. Sigbjørn kjenner historien og Værsteområdet godt, og er i dag med på utformingen og utviklingen av Værsteområdet, som i fremtiden vil bli en ny bydel i Fredrikstad kommune.

4.6.2 Backe Prosjekt ved prosjekteier og prosjektleder Bjørn Fredriksen

Bjørn Fredriksen har jobbet 40 år i bygg- og anleggsbransjen. Hans første jobb var som tømrer, og etter hvert ble han byggmester. Deretter videreutdannet han seg, og inntok etter hvert flere sjefsroller. Den første var som formann, deretter anleggsleder, prosjektleder, driftssjef og daglig leder for Backe Østfold AS. I de senere år har han jobbet med prosjektutvikling og gjennomføring av byggeprosjekter. I dag er han ansatt som prosjektleder i Backe Prosjekt AS. Han er prosjektleder og daglig leder for prosjektet Værste Brygge.

4.6.3 SG Arkitekter ved daglig leder og sivilarkitekt Markus Linge

Markus Linge er arkitekten bak Værste Brygge prosjektet. Han ble ansatt i SG arkitekter i 1994 og ble daglig leder i 2012. Markus har jobbet med prosjektering innenfor Værsteområdet siden 2004. Han er ansvarlig søker for prosjektet og er godt involvert i byggesaksprosessen. SG arkitekter var de som søkte om en reguleringsendring for det nåværende Værste Brygge prosjektet.

4.6.4 Representanter fra kommunen

Representant A jobber ikke lenger i kommunen, og deler sine erfaringer og vurderinger på vegne av seg selv. Representant B jobber i dag for Fredrikstad kommune, og kjenner til byggesaksprosessen til Værste Brygge.

4.6.5 Sammendrag av intervjuene

I dette underkapittelet vil jeg oppsummere hovedfunnene i intervjuene jeg har foretatt. Sammendraget av intervjuene danner grunnlaget for drøftingen i neste kapittel. Her vil jeg sammenstille uttalelsene til eiendomsutviklersiden og planmyndighetssiden under intervjuprosessen.

Som tidligere nevnt så Værste Brygge-prosjektet dagens lys i 2006, da prosjektering og godkjent rammetillatelse fant sted. Omprosjekteringen til det nye og reviderte 2012-prosjektet måtte relateres til nye markedsforventninger, den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområdet som ble vedtatt i 2011, de nye institusjonelle forutsetningene med ny plan- og bygningslov i 2008, og en ny TEK 10 i 2010. Etter samtale med informantene på eiendomsutviklersiden er det overordnede inntrykket at den nye kommunedelplanen skapte utfordringer for prosjektet. Dette gjaldt også de nye reguleringsbestemmelsene og andre institusjonelle rammer som hadde endret seg fra 2007-prosjektet til 2012-prosjektet. Et av kravene i kommunedelplanen med aktiv utadrettet virksomhet virket på alle informantene både som et generelt og vanskelig krav å imøtekomme med 2007-prosjektet. Det ga også 2012-prosjektet flere ulemper med tanke på å redusere arealene i første etasje med bolig til fordel for en økning av næringsarealer. I 2007-prosjektet var det kun boliger i første etasje i henhold til den gjeldende reguleringsplanen og eldre kommunedelplanen for byområdet. I følge flere av informantene ga nye krav om etasjehøyder og den utadrettede virksomheten flere utfordringer for prosjektet i sin helhet. Sigbjørn nevner at begrepet arealeffektivitet fikk en betydning for prosjektet som følge av dette. Reguleringsplanen regulerte en gitt kotehøyde, og i tillegg satt den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde høyere krav til kotehøyde på gulvnivå i første etasje. Dette skapte utfordringer, noe Sigbjørn mente at påførte prosjektet en merkostnad.

Tidsaspektet har vist seg å være en betydelig faktor for Værste Brygge når det gjelder flere forhold. Det første forholdet Sigbjørn henviser til er at gravearbeidene skulle startet på et tidligere tidspunkt, slik at Værste AS ikke hadde måttet forholde seg til det nye reviderte planverket og de andre endrede institusjonelle forutsetningene. Han sier at på grunn av interne forhold og lite ressurser i forhold til arbeidsmengden som forelå for Værste Brygge i 2007, hadde ikke administrasjonen i 2007 klart å håndtere dette.

Det andre forholdet tilknyttet tidsaspektet er at det skjedde mange forandringer fra 2007-prosjektet til 2012-prosjektet. Dette gjorde at Værste Brygge måtte bruke tid og ressurser på ulike begrepsfortolkninger i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Begrepsfortolkningene gjaldt primært den ”utadrettede virksomheten” og høydebegrensningene i de kolliderende planene. Markus hevder at det ble brukt mye tid på å bestride kravene i kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. Det gjaldt i tillegg til det som er blitt sagt; parkeringsmulighetene på området. Først var parkeringen på bakkenivå, og etter hvert fant Markus ut at den beste løsningen måtte være å få bilene under første etasje. Dette spiste igjen mye av prosjektets tid og ressurser.

Det tredje forholdet flere av informantene nevner som særs viktig til tidsaspektet var betydningen av å søke dispensasjoner. Det måtte to runder til for at prosjektet skulle bli godkjent med dispensasjoner. Det var viktig for eiendomsutvikleren i denne fasen at de fikk en tidlig avklaring før innsendelsen av rammesøknaden om det måtte søkes om dispensasjoner fra gjeldende planer eller ei. Det krever ekstra tid og ekstra ressurser sett fra eiendomsutviklerens sitt ståsted. Dispensasjonene vil jeg komme nærmere inn på i det neste avsnittet.

Det fjerde forholdet var problemer og diskusjoner tilknyttet kaifronten foran Værste Brygge og utfordringene ved å optimalisere prosjektet med tanke på inntjening.

Det femte forholdet Markus tok opp var diskusjonen mellom gjeldende reguleringsplan og den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. Det var flere spørsmål knyttet til hvilke planer som trer inn i andres sted, og juridiske forhold til tidligere og reviderte planer.

Det sjette forholdet var å få gjort avklaringer underveis. Det tok lenger tid enn forventet på å gjøre de ulike avklaringene underveis noe som i mindre grad hindret eiendomsutvikleren i å fortsette prosessen. Planmyndigheten brukte ekstra lang tid på å svare på de ulike problemstillingene eiendomsutvikleren lurte på. Det forekom også noen misforståelser på bakgrunn av spørsmål eiendomsutvikleren stilte, og det svaret planmyndigheten ga tilbake.

Et viktig forhold for prosjektets levedyktighet var å få godkjent dispensasjonene. I den ene runden ble ikke dispensasjonene godkjent. Markus mente at fremstillingen av dispensasjonssøknadene utspilte seg i for uklar kommunikasjon mot planmyndighetens første ledd. Deretter skulle planmyndighetens første ledd ta dette videre til det andre leddet, som er planutvalget. Det ble derfor to svake ledd etter hverandre. I tillegg til søknader om dispensasjon fra en rekke forhold og bestemmelser, var det også en del interne diskusjoner rundt andre forhold som hadde betydning for dispensasjonene. Det var en viktig forutsetning at disse omsøkte dispensasjonene ble godkjent i sin helhet av planmyndigheten. Dette ga prosjektet en økonomisk og bærekraftig levedyktighet, som jeg omtalte tidligere under kapittel 4.4.4. Først i den andre runden ble dispensasjonssøknadene godkjent.

Fleksibilitet og forutsigbarhet er to viktige nøkkelord for eiendomsutvikleren. I den nye administrasjonen hos Værste AS har de en visjon om å være åpne, og utveksle relativt mange tanker om ting som ble gjort underveis for Værste Brygge. De brukte lang tid på å strukturere planene. Forhandlingen med planmyndigheten har vært god, med både uformelle og formelle møter underveis. Det var likevel flere avklaringer underveis som tok lenger tid enn forventet, noe som i følge informantene på eiendomsutviklersiden kan knyttes til både forhandlingsprosess og tidsaspektet. Forhandlingene utspant seg kontinuerlig gjennom hele reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Markus mener at forhandling er et ”polariserende” ord, og hevder at det heller var et samarbeid med planmyndigheten rundt prosessen, hvor de hadde konstruktive diskusjoner underveis. Eiendomsutvikleren mener at den løpende dialogen i de tidlige fasene var svært verdifull. De vektlegger særlig den gode dialogen rundt søknaden av dispensasjonene, og når det utøvdes stor grad av skjønn i disse prosessene. Alt er ikke helt opplagt i en sak som Værste Brygge, men i følge Markus har det vært stor grad av gjensidig

forståelse selv om han selv mener at mange av begrensningene i de overordnede planene har vært ukloke.

Videre nevner Bjørn, at det var viktig å være tydelige og ærlige under hele reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Det var viktig å være åpen rundt planene og gå litt ”hardt” ut med dem, og samtidig erkjenne at det kanskje ikke var innenfor reguleringsbestemmelsene, men likevel få avklart så tidlig som mulig om de var gjennomførbare eller ei. De var med andre ord i ”grenseland” av de gamle planene versus de nye planene. Videre forteller Bjørn at det var viktig å meddele til planmyndigheten hvordan de hadde tolket reguleringsplanen og reguleringsbestemmelsene, og hvilken måte de ville gjøre ting på. Han påpeker også at det var viktig for eiendomsutvikleren å gå frem på riktig måte i de ulike stegene. De måtte først fortelle om grepet, altså vise frem nesten ferdige tegninger og gjøre vurderinger av dette underveis, og dersom planmyndigheten hadde innvendinger på dette var det viktig å få dette avklart så raskt som mulig.

Omprosjekteringen kostet eiendomsutvikleren flere millioner kroner, og Markus anslår at det ble brukt et par tusen timer ekstra på omprosjekteringen. Sigbjørn oppgav at det primært var på grunn av den nye omprosjekteringen av boligblokkene og kommunedelplanens innvirkning på det nye prosjektet. Den nye TEK 10 utgjorde også en betydelig del av kostnadssiden for 2012-prosjektet. Nye krav til snusirkler, størrelse på heissjakter, energieffektivitet og veggtykkelser var noen av de nye bestemmelsene som ble påført prosjektet. Videre sier flere av informantene at kommunedelplanen ga prosjektet en tydelig transaksjonskostnad i form av å pålegge næringslokaler i første etasje. De begrunner dette med at gevinsten er mye større med boliger i første etasje, i motsetning til næringslokaler med høy risiko og høy omløpshastighet. Videre påpeker Markus at når de regner deler av første etasje som næringslokaler, blir det regnet inn i prosjektøkonomien med null i verdi.

Bjørn påpeker at planmyndigheten stiller krav til utførelse på de tekniske delene på tomten. Dette gjelder kaifronten, byparken og alt det tekniske når det kommer til fjernvarme, høyspentledninger, vann og avløp med videre. Planmyndighetens store krav når det gjaldt kaifronten, medførte en betydelig merkostnad for eiendomsutvikleren. Når

boligblokkene er ferdig vil denne kaifronten bli overtatt av teknisk drift hos planmyndigheten for fremtidig vedlikeholdsansvar.

Misforholdene som oppstod som følge av den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde fra 2007-prosjektet og 2012-prosjektet måtte både eiendomsutvikleren og planmyndigheten ta stilling til. Ting var ikke opplagt underveis i disse prosessene, og det var mye som måtte diskuteres hos planmyndigheten. I tillegg måtte saksbehandleren diskutere dette internt med sin avdeling. Et resultat av disse diskusjonene ble lagt ved som vedlegg til rammesøknaden. Videre nevner flere av informantene at det var en fast saksbehandler for Værste Brygge, hvor den aktuelle saksbehandleren kjente godt til både området og forutsetningene for området. Det var en kommunikasjon hvor eiendomsutvikleren tok kontakt med planmyndigheten dersom det oppstod problemstillinger og uklarheter underveis. Planmyndigheten tok også kontakt med eiendomsutvikleren hvis det var uklarheter sett fra deres ståsted. Dette er, i følge alle informantene på eiendomsutviklersiden, en ordning eiendomsutvikleren har vært veldig fornøyd med under reguleringsplan- og byggesaksprosessen. I følge planmyndigheten var det en gjensidig forståelse for fremgangsmåte og gjennomføring. Det var en gjennomgående gjensidig og god tillit mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten.

Det var flere forhold som skulle gjøre det krevende for Værste Brygges møte med planmyndigheten i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Planmyndigheten har en overordnet visjon som er i henhold til eiendomsutviklerens planer. Derimot har teknisk drift, som er en underavdeling hos planmyndigheten, en interesse som er motstridende med planmyndighetens. Flere av informantene påpekte at dette forholdet var vanskelig å fange opp i reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge.

Markus påpeker at byggesaksprosessen hadde et langt forløp. Resultatet av reguleringsplan- og byggesaksprosessen var at de fikk en rimelig fordeling av bolig og næring i første etasje. Markus mener at bestemmelsen aktiv utadrettet fasade er skrevet mest for at det ikke skal være parkeringskjellere ut i fortauet i sentrum, og slik at det ikke blir døde og tette fasader. Markus mener nå at fordelingen mellom boliger og næringslokaler i første etasje er på et fornuftig nivå. Det var viktig for eiendomsutvikleren å vise planmyndigheten at det var gjennomførbart å bygge boliger i første etasje, og det fikk de delvis tilslutning for. Videre mener han at dette må ses i

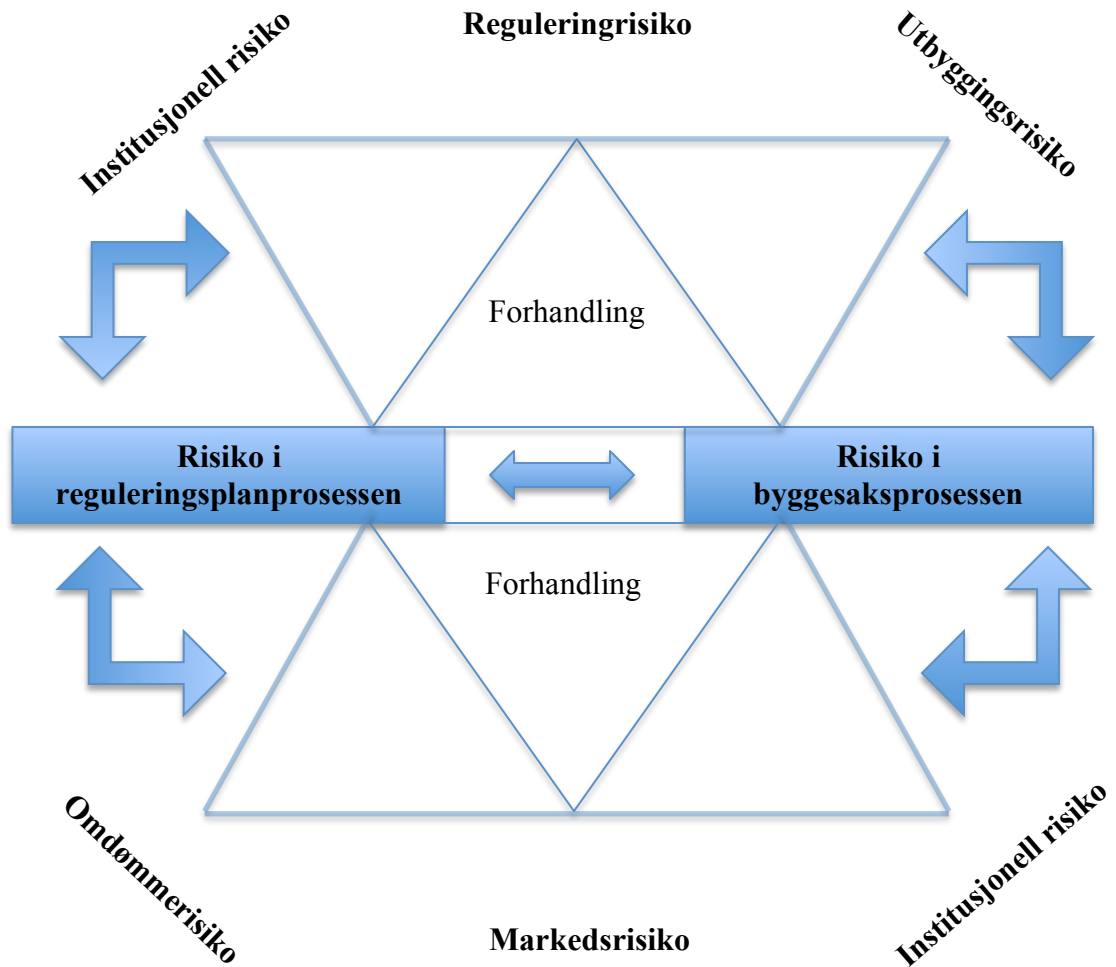
sammenheng med at parkeringen ble flyttet under bakken. Dette er et resultat av vurderinger og forhandlinger med planmyndigheten underveis. De fikk også lov til å bygge noe høyere, som antydte tidligere i avhandlingen.

Nedsiden kan knyttes til flere forhold. For det første mener Sigbjørn at nedsiden har utgjort de betydelige kostnadene prosjektet har pådratt seg som følge av omprosjekteringen og den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. For det andre så påpekte Markus at eiendomsutvikleren tenkte at det kun var noen enkle grep som skulle til for å få Værste Brygge-prosjektet satt ut i livet igjen. Resultatet av prosessen er som sagt et helt nytt prosjekt, som følge av en 100 % omprosjektering av boligblokkene. Dette utgjorde en betydelig nedside for eiendomsutvikleren. Kommunedelplanen for Fredrikstad byområde er generell på mange områder, og det tar livet av forutsetningene for reguleringsplanen som forelå for området. Ergo kan en del av nedsiden knyttes blant annet til dette.

Oppsiden med reguleringsrisikoen kan knyttes til det eiendomsutvikleren fikk gjennomslag for gjennom dispensasjonene. Eiendomsutvikleren fikk blant annet parkeringen under første etasje og økt høyde på boligblokkene. Videre står det i kommunedelplanen for Fredrikstad byområde at det skal være 100 % næringslokaler. De fikk dispensasjon fra dette forholdet, men det måtte bli en lik fordeling av bolig og næring. Dette er et resultat av forhandlinger med planmyndigheten som ga prosjektet en oppside.

Kapittel 5 - Drøfting og konklusjon

I avhandlingens siste del vil teori fra kapittel 2 og 3 knyttes opp mot empiri fra kapittel 4. Jeg ønsker i denne delen å benytte analysemodellen som ble presentert i kapittel 2.



Figur 5.1 Analysemodellen

Analysemodellen tar opp viktige elementer som jeg ønsker å belyse i mine hoved- og underproblemstillinger. Jeg vil identifisere de ulike risikoene som har dukket opp underveis i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. I tillegg er disse prosessene knyttet til forhandlingene mellom de ulike aktørene som er involvert.

5.1 Drøftinger og vurderinger for Værste Brygge

I dette underkapittelet vil jeg knytte problemstillingene opp mot ulike forhold som har vært av betydning for caset. Det vil være en sammenhengende drøfting som gir et godt bilde av reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge.

5.1.1 Tidsaspektet

Alle informantene på eiendomsutviklersiden har uttrykt at tidsaspektet har vært en betydelig faktor for Værste Brygge. Blant annet skulle gravearbeidene begynt mye tidligere for å unngå å komme i konflikt med den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. På denne måten ville mye av usikkerheten vært fjernet. Det er her reguleringsrisikoens betydning kommer til overflaten. Eiendomsutvikleren burde på et tidligere tidspunkt ha undersøkt hvilke forutsetninger planmyndigheten ville legge for Værsteområdet i fremtiden. Eiendomsutvikleren visste at Værsteområdet ikke hadde vært høyt prioritert i de eldre overordnende planene, så det lå i kortene at det kom til å bli et mer spesifikt planprogram for området i fremtiden. Det å være proaktiv i slike prosesser kan vise seg å være svært avgjørende. En kommunedelplan for Fredrikstad byområde blir ikke utarbeidet over natten, og det å ha litt oversikt over planlagte planfaglige prosesser kan være viktig. Dette gjelder særlig hvis det går mot en prosjektstopp eller at andre forhold vil påvirke prosjektet i stor grad. I dette tilfellet påførte de seg selv stor reguleringsrisiko ved å ”gi opp” prosjektet for en periode. De kunne likevel ha redusert reguleringsrisikoen ved å opparbeide seg oversikt over planfaglige utredninger for kommunen. I tillegg fikk de en markedsrisiko som kom på verst tenkelig tidspunkt. Finanskrisen slo inn for fullt rett etter at rammesøknaden var godkjent for 2007-prosjektet. Dette gjør ikke reguleringsplan- og byggesaksprosessen enklere for eiendomsutvikleren sin del.

Det første forholdet, at gravearbeidene ikke startet opp i 2007, kom som følge av endrede markedsforventninger og finanskrisen. Økonomien stoppet opp både nasjonalt og internasjonalt, og ga igjen ringvirkninger i flere markeder, hvor boligmarkedet ble sterkt berørt. I tillegg var ikke administrasjonen i Værste AS i 2007 godt nok rustet til å håndtere boligprosjektet Værste Brygge. Deres hovedfokus var primært på utvikling av næringsarealer. Som et resultat av dette oppstod det uklarerheter de ikke hadde kunnet fange opp på det tidspunktet, men som de likevel hadde kunnet fange opp på et tidligere

tidspunkt. Det å utvikle et større boligprosjekt behefter seg på at kunnskap og viten om slike prosesser er prioritert i aller høyeste grad. Det ble det ikke gjort av administrasjonen i dette tilfellet, og resultatet utspiller seg i forholdet mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet. Dette er en lærdom som er viktig å ta med seg videre. Et prosjekt som Værste Brygge omfatter mye mer enn bare å bygge boligblokker. Det er mange aktører som skal koordineres, noe som gjør prosessen både krevende og lang. I slike tilfeller bør en analysere om en kan takle et slikt prosjekt eller ikke. Det bør i de tidlige fasene stilles spørsmål til om det er gjennomførbart eller ikke, med utgangspunkt i de midlene de har til rådighet.

Det andre forholdet var de endringene som skjedde mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet. I utgangspunktet tenkte eiendomsutvikleren at det bare var noen enkle grep som skulle til for å få Værste Brygge-prosjektet opp og stå igjen. Etter mange vurderinger opp mot den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde viste det seg tvert i mot å være vanskelig. Som antydte tidligere ble det brukt mye ressurser på ulike begrepsfortolkninger i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Det gjaldt blant annet å forstå bestemmelsene på en riktig måte slik at det kom prosjektets levedyktighet til fordel. Det å tolke en aktiv utadrettet fasade kan på mange måter tolkes som næringslokaler, men også som boliger. Tolkninger eiendomsutvikleren gjorde rundt disse begrepene ble gjort på grunnlag av å skape verdier for prosjektet. Det var mye skjønnsutøving, hvor det primært rettes mot det spesielle området og dets karakter. Det området ønsker må komme inn i prosjektet, og enkelte av de bestemmelsene i kommunedelplanen er ikke forenelig med virkeligheten for Værste Brygge-området. Det ville vært underlig hvis hvert prosjekt skulle blitt tatt under ”samme kam”. Betydningen og begrunnelsen av skjønnsvurderingene var viktig for Værste Brygge når det gjaldt å få til et gjennomførbart prosjekt. Grad av skjønnsvurderinger kom som følge av de generelt formulerte bestemmelsene som var gitt i den nye kommunedelplanen. Det er lettere å gjøre skjønnsvurderinger når en plan er formulert på et generelt grunnlag. Planen skal naturligvis legge føringer for prosjektet, men det betyr ikke at den må følges opp 100 %. Dersom eiendomsutvikleren kommer med andre forslag som planmyndigheten anser som reelle er det større sjanse for at disse blir godkjent.

Det var viktig for planmyndigheten å få frem at kommunedelplanen ble formulert på et generelt grunnlag. Ulike områder gir ulike behov og muligheter. Dette fanger ikke

kommunedelplanen like godt opp når den er så generelt formulert. Mye av tids- og ressursbruken til eiendomsutvikleren gikk med til å bestride de ulike kravene fra kommunedelplanen om at den ikke kan gjøres gjeldende med 100 % av de forutsetningene som blir lagt til grunn. Det å bestride de kravene en kommunedelplan setter for prosjektet er ønskelig dersom det er best for prosjekts økonomiske og bærekraftige levedyktighet. Likevel krever det mye tid og ressurser som er forbeholdt slike reguleringsplan- og byggesaksprosesser. Det ene er at forutsetningene ikke blir helt som det skal, og da kan det være greit å tenke litt utenfor planbestemmelsene. Det skaper også økt tidsbruk å skulle gjøre bestridelsene fornuftige overfor planmyndigheten. Disse bør derfor være så godt definert at de overstyrer det den overordnende planen og reguleringsplanen sier. Med overstyrer menes at det eiendomsutvikleren kommer med er mye bedre enn hva den angitte bestemmelsen sier. Det andre er at ressursene noen ganger må brukes til noe helt annet enn det som er tiltenkt. Dette skaper igjen økt tidsbruk i prosjektets reguleringsplan- og byggesaksprosess.

5.1.2 Avklaringer underveis

Før jeg kommer inn på alle dispensasjonene det ble søkt om er det viktig å nevne at det var avgjørende for Værste Brygge å gjøre avklaringer underveis. Disse var med på å regulere og håndtere flere risiki. For det første kunne det skapes større klarhet rundt reguleringen.. For det andre kunne reguleringsrisikoen reduseres i de tidlige fasene dersom dialogene og diskusjonene var på et godt faglig og konstruktivt nivå. For det tredje avdekket det, og la ulike føringer for, de ulike problemstillingene eiendomsutvikleren og planmyndigheten hadde rundt prosjektet. I følge flere av informantene på eiendomsutviklersiden var avklaringene rundt ”høydene” og den ”aktive utadrettede fasaden” viktige å få på plass så tidlig som mulig. Dette betydde alt for hele prosjektets levedyktighet. En avklaring underveis på begge disse problemstillingene ga prosjektet en videre fremdrift som kan karakteriseres ved at planmyndigheten hadde en viss forståelse for dette, og det var viktig for eiendomsutvikleren å få vite hvordan det ble tatt i mot av planmyndigheten og om tolkningene baserte seg på en gjennomførbarhet. Med andre ord så vil avklaringer underveis redusere reguleringsrisiko for prosjektet i reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

En åpenbar risiko tilknyttet avklaringene underveis var den institusjonelle. Det ble drøftet og diskutert rundt de ulike problemstillingene. Når planmyndigheten tar dette opp med sin avdeling kan det være at noen tolker og bruker bestemmelsene hardere, og unngår den skjønsmessige vurderingen av saken. Med andre ord at bestemmelsen tolkes som at den skal følges slik den er skrevet. Planmyndigheten hadde ikke på seg kommersielle briller når prosjektet Værste Brygge skulle vurderes, noe eiendomsutvikleren hadde. I forhold til saksmengden planmyndigheten i Fredrikstad kommune sitter med til enhver tid, tar slike avklaringer underveis mer tid. Det kan være hektisk, noe som av og til gjør informasjonsflyten mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten uklar. Dette gjorde at Værste Brygge-prosjektet innimellom måtte vente lenge med å få svar på vesentlige spørsmål som var nødvendige for videre fremdrift. Diskusjoner i planmyndigheten hvor de ikke blir enige kan gi både positive og negative utfall for eiendomsutvikleren. Et positivt utfall oppstår dersom planmyndigheten klarer å diskutere seg frem til gode løsninger. Et negativt utfall kan oppstå dersom de interne diskusjonene blir så store at de resulterer i et kompromiss.

Som tidligere nevnt kom det mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet en ny plan- og bygningslov og TEK 10. Dette ga igjen nye retningslinjer og forutsetninger både for eiendomsutvikleren og planmyndigheten. Prosjektet måtte tilpasses en form som var i henhold til den byggetekniske forskriften. Dette gir en form for institusjonell risiko på grunn av det endrede lovverket og forskriftene. Det er ikke dermed sagt at eiendomsutvikleren ikke visste om dette, for som tidligere nevnt blir ikke slike lover som plan- og bygningsloven og TEK 10 utarbeidet over natten. Det er en styrt risiko som eiendomsutvikleren må rette seg inn etter for å få lov til å bygge. Her gjelder det å være frempå og proaktiv for raskt å se for seg uavklarte hendelser som kan dukke opp. For eiendomsutvikleren måtte det en modningsprosess til for å forstå at 2007-prosjektet ikke var gjennomførbart. Denne modningsprosessen strakk seg over en lengre tidsperiode, og var med på å bruke opp deler av den kostbare tiden de hadde. Tid og ressurser er penger for eiendomsutvikleren. Dette igjen viser viktigheten ved å få avklart viktige forhold underveis, og i tillegg være proaktiv.

5.1.3 Dispensasjonens betydning

Dispensasjonene spilte en viktig rolle for prosjektets levedyktighet, og var i følge flere av informantene på eiendomsutviklersiden en forutsetning for å få til et prosjekt med et godt resultat. Det betyr med andre ord at planene ikke var i henhold til hva eiendomsutvikleren hadde som ønsker for Værste Brygge-prosjektet.

Eiendomsutviklerens plan var ikke gjennomførbar med den nye kommunedelplanen. Det var også kolliderende krav i de ulike planene, noe som førte til at dispensasjoner var eneste utvei. Det å søke om en dispensasjon kan være med på å løfte prosjektets verdi i form av å få gehør og aksept fra de ulike forholdene. En dispensasjon er en lite forutsigbar prosess da det ikke stilles noe krav til behandlingstid. Dette berører tidsaspektet i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Det kunne derfor vært ønskelig med en lovhjemmel som styrte tidsbruken til planmyndigheten når det kommer til dispensasjonssøknader. Dette ville gjort saksbehandlingen mer effektiv, og hindret at sakene ble liggende på vent til sektormyndighetene kom med sin uttalelse. Dette ville gjort prosessen til eiendomsutvikleren mer forutsigbar.

En dispensasjonssøknad vil gi flere utslag på den institusjonelle risikoen. Det forutsettes nøye vurderinger og diskusjoner innad i planmyndigheten, i tillegg til at flere regionale og statlige myndigheter har uttalelsesrett²⁴. Dispensasjonssøknaden kan fort bli avslått hvis en av de statlige og regionale myndighetene uttaler seg negativt rundt sakens forhold. Tidligere i avhandlingen skrev jeg at eiendomsutvikleren måtte gå to runder med dispensasjonssøknader før de ble godt mottatt av planmyndigheten. Det viser viktigheten av å ha en god faglig kommunikasjon, både når det gjelder planene som sendes og selve kommunikasjonen mellom planmyndigheten og eiendomsutvikleren. Den første runden til Værste Brygge, hvor de ikke fikk gjennomslag, vitner om en lite forankret og velbegrunnet søknad. En dispensasjonssøknad skal være godt begrunnet for å gjøre planmyndigheten overbevist om at det er til det beste for begge parter. Eiendomsutvikleren kunne i de tidlige fasene håndtert usikkerheten ved å være mer direkte i kommunikasjonen om hva dispensasjonene gjaldt. Det vil være av stor betydning å bruke litt mer tid enn antatt når en dispensasjonssøknad skal utarbeides. Dette burde eiendomsutvikleren i større grad ha tenkt på for lettere å gjøre seg forstått hos planmyndigheten.

²⁴ Jf. plan- og bygningsloven § 19-1.

Det var aldri spørsmål om å utarbeide noen ny reguleringsplan for området. Eiendomsutvikleren anså det som gjennomførbart å søke dispensasjoner fra gjeldende planer. En ny runde med reguleringsplanarbeider krever veldig mye av eiendomsutvikleren og konsulenter. Det tar både enormt mye tid, og ikke minst er det veldig ressurs- og kostnadskrevende. En søknad om dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan og overordnede planer er kostbart. De eksisterende reguleringsbestemmelsene må tolkes, og eventuelle forsøk på å utfordre planmyndigheten må tas stilling til.

5.1.4 Flexibilitet og forutsigbarhet

Sigbjørn hevdet at fleksibilitet og forutsigbarhet er to viktige nøkkelord for reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge. Det å bruke mye tid på å utveksle idéer og tanker rundt prosjektet i en tidlig fase kan være med på å redusere reguleringsrisikoen. Dette er med på å dempe usikkerheten ved at større grad av forutsigbarhet oppnås. I de tidlige fasene er det mange ønsker og idéer rundt hvordan prosjektet skal se ut. Det er en fordel at disse blir delt. For det første så bør planmyndigheten få være med på denne prosessen fordi det til syvende og sist er de som skal vurdere ønskene og idéene. For det andre vil en slik åpenhet mot planmyndigheten gi flere fordeler for den videre reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Den ene fordelten er at eiendomsutvikleren får en god dialog med planmyndigheten. Den andre er at en tør å utfordre litt med planene, og vedkjenne seg at det er litt utenfor reguleringsbestemmelsene. Dette er lettere når kommunikasjonen og dialogen mellom eiendomsutvikleren og planmyndigheten er god.

Flere av informantene på eiendomsutviklersiden mente at en løpende dialog og forhandling med planmyndigheten var verdifullt. Værste Brygge måtte søke om dispensasjoner fra flere forhold. For å skape en forutsigbarhet var det viktig å opprettholde dialogen og forhandlingen når tankene gikk litt utenfor hva gjeldende overordnede planer og reguleringsbestemmelser sa. Et godt forhandlingsmiljø mellom planmyndigheten og eiendomsutvikleren gjør det til en lettere og mer forutsigbar prosess. Det er også viktig å være fleksibel rundt de ulike planene, slik at det dannes rom for å diskutere seg frem til løsninger som er gode for begge parter. Det er alltid

ønskelig med et godt resultat for begge parter, noe en slik fleksibilitet og forutsigbarhet vil bidra til. Det er ikke nok med en god dialog i reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge. Det å kunne dele sin kunnskap og ha en gjensidig kunnskapsforståelse i bakhånd av forhandlingene er også viktig. Det er vanskelig å forhandle med en som ikke har kunnskap om slike prosesser. Det er et godt eksempel på hvordan forløpet til Værste Brygges reguleringsplan- og byggesaksprosess utartet seg. God argumentasjon og besittelse av kunnskap på området kan gi ekstra gevinst. Dette kan være nyttig å ta med seg i reguleringsplan- og byggesaksprosesser som Værste Brygge.

5.1.5 Transaksjoner og transaksjonskostnadenes betydning

Omprosjekteringen kostet i følge informantene på eiendomsutviklersiden flere millioner kroner, og det ble i følge Markus brukt et par tusen arbeidstimer på dette. En ting er at prosjektet må omprosjekteres for å kunne få et realiserbart prosjekt i forhold til nye overordnende planer fra planmyndigheten og nye retningslinjer for krav til bygg (TEK10) fra nasjonale myndigheter. En annen ting er å påføre prosjektøkonomien relativt store utviklingskostnader. En sammenligning mellom 2007-prosjektet og 2012-prosjektet viser et stort gap når det kommer til transaksjonskostnader. For 2007-prosjektet var alt klart, og de kunne i teorien starte byggingen. Som beskrevet tidligere ble ikke dette gjort. De store transaksjonskostnadene som utspant seg mellom disse prosjektene var som følge av omprosjekteringen og transaksjonskostnadene eiendomsutvikleren ble påført både gjennom nye overordnende planer og med nye retningslinjer for krav til bygg (TEK10). Det ble også fort klart at dispensasjonene krevde mer saksbehandling enn forventet.

For omprosjekteringen i 2012-prosjektet førte det med seg mye mer saksbehandling enn saksbehandlingen for 2007-prosjektet. Den nye saksbehandlingen dro med seg transaksjonskostnader for å få igjennom ønskede utfall. Det måtte i tillegg leies inn konsulenter til å løse ulike oppgaver underveis i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Slike oppgaver må utføres av spesialister. Dette er for eksempel rådgivingselskaper som COWI og Rambøll, og arkitekter som SG Arkitekter. I tillegg dro TEK 10 med seg flere forhold som måtte implementeres underveis. Slike nye føringer fra den overordnende planen og TEK 10 ga ringvirkninger for hele prosjektet.

Som nevnt tidligere måtte det søkes om dispensasjon fra gjeldende planer, og det måtte to runder til for å få dette godkjent. Dette er også en faktor som spiller inn på prosjektets transaksjonskostnader. I og med at planmyndigheten ikke godkjente den første runden, ga det en merkostnad for eiendomsutvikleren å måtte gå enda én runde med planmyndigheten. Dette gjør seg utslag i prosjektøkonomien, men i følge alle informantene hos eiendomsutvikleren var det også nødvendig.

Når det gjelder den infrastrukturelle delen av prosjektet ble det stilt krav til ulike utførelser på de tekniske anleggene på tomten Værste Brygge²⁵. Dette gjaldt kaifronter, bypark, fjernvarme, høyspentledninger, vann og avløp med mer. Det er viktig at boligprosjektet Værste Brygge får koblet seg på de offentlige og tekniske anleggene for å få til et velfungerende bygg. Det å pålegge eiendomsutvikleren ansvaret for å bygge og istandsette kaifronten ved Værste Brygge var for vanskelig, sett med økonomiske øyne. Det er akseptabelt at planmyndigheten legger føringer for hvordan ting skal være og hva som må til for å få bygge tre boligblokker, men kaifront utgjør eksempelvis en stor kostnadspost for prosjektet. En planmyndighet har også føringer for krav til utførelse og estetikk. Det gir prosjektet en transaksjonskostnad som påvirker hardt i den grad at Værste Brygges inntekter blir spist opp av kostnader, men forholdet mellom å bygge og ikke bygge ligger fortsatt der. Eiendomsutvikleren er nødt til å ta denne kostnaden med kaifronten for å få lov til å bygge. Hvis ikke hadde det heller aldri blitt noen boligblokker på Værste Brygge. Dette er en avveining som heller mer mot bygging enn mot å legge prosjektet død.

Disse forholdene påførte prosjektet flere risiki underveis. For eiendomsutvikleren gir det en utbyggingsrisiko. For det første er det å fikse på en kaifront en meget stor kostnad for Værste Brygge. I og med at det er nærme en strømdrivende elv er det mye som kan skje som eiendomsutvikleren ikke kan håndtere i like stor grad som andre forhold. Håndterbare forhold kan for eksempel være å skape en åpen dialog med planmyndigheten, hvor det gjøres avklaringer underveis. Det vil også være utbyggingsrisiko tilknyttet den tekniske infrastrukturen på området. I følge Bjørn ligger det en høyspentledning som er dratt over hele tomta på Værste Brygge. Denne skal håndteres slik at den ikke gjør skade på personer eller andre tekniske anlegg i området.

²⁵ Jf. plan- og bygningsloven §§ 27-1 til 27-6.

Dette er en uforutsigbar prosess da slike gravearbeider byr på ulike utfordringer. Det kan også skje menneskelige feil under slike byggeprosesser, noe som kan gjøre det vanskelig å få til en forutsigbar prosess. Slike hendelser koster prosjektet mye, og gir utslag på transaksjonskostnadene. Dette kan igjen gi ulike utfall på prosessen videre. Hvis det skjer noe med de tekniske anleggene under gravearbeidene, eksempelvis at en gravemaskinfører kommer borti en ledning eller et rør som gjør at det må legges nytt, påfører det prosjektet transaksjonskostnader som igjen gjør seg utslag i prosjektøkonomien på bunnlinjen.

Et annet viktig forhold som slo inn på transaksjonskostnadene for prosjektet var betydningen av den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. I denne planen ble arealene til Værste Brygge avsatt til sentrumsformål, med aktiv utadrettet fasade i første etasje, som beskrevet tidligere. I slike tilfeller oppstår det transaksjonskostnader for prosjektet sin del, siden planmyndigheten krever at første etasje nå skal være avsatt til næring og ikke til boliger. Slike føringer er en transaksjonskostnad som Værste Brygge må ta på egen regning. Planmyndigheten pålegger eiendomsutvikleren å bygge næringslokaler i første etasje, noe han ikke ønsker. Dette gir en virkning på transaksjonskostnadene. Denne transaksjonskostnaden fører til at det må forhandles frem et ønsket resultat for begge parter. En slik prosess krever mye tid og ressurser, som igjen koster mye penger for eiendomsutvikleren. Et annet og viktig moment er at boliger er mer verdt enn næringslokaler slik det er nå for Værste Brygge-prosjektet. Det kan knyttes stor usikkerhet til å få fylt opp og leid ut næringslokalene i første etasje. Derfor anses det som mer hensiktsmessig å bygge boliger i første etasje. Dette var også en kostnad eiendomsutvikleren fikk, ved at de fortsatt har næringslokaler i første etasje, etter gjeldende bestemmelser i kommunedelplanen for Fredrikstad byområde. Det medfører at eiendomsutvikleren mister de inntektsbringende delene av blokkene, i og med at han mener næringslokalene er null verdt for Værste Brygge områdets betydning.

5.1.6 Planmyndighetens rolle og betydning

Planmyndigheten er en viktig medspiller for reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge. De overordnende planene gjennom kommuneplanens arealdel og kommunedelplanen for Fredrikstad byområde legger planmessige føringer²⁶ for prosjektet. Planene danner bestemmelser for tomten og utnyttelsen av denne. I tillegg legges det føringer for eiendomsutvikleren. Slike planer kan på mange måter være godt for prosjektet, men kan også danne bestemmelser som er på tvers av andre forhold som ikke er tilrettelagt for Værste Brygge. Videre legger ikke de overordnende planene gode nok føringer for planmyndigheten som en beslutningsmyndighet, fordi de overordnende planene tar for seg generelle forhold for hele kommunen. Beslutningsgrunnlaget blir mye vanskeligere for planmyndigheten å gå ut ifra, noe som gjør at reguleringsplan- og byggesaksprosessen blir mer krevende og omfattende. En av informantene fra planmyndigheten uttalte at en reguleringsplan setter tydelige rammer og gir et generelt bedre beslutningsgrunnlag. Derfor er bruk av generelle antagelser i slike overordnede planer vanskelig både for eiendomsutviklersiden og planmyndighetssiden.

Et annet viktig forhold informanten fra planmyndigheten tok opp var at Fredrikstad kommune har saksbehandlere med egne ansvarsområder. I Værste Brygge sitt tilfelle kjenner saksbehandleren godt til området og de ulike bestemmelser og føringer som gjelder. Slike forhold kan skape en ryddig og god oversikt i reguleringsplan- og byggesaksprosessen, med mulighet for fleksibilitet og forutsigbarhet. Videre opparbeider saksbehandleren seg god lokal kunnskap rundt området, noe som også kan gjøre prosessen mer forutsigbar. En annen side av denne saken er at eiendomsutvikleren vet hvilken saksbehandler han vil få, og vi kommer her inn på temaet habilitet. Er dette en ordning som legger til rette for en saksgang som går riktig for seg i form av at alle tas under samme kam, eller er det slik at kommunikasjon og personlige møter danner relasjoner litt utenom det vanlige. Med dette mener jeg at habilitet og inhabilitet ikke kan fanges like godt opp i slike prosesser, når planmyndigheten selv har vedtatt å ha en slik ordning. Dette er en ordning som kan være omstridt på mange måter, men også en riktig utvikling for fagområdet og effektiviteten til planmyndigheten.

²⁶ Jf. plan- og bygningsloven §§ 11-1, 11-3, 11-5 og 11-6.

Et annet forhold Sigbjørn tar opp er viktigheten av at planmyndigheten oppnår et "eierskap" til prosjektet. I saker som Værste Brygge er det mange som skal høres og mange som skal mene noe. Det er viktig ut i fra samfunnsmessige interesser at de som har uttalelsesrett får være delaktige i slike prosesser. For at planmyndigheten skal oppnå dette, er det viktig at det foreligger tilgjengelig materiale som de kan lese seg opp på. Det å gå flere runder med eiendomsutvikleren hvor det gjentatte ganger informeres om det som er blitt gjort tidligere gjør prosessen veldig uforutsigbar. Videre er det også fornuftig at saksbehandler skal ha kjennskap til disse prosessene, men det å restarte slike reguleringsplan- og byggesaksprosesser flere ganger er ikke bra for omdømmet til planmyndigheten, og det øker også den institusjonelle risikoen. Den institusjonelle risikoen kommer som følge av at det sitter flere saksbehandlere på saken, noe som gjør prosessen til en mindre forutsigbar og mer "humpende" prosess hvor det blir mye frem og tilbake, da de ulike saksbehandlerne ikke kjenner til hva som tidligere har blitt sagt og gitt av føringer. Eiendomsutvikleren vil muligens bli forvirret over den "ulike" saksbehandlingen. Dette skaper frustrasjon på eiendomsutviklersiden.

Det siste forholdet jeg ønsker å ta opp, og som flere av informantene på eiendomsutviklersiden uttalte seg om, er hvor kolliderende og motstridende interessene er hos planmyndigheten. For det første søker eiendomsutvikleren om tiltaket hos planmyndigheten. For det andre er planmyndigheten underlagt en annen viktig avdeling, nemlig teknisk drift. De har en visjon som ikke er helt lik planmyndighetens visjoner. Dette er forhold som er vanskelig å fange opp i de tidlige fasene av reguleringsplan- og byggesaksprosessen til Værste Brygge. Det kan være en institusjonell risiko som er vanskelig å håndtere. På en annen måte vet eiendomsutvikleren at det kommer, men i hvilken grad kan være vanskelig å forutse. En håndtering av dette ville kanskje vært å sammenligne andre lignende prosjekter hos planmyndigheten. Hvert enkelt område kan likevel være så unikt at slike forhold uansett er vanskelige å fange opp.

5.1.7 Horisontal og vertikal koordinering

I slike reguleringsplan- og byggesaksprosesser som Værste Brygge foregår det både horisontal²⁷ og vertikal koordinering. Dette kan by på problemer og hindringer for prosjektets fremdrift og utfall. I og med at tiltaket Værste Brygge berører flere sektormyndigheter gir det flere utslag på den horisontale koordineringen.

Planmyndigheten er pålagt å koordinere med andre sektormyndigheter når det må gis tillatelse eller samtykke fra dem. De ulike sektormyndigheter har ulike interesser og syn på dette tiltaket. Deres tankemåte og væremåte er ikke av kommersielle grunner, men heller mer planmessige og robuste tolkninger basert på deres felt. Hvis for eksempel Statens Vegvesen skal uttale seg om vei- og infrastruktur, kan det være at deres syn kommer i konflikt med et eiendomsutviklersyn. Det var viktig at infrastrukturen i området lå til grunn for den økte boligutviklingen i området. I tillegg var det avgjørende at det ble etablert en gangbru ved siden av caseområdet for å imøtekomme den stadig voksende befolkningen på Kråkerøy. Det var også viktig å få kontroll over den økte trafikken i området, og det var en forutsetning at infrastrukturen ble lagt om til slik den er i dag. Dette kan bidra til at den horisontale koordineringen i prosjektet skaper usikkerhet og dårlig fremdrift. Planlegging av infrastruktur tar mye tid, og gjør at eiendomsutvikleren må vente med utbygging til sektormyndigheten har fattet en beslutning. Dette gir en bekreftelse på at helheten blir satt til side som følge av den horisontale koordineringen.

En sektormyndighet har som oppgave å tilse at deres interesser blir ivaretatt i planleggingen. Det gjør den horisontale koordineringen til en vanskelig og uforutsigbar prosess da de ulike sektormyndighetene har forskjellige interesser som kan være kolliderende for prosjektet og området sin del. Slike tolkninger og meninger er med på å skape usikkerhet for eiendomsutvikleren. I og med at Værste Brygge ligger der det ligger, berører det flere sektormyndigheter som skaper både usikkerhet og risiko. En sektormyndighet kan hindre fremdrift eller et utfall som gir eiendomsutvikleren en opp- eller nedside, basert på tilfellet det uttales om.

Den vertikale koordineringen beskrives av den ene informant fra planmyndigheten som vanskelig i de tidlige fasene. For planmyndigheten forelå det aldri noen overordnet

²⁷ Jf. plan- og bygningsloven § 21-5.

plan for Værsteområdet før den nye kommunedelplanen for Fredrikstad byområde ble vedtatt. Det reduserer mulighetene for forutsigbarheten som eiendomsutvikleren ønsker i reguleringsplan- og byggesaksprosessen. At det ikke forelå noen ordentlig overordnet plan for Værsteområdet kan anses som at alle tiltak var i strid med planen for området. Dette vil igjen skape usikkerhet for planmyndigheten, siden de ikke vet helt hvordan de skal vurdere disse sakene. Videre var det et manglende plandokument som gjorde saken mye mer utfordrende å vurdere. Dette gir også en virkning på forholdet mellom den vertikale og den horisontale koordineringen. Den vertikale koordineringen blir vanskelig å gjennomføre når aktørene i den horisontale koordineringen ikke har noe plandokument å gå ut ifra. Dette er med på å skape en usikkerhet både for eiendomsutvikleren og planmyndigheten.

5.1.8 Utfallene i forhold til de innledende forutsetningene

Markus påpeker at byggesaksprosessen hadde et langt forløp. Det at de fikk tilslag på de ulike dispensasjonssøknadene var i følge flere av informantene på eiendomsutviklersiden bra for prosjektet. I forhold til hva kommunedelplanen sa, ble det dispensert fra flere forhold. Dette gjør prosjektet mer levedyktig, og bidrar til at eiendomsutvikleren kan suge til seg mest mulig verdier inn i prosjektet. Forholdet med kommunedelplanen var at det skulle være aktiv utadrettet virksomhet i første etasje. I dispensasjonen fikk de lov til å kombinere aktiv utadrettet virksomheter med boliger, da det var mest hensiktsmessig å ha begge deler. Dette forholdet skapte verdier for prosjektet, noe som ga det mer inntektsbringende arealer. Eiendomsutvikleren får inntekter på leilighetene, noe han ville gått glipp av dersom det ble bygget næringslokaler og de ble stående tomme. Eiendomsutvikleren ser på det som utfordrende å få leid ut næringslokaler på dette området i dag. Det å få tilslag på å få gjort om deler av arealet i første etasje til boliger var et godt utfall i forhold til den opprinnelige forutsetningen for Værste Brygge-prosjektet. Videre ga de andre dispensasjonene som tidligere nevnt også et annet utfall enn de innledende forutsetningene som lå til grunn for prosjektet. Det gir et godt bilde av at en slik prosess kan skape verdier og muligheter for eiendomsutvikleren samtidig som risiki foreligger. Reguleringsplan- og byggesaksprosessen er ikke en prosess som er lineær på noen måte. I slike utfall er det viktig å være proaktiv, og forberedt på forhandlinger med

planmyndigheten. Det kan gi et ønsket utfall, slik som Værste Brygge oppnådde med alle sine dispensasjoner.

5.1.9 Nedsiden var større enn oppsiden

Nedsiden kan knyttes til flere forhold. For det første så har prosjektet fått en betydelig kostnad som følge av omprosjekteringen og den nye kommunedelplanen. Slike forhold var det ikke lett for eiendomsutvikleren å se før i ettertid. Med så mye merarbeid og omfattende omprosjektering, i tillegg til den nye kommunedelplanen, har reguleringsrisikoen gitt en betydelig nedside for prosjektet. I tillegg anså eiendomsutvikleren at prosjektet kunne settes ut i livet uten de store forandringene. Dette gjør noe med prosjektøkonomien, men i dette tilfellet var ikke det enkle det beste. Det er tydelige forhold som ga eiendomsutvikleren en betydelig nedside for prosjektet.

Oppsiden var som tidligere omtalt godkjennelsen av de ulike dispensasjonene. Denne oppsiden kom som et resultat av en velvilje og forhandlingskultur sett fra eiendomsutviklersiden. Dette er positivt, og ga prosjektet den oppsiden det trengte for å lykkes.

5.6 Konklusjoner

Opgavens formål var å belyse hvordan eiendomsutvikleren opptrer og forholder seg til reguleringsrisiko under reguleringsplan- og byggesaksprosessen til et transformasjonsprosjekt. Utfallene av begge prosessene ble sett i forhold til de innledende fasene. Deretter ble det undersøkt om reguleringsrisikoen hadde en innvirkning som ga prosjektet en opp- eller nedside. Det ble gjort en sammenligning mellom eiendomsutviklerens syn og planmyndighetens syn i begge prosessene.

Reguleringsrisiko, utbyggingsrisiko, institusjonell risiko, omdømmerisiko og markedsrisiko var de viktige risikogrupperne for reguleringsplanprosessen. I byggesaksprosessen var reguleringsrisiko, utbyggingsrisiko, institusjonell risiko og markedsrisiko de viktige grupperne. Det var avgjørende for eiendomsutvikleren å gjøre avklaringer underveis, ha en forutsigbar og fleksibel prosess, og god dialog med planmyndigheten. Uttalelsene til informantene på eiendomsutviklersiden tyder på at disse prosessene tok lang tid. Et viktig forhold var avklaringene og spørsmålene rundt

dispensasjonsrundene. Eiendomsutvikleren måtte gå to runder med planmyndigheten for å få dispensasjonene godkjent. I følge planmyndigheten lå det i sakens natur at det ville ta lengre tid med slike dispensasjonssøknader, i og med at det var utenfor de overordnede planenes bestemmelser. Eiendomsutvikleren delte mange tanker og idéer i de tidlige fasene for å luke bort forhold som ikke var gjennomførbare. Med dette som utgangspunkt måtte de søke om dispensasjon fra gjeldende kommunedelplan og reguleringsplan når det gjaldt flere forhold.

I reguleringsplanprosessen søkte de om en reguleringsendring. Det var aldri tale om å utarbeide en ny reguleringsplan for området. I byggesaksprosessen ble det søkt om flere dispensasjoner fra forhold som ikke lot seg gjennomføre slik de gjeldende planene for området så ut. De fikk aksept på dispensasjonene, og følte at deres idéer ble godt mottatt av kommunen. Den nye kommunedelplanen og de nye forutsetningene var opphavet til reguleringsrisikoen. Det førte også med seg reguleringsrisiko på den vedtatte reguleringsplanen for området. Ingen av planene var gjennomførbare med 2012-prosjektet.

I følge planmyndigheten var det en gjensidig forståelse for fremgangsmåte og gjennomføring. Det var en god dialog, hvor det oppstod konstruktive og gode diskusjoner som ble løst underveis. Videre utfordret eiendomsutvikleren planmyndigheten på noen områder som han antok at var litt utenfor de gjeldende planene for området. Eiendomsutvikleren føler at de fikk aksept og tillit på de forholdene hvor de ønsket dette.

Som en følge av omprosjektering, ny kommunedelplan og endrede markedsforventninger, ga prosjektet et annet utfall enn det som var de innledende forutsetningene. Den nye kommunedelplanen stilte krav til 100 % næringslokaler i første etasje. Eiendomsutvikleren fikk til en ordning med halvparten bolig og halvparten næring. Høydebestemmelsene var kolliderende med kommunedelplanen og reguleringsplanen. De fikk likevel lov til å bygge noe høyere i forhold til de innledende kravene som ble stilt. Videre oppnådde de en høyere utnyttelsesgrad enn hva den overordnede planen og reguleringsplanen tilsa. De fikk også det utkragede hjørnet som stakk en halv meter ut på tomten godkjent. Som følge av de nevnte dispensasjonene fikk prosjektet et annet utfall enn det de innledende forutsetningene tilsa.

Nedsiden var større enn oppsiden. Prosjektet fikk en betydelig kostnad som følge av omprosjekteringen og den nye kommunedelplanen. Med så mye merarbeid tilknyttet omprosjektering og den nye overordnende planen ga dette prosjektet en nedside. Oppsiden var at de fikk gjennomslag for de ulike dispensasjonene. Dette gjorde prosjektet gjennomførbart, og dannet grunnlaget for et vellykket resultat.

5.8 Anbefaling til videre arbeider

De ulike risiki som oppstår underveis i reguleringsplan- og byggesaksprosessen kan studeres enda nærmere enn det har blitt gjort i denne oppgaven. Utfallene kan studeres opp mot økonomiske forhold, og det kan anslås en verdiskapning for de enkelte forhold som gir prosjektet enten et bedre eller et dårligere utfall enn forventet. Det kan også være spennende å se hvor mye eiendomsutvikleren bruker på konsulentvirksomhet knyttet til både reguleringsplan- og byggesaksprosessen. En sammenligning av dette og de ulike utfallene av prosessene kan gi svar på hvorvidt det var verdt å bruke tid og ressurser på det eller ikke. Et videre steg kunne vært å sammenligne dette med hele prosjektøkonomien.

6. KILDER

- Abercrombie, N., Hill, S., & Turner, B., S. (1984). *Dictionary of sociology*. Harmondsworth, UK: Penguin.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Asplan Viak. (2014). *Fra planlegging til ferdigstillelse av boligprosjekt*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/asplan_viak_fra_planlegging_til_ferdigstillelse_av_boligprosjekter.pdf
- Barlindhaug R., Nordahl B., & Ruud., E., M. (2005). *Markedsbasert boligproduksjon i Osloregionen*. Byggforsk skriftserie 9, Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt. Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/Markedsstyrt%20boligproduksjon%20i%20Oslo-regionen.pdf>
- Bentley, I. (1999). *Urban Transformations – Power, People and Urban Design*. Routledge London.
- Børrud, E. (2005). *Bitvis byutvikling – møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Oslo: Arkitektur og designhøgskolen i Oslo (PhD-thesis).
- Byggteknisk forskrift. (2010). *Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)* Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489>
- Cars, Göran. (1992). *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. Avdelningen för regional planering. Stockholm: Kungl. tekniska Högskolan.
- Carpenter, S. L & Kennedy. W. J. D. (1988). *Managing Public Disputes - A practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*. San Francisco & London: Joey- Bass Publishers.
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode - en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Difis fagsider om offentlige anskaffelser. (2015). *Gjøre Anskaffelser*. Tilgjengelig fra: <http://www.anskaffelser.no/temaer-bae/offentlig-privat-samarbeid-ops/hva-er-offentlig-privat-samarbeid-ops>
- Fisher, R & Ury.W. (1981). *Vägen till ja*. Malmö: Liber.

- Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. *Qualitative Inquiry*. Sosiologisk tidsskrift, Vol.12 Nr. 2. 219-245.
- Forskrift om tekniske krav til byggverk. (2010). *Forskrift om tekniske krav til byggverk(Byggteknisk forskrift)* Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489?q=tek+10>
- Fredrikstad kommune. Kommuneplangruppen. (2009). *Fredrikstads fortrinn – Utgangspunkt for bedre levekår*. Fredrikstad: Fredrikstad kommune.
Tilgjengelig fra:
https://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/Kommuneplane n%202011-2023/Samfunnsdel/Fredrikstads_fortrinn.pdf
- Fredrikstad kommune. (2006). *Byomforming i Fredrikstad*. Plan & miljø – arealplanavdelingen. Tilgjengelig fra:
https://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/Sentrumspanen /Byomformingsrapporten_kortversjon_web.pdf
- Fredrikstad kommune. (2009a). *Kommunedelplan for Fredrikstad byområde 2011-2023*. Tilgjengelig fra:
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.arkitektur.no%2Ffloa%3Fiid%3D412540%26pid%3DNAL-EcoProject-Attachments.Native-InnerFile-File&ei=PJkzVYncEsaosAHBgoGgAg&usg=AFQjCNFnOZs5ZHjaYCW91Pjt-hk5DSrl3A&sig2=nppl7JuYphKEzcfJjqfOpw&bvm=bv.91071109,d.bGg>
- Fredrikstad kommune. (2009b). *Kommuneplan – samfunnsdelen - planprogram 2011-2023*. Tilgjengelig fra:
https://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/Kommuneplane n%202011-2023/Samfunnsdel/Planprogram_samfunnsdel_2009.pdf
- Fredrikstad kommune. (2012a). *Kommuneplan - arealdelen 2011-2023*.
Tilgjengelig fra:
<https://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/Kommuneplane n%202011-2023/Arealdelen/2014/Arealplan-2011-2023.pdf>
- Fredrikstad kommune. (2012b). *Kommuneplan – samfunnsdelen 2011-2023*.
Tilgjengelig fra:
https://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/Kommuneplane n%202011-2023/Samfunnsdel/2011/Kommuneplan_11_23_vedtatt_skjerm.pdf

- Fredrikstad kommune. (2013). *Innsyn i byggesak*. Tilgjengelig fra:
<https://www.fredrikstad.kommune.no/no/Innsyn247/Bolig-bygg-og-eiendom/Innsyn-i-byggesak/>
- Fredrikstad kommune. (2015). *Om kommunen*. Tilgjengelig fra:
<https://www.fredrikstad.kommune.no/Om-kommunen/Fredrikstad/>
- Jacobsen, D. J. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? – innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen J. A., Olaisen J., Olsen B. (2008). *Omdømme: Rykter, sladder, og tøyprat*. Oslo: Cappelen Damm.
- Johansen, L. E. (2014). *Forretningside og fokus*. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 36-49. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Korsvolla, K., Steinsholt, H., & Sevatdal, H. (2004). *Eiendomsforhold i utmark og næringsutvikling*. Rapport, Serie B, b. 1/2004. Ås: Institutt for landskapsplanlegging.
- Kvale, S. (2002). *Interview. En Introduksjon til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Leikvam, G. & Olsson, N. (2014). *Eiendomsutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lunøe, E., Meland, M., Svela, A., Børrud, E., Bratteli, K. S., Sørensen, E. T., Ørka, J. W., Bakken, A., Toftdahl, H., Engan, J. A. (2012). *Mulighetsstudie – FMV*. Tilgjengelig fra:
https://www.fredrikstad.kommune.no/Documents/Politikk/Planer/FMV/FMV_mulighetsstudie.pdf
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Doctoral Thesis 96, 2006, NTNU, Trondheim, Norway.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., & Ruud, M. (2007). *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger*. Oslo: NIBR, SINTEF-Byggforsk, Samarbeidsrapport. Tilgjengelig fra:
http://evalueringsportalen.no/evaluering/markedsbasert-utbyggingspolitikk-mote-mellom-kommune-og-utbygger-i-pressomraader/markedsbasert_utbyggingspolitikk.pdf/@@inline
- Nordahl, B. (2014). *Reguleringsrisiko og risikoprofil*. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 138-164. Oslo: Senter for eiendomsfag.

- Norsk Eiendom. (2015). *Foredrag 2014*. Tilgjengelig fra:
<http://www.noeiendom.no/getfile.php/Filer/Verste.pdf>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*.
Cambridge: University Press.
- Klima- og miljødepartementet. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Tilgjengelig fra:
[https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-
/id500508/?docId=OTP200720080032000DDDEPIS&ch=1&q=](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/?docId=OTP200720080032000DDDEPIS&ch=1&q=)
- Klima- og miljødepartementet. Ot.prp. nr. 78 (2004-2005) *Om lov om endringer i jordskifteloven mv.* Tilgjengelig fra:
[https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-78-2004-2005-
/id399646/?docId=OTP200420050078000DDDEPIS&ch=1&q=](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-78-2004-2005-/id399646/?docId=OTP200420050078000DDDEPIS&ch=1&q=)
- Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett - Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan+og+bygni>
- Røsnes, A.E. (2014a). *Arealadministrasjon*. Oslo/Bergen: Universitetsforlaget
- Røsnes, A. E. (2014b). *Reguleringsrisiko*. Oslo: Senter for eiendomsfag, foredrag 27.02.14.
- Røsnes, A., E. (2014c). *Planlegging av prosjekter*. I: Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 254-293. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Rørvik, K., A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitenskapleg teoritilfang for utøving av eiendomsfag*. Rapport, Serie D, b. 1/2003. Ås: Institutt for landskapsplanlegging.
- Simensen, Jens, O. (2012). *FMV - fra skipsbygging til byutvikling*. Fredrikstad: Simen Produksjon.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. SAGE Publications.

- Statistisk sentralbyrå. (2015). Statistikkbanken: Tabell: 07459: Folkemengde 1. januar. Hele landet , fylke og kommuner (K). Tilgjengelig fra:
<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar/2015-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=218730> (lest 01.03.2015)
- Trondheim kommune. (2015). *Utarbeide privat reguleringsplan*. Tilgjengelig fra:
<https://www.trondheim.kommune.no/reguleringsplanveileder/>
- Værste AS. (2015a). *Eiere*.
Tilgjengelig fra <http://vaerste.wcdemo.no/index.php?pageid=131>
- Værste AS. (2015b). *Byutviklingsarenaen*.
Tilgjengelig fra <http://vaerste.wcdemo.no/?pageid=166&newsitemid=108>
- Værste AS. (2015c). *Planer*.
Tilgjengelig fra: <http://vaerste.wcdemo.no/index.php?pageid=128>
- Værste AS. (2015d). *Beliggenhet* .
Tilgjengelig fra: <http://vaerste.wcdemo.no/index.php?pageid=126>
- Wikipedia. (2006). *Fredrikstad*. Tilgjengelig fra:
http://en.wikipedia.org/wiki/Fredrikstad#/media/File:NO_0106_Fredrikstad.svg
- Wikipedia. (2007). *Fredrikstad*. Tilgjengelig fra:
http://en.wikipedia.org/wiki/Fredrikstad#/media/File:Norway_Counties_Østfold_Position.svg

7.Vedlegg

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Eiendomsutvikling i tidlig fase - Reguleringrisiko i reguleringsplan- og byggesaksprosessen

Bakgrunn og formål

Mitt navn er Kristoffer Vedal Moen og denne våren skriver jeg min avsluttende masteroppgave i eiendomsutvikling ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Masteroppgaven handler om eiendomsutvikling i tidlig fase – reguleringsrisiko knyttet til reguleringsplan- og byggesaksprosessen. Det skal gjøres en casestudie hvor jeg skal intervju aktuelle personer som er tilknyttet caset. Formålet med studien er å finne ut hvordan eiendomsutvikleren og planmyndigheten forholder seg til reguleringsrisiko i reguleringsplan- og byggesaksprosessen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Studien baserer seg på intervju av aktuelle personer som kjenner caset godt. Det vil under intervjuet bli brukt lydopptaker. Det vil kun være jeg som vil høre disse opptakene, og de vil bli slettet ila juli 2015. Det vil være valgfritt om ditt navn og din tittel skal være med i oppgaven.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil bare være jeg og min veileder som har tilgang til denne informasjonen. Det vil være valgfritt om jeg skriver ditt fulle navn og tittel i oppgaven eller om du vil ha det fullt anonymisert. Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Intervjuguiden vil bli sendt til deg i forkant av intervjuet. Intervjuet vil ta en times tid og om behov sendes det spørsmål på mail etter intervjuet. Fint om du også gir beskjed om du ønsker å delta med fullt navn og tittel.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Kristoffer Vedal Moen på mail: kvm89@hotmail.com eller mobil 41464209. Alternativt kan min veileder, Eivind Hasseldokk Ramsjord kontaktes på eivind.ramsjord@nmbu.no eller mobil 93051265.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen

Kristoffer Vedal Moen

Intervjuguide 1

1. Introduksjon

- 1.1 Hvilke faser i eiendomsutvikling på Værste Brygge tar/tok du del i?
- 1.2 Hvilket forhold har du til Værste Brygge prosjektet?
- 1.3 Hva er ditt overordnede inntrykk av saksforløpet til Værste Brygge
- 1.4 Hvordan påvirker plan- og byggesaksprosessen reguleringsrisiko?

2. Reguleringsplanprosessen

- 2.1 Hva er viktig under en reguleringsplanprosess?
- 2.2 Hvilke utfordringer knyttes til reguleringsplanprosessen og hvordan forholder en seg til den?
- 2.3 Når jeg sier reguleringsrisiko, hva for en betydning har det for reguleringsplanprosessen?
- 2.4 Hvordan tenker du reguleringsplanprosessen gikk og var det mye endringer som dere måtte tilpasse seg dere underveis?
- 2.5 Hva tenker du om tidsaspektet og forhandlinger under reguleringsplanprosessen?
- 2.6 Hva mener du om de ulike risikoene under reguleringsplanprosessen?

3. Byggesaksprosessen

- 3.1 Hvordan mener du byggesaksprosessen forløp og hvordan innrettet dere underveis i denne prosessen?
- 3.2 Hva tenker du om markedsrisikoen i byggesaksprosessen?
- 3.3 Hvilken betydning har reguleringsrisiko fått i byggesaksprosessen?
- 3.4 Hvordan mener du forhandlingene gikk i forhold til presentasjon av planer med videre i møte med planmyndigheten?

4. Resultater og utfall av reguleringsplanprosessen og byggesaksprosessen

- 4.1 Hvordan mener du resultatet ble av begge prosessene sett opp mot de innledende forutsetningene deres?
- 4.2 Ga de risikoene jeg nevnte i sted en opp- eller nedside for prosjektet?
- 4.3 Når jeg sier godt resultat i begge prosessene, hvordan er veien til denne suksessen i disse prosessene?
- 4.4 Hva er betydningen av arbeidet og med de ulike utfallene av prosessene?
- 4.5 Hadde reguleringsrisikoen en opp- eller nedside for prosjektet?

Intervjuguide 2

1. Introduksjon

- 1.1 Hvilke faser i eiendomsutvikling på Værste Brygge tar/tok du del i?
- 1.2 Hvilket forhold har du til Værste Brygge prosjektet?
- 1.3 Hva er ditt overordnede inntrykk av saksforløpet til Værste Brygge
- 1.4 Hva mener du er de viktigste faktorene for reguleringsrisiko i plan- og byggesaksprosessen?

2. Reguleringsplanprosessen

- 2.1 Når og i hvilke stadier (innledningsvis) av reguleringsplanprosessen mot Værste Brygge mener du forberedelser for forhandling mot planmyndigheten var viktig?
- 2.2 Hvordan vil du sette forberedelse til forhandling med planmyndigheten mot utfallet av forhandlingen i reguleringsplanprosessen?
- 2.3 Hvilke faser i prosessen var viktige og avgjørende?
- 2.4 Hva forstår du med reguleringsrisiko? Hvordan kan du beskrive reguleringsrisikoen med prosessen fra gammel til ny reguleringsplan, med Værste A1 som er i dag?
- 2.5 Hvordan håndterte du reguleringsrisikoen underveis i reguleringsplanprosessen?
- 2.6 Prosessen mellom en vedtatt kommuneplan og en reguleringsplan - hva kan være krevende og utfordrende med akkurat dette perspektivet?

3. Byggesaksprosessen

- 3.1 Hvordan mener du byggesaksprosessen gikk i forhold til de planer dere kom med?
- 3.2 Tok byggesaksprosessen lengre tid enn forventet? Var det noen aktører eller andre som "stakk kjepper i hjulet" underveis i prosessen?
- 3.3 Hvilken betydning har reguleringsrisiko fått i byggesaksprosessen?
- 3.4 Hvordan var forberedelsene til forhandling i byggesaksprosessen og hvilke faktorer er viktige for å få til en "smud" prosess?
- 3.5 Er det noen problemer som gjentar seg underveis i byggesaksprosessen? Og kanskje du som forslagsstiller gjort noe andre valg underveis?

4. Resultater og utfall av reguleringsplanprosessen og byggesaksprosessen

- 4.1 Hvordan ble resultatet av begge prosessene sett opp mot de innledende forutsetningene deres?
- 4.2 Hadde reguleringsrisikoen og eventuelt andre risiki en opp- eller nedside for prosjektet samlet sett opp mot forventningene?
- 4.3 Var det noe som dukket opp underveis som ga betydning, et annet utfall eller av andre årsaker påvirket prosjektet?
- 4.4 Hva legger du i et "godt resultat" av en reguleringsplan- og byggesaksprosess? Og hvordan synes du Værste brygge gikk til slutt?

Intervjuguide 3

1. Introduksjon

- 1.1 Hvilke faser i eiendomsutvikling på Værste Brygge tar/tok du del i?
- 1.2 Hvilken rolle har du hatt og når kom du inn i denne prosessen med Værste brygge?
- 1.3 Hva er ditt overordnede inntrykk av saksforløpet til Værste Brygge?
- 1.4 Hva tenker du om de ulike forhold som påvirker usikkerheten i plan og byggesaksprosessen?

2. Byggesaksprosessen

- 2.1 Hva tenker du om tidsaspektet vedrørende byggesaksprosessen til Værste brygge?
- 2.2 Hva tenker du om forhandlingsprosessen mellom dere som utbygger i møte med planmyndigheten?
- 2.3 Var det noe usikkerhet som utspant seg underveis i denne prosessen?
- 2.4 Av de problemer og konflikter som oppstod, hvordan vil du gruppere og definere de ulike transaksjonskostnader som oppstod og som påvirket Værste brygge?
- 2.5 Hadde disse transaksjonskostnadene en positiv eller negativ driver for prosjektet i sin helhet?
- 2.6 Hva tenker du om markedsrisikoen i byggesaksprosessen?
- 2.7 Hva tenker du om utbyggingsrisikoen i denne prosessen?
- 2.8 Hva tenker du om den institusjonelle risikoen i denne prosessen?
- 2.9 Hvordan mener du reguleringsrisikoen opptrer i tillegg til de ovennevnte risikoene i byggesaksprosessen?
- 2.10 Hvordan forløp byggesaksprosessen seg og hvordan innrettet dere underveis?
- 2.11 Gikk ting som planlagt under byggesaksprosessen?
- 2.12 Burde dere sett de ulike forholdene komme, eller var det forhold som var helt utenfor deres kontroll?

4. Resultater og utfall av byggesaksprosessen

- 4.1 Var de målene dere satt for byggesaksprosessen gjennomførbare? Og sett opp mot resultatet? Var det noe som kunne ha blitt gjort annerledes eller som førte til noe annet?
- 4.2 Hadde disse målene direkte påvirkning som ga prosjektet et positivt eller negativt utfall?
- 4.3 Hva tenker du om forholdet mellom prosessen og utfallet i byggesaksprosessen?
- 4.4 Gikk dere hardt ut med planene eller ble det kjørt "sikkert" hele veien?
- 4.5 Ble det en forutsigbar eller uforutsigbar prosess? Og hvordan påvirket transaksjonskostnadene inn på dette?
- 4.6 Hvordan ble utfallene i forhold til de innledende forutsetningene for prosjektet?
- 4.7 Hadde reguleringsrisikoen en opp- eller nedside for prosjektet?



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no