

HVORDAN LEGGE TIL RETTE FOR ØKT FORUTSIGBARHET I EIENDOMSUTVIKLING GJENNOM HÅNTERING AV RISIKO I TIDLIGFASE.

PREDICTABILITY AND RISK HANDLING IN PROPERTY DEVELOPMENT.

ERLEND LØVØY

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP

INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANLEGGING, EIENDOMSFAG
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2012



Forord

Denne oppgaven er resultatet av fem års studier på Eiendomsfag ved Universitetet for miljø og Biovitenskap, masteroppgaven er avslutningen på studiet.

Det er en sterk befolkningsvekst i de største byene i Norge. Befolkningsveksten medfører et økt behov for flere typer arealer, og et påfølgende press på potensielle utviklingsarealer.

Forståelsen av risiko, og hvilke risikofaktorer man må forholde seg til i en utviklingsprosess tror jeg er helt sentralt i forståelsen av de utfordringene man står overfor som utvikler, og som reguleringsmyndighet. For å kunne legge rette for forutsigbarhet i eiendoms- og byutvikling, tror jeg det er viktig å vite hva som foregår i de fasene man gjennomgår fra start til slutt i prosjektet, og ha en forståelse av de prosessene som foregår både hos kommunen og hos utviklere. Videre ønsket jeg å se på i hvilke faser av prosessen aktørene forsøker å påvirke prosessene, og gjennom hvilke kanaler.

Arbeidet med oppgaven har vært lærerikt, der jeg har fått muligheten til å fordype meg i et tema jeg synes er spennende.

Sammendrag

Oppgaven fokuserer på forutsigbarhet og risiko i eiendomsutvikling, og hvilke virkemidler som blir benyttet for å legge til rette for økt forutsigbarhet og håndtere risiko i utviklingsprosesser.

Oppgaven legger vekt på hvordan det offentlige planregimet kommuniserer ambisjoner og målsetninger gjennom overordnede planer og føringer, og igjen hvilken betydning disse har for en kommende utvikling. De ulike risikofaktorene man møter som eiendomsutvikler er drøftet, og videre er det sett på hvordan man kan skape forutsigbarhet gjennom håndtering av disse.

Det er også sett på hvilke virkemidler kommunene kan bruke og har brukt for å bidra til å øke gjennomføringsmulighetene og redusere risiko, samt hvordan kommunen kan legge til rette for å samkjøre ulike interesser og interesser i planområder.

I casestudiene er det sett på hvordan kommunen kan benytte seg av sine virkemidler utover det som er skissert i plan- og bygningsloven i konkrete saker, og videre hvordan dette kan bidra til økt forutsigbarhet og redusert risiko i utviklingen.

Abstract

The study is about predictability and handling risk in property development processes, and especially in the early stages of property development.

It is studied how the government planning institute communicates their ambitions and wishes, and to what extent these give prerequisites to the future usage of spaces. Furthermore it is studied how the municipalities can facilitate, and align interests in a development process and by that increase predictability.

In part III, there are two case studies, where the municipality, in collaboration with property developers, utilizes instruments in addition to those given by the law, to initiate a development and in addition reduce risk and increase predictability.

Innholdsfortegnelse

1. Figurliste.....	8
1.2 Innledning.....	9
1.3 Oppgavens oppbygning.....	10
1.4 Hva har tidligere blitt skrevet.....	11
1.5 Avgrensing og perspektiv.....	13
2. Metode og problemstilling.....	14
2.1 Valg av metode.....	14
2.2 Definisjoner.....	15
2.3 Problemstillinger.....	15

Del I

3.1 Plan- og bygningsloven.....	17
3.2.1 Planoppgaver og planmyndigheter.....	19
3.2.2 Planhierarkiet.....	19
3.2.3 Kommuneplanen.....	19
3.2.4 Kommuneplanens arealdel.....	19
3.2.5 Reguleringsplan.....	21
3.2.6 Områderegulering vs. Detaljregulering.....	21
3.2.7 Reguleringsplanens virkning.....	22
3.2.8 Private reguleringsforslag.....	23
3.2.9 Medvirkning rettssikkerhet og klage.....	25
3.2.10 Forhåndskonferanse.....	25
3.2.11 Byggesak.....	26
3.2.12 Innsigelse.....	27
3.2.13 Saksbehandlingen.....	28
3.3 Faginstans vs. vedtaksorgan.....	30

3.3.1 Historisk perspektiv.....	31
3.3.2 Fra government til governance.....	31
3.3.4 Markedsbasert utbyggingspolitikk.....	32
3.3.5 Rolleskiftet.....	33
3.3.6 Utviklers perspektiv.....	35

4. Risiko

4. Risiko.....	37
4.2.1 Generell risiko.....	37
4.2.2 Reguleringsrisiko.....	39
4.2.3 Kommunens vurderingsgrunnlag.....	42
4.2.4 Utbyggingsrisiko.....	43
4.2.5 Markedsrisiko.....	44
4.2.6 Finansiell risiko.....	44
4.3.1 Å begrense risiko.....	45
4.3.2 Å avdekke risiko.....	46
4.3.3 Å forebygge risiko.....	47
4.3.4 Å fordele risiko.....	47
4.4. Erverv av potensiell utviklingseiendom.....	48
4.4.1 Direkte kjøp.....	48
4.4.2 Opsjonsavtaler.....	48
4.4.3 Forhåndssalg.....	49
4.4.4 Byggetrinn.....	50
4.5. Kommunen som markedsaktør.....	50
4.5.1 Kommunale tomteselskaper.....	51
4.5.2 Gjennomføring via oppkjøp og fasilitering.....	53
4.5.3 Gjennomføring med kommunen som pådriver.....	54

5. Medvirkning

5.1 Ulike former av medvirkning.....	55
5.2 Hva er medvirkning.....	56
5.3 Utvidet kontakt.....	57
5.4 Lobbyvirksomhet.....	58
5.5 Dialog med politikere.....	59
5.6 Dialog som verktøy for økt forutsigbarhet.....	61

Del II

6. Kriterier for valg av case.....	62
------------------------------------	----

Case I

6.1 Om Ensjø.....	63
6.1.1 Områdets avgrensing.....	65
6.1.2 Aktørene på Ensjø.....	66
6.1.3 utfordringer i området.....	66
6.1.4 Forutsigbarhet gjennom dialog.....	67
6.1.5 Arealbruk og bebyggelse.....	67
6.1.6 Utnyttelse.....	68
6.1.7 Økonomiske forutsetninger.....	69
6.1.8 Samhandling i området.....	69
6.1.9 Nøkkelprosjekter.....	70
6.1.10 Styringsdokumenter.....	70
6.1.11 Påfølgende reguleringsplaner.....	71
6.1.12 Betragtninger.....	72

Case II

6.2 Om Tjuvholmen.....	74
6.2.1 Områdets avgrensing.....	75
6.2.2 Overordnede planer.....	75
6.2.3 En politisk motivert prosess.....	76
6.2.4 Konkurransen på Tjuvholmen.....	76
6.2.5 Konkurransens betydning for utviklingen.....	78
6.2.6 Aktørene.....	79
6.2.7 Risiko.....	79
6.2.8 Kommunen i prosjektet.....	79
6.2.9 Betragtninger.....	80

Del III

7. Drøfting og konklusjon.....	81
7.1 Dialog i tidligfase.....	81
7.2 Risiko.....	83
7.3 Til slutt.....	85
8. Etterord.....	87
Referanseliste.....	88

Figurliste

Figur 1: Tilflytting til det sentrale østlandsområdet. SSB: (Tilgjengelig fra www.ssb.no)

Figur 2: Illustrasjon, Ensjø. Oslo kommune. (Tilgjengelig fra [http://www.oslo.kommune.no/getfile.php/samferdsetaten%20\(SAM\)/Internett%20\(SAM\)/Bilder/3D%20Ensjø-still%206-Oversikt.jpg](http://www.oslo.kommune.no/getfile.php/samferdsetaten%20(SAM)/Internett%20(SAM)/Bilder/3D%20Ensjø-still%206-Oversikt.jpg))

Figur 3: Nærområdet på Ensjø. Oslo kommune. (Tilgjengelig fra <http://www.prosjektensjobyen.oslo.kommune.no/planleggingsprogram/>)

Figur 4: Utnyttelse på de ulike områdene I prosjektet. Oslo kommune.

Figur 5: Ansvarsmatrise. Oslo kommune.

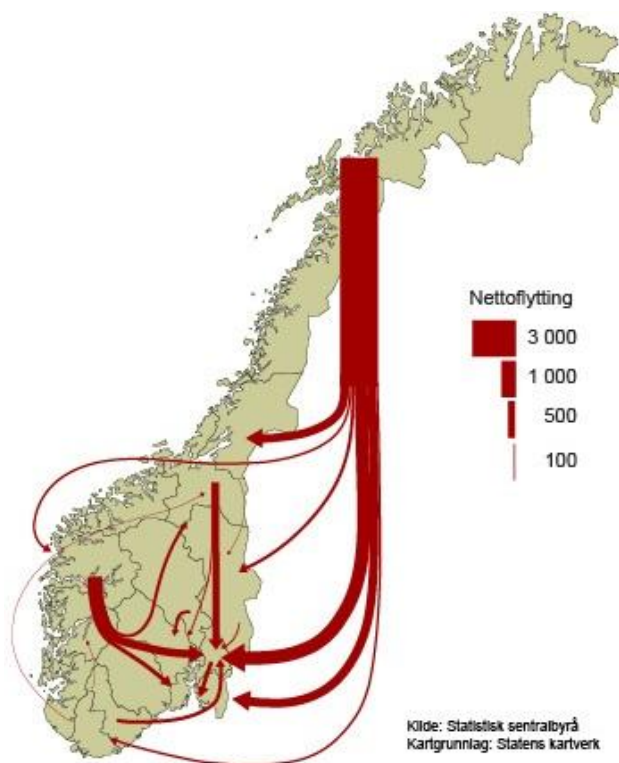
Figur 6: Illustrasjon, Tjuvholmen. (Tilgjengelig fra: <http://tjuvholmen.no/?did=9091097>)

Figur 7: Områdets avgrensing. (Tilgjengelig fra: <http://tjuvholmen.no/?aid=9088823>)

1. Innledning

1.2 Introduksjon

Det er og har vært en betydelig flyttestrøm til Oslo, og andre byer på det sentrale østlandet.



Figur 1

Flyttestrømmene har og vil fortsette å skape et boligunderskudd i Oslo, noe som fører til stadig høyere boligpriser og press på friarealer i sentrale områder. Tilflytningen og befolkningsveksten medfører et økt behov for boliger med ulik størrelse og kvaliteter, behov for arbeidsplasser, skoler og barnehager, og en rekke andre typer bygninger og arealer. Det er et politisk ønske om å kunne imøtekomme etterspørselen, og legge rammene for at byen skal kunne fortsette å vokse på en kontrollert måte.

I Oslo og på det sentrale østlandet er det i all hovedsak profesjonelle aktører som står bak det meste av bolig og næringsutviklingen. Man har samtidig som kommunene involverte seg mindre i selve bolig og næringsutviklingen sett at aktører med eiendoms-, plan- og tomtekompetanse har overtatt som den ledende aktøren i plan- og byggesaker. Tidligere var det i mye større utstrekning vanlig at kommunene tilrettela for utvikling innad i kommunen ved å etablere tomteselskaper, og på den

måten ta risikoen forbundet med prosjektet frem til bygging. Denne praksisen har man i stadig større grad gått bort ifra, der finanskrisen på 1980 tallet var en utløsende faktor. Noen kommuner praktiserer fortsatt ordningen med tomteselskaper, som jeg ser på senere, men i hovedsak har de fleste sentrale kommuner overlatt ansvaret for eiendomsutvikling til private aktører, der kommunen heller bruker andre virkemidler for å stimulere til utvikling og videre oppnå de målsetninger man har for byutviklingen i kommunen.

En forutsetning for utvikling i et markedsperspektiv er at det er mulig å få fortjeneste på det man bygger. Om man legger en svært forenklet modell til grunn vil dette i praksis bety at så lenge salgsprisene per kvadratmeter er høyere enn utviklings- og byggekostnadene for den samme kvadratmeteren, vil bygging finne sted. I denne situasjonen er det nærliggende å tro at det er de de enkleste tomtene som først blir benyttet. Dette er tomter som er ferdigregulerte og har lave kostnader og lav risiko. Gradvis vil man gå over til vanskeligere tomter med større kostnader og høyere risiko, helt til man når det punktet der kostnadene ved tiltaket overgår salgsprisen.

I dagens situasjon, der det i all hovedsak er private utviklere som står for planlegging og utvikling er det sentralt å forstå forutsetningene til de ulike aktørene og hvordan de må forholde seg til lovverket, risiko og behovet for effektive og forutsigbare prosesser. Behovet for forutsigbarhet, både i planprosesser, er et sentralt premiss i de fleste eiendomsutviklingsprosesser, og for en utbygger vil risikoen de må forholde seg til, og hvordan de håndterer denne være en viktig premissgiver for forutsigbarheten i prosjekter.

Skjæringspunktet mellom plan- og bygningsloven, politiske ambisjoner, kommunale målsetninger og utviklerenes behov for en forutsigbarhet og minst mulig risiko er en helt sentral del av eiendoms- og byutviklingen slik vi ser den i dag. Utviklere og privatpersoner uttaler ofte i forskjellige sammenhenger at reguleringsplanlegging og møtet mellom reguleringsmyndighet, politiske interesser og utviklere er uoversiktlig og beheftet med stor risiko. Både med tanke på utfallet av reguleringsaken, tids- og ressursbruk og utnyttelsesgrad. Mange mener at relativt ubetydelige faktorer blir ilagt stor vekt i sakene, og at prosjekt som tilfører byen tiltrengt eiendomsmasse blir i ytterste konsekvens skrinlagt grunnet dette.

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i tre deler, teori, caser og konklusjon.

Del I er delt inn i fire underkapitler, Plan- og bygningsloven, risiko, kommunen som markedsaktør og medvirkning. I dette kapittelet om Plan- og bygningsloven tar for seg planprosesser etter plan- og bygningsloven og rammevilkårene man må forholde seg til som bruker av lovverket, og hvordan det påvirker hvordan aktørene agerer.

Kapittelet om risiko omhandler de usikkerhetsmomentene utviklere må forholde seg til i sine prosjekter og hvordan dette påvirker prosjektet med tanke på forutsigbarhet, og til slutt hvilke grep man kan ta for å minimere risikoen og gardere seg mot den der det er mulig.

Kapittelet «Kommunen som markedsaktør», tar for seg de grepene kommunen kan bruke for å initiere utvikling, både der kommunen aktivt deltar i markedet, og der de tar en rolle som en koordinator. Kapittelet tar videre for seg hvordan dette kan være en bidragsyter til å skape forutsigbarhet i prosessene, og hvordan Oslo kommune har valgt å tilrettelegge for byutvikling.

Kapittelet om medvirkning omhandler i hovedsak den typen medvirkning som ikke er regulert av plan- og bygningsloven, den type medvirkning som gjerne foregår på et mer overordnet nivå tidlig i planprosessen. Videre tar kapittelet for seg hvilke kanaler denne medvirkningen typisk kommer i, og hvordan den er med på å prege prosessene, når de kommer inn i den lovregulerte delen av planprosessene.

Del II består av to casestudier av saker fra Oslo kommune. Case I er utviklingen på Ensjø, og hvilken rolle kommunen har hatt der, Case II tar for seg utbyggingen på Tjuvholmen. Felles for de begge er at det er gjort omfattende avklaringer av rammevilkårene for en eventuell utvikling, noe jeg vil studere nærmere opp imot målsetningen til å bidra til økt forutsigbarhet gjennom dialog og tidligfaseavklaringer.

Den tredje til et gitt og siste delen består av refleksjoner rundt forutsigbarhet, og hvordan avklaring i tidligfase og risikohåndtering kan påvirke forutsigbarheten prosjekt, og hvordan man kan legge til rette for økt forutsigbarhet ved å befeste prosjekter hos beslutningstagere i tidligfase.

1.4 Hva har tidligere blitt skrevet

Det er skrevet en rekke forskningsrapporter, masteroppgaver og avisoppslag som mer eller mindre omhandler emner innenfor risiko og forutsigbarhet. Videre er utfordringene med å legge til rette for byutvikling jobbet aktivt med i kommuner og andre fagmiljøer. Og forutsigbarhet og effektivitet i reguleringsprosesser er en del av et pågående større prosjekt i regi av Oslo kommune og sentrale markedsaktører.

Forskningsarbeid jeg har benyttet i oppgaven er NIBR rapportene «Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune» (Scmidt et. al 2011), «Markedsbasert utbyggingspolitikk» (Nordahl et. al 2008), «Utbyggerstyrt byutvikling» (Nordahl et. al 2011) og «Medvirkning i byplanlegging i Norge» (Falleth et. al 2008).

«Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune» er en rapport som i all hovedsak omhandler, som tittelen sier, medvirkning til planprosesser i Oslo kommune. Der er ulike parter erfaring og bruk av medvirkning i planprosesser er kartlagt.

«Medvirkning i byplanlegging i Norge» er en rapport som har tatt utgangspunkt i analyse av 100 planer fra Trondheim, Bergen og Oslo mellom 1987 og 2005, og videre en spørreundersøkelse til de sentrale aktørene i de 145 største kommunene i Norge. Formålet med rapporten var å gi en oversikt over holdninger, samarbeid, kontakt og medvirkning mellom aktørene i reguleringssaker, og hva som er kanalene for den uformelle påvirkningen av planers utfall. Rapporten tar for seg temaer som er viktige i min oppgave, da holdningene til hva medvirkning er og medfører i prosessen er sentralt i forhold til forståelsen for hvordan medvirkning kan bidra til forutsigbarhet i prosessen.

«Utbyggerstyrt byutvikling» tar for seg hvordan makt og innflytelse kan påvirke utbyggings situasjoner, og hvordan maktforholdet mellom kommune og private utbyggere i realiteten er. Og videre at den situasjonen man ser i dag med private interesser som pådriver for utvikling kan legge til rette for at man får en maktbro, som i mange tilfeller kan overstyre den tradisjonelle innflytelsen man har sett at kommunens faginstans har hatt, og lovverket legger opp til at de skal ha.

«Markedsbasert utbyggingspolitikk» omhandler boligutvikling, og hvordan kommunene imøtekommer behovet for en fungerende utbyggingspolitikk. Hvordan man definerer et «velfungerende» boligmarked er også diskutert i rapporten, der man ikke ukritisk legger til grunn at et «velfungerende» boligmarked innebærer at utviklere får bygge etter sitt forgodtbefinnende. Rapporten legger vekt på erfaringer, både fra kommunene og fra utbyggere.

I tillegg til rapportene har jeg benyttet meg av tidligere masteroppgaver fra instituttet, blant de, «Risiko ved akkvisisjon av potensiell utviklingseiendom» av Hans Bendik Eriksen, «Eiendomsutvikling i tidlig fase og prosjektutviklerens utfordringer og problemer» av Oddbjørn Oland, og «Prosesen med å få vedtatt Grefsen stasjon» av Jardar Austefjord Nymoen. Dette er oppgaver som til en viss grad har en tilgrensende problemstilling, og deler av oppgavene er sentrale, også for mitt tema.

1.5 Avgrensning og perspektiv

I oppgavens del I har jeg valgt å se på hvordan bestemmelsene i plan- og bygningsloven fungerer med hensyn på forutsigbarhet i reguleringsprosesser. Forutsigbarhet og risiko er to begreper som henger i stor grad sammen, og uforutsigbare planprosesser er automatisk beheftet med stor risiko, på samme måte som forutsigbare og effektive planprosesser er beheftet med betydelig mindre risiko. For å kunne se sammenhengene mellom plan- og bygningsloven, risiko og forutsigbarhet kreves det å drøfte alle disse tre faktorerne inngående, og for å bidra til å skape forutsigbarhet er det sentralt å utøve medvirkning, gjerne utover den typen medvirkning som er skissert i loven.

I del II ser jeg på caser, som kan kaste lys på medvirkning utover det som er skissert i loven, og hvilke følger det har fått for eiendomsutviklingsprosessene i de aktuelle områdene. En viktig del av det er å se på hvordan en eventuell prosess med dialog og samarbeid har gitt utslag i forhold til det som er tatt opp i oppgavens del I.

Oppgaven er avgrenset til å omfatte plan- og bygningslovens påvirkning på prosessene i eiendomsutvikling og videre hvordan ulike typer risiko påvirker forutsigbarheten i eiendomsutvikling. Videre omfatter den hvordan aktører og interessenter i eiendomsutviklingen kan påvirke beslutningstagere, gjennom mer eller mindre offisielle kanaler, for å kunne påvirke de prosessene som senere følger av plan og bygningsloven. Oppgavens case, er begge begrenset til Oslo, og selv om plan- og bygningsloven gjelder for Norge i sin helhet vil oppgaven i hovedsak omhandle forhold som er typiske for Oslo, til en viss grad lignende bykommuner.

2. Metode og problemstilling

2.1 Metode

Jeg har i arbeidet med å innhente informasjon til oppgaven hovedsakelig benyttet litteraturstudier. I tillegg til dette har jeg avholdt tre intervjuer og flere samtaler som ikke ble avholdt som intervjuer om temaet. Videre er det utvekslet en del mail og referat fra konkrete saker, dette for å sette meg inn i aktuelle problemstillinger og saker som bidro til å kaste lys over de problemstillingene jeg diskuterer i oppgaven.

Intervjuene ble gjort tidlig i prosessen, og bidro til å gi meg en mer grunnleggende forståelse for de problemstillingene man møter som utbygger i møte med reguleringsregimet, og vice versa.

For å tilegne meg kunnskap om hvilke risikoelementer man må håndtere i eiendomsutvikling, og hvilke verktøy som kan bli tatt i bruk for å skape forutsigbarhet i prosessene har jeg benyttet meg av litteraturstudier.

Thagaard (2003) beskriver studier av faglitteratur om et bestemt tema som dokumentanalyse. I dokumentanalyse må forskeren skille mellom sentrale og mindre sentrale arbeid om temaet for undersøkelsen. Det forutsetter at forskeren tar utgangspunkt i den sentrale litteraturen for temaet, og ved å følge opp referansene fra denne litteraturen analyserer et nettverk av kilder som vil gi data om oppgavens problemstilling.

For å finne relevant litteratur har jeg tatt utgangspunkt i kjent faglitteratur og benyttet kildehenvisningene der for å finne flere relevant litteraturkilder. Videre har jeg benyttet kilder fra tidsskrifter og forskningsrapporter. Det er også benyttet søk på nøkkelord i søkemotorer på internett. Søkemotorer på internett ble fortrinnsvis brukt for å finne aktuelle saker i media som omhandlet de aktuelle casene, dette har vært nyttig i og med media har en reell påvirkningskraft i reguleringsaker. Og videre der media aktivt blir brukt som et vektøy for påvirkning, både utvikler, administrasjon og interessegrupper.

2.1.2 Valg av metode

For å gi et godt grunnlag for å sammenligne casene med teoribiten var det sentralt å gi et omfattende nok teoritilfang. For å finne litteratur til teoridelen har jeg benyttet meg av søk etter

tidligere masteroppgaver med tilgrensende problemstillinger, søk i faglitteratur og bruk av kilder på internett og i aviser. Avisartikler og søk etter litteratur på internett har vært særlig mye brukt i forbindelse med undersøkelsen til casene.

I starten av arbeidet utførte jeg intervjuer med representanter fra Selvaag Bolig, Veidekke og Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune. Intervjuene var semistrukturerte, der jeg benyttet meg av noen samtaleemner som var valgt på forhånd. For meg var det viktig at intervjuene skulle bli utført på en situasjonstilpasset måte som muliggjorde å drøfte temaer som ikke nødvendigvis var en del av spørsmålene som var utformet på forhånd. Intervjuene var tiltenkt å gi pekepinner på hvilke problemstillinger det ville være sentralt å drøfte, og hva eiendomsutviklere og kommunen tenker om prosessene etter plan- og bygningsloven, risiko og forutsigbarhet i reguleringsprosesser.

2.2 Definisjoner

Det er vanskelig å gi et presis definisjon på hva som skaper forutsigbarhet i eiendomsutvikling, og hva de ulike aktørene legger i begrepet. I mange tilfeller vil definisjonen på forutsigbarhet variere, noen vil kanskje mene at om man ikke får det resultatet man ønsker, eller om det dukker opp uforutsette hindringer i et prosjekt, er dette resultatet av uforutsigbarhet. I oppgaven er økr forutsigbarhet definert til å ha, eller å kunne få en økt forutberegnelighet, gjennom tilegnelsen av informasjon eller håndtering av usikkerheter i prosesser.

2.3 Problemstillinger

I oppgaven diskuterer jeg hvordan man kan bidra til økt forutsigbarhet i eiendomsutvikling gjennom medvirkning i tidligfase og håndtering av risiko. Problemstillingene er som følger:

1. «Hvordan kan man gjennom medvirkning og dialog i tidligfase redusere reguleringsrisiko, og bidra til økt forutsigbarhet.»
2. «Hvilke risikofaktorer må en eiendomsutvikler forholde seg til, og hvordan kan man håndtere disse»
3. «Hvordan blir medvirkning i tidligfase benyttet, og hvordan påvirker dette den påfølgende planprosessen.»

3. Del I

3.1 Plan- og bygningsloven

Det er plan- og bygningsloven som er premissgiveren for plan- og byggesaker i Norge. Loven angir rammene for saksbehandlingen og hvordan man som intressent skal forholde seg og hvordan man er blitt gitt anledning til å påvirke de pågående prosessene, i tillegg til dette er den en prosesslov, der den angir visse minimumskrav til saksbehandlingsinnhold og fremgang samt å gi tidsfrister for de ulike fasene i saksbehandlingen. For en ekstern bruker av plan- og bygningsloven, som en privat forslagsstiller, vil tidsfrister og regler for medvirkning være helt sentral del av loven, og være retningsgivende i deres prosjektplanlegging. Lovens formålsparagraf illustrerer langt på vei den rollen lovgiver har sett for seg loven skal ha i by- og eiendomsutvikling, og den lyder som følger;

«§ 1-1. Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.

Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

Det er ofte lagt ned betydelige mengder arbeid i en plan hos forslagsstiller før den blir offisielt igangsatt hos kommunen, dette er ikke ihensyntatt i loven, og saksbehandlingsfristene gjelder ikke før saksbehandlingen formelt er igangsatt hos kommunen. For en privat forslagsstiller er det helt sentralt å ha lovfestede saksbehandlingsfrister, da dette medvirker til å kunne opprettholde fremdriften i prosjektet og bidra til en mer forutsigbar planprosess med tanke på når og hvordan de ulike fasene i prosessen skal gjennomføres.

Som man ser i lovens formålsparagraf er en annen av lovens målsetninger å ivareta allmennhetens interesser i plansaker. Det er helt sentralt av naboer og andre berørte, som interesseorganisasjoner, har mulighet til å bli hørt i prosessen, og at de får fremført sine interesser og eventuelle motforestillinger til det foreslåtte, dette kan man gjøre når planen legges ut til offentlig ettersyn, eller via innspill til initiativtaker eller kommune når prosessene pågår. De innkomne kommentarene og bemerkningene vil bli vurdert under saksbehandlingen, sammen med øvrig dokumentasjon som er innkommet i underveis. Om kommentarene og bemerkningene er av en slik karakter at de må utredes videre i prosessen vil det bli stilt krav om dette, og om de vurderes til å ikke har relevans for realitetsbehandlingen av planen, kan de bli besluttet å ikke tas til følge. Videre kan eventuelle uenige parter og myndigheter fremme sitt egen alternative reguleringsplan, eller om kommunen er uenig i et privat reguleringsforslag kan kommunen velge å fremme sitt egne alternativ som blir sendt til politisk behandling samtidig som den privatinitierte planen.

Det er grovt regnet fire hovedaktører i en planprosess.(Falleth et al. 2008). Det er:

- Innbyggere (Sivilsamfunnsaktører) og berørte parter.
- Politikerene, som har vedtaksmyndighet.
- Den administrative myndighet, som er plan- og bygningsmyndigheten i kommunene.
- Forslagsstillerene/utbyggere.

Om en protesterende part er uenig i planene, om de her blitt omarbeidet eller ikke, har de mulighet til å påklage vedtaket hos de folkevalgte. For å kunne påklage et vedtak må den som klager ha rettslig interesse, dette er ofte begrenset til naboer, og interesseorganisasjoner. Videre kan andre sektormyndigheter ha rettslig interesse. Om et vedtak blir påklaget vil klagen først bli behandlet innad i kommunen, for så å bli omgjort om argumentene til klageren får gjennomslag. Om ikke vil klagen bli videresendt til høyere myndighetsinstans. Ofte vil første instans være fylkesmannen. For forslagsstilleren, som i de fleste tilfeller er private aktører vil protesterende parter og klager på vedtak kunne utgjøre et risikomoment, i den sammenheng at det vil resultere i økt tidsbruk. Om en klage blir underlagt klagebehandling i kommunen og senere hos politiske organer, vil dette i mange tilfeller ta lang tid, og kan videre forsinke et prosjekt tilsvarende.

3.2.1 Planoppgaver og planmyndigheter

Ansvaret for planleggingen og å kunne fatte vedtak etter loven er lagt til Kongen (Regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene.

Regjeringen sin oppgave er å utvikle og formidle nasjonale mål og retningslinjer for planleggingen i fylker og kommuner. Fylkestingene utarbeider og vedtar regional planstrategi og regionale planer, og kommunestyrene har ansvar for kommune- og reguleringsplaner. For grunneieren er planene bindende med tanke på hvilke bygge- og anleggstiltak, og virksomheter som er tillatt.

Planleggingen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale interesser, og skjer derfor i samråd med statlige fagetater, organisasjoner, næringsliv og innbyggere. De ulike inntressentene representerer oftest ikke de samme ønskene med tanke på arealbruken. Dette gjelder spesielt innenfor miljøvern, landbruk, vei og jernbane. Statlige myndigheter har innsigelsesrett på sine egne fagområder i forhold til kommunale planer. Om det er fremmet innsigelse til planene kan disse ikke vedtas i kommunestyret, men må oversendes MDP for endelig avgjørelse.

3.2.2 Planhierarkiet

De forskjellige plantypene i plansystemet er bygd opp hierarkisk. Øverst på hierarkiet er de nasjonale planene. Disse er retningsgivende for regionale planer, som igjen er retningsgivende for kommune- og kommunedelsplaner. Denne hierarkiske oppbygningen - og bindingen gjelder helt ned til områdeplaner og utomhusplaner. Det eksisterer ikke en formell juridisk binding mellom de ulike plannivåene, men de er på tross av det retningsgivende, og er en sterk pekepinn på hva som er ønsket utvikling og bruk av arealene fra kommunens og andre sektormyndigheters side. Av den grunn vil man risikere innsigelse fra overordnede myndigheter om man bryter med overordnede planer, om dette ikke er velbegrunnet og redegjort for.

3.2.3 Kommuneplanen

Alle kommuner er pålagt å ha en kommuneplan. Planen er kommunens overordnede styringsdokument og gir rammer for utvikling og forvaltning av arealressursene, den skal ivareta kommunale, regionale og statlige mål og målsetninger. Den består i en samfunnsdeldel og en arealdel.

3.2.4 Kommuneplanens arealdel

I det første året av valgperioden utarbeider kommunestyret en kommunal planstrategi som omhandler de strategiske valgene knyttet til utviklingen av kommunen og behovet for fremtidige

planer (Regjeringen, 2012). Dette er utgangspunktet for hvor kommunen ser for seg utviklingen skal skje, og er det retningsgivende dokumentet for utviklere når disse ser på potensialet i ulike områder.

Overordnede planer er svært sentrale i utviklingen av arealene, og i hvilken retning man ønsker byen skal utvikle seg. Kommunene er lovpålagt å utarbeide overordnede styringsdokumenter etter Plan- og bygningsloven. Loven bestemmer at kommunene er pliktige å utarbeide to dokumenter, det er kommuneplanens arealdel, som i korte trekk er et kart som angir hvor og til en viss grad hvordan kommunen ser for seg at arealene skal disponeres i fremtiden og kommuneplanens handlingsdel, som med ord angir mål og målsetninger i kommunen i tillegg til historiske fakta og fremskrivninger om kommunens økonomiske utsikter og befolkningens utvikling. Hvordan man utarbeider planene, og hva de inneholder med tanke på detaljeringsgrad, blir ikke regulert av loven. Man ser derfor store forskjeller i hvor detaljerte planene er fra kommune til kommune, og hva kommunene velger å vektlegge i dokumentene.

I motsetning til små kommuner, som har anledning til å utarbeide detaljerte og gjennomarbeidede kommuneplaner, vil mange av de større kommunene har ofte en mer generell kommunedelplan. Kommuneplanens arealdel utkrystalliserer i større grad hvilken retning utbyggingen skal ha, både når det gjelder geografiske områder, men også med tanke på satsningsområder i kommunen. En klar fordel med å ha en mer generell kommunedelplan er at man oftest vil ha en langt større fleksibilitet med tanke på arealbruken, da man i større grad vil kunne tilpasse planen til svingninger i markedet, både med tanke på økonomiske forhold og behovet, både i samfunnet og for kommunen. Dette legger i større grad til rette for at utbyggere og intressenter kan tilpasse bruken og utformingen og innholdet av arealene til de markedskreftene, og på den måten benytte seg av areal på en mer hensiktsmessig måte.

I Oslo har man valgt å legge vekt på å utarbeide strategiske planer, der man på et overordnet nivå viser hvor man angir hvor utviklingen er tenkt. Dette er gjort uten vesentlig detaljering, og med et grovmasket nett. Kommuneplanens arealdel er kommunens mulighet å sikre innflytelse på utviklingen i kommunen, og er derfor et svært sentralt dokument, da den er premissgiveren for utvikling i kommunen. Men å ha en god kommuneplan er ikke ensbetydende med at man får utvikling der man ønsker det. Man er i kommunen avhengige av at de arealene man planlegger oppfattes som interessante og regningssvarende å utvikle av markedet. For å legge til rette for at arealene blir attraktive kan det bli nødvendig å supplere arealdelen med ytterligere tiltak for å stimulere til vekst.

3.2.5 Reguleringsplan

Reguleringsplanen er i mange tilfeller sluttproduktet av en lang foregående prosess med avklaringer, inngåtte avtaler og arbeid. Og den kan sies å være det «endelige» resultatet av det foregående planarbeidet. Før man kan starte på større bygge og anleggsarbeider skal det foreligge tillatelse i form av en vedtatt reguleringsplan. I kommuneplanens arealdel kan kommunen sette krav om at det også skal foreligge reguleringsplaner i andre tilfeller eller ved et bredere spekter av tiltak.

Når en reguleringsplan er vedtatt er den bindende for framtidig arealbruk i området. Dette betyr at tiltak eller virksomheter som strider med de føringene planen har lagt ikke er tillatt. Det kan gis dispensasjon for andre formål. For å kunne sette i gang med bygging må byggesaken for det konkrete tiltaket godkjennes.

3.2.6 Områderegulering vs. Detaljregulering

Man har to typer reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering . Plantypene ble introdusert i plan- og bygningsloven av 2008. For flere eiendommer, og større områder kan reguleringen komme som en områderegulering mens detaljregulering blir brukt der det allerede foreligger en områderegulering, eller man kan gå rett til detaljreguleringen fra de underliggende planene.

Områdereguleringer er en kommunal planoppgave, der ansvaret for utarbeidelsen ligger hos plan- og bygningsetaten. Ansvaret for utarbeidelsen av planen kan delegeres til private aktører, men der kommunen har anledning til å sette rammene for planens innhold (Regjeringen, 2012b). Man kan se for seg en rekke ulike situasjoner der ansvaret kan bli delegert videre, blant annet om intressenter i et område ønsker å danne grunnlaget for å planlegge mer detaljert, med en potensiell utvikling som målsetning, om man ønsker å klarlegge rammevilkår for infrastrukturtiltak, grøntstruktur, med mer, for senere å kunne detaljregulere, eller i de tilfellene kommunen ikke har kapasitet til å stå for reguleringsarbeidet selv. Videre er det åpnet for at private intressenter tar kostnadene ved en områderegulering. I motsetning til en detaljregulering vil det ved en områderegulering kreve en vesentlig kommunal innsats, selv ved planer delegert til private, vil kommunen måtte organisere planarbeidet, sette rammevilkårene og sørge for at den samstemmer med de kommunale retningslinjene og mål man har satt.

Som skrevet i planveileder for detaljregulering (Regjeringen 2012) kan alle utarbeide en detaljregulering. For slike planer har forslagsstiller krav på at forslaget tas imot og behandles,

kommunen tar deretter standpunkt til om forslaget skal fremmes og legges ut til offentlig ettersyn. Det foreslåtte bør følge opp hovedtrekkene og de fastlagte rammene i overordnede planer. Et vesentlig aspekt med den plantypen er at den har en «utløpsdato» etter 5 år. Fristen kan bli forlenget med to år, dette krever dog en søknad om forlengelse. Søknaden blir normalt godkjent om det ikke er tungtveiende årsaker for å avslå. For å fremme en detaljregulering være en underliggende plan, enten kommuneplanens arealdel, eller krav om detaljregulering i områdeplan.

I mange tilfeller vil områderegulering være den mest egnede planformen, men det har vært varierende vilje i kommunen til å delegere myndigheten, og å ville påta seg ansvar for å gjennomføre reguleringen. Et resultat av dette er at man ser tilfeller der man på tross av at det er en sub-optimal løsning, velger detaljregulering. (Nordahl, 2011).

3.2.7 Reguleringsplanens virkning

Reguleringsplanen er det underliggende grunnleggende dokumentet som bestemmer hva en eiendom kan utnyttes til, og reguleringen for et gitt areal eller for et område har avgjørende betydning for verdien av eiendommen. En regulert eiendom har betydelig mindre reguleringsrisiko knyttet til seg, især om reguleringen er av nyere dato, og er i samsvar med eventuelle nyere overordnede planer. Man kan påstå at jo mer detaljert og nyere regulering som foreligger på eiendommen, desto mer forutsigbarhet har man med tanke på hvilken utnyttelse og bebyggelse som er påregnelig. Å få vedtatt en reguleringsplan for en utvikler er derfor et svært betydningsfullt steg, og en milepæl i utviklingen av eiendommen.

Om eiendommen er uregulert må det foreligge en vedtatt reguleringsplan før eiendommen eventuelt kan utbygges. I prosessen fra mulighetsstudier, til planleggingen og til slutt en vedtatt plan er heller ingen sikkerhet for at man får utnytte den slik man i utgangspunktet ønsker, da planforslaget må behandles og vedtas i bystyret, som er det offentlige beslutningsorganet i plansaker. Et viktig poeng her er at selv om man har en godt gjennomarbeidet og solid planforslag er det ingen automatikk i at man får den vedtatt som den er. Under behandlingen av planen kan den bli avslått, vedtatt med endringer eller avslått. Dette resulterer i at det er betydelig usikkerhet helt frem til planen eventuelt blir vedtatt.

Som en følge av en tidkrevende og usikker planprosess, manglende avklaringer og forutsetninger er et helt sentral skille mellom regulerte og uregulerte eiendommer. På en uregulert eiendom kan i

mange tilfeller kan en vedtatt regulering ligge flere år frem i tid, og dette har stor betydning for eiendommens verdi, både som salgsobjekt og med tanke på hvilke aktører som er villige til å ta risikoen ved å erverve og regulere eiendommen. Skillet beror videre på at på en regulert eiendom fjerner mye av reguleringsrisikoen, og man kan følgelig gjøre kalkyler og beregne tomteverdien ut ifra det som er godkjent. Det betyr på ingen måte at risikoen som et samlebegrep forvinner, eller at alle uregulerte eiendommer er beheftet med like mye risiko. Det avhenger av en rekke faktorer, som de underliggende planene, det politiske miljøet, presset i markedet, med mer. Ulike påvirkningsfaktorer på risiko, er drøftet videre i kapitlet om risiko.

3.2.8 Private reguleringsforslag

Med private reguleringsforslag menes alle reguleringsplaner som er foreslått av andre aktører enn kommunen. Dette kan være profesjonelle aktører innen eiendomsutvikling, konsulentselskaper, entreprenører og arkitektkontorer. Det kan også være «engangstilfeller» der man har en person eller et selskap, som primært driver med noe annet enn eiendomsutvikling som har kommt i en situasjon der de vil eller må utvikle en eiendom de sitter på.

Private detaljreguleringsforslag skal legges frem for kommunen i møte der kommunen blir informert om innhold og avgrensing av planen. Dette møtet, forhåndskonferansen, er et fora der kommunen kan gi svar på hvilke formelle krav som blir stilt til planforslaget, og videre gi råd og bistand til selve arbeidet. Om planen er i konflikt med det overordnede planene må avviket fra den konsekvensutredes. Om det er behov for å avklare forhold utover planens utstrekning, kan kommunen kreve at det utarbeides en områderegulering før detaljreguleringsplanen blir behandlet.

Når kommunen mottar et privatinitiert planforslag må den enten vedtas lagt ut til offentlig ettersyn, eller avvises. Når en plan blir vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn er den et kommunalt planforslag. Det er her verdt å merke seg at når kommunen mottar forslaget er rammene initiativtaker ser for seg, gjerne diskutert med kommunen på forhånd. Videre skal planforslaget legges ut til offentlig ettersyn, reglene for hvordan dette skal gjennomføres er regulert i loven, og det skal typisk vare i 30 dager, og være offentliggjort i to aviser som er lest på stedet. Etter offentlig ettersyn skal planforslaget, sammen med innkomne kommentarer bearbeides av kommunen/administrasjonen, her blir typisk eventuelle innsigelser reist, og man får inn kommentarer og reaksjoner fra berørte. Når planen er gjennomarbeidet og kommentarer er ihensyntatt blir planforslaget lagt frem for politisk behandling, der blir den endelig vedtatt eller avvist.

Om man følger prosessen skissert av loven starter det formelle «samarbeidet» når man sender inn planinitiativet. Når planinitiativet er innsendt starter arbeidet hos kommunen. Nå skal kommunen internt avklare hvilken holdning de har til prosjektet, hvilken holdning man har til rammene som er foreslått og hvilken prosess man må følge videre i planprosessen. En sentral del av den interne avklaringsprosessen er at saken blir drøftet i «planforum», som er et internt møte i Plan- og bygningsetaten, der planens innhold og konsekvenser blir drøftet. Det man kommer fram til i planforum blir igjen presentert forslagsstiller, og danner utgangspunktet for det videre arbeidet med planen, både hos kommunen og hos initiativtager.

Med de avklaringene og forutsetningene som ble lagt til grunn ved innsendelsen og det videre arbeidet med planinitiativet fortsetter man inn i avklaringsfasen. I avklaringsfasen blir det jobbet videre med planen, her vil typisk initiativtager prøve å nærme seg det som er skissert av kommunen. Det vil ofte være noen uenigheter mellom initiativtager og kommune da aktørene har forskjellige roller og behov i planen. Det vil dog være et mål å komme til en omforent løsning, et kompromiss. Alternativet til å komme til en omforent løsning vil være å fremme planforslaget uten plan- og bygningsetatens anbefaling. Etaten vil da utarbeide en alternativ plan, den alternative planen vil da bli fremmet samtidig som den privatinitierte planen.

En sentral del av planprosessen er å avklare planen i forhold til intressenter, aktører og andre myndigheter i planområdet. Man tar sikte på å gjøre dette i størst mulig grad før den legges ut til offentlig ettersyn. Om man får merknader om forhold som ikke er tilstrekkelig ihensyntatt og drøftet tidligere i prosessen risikerer initiativtager å måtte gjøre betydelige justeringer, eller avklaringer, før man legger den ut til ettersyn på nytt.

For å sikre forholdsmessighet i prosessen blir det lagt vekt på å stille krav til den dialogen som foregår mellom kommunen og utbygger. Det er lagt opp til at planprosessen kan tilpasses det tiltaket som er foreslått, slik at om det er lite omfattende prosjekt med få hensyn man må ta, kan man få et enklere prosessspor. Tilsvarende blir kravene til prosessen mer omfattende om man står ovenfor en plan som krever mer utgreiinger, konsekvensutredninger eller spiller en større rolle i et samlet perspektiv, på generelt grunnlag kan man si at desto mer omfattende og komplisert planen er desto vanskeligere og mer innfløkt blir prosessen.

Kommunen ønsker å gjøre prosessene mest mulig forutsigbare, og belyse de beslutningsprosessene som fører til den endelige anbefalingen. Videre er det et mål å ha en så enhetlig skjønnsutdøvelse som mulig, selv om skjønnsutdøvelse vil være uforutsigbart, og det i mange tilfeller knyttet betydelig risiko opp imot de konkrete skjønnsvurderingene.

En vanlig mening fra eiendomsutviklere er at planprosesser av natur er uforutsigbare, det på tross av at kommunene har fokus på å gjøre de mest mulig forutsigbare. Sannheten om reguleringsprosesser er nok noe midt imellom, og vil kunne variere fra høy til lav grad av forutsigbarhet. I mange tilfeller vil planprosesser være tunge og omfattende prosesser om man følger løpet som er lagt av lovverket. Det er vanskelig å se for seg en helt forutsigbar planprosess, og samtidig ta hensyn til alle interessenter og problemstillinger som dukker opp underveis.

3.2.9 Medvirkning rettsikkerhet og klage

Man har som forslagsstiller en lovpålagt plikt til å legge til rette for medvirkning, dette gjelder både om forslagsstilleren er kommunen eller private. Medvirkningen er et ledd i å sikre at planer og tiltak er i samsvar med de interesser og behov befolkningen har, og at interessegrupper, naboer og andre myndigheter skal få anledning til å komme med sine synspunkt. En prosess der medvirkningen har fungert vil kunne bidra til at man finner gode løsninger på interessekonflikter, og at man samlet sett får et bedre resultat både for lokalbefolkningen og byens brukere i et videre perspektiv.

3.2.10 Forhåndskonferanse

Med plan- og bygningsloven fra 2008 ble det innført forhåndskonferanse. Dette er et møte, mellom initiativtager og kommune, forhåndskonferanser er i mange tilfeller den første formelle kontakten mellom forslagsstilleren og kommunen angående saken. Det er nok en tanke at man skal gjennomføre forhåndskonferansen før man har lagt ned mye tid og innsats i planleggingen, men om det er tilfelle at forslagsstiller ikke har lagt ned mye arbeid i planene før man anmoder om forhåndskonferanse kan diskuteres. Å avholde forhåndskonferanse er et tiltak som ble innført for å gjøre utfallet av reguleringsforslaget mer forutsigbart, og kanskje å luke bort de sakene som er helt urealistiske, samtidig som man får anledning til å «prøve» saken mot reguleringsmyndighetene. Det er forutsatt at partene har satt seg inn i den aktuelle problemstillingen på arealene, og at møtet ikke bærer preg av at kommunen prosjekterer og planlegger for initiativtageren. Forhåndskonferanser er tiltenkt å være et virkemiddel for å kunne avklare rammene for en eventuell søknad. Videre er det en måte for initiativtagerene å få input på hva som er påregnelig, og hva som er påregnelig å få godkjent, også med tanke på hvilket politisk klima det er. En av tankene bak forhåndskonferansen var å skape økt forutsigbarhet. Dette gjaldt både med tanke på utfallet av saken, og med tanke på den videre dialogen med kommunen. Det er videre en mulighet til å omarbeide planene sine på et tidlig tidspunkt, slik at de er med i tråd med det som er påregnelig å få godkjent. Kommunen vil også

opplyse om eventuelle bemerkninger og krav fra kommunen og andre berørte etater. Man må anta at et slikt møte vil gi fordeler med tanke på effektivitet, og at man på en mer lettfattelig måte kan orientere seg i forhold til hvilke standpunkt kommunen har til den tenkte utviklingen.

At man avholder en forhåndskonferanse er imidlertid ikke en garanti for at man får en smidig saksgang. I mange saker både bygge- og plansaker er det ofte tale om kompliserte forslag, som krever en stor del samordning og samkjøring mellom etater og instanser. Dette resulterer i at det vil være vanskelig å gi et konkret standpunkt fra kommunen sin side. Videre vil kommunen trolig vegre seg mot å kommunisere et standpunkt de er usikre på om de kan stå inne for videre i saksgangen, og som kan «fange» de i forhold til å kunne moderere eller endre mening senere. Underveis i en forhåndskonferanse blir det utarbeidet et referat, som signeres av partene. Dette for å dokumentere hva som ble tatt opp, og hva resultatet av møtet ble.

Et helt sentralt poeng med forhåndskonferansen er at den ikke er bindende for noen av partene. Om kommunen kommuniserer et standpunkt, men senere i prosessen skifter syn, vil ikke referatet fra forhåndskonferansen umuliggjøre dette, selv om det på mange måter vil bli oppfattet som uheldig og resultere i svekket tillit om kommunen skulle fravike sin uttalte mening, iverfall i det vesentlige. Denne adgangen er en slags sikkerhetsventil for kommunen. Det er kanskje også en slags nødvendighet for å i det hele tatt kunne avholde forhåndskonferanse, da dette er et møte tidlig i prosessen for kommunen sin del, og det vil være svært vanskelig for kommunen å samordne, innhente informasjon, og ta bindende stiling til eventuelle problemstillinger så tidlig i den interne kommunale prosessen.

3.2.11 Byggesak

At det foreligger en godkjent reguleringsplan for en eiendom betyr ikke nødvendigvis at bygging og utvikling kan starte, det må også foreligge en godkjent byggesak. Byggesaken reguleres også av plan- og bygningsloven, men da bygningsdelen av loven. Om man omsøker en byggesak som samsvarer med gjeldende regulering og innenfor bestemmelsene til plan- og bygningsloven med tanke på estetikk og forhold til andre lover som innvirker på tiltaket, ligger det mye forutsigbarhet i at denne også skal godkjennes da det på sett og vis foreligger en «forhåndsgodkjenning» i reguleringsaken, og at kommunen vil være svært forsiktige med å avslå en byggesak som ikke strider mot eksisterende regulering (Nordahl, 2009). Dette betyr at reguleringsplanens virkeområde også kan påstås å omfatte en slags sikkerhet mot at den påfølgende byggesaken også vil bli godkjent om den er innenfor

reguleringsbestemmelsene, og i tråd med bygningsdelen i Plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og bestemmelser.

3.2.12 Innsigelse

En del av reguleringsrisikoen, er risikoen for at overordnede myndigheter motstrider seg planene. At overordnede myndigheter motsetter seg planene kan i mange tilfeller føre til at planene ikke kan realiseres slik de er tenkt, da innsigelsen står i veien for et positivt vedtak av reguleringsplanen

Innsigelse er et verktøy som skal ivareta fag- og fylkesmyndighetenes interesser i forbindelse med planforslaget. Videre kan nabokommuner ha innsigelsesrett når den foreslåtte planen påvirker viktige forhold for nabokommunen. Innsigelser skal fremmes så tidlig som mulig i arbeidet og redegjøre for begrunnelsen for innsigelsen, eller at innsigelse vil komme om ikke planen blir omarbeidet slik at interessemotsetningen kan aksepteres. Kommunen kan velge om de vil ta hensyn til innsigelsen, om de ikke omgjør planen skal fylkesmannen mekle i håp om å nå en løsning.

Statlige sektormyndigheter og fylkeskommuner har en lovfestet rett til å komme med uttalelser og innsigelser til planforslag, og når det er varslet at innsigelse vil bli reist, eller innsigelse er reist, må den underliggende konflikten i de aller fleste tilfeller løses for at innsigelsen skal bli frafalt og planen kan bli vedtatt. Uttalelser om at innsigelser vil komme, og selve innsigelsen er knyttet tett mot egeninteressene til organet som fremmer de, og videre er innsigelsesretten også knyttet sterkt opp imot at innsigelsen fremmes om et fagfelt som de forvalter. Med den nye plan- og bygningsloven har innsigelsesretten blitt noe modifisert i forhold til foregående plan- og bygningslov. Tidligere kunne det bli reist innsigelse uavhengig av tidligere deltagelse i prosessen, noe som bidro til å øke risikoen, da man ikke kunne være sikker på hvordan sektormyndigheter anså planen før det offentlige ettersynet var utløpt. Med ny plan- og bygningslov har man sett en innskjerping av innsigelsesretten, der man i større grad må være delaktig i prosessen før man kan fremme en innsigelse. Dette bidrar i større grad til å skape forutsigbarhet og redusere risikoen, da man vil kunne planlegge ut ifra de uttalelsene som foreligger fra myndigheter som kan tenkes å reise en innsigelse. Om innsigelse er reist, og planen likevell blir vedtatt vil saken gå til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

I reguleringsplansaker har man de samme reglene for innsigelse som kommuneplanens arealdel. Om innsigelsen gjelder en klart avgrenset del av planen kan kommunestyret likevel vedta resten av planen. Om planen strider mot nasjonale interesser, regional plan eller kommuneplanens arealdel kan miljøverndepartementet oppheve eller endre planen selv om det ikke er reist innsigelse.

3.2.13 Saksbehandlingen

De fleste planforslag blir som skrevet utarbeidet og innsendt av private forslagsstillere. Der den første instansen som skal vurdere forslaget er plan- og bygningsetaten, eller tilsvarende fagetater i andre kommuner. Saksbehandlingen i plan- og bygningsetaten forestås av en faglig kompetent stab, der dens rolle er å vurdere forslaget ut ifra faglige kriterier, og som fagmyndighet. Vurderingen blir gjort ut ifra en rekke ulike hensyn, der kommunens mål, utvikling og overordnede planer har en sentral rolle.

De overordnede føringene og retningslinjene er retningsgivende for behandlingen av reguleringsplanforslaget. Formålet med å ilegge overordnede planene er å ha et styringsverktøy for utviklingen, dette gir også forutsigbarhet for forslagsstillere. Overordnede planer er også helt sentrale for å styre utviklingen av byen i den retningen befolkningen ønsker. Dette kommer til syne ved at planene er politisk vedtatte dokument, og skal gjenspeile ønsker og behov i befolkningen.

For kommunen vil ikke kommuneplanen være det eneste dokumentet som er lagt til grunn for saksbehandlingen av et planforslag. Det er vanlig å utarbeide og vedta en rekke andre dokumenter som skal være retningsgivende for behandlingen. Dette kan omfatte styringsdokument, strategidokument og mer detaljerte underliggende planer, som kommunedelplaner og områdereguleringer. Kommunen kan igjennom de mer detaljerte planene vise på et mer nøyaktig nivå hva som er ønsket i de ulike delene av kommunen.

De vedtatte styringsdokumentene er ikke bare et verktøy innad i kommunen, men også et verktøy for utviklere og brukere av plansystemene. For en privat initiativtaker vil det være redusere risiko og bidra til en mer forutsigbar saksgang om planene som er foreslått er mer eller mindre i tråd med den ønskede utviklingen i kommunen. Man kan ved å gjøre seg kjent med de underliggende dokumentene danne et bilde av hva som er påregnelig å få godkjent med bakgrunn i hva den ønskede utviklingen er. De vedtatte styringsdokumentene blir også brukt i beslutningsprosessen innad i kommunen. De danner ofte grunnlaget for den vurderingen kommunen gjør, og de argumentene som blir lagt til grunn for resultatet av behandlingen.

At det foreligger overordnede planer og styringsdokumenter betyr ikke nødvendigvis at man har avgjort hva arealene kan bli regulert til, eller at alle andre alternativ enn det som er skissert i underliggende planer er utelukket. Det er ikke en juridisk binding mellom plannivåene, og det betyr

at de underordnede myndighetene står fritt til å lage planer etter egen vurdering. Videre resulterer det også i at private i langt større grad kan planlegge og gjøre egne vurderinger av arealer og hva arealene kan utnyttes til. Det har blitt stilt spørsmål om ordningen med overordnede planer fungerer slik intensjonen var. Det er ikke uvanlig at prosjekter og utbygginger ikke er i overensstemmelse med de føringene som er lagt i de overordnede planene. Nordahl (2006) sier at dette er et resultat av tre forhold; Den første er at det er en mangel på styringsverktøy, for å kunne gjennomføre prosjekter slik de ønsker. Den andre er at utbyggingsprosjekter er uforutsigbare med tanke på hvor de plasseres, og dette resulterer derfor i eventuelle dispensasjoner fra overordnede planer. Den tredje er at overordnede planer kan bli utdaterte, og ikke gjenspeile de områder det er reell utbyggingsinteresse, og er av den grunn ikke brukbare som planleggingsverktøy, og som en retningsgiver for hvor utbygging er aktuelt.

At overordnede planer ikke gjenspeiler de reelle pressområdene og de interessante områdene for utviklere, kommer som nevnt av at de ofte kan være utdaterte. Man har tidligere hatt en tilbøyelighet for å gjenbruke tidligere planer, da en full revisjon er tid- og ressurskrevende. Dette har resultert i at man har hatt overordnede planer som ikke er oppdaterte i forhold til senere vedtatte reguleringsplaner. Som en følge av dette mister de overordnede planene sin kraft som styringsverktøy, da de senest vedtatte planene har rettslig forrang. Med plan- og bygningsloven av 2008 er det inntatt bestemmelser som tar sikte på å rydde opp i misforholdet mellom nyere reguleringsplaner og eldre overordnede planer. Etter ikrafttredelsen til den nye loven kan man fortsatt vedta underordnede planer som er i strid med de overordnede, men man må da samtidig oppdatere de overordnede slik at plannivåene er i overensstemmelse. Å ha overordnede planer som er utdaterte bidrar til usikkerhet og risiko. I tillegg til at utdaterte overordnede planer skaper et usikkerhetsmoment i saksbehandlingen, i og med at saksbehandlingen er til en viss grad tuftet på de overordnede planene. Om disse er utdaterte er de også mindre brukbare som retningsgivende for den ønskede utviklingen i kommunen. Dette påvirker intressenter ved at de ikke i like stor grad, om i det hele tatt, kan legge vekt på føringene lagt i overordnede planer, og man havner da i en situasjon der det er vanskeligere å identifisere den ønskede utviklingen og hvor kommunen stiller seg positive til utvikling. Hvordan dette vil fungere i praksis er fortsatt noe usikkert, men det er ikke utenkelig at det resulterer i at det vil bli mer utfordrende å få vedtatt reguleringsplaner som ikke er i overensstemmelse med underordnede planer, da dette forutsetter at de overordnede planene blir endret i samme prosess, videre vil det påføre etaten en ekstra arbeidsbelastning. Dette kan resultere i en mye mer omfattende reguleringsprosess, som kan resultere i at planer blir skrinlagt, siden det ikke ansees som hensiktsmessig å skulle utarbeide flere sett med planer i en sak, og at de prosessene man da må gjennomføre vil i kommunens syn, være uhensiktsmessig tidkrevende.

En effektiv og forutsigbar saksgang er og bør være en målsetning med planarbeid på alle nivåer. Både kommunen og eksterne aktører er tjent med at prosessene er forutsigbare og effektive. For en privat forslagsstiller er en lang og innfløkt saksgang et betydelig risikomoment. En langvarig saksgang kan og vil resultere i økt ressursbruk blant begge parter, og for en privat forslagsstiller er økt tidsbruk også en betydelig økonomisk risiko. For forslagsstiller vil forsinkelser kunne resultere i at et prosjekt ikke lenger er aktuelt, da mange utbyggere planlegger prosjekter etter marked og markedssvingninger, og om prosjekter bommer på markedet vil det kunne velte prosjekter i sin helhet. Det vil også være i kommunenes interesse at planarbeidet, både internt og eksternt foreløper effektivt og forutsigbart. Dette både med tanke på ressursbruken, og evnen til å ta unna saker, men også med tanke på hvordan kommunen oppfattes, og deres evne til å imøtekomme initiativ til by- og eiendomsutvikling.

3.3 Forholdet mellom kommunens faginstanser og vedtaksorganer

Et viktig aspekt i forståelsen av sammenhengene i plan- og byggeprosesser er hvem som vedtar reguleringsplaner. Reguleringsplanene blir vedtatt av politikere, i Oslo blir vedtak fattet i byutviklingskomiteen (BUK). Siden kommunens fagetat ikke selv vedtar de planene de fremmer, er det viktig å være på bølgelengde med det politiske miljøet, og ha en fornemmelse på hva som er mulig å få vedtatt. Selv om kommunen er uenige i planene utelukker ikke det at de kan bli vedtatt politisk, men da mot kommunens anbefaling.

At planer blir vedtatt mot faginstansens anbefaling er unntaket heller enn regelen, da saksbehandlingen i kommunen skal og bør være samstemt med den politiske ledelsens ambisjoner og mål. Man kan komme i en situasjon der det oppstår interessekonflikter mellom kommunens faginstans og det politiske, det kan være slik at kommunen tar mest hensyn til faglige hensyn i utarbeidelse av en plan, mens det politiske tar i større grad hensyn til utenforliggende målsetninger, som boligbehov, et press for å utrette noe i et område, eller for å oppfylle valgløfter, det er en rekke åpenbare og mindre åpenbare årsaker politikere tar hensyn til når de skal ta standpunkt til en potensiell utbygging, dette kan også være press fra befolkningen eller annen type påvirkning fra eksterne aktører. Dette kan være hensyn til media, økt skatteinntang, gjenvalg med mer, som igjen kan resultere i uenighet mellom kommunens fagmyndighet og de som endelig vedtar planene. Det er ikke uvanlig at en slik uenighet oppstår, og det kan være et bidrag til en mindre forutsigbar

planprosess, og på den andre siden være et verktøy for å få igjennom planer, selv om kommunen er uenig. I alle tilfeller stiller det krav til at utviklerene er orientert i det politiske landskapet.

3.3.1 Historisk perspektiv

I et historisk perspektiv var eiendomsutvikling ofte et resultat av et politisk ønske om utvikling. Videre var det kommunene som selv som hadde rollen som «eiendomsutvikler», der de stod for erverv av aktuelle tomter og reguleringen av disse. At det offentlige selv stod for eiendomsutviklingen krevde en omfattende styringsmodell, der kommunen hadde hånd om prosessene (Røsnes & Kristoffersen 2009).

Dagens situasjon skiller seg vesentlig fra hvordan det var, nå er det mest vanlig at planlegging og utvikling er et resultat av en privat initiert prosess, i de fleste tilfeller av profesjonelle aktører som har sitt virke i å utvikle eiendom for salg eller utleie. De private reguleringsforslagene står i dag for om lag 80% av alle reguleringsplaner på landsbasis. (Jensen 2009). I Oslo var denne andelen privatinitierte planforslag i 2007 82 prosent. Dette fenomenet blir av Børrud beskrevet som «bitvis byutvikling (2005). Dette trendskiftet startet i utgangen av 80- tallet, og fortsatte gjennom 90- tallet og resulterte i den situasjonen vi har i dag. At private forestår planleggingen innebærer at de langt på vei har overtatt kommunenes rolle som pådriver i byutvikling og kontrollerer i mange tilfeller hele prosessen fra tomtesøk, erverv, planlegging, selve utbyggingen og til salg eller utleie. Dette paradigmeskiftet har pågått i flere tiår og er en del av overgangen fra government til governance.

3.3.2 Fra government til governance

At myndighetene i økende grad har gått bort fra government kommer av at man har innsett at et god byutvikling og en god ressursstyring ikke nødvendigvis kommer av et strengt hierarkisk system der kommunen er premissgiver, initiativtager og de som gjennomfører reguleringen. Governance, som i stadig økende grad er blitt normen legger opp til en økt grad av samarbeid mellom de ulike interessentene, og at man har i stor grad gitt fra seg initiativet som gjennomføreren av reguleringsplaner. Dette har i by- og stedsutvikling resultert i at det i stor grad er private initiativtagere til reguleringsplaner og at eiendomsutviklere følgelig har fått økt innflytelse i byutviklingen.

Skjeringspunktet mellom de offentlige reguleringsregimet og private forslagsstilleres interesser i by- og eiendomsutvikling må være et resultat som tilfredsstillers privates behov for profitt på de investeringene som er gjort, og samfunnets behov for å tilrettelegge for ansvarsfull utvikling av arealene. Dette behovet er komplekst, det vil variere fra sak til sak og fra by til by. På generelt grunnlag kan man hevde at et resultat der man legger til rette for god samfunnsutvikling, om det er å møte boligbehov, behov for arbeidsplasser, eller å legge til rette for økt skatteinnngang eller nødvendige tenester vil variere. Fra det offentlige vil det sentrale være å imøtekomme de kravene og forventningene som er lagt på politisk nivå, samtidig som man ivaretar de føringene og påleggene man er ilagt i lovverket. Å komme til et resultat alle involverte kan være fornøyd med og som i tillegg er til samfunnets gunst kan være utfordrende og forutsette et godt samarbeid.

Et godt styre gjennom governance forutsetter at man er i stand til å ha et godt samarbeid på tvers av etater og myndigheter, men først og fremst et godt samarbeid mellom et godt samarbeid mellom de private aktørene, plan- og bygningsmyndighetene, og til slutt de politiske vedtaksorganene.

3.3.4 Markedsbasert utbyggingspolitikk

I lys av det foregående trendsiftet og organiseringen av det offentlige slik vi ser det i dag er det vanskelig å finne sterke statlige interesser i utbyggingspolitikken, utover at man skal ha en miljøriktig og velfungerende boligbygging og boligmarked. Siden kommunen har gått bort fra den mer aktive rollen i boligbyggingen har de stilt seg i et avhengighetsforhold til markedsaktørene for å gjennomføre sin politikk og oppnå sine ønsker. Dette har resultert i at plansystemet har blitt gjort mer fleksibelt, for å imøtekomme markedsaktørenes behov. At kommunenes rolle har i økende grad gått bort ifra å være den som planlegger og tilbyr byggeklare tomter, blir kommunenes evne til å stille krav til de foreslåtte prosjektene svært sentralt. Som nevnt tidligere er de aller fleste planforslagene private forslag, og blir behandlet etter Plan- og bygningslovens § 30. Dette er planer som er et resultat av den foregående prosessen mellom interessenter utbygger og kommune.

Behandlingen av de innkomte planforslagene krever en betydelig koordinering av offentlige sektormyndigheter. Dette kan være samferdsel, vann og avløp, skole og barnehager, med mer. Disse sektorinteressene vil ha sine egne agendaer og sine egne målsetninger til grunn for hvordan de vil agere. Det er ikke alltid sektormyndighetenes interesser samsvarer med de interessene som er presentert i et reguleringsforslag. De påvirkede sektormyndighetene har igjennom sin posisjon adgang til å uttale seg i prosessen, og de har rett til innsigelse om ikke deres interesser blir ivarettatt.

3.3.5 Rolleskiftet

Kommunens rolle i planlegging og byutvikling har endret seg fra å være en byråkratisk hierarkisk organisasjon, til å ha snevret inn sitt virksomhetsområde. Utover at man ønsker et velfungerende eiendomsmarked, har kommunen ikke klare mål lagt til grunn for sitt handlingsmønster (Nordahl 2008). Som en følge av dette ser man at kommunene i større grad fungerer som en tilrettelegger for utbygging, som vil skje gjennom private aktører (Jensen 2009). Denne tilretteleggingen blir gjort ved å planlegge på et overordnet og langiktig stadium, der man legger føringer og lager overordnede planer som legger til rette for, og muliggjør et privat initiativ, dette private initiativet vil i svært mange kommuner være en forutsetning for at kommunen skal kunne få den utviklingen man ser for seg.

For noen tiår tilbake ble planer utarbeidet og vedtatt i det offentlige regimet. Da var det ikke på samme måte nødvendig for private aktører å involvere seg i prosessene som foregikk for å få en plan vedtatt. Deres rolle var i større grad knyttet til selve utbyggingen, ikke de foregående prosessene. I dagens situasjon sitter private aktører «bak rattet» i alle fasene av en reguleringsplan – fra ide, til fysisk oppført tiltak. I og med man har sett et slikt skifte i hvem som «eier» planene, og at private aktører i stor grad har tatt over mange av prosessene som tradisjonelt har tilhørt kommunen, ser man også at private aktører har et annet forhold og en annen tilnærming til offentlige beslutninger og den prosessen som finner sted til beslutningene kan bli tatt.

Selv om private har tatt over rollen som initiativtaker betyr ikke det at de private har tatt over kommunens rolle i sin helhet, dette følger både av den posisjonen bedriften har i forhold til kommunen, og hvem som har beslutningsmyndighet. En bedrift har i de aller fleste tilfeller fokus på å skape profitt (Røsnes 2009b) og dette skiller seg vesentlig fra kommunens rolle som planlegger, da kommunen ikke har det samme profittmålet og agerer i større grad ut ifra samfunnets interesser og behov.

Utbyggerenes syn på reguleringsplanprosessen ses nok på som en samlet prosess de må gjennom før man kan nå målet, som er selve utbyggingen og kapitaliseringen av den investeringen som er gjort i eiendommen. Hvilke ønsker man har og hvilke valg som blir gjort i prosessen er resultatet av en rekke kalkyler og beregninger som anslår hvor stor en eventuell inntjening kan bli ved ulike typer bebyggelse, utnyttning og byggekostnader, og man må anta at valg av strategi og utforming av tiltaket til dels er et direkte resultat av hva som blir vurdert til mest hensiktsmessig i et forretningsmessig perspektiv. Kalkulasjonene vil ikke være avsluttet ved selve planforslaget, men det er en kontinuerlig

pågående som foregår samtidig som prosessen opp imot kommune, naboer og markedets betalingsvilje, der dialogen og signalene man får fra kommunen er avgjørende for resultatet.

Fra et privat selskaps standpunkt vil det likevell ikke alltid være slik at kvalitet og samfunnsansvar som byutvikler går på bekostning av kravet til profitt i de konkrete prosjektene. I større selskaper med langsiktige forpliktelser og langsiktig tankegang vil det være en helt sentral del av selskapets forretningsgrunnlag å kunne levere et produkt som de kan stå inne for, og som legger til rette for et godt forhold til brukere, politikere og kommunen. Videre vil det å levere gode bærekraftige prosjekter være en sentral del av et foretaks merkevarebygging.

Kommunens rolle i forhold til en privat forslagsstiller er først og fremst å kontrollere og kvalitetssikre det foreslåtte, samtidig som det vurdert opp imot de målene som er satt i styreingsdokument og overordnede føringer. Oppgaven dreier seg i hovedsak om at kommunen skal påse at planene er i samsvarer med den ønskede utviklingen i området og at samfunnets interesser er tilstrekkelig ivaretatt. Denne myndigheten er delegert til kommunen gjennom Plan- og bygningsloven. At man har en fagmyndighet som skal ivareta samfunnsinteresser og sørge for at utvikling skjer i samsvar med de overordnede føringene i kommunen, samtidig som man har en forslagsstiller som har et grunnleggende behov for å skape profitt, kan resultere i et betydelig misforhold mellom aktørens ønsker og behov. Tidsperspektivet til kommunen vil av deres arbeidsoppgaver og ansvarsområde vil fravike fra utviklerens behov. Om man går ut ifra at private aktører ønsker og har behov for å skape profitt, og at kapitaliseringen av planene skal skje i løpet av en bestemt, gjerne en kort tidsperiode, ønsker kommunen å se på by- og samfunnsutvikling i et større perspektiv, og ihensynta flere faktorer med en lenger tidshorisont i den samme prosessen.

Private forslagsstillere vil naturlig ha et fokus på utvikling og bygging som et ledd i en verdikjede der resultatet skal gi mulighet for videre forretningsdrift. Dette innebærer et mer kortsiktig tidsperspektiv, der man er avhengig av avkastning på de prosjektene man har, for å sikre videre drift. Kommunen vil være en motpol til dette, der de i større grad ser bort ifra lønnsomheten til eksterne, og legger samfunnsinteresser og kvalitet som grunnleggende premisser for byutviklingen, dette ståstedet vil også medføre en mer langsiktig tankegang, der man planlegger og ser foreslåtte prosjekter opp imot hva som er samfunns gunstig også over tid. De overordnede føringene kommunen må forholde seg til er en langsiktig strategi. Det er utarbeidet en rekke estimater og målsetninger, for flere temaområder. Disse dokumentene blir lagt til grunn i utarbeidelsen av overordnede føringer. Overordnede føringer er altså et styringsdokument som er vedtatt av

kommune- eller bystyret og er materialiseringen av befolkningen sine interesser, behov og ønsker i den forestående utviklingen av byens arealer.

Som nevnt er samfunnets interesser en helt sentral del av beslutningsgrunnlaget til kommunene. I tilfeller med befolkningsvekst og tilflytting, som vi ser i Oslo, blir en viktig del av kommunens virksomhet å legge til rette for og stimulere private aktører til å bygge de boligene som trengs for å imøtekomme befolkningsveksten, og videre behovet for tilhørende funksjoner og andre typer arealer. For å legge til rette for byutvikling og boligbygging slik man imøtekommer den forventede etterspørselen etter boliger og andre areal, benytter kommunen seg av de regulative virkemidlene de har til rådighet. (Røsnes og Kristoffersen 2009b). Som et virkemiddel til å nå de fastsatte ønskene og målene kan kommunen stille krav til planforslag, der forutsetningen for en eventuell godkjenning er at planene i større grad samsvarer med de målsetningene kommunen har for det aktuelle området. Dette er i mange tilfeller kommunens fremste virkemiddel til å påvirke planen slik at den i større grad eller samsvarer med det overordnede.

Selv om kommunen har rollen som reguleringsmyndighet skaper den gjensidige avhengigheten mellom kommunen og utviklerene en situasjon der man i mange tilfeller er helt avhengig av å måtte gi og ta for at utvikling skal kunne finne sted. Det er en gjensidig avhengighet mellom kommunale interesser og interessene til utbygger, der den ene interessen ikke utelukker eller umuliggjør den andre. Man er som kommune avhengig av å gi gode nok rammevilkår med tanke på utnyttelse og reguleringsklasse til at utbyggere skal kunne skape lønnsomhet i prosjektene sine, og dermed levere boliger og andre nødvendige funksjoner, slik at en eventuell befolkning, næring- og industrivekst blir imøtekommet og tilrettelagt for. Utviklere er på sin side nødt å planlegge så gode prosjekter at kommunen anser det å ha tilstrekkelige kvaliteter til å kunne bli godkjent.

3.3.6 Utviklers perspektiv

Forslagsstilleren er som nevnt den førende i prosessen, fra tomtesøk til vedtatt reguleringsplan, og i noen tilfeller til ferdig bygd eiendom. Kommunen blir oftest bare involvert i mindre omfattende, men svært betydningsfulle milepæler i denne langvarige prosessen. Avhengig av hvordan selskapet er organisert, og hvilke tomter de erverver kan denne prosessen vare i årtier. Forslagsstillere har også en langt mer omfattende gruppe interessenter og aktører å forholde seg til i prosessen og videre en rekke formaliteter som må på plass før en eventuell utbygging kan skje. Mye av arbeidet i eiendomsutvikling dreier seg om å få tilgang til interessante områder, gjennomføre mulighetsstudier,

utarbeide til dels tid og kostnads-krevende analyser, både med tanke på geologiske- og grunnforhold, men også med tanke på mulighetene for forurensing i grunnen. Dette er en del, og en følge av et ønske om å redusere risiko for å sikre en potensielt stor investering. Og som jeg vil komme til i neste kapittel.

4. Risiko

Risiko er en helt sentral og utslagsgivende faktor i utvelgelsen av et prosjekt. Det finnes en rekke risikofaktorer som har innvirkning på eiendomsutvikling generelt, og på eiendomsutvikleren spesielt. Jeg vil ikke gå i dybden på alle typer risiko i eiendomsutvikling, men gå nærmere inn på de mest sentrale og de med direkte og omfattende påvirkningskraft. Videre vil jeg omtale de risikofaktorene man kan håndtere og påvirke gjennom regulerings- og utviklingsprosessen. I neste kapittel blir de ulike usikkerhetsmomentene, og hvordan man kan håndtere og redusere disse på gjennomgått.

4.2.1 Generell risiko

I et generelt synspunkt har man systematisk og udiversifiserbar risiko. Dette er risikofaktorer som påvirker de aller fleste foretak uavhengig av bransje. Generelle risikofaktorer kan være inflasjon, rentenivå og psykologien i markedet. Dette er risikofaktorer som vanskelig kan håndteres og reduseres ved å gjøre undersøkelser og valg i et konkret prosjekt, da det er en type risiko som vil eksistere uavhengig av prosjektet. Generell risiko kan likevel ha utslagsgivende betydning for et konkret prosjekt, men da om utvikleren vurderer den generelle risikoen i markedet så høy at prosjektet blir lagt på is. Den generelle risikoen har likevel stor betydning for hvordan markedsaktører agerer, og hvilke prosjekter som blir ansett som aktuelle. Eksempler på dette så man sist under finanskrisen fra 2007 til 2010, da aktiviteten i markedet brått stoppet opp grunnet en stor grad av usikkerhet knyttet til markedet og hvordan det ville utvikle seg fremover.

En videre presisering til risiko som et generelt fenomen er at flere eiendomsutviklere vil ha mulighet til å operere i flere markeder, dette muliggjør at om man har et boligmarked med prisfall og generelt negative tendenser i boligmarkedet, kan utviklere heller fokusere på næringseiendom, industri eller andre typer bygningsmasse i den perioden forutsatt at det blir ansett som mindre risikofyllt. Ved å ta sikte på å ha en diversifisert eiendomsportefølje, vil man ha mulighet å gjennomføre prosjekter og investeringer i ulike markeder og videre kunne bruke kapital i de markedene der de beste utsiktene for profitt.

Risiko kan også være knyttet opp til foretaket i seg selv. Dette er risiko i selskapsinterne forhold, som kan påvirke hvordan selskapet opptrer i møte med andre aktører, og hvilke forutsetninger selskapet har i forhold til å kunne bruke kapital på tidkrevende og vanskelige prosesser. Den selskapsinterne risikoen vil ha stor betydning for hvilke typer prosjekter selskapet vil ha mulighet til å påta seg, da forhold internt i selskapet kan resultere i at noen typer prosjekter, for eksempel utviklingsprosjekter

med høy risiko beheftet til seg, prosjekter der tidspunktet for avkastning er usikkert og potensielt langt frem i tid eller investeringene er store, vil være uaktuelle, da selskapet ser på risikoen som for stor i forhold til det selskapet tåler og kan påta seg av forpliktelser.

Med den grunnleggende og den selskapsinterne risikoen lagt til grunn finnes det en hel rekke risikomomenter som kommer i tillegg og som i større grad er knyttet direkte opp imot det konkrete prosjektet. Det kan være risiko som er forbundet med faser i prosjektet, dette kan være risiko som oppstår i alt fra akkvisisjon av tomt til reguleringsprosessen, til salg eller utleie av ferdigstilt eiendomsmasse.

Risikomomenter man som utbygger må ta hensyn til er markedsrisiko, risikoen for at man bygger i høykonjunktur og selger i lavkonjunktur, at produktet man skal selge eller leie ut ikke er interessant for markedet, finansieringsrisiko- risikoen man påtar seg når det blir tatt opp byggelån og store løpende kostnader. Og produksjonsrisiko, entreprenørkostnaden er volatil, og kan variere med 20 – 30% på kort tid, da kostnadsnivået på entreprenører er sterkt avhengige av kapasiteten i bransjen (Joys 2010). Usikkerhet angående grunnforhold og forurensing har også betydning og under denne risikogruppen kommer også eventuelle forhold som kommer kulturminneloven, og krever arkeologisk registrering og/eller utgraving. Dette er forhold som ikke alltid er like lett å avdekke og kan bety store uforutsette kostnader i prosjektet.

4.2.2 Reguleringsrisiko

Reguleringsrisiko er et betydelig risikomoment i all eiendomsutvikling. Man kan vanskelig anslå med sikkerhet at planen blir vedtatt. For en utbygger vil det i de fleste tilfeller være bundet opp mye kapital i de pågående prosessene, dette både med tanke på kostnader for å erverve rettighet til grunnen, og arbeidstimer til planlegging, prosjektering, kalkyler og så videre. Nordahl et. al (2009b) hevder at en gjennomgang av utbyggingsprosjekter viser at utbygger utfører 20 av 30 oppgaver knyttet til reguleringsprosessen før forslaget sendes inn til politisk 1. gangsbehandling. Og videre at hele byggeprosjektet er nøye kalkulert i forhold til kostnader, og en potensiell inntjening, alt dette før det legges ut til offentlig ettersyn. Dette har følger for hvordan utbygger vil forholde seg til eventuelle krav som vil komme fra kommunen og andre intressenter i planen. Når man har et gjennomarbeidet, og gjennomregnet prosjekt vil man vurdere alle endringer og alle krav stilt av kommunen opp imot de kalkylene man har for prosjektet. Endringer i kvadratmeter, utnyttelsesgrad og formål vil alle ha betydning for kalkylene, og eventuelle endringer av planen er avhengig av å passe inn i regnestykket man har for prosjektet. Videre vil et negativt vedtak av reguleringsforslaget,

at de planene som kan bli vedtatt ikke er regningsvarende å gjennomføre, eller at prosessen krever så mange avklaringer eller en tidkrevende koordinering mellom flere myndigheter, som resulterer i at en eventuell utbygging ligger langt frem i tid være risikofaktorer med stor betydning for prosjektet. For forslagsstiller og utvikler utgjør reguleringsrisikoen en helt sentral og vesentlig usikkerhet i planleggingen og utviklingen av et prosjekt. Reguleringsrisikoen omfatter flere ulike element, men felles for dem alle er faren for at reguleringsplanen blir vesentlig endret, utsatt eller ikke vedtatt, slik at de investeringene som er gjort ikke gir avkastning eller at forutsetningene for investeringen blir vesentlig endret. For forslagsstiller kan reguleringsrisikoen være årsaken til at en prosjekt blir stoppet, da utfallet av den politiske beslutningen er endelig. Begrepet reguleringsrisiko er sammensatt av flere usikkerhetsmoment, og består av flere faktorer der de ulike faktorene alene kan være nok til at et prosjekt ikke er gjennomførbart.

Arealbruken er en helt sentral del av reguleringsplanens innhold. Det angir hva man kan bygge, eller rettere sagt, hva man kan benytte det man bygger til. Det er en rekke lovfestede arealkategorier og disse angir juridisk bindende, hva arealene kan brukes til. For en utbygger vil dette i mange tilfeller være en av risikofaktorene som er enkle å avklare og å forholde seg til, da det ofte vil være gitt hvilken type utbygging man ser for seg i de foreliggende underliggende planene og man beveger seg automatisk inn i en mer omfattende og krevende prosess om man ikke planlegger etter de overordnede føringene. Videre er også hvilke arealkategorier som er aktuelle mer forutsigbart av rikspolitiske retningslinjer og satsninger.

En annen betydelig reguleringsrisikofaktor er grad av utnyttning. Utnyttelsesgraden er ofte den mest diskuterte og omstridte enkeltfaktoren i en plan. Utnyttelsesgraden kan bli definert på flere måter og ved flere typer uttrykk som BYA, BRA, TU med mer. Felles for de alle er at det er et uttrykk for hvor mye bebyggelse den aktuelle tomten kan bli belastet med. Det er vanlig at volumene på tomten også blir begrenset ved bruk av etasjeantall, maks høyder og byggegrenser. Med tanke på reguleringsrisiko er dette et helt sentralt element, da inntjeningsmulighetene til et prosjekt er avhengige av hvor mye man kan bygge, og tiltakets volum/omfang er noe kommunen og forslagsstiller ofte har et ulikt syn på, og bruker å bli et omdiskutert tema i de ulike planene. Videre er rekkefølgebestemmelser et sentralt risikomoment da kommunen kan stille krav til tiltak som må være ferdig eller påbegynt før en utbygging eventuelt kan skje. Dette kan omfatte infrastruktur, vann og avløp med mer. Dette kan representere en vesentlig risiko da tiden det tar før slike innretninger er på plass kan være lang, investeringene som må bli gjort kan være store, og man er som utbygger i mange tilfeller pliktig til å være med å finansiere tiltakene. Å måtte forholde seg til utbyggingsavtaler i prosjekter er kanskje spesielt aktuelt i de største byene og i de markeder med aktivitet.

For å forstå hvorfor reguleringsrisikoen utgjør en vesentlig usikkerhet må man også forstå maktforholdet mellom aktørene i planprosessen. Det er kommunen som er reguleringsmyndighet og kommunens faginstans, men politikerene som sitter på den avgjørende beslutningsmakten i og med at vedtakene blir fattet av de politiske organene, dette resulterer i at forslagsstiller er prisgitt kommunens og politikerenes samtykke for at planer skal kunne bli realisert. Det er likevel ikke slik at kommunen har total makt over forslagsstillerene, da det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom partene. (Nordahl 2006). Denne gjensidige avhengigheten kommer til syne ved at kommunen er avhengige av privat initiativ for å kunne oppnå mål om byutvikling, samtidig som utbyggere er avhengig av kommunens godkjenning for å i det hele tatt kunne drive forretning. Videre på at dette avhengighetsforholdet ikke er likevekt, da kommunen sitter som den eneste instansen som godkjenningsmyndighet, og er i de fleste tilfeller ikke avhengige av en enkelt utbygger for å kunne imøtekomme de ønskede målene (Ibid). Dette kommer nok godt til syne i de mindre sakene, der man har en rekke potensielle utbyggere som kan ta prosjektet, men store omfattende prosjekter, er antallet utviklere som har mulighet til å ta saken mer begrenset. Eksempler på dette er utbyggingen på Ensjø, og i Kværnerbyen. Dette er prosjekter der man må anta at kommunens makt er kan være noe begrenset, og politiske mål og ambisjoner har langt større betydning.

Skjevheten i maktforholdet er langt på vei en nødvendighet og en følge av hvordan plan- og bygningsloven er bygd opp, der det er tenkt at kommunen skal sitte i førersetet i beslutningsprosessen. Dette skyldes at man ser for seg at kommunen skal ha fokus på samfunnshensyn, og at disse skal veie tyngst i beslutningsprosessen. For en privat forslagsstiller vil lønnsomhet ha naturlig svært stor betydning, og dette er ikke nødvendigvis forenelig med ønsket utvikling i kommunens syn. Forskjellene i makt, og fokus fører til at risikoen tilfaller forslagsstiller. (Nordahl, 2008)

Usikkerheten og skjevfordelingen i maktforholdet mellom partene vil påvirke hvordan de agerer i forhandlingssituasjonen. Forslagsstiller vil kunne ønske å planlegge ut ifra hvordan man ser for seg kommunen og andre myndigheter vil respondere på ulike forslag. Selv om selve planprosessen reguleres av plan- og bygningsloven, men innholdet i beslutningene er bestemt av andre kriterier. Dette og at plansystemets styringsmekanismer kombinert med myndighetsutdøvelsen i reguleringsprosessen resulterer dette i risiko for forslagsstiller.

Når man drøfter reguleringsrisikoen er viktig å skille mellom ulike arealer og områder. I områder avsatt til utbygging og til det reguleringsformålet og utnyttelsen man trenger og ønsker i prosjektet

kan prosessen i de aller fleste tilfeller være mer forutsigbar og mindre tidkrevende enn om det motsatte er tilfelle. Dette skyldes at det allerede kan finnes en underliggende reguleringsplan, som innehar de arealkategorier og den utnyttelsesgraden som er påkrevd for å få kunne gjøre prioriteringer og gjennomføre de kalkylene med den påkrevde sikkerheten man trenger i et tiltak. Eksempler på dette er fortetting i eksisterende områder. I Oslo er dette typisk områder som er underlagt småhusplanen. De fleste mindre tiltak etter småhusplanen vil gå rett til byggesak, og kommunen mister i de tilfellene muligheten til innflytelse på prosessen utover den myndigheten man har som bygningsmyndighet og gjennom de forutsetninger som ligger til grunn i planen.

Utvikling i områder med en gjeldende reguleringsplan som åpner for den bebyggelsen man ønsker, skiller seg vesentlig fra områder uten regulering eller områder regulert til noe annet enn det ønskelige. Risikoen ved akkvisisjon og utvikling av områder øker betraktelig dersom arealene krever reguleringsplan før utbygging kan skje, og i ytteligere grad om de overordnede planene ikke er i samsvar med det initiativtager ønsker, og planprosessen vil nødvendigvis bli mer omfattende og uforutsigbar. Typiske områder for dette er transformasjonsområder og områder som ikke er avsatt til utvikling. For forslagsstiller betyr dette at reguleringsrisikoen blir betydelig mer markant, og at planprosessen vil bli betydelig lengre og mer omfattende. I rapporten «Markedsbasert utbyggingspolitikk» (Nordahl 2008) forklares dette med at det er en usikkerhet knyttet til den fremtidige bruken, og eventuelle krav til bruk fra kommunens side. Videre pekes det på at prosjekter i transformasjonsområder innebærer i tillegg til reguleringsrisikoen, en betydelig markedsrisiko der man må igjennom tidkrevende prosesser. Markedsrisikoen er knyttet til at transformasjonsområder ofte har et dårlig rykte medfører det et økt behov for markedsføring for å få solgt et prosjekt. En tilleggsfaktor er at i transformasjonsområder har i mange tilfeller blitt utført en eller annen form for industri, og industri medfører forurensing, en risikofaktor som blir omtalt grundigere i avsnittet om utbyggingsrisiko.

Store og kompliserte prosjekter er ofte forbundet med en høyere risiko enn mindre og mer kompliserte prosjekter. De aller største og mest profilerte prosjektene vil innebære politisk risiko, men dette er ikke en faktor man kan påstå er en risiko man ofte møter. I prosjekter av noe størrelse vil man ofte møte mye mer kompliserte forhold, dette gjelder både rent bygningsteknisk, og i forholdet mellom myndigheter, naboer og andre rettighetshavere som kan komme i konflikt med en ny type utnyttelse. Videre kan man ofte komme i kompliserte problemstillinger som krever tyngre skjønnsvurderinger og den usikkerheten skjønnsutdøvelse kan medføre. Slike type saker stiller derfor større krav til den underliggende reguleringen, og videre at saksbehandlingen som utføres blir gjort grundig.

Noe av målsetningen med å benytte seg av et system med overordnede planer og vedtatte styringsdokument er å skape forutsigbarhet, både med tanke på tidsbruken prosessene tar, og utfallet av et eventuelt vedtak. Videre er man avhengig av fleksibilitet i planprosessene og beslutningsorganene. Saksbehandlingen er i mange tilfeller basert på skjønn, i enhver skjønnsutdøvelse vil man kunne få ulike resultat ut ifra prioriteringene til den som utdøver skjønnnet. En målsetning må være at skjønn skal resultere i et likt resultat, og sikre likebehandling av forslagsstillerene. Dette er vanskelig i praksis å få til, da man kan påstå at saksbehandling basert på skjønnsutdøvelse ofte resulterer i inkonsekvente resultater, og er av den grunn en bidragsyter til å øke risikoen.

4.2.3 Kommunens vurderingsgrunnlag

Et risikomoment er kommunens vurdering av planens eller tiltakets påvirkning av eksterne fysiske forhold. Vurderingen om det er ønskelig med en bestemt type bebyggelse kan være vanskelig å ta, og resultatet av skjønnsvurderingen må ihensynta en rekke faktorer. Et tiltak vil uten unntak bestå av positive og negative faktorer for for enten kommunen, området eller naboer. Disse faktorene må ihensyntas i arbeidet med planen, og vurderes opp imot hverandre for å kunne fatte det riktige beslutningen og nå det riktige resultatet. Ofte vil det være andre hensyn i regnestykket, da man kan bli utsatt for politisk press for å fatte et vedtak til fordel for den ene av partene. Negative faktorer kan være økt tetthet, forringet lys- og luft- og utsynsforhold, overbelastning på infrastruktur. Positive virkninger kan være økt tilflytning til et område, at et tiltak tilfører området kvaliteter utover det som eksisterer i dag og bidra til at naboeiendommene får en verdiøkning. Hvilke positive og negative konsekvenser et tiltak får er svært situasjonsbetinget. Det er ikke uvanlig at tiltak kan ha overveldende positiv virkning på områder og bydeler. Typiske eksempler på dette er utvikling i transformasjonsområder, der man revitaliserer utrangert og nedslitt industribebyggelse, og utvikler det til boliger, næring og kulturtibud. Ett nylig og godt eksempel på dette er den utviklingen man i de siste årene har sett på Vulkan i Oslo, der man har gått fra et uattraktivt industriområde til et attraktivt tilbud, som gir noe tilbake til hele byen. At kommunen vurderer det foreslåtte ut ifra fysiske kvaliteter og utforming i et helhetlig perspektiv setter krav til kvaliteten på prosjektet for å bidra til redusert risiko. I en situasjon der man blir vurdert ut ifra disse kriteriene er det et risikoreduserende potensiale i å benytte seg av anerkjente arkitektkontor og fagfolk med tyngde.

4.2.4 Utbyggingsrisiko

I eiendomsutvikling er det en rekke risikofaktorer som knytter seg til direkte til eiendommen og dens fordeler og ulemper. Eksempler på faktorer som knytter seg direkte til tomten kan være forurensing i grunnen og/eller dårlige grunnforhold, kompliserte rettighetsstrukturer, vanskelige tilkomstmuligheter, rødlistet flora og fauna, mulighet for arkeologiske funn, støyproblematikk og så videre. Dette er alle risikofaktorer som kan medføre et betydelig økt kostnadsnivå i prosjektet, både gjennom økt tidsbruk og behov for ytterligere investeringer. Flere av de nevnte risikofaktorene kan alene eller sammen med andre faktorer stoppe en utvikling i det hele.

Det er en flere lovverk som forvaltes av ulike kommunale og statlige instanser som regulerer de ulike usikkerhetsmomentene som kan intrefte og utgjøre en risiko. Blant lovverkene man kunne måtte forholde seg til er, kulturminneloven, forurensingsloven og naturmangfoldloven. Dette er lover med hjemmelsgrunnlag til å kunne stoppe en utbygging, om man påtreffer alvorlige forhold som reguleres av lovene.

Miljøforhold er en risikofaktor man ofte må håndtere, spesielt i by- og transformasjonsområder. Dette er et resultat av at mange ledige areal i byer har tidligere blitt brukt som industritomter, eller har vært i nærheten av industri, og kan da være forurenset. I mange tilfeller vil man kunne gardere seg mot forurenset grunn ved å gjennomføre grunnundersøkelser under tomteakkvisisjonen, og ved å gjøre et arbeid med å kartlegge tidligere bruk. Videre er ansvaret for opprenskningen regulert i forurensingsloven med tilhørende forskrifter, der det tilfaller forurenser å rydde opp, dette bidrar til redusert risiko i de tilfeller eventuell forurenser fortsatt eksisterer og er i stand til å håndtere forpliktelsene. Problemet er ofte at den som opprinnelig har forurenset har gått konkurs eller eksisterer ikke lenger, ansvaret vil da tilfalle hjemmelshaver.

Rødlistede arter eller verneverdig skog er også en risikofaktor som kan velte et prosjekt. Dette kan man til en viss grad gardere seg mot ved å gjennomføre forundersøkelser og benytte det kartgrunnlaget man har tilgjengelig, men det er en reel fare for at slike forhold kan dukke opp i en plan- eller byggeprosess uten at man tidligere har oppdaget det. At det dukker opp slike tidligere ukjente momenter i utviklingen kan ha noe med økt oppmerksomhet på arealene, og videre at det kan være et virkemiddel for interesseorganisasjoner og berørte til å få stoppet planene.

Om man gjør et dårlig arbeid med å kartlegge rekkefølgebestemmelser og kompliserte rettighetsstrukturer i forkant av prosjektet, er dette faktorer med potensiale til å fordyre prosjektet vesentlig. Om utbygger kommer i en situasjon der utbyggingen er betinget i å delta i

infrastrukturutbygging, at man må kjøpe ut servitutter, eller gå til rettslige skritt for å få avklart rettighetene og pliktene på eiendommen, vil det bety tids- og kostnadsoverskridelser.

Utbyggingsrisikoen er knyttet til den konkrete tomten eller det konkrete prosjektet, og vil derfor ikke være lik fra sak til sak. Man kan derimot forbrede seg på å gardere seg så langt som mulig mot de mest vanlige typene utbyggingsrisiko. Ved å erkjenne at disse typene risiko finnes, og agere ut ifra hvilke forhold man tenkelig kan støte på, vil man i det minste være forbredt på konsekvensene av at risikoen slår ut.

4.2.5 Markedsrisiko

Markedsrisiko i eiendomsutvikling er risikoen i et økonomisk perspektiv. Denne type risiko er redusert kvadratmeterpris ved salg eller utleie, stigende renter og prisnivået på råvarer. Eksempler på dette er tidligere nedgangskonjukturer og finanskrisen fra 2008. Finanskrisen, som også påvirket prisnivået på boliger i Norge er ett eksempel på at globale makroøkonomiske trender også har innvirkning på vårt nasjonale eiendomsmarked. Markedssvingninger kan ha et langt mer lokalt preg, om man har et samfunn med et lite diversifiserte arbeidsgivere, industri eller bygningsmasse, som flere tidligere industribyer, vil en nedleggelse eller en omstrukturering kunne få store konsekvenser for det lokale eiendomsmarkedet.

Eiendomsmarkedet blir påvirket av psykologisk påvirkning, dårlig mediaomtale, forventninger om prisnedgang og skiftende trender er alle med på å påvirke markedet. Skiftende trender er en faktor, også med tanke på hva som er attraktiv eiendom. Markedets preferanser skifter, og dette er noe utbyggere må ihensynta. Eksempel på preferanser i markedet kan være beliggenhet, størrelse og hvilken organisasjonsform en bolig har. Om man utvikler et område med dårlig beliggenhet, store leiligheter og borettslag, når markedet etterspør god beliggenhet, små leiligheter og selveier, vil dette utgjøre en betydelig risiko, og vil kunne resultere i lavere kvadratmeterpris.

4.2.6 Finansiell risiko

Eiendomsutvikling er en kapitalkrevende øvelse, og de aller færreste aktørene har nok egenkapital til å finansiere en prosess, fra erverv av tomt til salgbar eiendom utelukkende ved hjelp av egenkapital. Det finnes flere metoder å finansiere et prosjekt på, og hvilken finansieringsmodell man velger for å finansiere prosjektet, utgjør også en risikofaktor. Finansieringsrisikoen er mulighetene for å ikke være

istand til å gjennomføre et prosjekt grunnet manglende finansiering, eller finansieringsbetingelsene blir endret, slik at man i ytterste konsekvens ikke klarer å betjene de løpende utgiftene i prosjektet.

Når en aktør kan finansiere et prosjekt ved egenkapital, er dette intern finansiering. Den interne finansieringen begrenser finansieringsrisikoen betydelig. Ved å bruke egenkapital for å gjennomføre et prosjekt, vil man ikke måtte forholde seg til renter og endrede vilkår i et prosjektinternt perspektiv. Videre vil man gjennom å finansiere internt ha langt større beslutningsfrihet angående prosjektets omfang og rammer, enn om man skal forholde seg til en långiver som har sikkerhet i prosjektet.

Ekstern finansiering består av at man innhenter den nødvendige kapitalen fra en eller flere tredjeparter. Dette kan være banklån, gjennom forhåndssalg eller hos investorer. Å finansiere på denne måten medfører en økt grad av risiko i prosjektet. Når man finansierer ved hjelp av lån fra en tredjepart vil parten ha prioritet i panten, som typisk kan være tomten, eller prosjektet i sin helhet. Når man har en långiver som har pant i prosjektet vil disse også ha interesse i hvilke valg som blir tatt, da valg vil påvirke deres sikkerhet, og kunne endre premissene for lånet. Dette kan medføre at utviklerens valgmuligheter blir innskrenket, og man mister muligheten til å råde fritt over planene.

Selv om man har påtar seg mindre finansieringsrisiko ved å finansiere prosjekter uten banklån, blir også en potensiell avkastning også begrenset. Dette kommer av at ved å lånefinansiere prosjekter kan man investere i flere og større prosjekter om man sprer egenkapitalen utover, og i tillegg finansierer med lån eller investorer.

4.3.1 Å begrense risiko

Risiko vil alltid eksistere i prosjekter og være en bidragsyter til uforutsigbarhet, uansett hvor mye man forsøker å eliminere den og gardere seg mot det. Det er ikke mulig å et sikre seg mot, og identifisere all risiko i et prosjekt. Mye av risikoen må man erkjenne finnes, og jobbe for at den ikke skal slå ut i prosjektet. Profesjonelle aktører vil alltid ta sikte på å redusere de kjente risikomomentene. Dette kan gjøres på en rekke forskjellige måter, og det er vanskelig å si akkurat hvilke typer virkemidler som blir brukt i de forskjellige sakene. På generelt grunnlag kan man hevde at verktøy for å motvirke risiko kan deles inn i tre forskjellige kategorier.

4.3.2 Å avdekke risiko

Å avdekke risiko gjøres ved å kartlegge og vurdere potensielle risikomomenter i en gitt sak. Dette er en typisk del av forarbeidet før akkvisisjon av eiendommen, og omfatter rekke temaer. Alt fra sondering av miljøet i politikken og kommuneadministrasjonen til å gjennomføre geologiske og miljøtekniske undersøkelser.

Å undersøke og tilegne seg kunnskap om eiendommen er en helt grunnleggende del av risikohåndtering. Hvordan man i praksis gjennomfører dette vil variere, noen har kompetansen i bedriften, andre benytter seg av innleide konsulenter eller en kombinasjon av begge. De fleste eiendomsutviklere vil ha et behov for å benytte seg av konsulenttenester. Det kan være uhensiktsmessig å ha en organisasjon som har ansatte innenfor hvert fagfelt, da dette stiller store krav til størrelsen av foretaket. Ekstern kompetanse som man kan ha behov for å tilknytte seg kan være arkitekter, som jobber både med plan og konkrete byggesaker. Arkitektene har en sentral rolle i store deler av prosessen. I plansaker utarbeider arkitekten planforslaget, og i står i mange tilfeller for kommunikasjonen med kommunen. Når prosjektet har kompt lenger har arkitekten, om han ikke er byttet ut, ansvar for estetisk prosjektering og i mange tilfeller et overordnet ansvar for prosjektering og fremdrift, dette avhenger dog av hvordan prosjektet er organisert. Å benytte seg av anerkjente arkitekter kan som nevnt tidligere være en bidragsyter til å redusere risiko, ved at de kan møte kommunen med faglig tyngde, dette gjelder spesielt i forhold til reguleringsrisikoen.

Andre typer kompetanse det er vanlig å tilknytte seg i prosjektfasen er bygg-, VVS- og elektrokompetanse. Videre er det vanlig å knytte til seg kompetanse knyttet til energi og miljø. I tomteakkvisjonsfasen er det helt sentralt å benytte seg av miljø- og geotekniske grunnundersøkelser. Dette er faktorer som potensielt har så store konsekvenser at en utbygging ikke vil være regningsvarende om det krever store investeringer for å gjøre en tomt byggeklar. Eksempler på dette kan være dårlige grunnforhold som krever komplisert fundamentering, omfattende forurensing i grunnen og arkeologiske funn. Dette er alle forhold som vil skape forsinkelser, og i verste fall velte prosjektet. Videre vil det være en fordel å benytte seg av fagfolk som har lokalkunnskap i området, og er kjent med eventuelle skjulte forhold som kan forekomme.

4.3.3 Å forebygge risiko

Å forebygge risiko kan gjøres ved å være selektiv på hvilke prosjekt man tar, og hvilke investeringer man gjør. Ved å ikke la seg forlede av en potensiell avkastning kan man med kritisk blikk gjennomgå

de risikofaktorene som kan gjøre utslag i et prosjekt, og om risikoen i prosjektet er stor og uoversiktlig bør man ihensynta dette i de kalkylene man gjør, og avkastningskravet man har.

4.3.4 Å fordele risiko

I arbeidet med å minimere risikoen for de investeringene som er gjort er det sentralt å benytte seg av ulike former av kontrakter og kanskje mest sentralt forbehold i de kontraktene man inngår. Å ihensynta forurensing, grunnforhold og utfall i en eventuell regulering kan være en viktig del av kontraktsarbeidet, og man ville kunne beskytte seg mot betydelig usikkerhet.

Bak enhver eiendomstransaksjon finner man kontrakter og avtaler. I noen transaksjoner er det tilstrekkelig med enkle kontrakter, i andre større transaksjoner finner man store og kompliserte kontrakter som detaljert regulerer rettighetene og pliktene til partene. Kontraktenes utforming og innhold kan langt på vei være et verktøy for å fordele risiko, og ta høyde for ukjente mangler ved eiendommen. Når man som utbygger skal akvirere grunn vil man ofte havne i en forhandlingssituasjon der den informasjonen partene sitter på er assymetrisk. Dette kan komme av at grunneier har lokalkunnskap om markedet, har kunnskap til eventuell forurensing i grunnen eller har fått signaler fra kommunen om at tomten ikke kan påregnes utnyttet som man har sett for seg. At partene sitter på assymetring tilgang til informasjon kan utgjøre en risikofaktor, der man grunnet vanskelig tilgjengelig eller dårlig arbeid med informasjonsinnhenting fører til at risikoen i tomteakkvisjonsfasen øker. I hvor stor grad denne type usikkerhet faktisk utgjør en reell risikofaktor vil variere, det er grunn til å tro at de profesjonelle aktørene legger en betydelig innsats i å avdekke usikkerhet, og har i mange tilfeller et apparat som er i stand til å anslå risikoen på en forholdsvis nøyaktig måte.

Å håndtere denne risikoen i kontraktsarbeidet kan gjøres ved å komme til enighet om avtaler mellom utvikler og andre aktører i området, som innebærer at kontraktsmotparten tar på seg noe av risikoen, eller er villige til å dele på eventuelle uforutsette hendelser. Dette kan for eksempel være enterpriseformer der tidsoverskridelser og vanskelige grunnforhold blir ihensyntatt i kontraktene, der ansvaret for fremdriften og kostnadsoverskridelser blir lagt på entreprenøren. Det kan også være opsjonsavtaler og betingede kjøpsavtaler med tomteselger. Videre er forhåndssalg og forhåndsløse en måte å begrense risikoen utvikler tar.

4.4 Erverv av potensiell utviklingseiendom

For eiendomsutvikleren er en milepæl i arbeidet å få hånd om rettighetene til eiendommen man ønsker å utvikle. Hvordan man organiserer ervervet at tomten vil ofte variere med usikkerheten som er knyttet til eiendommen. Om eiendommen er uregulert, og det er høy risiko knyttet til utviklingen, vil utvikler ta sikte på å forskyve en utbetaling frem i tid, gjerne til sentrale avklaringer er på plass. I det motsatte tilfellet, på en regulert og byggeklar tomt kan det være hastverk med ervervet. De ulike forutsetningene for eiendommene, og med bakgrunn i et stort kapitalbehov ved tomteerverv blir det benyttet flere typer avtaler, som er mer eller mindre tilpasset til situasjonen man er i når ervervet finner sted. Oland (2010) beskriver følgende former for erverv.

4.4.1 Direkte kjøp

Et direkte kjøp innebærer at hjemmelen til eiendommen blir overdratt og ved kontraktsinngåelsen. Hvordan oppgjøret skal finne sted er ofte regulert i kontrakten, typisk at oppgjøret blir betalt når hjemmelsoverføringen er tinglyst. Utformingen av kontrakten er noe partene må bli enige om, og innholdet følger av hvilke undersøkelser som er gjort på eiendommen, og i hvor stor grad risiko er avdekket i utgangspunktet. Det kan tenkes at kjøper ønsker å ha kontrakter som i større grad tar hensyn til en eventuell kostnadsfordeling om det er stor usikkerhet, knyttet til forurensingsforhold og lignende. Overtagelsestidspunkt bruker også å være regulert i kontrakten, oppgjøret trenger ikke nødvendigvis å være gjennomført ved tiltredelse av eiendommen. Tiltredelsestidspunktet er en milepæl i tomteakkvisisjonen, da kjøper her overtar ansvaret for eiendommen. Ved direkte kjøp vil kjøper i løpet av en forholdsvis kort periode bli hjemmelshaver og råde fullt ut over eiendommen.

4.4.2 Opsjonsavtaler

I mange tilfeller vil utviklere sikre seg rettigheter til en potensiell utviklingseiendom, men det er for mye risiko knyttet til den. Som utvikler vil man så langt det er mulig sikre seg mot risiko, og det kan være for stor risiko å binde opp kapital i tomter som for eksempel er uregulerte, eller det er andre betydelige usikkerhetsmoment knyttet til utviklingen. En måte å sikre seg rettighet til å kjøpe en eiendom i fremtiden er å inngå opsjonsavtaler. Ved inngåelsen av en opsjonsavtale er det vanlig at det utbetales en opsjonspremie, en prosentandel av en eventuell kjøpesum. For denne premien får kjøper en rettighet, men ikke en plikt, til å kjøpe tomten ved en senere anledning, eller for eksempel når eiendommen er regulert eller når andre sentrale forutsetninger er avklart. Den fremforhandlede opsjonen er vanligvis tidsbegrenset, og må følgelig innløses innen en gitt periode.

Man kan si at direkte kjøp og opsjonsavtaler representerer hver sin ytterkant i hvem risikoen tilfaller. Ved direkte kjøp vil kjøper tar mye av risikoen, og ved inngåelse av en opsjonsavtale blir risikoen i større grad fordelt mellom grunneier og tomtekjøper, men da mot en gjenytelse i penger. Det finnes en rekke metoder og konstellasjoner for å håndtere avtaler mellom aktørene i tillegg til direkte kjøp og opsjonsavtaler. Blant de finner vil betinget kjøp, som innebærer at en rekke forhåndsavtalte betingelser må oppfylles før et kjøp finner sted. Medvirkningsavtaler som innebærer at man grunneier overfører tomten til utvikler, typisk i bytte mot aksjer i et single purpose selskap som står for utviklingen av eiendommen. Felles for alle kjøpsformene, bortsett fra direkte kjøp, er at det er en måte å håndtere usikkerhet på, og videre å gardere seg mot feilinvesteringer.

4.4.3 Forhåndssalg

Et vanlig virkemiddel for å redusere markedsrisikoen, og samtidig bidra til finansiering er ved å gjennomføre forhåndssalg. Kort fortalt går forhåndssalg ut på å selge enheter av den fremtidige bygningsmassen før prosjektet er igangsatt. En av fordelene ved å gjennomføre et forhåndssalg er at man selger i dagens marked. Da vil utbygger sikre seg mot nedgang i markedet i byggeperioden. Man vil samtidig får tilført kapital til prosjektet. Det er heller ikke uvanlig at lånegivere stiller krav om et bestemt andel av bygningsmassen er solgt eller utleid før bygging starter, dette er en effektiv måte å sikre økonomien i prosjektet før man starter på den kapitalkrevende byggingen. Å gjennomføre forhåndssalg er ikke en «gratis» måte å sikre seg mot risiko på, da utvikleren vil måtte selge til en lavere kvadratmeterpris ved forhåndssalg enn man potensielt ville ved å selge ferdige bygde enheter, i et marked som har hatt en positiv utvikling siden prosjektstart vil dette utgjøre et potensielt redusert inntjening. Videre vil man antagligvis få en høyere kvadratmeterprisen ved et salg av enheter der en innflytting ikke ligger flere år frem i tid, også om man ser bort fra en eventuell positiv utvikling i markedet.

4.4.4 Byggetrinn

Å organisere utbyggingen i byggetrinn er en ofte brukt måte å redusere risiko på. Å bygge i byggetrinn innebærer å oppføre eiendomsmassen trinnvis, der man kan tilpasse ferdigstillelsen av et større prosjekt til ulike tider. Dette kan være en god metode om man ønsker å sikre seg mot markedssvingninger, ved at man ikke ferdigstiller bygningsmassen i en periode der den er tungsolgt. Videre unngår man at det blir sluppet en stor mengde enheter i markedet samtidig, det kan skape et tilbudsoverskudd. Et eksempel på utbygginger i trinn er boligene på Sørenga, der har man et

tilbudsunderskudd, og kjø av kjøpere. Dette bidrar til at prosjektet får et preg av eksklusivitet, og at man blir oppfattet som heldig om man får kjøpt bolig i prosjektet.

4.5 Kommunen som markedsaktør

En kommune har ikke mulighet og er heller ikke dimensjonert til å være en pådriver for by- og eiendomsutvikling i stor skala. Kommunen kan legge premisser for utviklingen, og ha ønsker for hvordan de vil arealene i byen skal bli, men man er i en situasjon der kommunen er avhengig av privat initiativ, og kommunene er i noen tilfeller avhengige av å kunne legge til rette for utvikling ved å ta grep med tanke på å redusere risiko, og skape forutsigbarhet for utviklingen på konkrete arealer.

Kommuner har historisk sett hatt en mer aktiv rolle i byutviklingen enn det de har i dag, og de har benyttet seg av en rekke ulike virkemidler for å gjennomføre de målsetninger og ambisjoner som er satt i kommunen. En problemstilling er at i mange kommuner er det ikke tilstrekkelig interesse eller vilje blant utviklere til å bygge, eller å ta den risikoen som utviklingen av arealene er beheftet med. I en situasjon med manglende interesse, vil det i mange tilfeller være et ønske og til dels en nødvendighet å stimulere til vekst og utvikling gjennom at kommunen påtar seg en rolle som en påvirkningskraft i markedet. Ønsket om å være en pådriver for utvikling har resultert i flere typer initiativ i kommunal regi som tar sikte på å starte utvikling, og videre ta noe av den risikoen eiendomsutvikling medfører og skape en forutsigbar prosess for utviklere.

I hvor stor grad kommunene kan involvere seg i «markedsprosessene» er ikke regulert gjennom plan- og bygningsloven, og man ser eksempler der kommunen i stor grad opererer som en markedsaktør med tanke på tomtekjøp og regulering av denne for å legge til rette for utbygging, skape initiativ og fjerne risiko. Man ser også kommuner som i stor grad overlater det aller meste til initiativtaker, der holdningen er at om det er lønnsomt nok, vil det bli utvikling. I hvilken grad kommunene velger å involvere seg i markedet definerer hvilken rolle de har. Om de i liten grad involverer seg i markedsprosessene vil rollen i hovedsak innebære å være reguleringsmyndighet. Om de er aktive i markedet ved kjøp og regulering inntar kommunen en rolle utover det å være reguleringsmyndighet, ved å initiere utvikling, og i langt større grad diktere når og hva som skal bli bygd.

For at kommunene skal ha anledning til å la markedet ivareta interessene til befolkningen er det en forutsetning at det finnes et fungerende marked, og at de områdene kommunen ønsker utvikling i er tilstrekkelig attraktive til at det blir et ønske fra markedet om å utvikle de. I de tilfeller der markedet ikke er i stand til å imøtekomme kommunens behov, er det behov for å i større grad legge til rette for, og minimere risiko, slik at en eventuell utvikling muliggjøres.

Det er vanskelig å se at det er noen kommuner som utelukkende stoler på at markedskreftene skal besørge byutviklingen. Ofte er utbygging og utvikling kapitalkrevende og risikofylt, som kan resultere i få tilbydere på markedssiden, og videre at prosjekter som er nødvendige for kommunen ikke er interessante da de enten ikke er lønnsomme nok, eller at det er for mye risiko forbundet med de. I områder med komplisert tomte- og rettighetsstruktur, kan det være svært utfordrende å ta i bruk arealer på tvers av tomtegrenser, og planlegge med sikte for et godt samlet resultat uten at får hånd på arealene, enten som eier, eller som en koordinator. Dette rettferdiggjør i mange tilfeller at det blir tatt i bruk virkemidler som griper inn i den private eiendomsretten. Et eksempel på en offentlig inngripen for å sikre almennhetens interesser er ekspropriasjon.

Virkemidlene kommunene kan ta i bruk varierer med tanke på hvor aktivt involvert kommunen ønsker å være i utviklingen. I Oslo har kommunen valgt en tilnærming der man er en koordinator og pådriver, der man legger vekt på å samkjøre interesser. Andre kommuner har valgt en tilnærming der man i langt større grad involverer seg aktivt i prosessene, der de tar en rolle som en markedsaktør fremfor å legge til rette for at andre skal få mulighet å involvere seg. Ulike organiseringsformer av kommunalt initiativ kommer jeg inn på i avsnittene som følger.

4.5.1 Kommunale tomteselskaper

Tomteselskapenes rolle er å legge til rette for utvikling ved å stille byggeklare tomter til disposisjon for utbygging. De opererer da som utvikler og initiativtaker for regulering, og kjører prosessen fra erverv av potensielle arealer til salg av ferdig regulerte og byggeklare tomter. Dette skiller seg fra kommunens rolle som reguleringsmyndighet, og betyr i praksis at det er kommunen som sitter på begge sider av bordet i reguleringsprosessene.

Tomteselskapenes forretningsmodell og arbeidsmetoder er i hovedsak lik de man finner blant andre profesjonelle aktører i markedet. Med det menes at de må forholde seg til et profittkrav og generere overskudd for å overleve, de må forholde seg til bestemmelser i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter på linje med andre aktører, de konkurrerer på tomtemarkedet på lik linje med andre markedsaktører og prosessene og problemstillingene tomteselskapene står overfor i plan- og utviklingsprosesser er lik de private aktører ville møtt. Noe som skiller tomteselskapene fra flere private aktører er at de tradisjonelt sett har fokusert på større områder utenfor bykjernen. Dette reflekterer rollen tomteselskapene er tiltenkt, som en pådriver og den utløsende faktoren i byutvikling. Arealer utenfor bykjernen er ofte forbundet med en høyere risiko å utvikle, både med tanke på reguleringsrisiko og markedsrisiko. Videre vil store arealer utenfor bykjernen ofte kreve

langvarige reguleringsprosesser og store investeringer som ikke vil forrentes før etter flere år. Å investere i og regulere store eiendommer med høy risiko knyttet til seg vil ekskludere mange utviklere. Dette er arealer som på tross av deres potensiale ofte vil være mindre attraktive siden summen av innsatsfaktorer for å foredle de vil være høy. I slike tilfeller vil tomteselskaper være et verdifullt tilskudd, da man kan få utvikling i andre deler av kommunen og stimulere til vekst der man i utgangspunktet ville slitt med å få gjennomført prosessene uten at noen var villig til å ta betydelig regulerings og markedsrisiko.

Å ha et kommunalt tomteselskap kan gi fordeler for kommunen flere måter enn å i ytterligere grad ha styring på utviklingen. Ved å være involvert på begge sider av bordet kan man i langt større grad legge premissene og forutsetningene for den videre utviklingen av nøkkelområder. Med dette menes at man er i stand til å kunne regulere, utarbeide reguleringsbestemmelser og rekkefølgebestemmelser mer eller mindre i samsvar med det som er ønskelig i et samfunnsmessig perspektiv enn det som er forutsatt i overordnede planer. Dette kan man gjøre siden man «eier» prosessen fra planinitiativ til vedtatt regulering og at man ved det kan stille strenge krav til utnyttelse, volum, utforming, materialvalg og forplikte seg til å følge miljømessige strengere krav enn det som er minstekravene i loven.

At en aktør opptrer i markedet som en pådriver for å gjennomføre politiske og kommunale ønsker i byggingen har både positive og negative konsekvenser. Det er klart at det er en positivt i et samfunnsmessig syn at man for eksempel kan få boliger og byområder med høy kvalitet og godt gjennomtenkte løsninger. Og videre at man har en aktør som kanskje har et større fokus på kvalitet og helhetlig tankegang enn den gjennomsnittlige private aktør. I et markedssynspunkt kan det være uheldig å ha et tomteselskap som «dikterer» hva som er salgbart i markedet. At kommunen «bestemmer» hva som er salgbart kan resultere i store og dyre leiligheter som i realiteten få har råd til. Videre kan det stilles spørsmål om det er heldig at et kommunalt selskap, med det man må anta er nære bånd til både administrasjon og politikere skal ha en så sentral rolle, de sitter på sett og vis på begge sider av bordet i prosessene. Det stiller utvilsomt større krav til en ryddig og transparent prosess.

4.5.2 Gjennomføring via oppkjøp og fasilitering

Denne modellen legger til rette for utvikling og utbygging gjennom at kommunen tar for seg større områder, der de i praksis tar all reguleringsrisiko, fra en potensielt uregulert område, til et byggeklart et. Dette blir gjort uten at kommunen skal ha profittere på den risikoen de har fjernet.

I denne modellen er kommunen enda mer aktiv som markedsaktør, der de dikterer den fremtidige utviklingen av et område på en detaljert måte. En tenkt saksgang kan være at kommunen finner et område som de definerer som et utbyggingsområde, de erverver grunnen for så å regulere den. Til slutt blir grunnen solgt til aktørene, både private og offentlige etter en bestemt fordelingsnøkkel. Kjøpere av areal kan være til selvbyggere, boligbyggelag, kommunens egne behov og til private utbyggere. I denne typen virksomhet tar kommunen en enda større risiko enn ved kommunale tomteselskap, da de i et og samme prosjekt tar all reguleringsrisikoen i en stor og variert utbygging, med mange intressenter, aktører og reguleringsformål. De arealene som blir solgt til private utbyggere blir solgt på bakgrunn av hvem som har det beste konseptet for bebyggelsen. Vurderingen av konseptet blir ut ifra en samlet vurdering av behov i området, og kvaliteten på det forelagte prosjektet. Den som kjøper det ferdigregulerte arealet vil i langt mindre grad måtte forholde seg til flere risikofaktorer, da man langt på vei er forsikret om at utvikling kan starte innen kort tid, og man kan legge forutsetningene i reguleringsplanen til grunn for de kalkylene man utfører.

Ved å ha en så omfattende rolle i byutviklingen er kommunen også i stand til å sikre seg selv nok areal til egne behov. Eksempler er areal til omsorg, skole, kultur, idrett samtidig som kommunen har et bedre utgangspunkt for å legge til rette for grønt-, friområder og andre arealer som kommunen trenger.

Når kommunen besitter av de arealene man ønsker å bygge ut, har man langt større frihet til å tilpasse utbyggingen med tanke på når og hvordan det skal bli utført. Man er i stand til å tilpasse utbyggingen behovet, der man kan bruke styringsverktøy ut over det som er gitt anledning til gjennom plan- og bygningsloven.

4.5.3 Gjennomføring med kommunen som pådriver

Modellen som er brukt i Oslo kommune, og som jeg skal se nærmere på i et av casestudiene, har kommunen en rolle som en pådriver og tilrettelegger gjennom å legge til rette og oppfordre til samarbeid. I modellen tar kommunen sikte på å samle aktørene slik at man kan jobbe og skape løsninger innenfor gitte rammevilkår.

Dette er en modell som innebærer at man samarbeider langt mer om løsninger og mål, enn hva man ville gjort uten en slik innblanding. En viktig del av kommunens rolle i en slik modell er å samkjøre og samordne andre offentlige, og private aktører, slik at man får en så forutsigbar prosess som mulig, der de ulike aktørene sine behov og begrensinger blir en del av forhandlingene, og man forsøker å nå resultat som er gode for alle. Hvordan kommunen velger å organisere tilretteleggingen, og i hvor stor

grad de involverer seg i ulike problemstillinger vil variere fra sak til sak. I noen tilfeller bruker man mye ressurser på å for eksempel gjennomføre nøkkelprosjekter i kommunal regi, da spesielt om dette er eller blir oppfattet som en nødvendighet for å skape initiativ eller videre investeringer i et område. Man kan benytte seg av utbyggingsavtaler, for å få realisert rekkefølgebestemmelser. Man kan koordinere de sektormyndighetene som har interesser i området, og man kan ta en rolle som en koordinerende part i møtet mellom utbyggingsinteresser, grunneiere og naboer.

Et av målene med å aktivt legge til rette og samordne aktørene i et område er å få bedre, og mer forutsigbare planprosesser. For kommunen vil en utstrakt koordinering i mange tilfeller resultere i en forenkling av arbeidet internt og videre bidra til kostnadsbesparelser. I mange tilfeller vil store områder som står ovenfor en utvikling resultere i at man får innsendt planer og planinitiativ som ikke er samkjørte og tar mest hensyn til de eiendommene de omhandler. Kommunen vil ved å selv ta initiativ til samarbeid få færre og mer realistiske planer å forholde seg til, samtidig som man kan legge til rette for å gjennomføre de investeringene man trenger sammen og på en effektiv og god måte. Videre er det en tanke at ved et tettere samarbeid mellom aktørene vil det være mulig å oppnå høyere utnyttelse, da man sammen kan oppnå bedre løsninger.

Denne modellen, som blant annet blir brukt i Oslo kommune, er en bidragsyter til å skape en felles forståelse for hva man ønsker å oppnå, og skape engasjement og en felles plattform for videre samarbeid. Det er også med på å øke forutsigbarheten i arbeidet, da man har mulighet til å avdekke motstridende interesser på et tidlig tidspunkt.

5. Medvirkning

5.1 Ulike former for medvirkning

Plan- og bygningsloven har en rekke bestemmelser som er ment å sikre de berørte partenes rett til medvirkning i prosessen. Dette er § 12-8, varsel om oppstart av reguleringsarbeid. § 12-10 som omhandler høring og offentlig ettersyn, § 12-12 offentliggjøring og kunngjøring av vedtak. Videre kan berørte, etter planen er vedtatt, påklage vedtaket til fylkesmannen. Om den foreslåtte planen er stor og har vesentlig betydning for miljø og samfunn skal det utarbeides et planprogram. Dette reguleres av Plan- og bygningslovens § 4-1. Et slikt planprogram skal redegjøre for medvirkningsprosessen (Regjeringen 2009). Dette planprogrammet skal legges ut til offentlig høring, og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig som varsel om oppstart av planarbeidet.

I sin kommuneplan for 2008 har Oslo kommune intatt en mer offensiv holdning til medvirkning i planprosesser. Der er det beskrevet at kommunen skal legge til rette for «aktiv medvirkning». Videre skal ta et spesielt ansvar for å legge til rette for at grupper som ikke kommer til ordet skal bli løftet frem, dette gjelder spesielt barn og unge, minoriteter og grupper med funksjonsnedsettelse. I korte trekk betyr dette at Oslo kommune vil legge til rette for at alle skal få anledning til å medvirke i planprosessen, uavhengig av fysiske eller psykiske forutsetninger. I i kommuneplanen er det nedfelt fra 2008 at Oslo kommune skal legge til rette for at «Oslos innbyggere skal ha en reell mulighet til å ta del i beslutninger som angår dem». Her er det viktig å skille mellom de innsendte planene og Oslo kommunes egeninitierte planer da Oslo kommune ikke tar et «utvidet» ansvar for å sikre medvirkning i planer som er initierte av andre.

Den formelle kontakten mellom partene ved et planforslag er skissert i plan- og bygningsloven. Loven angir et minimum av kontakt mellom partene men det er i mange saker, og i et mer generell sammenheng har langt mer omfattende kontakt enn det som er skissert i plan- og bygningloven. Det vil i mange tilfeller både være mer effektivt og forenkle prosessen å ha et nærmere samarbeid om planarbeidet.

Medvirkning må ikke nødvendigvis skje gjennom formelle uttalelser på lovbestemte steg i reguleringsprosessen. Det kan være vel så effektivt, og belyse saken bedre fra begynnelsen av om det blir tatt i bruk andre medvirkningsformer i tillegg. Å legge til rette for at interessenter og aktører kan

medvirke til prosessen på et tidlig tidspunkt vil bidra til at man får et bedre grunnlag for det videre arbeidet. Det kan tenkes at man ved å avholde et møte mellom politikere, befolkning, kommune, utbyggere og arkitekter vil kunne avdekke felles interesser, mål og gode, men ikke åpenbare løsninger. Videre kan det avdekke eventuelle hindringer og forhold man må ta hensyn til.

Det er planadministrasjonen og utbyggere som er de mektigste aktørene i planprosessene. Det som skjer tidlig i prosessen, både formelt og uformelt skaper en stivhengighet. Stivhengigheten vil få en betydelig innvirkning på den videre behandlingen av planen, også med tanke på hvor mye den kan bli påvirket i den lovregulerte delen av planprosessen. Politikere vil også føle seg bundet av det som kommunen og utbyggerene har blitt enige om i forhåndskonferanser og møter, videre er de bundet av kommuneplanen og de valgene og prioriteringene som er gjort på overordnet nivå. På samme måte kan politisk overbevisning og engasjement påvirke planadministrasjonen, der de føler seg bundet til å stille seg bak en politisk enighet og engasjement.

5.2 Hva er medvirkning

Medvirkning er i planfaglig sammenheng å bli gitt muligheten til å påvirke planprosessens utfall ved å komme med innspill og meninger. At man kommer med et innspill behøver ikke nødvendigvis å bety at man skal eller bør bli hørt, eller at innspillet skal innarbeides i planforslaget. Men kommunen må vurdere det innkomne og argumentere hvorfor innspillet eventuelt ikke er ihensyntatt. Bakgrunnen for at medvirkning er ilagt så stor vekt i planprosessen er en tanke om at et så bredt så mulig beslutningsgrunnlag for de prioriteringene man gjør, og de valgene man tar, vil lede til et best mulig resultat. At flest mulig får komme med sine ønsker og visjoner vil skape et slags eierskap til planen, og derfor gjøre den mer velkommen og tilfredsstillende behov i samfunnet. Og at å kunne medvirke og komme med innspill til beslutninger som påvirker deg og dine interesser er demokrati i praksis.

Medvirkning kan forekomme i mange forskjellige varianter. Det folk flest forbinder med medvirkning kan være å komme med skriftlige innspill til en planprosess etter den er igangsatt. Men det er en hel rekke metoder og former medvirkning kan utspille seg i, blant annet verksted, plansmier, tankesmier, folkemøter, charetter og så videre. I hvor stor grad disse møtene er fruktbare kan nok variere, men felles for dem alle er at man legger opp til at ulike aktører skal bli hørt. En forutsetning for at slike møteformer skal fungere i en tidlig fase av arbeidet vil kanskje forutsette at partene ikke er for langt i fra hverandre, og man er i stand til å omforenes rundt en tankegang og felles mål for hva man ønsker å utrette med planene. Fra initiativtagerene kan slike møter i tidligfase bli oppfattet som lite konstruktive, da det er så mange ønsker og håp for planene, at det er vanskelig å være konstruktive og realistiske i forhold til hva det er mulig å få til (Informant). Da er det mer fruktbart å kunne ha

charetter, der personer med beslutningsmyndighet fra alle betydningsfulle aktører deltar, og man er i stand til å gjennomføre en slags «forhandling» over bordet, som ikke blir avbrutt av uklarhet angående myndighet og generell beslutningsvegring.

Det har blitt stilt spørsmål ved effekten av medvirkning og hevdet at den reelle påvirkningskraften kommer gjennom andre kanaler enn det som det er lagt opp til i loven, og i praksis er det igjennom andre kanaler interessenter kan påvirke planene. I studien om medvirkning i byplanlegging av Falleth (2008) viser at lokalsamfunnets reelle påvirkningskraft i reguleringsprosesser ikke kommer gjennom medvirkning og engasjement mot planmyndighetene gjennom de lovfestede kanalene, de virkningsfulle påvirkningsmulighetene kommer gjennom mer uformelle kanaler – i kontakt med politikere. I studien pekes det videre på at lokalsamfunnet mangler institusjonaliserte kanaler for henvendelser til kommunen og at det er et misforhold i mulighetene for kontakt og påvirkningsmuligheter til kommunen, der initiativtageren har langt større muligheter for å få kommunisert sine meninger. Dette er spesielt uheldig om samarbeidet mellom initiativtager og kommune har resultert i at det er tatt prinsipielle valg, og utviklerens visjoner har blitt lagt til grunn som utgangspunktet for den videre prosessen.

5.3 Utvidet kontakt

Som skrevet angir plan- og bygningsloven et minimum av kontakt mellom partene. Men det er i mange tilfeller en betydelig kontakt utover det som er angitt i loven mellom forslagsstillere og sentrale beslutningstagere i det offentlige. Selv om plan- og bygningsetaten fagorganet for plansaker, er det ikke uvanlig at det blir lagt ned en betydelig innsats fra forslagsstiller for å påvirke og dele informasjon med andre etater og politikere som har makt i vedtaksfasen.

I boken «Eiendomsutvikling i tidlig fase» konstaterer Jensen (2009) at det foregår former for utvidet kontakt i små og store kommuner. Denne kontakten er kontakt utover det som er angitt i plan- og bygningsloven, hvordan man legger opp denne kontakten er forksjellig ut ifra hvor stor kommunen er eller hvilken tilgang man har til sentrale personer i kommuneadministrasjonen. I de mindre kommunene bærer den utvidede kontakten preg av relasjoner mellom beslutningstagere i det private og kommunen. I de større kommunene ser man at innsatsen er fokusert på lobbyvirksomhet, for å minimere reguleringsrisiko, og å få planer befestet hos de endelige beslutningstagerene på et tidlig tidspunkt. At utviklere og inntressenter legger ned en betydelig innsats i å selge inn sine ideer til beslutningstagere i politikken er i og for seg et kjent faktum, men det er vanskelig å finne dokumentasjon på når og i hvor stor grad dette foregår. Det ble også slått fast i intervjuene både

med kommunen og utviklere at det er en målsetning om å ha direkte adgang til fora der man får legge fram sine synspunkt og meninger og med det kan kommunisere sine meninger og mål for å få befestet planene sine hos sentrale beslutningstagere.

5.4 Lobbyvirksomhet

Plan- og bygningsmyndighetene i kommunen er kommunens fagetat i plan- og bygningssspørsmål, men det er politikere som avgjør om en plan skal vedtas eller ikke. Man kan ikke se bort ifra at det foregår prosesser mellom utbyggere og det politiske miljøet på siden av den transparente prosessen som det er lagt opp til i plan- og bygningsloven. Slike parallelle prosesser, møter og forsøk på å selge inn sine ideer og tanker til beslutningstagerne er lobbyvirksomhet. I planprosesser er som nevnt tidligere reguleringsrisiko et vesentlig risikomoment. Ved å ha en dialog med det politiske miljøet vil man kunne ta «temperaturen» på det politiske miljøet, og med større sikkerhet kunne anslå hva som er påregnelig å få vedtatt. Det kan forekomme at reguleringsplaner til politisk behandling går imot fagetatenes anbefaling, og ved å ha en dialog med beslutningstagere vil man kunne orientere seg i landskapet, og om ikke påvirke, kan man i det minste forutse når politikerene kan være villige til å trosse fagmyndighetenes anbefalinger.

Lobbyvirksomhet og gjennom det et ønske om tettere bånd med politikere er som skrevet av Nordahl (2008) et virkemiddel for å påvirke prosessen om saksbehandlingen går tregt, eller å lodde stemningen angående hvordan beslutningstagerene stiller seg til planforslaget. Videre er det ikke urimelig å anta at en slik lobbyvirksomhet har som formål å skape en positivitet til prosjektet, som igjen kan skape føringer på den videre behandlingen av forslaget. Å skape positivitet til prosjektet og til planene er et tema som er gjennomgående i intervjuene, der aktørenes tankegang i denne fasen handler mye om å skape en positiv stemning, og forankre prosjektet hos politikere, men også hos planadministrasjonen. Slike fremgangsmåter er klart en form for utvidet kontakt mellom partene, og er en etablert del av «verktøykassen» forslagstillere kan bruke for å skape forutsigbarhet og redusere reguleringsrisikoen. Det er ikke urimelig å anta at det er betydelig kontakt mellom utbyggere og kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere (Børrud 2005, Fimreite et al. 2005). Dette er en del av medvirkningsprosessen som ikke er verken regulert i loven eller mye omtalt, men denne kontakten, og de forutsetninger som blir lagt til grunn i møter og avtaler, er premissgivende for den videre planprosessen og at innholdet og de store linjene i planen kan bli trukket i dette stadiet. At transparensen i dialogene og det som danner utgangspunktet for den videre prosessen foregår i lukkede rom, kan i mange tilfeller være motstridende til det plan- og bygningsloven legger opp til, for om man har situasjon der de foreslåtte planene er befestet i planmyndigheten og eventuelt på

politisk nivå vil de reelle påvirkningsmulighetene man har iden kommende prosessen være begrenset, da de tungtveiene retningsgivende valgene allerede er tatt. Dette er et ankepunkt mot praksisen med forhåndskonferanse ifølge Falleth (2008), da dette er en lukket prosess, der veivalg ofte blir tatt og de veivalgene skaper en stivhengighet i prosessen. Det samme kan langt på vei påstås om møter mellom aktørene før den formelle oppstarten som ikke kan karakteriseres som en forhåndskonferanse.

Det er nærliggende å tro at politikere i planutvalg og lignende er de mest aktuelle å ha en dialog med i forbindelse med kommende plansaker, da det er disse som har direkte innflytelse på vedtaksprosessen. Ved å ha en «direkte linje» til beslutningstagerene vil man kunne planlegge ut ifra hva det politiske miljøet mener vil kunne bli vedtatt, fremfor å planlegge etter kommunens fagmyndighets sine ønsker og mål. Man må anta at aktører, iverfall de mest profesjonelle, legger ned en betydelig arbeids- og tidsinnsats på å kartlegge og kommunisere sine målsetninger og behov inn mot det politiske miljøet.

Årsaken til at forslagsstillere benytter seg av mulighetene til å påvirke planprosessen på andre plan enn fagmyndigheten kan være delt. Det er hos mange et ønske om større progresjon i prosessen, eller å kunne identifisere eventuell reguleringsrisiko. Videre vil det også være et ønske hos mange å kunne påvirke beslutningstagerene til deres gunst.

5.5 Dialog med politikere

En sentral kanal for utvidet medvirkning, både for lokalsamfunnet og de private aktørene i en planprosess er kontakt med lokalpolitikere og planadministrasjonen, kontakten forekommer i alle stadier av planprosessen. I følge rapporten «Medvirkning til byplanlegging i Norge» (Nordahl 2009) den mest brukte type av utvidet kontakt for å påvirke gangen i reguleringsprosesser. Rapporten peker også på at det eksisterer «nære» relasjoner mellom utbyggere, planadministrasjonen og utbyggere. Relasjonene er bygget på sosial kapital og nettverk. Videre peker rapporten på at det kan oppstå en skjevfordeling i påvirkningsmuligheter, der utviklere kan kommunisere sine behov og målsetninger i langt større grad, med bakgrunn i at de har langt mer tid og økonomiske muligheter til å prioritere arbeidet. Dette, kombinert med at det ofte er profesjonelle aktører, som behersker fagterminologi og beslutningsprosessene, er det lettere å få gjennomslag for sine standpunkt. En videre betraktning er at det finnes formaliserte arenaer for kontakt mellom forslagsstiller og kommunen i tidligfase. I og med at et eventuelt vedtak eller avvisning av planen er et vedtak fattet av politikere, er det viktig å forstå hva politikerene føler seg bundet av. Om politikere føler seg bundet av den kontakten de har med interessenter og aktører ville det være nærliggende å tro at deres

interesser og standpunkter ville skinne igjennom i en beslutningsprosess, på samme måte som om kommuneadministrasjonen føler seg bundet av eksterne interesser vil det skinne igjennom i den planen som blir fremmet.

De valgene som blir tatt i den uregulerte delen av planprosessen vil som nevnt ha betydelige følger for den videre gangen i planprosessen. Det er her mange av de prinsipielle rammevilkårene blir lagt, og det er allerede lagt ned så store ressurser at å skrinlegge planene for å starte på nytt vil være et tungt valg å ta. Medvirkning i tidligfase har derfor stor innvirkning på de reelle mulighetene for å påvirke planen, også i den lovregulerte delen av planprosessen. Det er nok tilfelle at den kommunikasjonen som foregår i tidligfasen er primært mellom kommune og forslagsstiller. En slik praksis kan føre til at samfunnets interesser i planleggingsprosesser blir undergravd, der forhandlingene mellom private aktører og myndigheter i er premissgiveren for utviklingen, og grunnlaget for samarbeidet er lagt.

Hva de reelle påvirkningsmulighetene lokalsamfunn og innbyggere er i plansaker er omdiskutert. Det er lite som tyder på at de har en rolle i planleggingen utover det som følger av lovens minstekrav. Videre er det også omdiskutert i hvor stor grad de innspillene som kommer blir ihensyntatt. I rapporten «Medvirkning til byplanlegging i Norge» (Schmidt 2011) blir det hevdet at aktører og intressenter i planprosesser i liten grad blir hørt og får gjennomslag for sine synspunkt. Ifølge studien mener bare 17% at utbyggere at innspill fra lokalsamfunnet bidrar til å påvirke planen, 22% av saksbehandlere mener dette er veldig viktig. Blant de som scorer høyt på viktigheten av innspill fra lokalsamfunn finner vi politikere, rådmenn og ordførere. Studien viser videre at kontakten med utbyggere oppfattes som et større press en kontakten med andre intressenter i planområdet. En følge av dette vil være at det presset kan resultere i en plan som ihensyntar utbyggerinteresser i større grad enn lokalsamfunnets interesser.

Dialogen og de avklaringene som kan være gjort «i det lukkede rom» er lite dokumentert. Dette gjelder til en viss grad i de casene jeg har valgt å skrive om, og antageligvis de fleste andre saker der det har vært slike avklaringer. Det er et paradoks at en tungt premissgivende del av planprosessen foregår her, da det er en lite transparent dialog, og det er videre en lukket prosess som det er vanskelig å spore. Loven legger som kjent opp til at medvirkning og innspill skal danne grunnlaget for den videre dialogen, og at det som blir diskutert skal være offentlig tilgjengelig, og at grunnlaget for de beslutningene som blir tatt skal være offentlig tilgjengelig.

5.6 Dialog som verktøy for økt forutsigbarhet

Å ha en god dialog mellom aktørene er en nøkkelfaktor for å legge til rette for en god og forutsigbar reguleringsprosess. Det kan være en rekke positive følger av å legge til rette for en fruktbar dialog mellom aktørene i et planområde. Når sentrale aktører samles i en konstruktive samtaler kan man avdekke potensielle utfordringer, og etablere en felles plattform for forståelse og ambisjoner. Det er gjennom plan og bygningsloven lagt til rette for en dialog mellom aktørene igjennom forhåndskonferanser, men i realiteten er det andre arenaer for dialog, som kan i langt større grad være retningsgivende for den kommende planen.

DEL II

6. Kriterier for valg av case

I utvelgelsen av case, var det sentralt å finne caser der man ser resultater av de prosessene som har foregått i tidligfasen, og videre der arbeidet som er gjort i tidligfasen har resultert i en mer forutsigbar prosess. Et av spørsmålene i den innledende intervjuunden var om de kunne gi eksempler på prosjekter der man hadde benyttet dialog og medvirkning utover det som var definert i Plan- og bygningsloven. Et av forslagene var da å studere utviklingen man har sett på Ensjø, og hvordan man har benyttet dialog og avklaringer i tidligfase for å legge til rette for økt forutsigbarhet i planprosesser, det andre var å se på de prosessene som hadde foregått i utviklingen på Tjuholmen. Ved å bevisst se på case som har hatt foregående prosesser som la grunnlaget for den videre behandlingen av sakene ble utvelgelsen «strategisk- kriteriebasert» (Johansen 2004). For oppgaven var det sentralt å se på hva som lå til grunn for de beslutningene som ble tatt, og videre hvordan dette har påvirket den videre plan- og utviklingsprosessen.

Et fellestrekk for begge casene er at de tradisjonelle virkemidlene gitt av plan- og bygningsloven er supplert med andre typer prosesser som supplerer planarbeidet. Denne typen prosesser er ikke regulert av loven, og kan foregå på flere forskjellige måter. Dette er prosjekter der det var en tydelig linje fra det som var kommunisert fra utviklere og kommunen på et tidlig tidspunkt, til en vedtatt regulering og senere utbygging, uten at premissene for prosjektet var vesentlig endret fra konseptstadiet. En fordel med å velge store og omtalte prosjekter som utbyggingen på Ensjø og Tjuholmen er at informasjon om de er tilgjengelig. Videre var det et poeng å finne case som var i samme by, da det kan være forskjeller i organiseringen i kommuneadministrasjonen som vanskeliggjør sammenhengningen. Casene jeg har valgt er svært forskjellige med tanke på initiativtagere, og hvordan prosessen er organisert. Dette er et bevisst valg, da jeg ønsket å synliggjøre tilnærmingene, og vidrer at det er flere fremgangsmåter for å få gjennomført prosjekter. Videre illustrerer det at hvem som er premissgiverene for byutvikling kan være variere, og at initiativet og gjennomføringsmodellene kan komme i flere former.

Ensjø



Figur 2

6.1 Om Ensjø

Ensjø har en gunstig lokalisering i byen med sin nærhet til sentrum, og sentrumsfunksjoner. Området har en meget god kollektivdekning både med tanke på vei- og skinnegående transport. Videre er bydelen godt tilknyttet veinettet med tanke på bilisme. Med bakgrunn i dette hadde bydelen et godt utgangspunkt for den videre utviklingen, da det ikke var behov for å igangsette tunge tiltak for å bygge ut infrastrukturen, som igjen muliggjorde at den kommunale innsatsen i området i større grad kunne rettes mot å videreføre kollektivtransporttilbudet, legge til rette for offentlige rom, og sørge for tilstrekkelig skole-, og barnehagetilbud.

Ensjø har i lang tid vært ansett som et helt sentralt område for byutvikling i Oslo. Bakgrunnen for det er områdets sentrale beliggenhet og en lav eksisterende utnyttelse. Ensjø hadde et fortrinn ved å ha gode kommunikasjonsmuligheter, og en struktur som kunne videreføres. For at utviklingen i område kunne starte var det en sentral forutsetning å ha en klar strategi for utviklingen. I kommunedelplan for Oslo Indre øst, fra 02.12.98, ble Ensjø definert som et utviklingsområde. Videre ble det lagt opp til at det skulle utarbeides en strategisk arealplan for området, der den skulle legge føringer for en hensiktsmessig bystruktur, og en ansvarsfull fortetting.

Det var et ønske fra tidlig i prosessen at man skulle ha en balansert utbygging der med bakgrunn i områdets kvaliteter, la til grunn at man skulle finne plass til både næring, bolig og kontorplasser. Videre var det et krav at den forekommende reguleringen skulle gi gode nok insentiver til at grunneierene ble villige til å endre driften på sine eiendommer. En del av den strategiske arealplanen var å utarbeide analyser og registreringer, som la grunnlaget for det videre arbeidet. I utarbeidelsen av planprogrammet for Ensjø ble det avholdt et informasjonsmøte og flere seminarer, der de berørte aktørene i området var delaktige. I seminarene ble det lagt opp til å diskutere målsetninger og problemstillinger i området, tiltakets fysiske rammer og konsepter og til slutt strategier og virkemidler. Målet med å avholde denne type seminarer var å etablere en felles forståelse, og felles målsetninger for hva som skulle til for å få en ønsket utvikling på Ensjø, og skape et godt forhandlingsklima der aktørene dro i samme retning.

For kommunen var det sentralt å legge til rette for at utviklere skulle få fleksible rammer for den fysiske utviklingen, og samtidig gi tilstrekkelig forhandlingsrom til seg selv. Man så for seg at på denne måten ville man skape forutsigbare rammer, og legge fundamentet for utviklingen som skulle skje i bydelen. Fra kommunens standpunkt var det helt avgjørende å få med private interesser i byutviklingen, da man så for seg at det ville være svært vanskelig å realisere et prosjekt i en så stor skala, og med god kvalitet uten at alle aktørene dro i samme retning.

Å få til utbygging på Ensjø ble ansett som en komplisert og sammensatt prosess. I området var der en rekke ulike grunneiere med svært varierende målsetninger med eierskapet til arealene. Det var også et forskjellig standpunkt til når utvikling kunne finne sted. For å kunne legge til rette for en forutsigbar prosess, der man også sørget for å ivareta interessene til alle aktørene og samfunnet, la man opp til et samarbeid mellom alle aktørene i området. Samarbeidet tok utgangspunkt i at det ble etablert utbyggingsavtaler som forpliktet grunneierene til å ta del i utviklingen, der målsetningen var å skape en gjensidig nytte og gevinst for de involverte i området. Å legge opp til en modell med denne typen medvirkning er ikke en del av den tradisjonelle fremgangsmåten etter plan- og bygningsloven, verken den nå utgåtte loven, som dette tiltaket opprinnelig var en del av, plan- og bygningslov av 2008. Planleggingsprogrammet på Ensjø var ikke et juridisk bindende dokument, det var derfor sentralt at planene ble behandlet politisk, for å skape den forutsigbarheten og sikkerheten man trengte for å kunne legge det til grunn. Prosessen la opp til at det skulle utarbeides private reguleringsforslag, med de føringene og premissene man hadde utarbeidet i planprogrammet lagt til grunn.

Fordelene med å gjennomføre planleggingen med denne modellen var at man kunne skape fleksibilitet, smidighet i forhold til å kunne skape nye, gode løsninger, og bruke alternative metoder

for å nå de satte målene. Videre hadde man med planprogrammet avklart de overordnede føringer og rammer for utviklingen, og man fikk med det en enklere behandling av de ulike reguleringsforslagene som kom fra forslagsstillerene.

For å samkjøre aktørene i området ble det etablert en koordineringsgruppe. Ansvaret for gruppen ble gitt til Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten i felleskap (Oslo kommune 2011). Kommunen inntok selv en rolle som en aktiv part i utviklingen, og følgelig en aktiv forhandlingspart i planområdet. De var også en part som på eget initiativ, kunne gjennomføre strategiske tiltak på Ensjø, men da tiltak som allerede var forankret i planprogrammet. Mye av rollen Eiendom- og byfornyelsesetaten hadde innebærte å organisere planleggingen med formål å kunne levere en omforent reguleringsplanforslag fra alle grunneierene. Denne organiseringen tok utgangspunkt i jevnlinge møter mellom EBY og grunneiere.

6.1.1 Områdets avgrensning

Utbyggingen på Ensjø omfatter områdene på og rundt Ensjø t-banestasjon. Området er begrenset av lille Tøyen i nord, Etterstad i sør, Kampen i vest og Helsefyr i øst. Bydelen ligger i randsonen av den tette bebyggelsen i indre øst.



Figur 3

Utbyggingen på Ensjø omfatter transformasjon av eldre industribebyggelse og bilhaller til opp imot 7000 boliger, mellom 400 og 500 barnehageplasser, omfattende rekreasjonsområder, ny skole og utvidet kollektivtilbud. Utbyggingen er en av de største, om ikke den største i Oslo og Norge gjennom tidene.

6.1.2 Aktørene på Ensjø

Som nevnt er arealene i området er eid av flere aktører. I utgangspunktet var det syv store grunneiere det var Oslo kommune, Skanska bolig, Kollektivtransportproduksjon, Consolidator AS, Kolberg motors, Bjørn Nordby og Jernbaneverket. Andre grunneiere i området er Ragde Eiendom AS, Selmer Eiendom AS, Urbanium AS, Wilhelm Jordan AS og Ferd Eiendom AS. Eiendomsbesitterene hadde forskjellige mål og målsetninger med eierskapet, og hadde varierende syn på når og hvordan en utvikling kunne finne sted. De ulike tomteeierene vil med bakgrunn i sine hensikter med å være tomteeier naturlig ha forskjellige ambisjoner for området, og vil ha helt forskjellige holdinger til investeringer og utvikling på sin eiendom.

Etter at planprogrammet på Ensjø ble vedtatt hadde i realiteten ikke grunneierene så mange valg angående bruken av eiendommene sine. Det mest åpenbare ville være å ta del i den kommende utviklingen ved å avvikle den pågående bruken, for så å ta del i utviklingen. Det andre alternativet til grunneierene ville være å avvente utviklingen, og fortsette med samme bruk på eiendommen.

6.1.3 utfordringer i området

En av utfordringene ved utformingen av arealene på Ensjø var at, i midten av området, er der en verkstedshall som Byantikvaren ønsket skulle bevares. Denne hallen var ikke ønsket bevart av Skanska, da de mente at den ville forringe kvaliteten på den omkringliggende bebyggelsen. Det ville måtte bygges for tett om denne skulle bevares.

Ensjøveien 17, som var eid av Kolberg motors er en sentral del av området, da det er rett ved siden av «Ensjø torg». Dette bygget har langsiktige leiekontrakter, med det man må anta var solide leietagere, av den grunn var ikke eier av nødvendighet motivert til å utvikle eiendommen videre. Om det hadde blitt lagt til grunn en utnyttelsesgrad på eiendommen som ikke gav tomteeier incentiver til å utvikle eiendommen videre ville det bli vanskelig å få til en helhetlig løsning på Ensjø med tanke på å få til de ønskede løsningene på Ensjø torg.

Ikke alle grunneierene er villige til å satse. Eier i Rolf Hofmoesgate hadde en mer avventende holdning til utviklingen på Ensjø. Eiendommen er i dag bebygget med næringsbygg, med betydelige utbyggingsmuligheter etter den foreslåtte reguleringen. Flere av leietagerene i bygget har gått konkurs, og av den grunn har eier en defensiv instilling til eventuelle utvidelser, da det er en forutsetning å ha leiekontrakter og sikre inntekter før det bli aktuelt å videreutvikle. Det er videre uttalt at en eventuell utbygging på tomten vil tilpasses volum og utforming på den kringliggende bebyggelsen.

6.1.4 Forutsigbarhet gjennom dialog

For å oppnå de målsetninger som er satt i planprogrammet måtte kommunen legge til rette for en god dialog mellom grunneierene og kommunen som reguleringsmyndighet. Dette fordi man hadde en komplisert eierstruktur, der eierene hadde forskjellige målsetninger med sitt eierskap. Kommunen innså at utvikling i ønsket retning, og innenfor den tidsrammen man hadde sett, ville det kreve en tilrettelegging for å skape dialog mellom eierinteressene. Ved å legge til rette for denne dialogen ville man både skape økt forutsigbarhet, og synliggjøre potensialet i området og med det gjøre utvikling på de ulike eiendommene mer attraktivt.

6.1.5 Arealbruk og bebyggelse

Når utviklingen på Ensjø ble initiert var området hovedsakelig regulert til industri. Denne reguleringen var i ferd med å bli utdatert, da markedets interesse for den videre utviklingen av området ikke var knyttet til det eksisterende reguleringsformålet. Den eksisterende bygningsmassen på Ensjø varierte fra utrangerte haller og industribygg til forholdsvis nye og lønnsomme eiendommer med løpende leiekontrakter. Dette har vært en utfordring i prosessen, da kommunen og de som vil utvikle eiendommene sine ser for seg at det skal rives og bygges mye nytt, for å kunne nå de målsetningene man har satt, med tanke på bolig og nærings sammensetning for bydelen. At det er lagt opp til høy utnyttelse i flere deler av planområdet kan være en utløsende faktor for at det skal bli lønnsomt å rive for så å utvikle eiendommer. Eksempler på det finner vi blant annet på Kolberg Motors eiendom i Ensjøveien 17. Der var det opprinnelig et godt fungerende bilbutikk, med lange leiekontrakter, det er sentralt for området som helhet at man får ønsket utvikling på nøkkeleie eiendommer, og der var denne en av de.

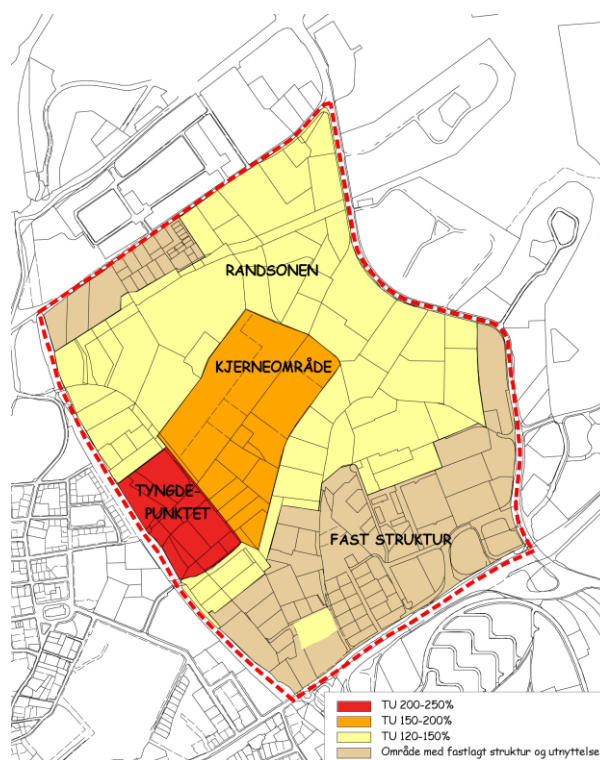
En utfordring fra kommunens side på Ensjø var at eiendommene i området var i all hovedsak på privat hånd. De områdene som offentlige instanser og kommunen eide var i all hovedsak i tilknytning

til infrastruktur, som veier og t-banelinjer. Fra kommunens side ville det kunne bli vanskelig å få den ønskede utviklingen når eiendommene i så stor grad var privateid, og kommunen ikke hadde sterke insentiv for å få alle til å dra i samme retning. Grunneierene i området hadde varierende målsetninger med deres eierskap i området, og det var stor variasjon i tidshorizonten på de ulike leie- og festeavtalene. Forholdene rundt rettighetstrukturen krevde at planene for Ensjø ihensyntok dette, og muliggjorde en trinnvis utvikling, der grunneierene kunne tilpasse utviklingen av sine områder til når det var mest ideelt, samtidig som man fikk en naturlig utvikling og vekst i området.

En utfordring i området har vært å imøtekomme behovet for skole- barnehagedekning, noe som er en følge av en befolkningsvekst på 10 000 – 15 000 nye innbyggere i området. For å imøtekomme behovet har fyrstikkalleen skole blitt ferdigstilt i 2010, og Frydenberg ungdomsskole ble åpnet i januar 2012, og det er vedtatt bygd en barneskole på Ensjø i tillegg til Fyrstikkalleen skole. Det er per nå åpnet to barnehager, og man ser for seg at andre vil bli åpnet når utviklingen tilsier at det er behov for det.

6.1.6 Utnyttelse

Allerede i planprogrammet fra 1998 var det skissert en tydelig utnyttelsesgrad på de ulike områdene på Ensjø.



Figur 4

Som illustrasjonen viser var det skissert en utnyttelse på en TU på 200-270% i «tyngdepunktet», som er arealene rundt t-banestasjonen. I «kjerneområdet» var det lagt opp til en utnyttelse på 150-170%. Utnyttelsen i «randsonen» var på 120-150%. Det var slått fast i planprogrammet at bygningsmassen i tyngdepunktet kunne være på 5-7 etasjer, men at bygg på inntill 12 etasjer kunne tillates, dersom funksjonen og plasseringen av tiltaket tillot det, og om utformingen tilførte området arkitektonisk kvalitet og det bidro til å skape gode offentlige rom.

Det var et strategisk valg av kommunen å la utviklingen skje i en trinnvis utvikling. Der man startet med utbygging i kjerneområdet og randsonen. Det var likevel sentralt for kommunen at det ikke var en forutsetning at det skulle skje på denne måten, eller at utviklingens skulle skje til etter bestemt tidsskjema.

6.1.7 Økonomiske forutsetninger

For å få fremdrift i prosjektet har kommunen lagt til rette for en høy utnyttelse i området, samtidig som man har tatt grep for å redusere risikoen for utviklere. Kommunen har blant annet sikret at t-banestasjonen opparbeides og at fellesarealene i området vil bli opparbeidet. Ved å legge til rette for høy utnyttelse har grunneiere et insentiv for å ville utvikle arealene.

I området var det en forutsetning at utviklerene skulle finansiere den nødvendige infrastrukturen i området. Dette omfattet barnehager, teknisk infrastruktur og deler av de offentlige rom. Dette var tenkt håndtert gjennom rekkefølgebestemmelser, og senere regulert i utbyggingsavtaler.

6.1.8 Samhandling i området

Utviklingen på Ensjø ble initiert av kommunen. Der samarbeidet mellom kommune og private aktører ble gitt en sentral rolle. Siden det er de private aktørene som skal utarbeide de aller fleste reguleringsplanene i området, var det en målsetning at alle reguleringsforslag skulle samordnes med tanke på å kunne vurdere de i en helhetlig samlet vurdering, der de premisene som er lagt til grunn i planprogrammet skulle være retningsgivende for behandlingen. For å sikre samhandlingen og befeste området som et satsningsområde var det ansett som avgjørende at man lykkes å skape gjensidig tillit og forutsigbarhet angende det forekommende arbeidet. For å legge til rette for det ble det satset på å igangsette nøkkelprosjekter, som langt på vei skulle vise at visjonene skulle bli en realitet. Kommunen foreslo i planprogrammet at man i tillegg skulle benytte seg av utbyggingsavtaler, at man skulle som kommune gjøre en omfattende innsats for å koordinere de

ulike interessene i området, og at man skulle etablere nøkkelprosjekter i kommunal regi. Bruken av utbyggingsavtaler var et verktøy for å sikre allmenne interesser i området. Det var også et grep for å sikre fremdiften og forutsigbarheten i området. Utbyggingsavtaler var primært tiltenkt å bli benyttet i forbindelse med utbyggingen av friområder, uterom, teknisk infrastruktur og veier, nedgraving av høyspenttrasseer og utbyggingen av barnehager.

6.1.9 Nøkkelprosjekter

For å fremskynde utviklingen på Ensjø var det nødvendig for kommunen å følge opp arbeidet med investeringer i nøkkelprosjekter. Dette ble ansett som en sentral del av arbeidet, også med tanke på å skape engasjement og tro på den samlede utviklingens muligheter for å bli realisert.

Nøkkelprosjektene var ikke nødvendigvis knyttet til byggetiltak, men også å regulere arealer med den behøvde infrastrukturen, både med tanke på veier, fjernvarme, strøm, vann- og avløpsanlegg. For at dette skulle kunne tas med i forhandlingene rundt utbyggingsavtaler var det sentralt at det var utarbeidet planer for de ulike tiltakene. Det samme gjaldt planene for de offentlige rommene og den fremvoksende næringen i området. I planprogrammet for utviklingen på Ensjø ble det utarbeidet en matrise som viste hvem som hadde koordineringsansvar i tidligfase.

Prosjekter	Hovedansvar	Samarbeide med	Kostnad
Planleggingsoppgaver			
Planer for teknisk infrastruktur	SAM		Ikke beregnet
Plan for det offentlige rom: Etappe 1: prinsippplan Etappe 2: regulerings-plan	PBE	SAM, FRI, VAV, Husbanken, grunneiere	Etappe 1: Kr 400.000 Etappe 2: kr. 600.000
Nærings- og serviceplan	PBE	Lokalt næringsliv	Kr. 100.000 inkl. mva
Boliganalyse	Bydel	BVE, EBY, PBE, grunneiere	Ikke beregnet
Gjennomføringsoppgaver			
Avklaring skoleutbygging	UBF	EBY/ PBE, ev. grunneiere	Ny skole 140 mill. kr
Omlegging av kraftlinjer: Tøyen-Abildsø Tøyen-Ulven	EBY/Viken Energi	PBE, ev. grunneiere	Tøyen-Abildsø: 2 mill. kr. eks. avgifter
Utvikling/salg av Ensjøveien 19	EBY		Ikke beregnet inntekt
Åpning av Hovinbekken	VAV/SAM	PBE, FRI, grunneiere	3 mill. kr. inkl. avgifter, eksklusiv tomteerverv

Figur 5

Ensjøveien 19 – 21 var eid av Oslo kommune. Kommunens ønske med eiendommen er å oppnå en bedre byutvikling på Ensjø, ved at tomten blir utviklet som en helhet med Skanskas eiendommer i

området. Som et ledd av dette ønsker kommunen å selge tomten til Skanska. EBY solgte arealene til Skanska ved et direkte salg, noe som ble besluttet da man sparte tid ved å velge den løsningen, siden EBY da ikke måtte regulere tomten før salget. Et viktig poeng var også at den da kunne bli en del av en samlet utvikling sammen med arealene Skanska allerede eide i nærområdet, og arealene kunne bli planlagt uavhengig av eiendomsgrenser. Det var da en forutsetning at den ville inngå i kjøpers prosjekt. Den totale tidsgevinsten ved å gjøre det på denne måten var på et tidspunkt estimert til ca 1. års behandlingstid.

6.1.10 Styringsdokumenter

De overordnede styringsdokumentene som er blitt utarbeidet for utviklingen på Ensjø er planprogrammet for Ensjø og Veiledende prinsippprogram for offentlige rom (VPOR). I tillegg til disse har man kvalitetsprogrammet for Ensjø, som er et dokument som i samarbeid er utarbeidet av de største grunneierene i området og EBY. EBY har også utarbeidet planprogrammet for reguleringen i Tyngdepunktet, der de overordnede rammene for sentrale planelementer og de strukturelle grepene for området er lagt. I plandokumentene blir det lagt opp til en utnyttelse mellom TU = 250 – 270 % og i bestemte tilfeller opp til 300%. En felles reguleringsplan for Tyngdepunktet ble sendt til politisk behandling og ettersyn i oktober 2011.

Det er innenfor planområdene lagt opp til at hver enkelt grunneier står ganske fritt til å bestemme når utviklingen av deres eiendom skal finne sted. Dette er en holdning som langt på vei legger opp til en stor grad av fleksibilitet i forhold til grunneierenes ønsker. Å legge opp til en slik strategi vil kanskje være den mest hensiktsmessige måten å håndtere alle interessene på, da de er svært varierte og det er en svært stor utbygging. Videre må man kunne anta at selv om man har lagt opp til en individuell utvikling av eiendommene, er dette et prosjekt som vil ha en god fremdift.

6.1.11 Påfølgende reguleringsplaner

I planprogrammet er det definert en rekke retningsgivere for behandlingen og innholdet i kommende reguleringsplaner. Dette gjeldt både når reguleringsplan er påkrevd, og hvilke hensyn som skulle bli tatt i de. I hovedsak innebærte det at alle prosjekter innenfor området definert i planprogrammet ville kreve reguleringsplan, at den ble utarbeidet i samsvar med planprogrammet og videre at en rekke områder måtte bli vurdert samlet, ikke med grunnlag i en innsendt reguleringsplan. Områder som skulle vurderes samlet var de områdene med høy TU og de områdene som var spesielt viktige for allmennheten.

I planleggingsprogrammet var det også ihensyntatt hvordan man skulle forholde seg til planer som ikke oppnådde de kravene man hadde satt. Kommunen åpnet for at ikke utviklerene klarte å oppnå de fastsatte kravene, men det skulle da kompenseres ved at kommunen skulle kunne stille krav om spesielle boligtyper med større leiligheter og lignende, at det skulle investeres i felles parkeringsanlegg, måtte opparbeide større fellesareal. Det var også lagt inn insentiver for å planlegge etter planprogrammet utover de åpenbare fordelene ved at godt forbredte og samstemte planer kunne bli lagt direkte til offentlig ettersyn. Og videre samordne behandlingen av de innsendte reguleringsplanene i tyngdepunktet, samtidig som de på eget initiativ ville utarbeide planer for de offentlige rommene med betydning for det foreslåtte, parallellt med behandlingen av de innsendte planene.

6.1.12 Betraktninger

Utviklingen man nå ser på Ensjø er resultatet av en prosess som har foregått i flere år. Prosessen la stor vekt på å involvere aktørene i området, som private interesser, kommunen, sektormyndigheter og naboer. Å legge opp til en slik prosess som man har sett på Ensjø har vært nybrottsarbeid fra kommunens side, og har nok muliggjort en utvikling som vanskelig kunne blitt realisert i samme skala uten innsatsen for å samkjøre intressentene.

Resultatet man ser i dag kommer av at grunneiere og planmyndigheter har lagt ned en vesentlig innsats for å skape felles forståelse og et felles fundament for den videre utviklingen, og dette har igjen skapt en forutsigbarhet i utviklingen, der interessene både til kommunen og til aktørene i området er kommunisert, og tatt hensyn til. I planområdet måtte man løse en rekke oppgaver på en gang, å klare det forutsatte det at planleggingen og forhandlingene foregikk i samråd med grunneiere og intressenter i området. Det var helt sentralt for prosessen at nøkkeltomtene i området og eierene av de, var med på, og var positive til det som foregikk og at de ble gitt mulighet til å utvikle eiendommene sine på en økonomisk forsvarlig måte. Prosessen har handlet mye om å finne de gode løsningene, og kunne enes om de. Det mest grunnleggende vil være å få nøkkelaktørene til å spille på samme lag, slik at man ser områdets muligheter fremfor utfordringer, og at man samlet har vilje til å jobbe for å nå løsningene det er felles enighet om.

Siden grunneierenes målsetninger for arealene, med tanke på bebyggelse, grunneiers motivasjon for utvikling, og økonomisk soliditet, var det viktig for kommunen å ha en offensiv holdning, der grunneierene ble gitt muligheten til å tene penger gjennom en videreutvikling av eiendommene.

Dette ble gjort ved å tillate høyere utnyttelse. Høy utnyttelse vil være en positiv faktor for tomteeierene, da de vil få økt utbytte av eiendommene sine.

Case II

Tjuvholmen



Figur 6

6.2 Om Tjuvholmen

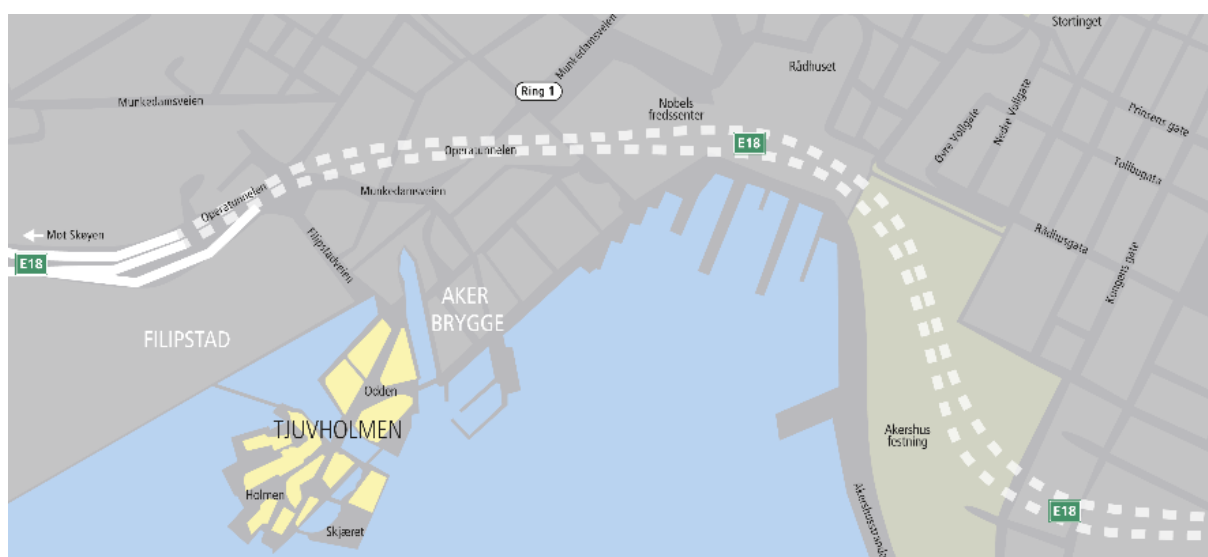
I motsetning til utviklingen på Ensjø, der kommunen har spilt en sentral rolle i koordineringen av utviklingen, er rollen til kommunen på Tjuvholmen vesentlig mindre inngående. På Tjuvholmen er rollen i langt større grad begrenset til å være en instans som behandler innkomne planforslag, uten å involvere seg vesentlig i prosessen utover det. Og videre i motsetning til Ensjø er det på Tjuvholmen en stor eiendomsbesitter som har ervervet arealene med et mål om å planlegge og bygge ut eiendommene, for så å selge eller leie ut.

En utvikling av Tjuvholmen har vært diskutert og vurdert i lang tid. Den og den utløsende faktoren for diskusjonene var nedleggelsen av Akers Mek. I 1982. Området ble allerede i 1988 utpekt som byutviklingsområde i kommunedelplan for sjøsiden. Men en eventuell utvikling av området var ikke mulig så lenge havnevesenet benyttet arealene, noe som fortsatte frem til 2002. Løsningen ble at arealene som ble brukt til havnearealer og godsterminaler ble flyttet til Sjursøya. Arealene på

Tjuvholmen var opprinnelig eid av Oslo Havn, når de senere ble solgt ble salget gjennomført uten vedtatt regulering på eiendommene, men med et underliggende konseptvalg som utgangspunkt for utvelgelsen av en kjøper og rammevilkårene for utviklingen.

6.2.1 Områdets avgrensning

Området på Tjuvholmen ligger like syd for Aker Brygge og øst for Filipstad. Aker Brygge er et populært veletablert bolig og næringsområde og Filipstad blir brukt til havneområde, men er også planlagt fraflyttet når havnevirksomheten kan fraflyttes. Eiendommen som nå er Tjuvholmenprosjektet var på rundt 33 daa landareal og 18 daa i sjøen, der sjøarealene var forurenset. Området var opprinnelig havnearealer. Tjuvholmen hadde fra starten av en direkte forbindelse til hovedveinettet i Oslo.



Figur 7

6.2.2 Overordnede planer

Arealene på Tjuvholmen var allerede omfattet av overordnede planer i Oslo. Det var et område man hadde sett spilte en sentral rolle i den videre utviklingen av arealene tilknyttet sjøen i byen, og videre var det et sentralt areal for å kunne gjennomføre de overordnede byplangrepene man så for seg i Oslo. Blandt de mest relevante overordnede dokumentene finner vi Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, som tilsier at man skal legge til rette for høy utnyttelse i byggesonen, og videre høy utnyttelse på arealer i nær tilknytning til kollektivknutepunkt, Kommunedelplan for Oslo og KDP for indre Oslo som henholdsvis legger opp til å sikre tilknytningen til fjorden for allmennheten og legger til rette for økt og variert boligbygging som et publikumsområde

med publikumsattraksjoner. Disse, i tillegg til Fjordbyvedtaket, som jeg kommer tilbake til i neste avsnitt, la i stor grad premissene for den kommende utviklingen på Tjuvholmen.

6.2.3 En politisk motivert prosess

Prosesen man har sett på Tjuvholmen har vært med tydelige politiske motiv. I 1996 bestilte byrådet en rapport fra Plan- og bygningsetaten der konsekvensene av «Havnebyen» kontra «Fjordbyen» skulle belyses. Rapportene dannet deretter grunnlaget for at Høyre brukte «Fjordbyen Oslo» som valgkampsak til kommunevalget i 1999. Høyres byplanstrategi skilte seg vesentlig fra det veivalget Arbeiderpartiet tok, der Arbeiderpartiets visjoner i langt større grad var et kompromiss mellom byens interesser og Havnevesenet som benyttet arealene.

Havnevesenet motsatte seg de endringene Fjordbyen la opp til, og hadde et ønske om å fortsette den driften de hadde på arealene. Men innså etter hvert at arealene ikke var optimale med tanke på effektivitet og logistikk, samtidig som mulighetene for å videreutvikle de til havneformål var nærmest fraværende, da kommunen seg en annen utnyttelse av arealene. Det ble av den grunn besluttet at de ville selge arealene, med det mål å kunne benytte salgsgevinsten til å realisere en ny havn, som i større grad var dimensjonert til formålet.

Fjordbyplanen ble vedtatt i bystyret i januar 2000, og med det skulle havneområdene sentralt i Oslo transformeres til en del av byen. Vedtaket forutsatte at havnevirkksomheten ble relokalisert, selv om det var uvisst hvor denne skulle plasseres. Fjordbyvedtaket var støttet både hos Plan- og bygningsetaten, og hadde oppslutning blant befolkningen ellers. Fjordbyplanen ble fulgt opp av Oslo bystyre i 2001, og her ble arealene på Tjuvholmen sagt å være det mest sentrale symbolet for fjordbyen. Havnevesenet hadde ikke mulighet å fristille arealene og flytte sin virksomhet uten at inntektene ved et eventuelt salg tilfalt havnekassen. Det ble 17. september, 2001 opplyst fra byrådsavdelingen for miljø og samferdsel, at havnevesenet ville få inntektene av salget. Det neste steget i prosessen ble da å invitere til en konkurranse, der Plan- og bygningsetaten og Havnevesenet inviterte et bredt fagmiljø til konkurranse, for å utforme en totalløsning for arealene.

6.2.4 Konkurransen om Tjuvholmen

For at Havnevesenet skulle kunne selge eiendommen, var de avhengige av å få inntektene, slik at de kunne brukes til en reetablering av havn et annet sted. I september 2001 ble det konkludert fra

byrådsavdelingen for miljø og samferdsel, at eventuelle inntekter ved salg av arealene på Tjuvholmen skulle tilfalle havnekassen, og at Havnevesenet selv skulle stå for salget.

Salget ble organisert gjennom en tilbyderkonkurranse, der både den fysiske utformingen på arealene, og prisen de var villige til å betale ble konkurranseutsatt. En sentral del av konkurransen var å «gi tilbake» til byen ved det konseptet man valgte. Der forslagene måtte ta hensyn til, og legge til rette for at det ville bli arealer som bidro til byen som en helhet i tillegg. For å avgjøre hvilket av forslagene som skulle bli anbefalt til bystyret, ble det satt sammen en fagjury.

Konkurransen var åpen, noe som førte med seg at den fikk en bred eksponering i fagmiljøer, men også blant byens befolkning, og da utstillingen stengte, i utgangen av septembe 2002 hadde rundt 8000 vært innom å avgitt sin stemme (Oslo kommune 2011). At man valgte denne typen av konkurranse skapte trolig en stor åpenhet om de pågående prosessene, og vanskeliggjorde forsøk på lobbyvirksomhet, men det begrenset også mulighetene for medvirkning til planene fra lokalbefolkning, sektormyndigheter og andre berørte.

Havnevesenet var som nevnt avhengige av å selge arealene til en god pris for å kunne gjennomføre flyttingen. Videre var man avhengige av at de aktørene som deltok i konkurransen faktisk hadde gjennomføringsevne og finansieringsevnen for å gjennomføre prosjektet. For Havnevesenet var det helt sentralt å opprettholde fremdriften i flytteplanene, dette la føringer for hvordan konkurransen kunne gjennomføres. At Havnevesenet hadde en stram tidsfrist betydde at man ikke hadde anledning til å gjennomføre en konkurranse der arealene ble regulert før eller samtidig som salgsprosessen foregikk. Å gjennomføre salget gjennom en budkonkurranse, der det ble solgt «uregulert» og med bakgrunn i konseptet til tilbyder ble derfor løsningen.

Med bagrunn i de kvalitetene man ønsket at Tjuvholmen skulle inneha, ble forslagene igjennomgått av fagjuryen, som til slutt gav sine anbefalinger. Anbefalingene ble fulgt av en rekke punkt, man mente måtte arbeides videre med, dette var typisk å øke tilgjengeligheten på arealene, motvirke privatisering av arealene, sikre utleieboliger, etablere stiftelser for å ivareta attraksjonene, med mer.

Etter at det valgte prosjektet var bearbeidet, skulle plan- og bygningsetaten i samarbeid med vinnerprosjektet utarbeide en omregulering, som igjen skulle behandles på ordinær måte i bystyret. Om reguleringsforslaget ble behandlet på «ordinær» måte, utover den rent formelle beslutningsprosessen kan diskuteres. Utfallet i reguleringssaken var langt på vei gitt, og man kan tenke seg at det var nærmest utenkelig at reguleringen, som et resultat av en folkeavstemning og anbefalingene fra en jury ikke skulle bli vedtatt. Dette medfører også at innspill, også velbegrunnede innspill er i fare for å bli avskåret.

6.2.5 Konkurransens betydning for reguleringsprosessen

Med tanke på hvordan konkurransen ble gjennomført, og hvilke avklaringer som måtte finne sted før utviklere var komfortable med reguleringsrisikoen, er det klart at det har vært klare politiske retningslinjer for hva resultatet i reguleringsprosessen måtte bli. Det er liten tvil om at dersom utvikleren som ervervet arealet gjennom konkurransen måtte forholde seg til risiko på normal måte for et tilsvarende areal uregulert/ regulert areal, ville ikke kjøpesummen bli som den var.

Tilbyderkonkurransen, og det konseptvalget som ble vedtatt av bystyret, var langt på vei fasiten på hvordan de overordnede grepene, utforming og utnyttelse ville bli også i den påfølgende reguleringen.

Å gjennomføre salget på denne måten avskjærte i stor grad mulighetene for å regulere igjennom prosessene i Plan- og bygningsloven med tanke på medvirkning fra intressenter og berørte. På grunn av at arealene ikke gikk igjennom den lovbestemte prosessen måtte allmennhetens interesser ivaretas på en annen måte. Dette ble gjort gjennom å avholde en «folkeavstemming» kombinert med en faglig jury, som gikk igjennom forslagene og gav sin anbefaling. Måten denne konkurransen ble utført på, og de føringene den gav, både med tanke på konkurransen, og de betingelsene kjøper ervervet arealene til, førte til at arealene på mange måter allerede var «regulert» der den formelle reguleringsprosessen etter loven ble en formalitet. Med en formalitet menes at det ikke lenger var noen reelle påvirkningsmuligheter på de tunge veivalgene som var tatt, og at man allerede visste, til en viss grad, hvordan reguleringsplanen ville se ut. I realiteten var reguleringsprosessen, slik man kjenner den fra loven erstattet med forhandlingene, og konseptvalget som ble foretatt på kommunalt og politisk nivå. Dette er langt på vei en prosess som ikke er åpen og tilgjengelig for allmennheten.

Kjøpsavtalen er videre regulert etter hvor mye kvadratmeter utvikler får bygge, der en gitt +/- av regulert antall kvadratmeter kan utløse en reforhandling av kontrakten. Og en nedre grense, der et regulert areal som resulterer i en salgsspris på mindre enn 400 mnok gir Havnevesenet rett til å heve avtalen. Videre er det ihensyntatt i avtalen at om makroøkonomiske forhold tilsier at man ikke oppnår den salgssprisen på arealene man trenger vil dette utløse en mulighet til å utsette utbyggingen i opp til 6 år.

Videre er det i kontrakten tatt med bestemmelser om krav om opparbeidelse av infrastruktur, der krav om opparbeidelse av infrastruktur utenfor kjøpsområdet skal gå til fradrag av kjøpesummen. Og videre at kostnader i tilknytning til sosial infrastruktur også skal gå til fradrag fra kjøpesummen.

6.2.6 Aktørene

En forutsetning for å være kvalifisert til konkurransen var å ha en finansieringsevne på 500 millioner kroner. Å innføre dette kravet var et strategisk valg, da modellen man la opp til, ikke tillot at utbyggingen skjedde etappevis, og at den samme tilbyderen måtte stå for alt fra prosjektering, til infrastrukturkostnader. Å innføre kravet til finansieringsevne resulterte i at det ble levert ni forslag fra ulike utviklere. Av disse ble to valgt ut til å gå videre i prosessen, der Linstow var den ene og Apelin Ramm/Selvaag den andre.

Begge aktuelle tomtekjøperene ville organisere utbyggingen igjennom et single-purpose selskap, et selskap der dets formål er utelukkende å planlegge, bygge og selge prosjektet. Uavhengig av hvilken selskapsform man benyttet, var kravet om å tilføre selskaper 500 millioner i egenkapital gjeldende

6.2.7 Risiko

Risikofaktorene utvikler blir beheftet med i prosjektet på Tjuvholmen er svært kompleks betraktning, og jeg vil begrense mine betraktninger til å gjelde reguleringsrisikoen. Det er ikke tvil om at markedsrisikoen, til dels finansieringsrisikoen og prosjektrisikoen på Tjuvholmen er høy. Deler av risikoen blir begrenset av at utvikler langt på vei har anledning å gjennomføre analyser og kalkyler på grunnlag av konseptvalget, og de kunne velge løsninger basert på egne produksjonsmåter, med en relativ sikkerhet om at det ville være resultatet, også etter området var regulert. Reguleringsrisikoen i prosjektet er langt på vei avklart igjennom konkurransen, der konseptvalget som ble gjort på mange måter var en slags forhåndsgodkjenning av prosjektet.

6.2.8 Kommunen i prosjektet

På Tjuvholmen har ikke kommunen opptrådt som reguleringsmyndighet i tradisjonell forstand. Her har grunnlaget for utviklingen blitt lagt i stor grad uten at kommunen har vært innblandet. Den innblandingen kommunen har hatt i tidligfasen av prosjektet har kunnet sammenlignes med en konsulentrolle, der de har gitt sine anbefalinger. En vesentlig betraktning her, er at utviklingen på arealene var i tråd med de overordnede planene, slik at kommunen reelt sett har hatt innvirkning på hvordan arealene skulle utvikles med bakgrunn i at det var åpnet for byutvikling på arealene, men dette var ikke på det nivået der man kunne diktere plassering, materialvalg, innhold og utforming, utover det man kunne legge til rette for gjennom påvirkning av utformingen av

konkurransesgrunnlaget. Å avholde en folkeavstemning for å gjennomføre byutvikling er utvilsomt en effektiv og tidsparende måte å gjennomføre en utvikling, men det kan stilles spørsmålstegn ved mulighetene for medvirkning.

6.2.9 Betragtninger

Det er liten tvil om at Tjuvholmen, på tross av at prosessen har vært utradisjonell, er et resultat som er i overensstemmelse med de politiske og kommunale mål, både med tanke på transfosmasjon av industriarealer i den tette byen og med tanke på de overordnede føringene som var lagt for området på et tidlig tidspunkt. På tross av at utviklingen langt på vei er i tråd med de overordnede føringene i området, har kommunen ikke hatt anledning til å utforme arealene etter en prosess, slik den er regulert i loven. Både med tanke på medvirkning, eller som fagmyndigheten i slike spørsmål.

På Tjuvholmen var økonomiske motiver førende i utformingen av arealene. Eiendommen ble solgt til en høy pris, og var kostbar å bebygge med bakgrunn i arealenes forhistorie og graden av tilrettelegging av byrom, dette gjenspeiler seg i kvadratmeterprisene på salgbart areal, slik vi ser det nå. Videre var det de økonomiske motivene som muliggjorde salget. En sentral forutsetning med det som ble foreslått på Tjuvholmen, og det som var lagt til grunn gjennom konkurransen var at tiltakene skulle være økonomisk gjennomførbare, og utbygger var forpliktet til å realisere de. Å ha en konkurranse der dette er en forutsetning, vil langt på vei sikre gjennomførbarheten i prosjektet, og at det som blir foreslått kan gjennomføres i løpet av en kortere tidsperiode.

Selv om prosessene som foregikk på Tjuvholmen er på sett og vis motsetningen av en prosess som er kontrollert og koordinert av kommunen, har man fått et lignende resultat med tanke på forutsigbarheten og fremdriften i utviklingen. Selv om denne prosessen er resultatet av et salg fra Havnevesenet, der noe av betalingen av eiendommen var å sette krav om at bebyggelsen skulle inneha visse kvaliteter som kom byen til gode. Selv om disse prosessene er forskjellige ser man at et fellestrekk er at man har et fundament og rammeverk for utviklingen, der det man ønsker å oppnå, er resultatet av prosesser som har foregått til dels på siden av de etablerte lovbestemte kanalene som følger av plan- og bygningsloven.

Del III

7. Drøfting og konklusjon

Eiendomsutvikling er en kompleks og innfløkt øvelse der man må forholde seg til skiftende forutsetninger og ett kompleks sett med hensyn som må vurderes og store investeringer som blir gjort. Dette gjelder både med tanke på risikofaktorer i et økonomisk perspektiv, men også med tanke på møtet mellom en rekke interesser og flere sett lovverk og forskrifter. Å inneha en komplett oversikt over hvilke risikofaktorer man må håndtere, og videre hvordan de kan slå ut er vanskelig, men det er like fullt en sentral del av arbeidet med å legge til rette for forutberegnelighet i eiendomsutviklingsprosessene og redusere risiko.

7.1 Dialog i tidligfase

Å erverve uregulert eiendom er som skrevet tidligere beheftet med langt større risiko enn regulert eiendom. Ved et kjøp av uregulerte arealer vil man som utvikler ha en langt lengre vei å gå før man eventuelt kan realisere verdiene i eiendommen gjennom en utbygging. Fra utviklers standpunkt er det viktig å få avklart premisene for utviklingen av området, og det vil i disse tilfellene være helt sentralt å få en eller annen form for tilbakemelding fra forvaltningen angående hva som er påregnelig å få godkjent på arealene. Ofte vil premisene for en kommende utvikling være gitt i det overordnede planverket, som kommuneplaner og kommunedelplaner, da dette er et dokument som både kommunepolitikere og kommuneadministrasjonen føler seg bundet av (Falleth 2008), men i mange tilfeller vil man være i en situasjon der man ønsker å utnytte arealene til noe som kommer på siden av overordnede planverk, der de er utdaterte, eller områdene er avsatt til andre arealkategorier. I disse tilfellene har utvikler et behov for å få avklaringer og av det en slags sikkerhet for den kommende investeringen før det blir lagt for mye innsats i arbeidet med eiendommen. En av problemstillingene i oppgaven omhandlet akkurat dette og lyder som følger:

1. «Hvordan kan man gjennom medvirkning og dialog i tidligfase redusere reguleringsrisiko, og bidra til økt forutsigbarhet.»

Jeg mener at å ta sikte på å initiere til dialog mellom initiativtaker og beslutningsorganene er en helt sentral, og en svært viktig arbeidsoppgave for å legge til rette for en økt grad av forutsigbarhet i tidligfase av større utviklingsprosjekter. Man må anta at å oppnå god dialog mellom aktørene er et ønske og mål både fra utviklere og fra kommunen, da spesielt når det må reguleres eller underliggende plan må endres.

Å ha en faglig kontakt med beslutningstagere og personer med påvirkningskraft hos beslutningstagerne er en viktig bidragsyter til en forutsigbar utviklingsprosess, å få muligheter til å befeste prosjektet hos sentrale aktører i kommunen og i det politiske miljøet er en sentral del av målsetningen med dialog i tidligfase. Å «befeste» blir gjort ved å selge det inn til beslutningstagere i kommunen, politikere med påvirkningskraft eller sentrale personer i vedtaksmyndighetene med et mål om å skape en positiv holdning til det foreslåtte, og samtidig bidra til at tungtveiende premisser blir lagt og «veivalget» er tatt. Fremgangsmåtene man benytter for å oppnå kontakt og positivitet varierer, men som utvikler burde man forsøke å «selge inn» prosjektet gjennom flere kanaler. Flere av disse arenaene for å utøve med- og påvirkning kan bære preg av å være lobbyvirksomhet rettet mot det politiske miljøet, eller ved direkte kontakt med saksbehandlere og ledere i kommunen, men man kan også skape positivitet og bidra til økt forutsigbarhet gjennom andre kanaler. Bruken av anerkjente arkitekter og fagfolk med tyngde, kan også være med på å skape en følelse blant beslutningstagere om at det er et gjennomarbeidet og godt prosjekt, som igjen kan være en bidragsyter til at planene møter mindre motbør i saksbehandlingen, samtidig som det kan skape en enklere tilgang til beslutningstagere og ha anledning til å flagge sine standpunkt i faglige fora. Et eksempel på bruken av anerkjente arkitekter for å skape engasjement og faglig tyngde er caset på Tjuvholmen, der begge aktørene i konkurransen var representert ved store og anerkjente arkitektkontor. Media er også en faktor man må ihensynta i tidligfaseutvikling, at politikere, faginstanser og befolkningen generelt kan bli påvirket, både i negativ og positiv retning av mediaomtale er et faktum. Om et prosjekt får et negativt omdømme i media, vil dette ha betydning for mulighetene, og det vil utvilsomt ikke være en bidragsyter til å få planene vedtatt.

Dialogen mellom aktører og myndigheter foregår på i tidligfase, det er da man har anledning til å utøve påvirkning og følgelig befeste prosjektet hos beslutningstagere, men også fordi det er her man kan unngå prosjekter som ikke vil bli vedtatt, og å ha mulighet til å skrinlegge prosjekter som vil bli for kostnadskreven, få for lav utnyttning eller medføre et for stort investeringsbehov som følge av investeringskrav som følger av planen. Hvordan man velger å organisere «informasjonsflyten» i tidligfase vil variere, og det er vanskelig å angi en spesifikk metode som er mest effektiv. Å benytte seg av presentasjoner for beslutningstagere, påvirkning gjennom media, eller ved at man benytter seg av de andre uoffisielle kanaler man kan ha tilegnet seg gjennom nettverksbygging er vanlig. I et

mer generelt perspektiv og i de mindre sakene vil det være vanskelig å få mulighet til å ha dialog med beslutningstagere i politikken og kommunen. Hverken kommunene eller politikere vil ha anledning eller kapasitet til å være delaktige i å etablere en dialog i tidligfasen i mindre saker, eller saker uten stor interesse knyttet til seg, og i hvor stor grad det vil være mulighet for dialog i mindre prosjekter vil variere fra kommune til kommune, og fra presset i markedet og ikke minst hvor godt nettverk utvikler har. Det er tenkelig at utviklere med godt nettverk, eller med kommunikasjonsbroer inn til beslutningstagere vil kunne oppnå en tilsvarende dialog i mindre saker, men man må anta at slike saker ofte vil få en lavere prioritet.

7.2 Risiko

Å gjøre en innsats for å befestе prosjektet, og å bidra til gunstige veivalg hos beslutningstagere i tidligfase er en svært viktig forutsetning for forutberegneligheten i prosjektet, men det er en rekke andre usikkerhetsmomenter som spiller inn på prosjektet og i dets forutsigbarhet. Risiko i et mer generelt perspektiv kan få stor betydning for saksgangen, og det er viktig at man som prosjekteier håndterer også disse på en god måte. En delproblemstilling var:

2. «Hvilke risikofaktorer må en eiendomsutvikler forholde seg til, og hvordan kan man håndtere disse»

I utviklingsprosessen står utvikler overfor en rekke potensielle usikkerhetsmomenter. Felles for alle er at det må gjøres et arbeid for å håndtere de. Det kan bestå i å avdekke risiko, håndtere risiko, eller begrense konsekvensene av at et av risikomomentene slår ut i prosjektet. For å få forutsigbarhet i planprosessene, og de påfølgende utbyggingene er det helt sentralt at utvikler er klar over de ulike typene av risiko, og at de er ihensyntatt i arbeidet med prosjektet. Det er som nevnt tidligere i oppgaven en rekke ulike risikomomenter i knyttet til de ulike delene av prosessen, der flere av risikomomentene kan begrenses og håndteres ved å gjøre grundig forarbeid og undersøkelser, samt å være bevisst på markedet man er en del av, og utformingen av, og forbeholdene man tar i kontraktene man inngår. Hvordan risikohåndteringen blir gjort i praksis varierer, men vanlige metoder er å gjøre forundersøkelser, både gjennom studier av dokumentasjon og historie på eiendommen og nærområdet, men også, og kanskje mer sentralt gjennom konkrete undersøkelser på eiendommen. Relevant informasjon for utvikleren å sette seg inn i kan være offentlig tilgjengelig dokumentasjon, som de plandokumentene som gjelder for arealene, og om det er foreslått tiltak på tomten tidligere og eventuelt hvorfor dette ble skrinlagt. Videre er det sentralt å sette seg inn

rettighetsstrukturen på tomten, både med tanke på eiendomsgrenser, heftelser, grunnforhold og eventuell historikk som tilsier at det kan være forurensing på eiendommen. Arbeidet med å kartlegge grunn- og forurensingsforhold på eiendommen er ofte omfattende, og vil i mange tilfeller kreve fagkunnskap om de ulike fagfeltene, av den grunn vil det i mange tilfeller være sentralt å innhente ekstern kompetanse for å kunne gjennomføre tilstrekkelige forundersøkelser.

Et eksempel på håndtering av kjente og ukjente risikomomenter er kontraktene som ligger til grunn for transaksjonen. Å bruke tid på å inngå gjennomtenkte kontrakter som ihensyntar de ulike risikofaktorene er også en vesentlig del av arbeidet med å håndtere risiko. Å benytte opsjoner og betingede kjøpsavtaler er også en bidragsyter til en vesentlig redusert risiko, spesielt med tanke på at man da man for eksempel kan bli gitt anledning til å avvente utbetaling av kjøpesum til premissene for utviklingen i større grad er gitt, eller at sentrale premisser for prosjektet er avklart.

I drøftingen av risiko, og dens betydning, kommer man ikke utenom reguleringsrisikoen. Den er den mest tungtveiende og betydningsfulle usikkerhetsmomentet i tidligfasen av eiendomsutvikling, og hvordan man håndterer denne vil ha avgjørende betydning for forutberegneligheten i prosjektet. En ytterligere presisering i forhold til reguleringsrisikoen er skjønnsutøvelse i saksbehandlingen. Det har blitt hevdet at saksbehandlingen i det kommunale kan variere fra til person til person, og at å få «feil» saksbehandler i kommunen kan få konsekvenser for et ellers godt prosjekt. Det er innført «sikkerhetsventiler» i kommunen for å fange opp den iboende usikkerheten i skjønnsutøvelse, men selv om man har organer og rutiner for å fange opp, og samkjøre skjønnsutøvelsen, er det ingen garanti for at utfallet av skjønnnet er forutsigbart.

3. «Hvordan blir medvirkning i tidligfase benyttet, og hvordan påvirker dette den påfølgende planprosessen.»

Å kombinere det ordinære planarbeidet med aktiviteter som skaper engasjement vil være en god måte å bidra til økte muligheter for at plangrepene blir gjennomført. Dette kan være konkurranser, som bidrar til å øke synligheten til prosjekter, der man for eksempel har en åpen arkitektkonkurranse for å synliggjøre muligheter og gi intressenter mulighet til å "bidra" i beslutningsprosessen.

En nøkkelfaktor for å sikre forutsigbarhet i prosessene vil i mange tilfeller være å skape engasjement for prosjektet, både politisk og kommunalt. Ved å inkludere sentrale politiske beslutningstagere på et tidlig tidspunkt vil man kunne bidra til en mer forutsigbar prosess. Videre kan et slik engasjement og politisk velvilje kan og vil ha en betydelig påvirkning på kommunens videre behandling av forslaget. Gjennom litteratur- og casestudiene ble det tydelig at om man ønsker forutsigbarhet i prosjektene

må man befeste de hos sentrale beslutningstagere på et tidlig tidspunkt. Og for å kunne gjøre dette er å ta initiativ til, og bli gitt anledning til å ha møter med beslutningstagerene sentralt. Hvordan dette blir gjort vil variere fra sak til sak, men felles for dem alle er ønsket om å selge inn prosjektet. Som man ser, både på Ensjø og Tjuvholmen, var prosjektene befestet hos beslutningstagerene før de ble underlagt behandling etter plan- og bygningsloven.

Det er vanskelig å anslå i hvor stor grad det som foregår i prosessene mellom kommunen og forslagsstiller binder det politiske beslutningsorganet, men man må anta at når politikerene får et planforslag til behandling, der det er knyttet sterke forente politiske interesser til at det skal bli gjennomført «må» det på mange måter bli vedtatt. Også når det er inngått utbyggingsavtaler, og kommunen og forslagsstiller har hatt en god dialog, der prosjektet langt på vei er en realitet, må man anta dette får enda mer betydning.

I mindre omfattende prosjekter vil man også måtte forholde seg til reguleringsrisikoen, og den uforutsigbarheten den kan føre med seg. For å legge til rette for forutsigbarhet, er det helt sentralt å vite hva som er påregnelig i de ulike delene av kommunen. Her spiller det overordnede dokumentene, og overordnede planene en viktig rolle. Å drive eiendomsutvikling i alle typer omfang krever at man er på «bølgelengde» med det som kommunens fagmyndighet kan anbefale, og det politikerene er villige til å vedta. Å være på bølgelengde innebærer å holde seg til de rammene som er lagt til grunn for den fremtidige byutviklingen i kommune- og kommunedelplaner, statlige- og kommunale retningslinjer og gjøre en innsats på å avdekke og imøtekomme eventuelle motstridende interesser fra naboer, sektormyndigheter og interesseorganisasjoner. Dette, i tillegg til den politiske sammensetningen i kommunen vil ha innvirkning. Man kan tenke seg at ulike sammensetninger i vedtaksorganer, vil kunne gi forskjellige utslag i hva som er påregnelig å få vedtatt. Eksempler på dette er utviklingen på Tjuvholmen, en utvikling som kunne fått et annet utfall med et bystyre som var mer venstreorientert.

7.3 Til slutt

Det er i plan- og bygningloven lagt opp til at planprosessene skal være demokratiske og åpne. Et gjennomgående fenomen er at den kontakten som har foregått mellom aktørene er i langt større grad beskrevet og dokumentert i den lovregulerte delen av prosessen, men i langt mindre grad i tidligfasen. At det i flere tilfeller er i denne fasen rammene blir lagt, samtidig som det er den minst transparente delen av prosessen kan være motstridende med hensikten om åpenhet og transparens som følger av loven. I den lovregulerte fasen er ofte meninger og innspill godt dokumentert og man

kan derfor vite hvem som vil hva, og hvilke faktum og behov som er lagt til grunn for det resultatet man sitter igjen med til slutt. Å vite hvem som har fått gjennomslag for sine synspunkt er sentralt i forståelsen av resultatet av planprosessen.

Med bakgrunn i dette burde man ha en målsetning om å forsøke å formalisere de prosessene som foregår før planinitiativet blir innsendt. Siden store deler av «programmet» i private planer allerede er utarbeidet og til en viss grad fastlåst allerede da. I perioden mellom oppstart hos initiativtager og kontakt med kommunen har man en periode der partene i mange tilfeller ikke vet hvor man har hverandre. Og et fora der initiativtagere kan luften ideer og få konkrete tilbakemeldinger fra kommunen angående planens muligheter vil kunne være arbeids og kostnadsbesparende. Dette er potensielt nyttig for begge parter, da kommunen vil kunne komme med sine innspill langt tidligere og i et stadie da sjansene for å få gjennomslag for nye ideer og tilnæringsmetoder er langt større. Denne metoden har med hell blitt benyttet i ett av casene jeg har studert, og bør også implementeres i mindre omfattende planforslag. I denne delen av prosessen er kommunen tradisjonelt sett lite direkte innblandet. Initiativtagere forholder seg hovedsakelig til kommunens ønsker gjennom de underliggende planene og føringene. Å legge til grunn overordnede føringer i for de valgene man tar vil ofte være en forutsetning for å få gjennomslag for ideene, men det betyr nok ikke i alle tilfeller at dette er den eneste mulige måten og gjøre det på. Ved å ha en tettere dialog på et tidligere tidspunkt vil man kanskje kunne avdekke felles interesser og felles mål, fremfor å utelukkende forholde seg til planer og mål, som både kan være svært generelle og lite steds- og situasjonstilpasset.

8. Etterord

Arbeidet med oppgaven har vært krevende og utfordrende. Men når den nærmer seg slutten, er hovedintrykket at det har vært en svært lærerik periode, både med tanke på å prioritere tidsbruk, men også lærerikt i form av å sette seg grundig inn i problemstillinger jeg synes er svært spennende.

Jeg ser når oppgaven har begynt å nærme seg slutten at problemstillingen burde være ytterligere spisset, da oppgaven har blitt i overkant generell. Om jeg hadde hatt mulighet til å omprioritere på tids- og ressursbruk ville jeg strukturert oppgaven annerledes, der intervjuer hadde fått en mer sentral rolle. Videre skulle jeg ønske jeg hadde gjort en ytterligere innsats for å få intervjuet politikere, kommunalt ansatte og utbyggere mer inngående om hvilken form for dialog som foregår i eiendomsutvilings tidligfase. Dette både med tanke på i hvilke fora påvirkning skjer, og mer konkret, hva den resulterer i. Om jeg skulle anbefale et tema for senere oppgaver, måtte det bli dette.

Referanser

Børrud, E (2005). *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Doktorgradsavhandling. Arkitekt og designhøyskolen i Oslo, institutt for urbanisme og landskap.

Falleth, E.I. Hanssen, G.S. Saglie, I.L. (2008). *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. Rapport, NIBR.

Forskrift om begrensning av forurensing. (2004). Tilgjengelig fra: <http://www.lovdata.no/for/sf/md/td-20040601-0931-003.html> (Lest 23.06.2012)

Jensen, R.H (2009). Forhandling med planmyndighet. I: Røsnes, A.E & Kristoffersen, Ø.R (Red) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, s. 96 – 107. Oslo, Senter for eiendomsfag.

Joys, Christian (2010). *Byforming 2010*. (Sett 08.09.2012) Hentet fra: [http://www.tekna.no/ikbViewer/Content/787800/\(08\)%20Christian%20Joys.pdf](http://www.tekna.no/ikbViewer/Content/787800/(08)%20Christian%20Joys.pdf)

Nordahl, B, Barlindhaug, R. Havnen, E. Nørve, S. Skogstad, A.A (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?*

Nordahl, B, Barlindhaug, R. Havnen, E. Nørve, S. Skogstad, A.A (2011b). *Utbyggerstyrt byutvikling?* 77 s.

Nordahl, B. Barlindhaug, R. Ruud, M.E. (2008). *Markedsbasert utbyggingspolitikk – Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Samarbeidsrapport, NIBR/SINTEF/BYGGFORSK/NOVA 2007.

Nordahl, B. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Nordahl, B. (2006). *Deciding on development: collaboration between markets and local governments*: Doktorgradsavhandling. Trondheim: NTNU, Fakultet for arkitektur og billedkunst

Oland, O. (2010) *Eiendomsutvikling i tidlig fase og prosjektutviklerens utfordringer og problemer*. Ås: UMB, Institutt for landskapsplanlegging.

Oslo Kommune. (2011). *Informasjonsmøte for Tyngdepunktet*. Oslo. Eiendoms- og byfornyelsesetaten. (Sett 20.10.2012) Hentet fra: [http://www.prosjekt-ensjobyen.oslo.kommune.no/getfile.php/Ensjobyen%20\(PES\)/Internett%20\(PES\)/Dokumenter/EBY%20tyngdepunktet%20-%20informasjonsmøte%20mai%202011.pdf](http://www.prosjekt-ensjobyen.oslo.kommune.no/getfile.php/Ensjobyen%20(PES)/Internett%20(PES)/Dokumenter/EBY%20tyngdepunktet%20-%20informasjonsmøte%20mai%202011.pdf)

Oslo Kommune. (2008). *Fjordbyplanen, Prinsipper for utvikling av helheten i Fjordbyen og for delområder*. Oslo. Plan- og bygningsetaten.

Oslo kommune. (2002). Forslag til planleggingsprogram for Ensjø. Oslo. Plan- og bygningssetaten. (Sett 18.10.2012) Hentet fra: <http://www.prosjekt-ensjobyen.oslo.kommune.no/planleggingsprogram/>

Plan- og bygningsloven av 2008. Tilgjengelig fra: <http://www.lovdatab.no/all/nl-20080627-071.html> (Lest 23.06.2012)

Regjeringen. (2012) *Planveileder, kommuneplanens arealdel*. 6-12 s Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/pages/37605189/veileder_kommuneplanens_arealdel_25april.pdf (Sett 12.09.2012)

Regjeringen. (2012) *Planveileder, detaljregulering*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-12-reguleringsplan/-12-3-detaljregulering.html?id=556813> (Sett 12.09.2012)

Regjeringen. (2012b) *Planveileder, områderegulering*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2011/reguleringsplanveileder/2-plantypene/26-omraderegulering.html?id=622379> (Sett 10.09.2012).

Regjeringen (2009). *Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov – og nytt i forbindelse med iverksetting av loven*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-.html?id=554282>

Røsnes, A.E & Kristoffersen Ø.R (2009b) Introduksjon: I: Røsnes A.E & Kristoffersen Ø.R (red.) *Eiendomsutvikling i tidlig fase*, 228 s. Oslo: Senter for Eiendomsfag.

Schmidt, L. Guttu, J. Knudtzon, L. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*. Rapport, NIBR.

Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget. 224 s.