

# Forskjeller i kommunal saksbehandling av reguleringsforslag.

Differences in processing of municipal  
zoning.

Sondre Lundhaug

## Forord

Jeg har de to siste årene studert master i Eiendomsutvikling ved Universitetet for Miljø og Biovitenskap. Jeg har også studert Økonomi og Administrasjon ved Handelshøyskolen BI. Denne masteroppgaven representerer avslutningen av kurset Eiendomsutvikling. Oppgaven går i vårsemesteret 2013 og skal representere 30 studiepoeng.

Oppgaven omhandler eiendomsutvikling da den skal vise noe av det jeg har lært i løpet av kursert. Jeg har valgt å se bort i fra økonomi beregninger i oppgaven, da jeg heller ønsker å lære noe nytt enn å ta den enklere veien med å ta noe jeg kan fra før av.

Jeg har hele tiden vært interessert i samarbeidet mellom det offentlig og det private. I tillegg til hvordan disse jobber sammen. Hva er forskjellene mellom partene? Hvordan kan det oppstå forskjeller og hvorfor kan det oppstå problemer? Således ble valget av masteroppgave enkelt.

Jeg vil også rette en stor takk til veileder min Berit Nordahl for å ha vist stor interesse for oppgaven og gitt mange gode og raske tilbakemeldinger. I tillegg vil jeg rekke en takk til alle som lot seg intervju og eiendomsutvikleren som var så hjelpsom med å overlate informasjon om de forskjellige prosjektene til meg. Uten disse personene ville ikke oppgaven blitt så god som den har blitt i dag.

---

Sondre Lundhaug

Ås, 15. mai 2013

## Sammendrag

Oppgaven handler om hvordan kommuner behandler private reguleringsforslag forskjellig fra kommune til kommune. Hva disse forskjellene kan være og hvorfor de oppstår. Dette for å forklare hvorfor det er så viktig for en eiendomsutvikler å ha et størst mulig kunnskapsnivå om område man skal utvikle eiendom i.

Oppgaven prøver med andre ord og forklare utsagnet til eiendomsutviklere at en kommune kan være vanskeligere enn en annen kommune med hensyn på å få vedtatt en reguleringsplan både når det gjelder tidsaspektet og vanskelighetsgraden for eiendomsutvikleren.

Oppgaven tar også for seg når man trenger en reguleringsplan, hvordan man går frem for å lage den og hvem som vedtar hva. Den har også med hvordan man skal forhandle partene i mellom og hvor forskjellene i behandlingen kan oppstå selv om de forskjellige kommunene er underlagt samme type regelverk. Også hvordan kommunene tenker og hvordan en eiendomsutvikler tenker, samfunnsnytte kontra bedrifts overskudd.

Oppgaven er løst ved hjelp av teori, casestudie og dybdeintervjuer. Casestudiene består av to prosjekter, et som heter Thorstadsbakken og ligger i Øvre Eiker kommune, og et som heter Kilen Handlingspark og ligger i Tønsberg kommune. Intervjuobjektene er i henholdsvis de som har jobbet med prosjektene fra eiendomsutviklerens side og saksbehandleren i Øvre Eiker kommune samt saksbehandleren i Tønsberg kommune.

Jeg har kommet frem til mange ulike punkter man kan få en forskjell på. Dette har både med det kommunale selvstyret og mellommenneskelig forhold. Jeg har også funnet ut at eiendomsutvikleren selv kan lage forskjeller og hvordan han går frem kan ha mye å si for saksbehandlingen, spesielt med hensyn til tid. Føler for eksempel en saksbehandler seg overkjørt av en eiendomsutvikler har de mange forskjellige virkemidler for å drene en prosess.

Dette vil si at det er mange forhold som gjør at man ikke kan ta med seg alt man lærte fra forrige regulering over i en ny kommune. Noe er likt, noe er forskjellig.

## Summary

This paper is about how communities' treat private zoning different from municipality to municipality. What these differences might be and why they occur. This is to explain why it is so important for a real estate developer to have a maximum level of knowledge about the area he or she wants to develop property in.

This task is trying to explain that statement to property developers that a municipality may be more difficult than another municipality with respect to obtaining approval of a development plan in terms of the time frame and the difficulty for a real estate developer.

The thesis discusses when you need a plan, how to go about making a plan and who decides what. It also includes how to negotiate and how differences can occur even if you are subject to the same type of legislation. But it also addresses social benefit vs. corporate profits.

The task is solved by means of theory, case studies and in-depth interviews. Case studies are two cases, one called Thorstadbakken located in Øvre Eiker municipality and Kilen Handelspark is located in Tønsberg municipality, both in Norway. Interviewees are respectively the one who has worked on projects from the property developer's side and officer in Øvre Eiker and the officer in Tønsberg.

I have arrived at different points you can get a difference in the treatment. This has both municipal autonomy and interpersonal relationships. I also found out the real estate developer himself and how he goes forward can have a big impact on proceedings, particularly with respect to time. Feel a case officer run over by a property developer has many different instruments to drain a process.

This means that there are many conditions that one cannot bring everything you learned from the previous project into a new municipality. Some are similar, some are different.

## Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Problemstilling	8
1.2.1 Hypotese	9
1.2.2 Avgrensing av oppgaven	9
<b>2 Metode</b>	<b>10</b>
2.1 Teorigrunnlag	10
2.2 Empirisk undersøkelse	10
2.3 Valg av metode	10
2.4 Utvelgelse av prosjekter	12
2.5 Datagrunnlag	13
<b>3 Teori</b>	<b>14</b>
3.1 Definisjoner	14
3.2 Eiendomsutvikling i tidlig fase	15
3.3 Institusjonelle forutsetninger	18
3.3.1 <i>Samfunnsnytte versus økonomisk utbytte</i>	18
3.3.2 <i>Plansystemet</i>	18
3.3.3 <i>Organisasjoner i kommunene som er viktig for en eiendomsutvikler</i>	20
3.3.4 <i>Når kreves en reguleringsplan?</i>	21
3.3.5 <i>Hvordan utarbeider man en reguleringsplan?</i>	21
3.3.6 <i>Reguleringsplan</i>	24
3.3.7 <i>Politisk kontakt</i>	25
3.4 Forhandling	27
3.4.1 <i>Perspektiver på forhandling</i>	27
3.4.2 <i>Forhandling om regulering</i>	29
3.4.3 <i>Interesseanalyse</i>	30
3.5 Konkurransen og samarbeid mellom kommune og utvikler	31
3.6 Fordeling og integrasjonsdimensjoner	31
3.7 Prosedurale bestemmelser og lovens innrettinger som kommunene har stor innvirkning på	33
3.8 Reguleringsrisiko	34
3.9 Utbyggingsavtale	36
3.10 Kostnader ved regulering for en utvikler	37
3.11 Priser for tomter avhengig av regulering	38
3.11.1 <i>Mer om offentlige gebyrer</i>	38
<b>4 Empiri og analyse</b>	<b>40</b>
4.1 Om Profier AS	40
4.2 Øvre Eiker kommune	41
4.3 Prosjekt Thorstadbakken Øvre Eiker kommune	41
4.3.1 <i>Reguleringsforslag</i>	42
4.3.2 <i>Endelig regulering Thorstadbakken</i>	44
4.3.3 <i>Hvor tror undertegnede forhandlingen om Thorstadbakken ender på figuren?</i>	45
4.3.4 <i>Hvor mener partene selv de har kommet på figuren?</i>	47
4.4 Tønsberg kommune	48
4.5 Kilen Handelspark Tønsberg kommune	48
4.5.1 <i>Foreløpig reguleringsplan for Kilen Handelspark</i>	50

4.5.2	Hvor tror undertegnede forhandlingene om Kilen ender på figuren?	52
4.5.3	Hvor mener partene selv de har kommet på figuren?	54
4.6	Hva skapte problemene i prosjektet som gjør at det blir en forskjell i forhold til andre prosjekter	55
4.7	Hvordan er gebyrer lagt opp i forskjellige kommuner?	56
4.7.1	Gebyrregulativ Øvre Eiker kommune	56
4.7.2	Gebyrregulativ Tønsberg kommune	57
4.8	Forskjeller i offentlige gebyrer	58
4.9	Har antallet planer før det private detaljeringsforslaget noe å si for forskjeller i behandlingen av reguleringsforslaget	60
4.10	Ligger forskjellene i planbehandlingen hos andre enn kommunen selv	61
4.11	Mener de to partene at det kan være forskjell i behandlingen?	61
4.12	Hvor ligger forskjellene i hvordan kommuner behandler en reguleringsplan og krever inn gebyrer for å behandle den, sett fra et utviklers perspektiv	63
<b>5</b>	<b>Avsluttende konklusjoner</b>	<b>65</b>
5.1	Konklusjon	65
5.2	Kritikk til oppgaven	66
5.3	Videre studier på samme tema	66
	Referanseliste	67
	Vedlegg	69

## Oversikt over figurer, bilder og kart

Figur 1:	Gangen i eiendomsutvikling	15
Figur 2:	Plansystemet	19
Figur 3:	Interesse analyse	30
Figur 4:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner i forhandling	31
Figur 5:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner Thorstadbakken	46
Figur 6:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner Thorstadbakken	47
Figur 7:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner Thorstadbakken	47
Figur 8:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner Kilen Handelspark	54
Figur 9:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner Kilen Handelspark	54
Figur 10:	Interesse- og integrasjonsdimensjoner Kilen Handelspark	54
Bilde 1:	Thorstadbakken 1	42
Bilde 2:	Thorstadbakken 2	42
Bilde 3:	Kilen Handelspark	52
Kart 1:	Kart over Hokksund og omegn	41
Kart 2:	Reguleringsplan Thorstadbakken	43
Kart 3:	Kart over Tønsberg	49
Kart 4:	Reguleringsplan Kilen Handelspark	50

## 1 Innledning

Jeg er en student fra Eiendomsutvikling på UMB som ønsker å bruke min masteroppgave for å finne svaret på om det finnes noe forskjell mellom kommuner i Norge med hensyn på reguleringsprosesser.

### 1.1 Bakgrunn

Utvikling av eiendom er i dag stort sett insistert av private tiltakshaver og bygget av private aktører. Samtidig er tilnærmet all bygging underlagt offentlige reguleringer, gjennom plan og bygningsloven. Rett etter andre verdenskrig tok staten ansvar og bygde store boligprosjekter som kunne gi muligheten for at flere mennesker skulle ha et sted å bo. Dette er helt ulikt til det som skjer i dag, der private eiendomsutviklere står for byggingen av nye boliger. Problemet er at etterspørsel etter boliger, spesielt i sentrale strøk, er større enn tilbudet og skylden blir lagt ofte lagt på utbyggerne. Kanskje forklaringen på dette er fordi man har endret tankesett og hva man mener er viktig. I dag er det lagt opp slik at profesjonelle utbyggere skal tjene penger på å produsere boliger og ikke store offentlige boligprosjekter der målet om å skaffe flest mulig boliger står sentralt. Statlige myndigheter har i dag gitt ansvaret til kommunene som bestemmende myndighet for hva som kan bygges og hvordan det skal se ut, og utbygger bygger med håp om profitt. Så hvem har egentlig skylden?

Kan det være at det er kommunen som er flaskehalsen i prosjektet? Eller er det andre forhold eller myndigheter som spiller boligutviklingen et puss? Vi hører stadig eiendomsutviklere som forteller om hvor håpløs den kommunen der er, hvordan den kommunen gjør dette prosjektet ulønnsomt og så videre. Kan det være motsatt, utbyggerne selv som ønsker at markedet ikke skal få nok boliger? Er det utbyggerne som gjør at kommunen agerer annerledes? Eller er det forhandlinger mellom kommune og eiendomsutvikler i de forskjellige sakene som gjør forskjellen? Alt dette er spørsmål jeg ønsker å svare på gjennom oppgaven.

Den tradisjonelle argumentasjonen for offentlig styring av byggeprosjekter og eiendomsutvikling er at det offentlige kan sikre visse krav til lokalisering av bygginger, omgivelsens utforming og innbyggernes interesser blir godt ivaretatt. Andre eksempler på argumentasjon er å styre ut ifra økonomiske fordelingsmessige hensyn, eksempler på dette kan være ovenfor boligsøkende (Røsnes & Kristoffersen 2009 s. 11).



Kan dette gjøre at prosessene og boligutviklingen går tregt? Tar noen kommuner dette kanskje mer på alvor enn andre? Eller er dette bare noe eiendomsutvikleren sier?

## **1.2 Problemstilling**

Denne oppgaven skal belyse forskjeller på hvordan kommuner behandler regulerings spørsmålet, sett fra et utviklerperspektiv.

### **Problemstillingen er som følgende:**

*Hvor ligger forskjellene i hvordan kommuner behandler en reguleringsplan og krever gebyrer for å behandle den, sett fra et utviklers perspektiv?*

### **Delproblemstillinger:**

#### **Materielle forskjeller:**

- 1. Hva skapte problemene i prosjektet som gjør at det blir en forskjell i forhold til andre prosjekter?*
- 2. Hvordan er gebyrer lagt opp i forskjellige kommuner?*

#### **Hypoteser om reguleringsplaner:**

- 3. Har antallet planer før det private detaljreguleringsforslaget noe å si for forskjell i behandling av reguleringsforslaget?*
- 4. Ligger forskjellene i planbehandlingen hos andre enn kommunen selv?*

#### **Hypoteser om den menneskelige faktoren:**

- 5. Mener de to partene at det kan være forskjell i behandlingen, er det den mellommenneskelige kontakten som er avgjørende?*



### **1.2.1 Hypotese**

Folk i bransjen sier at det kan være stor forskjell på hvordan kommunene opptrer når en eiendomsutvikler kommer inn døren med et prosjekt som han ønsker skal bli realisert. Hvordan de blir mottatt, hvordan de blir loset igjennom reguleringsarbeidet og at behandlingstiden er forskjellig fra kommune til kommune, er også en påstand. Dette uavhengig av politikken som blir ført i den enkelte kommunen, i betydning av hvilket parti eller partier som styrer i kommunen.

Så nullhypotesen går ut på at det er forskjell fra kommune til kommune når det gjelder hvordan reguleringsarbeidet blir gjennomført, uten at utvikler selv kan ha skyld i dette. Jeg antar videre at det er noen kommuner som skiller seg negativt ut og andre som skiller seg positivt ut. Jeg tar også høyde for at store kommuner vil ha lengre behandlingstid på grunn av større administrasjoner, men at de er fortrolig med store prosjekter, mens små kommuner vil ha raskere behandlingstid men vil slite mer med å gjennomføre reguleringsprosessen for større prosjekter.

### **1.2.1 Avgrensing av oppgaven**

Denne oppgaven kunne vært laget på tre forskjellige måter. Man kunne tatt en kommune og flere eiendomsutviklere for å sjekke om kommunene forskjellsbehandler den enkelt eiendomsutvikler, og forklare at dette er grunnen til at bransjen mener det er forskjell på behandlingen i kommunene, altså tilfeldigheter. Eller så kan man se på flere eiendomsutviklere i flere kommuner for å finne forskjellene på begge sider, noe som kanskje hadde gitt det beste resultatet, men det ville gitt meg en alt for stor arbeidsmengde med hensyn på intervjuer og saksmengde. Derfor havnet valget på en eiendomsutvikler og flere kommuner. Dette vil gjøre at man får med eiendomsutviklerleddet i tillegg til kommuneleddet. Dette er med på å finne de eventuelle og påståtte forskjellene i de forskjellige kommunene, under forutsetning at eiendomsutvikleren vi agere likt uavhengig av kommune og sted. Som igjen vil føre til at forskjellene vil komme klarere frem.

Oppgaven tar dessuten bare for seg middels store til store eiendomsprosjektet fra en utvikler som enten er rent boligprosjekt med leiligheter eller kombinerte bolig og næringsprosjekter. Kommunene jeg skal bruke i undersøkelsen ligger sentralt på Østlandet og vil være underlagt samme politiske system og har et ønske om fremtidig befolkningsvekst. Noe som er viktig for å kunne sammenligne data.

## 2 Metode

### 2.1 Teorigrunnlag

Jeg skal prøve å belyse forskjeller i kommunal saksbehandling fra kommune til kommune. Jeg vil bruke teori som omhandler kontakt med kommunene, eiendomsutvikling, økonomi, forhandling og risiko. Dette gjør at jeg vil sette sammen teori og empiri i slutten av oppgavene for å komme med en konklusjon.

Fremgangsmåten innebærer at jeg leser store mengder offentlig dokumentasjon, dette for å få et grunnlag for å finne problemene som har oppstått i hvert prosjekt. Dette vil igjen gi grunnlaget for utformingen av en intervjuguide.

En av utfordringene blir å tilpasse teorien til problemstillingen, da det fins forholdsvis lite teori om hvordan forhandle i denne typen saker, på måter som er relevant for oppgaven.

### 2.2 Empirisk undersøkelse

Utgangspunktet for oppgaven og problemstillingen er å finne ut om forskjellene i behandlingen fra kommune til kommune, og hvorfor det eventuelt er slik. Derfor kommer oppgaven til å handle om den mellommenneskelige kontakten, og således benytte med av eksplorativt design. Dette fordi problemstillingen er såpass åpen og fordi det ikke er lett å stille opp klare hypoteser (Grenness 2001s. 103). En annen grunn til at jeg vil bruke eksplorativt design er at det er lite teori på område. Jeg har heller ikke funnet lignede problemstillinger som har vært gjenstand for andres undersøkelser og masteroppgaver. Eksplorativt design har sin styrke ved at det vil gi oss ideer og innsikt i problemstillinger som ikke er skarpt formulert og belyse temaer der kunnskapsnivået er lavt. Kilden jeg bygger på er at «folk» i bransjen sier det er forskjell (Grenness 2001s. 106).

### 2.3 Valg av metode

Neste spørsmål vil da være om jeg får svar på dette gjennom kvalitativ eller kvantitativ metode. Problemet med denne oppgaven er at selv om det er mange personer og offentlige etater som er med på prosessen og jobber med reguleringsaker er det kun et fåtall som faktisk sitter rundt bordet og forhandler. I tillegg må man ta hensyn til at det er problemstillingen som skal bestemme metoden, og ikke omvendt. Kvantitativ metode tar primært sikte på en forklaring, mens en kvalitativ metode tar sikte på forståelse, noe som er hovedmålet med oppgaven, da blir valget forholdsvis enkelt (Grenness 2001s.

192 og 193). Av disse grunnene må jeg benytte meg av den kvalitative metoden med en dynamisk fremgangsmåte. Kvalitativ metode karakteriseres ved at antall respondenter er relativt lite, responsen gis muntlig, spørsmålene er helt eller delvis ikke forhåndsbestemt, de gir informasjon fra og om personer, og at dataene analyseres kvalitativt, det vil si at de beholdes i sin opprinnelige form og ikke gjøres om til grafer og lignende (Grenness 2001s. 173).

Dette gjennomføres ved hjelp av semistrukturerte dybdeintervjuer med personer fra både utviklerens side og kommunens side. Alle intervjuene vil bli lagt som vedlegg og brukt som kilder i analysedelen. Forskjellen mellom ustrukturert og semistrukturert er bruken av intervjuguide. Dette velger jeg å gjøre fordi det vil både øke graden av reliable og gi meg sammenlignbare kvalitative data (Grenness 2001s. 174 og 175). Kanskje dette kan være med på å gi en forståelse på hvorfor man agerer som man gjør. Hovedspørsmålene vil da være likt utformet for hvert av intervjuene, mens jeg vil stille forskjellige oppfølgingsspørsmål. Dette for å øke dynamikken i intervjuene og finne intervjuobjektets virkelige mening om sakene. En annen grunn er at intervjuobjektene er to helt forskjellige parter med forskjellige agendaer som gjør at man kan tenke på forskjellige måter. Intervjuobjektene vil være anonymisert i oppgaven da dette kan føre til at man får mer ærlige svar, selv om jeg er klar over at intervjuobjektene kan identifiseres gjennom offentlig tilgjengelige sakspapirer.

Problemet med denne typen undersøkelser og det faktum at det er et lite utvalg av informanter gjør at oppgaven ikke vil være generaliserbar, men den vil være med på å gi en pekepinn på hvilke problemer man kan støte på under en reguleringsprosess, og hva som kan utløse forskjellige behandlinger fra kommune til kommune. Det er viktig å merke seg at hypotesen ikke vil si noe om årsak/virkning da det er alt for mange variabler som spiller inn. Validiteten, som er mål på hvor godt undersøkelsen har kastet lys over problemstillingen (Grenness 2001s 142). Validiteten skal gjennom spørsmålene være så høy som mulig. Igjennom at jeg prøver å registrere det som har direkte sammenheng med det som skal undersøkes, økes validiteten. Det kan vise seg at det kan bli vanskelig da mange av problemstillingene som dukker opp i de forskjellige prosjektene er av såpass forskjellig art. Jeg må derfor bruke det jeg har tilgjengelig og tolke resultatene på en best mulig måte ut ifra dette.

Når det gjelder reliabiliteten, som betyr hvor nøyaktig undersøkelsen er gjennomført, eller sagt med andre ord hvor vidt målingene leder frem til de endelige resultatene som er utført så nøyaktig slik at man kan stole på dem. Dette skal også prøves å bli størst mulig ved å notere flittig under intervjuene og være sikker på at den som blir intervjuet vet hva de svarer på (Grenness 2001s 144 og 145).

Intervjuene vil være semistrukturerte der intervjuguiden vil være mer retningsgivende, med oppfølgingsspørsmål tilpasset hvert enkelt prosjekt. I tillegg vil jeg bruke en figur som utfordrer intervjuobjektene til å tenke litt ekstra på hva de mener egentlig har skjedd med forhandlingene i reguleringen. Dette, sammen med at jeg selv ut ifra sakspapirene prøver å bruke figuren til å finne ut hvordan saken har gått fra et utenforstående ståsted. På den måten prøve få et sammenligningsgrunnlag mellom prosjektene. Intervjuobjektene får også tilsendt sine svar på mail etter intervjuet, får og sjekke på om alt er riktig og at vi ikke har misforstått hverandre.

## **2.4 Utvelgelse av prosjekter**

Opprinnelig i oppgaven ble det valgt ut 3 prosjekter som oppgaven skulle analysere. Prosjektene som ble valgt var Thorstadbakken i Øvre Eiker kommune, Kilen i Tønsberg kommune og Stoppenkollen i Lier Kommune. Disse ble valgt ut i og med at det var forskjellige prosjekter i forskjellige kommuner, men med samme eiendomsutvikler. Forutsetningen for at prosjektet kunne brukes var at prosjektene skulle være av samme utvikler i forskjellige kommuner. Prosjektet skulle inneholde boliger og prosjektet skulle være regulert eller under regulering av utvikler, samt skulle prosjektet befinne seg sentralt på Østlandet. Sånn sett er utvalget strategisk valgt ut ifra disse kriteriene.

Thorstadbakken ble godkjent da dette er ferdig bygget og utvikler har selv stått for regulering. Kilen ble også godkjent da utvikler selv står for detaljreguleringen og har hjulpet kommunen med både kommunedelplanen og områdereguleringen som ledd i planavklaringen. Problemet er at prosjektet er forsinket og reguleringsarbeidet ikke er ferdig innen denne oppgaven er ferdig, men man har forhandlet mye for å komme frem til der man er i dag.

Stoppenkollen ble underkjent da det kom frem i opplysningene når jeg begynte å jobbe med prosjektet at området ble solgt til utbygger ferdig regulert. Dette vil si at det ikke var utvikleren som sto for reguleringen, men en tredje part som eide tomten før utvikleren kjøpte den. Derfor ble et nytt prosjekt valgt, Råholt utvikling i Eidsvoll

kommune. Dette viste seg også å være kjøpt ferdig regulert. Utvikler hadde bare vært med på mindre vesentlig endringer av detaljreguleringen. Det vil si at man ikke trenger å sende saken ut igjen for offentlig ettersyn og at rådmannen i kommunen godkjenner saken, selv så lenge det ikke fører til merkostnad for kommunen. Slik sett ble dette prosjektet også underkjent. Derfor ender denne oppgaven opp med bare med to prosjekter.

## 2.5 Datagrunnlag

Når jeg skal løse oppgaven har jeg lagt opp til å finne ut hva som kan gjøre at det blir forskjeller fra kommune til kommune. Dette har blitt løst ved hjelp av forskjellige kilder hentet fra forskjellige steder. Jeg har derfor kommet frem til 3 forskjellige kilder skal brukes som datagrunnlag:

- Reguleringsplaner (Dokumenter fra eiendomsutvikler)
- Intervjuer (Utvikler og kommune)
- Kommunenes hjemmesider

**Reguleringsplaner:** Dette vil si alle dokumentene jeg har fått fra eiendomsutvikleren. Disse dokumentene inneholder alt fra reguleringskart til møtereferater fra styremøter. Dokumentene er brukt til å spore opp problemene som har dukket opp i reguleringsprosessen. I tillegg til å lære meg hvordan man har løst disse problemene i praksis.

**Intervjuer:** Jeg har intervjuet begge sider i en reguleringsprosess for å se om man har forskjellige oppfatninger om hva som faktisk skjedde. Dette fordi dokumentene om reguleringen ikke forteller det hele og fulle bilde over problemene, samtidig som de sidestiller problemene selv om det i virkeligheten kan være stor forskjell i arbeidsmengde for å få problemene løst.

**Kommunens hjemmeside:** Denne informasjonskilden ble brukt å finne ut hvordan man har lagt opp gebyrregulativet i hver kommune. Dette for å få innsikt i forskjellene. Kilden blir også brukt til å få innsikt i hvordan kommunen ønsker en eiendomsutvikler skal gå frem for å sende inn et reguleringsforslag.

## 3 Teori

### 3.1 Definisjoner

Jeg vil begynne oppgaven med å definere eiendomsutvikling. Mange har laget forskjellige definisjoner på hva eiendomsutvikling er, men samtlige definisjoner har noe av det samme meningsinnhold. Derfor har jeg valgt denne definisjon:

*Med eiendomsutvikling menes ideer og konsepter, planformell håndtering, teknisk endring og transaksjoner med fast eiendom. Alt med sikte på verdiskaping fra et forretnings- eller samfunnsmessig perspektiv(Solem 2008).*

Jeg vil bruke utbygger, utvikler og eiendomsutvikler litt om hverandre i oppgaven. Disse tre begrepene har samme meningsinnhold og betyr den som er prosjekteier, den private parten, i denne oppgaven. I empiri delen vil jeg bruke utvikler for eiendomsutvikleren og kommune for dem som jobber i kommunen.

Det som er helt sentralt i oppgaven er reguleringsplan. Med reguleringsplan menes et kart som skal forklare fremtidige grunnnutnyttelse av eiendom i området. Og reguleringsbestemmelsene er reglene som følger med kartet (Wikipedia 2013a). Oppgaven tar særlig for seg detaljregulering. Dette fordi det er denne planen en privat aktør har rett til å fremme forslag om. Med detaljregulering menes regulering som gjelder for konkrete bygg- og anleggstiltak og arealendringer. Dette er også den mest spesifikke formen for regulering.

Når det gjelder forhandlinger, som også er viktig i denne oppgaven, har man prøvd å lage en definisjon:

*«Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme frem til en felles beslutning, forhandler de». (Rognes 2008 s. 13)*

Andre definisjoner

- Gebyr er et pengebeløp som innbetales av private eller offentlige virksomhet for å få utført en tjeneste (Wikipedia 2013b).
- Kommune er et avgrenset område som utgjør sin egen politiske og administrative enhet innenfor en stat. I dag er det 428 kommuner i Norge (Wikipedia 2013c).

- Innsigelse betyr at vedkommende offentlig myndighet kan stoppe planen, til planen er rettet eller Miljødepartementet har avgjort saken (Wikipedia 2013d).
- BRA eller bruksareal er det arealet som ligger innenfor de omsluttende vegger, inkludert innvendig vegger i alle etasjer (Wikipedia 2013e).

### 3.2 Eiendomsutvikling i tidlig fase.

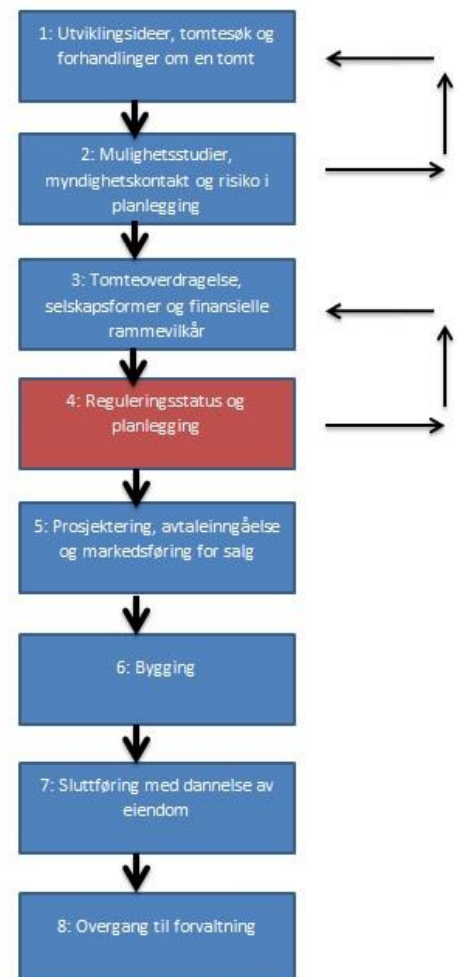
For å sette perspektiv på hvordan reguleringsfasen kommer inn i arbeidet til en eiendomsutvikler har jeg valgt å bruke sekvensmodellen (Røsnes & Kristoffersen 2009 s. 20 - 30). Dette for å forklare hvordan en eiendomsutvikler jobber i det daglige og hvordan oppgavene kan fremstilles som en sekvens.

Antall sekvenser i denne typen fremstilling kan variere fra 4 til 8 sekvenser. Det er også viktig å få med seg at det ikke trenger å være stive funksjonelle bindinger mellom de forskjellige arbeidsoppgavene som inngår i hver sekvens. Derfor går noen av pilene motsatt vei i modellen for å forklare at man kan gjøre disse prosessene likt eller i en annen rekkefølge. Det skal sies at noen av sekvensene må komme foran hverandre, for eksempel regulering som må komme foran bygging. Punktene 5 – 8 vil ikke bli skrevet om da dette blir utenfor oppgavens kjerne, eiendomsutvikling i tidlig fase.

#### Utviklingsideer, tomtesøk og forhandling om en tomt

En eiendomsutvikler kan få sine ideer for utviklingsprosjekt gjennom en oppdragsgiver eller så må han generere utviklingsideer selv. Utgangspunktet er ofte at man finner et behov for noen, eller at etterspørselen av for eksempel boliger er stort, slik man kan generere overskudd ved å bygge boliger.

Denne informasjonen kan enten komme fra egen organisasjon eller man kan hente dette fra eksterne undersøkelser. Når det kommer til at man skal begynne å lete etter tomter, vil utvikler ofte legge sine egne erfaringer og



Figur 1: Gangen i eiendomsutvikling (Røsnes & Kristoffersen 2009 s. 20)



strategier til grunn for letingen. Når man har funnet en tomt må utvikler og grunneier bli enige om kjøpsvilkårene. Blir man da ikke enige blir det heller ikke noe kjøp. Når kjøpet er gjennomført, og hvis man utfører prosessene sekvensielt vil man komme over i neste fase som er mulighetsstudier, myndighetskontakt og risiko i planlegging.

### **Mulighetsstudier, myndighetskontakt og risiko i planlegging**

Man bruker ofte en metode for å se om prosjektet er mulig å gjennomføre innenfor de rammene de forskjellige eiendomsutviklere har tilgjengelig. Ingen av teknikkene som blir brukt kan være helt sikre på at prosjektet blir vellykket eller at aktivitetsforløpet vil foregå som planlagt. Det som er viktig med en slik mulighetsstudie er at målene blir avklart på forhånd, helst så tidlig som mulig i prosessen, og at målene har rot i virkeligheten. En mulighetsstudie munner som oftest ut i en fremstilling av kontantstrømmer over år for gjennomføringen. En annen ting som hører hjemme i denne fasen er spenningsforholdet mellom planmyndighetens regulering og den markedsinitierte eiendomsutviklingen. Her kommer forskjellene frem i hvordan man tenker fremtidig eiendomsutvikling, som det kommer mer om senere i oppgaven. På grunn av all den risikoen som innbefattes i reguleringen bør også dette inngå som en del av mulighetsstudien. Mulighetsstudien vil da være med på å danne grunnlaget for utbyggers vurderinger av valgmuligheter og mobilisering av tiltak som kan være med på å dempe eller kanskje eliminere noe av usikkerheten.

### **Tomteoverdragelse, selskapsformer og finansielle rammevilkår**

I tillegg til å være den som vedtar reguleringsplaner er også offentlige myndigheter dem som er med på å utforme andre regelverk enn plan og byggingsloven i tillegg til å håndheve disse reglene. Man må da finne ut hvordan dette kan berøre prosjektet på forskjellige vis. Andre ting som er viktig å ha med seg når man driver med eiendomsutvikling er hvordan avtalen om kjøp av tomt skal lages. Disse avtalene har stor betydning for hvordan prosjektet kan gjennomføres. Også hvordan det skal betales; skal det betales med en gang eller hvis man har en opsjon på å bygge, så lenge reguleringen blir i orden, er bare noen eksempler. Når det gjelder selskapsformer en utvikler skal ha på prosjektet er dette mest i hensyn til beskatning og avgifter. For utvikleren blir det da viktig å ta et standpunkt tidlig i prosessen. Alle disse beslutningene har gjort at man kan gå over til neste fase, reguleringsstatus og planlegging.

## **Reguleringsstatus og planlegging**

Nærmest enhver utvikling av eiendom forutsetter offentlig kontroll både for iverksetting og gjennomføring. Dette for å sikre at alle interessenter og hensyn blir ivaretatt. Det formelle systemet for myndighetenes plan og utviklingskontroll finner man i plan og byggingslovgivingen. Dette vil være kjernen i oppgaven videre og hvordan dette er lagt opp, sammen men hvordan man kan forhandle med kommunale planmyndigheter. Særlig hvordan den kommunale planmyndigheten som i første linje må ta stilling til reguleringsforslag og hjelpe utvikler med prosessen videre. Også hvordan departementet og regionale myndigheter i tillegg til andre statlige myndigheter har sin rolle med private reguleringsforslag. Når det gjelder selve prosjektplanleggingen er dette i forhold til fremleggelse av reguleringsforslag og byggesøknad. Og hvordan man kan dempe usikkerheten rundt dette. Hva disse usikkerhetene er og hvordan legge frem et reguleringsforslag, blir også nevnt mer om senere i oppgaven.

### 3.3 Institusjonelle forutsetninger

#### 3.3.1 Samfunnsnytte versus økonomisk utbytte

Utbygger som fremmer reguleringsforslag for et byggeprosjekt og kommunal planmyndighet vil vurdere utbyggingsforslaget fra ulike perspektiver. Utbygger er interessert i å avklare hvor stort han kan bygge, hvor høyt han kan bygge og så videre. Dette for at prosjektering skal bli ferdig og man kan begynne med å estimere bygge kostnader og inntektsmuligheter. Planmyndighetene derimot, vurderer prosjektet ut ifra et mye lenger tidsperspektiv enn bare fra oppføring til avhending. Dette kan være ting som hvordan det blir for de som skal bo og bruke stedet. Likeledes hvordan bygget vil fungere mot naboer, andre berørte og i forhold til bydelen, lokalsamfunnet eller steder utbyggingen foregår. Det skal også nevnes at alle disse tingene er også utbygger opptatt av men da i lys av lønnsomhetskravet for prosjektet.

Planmyndighetene må gjøre sine vurderinger ut ifra hva som er planfaglig relevant, slik at de ikke kan stille usaklige vilkår for godkjenning av prosjekter. Det som da blir viktig for planmyndigheten er at de allmenne hensynene og samfunnsnyttene blir størst mulig. Selv om planmyndigheten sier ja, kan kommunestyrets brede vurderinger gå i mot planetatens mer planfaglige vurderinger i innstillingen til vedtaket (Nordahl 2009 s.112 ). Dette vil si at ingen ting er gitt før vedtaket er endelig.

#### 3.3.2 Plansystemet

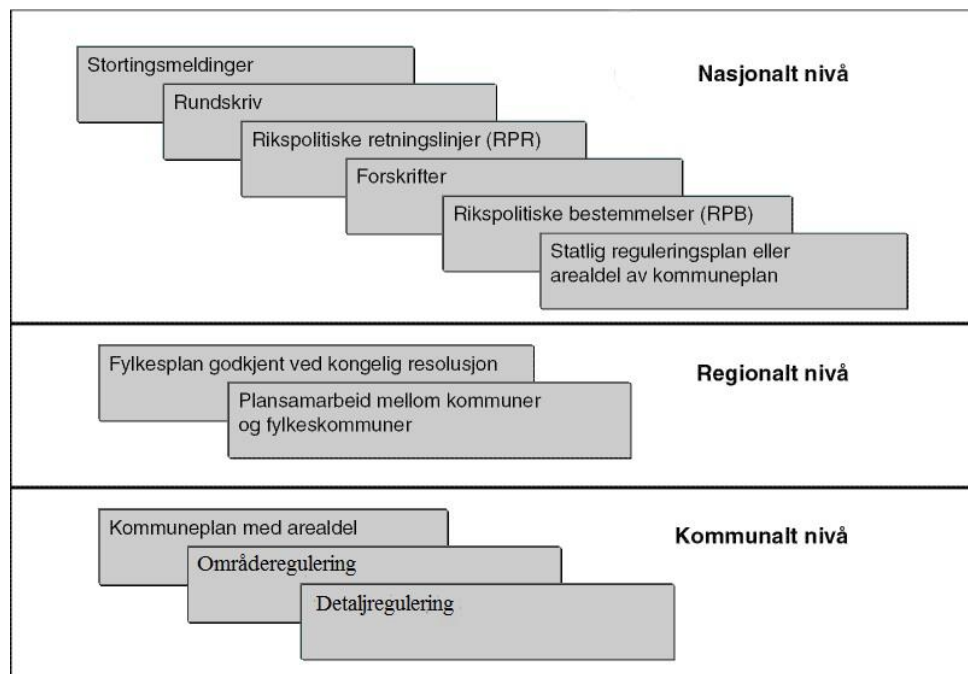
Om man skal bygge hus, kjøpe tomter, lage ny eiendom eller omstilling av eksisterende virksomhet, er man underlagt forskjellige former for styring og kontroll av det offentlige. Systemet man da følger kalles plansystemet.

Dette plansystemet gjelder formelt i hele Norge og er underlagt et landsdekkende regelverk. Her blir det anvist hvordan organiseringen skal være, antall mandater og instrumenter for myndighetenes intervensjon i omgivelsesutvikling. Dette er igjen balansert mot rettighetene til at initiativtakere, berørte og den alminnelige befolkning til å involvere seg i planleggingen. Hovedtrekkene i dette systemet er hentet fra og forankret i den nye loven om planlegging og byggesaksbehandling (NPBL).

Det vil si at i Norge er planlegging i utgangspunktet underlagt et helhetlig sett med regler. Planmyndighetene kan likevel vedta supplerende bestemmelser til loven som modifierer forutsetningen om at vi har et likt regelverk, uansett hvor man befinner seg i

landet. Dette kan eksempelvis gjøres ved at de sentrale myndighetene, det vil si Miljødepartementet og Kommunal og Regionaldepartementet, kan ved hjelp av forskrifter differensiere regelverket geografisk og tematisk. Hvordan plansystemet som helhet er lagt opp ser man i figur 2. I tillegg kan kommunene ut ifra sine organisatoriske forutsetninger og reglementer for tilpasning av egne aktiviteter gjøre at saksgangen kan bli forskjellig fra andre kommuner i landet når det gjelder saksgangen i den offentlige behandlingen lokalt. Kommunene har også adgang til å overlate bestemte oppdrag til andre etter lovgiving og kommunens selvstyrefrihet. Dette kan igjen påvirke myndighetsstrukturen og beslutningsprosedyrer.

Alt dette kommer av at kommunal selvrådighet er innarbeidet i det norske styringsverket. De kan også selv innenfor visse ramme blant annet bestemme selv hvordan organisasjonsformer de vil ha. De kan i tillegg foreslå tiltak og prioriter egen innsats. Dette gjør at det kan bli forskjellig fra kommune til kommune når det gjelder organisering av planmyndigheten, prosedyrer for saksbehandling, samt krav som stilles til planleggingens innhold og dokumentasjon (Røsnes 2009 s. 160 - 166). Dette gjør at det derfor blir vanskeligere og overføre erfaringer fra en kommune til en annen og hele tiden gir nye forutsetninger for en utbygger.



Figur 2: Plansystemet

### 3.3.3 Organisasjoner i kommunene som er viktig for en eiendomsutvikler.

Kommunene i Norge, når det gjelder planlegging, er bygd opp med forskjellige organer. Kommunenes øverste organ er kommunestyret. Dette er et politisk organ som velges blant de innbyggerne som er stemmeberettiget innenfor kommunen, for 4 år av gangen. Det står i kommuneloven § 6 (Flock et al. 2011) at kommunestyret har all avgjørelseskompetanse på vegne av kommunen, med mindre loven sier noe annet eller at kommunestyret har delegert ansvaret til et annet kommunalt organ gjennom et delegeringsvedtak. Dette er fulgt opp i lov om Planlegging og Byggesaksbehandling 2008 § 3-3 annet ledd første punktum, som sier at kommunestyret selv har ledelsen for den kommunale planleggingen, som igjen betyr at de skal bestemme innholdet i planstrategien, kommuneplaner og reguleringsplanene.

Det neste organet i en kommune er formannskapet. Formannskapet velges både av kommunestyret og blant kommunestyrets representanter. Formannskapet behandler forslag for økonomiplan, årsbudsjett og skatteforslag. Disse sakene blir igjen lagt frem for kommunestyret til vedtak. Kommunestyret kan også delegerer andre oppgaver til formannskapet. Dette kan eksempelvis være kommunens planutvalg ved utarbeidelse av arealplaner. Det er opp til kommunene selv og bestemme formannskapets rolle i plansaker. Det vanligste er å la formannskapet forestå arbeidet med kommunal planstrategi.

Kommunestyret kan også nedsette andre faste underutvalg, alt etter hva de mener er nødvendig for å gjennomføre planleggingen. I tidligere lover er det lagt opp til et fast planutvalg, dette er nå sløyfet etter den nye loven slik at kommunen selv kan velge om de vil ha et slikt utvalg eller legge planoppgavene over til et annet kommunalt organ.

Det siste organet i kommunen som er viktig for eiendomsutvikleren er administrasjonen. Det er administrasjonssjefen/rådmannen som har det øverste ansvaret for den samlede kommunale administrasjon. I dette ligger det lederoppgaver som skal samordne planleggingen av det fysiske, økonomiske, sosiale og det kulturelle. Etter den nye loven skal administrasjonssjefen også ha lederoppgaver ved utarbeidelse av den kommunale planstrategien etter plan og bygningsloven § 10-1. Selv om han ikke trenger å ha noe praktisk arbeid med utarbeidelsen av arealplanene.

Avslutningsvis kan vi ta med at kommunene etter NPBL ikke blir pålagt og ha en fagkyndig planadministrasjon, men det følger likevel av PBL § 3-4 fjerde ledd at

kommunestyret pålegges å sikre tilgangen til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeidelse og behandling av planer. Dette blir ofte lagt til en etat i kommunen, gjerne kalt plan og bygningsetaten (Pedersen et al. 2010 s 121-125).

### **3.3.4 Når kreves en reguleringsplan?**

I lov om Planlegging og Byggesaksbehandling 2008 sies det i § 12-1 tredje ledd jf. § 11-6 tredje ledd, at det kreves reguleringsplan for «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som får vesentlig virkinger for miljø og samfunn» (Flock et al. 2011). Om dette er detaljregulering eller områderegulering sier ikke loven noe om. Det må derfor antas at med mindre det er nevnt i kommuneplanens bestemmelser at det kreves områdereguleringer, er det detaljregulering som menes. Det kan også være at kommunen ser behovet for en områderegulering under byggesaksbehandlingen, men da må de nedlegge byggeforbud etter § 13-1, såkalt midlertidig forbud mot tiltak, til områdereguleringen er gjennomført.

Hva de som har laget loven mener er et større bygge- og anleggstiltak sier loven heller ikke noe om. Dette er opp til kommunen selv gjennom skjønn å bestemme ut ifra tiltakets størrelse og ut i fra hvor følsomt området vil være for tiltaket. Derfor trenger ikke tiltaket å være spesielt stort for å utløse reguleringsplikten, spesielt ikke dersom det ligger i sårbare områder. Definisjonen på sårbare områder kan for eksempel være områder med særlig verdifullt kultur og naturlandskap, områder med bevaringsverdig bebyggelse med mer. Også hvis kommunen er i tvil om tiltaket er stort nok for å kreve reguleringsplan, skal det kreves reguleringsplan. Høyesterett sier også at om tiltaket er et større bygge- og anleggsarbeid er et rettsanvendelsesskjønn, men at de skal være forsiktige med og overprøve plan og bygningsmyndighetenes faglige vurdering (Pedersen et al. 2010 s. 280-281).

### **3.3.5 Hvordan utarbeider man en reguleringsplan?**

I følge lov om Planlegging og Byggesaksbehandling § 10-1 skal man i hver kommune i starten av kommunestyreperioden vedta en planstrategi for kommunen. Planstrategien skal man ta stilling til hvordan planbehovet er for valgperioden. Dette vil si at de bestemmer om det for eksempel må utarbeides en ny kommuneplan for kommunen eller områdereguleringer i denne valgperioden.

Når man skal starte med å utarbeide reguleringsplanen skal berørte offentlige organer og andre interessenter varsles. Eksempler på offentlige organer kan være andre

kommuner, Statens Vegvesen, Undervisningsbygg mer fler (se vedlegg for fullstendig liste) og andre interessenter kan være organisasjoner, velforeninger og lignede. Det skal også varsles i en avis alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier ofte kommunens hjemmeside. Loven er lik om det gjelder områderegulering eller detaljregulering. Plikten til å varsle og kunngjøre ligger på forslagstiller selv om dette kan være en privat forslagstiller. Varselet må minimum inneholde avgrensingen av planområdet. Og i tillegg bør man ha med det påtenkte reguleringsformålet.

Videre skal man underrette berørte rettighetshavere, dette fordi at de kan få anledningen til å fremlegge sine synspunkter så tidlig som mulig i prosessen slik at de kan få en reell innflytelse på utformingen av planforslaget. Men også fordi planmyndighetene på et tidlig stadium ønsker informasjon om ting som kan få betydning for det videre arbeidet. Dette gjelder ikke bare grunneiere med også festere og andre rettighetshavere i planområdet. I tillegg gjelder dette også de som ikke er oppgitt i grunnboka, disse skal varsles så lenge de er kjent. Men undersøkelsesplikten går ikke lengre enn at man må se i grunnboka. Varselet skal sendes med brev eller på e-post og trenger ikke innhold mer enn brevet om varsel av oppstart. Ønsker de som er grunneieren og rettighetshaverne mer informasjon må de benytte seg av innsynsretten etter forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Hvis reguleringsplanen kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal de også utarbeides et planprogram. Men her er det et unntak i loven § 12-9 som sier at man kan unngå dette hvis reguleringsplanen er i samsvar med arealdelen til kommuneplanen eller om detaljreguleringen er i samsvar med områdeplan, forutsatt at virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan.

Går man videre i prosessen skal det utarbeides et forslag til reguleringsplan på grunnlag av de føringene som ligger i planstrategien og planprogrammet. Her har kommunestyret full instruksjonsmyndighet. Forslaget skal bestå av minst et plankart og reguleringsbestemmelser. I tillegg til dette skal dette suppleres med planbeskrivelse og eventuelt konsekvensutredning.

Deretter skal reguleringen ut på offentlig ettersyn. Kommunestyret bestemmer selv hva som skal sendes ut på høring, selv om kommunestyret har gitt et utvalg ansvaret for å gjøre dette. Disse kan være uenig med det kommunestyre mener skal ut, men utvalget må følge det kommunestyret mener og sier uansett, de kan legge ut alternative utkast,



men det er ikke noe plikt for utvalget. Det som er nevnt over som minimum er hva reguleringsplan er, det er også minimum av det som må sendes på offentlig ettersyn. Høringen foregår slik at man sender ut brev til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, men også private organisasjoner og institusjoner som blir berørt av forslaget. Dette må disse uttale seg om innen en fastsatt frist ellers mister vedkommende myndighet muligheten for å rette innsigelser mot forslaget. Også grunneiere, festere og andre rettighetshavere som er direkte berørt skal underrettes om reguleringsforslaget, og hvor det er tilgjengelig.

Hvis det er i høringsrunde, og blir aktuelt å endre utkastet, skal dette ut på ny høring og nytt offentlig ettersyn med ny frist. Når fristen for innsigelse har gått ut og alle innsigelsene som har kommet inn og blitt rettet på, er reguleringsplanen sett på som ferdigbehandlet. Når dette skjer skal den legges frem for vedtakelse enten for kommunestyret eller et organ som har fått delegert myndighet av kommunestyret. Når dette har skjedd får reguleringsplanen rettsvirkninger. Denne reguleringsplanen er da gyldig helt til det kommer en ny plan for områderegulering og 5 år for private detaljreguleringer (Pedersen et al. 2010 s. 284-288).

### **Etapper i utarbeidelse av reguleringsforslag**

- Starter med oppstartsmøte med kommunen.
- Så blir det varslet oppstart av planarbeidet.
- Når det er gjort, blir det innhentet synspunkter og fakta, samtidig som man utarbeider planmateriale.
- Så sender man inn planforslaget med forslag til utbyggingsavtale til kommunal saksbehandling.
- Dette blir da sent til første gangs behandling.
- Når dette er gjort blir forslaget sendt på høring og offentlig ettersyn av planforslaget med utbyggingsavtalen.
- Så bearbeider man planforslaget og kommunal saksbehandling.
- Etter dette blir det politisk andre gangs behandling.
- Får så å sluttbehandle dette i kommunestyret.
- Så blir det kunngjort planvedtak og inngått utbyggingsavtale.  
(Kommunal- og regionaldepartementet 2006)

### 3.3.6 Reguleringsplan

I følge lov om planlegging og byggesaksbehandling 2008 er en reguleringsplan et plan kart med tilhørende verbale bestemmelser som angir bruk, vern og utforminger av arealer og fysiske omgivelser. Dette er gjengitt i loven § 12-1 første ledd. Og består av de samme elementene som i kommuneplanens arealdel. Plankartet er angitt i § 12-5 og består av hovedgruppene:

- Bygg og anlegg
- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
- Grøntarealer
- Forsvaret
- Landbruk-, natur- og friluftsmål samt reindrift, samlet eller hver for seg.

For hele planområdet skal det angis arealmål. I tillegg kan arealmålene deles inn i underformål og eventuelt kombineres innbyrdes. Man kan i tillegg ha med hensynssoner hvis dette er ønskelig. De verbale bestemmelsene, det vil si det planbestemmelsen blir gitt etter bestemmelsene i § 12-7. Her blir alle bestemmelsene og forklaringene kommunen finner det nødvendig å gi til bestemmelser i arealmålene og hensynsonene skrevet ned. Slik at man ender med to dokumenter, et plankart og en planbeskrivelse. Mye av dette er likt med kommuneplanens arealdel, men detaljeringsgraden er høyere.

Det finnes i dag i den nye loven to forskjellige reguleringsplaner: Detaljregulering og områderegulering. Det er ingen forskjell i hvordan disse to planene er med hensyn på innhold og rettsvirkninger. Det er vanlig å bruke områdereguleringen til å ivareta vernehensyn og legge til rette for videre planlegging. Denne typen regulering vil da omfatte ett mye større område enn detaljreguleringen, da det vil se et større område under ett. Områderegulering er det normalt kommunene selv som utarbeider og vedtar planene, men private kan hjelpe kommunen med områdereguleringene hvis kommunen selv ønsker dette.

Detaljregulering er en planform for å gjennomføre en utbygging, for å få til et vern og for detaljere områderegulering. Disse reguleringene blir oftest laget i privat regi og er derfor mer interessant for denne oppgaven. Detaljreguleringen kan ses på som en detaljplan for bruk og vern av mindre områder og for utforminger, bruk og vern av

bygninger, uterom og anlegg. Den er også slik at en privat detaljregulering bare varer i 5 år fra den ble godkjent, som nevnt over. Dette fører til at om det ikke blir bygd noe i reguleringsområdet innen 5 år må man få gjort et nytt planvedtak eller søke om utsettelse (Røsnes 2009 s. 172). Dette gjør også at man ikke kan lage en detaljregulering som har et større omfang enn det man klarer å gjennomføre innen rimelig tid. Dagens reguleringsplan tilsvarer detaljerte reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter Plan og Byggingenloven fra 1985.

Selv om kommunen skal sørge for at det blir utarbeidet en reguleringsplan, har de ikke noe plikt til dette. Så man kan ikke som eier av en eiendom kreve at kommunen følger opp med regulering. Men man kan selv utarbeide en reguleringsplan, dette utløser heller ingen plikt for kommunen til å vedta reguleringsplanen. Etter loven § 12-11 har kommunen plikt til å bestemme seg innen 12 uker om forslaget skal fremmes og legges ut til offentlig ettersyn (Pedersen et al. 2010 s. 279-280).

Kommunene må forholde seg til alle initiativ som kommer inn. Om disse kommer fra en privat utvikler eller for kommunen selv har derfor lite å si for behandling reguleringsforslaget. Forutsetting om likebehandling og likhet i konkurransevilkår er viktig. Dette gjør at planmyndigheten har begrensede muligheter til differensiering i behandlingene av forslagene, så fremt de har likeartede saksforhold (Røsnes 2009 s. 169). Dette kan føre til at en kommune som blir sett på som vanskelig fra før av. Vil også være vanskelig i fremtiden og motsatt.

### **3.3.7 Politisk kontakt**

Kommunene er ikke statiske når det gjelder utbygging. Den politiske viljen til å prioritere planarbeid vil variere i kommunen over tid. Dette gjelder også viljen til utbygging, spesielt hvis kommuneøkonomien blir sett på som stram og kanskje ønsker å gi penger til andre områder. Dette er med på å gi rammer for hva politikerne i kommunen ønsker å gjøre. Det er viktig for utbygger her å sette seg inn i realiteten i kommunen man skal bygge i, hva kommunen er opptatt av, hvordan tilstanden i kommunen er og den økonomiske tilstanden kommunen er i. Det er også avgjørende å få med seg hvordan forholdet til den overordnede planavklaringen er og eventuelle handlingsprogrammer.

Flere kommuner er nå åpne for faste ordninger, der hvor tiltakshaver kan legge frem alt fra skissemessige ideer til ferdige prosjekter. Det er fornuftig av kommunen å benytte seg av slike muligheter for å øke smidigheten i behandlingen selv om det ikke er noe lovfestet behandling (Jensen 2009 s. 107).

Det er viktig og ikke «trække noe på tærne». Føler for eksempel planadministrasjonen at den politiske kontakten gjør at de ikke får gjort jobben sin kan dette ødelegge hele utbyggingsplanen utbygger har. Derfor er det avgjørende i disse sammenhengene at det er full samstemming mellom den politiske ledelsen og det politiske flertallet i kommunen på den ene siden og kommunen planadministrasjon på den andre. Det kan hende det blir gnisninger i slike saker, men det er viktig å løse disse problemene så fort som mulig, slik at slike situasjoner får utvikle seg.

Derfor er det mulig i enkelte kommuner å ha med seg både den politiske ledelsen og fagadministrasjonen i møter med tiltakshaver. Da blir dette en utvidet samhandlingsarena der flere får sagt sin mening i en tidlig fase. Dette gjør at forhandlingsaspektet blir viktig for både eiendomsutvikleren og kommunen. I tillegg blir disse møtene gjort offentlig gjennom et referat fra møte, slik at alle som ønsker dette kan få vite hva som ble sagt i etterkant (Jensen 2009 s. 107).

### 3.4 Forhandling

Som nevnt over har forhandling følgende definisjon: «*Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme frem til en felles beslutning, forhandler de*». (Rognes 2008 s. 13). Dette vil si å komme frem til en avtale med personer som har litt andre ønskemål enn det vi selv har. Dette kan dreie seg om formelle kontrakter, felles beslutninger i møter eller håndtering av mer uformelle konflikter. Forhandling kan skje over alt både i jobbsammenheng og privat, og gjelder selvfølgelig også når utvikler kommer til kommunen med et byggeprosjekt.

Det er mange forhold som gjør at forhandlinger og hvordan vi forholder oss til forhandlinger blir viktig. Forhandlinger kan påvirke organisasjonens fremtidige kurs, den kan endre forholdet mellom parter og endre deltakernes motivasjon for å etterleve beslutninger. Til tross for hvor stor betydning forhandlinger har, er det mange i dag som ikke er særlig bevisst på hvor viktig forhandlinger faktisk er. Dette kan føre til at man forhandler selv om man kanskje er best tjent med å avstå og at de ikke griper muligheten til å forhandle der det faktisk er mer gunstig å forhandle. Videre er det også mange som mangler en systematisk tilnærming til forhandlinger. Dette kan komme av at man bare bruker fagkunnskapen om det man forhandler om, og tror dette vil gi dem en god avtale. Dette kan føre til at forberedelsen til forhandlingen ofte blir mangelfull, forhandlingsprosessen blir tilfeldig og resultatet blir dårlig (Rognes 2008 s. 14). Dette må prøve å unngås, spesielt for en eiendomsutvikler. Mye fordi en eiendomsutvikler, ofte forhandler om store verdier, med små marginer, slik at et feiltrinn kan være alt som skal til for at hele prosjektet må skrinlegges.

#### 3.4.1 Perspektiver på forhandling

Forhandlinger er en beslutningsprosess. Forhandlinger handler om å komme til enighet med en person man er uenig med. Viktige utfordringer i denne sammenheng er forhold mellom samarbeid og konkurranse, mellom fokusering på sak og håndtering av relasjoner. I tillegg kommer det an på hvordan man skal analysere, planlegge og gjennomføre forhandlingene. Når det handler om å håndtere nevnte utfordringene, står disse oppgavene sentralt (Rognes 2008 s. 14-18) :

- **Identifisering av interesser og forhandlingsaker:** Man må først finne ut sine egne interesser og motpartens interesser. Dette for å utvikle ulike løsningsforslag som motparten også kan godta. I tillegg er det viktig å se samspillet mellom interesser og

saker. Mange fokuser utelukkende på forhandlingssakene og glemmer underliggende interesser. Hvis man aktivt arbeider med samspillet mellom interesse og sak kan man finne nye kreative innfallsvinkler for forhandlingen.

- **Alternativer til en forhandlet løsning:** Når vi forhandler er det ikke først og fremst for å få til en avtale, men og utforske muligheten for å skape en bedre avtale enn alternativene som foreligger i dag. Gjør ikke forhandlingen at avtalen blir bedre enn de alternativene vi har i dag, er brudd i forhandlingene det beste resultatet man kan oppnå. Derfor er det viktig å finne ut de alternativene man har i dag før man går til forhandling. Dette kan også gjøre at man får mer makt i forhandlingen, jo sterke alternative man har for å trekke seg og jo dårligere motpartenes alternativer er, jo mer kan man strekke strikken uten å tape så mye på det.

- **Utforming av forhandlingsstrategi:** En forhandlingsstrategi er en overordnet plan for forhandlingen som tar for seg interesser, saker og alternativer. Men kan også inkludere løsningsmuligheter, utforming av prosedyrer og planlegging av atferd. Hvor enkel denne kan være kommer av hvor stor saken det forhandles om er.

- **Forhandlingsprosessen:** Det er en rekke utfordringer med hensyn til prosedyre, kommunikasjon, utvikling og bruk av makt i forhandlingsprosessen og håndtering av vanskelige motparter. Hvis man ikke har noen klar strategi, blir fort forhandlingen og utfallet tilfeldig. Men må i stede opptre fleksibelt i forhandlingsprosessen og aktivt forholde seg til ny informasjon og nye løsninger. Her må begge være forberedt ellers ender det ofte med at den ene parten bare reagerer på de strategiene motparten har utarbeidet. Da har vedkommende gitt fra seg muligheten til å påvirke prosessen og utfallet i forhandlingen.

- **Andre spesielle utfordringer:** Disse spesielle utfordringene er ofte knyttet til egen organisasjon og til egenskaper ved forhandlingssituasjonen og motparten. Eksempler på dette kan være at man har fått mandat fra ledelsen i firmaet man jobber i, for å gå i forhandling med en motpart for senere å selge inn den ferdige avtalen til ledelsen igjen, som kan føre til uformelle konflikter internt i organisasjonen.

Som vi kan se ovenfor er det mange forhold man må tenke på når man skal inn i en forhandling. Mye av dette kan man lære seg gjennom praktisk erfaring alene. Men den praktiske læringen blir enda mer effektiv hvis den er forankret i et begrepsmessig

rammeverk. Slik at man får en strategisk forståelse av evnen til å analysere forhandlingssituasjoner, evner til å mestre ulike strategier, evnen til å tilpasse strategier og atferd til de forskjellige forhandlingssituasjonene. Og det eneste som er sikkert er at forhandlingssituasjonen ofte er ulike og uforutsigbare.

### 3.4.2 Forhandling om regulering

For å få igjennom en regulering i en kommune må det alltid forhandlinger til. Utvikler ønsker kanskje en ting mens kommunen kanskje ønsker noe annet. Eller sagt på en annen måte, utbygger ønsker 3 etasjer mens kommunen bare ønsker 2. Man må da gi og ta for å komme i mål. Hvis ingen gir og tar, forhandler man jo ikke, man bare møter motparten med ultimative krav som enten må forkastes eller aksepteres (Rognes 2008 s. 50).

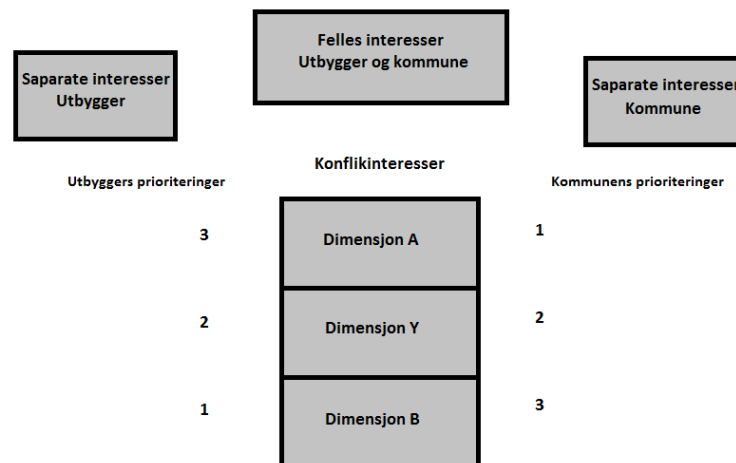
Samme som ved kjøp og salg har forhandlinger med kommunen, etter mitt syn, om regulering ofte et starttilbud, aspirasjonsnivå og reservasjonspunkt. Det vil si at man går for eksempel ut med et første utkast over hvor mange leiligheter man håper på å bygge. Aspirasjonsnivået er hvor man tror man kan bygge og reservasjonspunktet et rett over break-even, det vil si det punktet der man kan skape et bedriftsmessig overskudd. Kommunen ser ikke på dette på samme måte. De ønsker heller det beste for området og menneskene som bor der. Dette gjør at det er reglene som bestemmer hvor mye man får bygge og kanskje ikke like mye den mellom menneskelige kontakten utbygger og saksbehandler imellom. Selv om jeg tror nok en dårlig tone utbygger og saksbehandler i mellom vil føre til at reguleringen kan ta lengre tid enn det som er nødvendig.

Et annet punkt som gjør at forhandlinger i reguleringsplanen blir forskjellig fra et kjøp/salgs perspektiv er at loven sier at det skal være likhet under samme forutsetning. Så har den utbyggeren som forhandler med kommunen før deg, gjort fått gjennom det han ønsket og du har samme forutsetninger på din tomt, vil du allerede vite hva du kan ha krav på. I motsetning til et kjøp som selgeren kan ta den prisen han vil, og kjøper bare kan velge avstå fra å kjøpe.



### 3.4.3 Interesseanalyse

Som nevnt over har utbygger og kommune forskjellige grunner til å ønske å bygge noe. Utbygger ønsker å tjene penger, mens kommunen kanskje ønsker at flere skal ha et sted å bo eller for å skape et bedre bomiljø. Her er viktig for utbygger å finne ut hva kommunen ønsker, slik at man raskt kan avklare konfliktinteressene (Rognes 2008 s. 63). Felles interesser må gjøres mest mulig konkrete, slik at det ikke bare blir utsagn med proklamasjon om samarbeid og vinn-vinn forhandlinger. I tillegg til de felles interesser, vil det i reguleringsarbeidet også komme frem mange separate interesser. Dette er interesser som bare vil ha betydning for den ene parten og verken positivt eller negativt for den andre (Rognes 2008 s. 64). Eksempel på dette kan være at utbygger får lage de leilighetstypene han som mener han tjener mest per kvadratmeter. Mens for kommunen kan kvadratmeter pris være irrelevant.



Figur 3: Interesseanalyse (Rognes 2008 s 64)

Forhandlinger kan også føre til at man kommer i en situasjon der man ender med en tap-tap situasjon, i stede for den mer ønskede vinn-vinn situasjon. En tap-tap situasjon kan oppstå på to forskjellige måter. Det første scenario er at begge parter vinner på saker som er mindre viktige for dem og taper på det som er viktig. Det andre scenario er at den situasjonen som begge partene ønsker, ikke blir valgt (Rognes 2008 s. 60). Dette er en farlig tilnærming å ha, da man kan ende med at ikke bare reguleringen blir dårlig, men at det ikke blir noe regulering i hele tatt. Det mest typiske for komplekse forhandlinger er at det blir en bedring for begge parter, selv om ikke alle muligheter utnyttes.

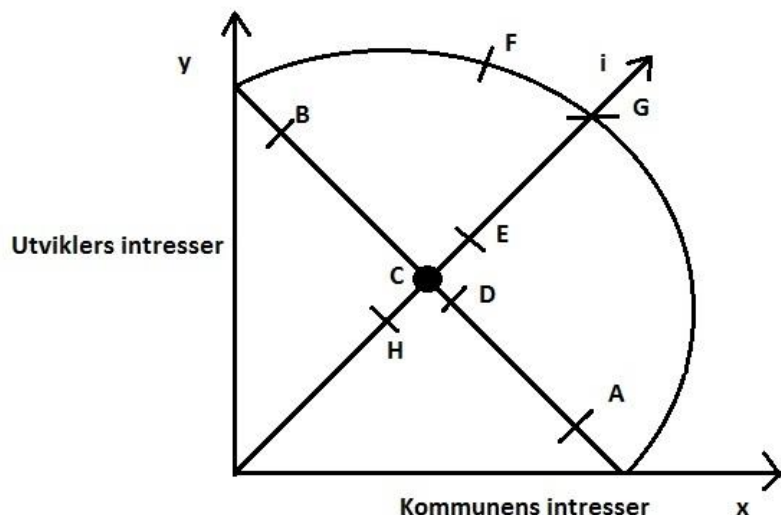
### 3.5 Konkurrans og samarbeid mellom kommune og utvikler

Når en utvikler kommer med et reguleringsforslag man ønsker skal vedtas i kommunen, oppstår det ulike interesser som gjør prosessen vanskelig. De har også en del felles interesser som binder de sammen. Problemet i denne type forhandling i forhold til en mer vanlig forhandling om kjøp og salg der partene forhandler om å få den største delen av det som skal fordeles, er det her heller mer at utbygger får en størst mulig del av det som kan fordeles. Slik at kommunen bare kan nekte reguleringen hvis de føler eiendomsutvikleren ønsker å bygge for høyt eller for stort. Dette kan føre til at det bli en konkurranse der kommunen ved hjelp av argumenter, taktikker og makt hjelper utvikler med å senke ambisjonsnivået (Rognes 2008 s. 21) Men som Rognes (2008) sier: *Utgangspunktet for forhandlinger er imidlertid ikke konflikt og ulike interesser, men avhengighet og felles interesser.* Hovedgrunnen til at man forhandler er jo i håpet om å få til en bedre avtale enn den man allerede har, i tilfelle her om regulering, slik reguleringen er i dag. Det samme gjelder for kommunen, som kanskje sliter med å skaffe nok bosteder i kommunen eller etterleve politiske mål om befolkningsvekst. Selv om interessene kanskje ikke er like kan man iallfall se at målet er ganske likt. Disse felles interessene, eller avhengigheten, skal naturlig nok lede til at partene prøver å skape en best mulig løsning. Dette vil altså føles som en felles interesse som kan lede til et visst samarbeid. Dette kan igjen føre til at utbygger kan bli hjulpet på vei til å fullføre reguleringen.

### 3.6 Fordeling og integrasjonsdimensjoner

En sentral utfordringer når det gjelder forhandling er å skape en best mulig situasjon og løsning for seg selv. Dette sammen med at begge parter skal være fornøyd slik at regulering og byggingen blir gjennomført. Hvor mye av utbyggers interesser som får gjennomslag og hvor mye av kommunens interesser som må være med, vil variere fra prosjekt til prosjekt (Rognes 2008 s. 24 og 25).

La oss anta at y akse er utvikler interesser og x akse er kommunens interesser. Nytteverdien



Figur 4: Fordeling- og integrasjonsdimensjoner i forhandling (Rognes 2008 s. 22)

for utvikler måles langs y akse og kan være basert på utnyttelsesgrad, størrelsen på leilighetene, parkeringsareal, antall etasjer og lignede. Kommunens interesser måles langs x akse og kan være å redusere boligunderskuddet, øke tilgjengeligheten, skape et godt miljø å bo i, og lignede. Punktene A,B,C,D,E,F,G og H er noen teoretiske mulige punkter. For å begynne på punktet B som gir stor nytteverdi for utvikler og veldig liten nytte for kommunen. Dette kan være hvis utvikler får gjennomslag for alle sine ønsker i reguleringsplanen men kommunen sitter igjen uten noe som helst. Det er lite trolig at noe slik vil skje, selv om kommunen ville gått med på en slik avtale, vil andre etater/innsigelsesmyndighet stoppet reguleringsforslaget. I motsatt tilfelle vil vi i punkt A få en veldig stor nytte for kommunen men liten nytte for utvikler. Dette kan skje hvis området utvikleren vil utvikle i eksempelvis blir ansett som ikke mulig å bygge på. Eller at utvikler aksepterer en reguleringsplan det ikke er mulig og tjene penger på.

Punkt C er et kompromiss mellom A og B. Dette punktet gir like stor nytteverdi for begge parter. Slike avtaler kommer i havn ved å gi og ta. Eksempel på dette kan være at utvikler kan bygge en etasje til, mot å lage en bredere gangvei. Punkt D gir like mye samlet verdi som A,B og C, men kommunen får litt større verdi en utbygger. Avtalepunktene A,B,C og D ligger alle på den samme linjen kalt konflikt og fordelingslinjen. Som igjen bare referer til ulike måter å fordele en gitt totalverdi mellom partene.

Videre kan man i mange tilfeller skape en merverdi gjennom forhandlinger for begge parter. Partene kan da vektlegge samarbeidsaspektet sterkere i forhandlingene og øke verdien på det som skal fordeles utover langs I akse, kalt samarbeids- og integrasjonslinjen. Dette er det man vil kalle og øke størrelse på det som skal forhandle om eller skape en vinn-vinn situasjon. Eksempel på dette kan være at kommunen hjelper utvikler med reguleringen slik at den går fortere samtidig som kommunen raskere kan dekke bolig underskuddet. Det viktige er at utbygger og kommune vinner på de sakene som er viktig for dem, for så å gi bort saker som er mindre viktig. Punkt E økes det som skal fordeles mellom partene uten å ha utnyttet de forskjellige ulikhetene i prioriteringer fullt ut. I punktene G og F ulikhetene utnyttet fullt ut. Det er bare fordeling av punktene som er forskjellig.

Det siste punkt H er en tap-tap situasjon der både utvikler og kommune kommer dårligere ut enn de hadde vært hvis de hadde kommet til enighet ved å gi og ta strategien.

### **3.7 Prosedurale bestemmelser og lovens innrettinger som kommunene har stor innvirkning på**

I lov om planlegging og byggesaksbehandling er det mange regler som er fastsatt i loven som man ikke kan forhandle seg i fra. Eksempler på slike regler er at alle planer skal ut til offentlig ettersyn eller hva som er et tiltak etter loven. Slike regler blir da ikke relevant for denne oppgaven. Regler derimot som legger opp til at kommune selv kan bestemme hvordan de ønsker å ha det er derfor mye mer relevant. Jeg skal derfor prøve å lage en liste over regler i loven kommune selv kan bestemme hvordan de vil ha det.

Vi kan begynne med vedtak til reguleringsplan. Kommunestyret er endelig myndigheten som bestemmer om vedtak til reguleringsplan kan bli godkjent etter at alle innsigelser fra andre myndigheter er ordnet opp i. Kommunen kan sende vedtaket tilbake til ny behandling, men kommunen kan lage rettingslinjer for videre arbeid med planen, men det er ingen krav om å gjøre dette etter § 12-12 (Flock et al. 2011). Videre kan også kommune bestemme innen 12 uker om de ønsker å fremme et privat reguleringsforslag i det hele tatt. Hvis de ikke ønsker dette kan de avslå søknaden om oppstart av reguleringsarbeid selv om forslaget er i henhold til kommunedelplanen eller områdereguleringen. Det eneste man som forslagstiller kan gjøre hvis man får avslag på søknaden om oppstart som er i samsvar med overstående planer er å kreve å legge saken frem for kommunestyret etter § 12-11.

Etter at den nye loven trådte i kraft i 2008 har man også kommet inn med en ny bestemmelse i § 12-15 som sier at kommunen kan behandle byggesøknad og forslag om den private reguleringsplanen behandles samtidig (Flock et al. 2011). Dette er også helt opp til kommunen selv å bestemme. Det kan både å spare tid og penger for utbyggeren. Men man har ingen klageadgang hvis kommunen ikke ønsker dette.

Kommunen har i tillegg full rett til å bestemme hvor store gebyrer man ønsker å ta for en privat detaljregulering og full rett til å utarbeide utbyggingsavtaler.

I tillegg til at dette kan kommune selv bestemme sin egen utbyggingspolitikk. Denne utbyggingspolitikken må ta hensyn til flere forhold, forhold slik som kommunens

situasjon, politisk vilje og økonomiske forutsetninger (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Dette blir igjen bestemmende for utbyggingstakten i de forskjellige kommunene. Dette kan igjen gjøre at det kan virke som fra utbyggeres ståsted man kan bli forskjellsbehandlet fra kommune til kommune.

### **3.8 Reguleringsrisiko**

Å ha et system der man regulerer tomter til forskjellige formål, er med på å begrense tilgangen på boligtomter, men også å øke prisen på de tomtene som er avsatt til dette. Mye av denne prisforskjellen på uregulert og regulert tomt kommer av nettopp reguleringsrisikoen. Med reguleringsrisiko menes ikke bare om den blir regulert, alt som har med regulering å gjøre, hvor mye det koster, hvor lang tid det tar og så videre. Men også hva man får regulert tomten til. Er tomten allerede avsatt til boligområde i reguleringsplanen har denne en mye høyere prisen enn tomter som er bare er avsatt til byggeområder i kommuneplanens arealdel (Meel 2009 s. 80). Enda lavere kan prisene være for tomter utenfor avsatte byggeområder i kommuneplanens arealdel eller i LNF-områder. Dette fordi man ikke helt sikkert vet hva kommunen tenker, om man får lov av andre myndigheter og så videre til å regulere det til boligtomter i det hele tatt. Samtidig som dette også vil ta mye lengre tid før man eventuelt kan bygge der. Så tidsaspektet og om man på nåværende tidspunkt vet at man kan bygge der utgjør en del reguleringsrisikoen. Man kan også prøve å bruke det andre veien ved at grunneiere påvirker myndighetene til å begrense konkurransen og derved å styrke sin egen posisjon (ECON Analyse 2005 s. 22). Likevel er det viktig å ha med seg at det er presset på tomtepriser og kommunens vilje til å gjennomføre reguleringer styres av boligbehovet. Er det null behov for boliger er det heller ikke behov for å regulere tomter til boligformål. Men er markedet motsatt og etterspørselen er høy gjør begrensingen av tomter avsatt til boligformål at prisene på tomtene øker og utviklere er villig til å ta en høyere risiko ved å skaffe seg tomter som enda ikke er regulert.

Når vi snakker om reguleringsrisiko, også kalt politisk risiko blir flere forholdt nevnt. Men man kan samle dette i tre forskjellige punkter:

1. **Materiellutfall:** Hvilken regulering som kan oppnås. Dette vil si om det er boligformål eller LNF- område, utnyttelsesgraden, byggehøyder med flere.
2. **Tidsaspektet:** Når kan man regne med at reguleringen er ferdig.
3. **Rekkefølgebestemmelser:** Rekkefølgebestemmelser og eventuelle krav til utbyggingsavtaler.

**1 Materiellutfall:** Hvilken regulering som blir valgt kan jo selvfølgelig utbygger gjette på. En god pekepinn er å se ut ifra tilgrensede tomter, kommunal praksis, overordnede planer og lignende. Man kan ikke ta dette for gitt da politiske preferanser kan skifte, og overordnede planer trenger ikke gi alt for store føringer, særlig hvis kommuneplanen er vedtatt av tidligere kommunestyre.

**2 Tidsaspektet:** Tid er også en vesentlig del for en utvikler. Utgifter knyttet til kjøp av tomten, renter på lån og manglende inntjening er noe av det som gjør at man taper penger jo lengre tid det tar før byggestart. Utleie i perioden kan avhjelpe på tapet, men korte kontrakter grunnet venting på ny reguleringsplan og rivning av eksisterende bebyggelse gir en klart lavere pris enn hvis leietaker hadde fått gode betingelser og lengre faste kontrakter. Det siste punktet i tidsaspektet for en utvikler er markedet. Er ikke sikkert at markedet er like klart for mye boliger nå som de var når tomten ble anskaffet. Med et skiftende boligmarked kan boliger som det var kø for å kjøpe for noen år siden kan være nær uselgelig mange antall år senere.

**2 Rekkefølgebestemmelsene:** Rekkefølgebestemmelsene og utbyggingsavtalene kan også være svært tyngende for en utvikler. Nå skal det sies at i den senere tid har kommunal og regionaldepartementet laget nye forskrifter om utbyggingsavtaler slik at dette senker risikoen for utvikler. Men forskjellen på sosial og teknisk infrastruktur kan være vanskelig i enkelte saker. Slik sett kan det være mange tilfeller som havner i gråsonen.

### 3.9 Utbyggingsavtaler

Med utbyggingsavtaler menes avtaler mellom utbygger og kommune om gjennomføring av et byggeprosjekt. Denne fokuserer på blant annet hvor mye man kan bygge, når det skal være ferdig og eventuelle kostnader utbygger må betale i tillegg til gebyrene. Det har også i senere tid kommet nye og strengere regler om innholdet i utbyggingsavtaler.

Formålet ved å lovregulere utbyggingsavtaler er at det ikke skal inngås urimelige avtaler, og i verste fall at kommunens myndighet misbrukes. Reglene skal gjøre at utbyggingsavtalene ikke blir fordyrende og sikrer planen utforming og gjennomføring. Utbyggingsavtaler har ofte en økonomisk forpliktelse til utbygger/grunneier uten noe motsvarende av tilsvarende økonomisk grad fra kommunenes side (Kommunal- og regionaldepartementet 2006 s. 6).

Det er forskjellige type avtaler som går inn under reglene om utbyggingsavtaler. Det mest normale er avtaler for gjennomføring av en detaljregulering laget av en privat utbygger og gjennomføring av tiltak som en nedfelt i rekkefølgebestemmelsene i kommuneplanens arealdel, kommunedelplan og regulering. Men også avtaler som inneholder en bestemt løsning for innholdet eller gjennomføring av kommunal arealplan og avtaler som foresetter bidrag for gjennomføring av krav satt i kommunal arealplan (Kommunal- og regionaldepartementet 2006 s. 7). Eksempler på dette kan være hvis kommunen sier at man ikke kan bygge før det blir bygd en ny barnehage i nærheten og den eneste som vil ha nytte av denne barnehagen, er utbygger fordi da får han tillatelse til å bygge, vil ikke barnehagen bli laget før utbygger selv koster dette. Og dette er igjen ulovlig etter forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler fra 2006. Og utbygger sitter igjen med mye penger bunnet opp i en tomt som ikke er verdt noe så lenge man ikke får bygget på den, og kommunen får tapte inntekter. Dette fordi kommunen ikke vil eller har råd til å bygge en barnehage og mens utbygger ikke får lov.

### 3.10 Kostnader ved regulering for en utvikler

Når vi skal snakke om kostnader en utvikler har i forbindelse med reguleringsarbeidet er det viktig å tenke på at disse kostnadene kommer tidlig i prosjektet, lenge før man kan få noen inntekter. Dette gjør at kostnadene som kommer tidlig er dyrere enn kostnader som kommer senere. Grunnen til dette er renter og tankegangen om nåverdi.

Alle kostnadene med hensyn på regulering går inn under det man kaller bløte kostnader (Geltner et al. 2007 s. 767). Dette er kostnader som ikke har med selve byggingen å gjøre, med man må ha med i beregningen av hva bygget kommer til å koste. Det vil si blant annet lånekostnader og dokument avgift. Derfor vil jeg prøve å forklare alle kostnadene knyttet til en regulering som man har bakt inn i tomteprisen for en ferdig regulert tomt.

#### **Kostnader knyttet til regulering for en utvikler:**

- Kostnader knyttet til at arkitekt utarbeider reguleringsforslag
- Kostnader knyttet til geologisk testing
- Kostnader knyttet til forurensnings tester, herunder støy og forurensning av grunn
- Kostnader knyttet til offentlige gebyrer
- Kostnader knyttet til kunngjøringer av planene
- Kostnader knyttet til eventuelt konsekvensutredning
- Kostnader knyttet til eventuell ekspropriasjon
- Kostnader knyttet til eventuelle privatrettslig forhold eksempelvis servitutter
- Eventuelt andre kostnader

(Geltner et al. 2007; Regjeringen 2013)

Det en utvikler sparer på å gjøre dette selv, er dokumentavgiften som kommer av økt tomtepris etter regulering og det utvikleren må betale for at andre har gjort dette fra før av. Her er det den grunnleggende tomteprisen som er utslagsgivende. Er tomten kjøpt dyrt er lånekostnadene høye og besparelsen på dokumentavgift minimal. Dette under forutsetning at man kjøper tomten og ikke selskapet som eier tomten, i slike tilfeller er det ikke snakk om dokumentavgift da man ikke endrer hjemmelshaver.

Som en konklusjon på om man skal kjøpe tomten ferdig regulert eller ikke, er mange faktorer som kommer inn i bildet. Ved en relativt dyr tomt kan det lønne seg å kjøpe



denne ferdig regulert på grunn av tidsaspektet og høye lånerenter ved å sitte på tomten. Mens ved en relativt billig tomt som ligger i et område man er ganske sikker på at kommunen vil ønske å få regulert, kan kjøpes uregulert. Her er det mange forskjellige momenter, og hver tomt trenger sin analyse.

### **3.11 Priser for tomter avhengig av regulering.**

Som vi kan se av prissetting av tomter er det stor forskjell i pris etter hva tomten er regulert til. Dette har noe med at utviklere sjelden ser noe økonomisk utbytte av en tomt man ikke kan bygge på. Hvis vi bruker en skala fra 1-10 kan vi se at en tomt som ikke er lokalisert som områder avsatt til bygging i kommuneplanens arealdel ligger nederst på denne skalaen. Her er det stor risiko om man får bygge i det hele tatt, nærmest som et lotteri. Her har man risikoen for å bygge i tillegg til risikoen for store kostnader i reguleringsarbeidet.

Er tomten avsatt til byggeområde i kommuneplanens arealdel er kanskje tomten innenfor intervallet 3-6. Dette fordi kommunen ønsker å ha bebyggelse på stedet og fordi kommunen har konsekvensutredet området etter gjeldene bestemmelser. Men man hefter fortsatt for kostnadene knyttet til regulering selv om tidsperspektivet er noe kortere.

Er tomten ferdig regulert er prisen fra 7-10 på skalaen. Dette fordi da er kostnadene allerede tatt for å få den regulert. Det kan være at denne reguleringen ikke er helt slik man ønsker, slik at man må foreta en omregulering. Tidsaspektet her er mye kortere da man kan gå rett på byggesak, men samtidig må man ha sendt inn byggesaken innen 5 år etter detaljregulering er vedtatt, hvis ikke kan hele reguleringen falle bort igjen.

Det er her viktig å ha for seg at skalaen bare tar for seg reguleringsstatus og ikke andre forhold ved tomten (Meel 2009 s. 79-80).

#### **3.11.1 Mer om offentlige gebyrer**

Når man skal detaljregulere et område etter privat initiativ, må man betale et gebyr til kommunen for å få dette vedtatt. For offentlige detaljregulering er dette fritatt. Men også områdereguleringer utarbeidet av private er også fritatt, da dette egentlig er et offentlig anliggende (Regjeringen 2013).

Når det gjelder satsene på gebyrene for de private detaljreguleringene, er det kommunestyret som bestemmer dette og blir ofte kalt «gebyrregulativ for kommunens

arbeid med saksbehandling av reguleringsplaner» eller lignede. Hjemmelen for dette fins i lov om planlegging og byggesaksbehandling § 33-1 (Flock et al. 2011). Her står det at kommunen selv kan lage en forskrift for gebyr til kommunen for behandling av søknad, herunder private planforslag. Gebyret skal ikke overstige kommunens kostnad på sektoren, men det kan tillates å ta betalt for bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Ved at kommunestyret vedtar satsene vil dette føre til at det vil forekomme forskjeller, selv om kommunen ikke skal gjøre dette til mer enn selvkost. Gebyrene er fritatt for merverdiavgift.

## 4 Empiri og analyse

### 4.1 Om Profier AS

Profier er en landsdekkende eiendomsutvikler med hovedkontor i Asker. De satser på boligbygging, kjøpesenter, dagligvare og handel, kontor med offentlige og langsiktige leietakere og hotell. Selskapet ble stiftet i 1994 og har siden den gang gjennomført eiendomsprosjekter på over 600 000 m<sup>2</sup> og over 4000 boliger og har i snitt mellom 50 og 60 prosjekter gående til en hver tid. Bedriften har i dag 24 medarbeidere og er eid 80 % av Gjelsten Holding AS og 20 % av Lundhaug Invest AS.

Profier konsernet hadde i 2011 en boligomsetning på over 2 milliarder kr og igangsatt prosjekter med en entreprisekostnad på ca. 1,8 milliarder kr. Salgsoverskuddet i 2011 var på 109 millioner mens overskudd før skatt på morselskapet var 37 millioner kr. Profier fikk i 2011 solgt 517 boliger (Profier As 2011).

Noen prosjekter fra Profier:

- Maries Vei: Er et prosjekt som på Høvik i Bærum kommune. Dette er et transformasjons prosjekt av et tidligere kontorbygg. Prosjektet inneholder 100 leiligheter med høy standard helt ned mot Oslofjorden. Kvadratmeterprisene i prosjektet ligger på mellom 57 000 kr til 104 000 kr per m<sup>2</sup>.
- Bekkestua Syd: Et prosjekt som ligger i mitt i Bekkestua sentrum i Bærum kommune. Prosjektet inneholder både dagligvare og annen handel i en egen kjøpesenterdel og 77 leiligheter med høy standard. Kvadratmeterprisene for leilighetene ligger mellom 37 000 kr opp til 92 429 kr.
- Mortensrud tog: Et prosjekt på Mortensrud i Oslo kommune. Prosjektet inneholder dagligvare og handel i første etasje med leilighetsblokker i de øvrige etasjene. Prosjektet inneholder 73 leiligheter med kvadratmeterpris fra 31 000 kr til 45 000 kr.

## 4.2 Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker er en kommune som ligger i Buskerud fylke. Kommunen har 17 748 innbyggere og omtrent halvparten av disse bor i kommunesentret Hokksund.

Kommunen er en utpreget Høyre kommune og har i dag også ordfører fra det politiske partiet Høyre(Wikipedia 2013f). Øvre Eiker kommune er organisert på vanlig måte, det vil si at de ikke følger et parlamentarisk system men de bruker i stede kommunestyre, formannskap og en fagkomite om plansaker, planlegging og teknisk drift. I tillegg har de en administrativ organisasjon styrt av rådmannen, kalt Bygningsseksjonen. Her sitter saksbehandleren for reguleringsarbeider og byggesaker. Fra 2002 og frem til i dag er det registrert 21 leilighetsprosjekter i Øvre Eiker kommune. Disse prosjektene har en gjennomsnittligkvadratmeterpris på 22 541 kr og en gjennomsnittsstørrelse på 77 m<sup>2</sup> (Eiendomsverdi 2013a).

## 4.3 Prosjekt Thorstadbakken Øvre Eiker kommune

Prosjektet heter Thorstadbakken og befinner seg på Loesmoen i Øvre Eiker kommune. Prosjektet består av 57 leiligheter fordelt på 3 blokker. Prosjektet er ferdig bygget og alle leilighetene er solgt.



Kart 1: Kart over Hokksund og omegn



Bilde 1: Thorstadbakken 1



Bilde 2: Thorstadbakken 2

### 4.3.1 Reguleringsforslaget

Reguleringsplanen hadde oppstart juni 2005 og har fått navnet Reguleringsplan for Sementveien med tilstøtende områder. Området ligger på Loesmoen i nær tilknytning til Hokksund sentrum. Denne reguleringsplanen følger opp under det som står i kommuneplanens arealdel. Områdereguleringen er ca. 32 dekar stor og hele området ønskes regulert til bolig og boligformål. Planforslaget er utarbeidet for grunneiere og utviklere. Hele reguleringsområdet besto da av 3 grunneiere. Det ble søkt om at hele området skulle utbygges med blokkbebyggelse på store deler av tomtene og konsentrert småhus bebyggelse på resterende. Tomten skulle ikke ha større utnyttelse en 30 % BYA som også var i samsvar med kommuneplanens arealdel. Planen ble oppdelt i 7 delområder (se kart 2) med benevnelsen; felt B1 (B1.1, B1.2, B1.3), felt B2, (B2.1, B2.2), felt B3 og felt B4. Blokkbebyggelsen ønskes oppført i 3 etasjer på feltene B1.3, B2.1, B3 og i 4 etasjer på feltene B1.1, B1.2 med underetasje for parkering på bakkeplan. Det betyr at feltene B1.1 og B1.2 mot vest, vil byggene fremstå som de har 5 etasjer. Øvrige felt skulle utbygges med konsentrert småhusbebyggelse. Planen inneholder også tiltak mot støy fra jernbanen, et friområde ned mot Nøsteelven og omgjøring av den gamle industriveien til atkomst for hele planområdet.





Kart 2: Reguleringsplan Thorstadbakken

Som nevnt er planen i henhold til kommuneplanens arealdel når det gjelder utnyttelse, men den utfordrer planen på byggehøyder. Dette fordi den eldre boligmassen som er på stedet i dag er 1 til 2 etasjer, mens i reguleringsplanen legger man opp til så høyt som 5 etasjer. Dette mener utvikler vil gjøre at bebyggelsen vil prøve å knytte byggefeltet og Loesmoen mer sammen med Hokksund sentrum. Dette ved å vende bebyggelsen i sør av planområdet mot Hokksund sentrum som kun ligger et steinkast unna. Selv om Loesmoen ligger tett inntil sentrum er dette området ikke sett på som sentrumsområde av Øvre Eiker kommune. Samtidig ligger området senket ned i forhold til tilstøtende områder. I sentrum er vanlig byggehøyden 4 etasje, noe som står i reguleringsplanen for sentrumsområdene, ellers i kommuneplanens arealdel sier maks 3 etasjer. Sånn jeg forstår det er det ikke selve høyden som er problematisk, særlig på grunnlag at området ligger så mye lavere enn tilstøtende områder, men at det vil kanskje endre utgangspunktet for flere andre områder rundt sentrum. En annen ting som særlig naboene brukte som «innsigelse» på planen, var at kommunen ønsket at sentrumsbebyggelsen i Hokksund skulle trappes ned mot elven, slik at man nærmest elven bare kunne ha to etasjers bygg og derfor skulle ha samme regler på motsatt side av elven.

Andre problemer som har kommet opp i prosessen annet enn høydeproblematikken, var støy fra jernbanen, noe som førte til at utvikler måtte utarbeide og koste flere støyhemmende tiltak, grunnen til dette er fordi området ligger innfor det som blir klassifisert som gule områder, det vil si områder som man skal må lage tiltak mot støy for å kunne bygge støysensitive bygninger slik bolig er. Det blir også tatt opp av naboene rundt i området at grunnen består av blåleire, slik at de ikke ville godkjenne tiltaket før de var sikre på at verken nærliggende hus eller Hokksund kurbad som er nærmeste nabo tar skade av byggingen av boligblokkene. Kommunen og trafikketaten ville heller ikke godkjenne forslaget før et bredere fortau og bredere vei ned fra krysset ca. 200 m unna påtenkt bebyggelse og helt ned til de prosjekterte byggene. Noe som kompliserte reguleringsprosessen. Grunnen til dette var at ikke bare ble reguleringsplanen større og mer omfattende, men det førte også til at naboene til veien måtte avse grunn for å få dette til. Man kan i tillegg lese ut ifra offentlige saksdokumenter at Statens Vegvesen har tiltro til at kommunen ivaretar lokale trafikkhensyn, uten å blande seg inn. I tillegg til dette blir det bedt om at det skal bli anlagt en felles lekeplass i planområdet (Øvre Eiker 2005).

#### **4.3.2 Endelig regulering Thorstadbakken**

For at eiendomsutvikler skulle få igjennom detaljreguleringen måtte man gjøre noen tiltak for å tilfredsstille alle innsendt innsigelser. Når det gjelder byggehøydene ble disse satt ned til 4 etasjer iberegnet kjeller, slik at nedtrapping mot elven slik Hokksund sentrum hadde ikke ble gjennomført mot naboenes ønske. For å kvitte seg med støyproblematikken fra jernbanen ble dette regnet på og forhandlet med Jernbaneverket og man kom frem til en støyskjerm som var 5,5 meter fra senter jernbanelinje og skulle være 3 meter høy. Når det gjelder kvikkleiren ble denne sjekket grundig og det ble gjort endringer i fundamenteringen for å være på den sikre siden, i tillegg ble et av byggende vridd litt for å øke avstanden til bakken opp til nærliggende bebyggelse. Det ble også tatt hensyn til flomproblematikken fra elven slik at første etasje i hver blokk ble hevet noe mer enn det som først var påtenkt. Veien ble også anlagt slik at den ble bredere og fikk fortau helt frem etter at kommunen tok over reguleringsarbeidet med denne. Dette førte også til at det ble en mindre endring i reguleringsplanen for Thorstadbakken da utvikler ønsker å fjerne rekkefølgebestemmelsen om opparbeidelse av veien ikke trengte å være fullført før utvikler fikk rammetillatelse. Dette på grunnlag at nå hadde

kommunen tatt over veien, slik at dette var nå utenfor utviklers kontroll. Dette ble godkjent og de tre leilighetsblokkene ble oppført.

#### **Tidsplan Thorstadbakken:**

- |  |            |
|--|------------|
| - Varslet oppstart av regulering             | 01.06.2005 |
| - Godkjent reguleringsplan                   | 21.06.2006 |
| - Godkjent bebyggelsesplan                   | 20.12.2006 |
| - Godkjent mindre endring av reguleringsplan | 29.10.2008 |
| - Godkjent rammetillatelse                   | 23.05.2007 |
| - Igangsettingstillatelse                    | 12.07.2007 |

#### **4.3.3 Hvor tror undertegnede forhandlingen om Thorstadbakken ender på figuren?**

Hvis jeg baserer alt jeg har lest på i saksdokumentene om problemene som har oppstått mellom kommunen og utvikleren, har jeg kommet frem til hvor jeg mener de ender i figuren om forhandling. Problemet med å finne ut hvor de ender på figuren fra et utenforstående standpunkt er at jeg ser problemene og uenighetene men ikke hvordan dette blir løst, annet enn at det blir løst. Basert på offentlige dokumenter og korrespondanse mellom utvikler og kommune har jeg kommet frem til følgende problemer:

- Byggehøyder. Utbygger ønsket å ha 5 etasjer, kommunen kunne bare strekke seg til 4 etasjer. På andre siden av elven i Hokksund sentrum skal bebyggelsen trappes ned mot elven, helt ned i to etasjer. I tillegg var det stor skepsis for at omkringliggende småhus skulle miste solen og at slike leilighetsbygg ikke passet inn i nabolaget. Dette ble tilbakevist og virket som det rask ble avklart hvor høyt man fikk lov å bygge, maks 4 etasjer inkludert kjeller. Dette vil trekke forhandlingene i disfavør av utvikler, men også å senke forhandlingene under konflikt og fordelingslinjen.
- Støy fra jernbanen: Både utvikler og kommune er enig om at dette må det lages tiltak i mot støyproblematikken. Tiltak: Støyskjerm bekostet av utvikler. Noe

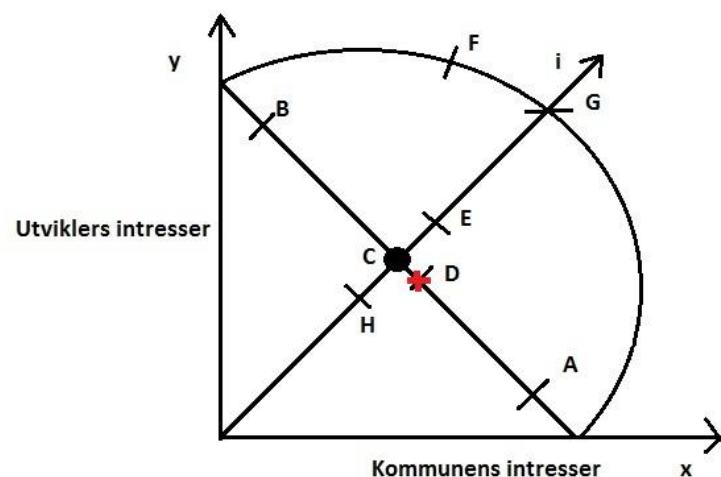


utvikler var inneforstått med fra starten av, slik at utgangspunktet forblir uendret.

- Ankomst vei: Kommune og statens vegvesen ville ikke godkjenne byggestart før en bredere vei og fortau ble anlagt ca. 200 m fra bebyggelsen og frem til krysset. Løsning: Etter mye frem og tilbake tok kommunen over planleggingen av veien, og kommunen dekket noe av kostnadene. Ved at kommunen forlagte og regulere et større område en planlagt, økte arbeidsmengden for utvikler. I og med at de forhandlet seg frem til at kommunen selv tok over reguleringen av veien, gikk dette i favør utvikler og oppveide for en del av tapet ved og ikke å bygge så høyt som man ønsket.
- Lekeplasser skal anlegges i området. Enigheten gikk på om lekeplassen skulle ligge på boligtomten der byggene ligger eller kan dette ligge på den delen av tomten som var avsatt til friområdet. Kommunen godtok at man kunne legge lekeplassen på friområdet slik at man ikke tok mer av verdifull byggegrunn. Dette gjorde også at utvikler kom positivt ut og sammen med at kommunen tok reguleringen av veien gjorde at de etter min mening er oppe på konflikt og fordelingslinjen igjen.
- Utbyggingsavtaler: Kommunen forkastet den første utbyggingsavtalen uten å oppgi noen grunn. Men etter mye korrespondanse ble det på nytt utarbeidet en utbyggingsavtale slik at blokkene kunne bli bygd. Dette gikk i disfavør av utbygger igjen fordi man da mistet tid før man kunne fortsett arbeidet.
- Byggegrunn: Det ble tidlig antydnet at det var fare for leire på tomten. Dette ble også raskt løst av utvikler ved å leie inn ekstern hjelp til å undersøke grunn slik at riktig tiltak ble gjort for å unngå ras eller skader på leilighetene samt nærliggende bebyggelse. Samme problemstilling som støyproblematikken, verken utvikler eller kommune verken taper eller vinner noe på at det skal være usikkert å bygge der, slik at forhandlings situasjon forble uendret.

Ut ifra forhandlingene mellom kommune og utvikler og hvordan disse har endt mener jeg at de ender på punktet D. Altså at de forhandlingene har holdt seg på konflikt og fordelingslinjen. At kommunen har kommet litt bedre ut av

4€



Figur 5: Fordelings- og integrasjonsdimensjoner Thorstadbakken

forhandlingene enn utbygger. Hovedgrunnen til at jeg tror dette, er fordi utvikler må gi fra seg en del for å få bygget, særlig med hensyn på høydene på bygget og fordi prosjektet samlet sett ikke gikk med overskudd for utviklers del.

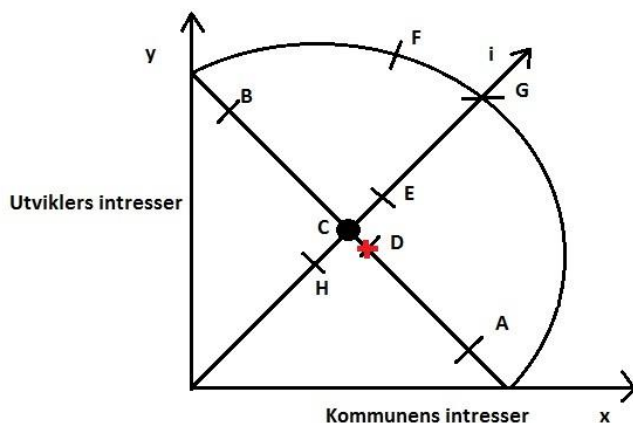
På en annen side tror jeg heller ikke forhandlingene mellom utvikler og kommune skapte noe merverdi for noen av partene. Dette fordi noen forhold trakk prosjektet under konflikt og fordelingslinjen, mens andre forhold løftet prosjektet opp igjen.

#### 4.3.4 Hvor mener partene selv de har kommet på figuren?

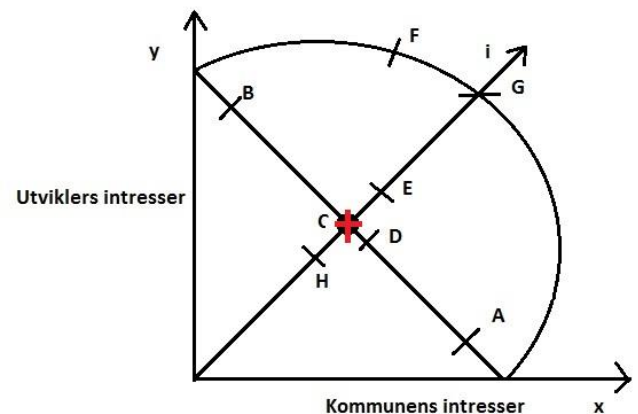
Under intervjuene ga jeg samme oppgave til partene som jobbet med reguleringen av Thorstadbakken som jeg selv har gjort ved å plassere inn hvor de mente utfallet av forhandlingene endte. Dette for å se hvor fornøyd partene ble av forhandlingene og hvor mye de selv mente de fikk til og om de føler de har fått til en fordel sammen eller om noen mener de har måtte gi fra seg mer enn det de har vunnet på å forhandle.

Eiendomsutviklerens mening:

Kommunens saksbehandlers mening:



Figur 6: Fordelings- og integrasjonsdimensjoner Thorstadbakken



Figur 7: Fordelings- og integrasjonsdimensjoner Thorstadbakken

Som man kan se er det litt forskjell i hvordan man ser på hvordan forhandlingen har gått. Begynner man med hva eiendomsutvikleren mener ser man at kommunen har kommet best ut av forhandlingen. Grunnene til at han mener dette er at fordi en eiendomsutvikler alltid er den svake parten i en slik forhandling. Og at det som er viktig er at prosessen blir så smidig som mulig. Med smidig menes at man skal bruke raskest mulig tid, jo raskere reguleringen blir vedtatt jo raskere, får man bygget, og jo raskere får man solgt. For kommunen har man ikke det samme presset for å få igjennom reguleringen.

Når man ser på hva saksbehandleren mener kan man se at partene har kom ut på samme sted som man startet forhandlingene. Dette ble begrunnet med at det ikke var mye uenighet og parten kom raskt til en løsning. Sånn sett har begge partene fått det samme bilde av forhandlingen. Begge mener at forhandlingen gikk bra og at tiden var viktigere enn og prøve å skape noe merverdi utover konflikt og fordelingslinjen.

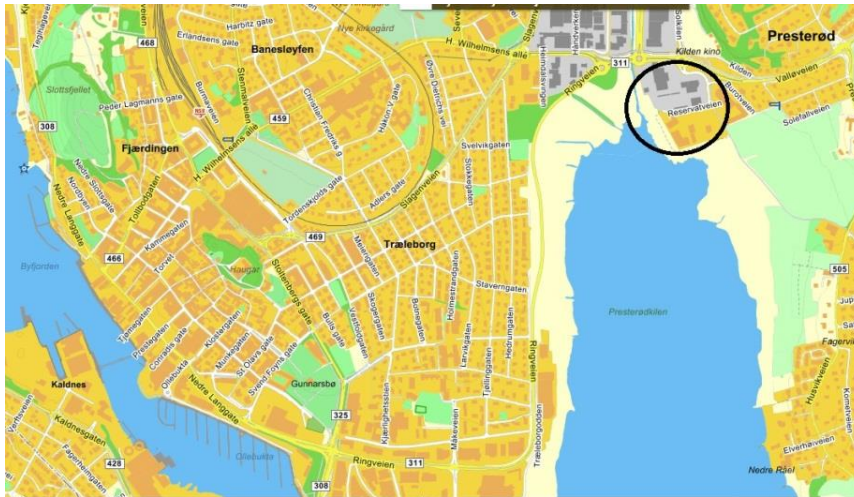
Alt i alt er begge parter fornøyd med hvordan prosessen gikk og begge partene var fornøyd med hvordan den andre parten både jobbet og behandlet motparten på i tillegg til seriøsitet og åpenhet. Dette kan igjen være med på at prosessen går enda mer smidig neste gang.

#### **4.4 Tønsberg kommune**

Tønsberg kommune ligger i Vestfold fylke. Kommunen har 41 180 innbygger og kommunesentret er Tønsberg by. Tettstedet Tønsberg ligger i to kommune, Tønsberg kommune og Nøtterøy kommune. Totalt bor det 46 862 innbygger der av disse bor 30 748 av disse i Tønsberg kommune. Også Tønsberg kommune er en utpreget Høyrekommune, og har siden 2003 vært styrt av flertall bestående av Høyre, FrP og Krf, med Høyre ordfører(Wikipedia 2013g). Tønsberg kommune er lagt opp med et bystyre og et formannskap. De har også et politisk utvalg som tar for seg byggesaker og arealsaker. De har også en administrativ avdeling styrt av rådmannen som tar for seg arealsaker, kalt byggesaksavdelingen. Fra 2001 og frem til i dag er det registrert 68 leilighets prosjekter i kommunen. Disse har en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på 31 292 kr og gjennomsnittsstørrelse på 84 m<sup>2</sup>.

#### **4.5 Kilen Handelspark Tønsberg kommune**

Prosjektet inneholder både bygging av boligblokker og næringsbebyggelse, for det meste handel men også noe kontor. Reguleringen er fortsatt ikke ferdig men man regner med at man skal være ferdig innen sommeren/høsten 2013. Området ligger i Kilen, ca. 1 km nord øst for Tønsberg sentrum i Tønsberg kommune.



Kart 3: Kart over Tønsberg

Området Kilen er underlagt en kommunedelplan for Kilen. Dette fordi Kilen står om «annet byggeområde» i kommuneplanens arealdel i Tønsberg kommune med henvisning til Kilen kommunedelplan (Tønsberg kommune 2009). Det vil si at det er kommunedelplanen som gjelder, denne tar for seg blant annet byggegrenser og arealformål og rekkefølgebestemmelser.

Rekkefølgebestemmelse sier blant annet at før man kan fremme en reguleringsplan til førstegangs behandling i Kilenområdet, står det at det skal utarbeide en områderegulering. Denne områdereguleringen skal ta for seg temaene grunnforhold/områdestabilitet, samt nye løsninger på hovedveier og holdeplasser for fremtidig kollektivtrafikk (Tønsberg kommune 2012a). Områdereguleringen viderefører i store trekk hva kommunedelplanen sier om arealformål og bestemmelser, dette vil si at plan hjemler funksjoner som bolig, sentrumsbebyggelse, forretning, kontor og lett industri og servicebedrifter. Dette gjør at kommunedelplanen og områdereguleringen på en måte blir sidestilt fordi de tar for seg forskjellige områder slik at utbygger må henvende seg til begge to når de skal prøve å detaljregulere området. Områdeplanen vil altså bestå av det kommunedelplanen alt inneholder og i tillegg det som kommunedelplanen krever må være på plass. Den tar også for seg de forskjellene som kommer av at kommunedelplanen er laget med gammel plan og bygningsloven (PBL) mens områdeplanen er laget med nye lov om planlegging og byggesaksbehandling (NPBL). Områdereguleringen skal også inneholde konsekvensutredning. Dette gjør at det blir konsekvensutredningen for detaljreguleringen bare skal gjelde for boligdelen. Dette fordi konsekvensutredningen for handelsetableringer er tatt i kommunedelplanen.

Når man begynner å lese igjennom de offentlige dokumentene for området ser man at mange av kommentarer som har kommet inn på områdereguleringen, går på økt trafikk og forurensning. Grunnen til dette er fordi man allerede i dag har problemer med trafikkaos om morgenen og om ettermiddagen. Områdereguleringen skal komme med forslag på hvordan dette kan og skal løses. Hvis planen blir gjennomført i sin helhet vil også flere bolighus i området bli ekspropriert og revet for å gjøre plass til ny infrastruktur.

#### 4.5.1 Foreløpig reguleringsplan for Kilen Handlespark

Dette er lagt opp til en felles reguleringsplan for Kilen sørøst selv om området består av 3 deler etter kommunedelplan og områdereguleringen, henholdsvis AB10, AB11 og AB12. AB10 kan bygges ut med inntil 20 000 m<sup>2</sup> BRA forettingslokaler, AB11 har kombinasjonen bolig, kontor og industri og AB12 forretning, kontor og industri. Reguleringsplan legger opp til å følge kommunedelplan når det gjelder handel. Bolig derimot har nesten ikke blitt nevnt i prosessen. Dette gjør at det er detaljregulering som må stå for dette. Slik at forslagstiller vil at både at det skal være boliger i AB11 og AB12. Dette gjør at man ønsker 15 000 m<sup>2</sup> BRA bolig i tillegg til det som er der i dag. Endelig areal for AB11 og AB12 fastsettes i detaljreguleringsplanen (Kilen Handlespark 2011).



Kart 4: Reguleringsplan Kilen Handlespark

Et av problemene kommunedelplanen om lekeplass og minste uteoppholdsarealer. Disse reglene sier at en plan som innbefatter over 150 enheter må man lage nærmiljøanlegg på minimum 7 dekar og minste oppholdsarealer på 75 m<sup>2</sup> per leilighet. Blir dette den endelige regulering, blir det ikke plass til i nærheten så mange boliger som er ønsket. Dette har nå blitt endret til 30 m<sup>2</sup> per boenhet. Et annet problem er naturreservatet i sør for område og både byggegrensene og de fysiske grensene mot dette. Særlig etter man fant ut at den fysiske grensen var satt feil fra starten av, slik at byggegrensene ble flytter tilsvarende inn, område blir trangere og med samme utnyttelse av tomten går byggemulighetene ned (Kilde: Kilen Handlespark forslag planprogram).

- Det største problemet sett fra utviklers side med planprosessene er ikke reguleringsplanen i seg selv men at kommunen bruker så lang tid med å få ferdig alle planene, spesielt områdereguleringen. Og med rekkefølgebestemmelsen fra kommuneplanen som sier at områdeplan må være ferdig behandlet før detaljreguleringen kan godkjennes, og at kommunen ikke ønsker et samarbeid med utvikler med å få denne ferdig går ting ekstra sakte. Slik sett er dette å se på som noe utenfor utviklers kontroll, selv om de har prøvd å få mer kontroll over dette. For å sette saken i perspektiv tok det faktisk 32 måneder fra kommunen meldte om oppstart av områdereguleringen til planen ble lagt ut til offentlig ettersyn (Kilde: Referat Styremøte 02.2012). Utvikleren mener at det er selskapets innsats for løsning for trafikkdokumentasjon og en enklere løsning av Presterødkysset har vært utslagsgivende for at planen ble lagt ut til offentlig innsyn. Dette gjør at man kan regne med at områdereguleringen kan være godkjent innen sommeren 2013 og detaljreguleringen for de tre områdene kan være godkjent høsten/vinteren 2013/2014. Og den nye loven om planlegging og byggesaksbehandling kan man søke om rammetillatelse samtidig som man søker om detaljreguleringen, slik at man kan begynne å bygge med en gang detaljreguleringen er ferdig. Dette kan føre til at utvikler i alle fall får litt fortgang i prosessen. Det vil si oppstart av byggearbeider vinteren 2014. Så fra oppstart av kommunedelplanen i 2006 til å begynne å bygge har tatt over 7 år. Noe som gjør at tidsaspektet her er viktig for utviklerne, da det koster ca. 27 400 kr hver dag det ikke blir bygd noe på Kilen, på grunn av rentekostnader og uteblivelse av leieinntekter noe som er med på å redusere mulig gevinst fra prosjektet.





Bilde 3: Dataanimert bilde over mulig utvikling på Kilen Handelsparks arealer

#### **Tidsplan Kilen Handelspark:**

- |                                |            |
|--------------------------------|------------|
| - Godkjent Kommundelplan       | 01.12.2008 |
| - Godkjent Kommunedelplan      | 04.11.2009 |
| - Kunngjøring områderegulering | 15.02.2010 |
| - Kunngjøring detaljregulering | 20.10.2010 |

#### **4.5.2 Hvor tror undertegnede forhandlingene om Kilen ender på figuren?**

Også i dette prosjektet skal jeg prøve å finne frem til et punkt på figuren om fordeling og integrasjonsdimensjoner basert på hva jeg har lest i offentlig saksdokumenter og korrespondanse mellom partene. Problemet med dette prosjektet i forhold til Thorstadbakken er at dette ikke er på langt nær ferdig. Dette gjør at forhandlingene ikke har kommet helt ned på et detaljert nivå. Så basert på alt dette har jeg kommet frem til følgende problemer:

- 75 m<sup>2</sup> uteoppholdsarealer og nærmiljøanlegg på minimum 7 dekar. Dette ble endret til 30 m<sup>2</sup> i kommunedelplanen etter press fra flere utviklere. Dette fører til at man kan utnytte tomten bedre og gir en merverdi utover konflikt og fordelingslinjen en også en fordel for utvikler isolert sett.
- Tidsbruk: Det har tatt 32 måneder fra kunngjøring av oppstart områdereguleringen til at planen blir sendt på offentlig ettersyn. Dette er svært negativt både for utvikler og kommune noe som fører til at man kommer under konflikt og fordelingslinjen igjen.
- Feil i beregninger om trafikksituasjonen: Ikke funnet en løsning, Profier prøver å få til en ny trafikk beregning. Dette trekker også ned under konflikt og fordelingslinjen da man ikke vil komme til enighet.
- Byggegrenser mot reservatet: I kommunedelplanen er det satt tomtegrenser. Så når man la ut områdereguleringen til høring, først da kom det innsigelse på tomtegrensene var satt feil. Det vil si at man måtte flytte tomtegrensene innover 2 meter. Men de opprettholdt kravet om frigrense mellom byggene og tomtegrensen slik at byggene måtte flyttes innover på tomten, samtidig som det man kunne bygge også ble mindre. Også dette vil være med på å trekke forhandlingene ned, da jeg vil si dette vil være å se for teoretisk på regelverket og ikke se den praktiske siden. Noe som også føre til at forhandlingene faller videre under konflikt og fordelingslinjen.
- Bygge høyder: Kommunen har satt strenge krav om byggehøyder. Maks 3 etasjer og 11 meter. Dette er litt rart med hensyn på at område blir regulert til kombinerte forhold, da forretning bør ha noe høyere takhøyde. Men forhandlingene er ikke ferdig på dette punktet før detaljreguleringen er vedtatt, slik at jeg ikke vil uttale meg om dette punktet.
- Rekkefølgen på reguleringsplaner: Kommunen har ombestemt seg fra å kunne behandle detaljreguleringen så fort som områdereguleringen var sendt til førstegangsbehandling, til at de ikke kan behandle detaljreguleringen før områdeplanen er vedtatt. Dette er klart negativt for utbygger med hensyn på tid, mens kommunen får det som de vil. Noe de kan bestemme etter regelverket. Dette gjør at punktet forflytter seg i positiv forstand for kommunen.
- Flere boliger på tomten: Ikke avgjort før vedtak av detaljreguleringen, selv om man har fått i boliger andre steder i kommunedelplanen, ville ikke kommunen



snakke om boliger her enda. Dette er ikke avgjort enda slik at jeg ikke vil ta stilling til dette her.

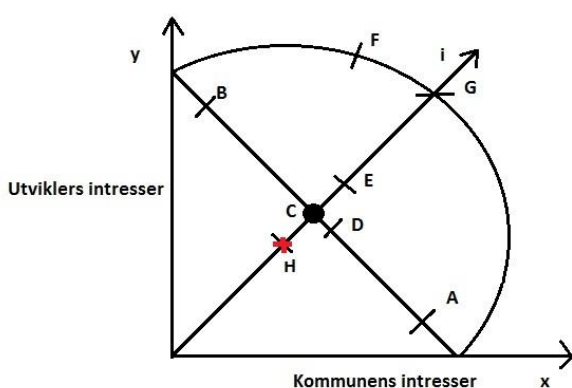
Ut i fra de sakspapirene og korrespondansen jeg har lest, tror jeg Kilen prosjektet ender i punktet H. Dette fordi jeg mener det som har blitt skapt av merverdi i forhandlingene blir mindre enn det som har senket forhandlingen og man har mindre areal og forhandle om, som igjen fører til mindre mulighet for å bygge det som blir forespeilet.

Jeg vil ikke si at fordelingen mellom kommune og utvikler har endret seg. Da begge har vunnet i saker som er viktig for dem mens tapt i andre saker som er viktig for dem. Så alt i alt mener jeg at Kilen prosjektet ender i punkt H.

#### 4.5.3 Hvor mener partene selv de har kommet på figuren?

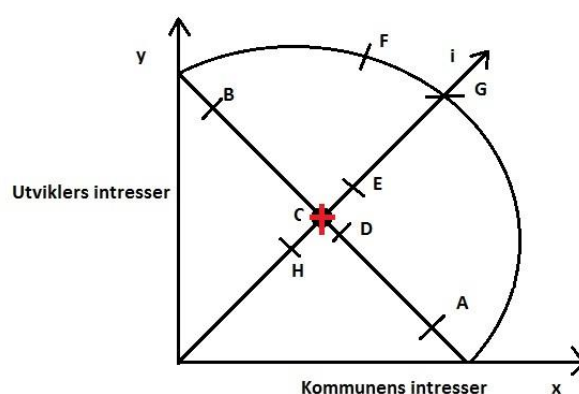
Samtidig som jeg har prøvd å finne ut hvor jeg mere Kilen har kommet på figuren, har jeg også brukt intervjuene med partene til å finne deres mening om saken. Problemet i dette prosjektet er at man ikke enda har begynt å diskutere detaljreguleringen spesielt nøye selv om man har hatt et oppstartsmøte og reguleringen er sendt inn i 2010.

Eiendomsutviklerens mening:



Figur 9: Fordelings- og integrasjonsdimensjoner Kilen Handelspark

Kommunens saksbehandler mening:



Figur 10: Fordelings- og integrasjonsdimensjoner Kilen Handelspark

Som vi kan se her er det også forskjell på hvor partene mener man ender på figuren. Men i stede for at det er forskjell på konflikt og fordelingslinjen er det forskjell på samarbeids- og integrasjonslinjen. Dette vil si at eiendomsutvikleren mener begge parter

har tapt på forhandlingen med utgangspunkt i hva man trodde man hadde før men begynte forhandlingene. Hovedgrunnen til at eiendomsutvikleren mener dette er fordi man ender med mye mindre handelsareal enn utgangspunktet var. Ikke bare taper eiendomsutvikleren penger på dette men også Tønsberg som handelsby og Kilen som et lite handles sentrum.

I figur 10 som saksbehandleren i kommunen har laget har man sett litt større på dette. De er enige i at det både har tatt lang tid og at man ikke har fått til alt man ønsket. Kommunen mener også at man har hjulpet eiendomsutvikleren såpass på vei at man har kommet opp på konflikt og fordelingslinjen igjen. Eksempler på saker som dette gjelder er flyttingen av grensene mot reservatet, der kommunen forhandlet med fylkesmannen. En annen sak som er positiv er at kommunen har fått omgjort en del av kontorareal til boliger, som eiendomsutvikleren ønsket seg.

Alt i alt er begge parter fornøyd med samarbeidet selv om eiendomsutvikler er negativ til hvor lang tid det tar. Fra kommunens side trekkes det frem at eiendomsutvikleren var særdeles profesjonell og viste hva de pratet om. Dette gjør at prosessen blir enklere for begge parter og at forhandlingen så langt har gått såpass greit. I dette prosjektet kompleksiteten i selve området som er problemet ikke selve forhandlingen.

#### **4.6 Hva skapte problemene i prosjektet som gjør at det blir en forskjell i forhold til andre prosjekter?**

Det var forskjellige problemer som dukket opp i de forskjellige prosjektene, men også hvordan utvikler og kommune ser på problemene var forskjellige. Hvis vi begynner med Thorstadbakken prosjektet som jeg har nevnt over, at det var problemer med byggehøyder, støy, ankomst vei, byggegrunn med mer. Hva gjør dette prosjektet forskjellige fra de andre prosjektene som utvikler har jobbet med eller kommunen har regulert før. Her ser man med en gang at de tenker forskjellige. Mens utvikleren sier at det er problematikken ved at kommunene skulle ta over veien og at de aldri har vært borti noe lignende, mener kommunen ser man ingen forskjell fra andre prosjekter. Klart kommunen vet at det har vært problemer med veien men dette er ikke de som jobber i plan avdelingen som bestemmer med en annen etat slik at for dem er saken avsluttet for lenge siden. For min del er jeg nok enig med utvikler og sier at det med overtakelse av veien er et problem som er spesielt for dette prosjektet.

Det var heller ikke noe forskjellen om jeg spurte kommunen eller utvikler om det var noe forskjell på uttalelsene som kom i saken. Begge mente at det ikke kom noen uttalelser i saken når den ble lagt ut til offentlig ettersyn som verken var irrelevant eller overraskende. Dette kan tyde på at begge parter har vært åpne og klare på hva som skal gjøres samtidig som man har hatt gående en prosess som har vært vellykket.

Når det gjelder Kilen prosjektet har det oppstått flere typer problemer, disse problemene har vært grensene til reservatet, byggehøyder, tidsbruk, trafikkproblemer med mer. Når jeg spør partene om hva de syntes problemene i dette prosjektet var, svarer utvikler at dette har vært alle plannivåene. Dette fordi det gir lange tidshorisonter og en veldig komplisert prosess. For kommunens del var det største problemet og hele tatt å lage en plan som er gjennomførbar. Dette fordi den er stor og komplisert samtidig som det allerede er trafikale problemer der i dag. Så man ser at her er utvikler og kommune mer samstemte, selv om de tenker på to forskjellige måter. Mens utvikler tenker tid, tenker kommunen på og ikke få innsigelser på planen.

Når det gjelder uttalen i denne saken, kom det ikke noe spesielt frem. Og ingen av partene synes det var verken noe man ikke hadde tenkt på eller som de syntes var irrelevant. Som igjen kan forklares med at man har gjort et godt arbeid med å få gjennomført planen.

Som en konklusjon på det om det var noe forskjell mellom dette prosjektet eller andre prosjekter avhenger helt av hvem du spør. Dette fordi alle har forskjellige oppfatninger på hvordan dette skal være, men jeg tror nok alle prosjekter har noe som gjør at det blir litt forskjellig fra alle andre. Ut i fra det jeg har funnet i teorien og igjennom intervjuer, har verken utvikler eller kommune laget forskjellene tilsiktet.

## **4.7 Hvordan er gebyrer lagt opp i forskjellige kommuner?**

### **4.7.1 Gebyrregulativ Øvre Eiker kommune**

Øvre Eiker har lagt opp til en tredelt løsning når det gjelder gebyrer. Dette vil si at de kategoriserer planen ut ifra om den er enkel, sammensatt eller komplisert plan. En enkel plan vil si en plan som inneholder områder med få offentlige interesser og få nabointeresser. I tillegg har de sagt maksimal to etasjer på bebyggelse. Sammensatt plan er områder der det er flere offentlige og private interesser, i tillegg til flere nabointeresser. Det er også en grense på 3 etasjers på bebyggelsen man har tenkt i

området. Komplisert plan er de vanskeligste og dyreste planene der det er flere sammensatte arealkonflikter og stort behov for arealavklaringer.

For og beregne hvor mye gebyret kommer på må man velge hvor komplisert planen er og hvor stor den er. Slik at planen beregnes ut ifra størrelse og kompleksitet. Dette spenner fra enkel plan og 0 til 2000 m<sup>2</sup> til 26 000 kr opp til komplisert plan og over 5000 m<sup>2</sup> til kr 124 000. Hvis man blir pålagt av kommunen å regulere et tilleggsareal for å få en mer helhetlig regulering betales det ikke gebyr for dette. Man har også unntak for planer som krever planprogram og/eller konsekvensutredning koster behandlinger 175 000 kr. I alle disse prisene inneholder et offentlig ettersyn, trenger man fler koster dette 15 000 kr ekstra (Øvre Eiker 2011).

#### **4.7.2 Gebyrregulativ Tønsberg kommune**

Som nevnt er gebyrregulativet i Tønsberg kommune en del mer komplisert enn i Øvre Eiker. De har ikke valgt å klassifisere planene etter vanskelighetsgrad. De har i stede satset på mange forskjellige punkter man adderer for å få regnet ut det endelige gebyret. Det først punktet er oppstartsmøte som koster 38 610 kr, men disse pengene blir godskrevet gebyr for plansaker hvis man leverer inn reguleringen innen et år etter oppstartsmøte. De neste punktene er gebyrer etter planområdets størrelse og gebyrer etter bebyggelsens areal. Her er det satt opp en liste over intervaller, og prisen på planområdets størrelse strekker seg fra 49 730 kr for inntil 2000 m<sup>2</sup> opp til 248 630 kr for områder som er større enn 50 000 m<sup>2</sup>. For bebyggelsens areal er prisene 35 800 kr inntil 1000 m<sup>2</sup> og opp til 190 945 kr for over 50 000 m<sup>2</sup>.

Videre har de laget en liste over tillegg som man må addere i tillegg på disse gebyrene. Det første tillegget er hvis detaljreguleringen er byområder eller lokalsentrene, så skal det legges på 25 % av summen av gebyrene for planområdets størrelse og bebyggelsen areal. Neste tillegg er hvis planen er i strid med kommunedelplanen eller områdereguleringen. Da er det også 25 % ekstra regnet på samme måte som over. Hvis man må bearbeide digitale data koster dette 7280 kr for et dagsverk og 14 560 kr for to dagsverk.

Må man endre planforslaget koster dette 25 % ekstra av gebyret for planer som generer en begrenset høring og ny fremleggelse for planutvalget. Mens du må betale 50 % ekstra av gebyret hvis planen må varsles på nytt og sendes på ny høring. For konsekvensutredning betales det 30 % av gebyret for planområdets størrelse. For

mindre endringer av reguleringsforslaget koster dette 28 080 kr (Tønsberg kommune 2012b).

Som man kan se av disse to eksemplene er det en viss forskjell på hvordan kommuner har lagt opp sitt gebyrregulativ.

#### 4.8 Forskjeller i offentlige gebyrer

For å vise forskjellene har jeg brukt begge prosjektene i oppgaven, Thorstadbakken og Kilen Handelspark, til å beregne gebyrene i begge kommunen, Øvre Eiker og Tønsberg kommune. Tallene har jeg funnet på grunnlag av saksopplysinger. Begge prosjektene setter jeg opp med konsekvensutredning, tre offentlige ettersyn og komplisert prosjekt. Det er ikke tatt hensyn til andre kostnader, slik som ekstra arkeologiske utgravinger og lignede som blir kjøpt utenfor kommunen. Jeg begynner med Thorstadbakken og Øvre Eiker kommune etter dagens regler:

##### **Thorstadbakken:**

Planområde: 32 daa

BRA i planområde: 4760 m<sup>2</sup>

Konsekvensutredning: Ja

Sendt inn planen innen et år etter oppstartsmøte: Nei

(Alle summer i kroner)

##### **Øvre Eiker kommune:**

Komplisert reguleringsplan med konsekvensutredning:	175.000
To offentlige ettersyn:	30.000
Mindre endring i planen:	15.000
<b>Sum:</b>	<u>=220.000</u>

##### **Tønsberg kommune:**

Oppstartsmøte	38.610
Gebyr etter arealets størrelse	222.770
Gebyr etter BRA	95.470
Mindre endring av plan	28.080
Konsekvensutredning	66.831
<b>Sum:</b>	<u>=451.761</u>

**Kilen Handelspark:**

Planområde: 52 daa

BRA i planområde: 35 000 m<sup>2</sup>

Konsekvensutredning: Ja

Sendt inn planen innen et år etter oppstartsmøte: Nei

**Øvre Eiker kommune:**

Komplisert reguleringsplan med konsekvensutredning:	175.000
To offentlige ettersyn:	30.000
<b>Sum:</b>	<u>≐205.000</u>

**Tønsberg kommune:**

Oppstartsmøte	38.610
Gebyr etter arealets størrelse	248.630
Gebyr etter BRA	179.000
Ekstra gebyr fordi området ligger i et byområde ((Tomtestørrelse + BRA)x0,25)	106.910
Konsekvensutredning	74.508
<b>Sum:</b>	<u>≐647.668</u>

Som vi kan se av beregningene ovenfor kan vi konkludere med at det er store forskjeller, hadde Thorstadbakken ligget i Tønsberg kommune i stedet for Øvre Eiker kommune hadde de offentlige gebyrene vært 105 % større og hadde Kilen Handelspark blitt lagt til Øvre Eiker kommune hadde gebyrene på prosjektet blitt hele 316 % billigere! Dette vil da si at hvis begge følger loven med selvkost, er saksbehandlerne i Øvre Eiker kommune svært mye mer effektive enn de i Tønsberg kommune.

#### 4.9 Har antallet planer før det private detaljreguleringsforslaget noe å si for forskjell i behandling av reguleringsforslaget?

Det er mange forskjellige veier til målet når det gjelder planer. Man kan gå rett fra kommuneplanens arealdel som man gjorde i Thorstadbakken, eller man kunne gått hele veien slik man gjorde på Kilen helt fra kommuneplanens arealdel for så å ta kommunedelplan for så ned på områderegulering og til slutt detaljregulering. Hvis man spør partene hva de mener kommer man frem litt forskjellige svar. På Thorstadbakken mener utvikleren at mange planer kan gi mindre handlingsrom for utvikler. Dette fordi man har bestemt så mye i overordnede planer. Dette er planer kommunene selv utformer slik at kommunen setter klarer grenser på hva de ønsker. På en annen side er dette med på å senke risikoen for prosjektet, da man vet hva man kan få til og ikke. Når man spør kommunen, mener disse at det ikke skal være noe forskjell. Dette fordi planavdelingen skal være rådgivende slik at man får samme forutsigbarhet uansett hvor mange planer man bruker.

For Kilen prosjektet som har brukt alle planene i prosessen så har de gitt et litt annet svar på dette. Hvis man spør utvikleren sier han at tiden gjør den store forskjellen. Problemet er ikke bare tid isolert sett da det tar lang tid og utforme så mange planer. Forutsigbarheten kan også gå kraftig ned hvis planene haler ut i tid. Dette vil si at man bruker for lang tid på overordnede planer, og når utvikler skal sende inn sin detaljregulering har kommunestyret bestemt et nytt planprogram og man må begynne på nytt igjen. Når man spør kommunene om dette ser de problemet. Det har også tatt litt for lang tid i dette tilfellet, men da av andre årsaker. Men alt i alt sier kommunene at det ikke er noe spesiell forskjell på hvor mange planer man bruker. Men at det kan bli litt for likt, slik at man ikke trenger både kommunedelplan og områderegulering.

Når man spør om forutsigbarheten, om den har vært forskjellig i disse to prosjektene får man til svar at for utbygger så har alt som er nevnt i planene gitt forutsigbarhet.

Så som en konklusjon på om forskjellige planhierarkier har noe å si for planleggingen, har antall planer ikke noe og si for forskjellsbehandlingene i kommunene. Men det kan ha en del og si for forutsigbarheten i prosjektene da man enten ikke vet hva man får lov til å bygge eller at det drar ut i tid.

#### **4.10 Ligger forskjellene i planbehandlingen hos andre enn kommunen selv?**

Det er en del saker kommunen selv bestemmer over. Dette er regler som kommer av lokaldemokrati og selvråderetten. Som nevnt i oppgaven har kommunene full rett til å velge om de i det hele tatt skal ønske å fremme et reguleringsvedtak eller ikke. De kan i tillegg selv bestemme hvor stort gebyr de skal ta. Men kan de største forskjellene ligge hos andre enn kommunen selv? Dette er et vanskelig spørsmål å svare på. Ingen og de som ble intervjuet mente at det var noen forskjeller i hvordan andre innsigelsesmyndigheter løser de forskjellige sakene. Det ble nevnt at både institusjoner som Fylkesmannen og Statens Vegvesen stort sett i alle regulerings saker sendte innsigelse uansett. Å sende innsigelse nesten alle saker uansett kan ikke ses på som forskjellsbehandling. Det er helt klart at det kan forekomme forskjellsbehandling lengre opp i systemet. Men dette kan bli vanskeligere å finne ut da forskjellene vil komme av at man ikke sender inn innsigelse på planen. Slik at fravær vil være forskjellen.

Jeg har også funnet ut gjennom intervjuer at det kan finnes forskjeller innad i kommunen når det gjelder reguleringsarbeid. Dette kan være andre etater som spiller store roller selv om de ikke har noe med reguleringsarbeidet å gjøre. Slik som i Thorstadsbakken prosjektet der teknisk etat i Øvre Eiker kommune setter høyere krav til infrastruktur enn man gjør i Oslo kommune. Slike forhold kan ikke egentlig kalles forskjellsbehandling heller, da avgjørelsene blir tatt med hensyn på et sett regler kommunene selv har utarbeidet etter selvråderetten.

Så konklusjonen jeg drar ut av dette er at det ikke finnes vesentlige forskjeller i planbehandlinger fra sak til sak fra andre etater i kommunen eller innsigelses myndigheter.

#### **4.11 Mener de to partene at det kan være forskjell i behandlingen?**

Når man spør utvikleren og kommunene selv om det kan være forekomme forskjellsbehandling i reguleringsforslag er svart ja. Hva som kan være grunnen til dette er vanskeligere å få svar på. Men en ting som skiller seg ut er den menneskelige faktoren. Alle er ening om at denne er svært viktig. Har en utvikler gjensidig respekt, er imøtekommen og hyggelig kan prosessen være ganske annerledes enn hvis han blir oppfattet på motsatt måte. Det er ingen problemer for en saksbehandler i kommunen å dreiere prosessen hvis dette er ønskelig. Om dette er ønskelig i virkeligheten, ønsker jeg ikke og uttale meg om. En av informantene nevnte også at det er stor forskjell på hvordan type person som skal være saksbehandler i ditt reguleringsforslag. Her vil noen



hjelpe deg mest mulig, mens andre er mest redd for å gjøre feil. Dette kan også komme av kommunekulturen, da det er letter i planleggingen å se hva som er feil enn hva som ble bra.

En annen faktor som også spiller inn her som ble nevnt av intervju objektene er dette med kommunes økonomi. Har kommunen dårlig økonomi, kan dette før til at det blir underbemanning og stressede saksbehandlere er dårlige saksbehandlere. Man har også dette at saksbehandlere kan føle seg overkjørt av utviklere ved at utviklere går rett til politikere for å klage på dårlig saksgang. Dette kan fort gjør at utviklere ikke oppnår raskere saksgang som ønsket, men tvert i mot ender med at alt tar veldig mye lengre tid.

Andre forskjeller som kan forekomme som blir nevnt er forskjellene som kommunen selv har lov til å bestemme og gjør dette. Dette kan for eksempel være som i Kilen at man ikke ønsker å samkjøre områdeplanene med detaljreguleringsplanene. Men slike forskjellsbehandlinger må man som utvikler bare regne med og ta høyde for når man har prosjekter i forskjellige kommuner. Men jeg tror nok det ikke bør være forskjell innad i en kommune, da dette fort ville bli sett på som en forskjellsbehandling.

Som en konklusjon på delproblem nummer 5 kan man si at partene mener det kan forekomme forskjellsbehandlinger men da helst på grunnlag av den menneskelige faktoren og gjennom en god forhandling.

#### **4.12 Hvor ligger forskjellene i hvordan kommuner behandler en reguleringsplan og krever inn gebyrer for å behandle den, sett fra et utviklers perspektiv?**

I løpet av oppgaven har jeg prøvd å finne alle forhold som kan gi en forskjell for en eiendomsutvikler når de bestemmer seg for å lage et utviklingsprosjekt i en annen kommune i Norge, i forhold til den kommunen man drev det forrige prosjektet i.

Bakgrunnen til dette er fordi man hører stadig eiendomsutviklere klage over at noen kommuner er vanskeligere enn andre. Og om dette er situasjonsbestemt, tilfeldig eller bare forskjellsbehandling.

Jeg har på bakgrunn av det jeg har funnet kommet frem til at det er forskjell på hvordan kommuner legger opp til å ta i mot og behandle reguleringsøknader. Mye av forskjellen ligger i kommunal selvstyre myndighet. Dette vil si at de selv bestemmer hvordan de vil ha det i kommune. Det er også kommunen selv som bestemmer hvor mye penger man skal bruke på utbygging. Det vil si de bestemmer hvor mange saksbehandlere som skal være ansatt i kommunen, som igjen er bestemmende for hvor lang tid dette tar å få igjennom et reguleringsforslag som er en forskjell. Nå skal det sies at politisk vilje ikke er det samme som en rask prosess. En annen forskjell kommer av forskjeller i kompleksiteten i planen. Store sammensatte planer vil gjøre at en eiendomsutvikler vil få mindre å si på sin egen plan da føringene blir strengere. Tidsbruken blir også lenger. Dette vil føre til at kommuner som må lage komplekse planer for å få til en utvikling på stedet vil bli sett på som vanskelige. Et godt eksempel på dette er Tønsberg som har blitt brukt som case studie i oppgaven. Tønsberg er Norges eldste by og har som mål å verne om disse kvalitetene. Derfor kan man ikke lage underjordisk parkering i fare for å støte på et gammelt skip eller man kan ikke bygge høyt for og ødelegge landemerker slik som Slottsfjellet. Dette vil sette så mange føringer i hva man kan bygge som igjen vil komplisere prosessen mye. Motsatt problem er planer som er ikke har blitt utredet nok og man vil ende med mange uttalelser og mange innsigelser. Dette har ikke vært tilfellet i noen av casene jeg har brukt i denne oppgaven.

Når det gjelder gebyrer og kommunenes gebyrregulativ inneholder også disse store forskjeller både hvordan man regner dette ut og hvor mye som skal betales. Nå skal det sies at i den store sammenhengen for en eiendomsutvikler og et stort prosjekt har dette mindre verdi men det er ikke det samme som å si det er greit at det skal være dobbelt så dyrt og få behandlet søknaden sin i en kommune i forhold til en annen kommune.

Alle disse forskjellene som er nevnt over er forhold som en eiendomsutvikler bør vite før man går inn i en bestemt kommune. Den mellommenneskelige kontakten derimot kan gjøre forskjellene mye større, men dette er ikke knyttet til kommune som enhet men til enkeltpersoner. Gjennom møter og forhandlinger kan eiendomsutvikleren skape en god tone med saksbehandler, som igjen kan føre til raskere behandlingstid. Gjensidig respekt er også sett på som særdeles viktig. I tillegg til god rutiner på hvordan skape gode forhandlinger sammen, slik at man kan skape en merverdi. I motsatt fall kan en dårlig prosess sammen med kommunen ødelegge for hele prosjektet ikke bare at man taper penger på dette prosjektet, men at det også ødelegger forholdet helt, til en bestemt kommune for en lengre periode. Dette gjør at en eiendomsutvikler kan se på som en «vanskelig» kommune, faktisk kan skyldes egen holdning og væremåte.

Men det er også forskjeller i hvordan kommunene behandler en reguleringsøknad stor innvirkning på reguleringsrisikoen. For en eiendomsutvikler blir det da viktig å være klar over forskjellene og å sette seg inn i forutsettingene for hver kommune man skal bygge i.

## 5 Avsluttende konklusjoner

### 5.1 Konklusjon

Igjennom oppgaven har jeg tatt for meg hva en reguleringsplan er, hvordan utarbeide en reguleringsplan og forhandlinger. I tillegg til mange andre viktige faktorer og forhold som oppstår ved de forskjellige kommunene. Jeg ønsket å finne ut om det var forskjeller i hvordan forskjellige kommuner behandler og vedtar private reguleringsplaner og hvordan dette slår ut i praksis.

For en eiendomsutvikler i dag er reguleringene veldig viktig. Uten den rette reguleringen får man ikke bygge det man ønsker. Man kan velge å kjøpe en ferdig regulert tomt og senke risikoen på denne måten. Da betaler man dyrt og det er ikke sikkert de reguleringene som ligger der i dag er den reguleringen som faktisk gir det høyeste overskuddet i prosjektet.

Videre ser man forskjeller i hvorfor kommuner på den ene siden og eiendomsutviklere på en annen ønsker å få til en utvikling og hvordan forskjellige interesserer står mot hverandre, kommunen ut ifra samfunnsnytt og eiendomsutvikleren ut ifra overskudd i økonomisk forstand. Disse forskjellige interessene vil føre til konflikt selv om de stort sett ønsker det samme. Dette fører til at det blir en forhandling. En forhandling der kommunen er den sterke parten, med mindre å tape hvis forhandlingene blir avsluttet. For eiendomsutvikleren er brudd i forhandlingen verre da de ofte har bundet opp kapital i tomten. Og så lenge forhandlingene ikke er i orden vil tomten ligge der ubebygd og koste penger uten å generere inntekter. Disse forhandlingene kan også skape enn vinn – vinn situasjon der begge partene kommer bedre ut enn de var før forhandlingene starter.

Jeg har også funnet ut at det er forskjell på hvordan det private reguleringsforslaget blir behandlet avhengig hvordan kommunen har brukt overordnede planer og hvordan kommune økonomien er, hvordan det politiske ønske er i kommunen er til befolkningsvekst og hvem du får som saksbehandler.

Slik sett er det mange forskjellige forhold som kan gjør at det blir forskjeller i hvordan kommuner behandler og vedtar et privat reguleringsforslag og at dette kan forandre seg fra gang til gang. Det viktigste for utvikleren er å sette seg inn i hvordan kommunen er i dag å håpe på at prosessen går så raskt og enkelt som mulig.

## 5.2 Kritikk til oppgaven

Oppgaven er løst ved hjelp av teori, casestudie og dybdeintervjuer med 4 forskjellige personer, der to jobbet for eiendomsutvikleren og en for den ene kommunen og en for den andre kommunen. Egentlig ønsket jeg meg flere prosjektet med dette viste seg vanskelig da jeg har valgt som forutsetning at det skulle være samme eiendomsutvikleren og flere kommuner, og denne eiendomsutvikleren ønsket for det meste å kjøpe tomter som var ferdig regulert for så å redusere reguleringsrisikoen. Dette gjorde at oppgaven bare besto av to casene, et i Øvre Eiker kommune og et i Tønsberg kommune. Disse casene inneholdt også store forskjeller både i størrelse og type utvikling, man hadde også flere likhetstrekk som gjorde casene sammenlignbare. Det lave utvalget gjorde også at det blir vanskelig og gjøre en generalisering og trekke vidtgående konklusjoner om hvordan det faktisk er. Men skulle jeg løst oppgaven på en annen måte, måtte jeg enten ha brukt en annen eiendomsutvikler eller endre forutsetningene slik at jeg kunne brukt flere eiendomsutviklere. Det siste hadde nok tatt for lang tid i forhold til den tiden jeg hadde tilgjengelig.

## 5.3 Videre studier på samme tema

Det er gjort få studier som omhandler temaet forskjeller mellom forskjellige kommuner. Jeg syns personlig det har vært morsomt og lærerikt og jobbe med dette så jeg anbefaler andre også å gjøre noe lignende. Men da kanskje sett på en kommune og flere eiendomsutviklere eller mange eiendomsutviklere og mange kommuner. Noe som kanskje hadde vært med på å bekrefte eller avkrefte funnene i denne oppgaven. Det hadde kanskje også vært inntresant å sett på dette i forhold til hvordan dette har endret seg i fra gammel til ny plan og bygningslov. Slik sett kan man få mange varianter av oppgaven med inneholder samme tema.

## Referanseliste:

- ECON Analyse. (2005). *Prising og transaksjoner av boligtomter*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/tid/2005/0006/ddd/pdfv/260150-econ\\_rapport\\_300605.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/tid/2005/0006/ddd/pdfv/260150-econ_rapport_300605.pdf) (lest 30.04.2013).
- Eiendomsverdi. (2013a). *Nybygg Øvre Eiker*. Tilgjengelig fra: <http://ev.no/app/appNewDwelling.aspx> (lest 30.04.2013).
- Flock, H., Backer, I. L. & Bull, H. (2011). *Norges lover*, b. 1687-2010: Universitetet i Oslo. 3642 s.
- Geltner, D. M., Miller, N., G, Clayton, J. & Eichholtz, P. (2007). *Commercial Real Estate- Analysis & Investments*.
- Grenness, T. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode*. Oslo: Universitetsforl. 225 s., ill. s.
- Jensen, R. H. (2009). Forhandlinger med planmyndighet. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Kilen Handelspark. (2011). Forslag til planprogram for et område på Kilen.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). *Veileder utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder\\_utbyggingsavtaler\\_bm2.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf) (lest 30.04.2013).
- Meel, B. (2009). Verdi- og risikovurdering av utviklingseiendom. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Miljødepartementet. (2009). *Myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker* Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2009/myndighet-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/myndighet-med-innsigelseskompetanse-i-.html?id=588609) (lest 30.04.13).
- Nordahl, B. (2009). Reguleringsrisiko og risikoprofil. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Planlegging og ekspropriasjon*, b. Del 1. Oslo: Universitetsforlaget. 500 s.
- Profier As. (2011). *Årsrapport*. Tilgjengelig fra: [http://www.profier.no/var/storage/original/php\\_4fa1092021416.pdf](http://www.profier.no/var/storage/original/php_4fa1092021416.pdf) (lest 30.04.13).
- Regjeringen. (2013). *Reguleringsplan, spørsmål og svar*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan-og\\_bygningsloven/planveiledere/sporsmal-og-svar-til-ny-plan--og-bygning/kapittel-12-reguleringsplan-.html?id=597618](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-og_bygningsloven/planveiledere/sporsmal-og-svar-til-ny-plan--og-bygning/kapittel-12-reguleringsplan-.html?id=597618) (lest 30.04.2013).
- Rognes, J. K. (2008). *Forhandlinger*. Oslo: Universitetsforl. 214 s., fig. s.
- Røsnes, A. E. (2009). Plansystemet. I: *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.
- Røsnes, A. E. & Kristoffersen, Ø. R. (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase : erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag. 228 s.
- Solem, T. (2008). *Ny mastergrad: Eiendomsutvikling*. Tilgjengelig fra: <http://www.umb.no/ilp/artikkel/ny-mastergrad-eiendomsutvikling> (lest 29.05.13).
- Tønsberg kommune. (2009). *Kommunedelplan for Kilen 90011*.
- Tønsberg kommune. (2012a). *Områderegulering for Kilen*. Plan nr. 070420100020 1. gangs behandling.
- Tønsberg kommune. (2012b). *Gebyrregulativ for kommunens arbeid med saksbehandling av reguleringsplaner*. Tilgjengelig fra: [http://www.tonsberg.kommune.no/cms/mm.nsf/lupgraphics/GEBREG2013\\_AREALPLAN.pdf/\\$file/GEBREG2013\\_AREALPLAN.pdf](http://www.tonsberg.kommune.no/cms/mm.nsf/lupgraphics/GEBREG2013_AREALPLAN.pdf/$file/GEBREG2013_AREALPLAN.pdf) (lest 30.04.13).
- Wikipedia. (2013a). *Reguleringsplan*. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/Reguleringsplan> (lest 29.05.13).
- Wikipedia. (2013b). *Gebyr*. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/Gebyr> (lest 27.04.13).
- Wikipedia. (2013c). *Kommune*. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/Kommune>.

- Wikipedia. (2013d). *Riksantikvaren*. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/Riksantikvaren>.
- Wikipedia. (2013e). *Arealberegning av bygninger*. Tilgjengelig fra: [http://no.wikipedia.org/wiki/Arealberegning\\_av\\_bygninger](http://no.wikipedia.org/wiki/Arealberegning_av_bygninger) (lest 29.04.13).
- Wikipedia. (2013f). *Øvre Eiker*. Tilgjengelig fra: [http://no.wikipedia.org/wiki/%C3%98vre\\_Eiker](http://no.wikipedia.org/wiki/%C3%98vre_Eiker).
- Wikipedia. (2013g). *Tønsberg*. Tilgjengelig fra: <http://no.wikipedia.org/wiki/T%C3%B8nsberg>.
- Øvre Eiker. (2005). Reguleringsplan for Eiker Sement med tilstøtende områder.
- Øvre Eiker. (2011). *Gebyr og betalingssatser 2011*. Tilgjengelig fra: [http://www.ovre-eiker.kommune.no/getfile.aspx/document/epcx\\_id/1559/epdd\\_id/3289](http://www.ovre-eiker.kommune.no/getfile.aspx/document/epcx_id/1559/epdd_id/3289) (lest 30.04.2013).

## Vedlegg:

### Intervjuguide

1. Hva har vært de største hindrene i dette reguleringsarbeidet sånn du har sett det?
2. Hvordan syns du samarbeidet mellom utbygger og kommune har vært?
3. På figur over forhandling hvor mener du at prosjektet har kommet/har kommet til å lande og hvorfor?
4. Har dere fått hva dere ville med hensyn på bygge høyder, antall leiligheter og lignede eller følere dere at dere har gitt bort for mye?
5. Hadde dere gått med på dette prosjektet hadde dere vist hva dere gikk til i dag?
6. Har den mellom menneskelige kontakten hatt noe å si for reguleringsforslaget og/eller behandlingen?
7. Har du noe forslag til hvordan en slik prosess kunne vært gjort annerledes?
8. Hvor mye har antall planer(kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering) noe å si for detaljreguleringen?
9. Ut ifra dette prosjektet: Har tidligere planavklaring (overordnede planer) noe å si for forutsigbarheten i behandlingen av detaljreguleringen?
10. Kom det overaskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn?
11. Kom det ting i uttaler etter deres mening irrelevant?
12. Hva synes du var positivt og negativ med denne utvikler/kommunen er å jobbe med?
13. Hva mener du skiller denne reguleringen fra andre saker du har jobbet med?

### Intervju om Thorstadbakken prosjektet, Øvre Eiker kommune

#### Del 1



14.03.2013 Kl. 13.00

Varighet 90 minutter.

Utvikler siden. Utviklers lokaler.

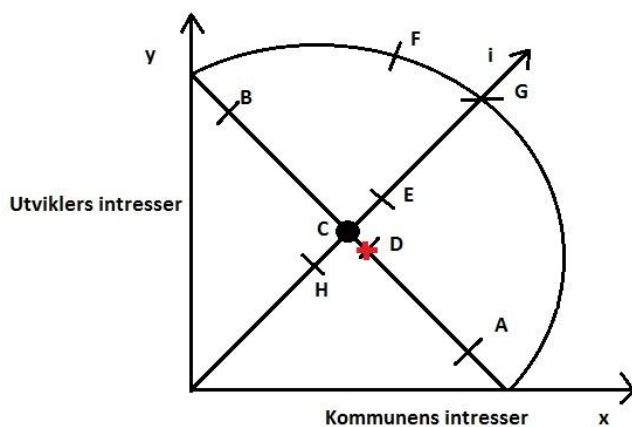
1. Hva har vært de største utfordringene i dette reguleringsarbeidet sånn du har sett det?

- Det har vært infrastrukturen i planområdet. Kommunen hadde for store krav om Loesmoenveien og Sementveien, spesielt vann og avløp, da kommunen ville ha offentlig standard i stede for privat standard, men også fordi så mange naboer langs veien måtte avstå tomteareal på grunn av reglene om blant annet snøbrøyting satt av kommunen. Så utvikler ønsket at kommunen heller skulle ta over reguleringsarbeidet med veien men også for å eie og drifte veien. Da kom det andre store problemet, kommunen ville ikke ta over driften av veien før absolutt alt var i orden. Faktisk har ikke kommunen tatt over eierskapet og driften av veien den dag i dag.

2. Hvordan syns du samarbeidet mellom utbygger og kommune har vært?

- Det har vært en god dialog. Det eneste som har ødelagt litt er kommunens håndtering av overtakelsen av veien og vann og avløpsanlegget.

3. På figur over forhandling hvor mener du at prosjektet har kommet/har kommet til å lande og hvorfor?



- Grunnen til at dette stedet ble valgt var fordi man i en forhandlingsposisjon med kommunen er utvikleren den svake parten. Det er her viktig å være smidig og gjøre som kommunen ønsker. Noe av det viktigste for en utvikler er bruk

av tid, jo raskere prosjektet går igjennom jo raskere får man solgt. Derfor får kommunen fort litt mer enn det utvikleren får. Dette fordi kommune har mindre å tape enn en utvikler.

4. Har dere fått hva dere ville med hensyn på bygge høyder, antall leiligheter og lignede eller følere dere at dere har gitt bort for mye?

- Det var særlig byggehøyder. Man så ingen problemer at det ikke kunne bli 4 etasjer på to av blokkene. Men det var stor politisk enighet som gjorde at man bare fikk bygge 3 etasjer.

5. Hadde dere gått med på dette prosjektet hadde dere vist hva dere gikk til i dag?

- Ja det hadde vi. Men skulle vi gjort det igjen hadde vi endret en del ting, for eksempel type blokker. Fordi dette nok hadde truffet markedet bedre.

6. Har den mellom menneskelige kontakten hatt noe å si for reguleringsforslaget og/eller behandlingen?

- Ja det har mye å si. Hvis man ikke har en positiv dialog med kommunen blir prosjektet fort lagt bakerst i køen av saker. Her har også størrelsen på kommunen mye å si, jo mindre kommune jo større personlig kontakt får man.
- 

7. Har du noe forslag til hvordan en slik prosess kunne vært gjort annerledes?

- Ja, for eksempel burde det vært en form for avgift som man må betale for å få sendt inn innsigelser, denne avgiften kunne man fått igjen hvis innsigelsen gikk i gjennom, dette for å få luket ut mange av de litt mindre relevante innsigelsene. Naboene har alt for stor makt og fylkesmannen har alt for stor makt særlig når det gjelder miljø og parkering.

8. Hvor mye har antall planer(kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering) noe å si for detaljreguleringen?

- Flere planer gir mindre handlingsrom og tar lengre tid. Det gir også enn litt mindre risiko i hva du får til men gir også en mindre mulighet for høyere

gevinst, enten ved at man kjøper tomten sent i reguleringsfasen og må betale en høyere pris eller at tiden det tar og gå igjennom alle fasene gjør at overskuddet av prosjektet går ned.

9. Ut ifra dette prosjektet: Har tidligere planavklaring (overordnede planer) noe å si for forutsigbarheten i behandlingen av detaljreguleringen?

- Ut ifra dette prosjektet hadde det ikke noe å si. Men i større byen kan det øke forutsigbarheten med å ha gode overordnede planer å jobbe etter.

10. Kom det overaskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn?

- Det kom ingen overaskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn.

11. Kom det ting i uttalelsene som etter deres mening var irrelevant?

- Det kom heller ingen uttalelser som var irrelevant.

12. Hva synes du var positivt og negativ med denne utvikler/kommunen er å jobbe med?

- Det som var positivt var at bebyggelsesplanen og byggesøknaden gikk såpass smidig, negativt var det med overtakelsen av driften og hjemmelen til veien og vann og avløpsnett.

13. Hva mener du skiller denne reguleringen fra andre saker du har jobbet med?

- Problemene med overtakelse av veien og driften av den.

## Intervju om Thorstadsbakken prosjektet, Øvre Eiker kommune

### Thorstadbakken del 2

25.03.2013 Kl. 10.00

Varighet 70 minutter.

Kommunens side. Kommune huset, Øvre Eiker.

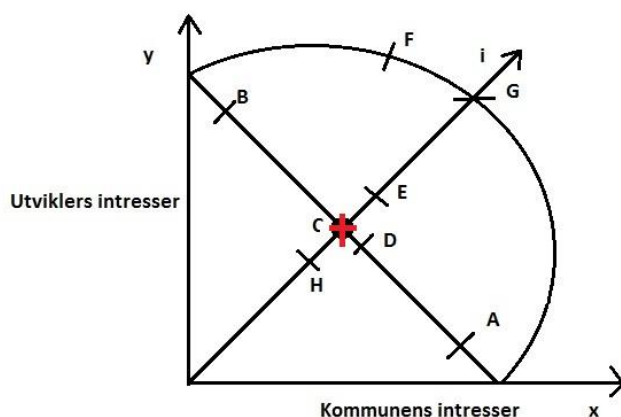
1. Hva har vært de største utfordringene i dette reguleringsarbeidet sånn du har sett det?

- Det har ikke vært noen spesielle utfordringer med prosessen med reguleringsarbeidet. Kommunen vil nok ikke se problemer på samme måte som utvikler gjør. Men et av problemene var at det var 3 forskjellige utbygger i samme reguleringsarbeid, der Profier sto for meste parten av jobben. Men de største problemene var ikke med reguleringsarbeidet, men med kostnadsfordelinger, større fortau, kommunal tekniske ting som ledninger og kummer og at mange personer måtte involveres som ikke hadde noe med planorganisasjonens jobb å gjøre. I tillegg til at teknisk etat ikke ville overta veien før veien var riktig digitalisert på grunn av at en vendehammer var anlagt feil.

2. Hvordan syns du samarbeidet mellom utbygger og kommune har vært?

- For reguleringsarbeidet har dette vært greit. Vi ble fort enige om byggehøyder og utnyttelsesgrad. Kostnads beregninger og overtakelse av veien har ikke intervju objektets avdeling jobbet med.

3. På figur over forhandling hvor mener du at prosjektet har kommet/ har kommet til å lande og hvorfor?



- Grunnen til at dette stedet ble valgt var fordi man i en forhandlingsposisjon med utvikleren er fordi man fort ble enige med utvikler hvordan man skulle ha det.

Altså at det var lite uenighet.

4. Har dere fått hva dere ville med hensyn på bygge høyder, antall leiligheter og lignede eller følere dere at dere har gitt bort for mye?

- Ja, utvikler hadde fått lov og bygge de høyde de ville, man valgt ikke å gjøre dette. Type leiligheter var også fritt i dette tilfellet. Kommunen må tenke på hva som er må til for å få godkjent plan samtidig hjelpe utvikler, men de må holde seg til kravene. Og det må ikke forekomme forskjells behandling mellom saker.

5. Hadde dere gått med på dette prosjektet hadde dere vist hva dere gikk til i dag?

- Ja for kommunens del var dette ikke noe problem.

6. Har den mellom menneskelige kontakten hatt noe å si for reguleringsforslaget og/eller behandlingen?

- Ja det har mye å si. Særlig i små kommuner. Man får lettere avgang til alle i kommunen og prosessen blir mye mer fleksibel. Det er også veldig viktig å stole på hverandre og den mellom menneskelige kontakten kan fører til at det kan ta kortere tid.

7. Har du noe forslag til hvordan en slik prosess kunne vært gjort annerledes?

- Ja, men mer indirekte. I en planprosess er det viktig med forutsigbart for begge parter, blant annet ved at det kommer opp saker tidlig i prosessen. Slik at man ikke må ta tak i problemer sent i prosessen.

8. Hvor mye har antall planer(kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering) noe å si for detaljreguleringen?

- Nei egentlig ikke, planavdelingen må være rådgivende og gi de rette rådene slik at man får samme forutsigbarhet uansett hvor mange planer man bruker.

9. Ut ifra dette prosjektet: Har tidligere planavklaring (overordnede planer) noe å si for forutsigbarheten i behandlingen av detaljreguleringen?

- Forutsigbarheten her var bra ble tidlig avklart hvor man ville ende.

10. Kom det overaskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn?

- Det kom ingen overaskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn. Alt som kom var satt inn i planen allerede.

11. Kom det ting i uttalelsene som etter deres mening var irrelevant?

- Det kom heller ingen uttalelser som var irrelevant. Men det kan komme innspill man kan se på som flisespikkeri. Slik som retting av noen få ord og litt for mye detaljstyring.

12. Hva synes du var positivt og negativ med denne utvikler/kommunen er å jobbe med

- Det var bra. Særlig var det og jobbe med utviklers arkitekt var bra.

13. Hva mener du skiller denne reguleringen fra andre saker du har jobbet med?

- Ingen problemer. Alt de ba om fikk de tidsnok.

## **Intervju om Kilen handelspark prosjektet**

Del 1

14.03.2013 Kl. 14.30

Varighet 90 minutter.

Utvikler side. Utviklers lokaler.

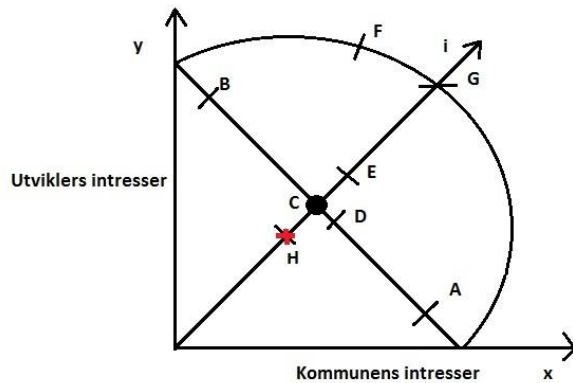
1. Hva har vært de største utfordringene i dette reguleringsarbeidet sånn du har sett det?

- Plannivåene. Dette at man må gå igjennom kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering. Dette gjør at man får en veldig lang tidshorisont og at prosessen blir veldig komplisert.

2. Hvordan syns du samarbeidet mellom utbygger og kommune har vært?

- Lite samarbeid i områdereguleringen når man kommunen sier at man kan komme igjen med planene om 3 år etter at kommunedelplanen var godkjent. Men samarbeidet på kommunedelplan nivået var bra da man fikk til litt sammen med kommunen på noen saker som andre offentlige instanser var i mot.

3. På figur over forhandling hvor mener du at prosjektet har kommet/ har kommet til å lande og hvorfor?



- Grunnen til at punktet H ble valg var at utvikler trodde man skulle få mye større handels areal enn man gjorde. I tillegg ble det funnet ut at grensen mot reservatet var satt 2 meter får langt ut slik at man måtte flytte grensen. Dette var greit for utvikler helt til man forsto at også

byggegrensen ble 2 meter lengre inn fordi buffersonen mellom bygget og reservatet skulle forbli den samme. Med andre ord fuglene fikk 2 meter mer å fly på. Men også fordi kommunen ikke får et større handelssenter enn det som nå kommer.

4. Har dere fått hva dere ville med hensyn på bygge høyder, antall leiligheter og lignede, eller følere dere at dere har gitt bort for mye?

- Man har fått mindre handelssenter, fra 35 000 m<sup>2</sup> til 20 000 m<sup>2</sup>. Og man har fått færre boliger enn først antatt.

5. Hadde dere gått med på dette prosjektet hadde dere vist hva dere gikk til i dag?

- Nei. Styret hadde ikke blitt med på å kjøpe denne tomten hadde man vist på forhånd hvor lang tid det hadde tatt. Iallfall ikke til den prisen tomten ble kjøpt for.

6. Har den mellom menneskelige kontakten hatt noe å si for reguleringsforslaget og/eller behandlingen?

- Ja det har mye å si. Samarbeid er viktig. Men det er stor forskjell på hvem man møter. Noen vil hjelpe deg mest mulig, mens andre er bare redde for å gjøre feil, på den måten tar det mye lengre tid. I tillegg kommer også spørsmålet med

kommuneøkonomien. Har kommune dårlig råd, har man få ansatte som igjen fører til underbemanning og stress. En stresset saksbehandler er en dårlig saksbehandler.

7. Har du noe forslag til hvordan en slik prosess kunne vært gjort annerledes?

- Ja, bedre ressurser i kommunene til å utarbeide planer fortere. At det skal være letter å få til et samarbeid om områdereguleringen, slik at utvikler kan stå for både finansieringen og utarbeidelse slik at kommunen bare kan vedta planen. I tillegg kunne man hatt en samkjøring mellom områdereguleringen og detaljreguleringen når områdeplanen ikke tar for seg spesifikke punkter detaljreguleringen tar for seg. Og at kommunen ikke kan pålegge utvikler og endre detaljreguleringsprosessen bare fordi kommunen ønsker en ny kommuneplan. Grunnen til dette er fordi man ofte vil bytte kommuneplan vært 4 år og når man har så mange planer som i dette tilfellet, som har vil man innen man kommer frem til detaljreguleringsprosessen begynne på nytt igjen fordi man har nye forutsetninger å forholde seg til.

8. Hvor mye har antall planer(kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering) noe å si for detaljreguleringen?

- Det det har mest å si for er tid. Det tar så lang tid at innen man får sendt inn detaljreguleringen til høring har det kommet en ny kommuneplan, noe som gir veldig dårlig forutsigbarhet, særlig med hensyn på tid.

9. Ut ifra dette prosjektet: Har tidligere planavklaring (overordnede planer) noe å si for forutsigbarheten i behandlingen av detaljreguleringen?

- Dette kommer helt an på hvor detaljert kommunedelplanen er. I dette prosjektet var den såpass gjennomarbeidet at hvis man følger det som står i planen har man en god forutsigbarhet både i behandling og endelig resultat.

10. Kom det overraskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn?

- Nei. Dette er også en fordel med mange planer da mange forhold er behandlet tidlig i arbeidet.

11. Kom det ting i uttalelsene som etter deres mening var irrelevant?



- Det kom heller ingen uttalelser som var irrelevant.

12. Hva synes du var positivt og negativ med denne utvikler/kommunen er å jobbe med

- Det positive er at politikere i kommunen er positive til dette prosjektet. Det negative er at det tar tid, mange planer og at kommunen nekter parallell behandling. Dette fordi de klager på underbemanning. Og at de ikke ville være med på samarbeide om områdereguleringen. Slik sett ser de bare problemer ikke løsninger.

13. Hva mener du skiller denne reguleringen fra andre saker du har jobbet med?

- Det må være tiden. Og hvor lang tid det tar i kommunen.

Intervju om Kilen Handlespark, Tønsberg Kommune

11.04.2013 Kl. 10.00

Varighet 75 minutter.

Kommunens side. Kommune huset, Tønsberg kommune.

1. Hva har vært de største utfordringene i dette reguleringsarbeidet sånn du har sett det?

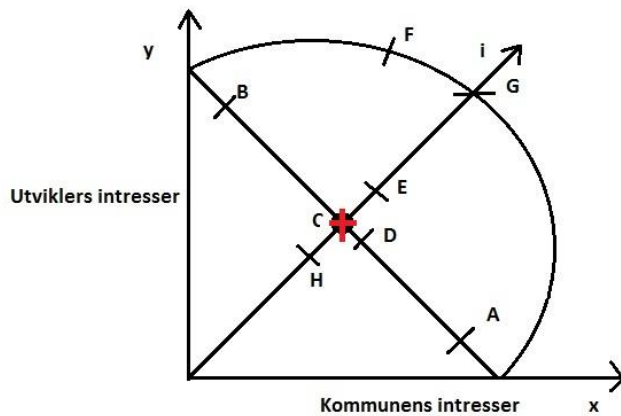
- Den største utfordringen har vært å lage en gjennomførbar plan. Noe som har gjort at det har blitt mye endringer for andre gangs behandling av områdereguleringen. Men kan også nevne at har vært vanskelig å utarbeide rekkefølgebestemmelsene og utbyggingsavtalene. Planen har hatt stor kompleksitet, både med hensyn på hvordan man kan løse trafikale problemer som er der i dag i tillegg til å legge opp til mer handel.

2. Hvordan syns du samarbeidet mellom utbygger og kommune har vært?

- Samarbeidet har vært bra gjennom prosessen. Det har vært mange møter og vi har klart å få til en del sammen. Nå skal de sies at en periode var en del personer

i kommunen som var under sykemelding slik at det kan ha tatt noe ekstra tid av den grunn.

3. På figur over forhandling hvor mener du at prosjektet har kommet/er kommet til å lande og hvorfor?



- Grunnen til at vi havner i dette punktet er fordi kommunen har hjulpet utvikler flere forhold. Kommunen har forhandlet med fylkesmannen vedrørende endring av eiendomsgrenser og de har

fått flere boliger i stede for kontor. Mens kommunen på sin side har fått mer friområde, noe som er negativt for utvikler. Slik at man har kommet tilbake til utgangspunktet.

4. Har dere fått hva dere ville med hensyn på bygge høyder, antall leiligheter og lignede eller føler dere at dere har gitt bort for mye?

- Planen for boliger er ikke ferdig på dette tidspunktet. Men alle er positive til boliger. For handel har dette vært helt klart hele tiden hva og hvor stort som kan bygges.

5. Hadde dere gått med på dette prosjektet hadde dere vist hva dere gikk til i dag?

- Dette er et viktig område for Tønsberg by. Dette fordi sentrum fullt og ny bebyggelse må komme på ny områder. Det er også viktig for Tønsberg at man beholder middelalder preget i sentrum. Noe som ikke er forenlig med den type bygging det er lagt opp til på Kilen. Når dette er sagt, ser man tilbake på det som allerede har blitt gjort ville nok vi brukt planene på en annen måte hvis vi skulle gjort dette igjen. Kanskje slått kommunedelplanen og områdereguleringen sammen for eksempel.

6. Har den mellom menneskelige kontakten hatt noe å si for reguleringsforslaget og/eller behandlingen?

- Ja tror absolutt det. Å ha gjensidig respekt for hverandre er veldig viktig. Men nå skal det sies at utbygger har nok mest å vinne på dette. Tror samarbeidsklimaet kan påvirke utfallet av saksbehandlingen.

7. Har du noe forslag til hvordan en slik prosess kunne vært gjort annerledes?

- Vi vil at fylkesmannen skal koordinere alle innkommende innsigelser, noe som kanskje får til at innsigelsene blir færre men også mer riktige. Statens vegvesen blant annet har jo innsigelser på mye, selv om det stort sett er det man kaller tekniske innsigelser som går på småting. Man kunne også vurdere plantypen kommunedelplan opp mot områdereguleringen, om det er behov for begge da det i praksis ikke er stor forskjell på disse.

8. Hvor mye har antall planer(kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering) noe å si for detaljreguleringen?

- Nei egentlig ikke. Her hadde det nok heller ikke vært noe forskjell om man hadde droppet enten kommunedelplanen eller områdereguleringen.

9. Ut ifra dette prosjektet: Har tidligere planavklaring (overordnede planer) noe å si for forutsigbarheten i behandlingen av detaljreguleringen?

- Handelsarealet har vært klart hele tiden. Så forutsigbarheten i overordnede planer har vært bra. Når det gjelder forutsigbarheten på tid har denne vært dårlig.

10. Kom det overaskende uttalelser når planen ble lagt ut til offentlig ettersyn?

- Nei det gjorde ikke det. I denne saken har det vært så mange møter med forskjellige parter at alle følte de hadde kommet med en uttalelse tidlig i prosessen. Overraskelser kommer stort sett når medvirkningen fra alle parter har vært dårlig fordi kommunen eller andre ikke har lagt opp til dette.

11. Kom det ting i uttalelsene som etter deres mening var irrelevant?

- Det kommer alltid noe som er irrelevant. Særlig uttalelser som har kommet i saker som allerede har blitt løst i overordnede planer. I denne saken var det ikke noe mer enn vanlig.

12. Hva synes du var positivt og negativ med denne utvikler/kommunen er å jobbe med

- Det som var spesielt positiv her var at utvikler hadde god kunnskap og bedre forståelse om det de drev med. Men også at samarbeidet med administrasjonen har fungert godt. Har ført dialog med oss og ikke gått rett til politikerne.

13. Hva mener du skiller denne reguleringen fra andre saker du har jobbet med?

- Dette var det først områdereguleringen for Tønsberg kommune. Og at det var er såpass stort område med så mange kompleksiteter.

## Vedlegg: Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven (jf § 5-4 i plan- og bygningsloven)

- Andre kommuner: Saker av vesentlig betydning for kommunen.
- Avinor AS: Luftfartsanlegg drevet av Avinor. (SD)
- Biskopene/bispedømmerådene: Kirker og kirkegårder (KKD)
- Direktoratet for mineralforvaltning: Masetak, bergverk (NHD)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg (JD)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: - Sivilforsvarsdistriktene: tilfluktsrom (JD)
- Fiskeridirektoratets regionkontor: Fiskeri, tang- og tarehøsting (FKD)
- Forsvarsbygg: Forsvarets interesser (FD)
- Fylkesmennene: Forurensning/vannmiljøkvalitet/klima/miljø-, naturmangfold, friluftsliv og landskapshensyn (MD), helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern (HOD). Barn og unges interesser (BLD/KD). Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD). Jord- og skogbruk (LMD)
- Fylkeskommunene: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn/friluftsliv regionale planinteresser/planfaglig kvalitet (MD), fylkesveger (SD), havbruksinteresser (FKD)
- Mattilsynet: Fiskesykdommer, drikkevann (HOD)
- Oljedirektoratet: Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)
- Politidistriktene: Kriminalitetsforebygging (JD)
- Luftfartstilsynet: Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene om luftfartshinder (SD)
- Kystverket: Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (FKD)
- Jernbaneverket: Jernbaner, jernbanetransport (SD)
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): Energi-, skred-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)
- Områdestyrene for reindriftssaker: Reindrift (LMD)

- Riksantikvaren: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)
- Sametinget: Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)

Samisk kultur og næringsutøvelse

- Statens vegvesen: Riksveger, vegtransport (SD)
- Statsbygg: Bygge- og eiendomspolitikk og samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur (FAD)

(Miljødepartementet 2009)