

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



© Forfatter: Ocean Marambanyika

År: 2013

**Samarbeid mellom det offentlige og det private og risikostyring i by- og eiendomsutvikling.**

**Cooperation between the public and private sectors and risk management in urban and real estate development.**

<http://www.umb.no/brage>

# Forord

Samarbeidet mellom det offentlige og det private var, er og blir alltid en vesentlig del av eiendomsutvikling. Det var en glede å være en del av Universitetet for miljø- og biovitenskaps (UMB) Eiendomsutviklingsklasse fra 2011-2013. Målet med denne avhandlingen er å bidra til analysering av samarbeidet mellom det private og det offentlige i by- og eiendomsutvikling. Den veiledningen jeg fikk fra min Professor, Berit Nordahl, var veldig viktig i realiseringen av dette prosjektet. Jeg takker henne veldig mye for veiledningen.

The cooperation between the public and public sectors was, is and will always be an integral part of Real Estate Development. It was a privilege to be in the Real Estate Development programme at the Norwegian University of Life Sciences (UMB). The main purpose of this project is to contribute to the analysis on the interactions between the private sector and the public authorities in urban and real estate development. The guidance I got from my Professor at UMB, Berit Nordahl, was of paramount significance in making this project a reality. I express a very deep appreciation of her assistance in this regard. My appreciation also goes to Ratidzo Marambanyika for all those glorious times we spent together. I will not forget that the solid analytical background that I carried with me from Zimbabwe's Midlands State University still guides me in my academic life.

Tusen takk, Thank you

*Ocean Marambanyika*

Universitetet for miljø- og biovitenskap  
Norwegian University of Life Sciences  
Ås, Norway, 2013



## Sammendrag

Målet med denne oppgaven er å analysere samarbeidet mellom offentlige myndigheter og private aktører i by- og eiendomsutvikling. Spesifikt er ønsket å studere hvorfor det private og det offentlige velger å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Det er også et hovedobjektiv å studere om risiko reduksjon driver det private og det offentlige til å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. To forskningsspørsmål skal besvares i forbindelse med dette målet. Spørsmål en er: hvorfor velger det offentlige og det private å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter? Spørsmål to er: Er risiko reduksjon en motivasjon for både det private og det offentlige når det velger å inngå i privat offentlig samarbeid i by- og eiendomsutviklingsprosjekter? I denne oppgaven er betegnelsen offentlige myndigheter mest brukt til å referere til kommuner. Betegnelsen private aktører er mest brukt til å referere til eiendomsutvikler. By- og eiendomsutvikling inkluderer utbygging av større bolig- og industriprosjekter i byer. Det offentliges beslutningstaking i forbindelse med å samarbeide med det private er påvirket av lover, regler, markedet, kostnader, tid, risiko, politiske mål og mye mer. Det privates beslutninger er påvirket av økonomiske hensyn, markedet, kommunens reguleringsmakt, lover, risiko, kostnader, tid, profitt, relasjonsbygging, renommé og mye mer. I denne avhandlingen skal disse faktorer brukes til å analysere hvordan faktorene påvirker valg om å inngå i samarbeidet.

En case studie av samarbeidet mellom Bergen Kommune og en privat aktør, Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) er brukt til å vise et praktisk eksempel på samarbeidet mellom det offentlige og det private. Eksemplet hjelper også å forstå hvorfor det private og det offentlige velger å samarbeide. Gjennom case studien kan man også se at beslutninger knyttet til risiko redusering spiller en enorm rolle i samarbeidet mellom offentlige myndigheter og private utbyggere.

## **Summary**

The main purpose of this study is to analyze the cooperation between public authorities and private developers in urban and real estate development. Specifically the intention of the study is to understand why the public and private sectors chose to cooperate in urban and real estate development projects. It is also the main objective of the research to study if risk affects the public and private actor's preferences of cooperating in urban and real estate development. Two research questions will assist in achieving these research aims. The first research question is: Why do public and private sector actors chose to cooperate in urban and real estate development projects? The second research question is: Does the motivation to reduce risk drive the public and private sectors to cooperate in urban and real estate development projects? In this project the term "the public" authorities will be used to refer to local city councils or municipalities. The term "the private" actors will be used to refer mainly to real estate developers.

Urban and real estate development involves construction of big housing and industrial projects. The public authority's decision making in connection with whether or not to cooperate with the private sector is influenced by many factors. Some of the factors include: laws, regulations, markets, costs, time, risk, political goals and so forth. On the other hand the private sector's decisions on whether or not to cooperate with public authorities is influenced by factors which include economic decisions, markets, the public authorities' power to regulate, risk, laws, costs, time, profits, network building, reputation and so forth. These and other factors will form the premise upon which the research aims of this thesis will be advanced.

A case study from Norway's Bergen city council will be used to illustrate how the private and public sectors cooperate in urban and real estate development. This case study will show how Bergen city council and a private actor called Bergen and Omegn housing corporative are cooperating in urban transformation of a degraded area of Bergen city. Unlike in countries like the UK, in Norway housing cooperatives are viewed on the same terms as private developers. This example helps in understanding why the private and public actors chose to cooperate in urban and real estate development projects. Through this case study can one gain a deeper understanding of how the motive to reduce risk drives the private and the public sectors into cooperating.

# Innholdsfortegnelse

1	INTRODUKSJON .....	1
1.1	Innledning .....	1
1.2	Arbeidsorganisering .....	2
1.3	Begrepsdefinisjoner .....	2
1.4	Forskningsspørsmål - Problemstillinger .....	4
1.5	Hypotese .....	4
1.6	Formålet med avhandlingen .....	4
1.7	Valg av metoder: .....	5
1.8	Utfordringer .....	6
1.9	Vurdering av validitet og reliabilitet .....	7
1.10	Etiske avveininger .....	7
1.11	Formidling og policy relevans .....	8
1.12	Prosjektets retning .....	8
1.13	Hvorfor privat offentlig samarbeid og hvorfor risiko? .....	8
2	TEORI OG LITTERATURGJENNOMGANG .....	13
2.1	Teoretiske perspektiver .....	13
2.1.1	Offentlig-privat samarbeid i by- og eiendomsutvikling utvikling .....	13
2.1.2	Risiko og risikostyring i by- og i eiendomsutviklingssamarbeidet .....	15
2.1.3	Transaksjonskostnader i samarbeid mellom det private og det offentlige .....	19
2.1.4	Offentlig-privat samarbeid som en kontraktsform .....	20
2.1.5	Teori om mulighetsrom (Opportunity space theory) .....	21
2.1.6	Teori om markedet styring og styring gjennom nettverk og samhandling. ....	22
2.1.7	Teori om nettverk og governance .....	23
2.1.8	Rent-gap teori .....	24
2.2	Litteraturstudie .....	24
3	HVORFOR VELGER DET PRIVATE Å SAMARBEIDE MED OFFENTLIGE MYNDIGHETER? .....	29
3.1	Private utbyggers beslutninger basert på usikkerheter og risiko .....	29
3.2	Forutsigbarhet og stabilitet for private .....	30
3.3	Hvorfor velger private aktører å samarbeide med offentlige myndigheter i byutvikling? .....	33
3.3.1	Reguleringsrisiko reduseres gjennom samarbeid .....	34

3.3.2	Offentliges reguleringsautoritet.....	35
3.3.3	Nettverksteori sier at nettverk hjelper og renomme er viktig.....	37
3.3.4	Private investerer for å tjene penge og for å redusere transaksjonskostnader....	38
3.3.5	Private samarbeider fordi de må, ingen alternativ.....	40
3.3.6	Konkurransen mellom private aktører skaper behov for samarbeid med offentlige myndigheter.....	41
3.3.7	Forhandlinger i samarbeid mellom private og offentlige i by- og eiendomsutvikling. ....	42
3.3.8	Oppsummering:.....	45
4	HVORFOR VELGER DET OFFENTLIGE Å SAMARBEIDE MED DET PRIVATE? .....	47
4.1	Den offentlige rolle i eiendomsutvikling og byutvikling.....	47
4.1.1	Reguleringsrollen i eiendomsutvikling og byutvikling.....	47
4.1.2	Offentliges rolle i Infrastruktur bygging som bidrag til eiendoms- og byutvikling	50
4.1.3	Offentliges rolle i tiltrekking av investorer til et område.....	51
4.2	Det offentlige forhold til usikkerheter og risiko .....	54
4.2.1	Forutsigbarhet og risiko for offentlige myndigheter .....	55
4.2.2	Planarbeid er risiko i seg selv, reguleringsplaner er vanskelig å saksbehandle .	56
4.3	Kunnskap og kompetansebygging i samarbeidet mellom offentlige og private .....	56
4.4	Hvorfor Offentlige myndigheter velger å samarbeide med det private i byutvikling.	58
4.4.1	Fordeling av kostnader og offentliges økonomiske hensyn. ....	58
4.4.2	Private aktører kan utforme en by, derfor samarbeider offentlige med private .	60
4.4.3	Private kan hjelpe det offentlige til å oppnå politiske og nasjonale mål.....	61
4.4.4	Markedet gir økonomisk makt til private, derfor trenger offentlige å samarbeide.	63
4.4.5	Offentlige er folkevalgte, allianser med private hjelper til å fortsette i makt ....	64
4.4.6	Medvirkning i planprosesser er et viktig element i samarbeidet.....	65
4.4.7	Oppsummering:.....	66
5	OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID I BOLIG- OG BYUTVIKLING: EN CASE-STUDIE AV PUDDEFJORD- DAMSGÅRDSSUNDET I BERGEN .....	67
5.1	Bergens Puddefjord – Damsgårdssundet: områdebeskrivelse.....	67
5.2	Litt om byutvikling.....	71
5.3	Puddefjord-Damsgårdssundet prosjektetsmål .....	72
5.4	Hva kommunen bidrar med i områdeutviklingen på Damsgårdssundet.....	74



5.4.1	Kommunal infrastruktur i Damsgårdssundet: .....	75
5.5	Medvirkning som en viktig del av samarbeidet mellom private og offentlige i områdeutvikling: .....	79
5.6	Risiko for kommunen i byutviklingsprosjekter på Damsgårdssundet.....	81
5.7	Hva private aktører bidrar med i boligutviklingen på Puddefjorden: Eksempelet fra en aktører- BOB og Boligutvikling:.....	82
5.8	Bergen og Omegn Boligbyggelags infrastrukturell bidrag.....	84
5.9	Utbyggingsavtale mellom Bergen Kommune og Bergen og Omegn Boligbyggelag	85
5.10	Risikobilde for Bergen og Omegn Boligbyggelag i områdeutviklingsprosjektene	87
5.11	Kulturminner står i veien: skaper dette risiko for utbyggere? .....	90
5.12	Samarbeidsstruktur: behov for forhandlinger .....	90
5.13	Kommunaldelplan Puddefjord-Damsgårdssundet .....	93
5.14	Intervju rapport: samarbeid mellom Bergen kommune og private utbyggere i områdeutvikling på Damsgårdssundet .....	94
5.15	Oppsummering:.....	101
6	KONKLUSJON .....	102
	Samarbeid mellom det offentlige og det private i fremtiden .....	105
	LITTERATURLISTE .....	107
	List av intervju informanter.....	112
<b>Figurer og tabeller</b>		
Figur 1.1:	ACT (Australian Capital Territory), Risikomatrise.....	11
Figur 1.2:	Sikkerhetsstyring og risikokontroll, (Z-013N, 2001) .....	12
Figur 2.2	Intern og ekstern usikkerhet, .....	18
Figur 2.3:	Utbyggerens mulighetsrom Tiesdell og Adams (2011:8) .....	22
Figur 3.1,	Usikkerhetsanalyse Kilde: Kolltveit et al, 2009:20, .....	31
Tabell 3.1:	Faktorer som motiverer aktører i eiendomsutvikling.....	32
Tabell 3.2:	Nøkkelfaktorer i eiendomsutviklers beslutningstaking. Kilde: Tiesdell og Adams, 2011:30.....	33
Figur 3.3:	By- og eiendomsutvikling er markedsstyrt: Forelesningsnotater, Christian Joys. ....	39
Figur 3.4:	Effekt av design, business og Policy imperativ i beslutningstaking .....	44
Figur 3.5:	Effekt av design, business og Policy imperativ i beslutningstaking Kilde: Carmona M, 2011:59 .....	45
Figur 4.1:	Utbyggeres mulighetsrom. ....	48
Tabell 4.1:	De Monchaux og Schusters klassifisering av urban design instrumenter.....	50
Tabell 4.2	Attraksjonsfaktorer Asplunds (1993).....	54
Figur 5.1:	KDP- Puddefjord-Damsgårdssundet, Plannummer.17330000 .....	69
Figur 5.6:	Tegnforklaring til KDP Puddefjord-Damsgårdssundet .....	94
	Intervjuguidene.....	112

# 1 INTRODUKSJON

## 1.1 Innledning

Hoved målet med denne avhandlingen er å diskutere hvorfor det offentlige og det private velger å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Et annet viktig mål med forskningen er å studere hvorvidt risiko reduserings motiv påvirker det offentlige og den privates vilje til å samarbeide med hverandre i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Disse målene er i linje med to problemstillinger i denne avhandlingen. Først problem stillingen er hvorfor velger det offentlige og det private å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter? Den andre problem stillingen er hvorvidt risikostyring eller risiko redusering en motivasjon i inngåelse av privat-offentlig samarbeid mellom private utbyggere og offentlige myndigheter?

For å svare disse spørsmålene har avhandlingen analyserte en rekke variabler. På en side fokuserer drøftingen på hvorfor velger det private å samarbeide med det offentlige. Det drøftes også hva slags roller risiko og usikkerhet spiller i den privates beslutning om å samarbeide med offentlige myndigheter. På den andre siden fokuserer drøftingen på hvorfor det offentlige velger å samarbeide med det private og hva slags roller risiko og usikkerheter spiller i bestemmelser om å velge samarbeid med det private.

Fra den privates side er det funnet at risiko redusering spiller en viktig rolle når private aktører velger å gå inn i samarbeid med offentlige utbyggingsmyndigheter. Det private tenker på at offentlige myndigheter har muligheter til å skape forutsigbarhet gjennom den reguleringsmakten det offentlige har. De private tenker også at de offentlige har muligheter til å stabilisere penge og rente markedet. Andre grunner som påvirker det privates beslutninger om å ønske samarbeid med det offentlige er at det offentlige har lovpålagt reguleringsmyndighet overfor utbyggingsplaner. Å danne et godt nettverk med det offentlige hjelper å skape gode omdømme. Det offentlige fungerer som et bindeledd til andre aktører i byutviklingen. Plan- og utbyggingsmyndigheter spiller en viktig rolle i kunnskapsvekslinger mellom forskjellige aktører i by- og eiendomsutvikling. By- og eiendomsutviklingsprosjekter presenterer det private med en business mulighet til å tjene penge. Samarbeidet med det offentlige ønskes til den graden samarbeidet øker fortjenestemarginer. Kort sagt er disse noen av årsakene til at det private velger å samarbeide med det offentlige i by- og eiendomsutvikling.

Fra den offentlige side ble det funnet at valg om å samarbeide med det private er basert på mange faktorer. Den offentlige rolle i eiendomsutbygging har redusert mye i den siste tiden. Samtidig har den private rolle i utbygging økt. Offentlige myndigheter ønsker samarbeid for å sørge for at utbygging i byutvikling faktisk realiseres. Det offentlige får hjelp fra de private utbyggere i realisering av politiske og nasjonale byutviklingsmål. På grunn av at eiendomsutvikling er nå markedsstyrt så velger det offentlige å utvikle byer i samarbeid med markedsaktører som eiendomsutvikler. Plan – og byutviklingsmyndigheter ser også på samarbeid med private aktører som en mulighet til å fordele noen infrastrukturelle kostnader knyttet til byutvikling. Oppsummeringsvis er disse noen av de faktorer som er diskutert og analysert i denne avhandlingen.

I oppgaven er det brukt et eksempel av samarbeidet mellom Bergen kommune og Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB). Eksemplet hjelper å forklare hva slags roller det offentlige (kommuner) og det private (BOB) spiller i by- og eiendomsutvikling. Eksemplet hjelper også i analysering av hvorfor private og offentlige velger å inngå i samarbeid i by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

## **1.2 Arbeidsorganisering**

Etter denne introduksjonen, kommer kapittel 2 som gir en oversikt over teori og litteraturgjennomgang. Kapittel 3 analyserer problemstillingen om hvorfor det private velger å samarbeide med det offentlige i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Kapittel 4 analyserer hvorfor det offentlige velger å samarbeide med det private i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Kapittel 5 er en case studie av samarbeidet mellom Bergen kommune og Bergen og Omegn boligbyggelag. Kapittel 6 er en konklusjon av denne oppgaven. Siste kapitlet avslutter med å si litt om samarbeidsmodellen kommer til å overleve i fremtiden.

## **1.3 Begrepsdefinisjoner**

*Det offentlige* – Her menes de organer som representerer staten i eiendomsutviklingsprosjekter som for eksempel kommuner, fylkeskommuner og departementer. I denne oppgaven er offentlige myndigheter stort sett på som lokal utbyggingsmyndigheter i form av kommuner.

*Det private* – Her referer det private til de private selskaper som er registrert som eiendomsutviklingselskaper. I Norge finnes det for eksempel selskap som Akershus eiendom, Skanska, Veidekke, Selvaag, Obos, osv. Det private er ikke statlige selskap som gjør faktisk utbyggingsarbeid knyttet til byutvikling og eiendomsutvikling.

*Eiendomsutvikling* – Eiendomsutvikling er en viktig del av Bygg, Anlegg og Eiendom (BAE), både når det gjelder investeringer i tomter, nybygg og til dels også vedlikehold. I vid forstand er eiendomsutvikling å øke nytten eller den økonomiske avkastningen av en eiendom ved å bringe den fra en tilstand (fysisk eller juridisk) til en annen (Holt J et al, 2011, en intro til PBL). I denne avhandlingen vil begrepet eiendomsutvikling forstås i linje med Holts definisjon. Eiendomsutvikling er bygging av eiendommer som for eksempel boliger, industribygninger, veier, avfallsanlegg, skoler og så videre.

*Eiendomsutvikler* – Et privat selskap eller en privat person som har som jobb til å bygge eller å utvikle eiendommer. Den som utfører eiendomsutvikling.

*Prosjekt* - Begrepet «prosjekt» i by – og eiendomsutviklingsprosjekter skal her referer til en definisjon av «prosjekt» fra Kolltveit, Lereim og Reve (2009:12) som skrev at et “prosjekt er en oppgave som har eget mål, lav frekvens, gitte tids- og ressursrammer og som er en del av en innovasjonsprosess, samt oftest knyttet til en økonomisk transaksjon”. Samarbeidet mellom kommuner og private utbyggere er i mange instanser innenfor eiendomsutviklingsprosjekter. For en eiendomsutvikler har et prosjekt en livssyklus. I følge Kolltveit et al (2009:12) betyr dette at et prosjekt starter, vokser, modnes og avtar. I by- og eiendomsutviklingsprosjekter møter utbygger forskjellige type risikoer og usikkerheter som de håper kan reduseres gjennom samarbeid med offentlige myndigheter. I denne research skal det ikke fokuseres på et prosjekts faser men det er viktig å ha det i bakhodet at private aktørers samarbeid med offentlige myndigheter skjer i forskjellige faser av byutvikling.

*Samarbeid* – Alle nødvendige kontakter mellom det offentlige og det private eiendomsutvikler i all saker knyttet til by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

*Offentlig-privat samarbeid (OPS)* – I denne avhandlingen er det valgt å se på offentlig-privat samarbeid som det generelle samarbeidet mellom det offentlige og de private aktører i by- og eiendomsutvikling. Tradisjonelt er offentlig-privat samarbeid sett på som en situasjon hvor det private bygger eiendommer på oppdrag fra det offentlige for så å overføre eiendommene til det offentlige etter en avtalt tidsperiode. Denne avhandlingens hovedfokus er ikke på den tradisjonell OPS. I denne research ses offentlig privat samarbeid som samarbeid mellom offentlige og private utbyggingsaktører i vidt forstand.

*Byutvikling* – “Byutvikling handler ikke bare om fysiske byggeprosjekter, men også om sammenhengen mellom fysisk utforming og folks opplevelse av byen som et godt sted å være. Det betyr at byutvikling også kan handle om hvordan man tilrettelegger for gode kultur- og fritidsopplevelser” (Sarpsborg kommune, Faggruppe 2). I tillegg til den forståelse av byutvikling hentet fra Sarpsborg kommune involverer byutvikling også ting som bytransformasjon, fortettingsprosjekter og lignende eiendomsutviklingsprosjekter.

#### **1.4 Forskningsspørsmål - Problemstillinger**

- 1). Hvorfor velger offentlige myndigheter og private utbyggere å inngå i samarbeid i eiendomsutvikling og byutviklingsprosjekter?
- 2). Er risikostyring og reduksjon en motivasjon i inngåelse av offentlig-privat samarbeid mellom private utbyggere og offentlige myndigheter?

#### **1.5 Hypotese**

Hypotesen var: Offentlige og private aktører i eiendoms- og byutviklingsprosjekter inngår i samarbeid for å redusere risiko for tap og for å maksimere fordeler.

#### **1.6 Formålet med avhandlingen**

Målet med denne avhandlingen er å bidra til akademisk kunnskap om samarbeidet mellom private og offentlige sektorer i eiendom- og byutviklingsprosjekter. Det er mye eksisterende litteraturer som har diskutert dette temaet. Denne avhandlingens mål er å bygge opp på det som eksisterer og ta et litt skritt videre gjennom å fokusere bare på å analysere hvorfor det private og det offentlige velger samarbeidet i eiendoms- og byutviklingsprosjekter. Det er også et formål at studenter og akademiker kan bruke avhandlingen i etterkommende

forskninger. Det kan være ting i denne oppgaven som mangler mer utdyping og håpet er at tingene kan tas videre i fremtidige forskninger. Det er også et ønske om at avhandlingen gir forfatteren anledningen til å lære mer om samarbeid mellom offentlige og private sektorer i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Et videre mål er at denne forskningen hjelper til å påvirke beslutningstakere (policy makers) som er involvert i eiendom- og byutviklingsprosjekter.

### **1.7 Valg av metoder:**

#### *Kvalitativ metoder:*

Kvalitativ metoder har mange fordeler som et forskningsverktøy og det er derfor det var valgt å bruke denne metoden. Askheim og Grenness påpeker fordeler med kvalitativ metoder som jeg skal oppsummere her. De definerer kvalitativ metode som `heller en måte å nærme seg virkeligheten på, og som gjerne ender opp med å produsere beskrivende data (Askheim og Grenness, 2008:12-13). Videre sier de at et kjennetegn med kvalitativ metode er at forskeren forsøker å anlegge et holistisk perspektiv; kvalitativ forskere fokuserer på meningsfullhet; kvalitativ metoder har stor grad av fleksibilitet og de påpeker at kvalitativ metoden skal tjene forskeren, forskeren skal ikke bli slave av metoden (Ibid.). Samme argumenter for kvalitativ metoder finnes også i David Silverman som sier at problemstillinger kan løses ved å kombinere kvalitative og kvantitative metoder (Silverman D, 2005, kapitel 2). På grunn av disse fordelene og relevansen av kvalitativ metoden til problemstillingene i denne avhandlingen ble det bestemt å anvende denne metoden i forskningen. Tre kvalitative metoder som ble brukt var litteraturstudier, case studier og intervju.

#### *Litteraturstudie som metode:*

Denne metoden innebærer at forfatteren leste mange forskjellige bøker, publikasjoner og artikler knyttet til by- og eiendomsutvikling og risikostyring. Informasjonen fra disse kildene ble brukt som hovedkilder til å besvare problemstillingene.

#### *Case studier som metode:*

I Norges Bergen kommune finnes det et sted som heter Puddefjord-Damsgårdssundet. I dette området hadde Bergen kommune et ønske om å transformere et gamle lite brukt industriområde til et levende sentrumsnært område. For å gjøre dette inngikk Bergen

kommune i samarbeid med forskjellige private aktører. Utbyggingsprosjekter som har skjedd og som fortsetter å skje i dette området er et godt eksempel på eiendoms- og byutviklingsprosjekter. I denne avhandlingen ble eiendoms- og byutviklingsarbeidet i dette området brukt som en case studie av samarbeidet mellom det private og det offentlige. Case studien hjalp å vise hva slags roller det offentlige og det private har i by- og eiendomsutviklingssamarbeid. Casen hjalp også til å analysere spørsmål om risikostyring og hvorfor offentlige og private velger å samarbeide.

#### *Intervju som metode:*

En kvalitativ metode som ble også brukt var intervju teknikken. Det ble avholdt et ansikt-til-ansikt intervju med Prosjektleder i Bergen kommunes byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing. Det ble også avholdt en gruppe intervju med to spesialrådgivere i Bergen kommunes byrådsavdeling for byutvikling. Et siste intervju var en telefon intervju med en prosjektleder i Bergen og Omegn boligbyggelag (BOB). BOB er et privat selskap som er involvert i områdeutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet i samarbeid med Bergen kommune. I intervjuene ble det stilt spørsmål knyttet til samarbeidet mellom Bergen kommune og private aktører som er involvert i byutvikling på Damsgårdssundet. Det ble valgt å konsentrere på BOB fordi selskap er en av de to private selskap nevnt i Bergen kommunes dokumenter som samarbeidsaktører i utvikling av Puddefjord-Damsgårdssundet. Informasjonen fra disse intervjuene var nyttig i ønsket om å ha en dypere forståelse av samarbeidsdynamikken mellom det private og det offentlige i by- og eiendomsutvikling.

### **1.8 utfordringer**

Det var en del utfordringer knyttet til arbeidet med denne oppgaven. I begynnelsen ønsket jeg å skrive om offentlig-privat samarbeid (OPS) i bolig bygging i den tradisjonelle sansen hvor det offentlige gir det private et oppdrag om å bygge en eiendom og deretter overføre den til det offentlige etter en lang tid. På grunn av mangel på relevante litteraturer skiftet temaet litt mot fokus på samarbeid mellom det offentlige og det private i by- og eiendomsutvikling prosjekter. Jeg klarte fortsatt å skrive om det jeg egentlig ønsket men med lite endringer. En annen utfordring med temaet jeg skriver om er at å si “offentlig privat samarbeid (OPS)” er i det mest forstått i den engelske konteksten av “public-private partnerships”. For å unngå denne misforståelsen ble det valgt å reformulere forsknings tittlelet til “Samarbeid mellom det private og det offentlige og risiko styring i by- og eiendomsutvikling”. På grunn av større

arbeidsmengder tok det tid for intervju informanter til å bekrefte om de hadde anledningen til å snakke med meg eller ikke. Etter at jeg hadde ringt flere ganger og sendte flere e-poster fikk jeg endelig bekreftelser om at jeg kunne fly til Bergen for å gjennomføre intervjuene. Til tross for at det tok litt lengre tid ble jeg belønnet med at jeg fikk riktige informantene som var i god stand til å svare på de spørsmålene jeg hadde. Det var også en liten utfordring i at folk på skolen min forventet at jeg skriver spesifikt om eiendomsutvikling i en norsk kontekst selv om jeg ønsket å skrive generelt om et spesifikt tema knyttet til eiendomsutvikling. Bruk av Bergen kommune som en case studie var ikke bare relevant til avhandlingen men også hjalp i å ta med eksempler fra Norge.

### **1.9 Vurdering av validitet og reliabilitet**

Metodene jeg valgte å bruke hjelper i å sikre validitet og reliabilitet av avhandlingen. Intervju informantene jobber med by- eiendomsutvikling i hverdagen og de praktiske svarene de ga sikrer bedre grader av validitet og reliabilitet. Litteraturen som er brukt i analysen er skrevet av erfarne akademiker og håpet er at dette er en god sikring i arbeidets validitet og reliabilitet. Case studie metoden hjelper å sørge for at teori og praksis møter sammen i analysen. Case studien av samarbeidet mellom Bergen kommune og Bergen og Omegn boligbyggelag (BOB) hjelper å fremheve avhandlingens reliabilitet på grunn av det praktiske perspektivet som den ga.

### **1.10 Ethiske avveininger**

Formaliteter som den Norske Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD) krever ble gjennomført. Forskningsprosjektet ble godkjent av NSD. Alle informantene fikk ferdig skrevet kopier av intervju utskrifter gjennom e-post. De fikk anledninger til å lese og kommentere på det. Noen av dem ga tilbakemeldinger som ble tatt hensyn til i videre utarbeiding av oppgaven. Informantene sa at det ikke var problematisk å bruke navnene deres i oppgaven. De sa også at det var greit å bruke arbeidstitelen for å referere til dem isteden for navn. I samarbeidet med professoren min ble det bestemt å velge å bruke bare arbeidstitlene av informantene.



### **1.11 Formidling og policy relevans**

Endelig avhandlingen skal publiseres som en ferdig mastergradsoppgave. Avhandlingen skal gjøres tilgjengelig via, blant annet, publikasjonsdatabaser som Norwegian Open Research Archive (NORA), UMB nettside for forskninger (BRAGE) og det er også en mellom langsiktig plan å publisere prosjektet som en bok via paperback series. Avhandlingens relevans er at den kan brukes som et data kilde for andre forsker, studenter, eiendomsutvikler og beslutningstakere som jobber med by- og eiendomsutvikling. Avhandlingen hjelper til å vite hvorfor det lønner seg for det private og det offentlige å inngå i samarbeid i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Ting som mangler i denne oppgaven kan også brukes som muligheter for videre forskningsprosjekter.

### **1.12 Prosjektets retning**

Prosjektet er hovedsakelig rettet mot eiendomsutviklingsfeltet så vel som byutvikling og kommunal planlegging. På grunn av at avhandlingen er skrevet på Universitetet for miljø- og biovitenskap i Norge så har den en norske bias / skjevhet. Avhandlingen er skrevet som en generell analytisk oppgave om hvorfor det offentlige og det private velger å inngå i samarbeid i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. En case studie fra Norges Bergen kommune er brukt som et eksempel. Det kunne ha vært mulig å bruke en case studie fra et annet land. På grunn av begrenset økonomiske ressurser og ønsket om å gjøre et feltarbeid var Bergen by en praktisk case. Case studien var også i seg selv relevant til å bruke som et eksempel i samarbeid mellom det private og det offentlige.

### **1.13 Hvorfor privat offentlig samarbeid og hvorfor risiko?**

*Offentlig privat samarbeid i by- og eiendomsutvikling: Hvorfor er det interessant`?*

En rekke faktorer, fra økonomiske, sosiale og politiske, gjør det nødvendig å studere samarbeidet mellom det offentlige og det private i by- og eiendomsutvikling. Det er viktig å huske at i denne oppgaven forståelse av begrepet offentlig privat samarbeid er ikke begrenset til den tradisjonell OPS hvor det private bygger en eiendom og overfører den til det offentlige etter et lang avtalt tidspunkt. Her betyr OPS alle typer bidrag som både det offentlige og det private gjør i by- og eiendomsutvikling. Den privates rolle i by – og eiendomsutvikling har økt betraktelig i de siste årene. Det offentliges rolle har transformert seg betydelig i de siste årene. Eiendommene som er bygd i et samarbeid mellom det private og det offentlige er

vanligvis stor og påvirker menneskes hverdag. Til tross for at samarbeid mellom det private og det offentlige har gått i mange år, er det fortsatt uttalelige utfordringer som begge det offentlige og det private møter i samarbeidet. Det er derfor nødvendig å forske på fenomener om samarbeidet mellom det offentlige og det private.

Forskjellige forfattere har skrevet om den kompleksiteten som har utviklet gjennom tider når det gjelder samarbeidet mellom det offentlige og det private. Adams (2004), Adams and Watkins (2002) og Ball (2002) har skrevet at markedsaktørene har fått en så vidt omfattende og tydelig rolle i boligforsyningen og det er derfor nødvendig å fokusere på markedsaktørene og hvordan de styringsmekanismene som er knyttet til markedet erfares av disse. Dette er et spørsmål som gjelder den voksende rolle som det private har fått nylig. Denne økende rollen krever også at akademiker fortsetter å forske på denne utviklingen som rammer samarbeidet mellom de offentlige og det private. I like linje med Ball og Adams et al har Jensen (2011:96) også notert at “samfunnsendringer har, særlig gjennom de siste 20 årene, medført vesentlig endringer i forholdet mellom det offentlige og det private. Kommunene selv sto tidligere sentralt som både planleggende og gjennomførende samfunnsbygger. Etter hvert har kommunenes virksomhet blitt mer tilretteleggende”. Disse endringer i den offentliges rolle vis a vis den private rolle har ført til at samarbeidet mellom de to i by- og eiendomsutvikling har også endret. Mer fokus trenges derfor i dette området.

By- og eiendomsutvikling er felt som påvirker mange aktører i samfunnet. Fordi samarbeid mellom offentlige og private i by – og eiendomsutvikling rammer mange så er det vesentlig at akademiker bidrar med mer kunnskap og debatt i denne arenaen. Tiesdell og Adams (2011:4) har skrevet at “eiendomsutviklingsprosess er ikke bare en økonomisk prosess men er også en veldig sosial prosess. Lokale og nasjonale myndigheter er veldig viktig aktører i byutviklingsprosesser som reguleringsmakter og som utbyggingsaktører”. Fra dette kan man forstå det at eiendomsutvikling har både sosiale og økonomiske konsekvenser. Røsnes og Kristoffersen (2011:22) påpeker også at eiendomsutvikling berører interesser og hensyn til et bredt spekter av brukere og interessenter i de områdene som blir berørt, enten de er relatert til næringsvirksomhet, det å bo, rekreasjon eller til sikring av miljøfaktorer for helse og trivsel rent allment. Poenget her er at samarbeid i en så viktig prosess som by- og eiendomsutvikling er interessant å forske fordi resultat av samarbeidet berører mange i samfunnet.

### ***By – og eiendomsutviklingssamarbeid og risiko: Hvorfor er det interessant?***

Fordi risiko er uunngåelig i samarbeidet mellom det private og det offentlige, så er det viktig å bidra med akademisk kunnskap i dette feltet. Fra en markedsaktørers perspektiv er risiko avgjørende i beslutningstaking. Risiko har eksistert i hundrevis av årene men til tross for dette er risiko fortsatt vanskelig å forvalte i by- og eiendomsutviklingssammenheng. Risiko rammer virksomheter i forskjellige fasene av eiendomsutvikling. Nordahl (2011:108) nevner at redusering av risiko i reguleringsbeslutningene er av betydning for både markedsaktører og myndigheter. På samme side påpeker Røsnes (2011: 196) at de usikkerhetsmomentene utbyggere står overfor i planlegging av prosjekter er mange. Man kan si at risiko er diverse og at den usikkerheten som risiko skaper påvirker prosjekt planlegging og gjennomføring. Videre har Nordahl (2011:109)nevnt at “eiendomsutvikling er en virksomhet med høy risikofaktorer, uavhengig av reguleringsvedtakene. Den viktigste årsaken til dette er usikkerhet knyttet til utbyggingskostnader, de store markedsvisningene innenfor eiendomsmarkedet generelt og boligmarkedet spesielt, og investeringenes irreversible karakter”. Likeså har Røsnes (2011:197) sagt at vurderinger av usikkerhet og risikobetraktning knyttet til prosjektplanlegging og gjennomføring inngår som sentralt element i utbyggers forhåndsvurderinger av mulige tomtekjøp og disponering av byggegrunn. Det Nordahl og Røsnes sier viser at risiko og usikkerhet er vesentlige elementer i by- og eiendomsutvikling i alle fasene og for alle aktører i utviklingsprosessen.

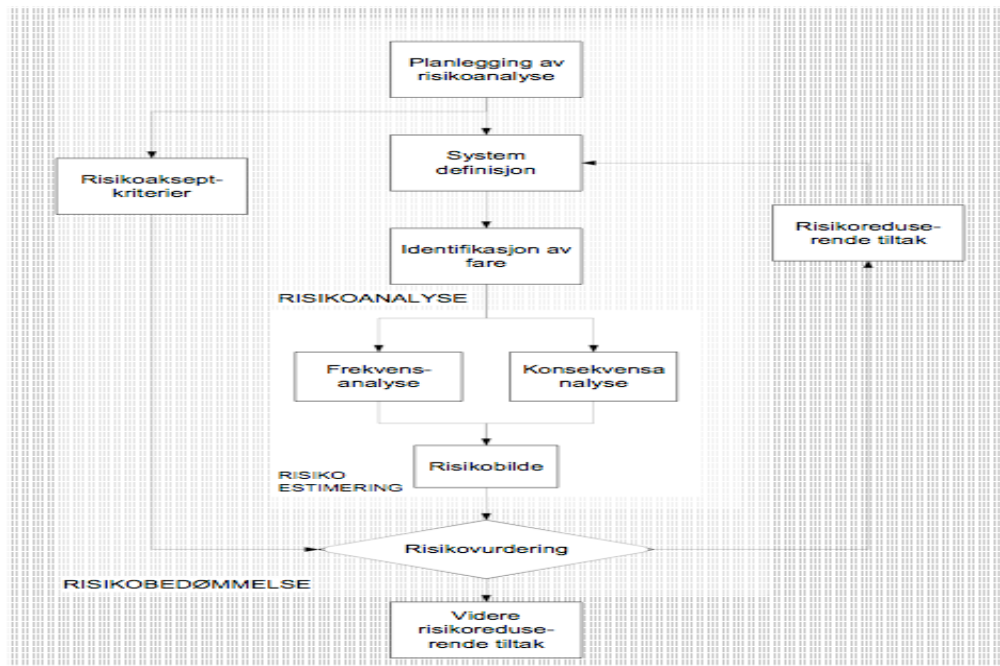
Risiko innenfor eiendomsutvikling er definert på mange forskjellige måter men alle måtene har økonomiske dimensjoner. Innenfor eiendomsutvikling har norsk plan- og bygningsloven (1985) definert risiko på følgende måte: “Begrepet risiko definerer hvem som må bære det økonomiske tapet ved uforutsette hendelige uhell eller forhold som leder til påfølgende økonomiske tap. Risiko retter seg i utgangspunktet mot fremtidige hendelser. Den som bærer risikoen er som regel også den som tilkommer motposten til risikoen, nemlig mulighetene eller fortjenesten” (Salvesen, 2006). Norsk Standard 5814:2008 definerer risiko slik: “uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensen av en uønsket hendelse”. Følgende tabellen er hentet fra ACT og den viser sannsynligheter og konsekvensene av uønskede hendelser.

**Risk Rating Matrix**

Impact	Likelihood				
	Rare	Unlikely	Possible	Likely	Almost certain
Catastrophic	moderate	moderate	high	critical	critical
Major	low	moderate	moderate	high	critical
Moderate	low	moderate	moderate	moderate	high
Minor	very low	low	moderate	moderate	moderate
Insignificant	very low	very low	low	low	moderate

Figur 1.1: ACT (Australian Capital Territory), Risikomatrixe

Fra disse definisjonene av risiko ser en at risiko påvirker muligheter for profitt eller tap. På grunn av dette blir det alltid viktig å forske risiko elementet i by- og eiendomsutvikling. Videre kan det nevnes at risiko kan deles i forskjellige kategorier som er viktig i beslutningstaking i bygge prosjekter. Den norske plan- og bygningsloven har delt risiko, innenfor eiendomsutvikling, opp i fire hovedområder: Planleggingsrisiko, finansieringsrisiko, markedsrisiko og byggekostnads risiko (Salvesen, 2006). Disse typer risikoer påvirker eiendomsutviklingsprosjekter fra tidlig fasen, gjennomføringsfasen og slutfasen. Salvesen har forklart litt mer om hva de fire kategoriene betyr. “En eiendomsutvikler står overfor fire former for risiko: Planleggingsrisiko – blir området regulert til ønsket formål og til riktig tid; finansieringsrisiko – vil det være mulig å få nok fremmedkapital i form av lån o.l.; markedsrisiko – finnes det leietager eller kjøpere til prosjektet eller bygget; og byggekostnads risiko – vil de kalkulerte byggekostnadene overskrides på grunn av dårlig planlegging eller uforutsette hendelser”(Salvesen, 2006). Samarbeidet mellom det offentlige og det private påvirker disse risikoer og å forske offentlig privat samarbeid i risiko og motiv konteksten er derfor nødvendig. Spørsmålet om hvorfor det offentlige og det private velger å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter kan godt analyseres gjennom å analysere risiko og usikkerhets elementer i eiendomsutviklingssammenheng.



Figur 1.2: Sikkerhetsstyring og risikokontroll, (Z-013N, 2001)

Figuren over viser prosessen som inngår i risiko kartlegging og hvordan en organisasjon kan komme med tiltak som kontrollerer risiko. Røsnes og Kristoffersen (2011:22) nevner at risikobetraktninger vil inngå som en obligatorisk del av aktivitetene på så å si alle trinn i en utviklingsprosess. Den sikkerhetsstyring og risikokontroll prosessen inngår også i alle trinn i en utviklingsprosess. Samarbeid mellom det offentlige og det private er en utviklingsprosess som trenger også at eiendomsutvikler må tenke på risiko forvaltning når de samarbeider med det offentlige.

## **2 TEORI OG LITTERATURGJENNOMGANG**

### **2.1 Teoretiske perspektiver**

Studien har sin teoretiske og konseptuelle forankring i litteraturen om eiendomsutvikling og byutvikling. Denne avhandlingen er basert på følgende teorier og konsepter:

(i) Teori om offentlig-privat samarbeid i byutvikling; (ii) teori og konsepter knyttet til risiko og usikkerhet; (iii) governance og nettverksteori; (iv) teori om markedets styring gjennom konkurranse og styring gjennom nettverk og samhandling; (v) teori om mulighetsrom og (vi) rent-gap teori. Disse teoriene skal redegjøres nedenfor. De er knyttet til hverandre og de hjelper å takle problemstillinger om hvorfor velger det private og det offentlige å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Problemstilling to er hvorvidt er risikoreduksjon en faktor som motiverer private og offentlige aktører til å velge å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Det er også gitt en kort forklaring av konseptet om transaksjonskostnader. Etter å ha lest Sevatal ble det funnet at transaksjonskostnader påvirker beslutningstaking når en velger samarbeidspartner i byutviklingsprosjekter.

#### **2.1.1 Offentlig-privat samarbeid i by- og eiendomsutvikling utvikling**

Det er viktig å presisere at denne avhandlingens mål er å analysere samarbeidet mellom det offentlige og det private i by- og eiendomsutvikling. Fokuset er ikke på Offentlig-privat samarbeid (OPS) i den tradisjonelle definisjon av OPS eller public private partnerships (PPP). Her brukes teori om offentlig privat samarbeid i relasjon til byutvikling. Koppenjan (2005:137) har definert offentlig-privat samarbeid som “en form av strukturert kooperasjon mellom offentlig og private aktører i planlegging, utbygging eller anvendelse av infrastruktur og der de to deler risiko, kostnader, fordeler, ressurser og ansvar”. Reijniers (1994:138) så på offentlig privat samarbeid som utbygging, vedlikehold, forvaltning og drift av prosjekter gjennom samarbeid mellom det offentlig og det private og der de to deler risiko knyttet til kostnader og gevinster og med ønsker om å realisere kommersielle og sosiale mål. Offentlig privat samarbeid i byutvikling kan forklares basert på denne teorien. Som Koppenjan og Reijniers forklarer involverer offentlig privat samarbeid kooperasjon i planlegging, utbygging, infrastruktur, risikodeling og kostnadsdeling så vel som ønske om å realisere kommersielle og sosiale mål. I analysedelen skal teorien utvides og brukes til å besvare

problemstillingene om hvorfor det private og det offentlige velger å samarbeide og å analysere spørsmål om risikostyring i samarbeidet.

Selv om tradisjonell OPS modellen ikke er fokuset i denne oppgaven skal den kort defineres. Generelt kan tradisjonell OPS definisjonen hjelpe litt til å forstå hva som motiverer det offentlige og det private til å samarbeide. KPM definerte OPS som “en offentlig tjeneste som utvikles og drives av private der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor. Tjenester omfatter her både ordinær tjenesteyting og infrastruktur. OPS innebærer at staten eller kommunen fortsatt er ansvarlig for at en tjeneste eller fasilitet er tilgjengelig, men at det offentlige ikke lenger har det operative ansvaret for utviklingen av fasiliteten og driften. Det offentlige inngår en avtale om hvordan den private aktøren skal få dekket sin investering gjennom livssyklusen til for eksempel veien eller bygget. Karakteristika ved et OPS-prosjekt er; samarbeid basert på partnerskap, lang tidshorison, risikodeling, utbyttefokustert, output (ytelses) baserte målsettinger og kostnadsbesparelser for offentlig sektor” (KPMG rapport, 2003: 10). Norges Kommunal- og regionaldepartementet (nettside) har definert offentlig-privat samarbeid som en type forpliktende partnerskap mellom det offentlige og det private næringslivet. Det kan defineres som en “offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private etter forespørsel fra det offentlige, og der risikoen fordeles mellom offentlig og privat sektor. Betegnelsen brukes ofte om et samarbeid hvor private aktører utfører/ overtar oppgaver/roller som ut fra lovgivningen er et offentlig ansvar. I korte trekk handler det om å finne ulike former for deling både av eierrollen, drifts- og tjenesteyterrollen og finansieringsrollen” (i Vallestad SMB, 2006). Grimsey og Lewis (2002:108) forklarer offentlig privat samarbeid som “langsiktige kontrakts avtaler mellom offentlig og private sektorer for utbygging og forvaltning av offentlig infrastrukturprosjekt av den private sektoren og den private levering av tjenester gjennom bruk av infrastrukturen”. Det som er relevant fra disse definisjonene er det private og det offentliges motiver for å inngå i OPS. Fra disse definisjonene ser man at det offentlige ønsker å samarbeide med det private på grunn av ønsket til å fordele kostnader, ønske for det private kompetanser i utbygging og så videre. Dette synspunktet er brukt i analyse delen til å forklare hvorfor det offentlige velger å samarbeide med det private. Man kan også innse at det private velger å samarbeide med det offentlige på grunn av forretningsmessige grunner. Dette er også et synspunkt som ble utvidet i analyse av hvorfor det private velger å samarbeide med det offentlige.

I definisjonene finner også man at risikodeling er en vesentlig faktor i valget om å samarbeide. Derfor er det bestemt til å fokusere på å koble risikostyring og samarbeid i denne avhandlingen. Nærmer analyse av risikostyring i samarbeid mellom det private og det offentlige ble foretatt i kommende kapitler.

Argumentasjoner for samarbeid mellom det private og det offentlige er blant annet at samarbeidet kan bidra til støtte, informasjons- og kunnskapsutveksling (Coleman 1988, 1990) og at samarbeid kan skape tillit mellom aktører og bidra til å løse problemer knyttet til kollektiv handling (Putnam 1993a, 1995 gjengitt i Løvseth, 2008, 35). Disse synspunkt støtter bruk av samarbeid mellom private og offentlige som en strategi som tilbringer samling av erfaringer til fordel for samfunnet i by- og eiendomsutvikling.

### **2.1.2 Risiko og risikostyring i by- og i eiendomsutviklings samarbeidet**

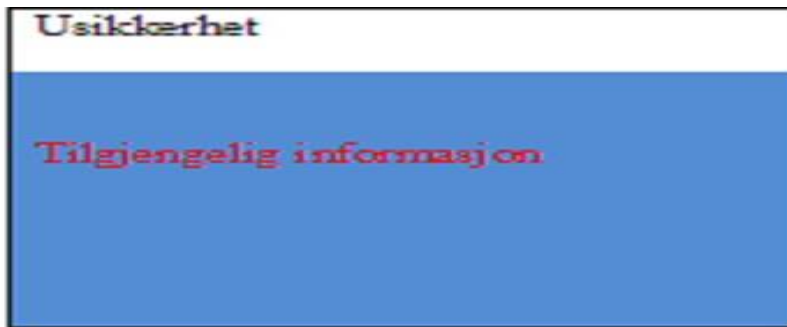
En av det mest avgjørende faktum knyttet til beslutninger om å inngå i byutviklings samarbeid er risiko. Hvilken rolle spiller risiko vurdering når private og offentlige vurderer å samarbeide? Denne er en viktig problemstilling i denne oppgaven. I oppgaven skal det analyseres relasjonen mellom risikostyring og den offentliges og det privates ønske til å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

Herunder skal det defineres begrepet risiko og usikkerhet. Risiko er nært knyttet til usikkerhet. 'Usikkerhet har en tradisjonell definisjon som 'differansen mellom den informasjon vi trenger for å fatte en sikker beslutning, og den informasjon som er tilgjengelig (Galbraith 1973:5; Huseby et al 1999 gjengitt i Kolltveit et al, 2009, 19). Dette er viktig i eiendomsutviklingsprosjekter. La oss si at en kommune ønsker å starte en stor boligbygging prosjekt men det ikke er nok informasjon for å gjennomføre prosjektet på en mest rimelig måte. Differensen mellom den informasjonen kommunen har og den informasjonen de mangler danner usikkerhet. Det kan hende at en annen aktør har den informasjon som et offentlig organ finner vanskelig å skaffe og på grunn av dette kan ide om samarbeid komme i bildet.

Figuren nedenfor er hentet fra Kolltveits bok om prosjektarbeid. Hele kolonnen viser nødvendig informasjon som trenges for å ta en sikker beslutning. Felt med farge viser



informasjon som er tilgjengelig mens hvite feltet viser informasjonen som ikke er tilgjengelig (Kolltveit et al, 2009:20).



Figur 2.1: Usikkerhetsanalyse (Kolltveit et al (2009:20)

Den gapen mellom tilgjengelig informasjon og utilgjengelig informasjon skaper usikkerhet og derfor danner risiko for de som har en oppdrag til å gjennomføre et prosjekt. Det er derfor et mål i denne avhandlingen å se på hvordan usikkerhet og risiko påvirker beslutninger om å inngå i samarbeid mellom det offentlige og det private.

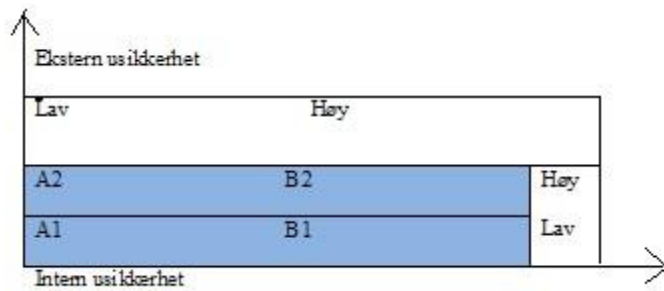
Usikkerhet som derfor skaper risiko, “er knyttet til fleste elementer av prosjekter, dvs. mål, organisasjon, prosesser, omgivelser og rammebetingelser. Usikkerhet har stor betydning for gjennomføringen av transaksjoner og kan føre til forskjellige utfall avhengig av vår evne til å håndtere de aktuelle utfordringene” (Kolltveit et al, 2009:20). Inngåelse av samarbeid mellom den private og den offentlige kan være en løsning i lys av at usikkerheten kan danne stor risiko i prosjektet og dermed skape negativ utfall i en investering. Ingen ønsker å tape i en investering spesielt når det finnes måter å unngå det på. Samarbeid kan brukes som et middel til å fordele denne risikoen.

Denne oppgaven handler om å studere samarbeid og risiko styring, dvs. at analysen skal også se på forholdet mellom samarbeid og risiko styring i eiendoms- og byutviklingsprosjekter. Det finnes litteratur som har kritisert bruk av begrepet `risiko styring`. Kolltveit skriver at “i senere tid har forskere fremkommet med kritikk mot å benytte dette begrepet `risk management` eller risiko styring fordi det lett konsentrerer oppmerksomheten bare mot truslene, dvs. downside risk. Det anbefales derfor at begrepet `risk management` erstattes med `uncertainty management`, dvs. styring av usikkerhet. Styring av usikkerhet innebærer systematiske prosesser for å utnytte mulighetene og redusere risikoen som ligger i naturen av usikkerhet og forutsetter en proaktiv holdning til usikkerhet” (Kolltveit et al, 2009: 20). Det er ikke et mål i denne forskningen å debattere akademisk bruk av usikkerhet versus risiko.

Her skal risiko og usikkerhet ses på som nesten det samme ting. Risiko blir sett på som delvis et resultat av usikkerhet i kommersielle markedet som påvirker byggeprosjekter. Lædre (2006:17) har i sin doktorgradsavhandling skrevet at “usikkerhet er nært knyttet opp mot begrepene risiko og muligheter og at det er snakk om risiko når usikkerheten kan gi utslag i negative konsekvenser. Når usikkerheten kan slå ut i positive konsekvenser, er det snakk om muligheter”. Risiko og usikkerhet i denne oppgaven skal derfor brukes i disse forståelser av risiko.

I eiendomsutviklingsprosjekter har vi to kilder til usikkerheter og risikoer, nemlig internkilder og eksternekilder. Det finnes derfor det som heter intern og ekstern usikkerhet. “Intern usikkerhet er knyttet til selve prosjektet, for eksempel valg av strategi, teknologi og verdiskaping. Ekstern usikkerhet er knyttet til omgivelsene: markedet, infrastruktur, osv” (Huseby et al 1999 gjengitt i Kolltveit et al 2009:20). Spørsmålet blir hvilke usikkerhet er viktig når en skal ta en beslutning om å inngå i byutviklingssamarbeid eller ikke - er det intern eller ekstern usikkerhet eller begge usikkerheter som teller når offentlige og private inngå offentlig privat samarbeid? Dette spørsmålet er avgjørende for begge parter. Før de velger å samarbeide må både den offentlige og den private ha tenkt nøye på prosjektetsrisiko og usikkerhetsprofil.

I følge Kolltveit (2009:21) er “usikkerhetsprofil et begrep som betyr den kombinasjonen av ekstern og intern usikkerhet som preger prosjekter. Usikkerhetsanalyse brukes for å identifisere usikkerhetsprofil. Gjennom valg av strategier kan et prosjekt beholde eller endre sin usikkerhetsprofil”. I denne konteksten kan valg av strategi være å bruke samarbeidsmodellen i prosjekter eller å velge alternative kontraktstyper. “Høy usikkerhet kan gi høy risiko, men også stor muligheter, for eksempel til fortjeneste” (Kolltveit et al, 2009: 21). Det kan bety for eksempel at når en private aksepterer å ta risiko i en utbyggingsavtale så kan det presentere selskapet med høye risikoer og kanskje også store muligheter. Disse er beslutninger som må tas når organisasjoner tenker å inngå i samarbeid i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Figuren nedenfor hjelper å forklare konseptene om intern og ekstern risiko.



Figur 2.2 Intern og ekstern usikkerhet,  
hentet fra Kolltveit et al, 2009:21.

A1 viser lav intern og lav ekstern usikkerheter. A2 har høy ekstern usikkerhet og lav intern usikkerhet. B1 viser lav ekstern usikkerhet og høy intern usikkerhet. B2 viser høy intern og ekstern usikkerhet (Kolltveit et al, 2009:21). I beslutninger om å inngå i samarbeid kan en organisasjon gjennomføre en usikkerhetsanalyse basert på dette eksemplet. Tanken blir derfor hva skjer hvis organisasjonsrisikoprofil ligger på enten A1, A2, B1 eller B2. Er det noen vits å ta risikoen eller ikke? Er det muligheter å konvertere risikoene til fordeler for selskapet? Disse er noen av de avgjørende spørsmål som en usikkerhetsanalyse kan gjør og som påvirker om en tar eller avviser deltakelse i by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

I valg av samarbeidsstrategi kan det hende at man må ikke glemme å tenke på lukket og åpne usikkerheter og dermed lukket og åpne risikoer. "Lukket usikkerhet er forhold som eksisterer men som er ukjent for oss, for eksempel uidentifiserte problemer med grunnforholdene i forbindelse med et bygg anlegg. Åpen usikkerhet knytter seg til forhold som vi vet om, men som ennå ikke har inntruffet, for eksempel valutasvingninger, endringer i oljepriser, konsekvenser av lønnsforhandlinger, endringer i priser for eiendommer, osv." (Kolltveit et al, 2009:22). Det er kjent i bolig- og byutviklingsprosjekter at lukket usikkerheter som for eksempel jordras, flommer og kulturminner i byggefeltet kan dukke opp. Prosjektgruppen bør derfor best mulig prosjektere for sånne typer utfall. Åpne risikoer som valutasvingninger er reelle risikoer som kan treffe i løpet av et prosjektlivssyklus men det som er vanskelig er å vite når den treffer. En håper på at den ikke treffer i løpet av prosjektet, men det kan hende.

Risikoreduksjon motiv er viktig når organisasjoner tar beslutninger. For eksempel KPMG (2003:35) har skrevet i sin rapport at "mulighetene for risikoreduksjon ved å overføre risiko som kan påvirkes, er en av de sentrale effektivitetsgevinstene ved offentlig privat samarbeid".

Det er også viktig å se på om det offentlige sektoren tror at det private har bedre kompetanser til å styre risiko enn de offentlige organer. Dette kan påvirke beslutningsprosessen av den offentlige når den tar beslutninger om å samarbeide med det private. “Det sies at mye av suksessfaktoren for et offentlig privat samarbeid prosjekt ligger dermed i hvordan, og hvilken risiko som overføres, samt prisen som betales den private parten for å håndtere risikoen” (KPMG rapport, 2003: 38). Hvis en kommune ønsker å overføre risiko til en privat aktør så bør den kommunen ha gjort en kostnader- og nytte analyse for så å se hva slags fordeler kommunen kan få på sin side.

### ***Kort definisjon av risiko i eiendomsutvikling***

Røsnes, Kristoffersen og Nordahl har gitt noen definisjoner av risiko som er relevant i by- og eiendomsutviklings sammenheng. I tillegg til risiko i tilknytting til usikkerhet som ble nevnt ovenfor er disse definisjonene viktig i denne avhandlingen. Røsnes og Kristoffersen (2011:118) nevnte at “risiko kan man så innarbeide som en potensiell kostnad, alternativt gevinst, i form av en såkalt risikopremie i produksjonskalkylene for utviklingseiendommen. Denne risikopremien vil i så fall hefte ved utviklingen av eiendommen inntil usikkerheten er utløst og risikopremien bokført som kostnad, eventuelt gevinst, alternativt avklart på måter som verken har resultert i tap eller gevinst”. Nordahl har også gitt en definisjon som knytter risiko og usikkerhet sammen. Hun skrev at “risiko handler om forventinger om framtidige hendelser og er uløselig knyttet til usikkerhet; usikkerhet om hendelser, usikkerhet om utvikling og når det gjelder eiendomsutvikling; usikkerhet om avkastning. Selve begrepet refererer altså til situasjoner hvor en aktør kalkulerer med gevinst og omkostninger ved en handling (Nordahl, 2011:109). Det er argumentet i denne oppgaven at både det offentlige og det private er motivert av ønske om å redusere risiko når det velger å inngå i samarbeid i eiendoms- og byutviklingsprosjekter.

### **2.1.3 Transaksjonskostnader i samarbeid mellom det private og det offentlige**

Nødvendighet av å koble transaksjonskostnader med offentlig privat samarbeid og risiko styring er basert på at det er stor mulighet for at uten samarbeid så kan transaksjonskostnader øke. Man kan tenke på transaksjonskostnader som en del av finansiell risiko som kan føre til en motivasjon til samarbeid mellom offentlige og private organer. Motivasjonen til å inngå i privat offentlig samarbeid kan da være å redusere transaksjonskostnader, dvs. finansiell risiko knyttet til disse kostnader.

Transaksjonskostnader kan defineres som “kostnaden ved å skaffe informasjon, utforme anbudsdokumenter, spesifisere kvaliteter ved tjenesten, forhandlinger med potensielle leverandører, ta avgjørelser, kjøpe/skrive kontrakter og evaluering/overvåking for å sikre at man oppnår ønsket resultat, samt rettvister og reforhandlinger ved uenighet eller manglende kontrakts oppfyllelse. I økonomiske litteratur betegnes ofte alle kostnader ved transaksjoner i et marked utover selve prisen på produktet eller tjenesten som transaksjonskostnader” (Williamson 1986 gjengitt i KPMG rapport, 2003:35). Her ser en at transaksjonskostnader kan være en viktig del av en by- og eiendomsutviklingsprosjekter som Williamson påpeker. KPMG (2003:39) noterer videre at “transaksjonskostnadene ved et offentlig privat samarbeid prosjekt er høye, og kan også være høye for den private parten. Høye transaksjonskostnader kan likevel forsvares der forventede effektivitetsgevinster, eksempelvis gjennom risikoreduksjon, overstiger transaksjonskostnadene” Her ser man at det er muligheter å analysere linken mellom transaksjonskostnader og risiko og dermed kan man også se at risiko styring spiller en stor rolle når den private velger å samarbeide med det offentlige.

Effektiv gjennomføring av transaksjoner forutsetter at vi velger riktig institusjonell form, styringsstruktur og organisasjonsform (Kolltveit et al, 2009: 19). Samarbeid som en styringsstruktur og institusjonell modell bør derfor planlegges nøyaktig for å gjennomføre eiendom- og byutviklingstransaksjoner på en effektiv måte. By – og eiendomsutviklingsprosjekter tar ofte lang tid og samarbeid mellom det offentlige og det private i disse prosjektene krever enorme strategisk planlegging.

#### **2.1.4 Offentlig-privat samarbeid som en kontraktsform**

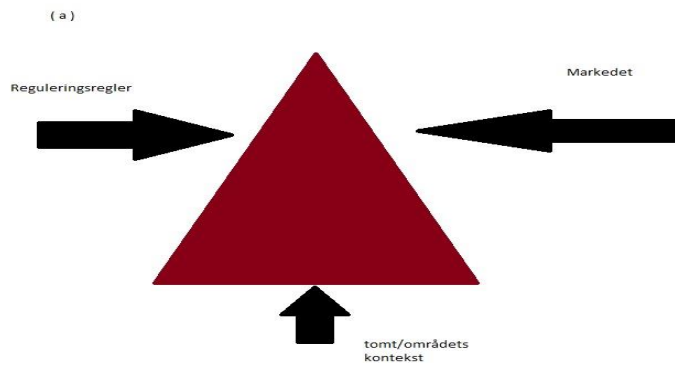
Offentlig privat samarbeid i byutvikling involverer også bruk av noen typer kontrakter. Utbyggingsavtaler er et eksempel av en type kontrakt som kan brukes når offentlige og private samarbeider i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Det hjelper å definere hva en kontrakt er. Marøy et al. (1997) definerer kontrakt som ‘en rettsgyldig og bindende skriftlig avtale mellom to eller flere parter. Forskrift om offentlige anskaffelser definerer kontrakt som en gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en oppdragsgiver og en leverandør. Skjønhs (2003 i Lædre, 2006) definerer kontrakt som en avtale om å stifte eller forandre et rettsforhold mellom partene. Noe som skiller kontrakter i bygg- og anleggsprosjekt fra andre kontrakter er at det ofte kommer endringer. Ifølge Hagstrøm (1997 i Lædre, 2006) er ikke entreprenørens forpliktelse endelig fastlagt ved kontraktsinngåelsen.

Byggherren kan gi bindende pålegg om endringer etter at avtale er kommet i stand' (Lædre, 2006:9). I denne oppgaven er det brukt en case studie av Puddefjord-Damsgårdssundet i Bergen Kommune. I denne casen ble det funnet at Bergen kommune bruker utbyggingsavtaler som en kontraktsform i samarbeid med private aktører som er involvert i områdeutvikling på Damsgårdssundet.

### **2.1.5 Teori om mulighetsrom (Opportunity space theory)**

Bentley (1999) argumenterer at alle aktører i eiendomsutvikling operer innenfor noen regler. Disse aktørene har kontroll over ressurser som finans, ekspertise, ideer, mellommenneskelige kompetanser, og så videre. Andre aktører i eiendomsutvikling lettere etter disse resursene. Bentley sier at det er mange ulike regler i eiendomsutvikling som skaper 'mulighetsrom'. Mulighetsrommet er rommet for selvstendige handlinger og utbyggere jobber innenfor dette rommet. Innenfor dette rommet finnes det intern og ekstern regler. Internt regler er regler som aktører lager for seg selv mens ekstern regler er regler som andre setter overfor de aktørene. Eksempler på ekstern regler kan være regler fra offentlige myndigheter. For private utbyggere relaterer ekstern regler til budsjettbegrensninger, gevinster, ekstern risiko og risiko knyttet til salg av endelige produkter. Slike regler kan ikke ignoreres. All utbyggere møter derfor begrensninger, dvs. at aktørens mulighetsrom er ikke grenseløs men er begrenset (Tiesdell og Adams, 2011:7-8).

Utbyggeres mulighetsrom er begrenset av tre krefter eller kontekster som er: (a): Tomtens beliggenhet- hvis beliggenhet er problematisk eller vanskelig plassert så vil dette begrense utbyggeres mulighetsrom. (b): reguleringsregime: mulighetsrom blir mindre hvis lover og regler er for streng. (c): markedets kontekst: hvis markedet har intens konkurranse så blir utbyggeres mulighetsrom begrenset.



Figur 2.3: Utbyggerens mulighetsrom Tiesdell og Adams (2011:8)

*Rød trekantet viser mulighetsrommet som er påvirket av reguleringsregimer, markedets regler og tomtes beliggenhet.*

Tiesdell og Adams argumenterer videre i denne teorien at et stort mulighetsrom gir utbyggere mer rom til å gjennomføre områdeutvikling i en retning som oppfyller utbyggers egne interesser. Hvis ekstern begrensninger reduserer mulighetsrom så blir det vanskelig å realisere profitt på investeringer. Det blir derfor ikke noen vits med å investere i et område med begrenset mulighetsrom.

Teorien hjelper i analysering av hvorfor private utbyggere går inn i samarbeid med offentlige myndigheter i eiendoms- og byutvikling. Teorien kan også anvendes til å forklare hvordan samarbeidet mellom private og offentlige aktører hjelper private utbyggere i risikostyring knyttet til eiendomsutvikling og byutviklingsprosjekter.

### **2.1.6 Teori om markedet styring og styring gjennom nettverk og samhandling.**

Teorien om markedsstyring og styring gjennom samhandling er en teori basert på litteratur innenfor eiendomsutvikling og byutvikling. Teorien er knyttet til teorien om mulighetsrom idet den sier at styring av byutviklings og eiendomsutviklingsprosjekter kan gjennomføres på to måter: gjennom markedet og gjennom nettverk og samhandling. Denne teorien er kort forklart i Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:11-12). De skiller styring i kategorier som for eksempel “styring gjennom myndighetsutøvelse, markedets styring gjennom konkurranse og styring gjennom nettverk og samhandling”. Videre nevner de at “dette analytiske skillet ser styring som koordinering og inndelingen relaterer seg til et analytisk skille mellom

myndighetenes styring gjennom hierarkisk koordinering, markedets koordinering gjennom pris og konkurranse samt det tredje alternativet: koordinering og styring gjennom dialog og nettverksstrukturer``. Det som er interessant å bruke i denne oppgaven er å se hvordan markedsstyring påvirker offentlige myndigheter og private aktører når det beslutter seg å gå inn i offentlig-privat samarbeid i byutvikling. Gjennom denne teorien er det også interessant å analysere hvordan styring gjennom myndighetsutøvelse, nettverk og samhandling påvirker beslutninger om å gå inn i offentlig privat samarbeid.

### **2.1.7 Teori om nettverk og governance**

Samarbeid i by- og eiendomsutviklingsarbeid innebærer forming av en del nettverk. Nettverk og governance teori hjelper man til å forstå hvorfor samarbeid eller nettverk er til gunstig for forskjellige aktører i byutviklingsarbeid. Nettverk er kategorisert som “situasjoner der private og offentlige aktører er gjensidig avhengige av hverandre for å gjennomføre sine intensjoner. Det er nødvendig å utveksle ressurser, for eksempel penger, informasjon, ekspertise for å nå sine mål” (Saglie, Strand og Schmidt, 2007:16). Vaagen 2005:21 nevner også at flere bruker begrepet “networking society” som en betegnelse på en verden der mange av de viktigste samfunnsfunksjoner er organisert som nettverk. Likeså påpekte Tiesdell og Adams (2011:4) at “viktige roller innen utbyggingsprosjekter – grunneiere, utvikler, designer, finansier, og reguleringsmyndigheter- er gjennomført av forskjellige individer og organisasjoner og dette skjer i samspill og noen ganger alene. Forskjellige aktører kommer sammen i komplekse nettverk som endrer eiendomsutviklingsarenaer”. Det man ser fra nettverk teorien er at aktører bruker nettverk få å nå sine mål. Det er derfor relevant å bruke nettverk teorien til å svare på problemstillingen i denne oppgaven. Governance er også viktig for å analysere denne problemstillingen.

Det er mange forståelser av begrepet governance (Rhodes 1996). Saglie, Strand og Schmidt (2007:7) forklarer to forståelser av governance. Dels ses governance som den minimale stat og New Public Management ser governance som nettverksstyring gjennom forhandlinger og utvekslinger av ressurser. Videre sier disse forfatterne at “det har vært en trend å redusere den offentlige rollen i samfunnsutviklingen, noe som ikke minst er tydelig på boligsektoren. For det første har de private overtatt mye av planleggingen ved at reguleringsplanleggingen skjer i privat regi” (Ibid. 2007:14). Et annet inntak til forståelsen av governance er et nettverksperspektiv som innebærer at offentlige representative institusjoner ikke ensidig kan



løse problemene ved hegemonisk maktutøvelse, fordi disse problemene kan bare - muligens også bedre – løses ved å legge sammen ressurser hos offentlige og private aktører (Ibid. 2007:15). I analysen er denne forståelsen av governance anvendt for å diskutere og analysere hvorfor det private og det offentlige velger å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

### **2.1.8 Rent-gap teori**

Diappi og Bolchi (2006/2008) har skrevet om Smiths rent gap teori i eiendomsutvikling. Rent gap teorien sier at eiendomsutvikler investerer i transformasjonsobjekter som har muligheter til å generere profitt. Investorer tenker på at differensen i en eiendomspris før rehabilitering og prisen etter rehabilitering er profitt. Differansen er det «gap» i Smiths rent gap teori. Diappi og Bolchi forklarer i artikkelen sin at eiendomsutvikler investerer penge i degraderte områder med tanke på at eiendomspriser av degraderte eiendommer vil stige etter rehabiliteringen. De sier at i rent gap teorien spiller boligeiere og utbygger en ledende rolle i jakten på profitt. Boligeiere og utbygger er opptatt av at utleiepriser av eiendommene sine stiger. Dette skje gjennom et konsept som heter gentrifisering- som er en prosess av revitalisering og ombygging av et sentralt nabolag. Denne revitalisering og ombygging fører til oppstigning av eiendomspriser og tiltrekker folk med høyere inntekt til å flytte til området. Denne teorien kan delvis hjelpe i analyseringen av hvorfor det private velger å samarbeide med det offentlige i byutviklingsprosjekter som innebærer områdetransformasjon. Det kan være ideell å bruke denne teorien i en case studie av områdetransformasjonen på Puddefjord-Damsgårdssundet i Bergen kommune. Der er det private og offentlige aktører som jobber sammen for å revitalisere området.

## **2.2 Litteraturstudie**

Her skal jeg kort presentere data om hva andre akademikere sier om relasjoner mellom det offentlige og det private i samarbeidet om eiendomsutviklingsprosjekter. Børud har skrevet at “Det hevdes ofte at enkeltprosjektene initiert av private eiendomsutvikler har betydelig innflytelse på den helhetlige byen, men at den offentlige byplanleggingen har problemer med å håndtere prosjektene og dermed styre byens utvikling” (Børud, 2005:17). Her er en kritikk som kan bli et interessant tema å bygge på i analysen i denne oppgaven. Kritteken er at planmyndigheter har problemer i håndtering av privat initierte eiendomsutbyggingsprosjekter.

Spørsmålet blir derfor om offentlige myndigheter ønsker samarbeid med det private for å løse dette problemet. Røsnes sier også at "Myndighetene nøyer seg altså ikke bare med å regulere vilkårene for planlegging og bygging. De intervensjoner også i markedet for utviklingseiendom ved å skaffe seg kontroll over innsatsfaktoren byggegrunn" (Røsnes 2009:12). Det blir interessant å utdype forskningen om hvordan en kommunes intervensjon i markedet påvirker samarbeid med det private.

Offentlig-privat kooperasjon i eiendomsutviklingsprosjekter er nesten obligatorisk og det er derfor viktig å studere dette feltet. Røsnes (2009:13). påpeker at "det er vanskelig å tenke seg situasjoner hvor det offentlige ikke er involvert i eiendom for annen virksomhet enn for egne bygge behov spesifikt, likeså lite som private utbyggere i kraft av eiere ikke skulle kunne inngå som medaktører eller deltakere i byutviklingen sammen med det offentlige". Denne oppgaven ønsker å ta dette temaet videre og se på hvorfor det offentlige og det private går sammen som medaktører i byutvikling.

Kommuneplaner gir kommuner makt til å påvirke private prosjekter. Kommuner sitter fullt med reguleringsregimets virkemidler for styring av byutviklingen og følgelig plan- og utviklingskontrollen (Røsnes 2009:13). Er dette en faktor som påvirker den privates beslutning når den tenker på å samarbeide med offentlige myndigheter? Dette er et tema som avhandlingen ønsker å ta videre i analyseringen. "Er eiendommen uregulert kan i verste fall investeringen i det vesentligste være tapt, hvis politikerne ikke vil godkjenne reguleringsforslaget eller saksbehandlingen trekker ut i det uendelige slik at forslagsstiller ikke oppnår noe resultatgivende godkjenning eller tillatelse" (Johansen, 2009:32). Denne ekstrakt fra Johansen viser at det private er avhengig av at politikerne må godkjenne planer før utbygging kan skje. Spørsmålet blir derfor hvorvidt den offentliges reguleringsmakt påvirker det privates beslutninger om å investere i et byutviklingsprosjekt. Dette er noen av de temaene som ønsker fordyping gjennom denne oppgaven.

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på eiendommer som fortsatt ikke er regulert etter femtenårs saksbehandling eller eiendommer som «aldri» vil bli omregulert til utbyggingsformål (Johansen 2009:32-33). Hvordan kan det private løse dette problem? Er tettere samarbeid med det offentlige en løsning til å unngå treg saksbehandlingen? En del av denne oppgavens mål er å undersøke om det privates motivasjon til å samarbeide med det offentlige i by- og eiendomsutviklingsprosjekter er ønsket om å unngå problemet med godkjenning av prosjekter.

“Kommunestørrelser og nettverk i lokalsamfunnet har innflytelse på hvordan kontakter etableres og utspiller seg i praksis. I en liten kommune hvor alle kjenner alle, vil hverdagsrelasjoner ha betydning, mens i større kommuner kan mer organisert lobbyvirksomhet påvirke kontaktene” (Jensen, 2009:96). Her ser man at Jensen skriver om viktigheten av nettverk for utbyggere. Dette perspektivet er relevant å bygge på i denne oppgaven og det blir interessant å kombinere denne ideen med nettverksteorien til å redegjøre avhandlingens problemstillinger.

Offentlige myndigheter har tradisjonelt hatt relativt mer makt enn i dag. Nå må offentlige myndigheter dele innflytelse med private aktører. “Samfunnsendringer har, særlig gjennom de siste 20 årene, medført vesentlige endringer i forholdet mellom det offentlige og det private. Kommune selv sto tidligere sentralt som både planleggende og gjennomførende samfunnsbygger. Etterhvert har kommunes virksomhet blitt mer tilretteleggende” (Jensen, 2009:96). Dette uttrykker at kommunen har gitt noen rom til det private. Det blir interessant, gjennom oppgaven å analysere hvordan denne endringen i kommunens rolle påvirker samarbeid mellom det offentlige og det private i byutviklingsprosjekter.

Den private sektoren er vanligvis motivert av å tjene maksimalt profitt mens det offentlige tenker på å yte servicen til samfunnet. Næringsliv er egeninteresse og politikk handler om å definere felleskap (Geelmuyden 2008 gjengitt i Jensen 2009:97). Dette er et relevant tema som skal hjelpe til å forklare utfordringer i samarbeidet mellom det offentlige og det private. Det er interessant å se på spørsmålet hvorfor velger det private og offentlige å samarbeide i lys av disse motsatte interesser – egeninteresse mot felleskapet.

Risiko er en vesentlig aspekt som reiser spenninger i relasjoner mellom det private og det offentlige. “Reguleringsrisiko er et begrep som har vokst fram som en konsekvens av bolig- og utbyggingspolitikken. Redusert risiko i reguleringsbeslutningene er derfor av betydning for både markedsaktører og myndigheter” (Nordahl 2009:108). Reguleringsrisiko er en del av mange risikoer som det private møter i utbyggingsarbeidet. I denne forskningen skal Nordahls analyse av risikobegrepet brukes til å besvare problemstillingen om hva slags rolle motiv for risiko reduksjon spiller i både det private og det offentlige vurdering av å inngå i samarbeid med hverandre.

For offentlige myndigheter kan det være vanskelig å fatte vedtak om reguleringsplaner. Dette kan presentere problem i samarbeid med det private som er så redd for stor risiko i

eiendomsutviklingsprosjekter. Nordahl har påpekt at “forklaringen at reguleringsbeslutninger er risikofylte skyldes for det første beslutningens natur; reguleringsbeslutninger er komplekse og sammensatte avgjørelser med stor samfunnsmessig og økonomisk betydning` (Nordahl, 2009:108). Jeg skal derfor også se på mulighetene for å bygge på det Nordahl sier og prøve å analysere hvorvidt risiko i reguleringsplaner kan ses på som en utfordring og eventuelt hvordan dette påvirker samarbeid mellom det offentlige og det private.

Kolltveit, Lereim og Reve (2009) har gitt et godt innblikk av risiko og usikkerhets betydning i eiendomsutviklingsprosjekter. Det de har skrevet har gitt en god teoretisk platform for å analysere risiko og usikkerhetselementene i denne oppgaven. Sevatdals bok (2003) om «eigedomsteori» hjelper å ha en bedre forståelse av konseptet om eiendomsutvikling og transaksjonskostnader. Sevatdal nevner at transaksjonskostnader kan reduseres gjennom samarbeid og gjennom samling av informasjon i et eiendomsregister. Det er relasjonen mellom transaksjonskostnader og samarbeid som er relevant å bruke i analysering av hvorfor det offentlige og det private velger å samarbeide. I en hefte om planlegging, vern og utbygging har Holt et al (2011) diskutert hvordan risiko spiller en rolle i utbygging. Heftet har begrenset informasjon men informasjonen gir et godt utgangspunkt å videre analysere risiko i konteksten av denne avhandlingen.

Tiesdell og Adams bok (2011) som heter “Urban design in the real estate development process” har vært en viktig kilde I denne oppgaven. I boken diskuterer de møtet mellom det private og det offentlige i eiendomsutvikling. Det som denne oppgaven gjør er å ta noen av de argumenter fra denne boken litt videre for å svare på akkurat problemstillingen om hvorfor velger det offentlige og det private å samarbeide i by- og eiendomsutvikling.

Lædres bok (2009) om kontraktstrategi for bygg- og anleggsprosjekter fokuserer på OPS prosjekter. Selv om denne oppgaven ikke ser på den type OPS Lædre har skrevet om, er boken relevant i å lære mer om hvorfor det offentlige og det private ønsker å samarbeide i byutviklingsprosjekter. Noen ideer fra Lædre ble brukt til å forklare dette samarbeidet.

Rogness bok (2012) om forhandlinger diskuterer hva forhandlinger er og hvordan og hvorfor bruker man forhandlinger på arbeidsplassen. Rogness bok har vært en viktig kilde i denne avhandlingens diskusjon om forhandlinger mellom det private og det offentlige i eiendoms- og byutviklingsprosjekter.

I kommende seksjoner skal denne forskningen bygge på teorier og litteraturgjennomgang som er gitt i dette kapitlet. Først skal det privates situasjon i samarbeidet med det offentlige analyseres. Deretter skal det offentliges side redegjøres. En case studie av samarbeidet mellom det private og det offentlige i Bergen kommune skal diskuteres i kapittel fem og siste kapitlet skal konkludere oppgaven.

### **3 HVORFOR VELGER DET PRIVATE Å SAMARBEIDE MED OFFENTLIGE MYNDIGHETER?**

I denne delen skal det drøftes argumenter for hvorfor det private velger å samarbeide med offentlige myndigheter i by- og utviklingsprosjekter. Det skal likeledes diskuteres hvordan risiko og usikkerhet påvirker beslutninger om å samarbeide med offentlige myndigheter. Å redusere risiko er en av de viktigste faktorer i en private utbyggers tankegang når det gjelder investering i eiendomsutvikling. Samarbeid med offentlige aktører hjelper i stor grad til å dempe risiko og usikkerheter. Private velger også å samarbeide med offentlige myndigheter eller kommuner i byutvikling på grunn av mange årsaker. Noen av dem er at samarbeid øker profittmarginer, reduserer reguleringsrisiko og nettverks teori sier at samarbeid har mange fordeler for både private og offentlige aktører. Offentlige myndigheter har lovpålagt reguleringsmakter som det private ikke kan unngå. By- og eiendomsutviklingsprosjekter involverer stor grad av konflikter og misforståelser som kan løses gjennom forhandlinger. Det er argumentet i denne delen at disse faktorer driver private aktører til å velge å samarbeide med offentlige myndigheter når det gjelder by- og eiendomsutvikling. Nedenfor skal disse argumentene redegjøres.

#### **3.1 Private utbyggers beslutninger basert på usikkerheter og risiko**

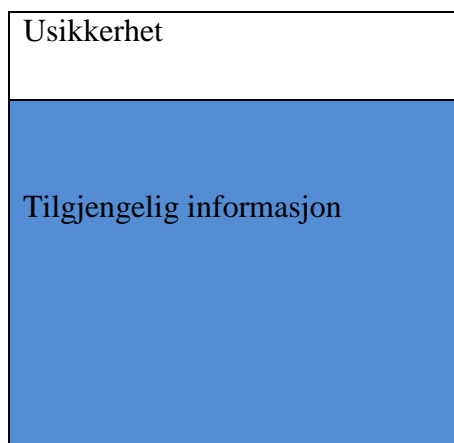
Private utbyggere ønsker å anvende samarbeid med offentlige myndigheter som et virkemiddel for å redusere risiko og usikkerheter i byggeprosjekter. Beslutninger om byggeplaner er preget av stor grad av usikkerheter som kan løses når det private jobber i samråd med offentlige instanser. Nordahl (2006 gjengitt i Nordahl, Barlindhaug & Ruud 2007:22-23) påpeker at beslutningene (om byggeplaner) skal skje etter prosedyrer fastsatt i Plan- og bygningsloven og forskning tyder på at prosessene er beheftet med stor usikkerhet både mht. tidsaspektet og mht. innhold. Som sagt kan disse usikkerheter knyttet til tidsaspekt og innhold drøftes når private og offentlige aktører sitter på bordet og jobber sammen for å finne løsninger. Noen usikkerheter dukker opp på grunn av markedssvingninger. Åpent eiendomsutviklingsmarkedet er preget av hardt konkurranser som fører til en del usikkerheter og risikoer. De Monchauxs modell (i kapittel 4) har vist at offentlige myndigheter kan bruke sine reguleringsmakter til å stabilisere markedet. Private utbyggere kjenner at det offentlige har denne makten og de velger å samarbeide med dem for å få hjelp til å stabilisere eiendomsmarkedet. Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:31) nevner at kommunale

myndigheter har virkemidler til å påvirke usikkerheter i eiendomsmarkeder. De nevner at “markedets koordineringsmekanisme er konkurranse, med pris som det grunnleggende koordineringsprinsipp. Den fremste autoriteten kommune har i forhold til å regulere markedet er nettopp knyttet til deres autoritet til å beslutte i plansaker og å tildele markedsaktørene byggerett. Det er logisk at markedsaktørene er svært opptatt av hvordan kommunene skjøtter denne retten og om de skjevhetene som oppvises er tilsiktede og legitime”. Basert på denne påstand fra Nordahl et al kan en argumentere at det er lønnsomt for private eiendomsutvikler å velge å samarbeid med kommuner for å få kommuners assistanse til å redusere markedsusikkerheter.

Usikkerheter kan skje på grunn av svingninger i eiendomsmarkeder. I følge Kolltveits modell (i kapittel 2) er det noen situasjoner hvor både intern og ekstern usikkerheter kan være lav. Det er også situasjoner hvor ekstern usikkerheter er større enn intern usikkerheter. I dette scenarioet trenger det private hjelp av det offentlige til å dempe noen av de eksterne usikkerheter spesielt hvis usikkerhetene er knyttet til kommunens planer. Noen situasjoner har høy intern og ekstern usikkerhet. Private utvikler må finne en måte håndtere den høye interne usikkerhet på egen hånd. En del av den høye eksterne usikkerhet kan håndteres gjennom samarbeide med utbyggingsmyndigheter. Å samarbeide med utbyggingsmyndigheter for å dempe usikkerheter knyttet til byggeprosjekter er viktig i skapning av forutberegnelighet i eiendomsutviklingsprosesser.

### **3.2 Forutsigbarhet og stabilitet for private**

Forutsigbarhet (eller prediktabilitet/forutberegnelighet) er avgjørende i planlegging av eiendomsutviklingsprosjekter. En av det som skjer i eiendomsmarkedet er at markedets kontekst er kompleks og utfordrende. Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:9) sier at utbyggerne opplever reguleringsprosessene ofte som uforutsigbare, og kommunenes kvalitative målsettinger oppleves ofte som lite praktiske og vanskelig å implementere i konkrete byggeprosjekter. Denne opplevelsen skaper uforutsigbarhet for private aktører. Strand (sluttrapport: 2) sier også at det erkjennes at den konteksten som beslutninger tas innenfor, i mange tilfeller er komplisert og uoversiktlig, slik at beslutninger ofte tas på grunnlag av usikkerhet. Uoversiktheten kan komme opp som en del av mangel på informasjon som en trenger for å handle. Illustrasjonen fra figuren er basert på teorien om usikkerhet. Kolltveit brukte denne for å forklare hvordan usikkerhet kommer inn i bildet.



Figur 3.1, Usikkerhetsanalyse

Kilde: Kolltveit et al, 2009:20,.

Hele kolonnen viser nødvendig informasjon som trengs for å ta en sikker beslutning. Felt med farge viser informasjon som er tilgjengelig mens hvite feltet viser informasjonen som ikke er tilgjengelig (Kolltveit et al, 2009:20). Noen av den informasjon som ikke er tilgjengelig kan fås ved å samarbeide med forskjellige aktører som inkluderer offentlige myndigheter. Å redusere informasjons usikkerheter hjelper å gi et bedre oversikt. Nordahl (2011:112) har skrevet at “utbyggere ønsker avklaringer om byggelinjer, volum, høyder, eventuelle andre betingelser, slik at rammene for prosjektering kan fastlegges og byggekostnader så vel som inntektsmuligheter kan estimeres, helst presist og robust og helst før investeringene faktisk påbegynnes”. Gjennom å samarbeide med offentlige myndigheter kan noen av den manglende informasjon skaffes. For eksempel det er mulig å finne avklaringer om byggelinjer, volum, høyder, eventuelle andre betingelser fra kommunale planmyndigheter. De private aktører velger derfor å samarbeide slik at de finner den informasjon de trenger og dermed redusere risiko og usikkerhet. Stor grad av usikkerhet og risiko øker risikoen for at profitt marginer faller ned. Private eiendomsutviklinger har ikke lyst til å investere i et prosjekt som har lite muligheter for å realisere gevinst. Tabellen nedenfor viser noen faktorer som motiverer aktører til å investere i eiendomsutviklingsprosjekter.



Tabell 3.1: Faktorer som motiverer aktører i eiendomsutvikling

Faktorer som motiverer					
	kostnader		Design saker		
Utviklings roller	Tid	Finansielle strategi	Funksjonalitet	Eksternt utseende	Relasjon til konteksten
<b>Aktører på tilbudsside- de som produserer eiendommer eller bidrar til produksjon av eiendomsutvikling</b>					
<b>Grunneiere</b>	Transiente / forbigående	Profitt maksimering	Nei	Nei	Nei
<b>Eiendomsutvikler</b>	Transiente / forbigående	Profitt maksimering	Ja – men bare for å tjene penge	Ja – men når dette gir dem gevinster	Ja- men bare i relasjon til positiv eller negativer eksternaliteter
<b>Designer</b>	Transiente / forbigående	Profitt maksimering eller søker for profitt	Ja	Ja – men hvis de forventer profitt i fremtiden	Nei
<b>Reguleringsaktører – de som regulerer by- og eiendomsutvikling.</b>					
<b>Offentlige sektoren</b>	Tålmodig / varig	Nøytral	Ja	Ja – men bare når utseende er bra for samfunnet.	Ja – men bare når utseende er bra for samfunnet.
<b>Kilde: ekstrakt fra Tiesdell og Adams, 2011:5-6.</b>					

Som tabellen viser er private aktører som grunneiere, designer og eiendomsutviklers beslutningstaking motivert av å tjene maksimum profitt. Tiesdell og Adams brukte tabellen til å forklare at eiendomsutviklers finansielle strategi er basert på profitt maksimering. Eiendoms eller byens utseende er viktig når utseendes kvalitet bidrar til å øke fortjenestemarginer. Det private liker ikke derfor stor grad av usikkerheter og risikoer som øker risiko for tap. Det kan dermed argumenteres at det som motiverer private eiendomsaktører til å ønske samarbeid med

offentlige utbyggingsmyndigheter er behovet til å redusere risiko og usikkerhet og å altså øke fortjenestemarginer.

### 3.3 Hvorfor velger private aktører å samarbeide med offentlige myndigheter i byutvikling?

Tabellen her viser noen nøkkel faktorer som er viktig i eiendomsutviklers beslutningstaking. Disse er informasjon, koordinering (samarbeid), belønning (profitt), risiko, tidsaspekt, mulighetsrom, konkurranse og kompetanseutvikling (Tiesdell og Adams 2011:30). Disse er noen av de tingene eiendomsutvikler tenker på når de vurderer å samarbeide med offentlige myndigheter. Utvikler ønsker policy instrumenter som reduserer risiko og skaper stabilitet i eiendomsmarkedet.

Eiendomsutviklers bekymring	Effekt
<b>Informasjon</b>	Har policy instrumentet nok informasjon tilgjengelig for aktorens beslutningstaking?
<b>Koordinering</b>	Gjør policy instrumentet mulig for aktoren å koordinere handlinger med andre aktører?
<b>Belønning</b>	Kan policy instrumentet øke belønning til aktører?
<b>Risiko</b>	Kan policy instrumentet redusere aktorenes risiko profil?
<b>Tid</b>	Kan policy instrument øke sannsynlighet for aktoren til å ta handlinger raskere eller motsatt?
<b>Timing / Tidspunkt</b>	Gir policy instrumentet aktoren store kontroll over timing på når en handling kan gjennomføres?
<b>Beslutningstakings kapasitet</b>	Kan policy instrumentet stryke aktorens beslutningstakings kapasitet?
<b>Spekter av mulige handlinger / tiltak</b>	Kan policy instrumentet ekspandere eller minske spekteret tilgjengelig for aktoren?
<b>Konkurransefortrinn</b>	Kan policy instrument gi aktoren en fordel overfor hans/hennes konkurrenter.
<b>Kompetente designers</b>	Gjøre policy instrumentet mer eller mindre sannsynlig at en utvikler kan ansette en kompetent designer?

Tabell 3.2: Nøkkel faktorer i eiendomsutviklers beslutningstaking. Kilde: Tiesdell og Adams, 2011:30

### 3.3.1 Reguleringsrisiko reduseres gjennom samarbeid

Reguleringsrisiko er en type risiko som har langvarige konsekvenser for eiendomsutvikler. Vanligvis kommer denne type risiko i tidlig fasen av by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Private eiendomsutbyggere ser det som en fordel å samarbeide med utbyggingsmyndigheter for å senke reguleringsrisiko. Nordahl har skrevet en artikkel som hjelper til å forklare hva reguleringsrisiko er og hvordan den påvirker mange sider av eiendomsutviklers planer. Nordahl (2009:109) skrev at “reguleringsrisiko viser til potensielle fordeler eller ulemper som hefter ved offentlige reguleringsbeslutninger i forhold til enkeltaktørers interesser og prioriteringer. For utbyggere handler reguleringsprosessen om å avklare hvilke rammer som skal gjelde for byggeprosjektet og hvilke andre betingelser kommunen vil stille for at utbygger skal kunne benytte den utbyggingsretten som følger av et reguleringsvedtak. Hele denne innledende fasen i reguleringsprosessen dreier seg om å få frem forhold som kan påvirke rammer og betingelser, og hvordan disse forholdene vil bli vurdert av myndighetene. Hensikten er å skape et mer solid grunnlag for å kalkulere kostander og estimere inntekter”. Det betyr at manglende rammer og uklare betingelser øker risikoen knyttet til reguleringer. Reguleringsusikkerhet rammer også kostander og inntekter. Røsnes og Kristoffersen (2011:18) hjelper til å forklare linken mellom regulering og usikkerhet. De skrev at “usikkerhet omkring den offentlige regulering hefter ved alle former for offentlige reguleringer knyttet til anskaffelse og utvikling av eiendom. Det er en form av usikkerhet som har sitt opphav i utbyggers interesser og prioriteringer i forhold til mulige fordeler eller ulemper som bare vil kunne avklares gjennom den offentlige plan- og utviklingskontrollen, og altså reguleringsbeslutningene for å kunne få bygge. Kommune kan her i større grad velge hvordan denne usikkerheten bør legges til grunn for vurdering av egen risiko knyttet til erverv og forvaltning av egen eiendom”. Fra det Røsnes og Kristofersen sier, kan man lære at reguleringsrisiko er mest knyttet til den tidlige fasen av eiendomsutvikling. Risikoen kan håndteres av kommunale myndigheter. Både Røsnes, Kristofersen og Nordahl påpeker at kommuner har makt til å gi utbyggingsrettigheter til private utbyggere. På en måte er kommunene viktig i arbeidet med å redusere reguleringsrisiko.

Forutsigbarhet for det private kan også oppnås når regulerings spørsmål er avklart. Kommunene, som offentlige myndigheter, er vesentlige samarbeidspartnere for private aktører for å skape forutsigbarhet og for å redusere usikkerhet bundet til reguleringsrisiko. Nordahl (2009:108) nevner derfor at kommunenes planmyndigheter vil derfor forsøke å øke

forutberegneligheten ved å redusere eller dempe usikkerheten omkring alle de spørsmål som må finne sin avklaring før beslutningene kan fattes. Tiesdell og Adams sier også at kommuner spiller en viktig rolle i reduksjon av reguleringsusikkerheter. De sier at i eiendomsutvikling finnes det et gap som skapes på grunn av svingninger i markedets etterspørselssider og tilbudssider. Gapene i markedet kan fikses i en av tre måter: gjennom regulering, insentiver og moral/normative resonering (Tiesdell og Adams, 2011:7). Det kan forstås sånn at kommuner kan bruke regulerings autoritet for å redusere reguleringsrisiko. Det er tenkelig at private aktører ser på kommunale eller utbyggings myndigheter som nøkkel partnere i styring av denne risikoen. Private og offentlige aktører er til tross alt avhengig av hverandre.

Møte mellom private utbyggere og offentlige myndigheter er uunngåelig, spesielt når det gjelder regulerings spørsmål. Det to trenger å samarbeide for å nå hver sine interesser. Røsnes og Kristoffersen (2009:13) sier at det er “vanskelig å tenke seg situasjoner hvor det offentlige ikke er involvert i eiendom for annen virksomhet enn for egne bygge behov spesifikt, likeså lite som private i kraft av eiere ikke skulle kunne inngå som medaktører eller deltakere i byutviklingen sammen med det offentlige”. Fra dette ser en at samarbeid mellom private og det offentlige er viktig i byutvikling spørsmålet. Reguleringsplaner fra det offentlige myndigheter kan noen ganger skape usikkerhet istedenfor å redusere den. Røsnes (2009:197) noterte at “plansystemets styringsmekanismer så vel som den måten plan- og byggesaksmyndigheten anvender sin reguleringsmyndighet på, vil altså gjennom en serie usikre transaksjoner summeres opp til risiko for utbyggere”. Det er nødvendig å nevne dette fordi det ikke er alltid at det som myndighetene gjøre skaper forutsigbarhet. Noen måter byggesaksmyndigheter bruker reguleringsmyndigheter på kan være bra for noen aktører og ille for andre. Dette kan skyldes at byggesaksbehandling og eiendomsutvikling er kompleks og involverer mange forskjellige aktører med konkurrerende interesser.

### **3.3.2 Offentliges reguleringsautoritet**

Offentlige myndigheter slik som kommuner har makt til å si ja eller nei til bygge relaterte søknader fra private utbyggere. Private aktører ønsker samarbeid med offentlige myndigheter for å sikre at søknadene deres får godkjent. Kommuner som offentlige myndigheter på lokalt nivå har derfor reguleringsmakt som påvirker utbyggingsprosesser i eiendoms markedet. Kommuner anvender reguleringsrollen for å styre by- og eiendomsutvikling. Røsnes og Kristoffersen (2011:13) nevner at “kommunene sitter like fullt med reguleringsregimets

regulative virkemidler for styring av byutviklingen, og følgelig plan- og utviklingskontrollen”. Alt som private utbyggere planlegger innenfor eiendoms og byggebransjen berøres av plan- og utviklingslover. Dette fører til at det private må forholde seg til utbyggingsmyndigheter. Selv om myndighetenes rolle i utbygging er kraftig redusert i disse dagene, står de fremdeles med makt til å bestemme hvilken retning byutvikling skal ta. Som Barlindhaug og Nørve (2003:5) har skrevet møter utbyggerinteressene i sine konkrete prosesser et offentlig planleggingssystem som har lagt føringer for hvordan en ønsker at byen skal utvikle seg. Likeledes argumenterer Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:22) at “når kommunenes egen rolle i boligforsyningen er redusert, blir det særlig viktig å knytte kvalitative krav til kommunenes reguleringsautoritet, dvs. til kommunens autoritet i forhold til å godta eller avvise boligprosjekter, eller godta dem med vilkår”. Det private roller i eiendomsutbygging har økt i de siste årene men dette har ført til at det offentlig krever tettere regulering av eiendoms- og utbyggingsmarkedet. Private aktører trenger derfor tettere samarbeider hvis de ønsker at utbyggingsplaner får grønn lys fra offentlige myndighetene.

Lover og forskrifter knyttet til by- og eiendomsutvikling er forvaltet av lokal myndigheter som kommuner på vegne av staten. Nasjonale myndigheter selv bruker lover og regler nå de bestemmer å bruke innsigelsesrett eller å kommentere forslag til byggeplaner. I Norge er det plan- og bygningsloven som er det viktigste loven i regulering av bygninger og utbyggingsplaner. Det private in Norge kommer opp med planforslag og kommunale myndigheter behandler planene i linje med kravene i plan- og bygningsloven. Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:22) nevner at “den absolutte majoriteten av reguleringsplaner behandles etter § 30 i Plan- og bygningsloven, dvs. de utformes av private aktører, ikke av kommunen, og behandles som ”innsendt plan”. Når private aktører utformer forlag til reguleringsplaner skjer dette alltid med grunnlag i ønsker om konkrete byggeprosjekter. I praksis vil planen utformes i en dialog mellom kommune og utbygger, hvor kommunen fremmer samfunnsmessige hensyn og utbygger vurderer disse ut fra byggetekniske og forretningsmessige hensyn”. Som en kan se fra dette argumentet er det nødvendig med dialog eller samarbeid mellom private og kommuner i utforming av reguleringsplaner. Samarbeidet er viktig for å finne en balanse mellom det kommunene ønsker og det private aktørene ønsker. Som Nordahl et al nevnte her er det alltid at private entreprenører tenker mest fra en business perspektiv mens det offentlige tenker mest fra en samfunnsmessig vinkel.

I byutvikling forventes det at alle må følge offentlige regler. Dette gjør det lettere å utvikle byer på en koordinerte måte. Strand (Sluttrapport:5) sier at byutvikling vil være knyttet til offentlige planprosesser og i en slik prosess er det visse formelle roller og regler som må følges av alle aktører. Disse formelle regler hjelper å avklare retningen by- og eiendomsutvikling skal ta. Det hjelper også private utbyggere til å ha den forutsigbarhet det trenger i forhold til byggetekniske krav og til å estimere kostnader. I forbindelse med dette skrev Røsnes og Kristoffersen (2009:27) at de forpliktelser som utviklingsprosjektene må forholde seg til med hensyn til å bygge eller bekoste blir i praksis avklart gjennom den offentlige behandlingen av prosjektet. Som nevnt er denne avklaringen nødvendig for å kunne redusere usikkerheter og å skape forutberegnelighet.

I tidlig fasen av eiendomsutvikling er det offentliges reguleringsmakt brukbar i regulering av tomtepolitikk. Røsnes og Kristoffersen (2009:12) forklarte det tydeligere når de sa at “myndighetene nøyer seg ikke bare med å regulere vilkårene for planlegging og bygging. De intervensjoner også i markedet for utviklingseiendom ved å skaffe seg kontroll over innsatsfaktoren byggegrunn”. Videre sier de at “en viktig forskjell av prinsipiell karakter mellom kommune og utbyggere i anskaffelse av byggegrunn ligger i kommunes rolle som planmyndighet. I kraft av denne har kommunen også adgang til å kreve tvangsverv av byggegrunn om det skulle vise seg nødvendig. Uansett hvordan ervervet av byggegrunn er organisert fra kommunens side, vil den, sammenlignet med utbygger, ha større muligheter til å koordinere eget grunnverv med sin rolle som myndighet for lokal plan- og utviklingskontroll” (Røsnes og Kristoffersen, 2009:16). Her kan man se viktigheten av den offentliges makt som planmyndighetene. Denne makten kan brukes til å ekspropriere byggegrunn som trengs i byutvikling. Lokal myndigheter kan erverve byggegrunn for så å overføre den til det private som deretter bygger eiendommer i avtalt retninger. Private utbyggere velger derfor å samarbeide med offentlige myndigheter på grunn av at koordinering med reguleringsmyndigheter hjelper i å avklare retningslinjer i utbyggingsarbeidet.

### **3.3.3 Nettverksteori sier at nettverk hjelper og renomme er viktig**

Private aktører i by- eiendomsutvikling ser på samarbeid med offentlige myndigheter som en arena for å bygge gode nettverk og å bygge en god reputasjon innenfor eiendomsbransjen. Fordeler med å ha et nettverk er noen det private setter stor pris på. Vaagen (2005: 21) har

skrevet for eksempel at etablering av nettverk mellom bedrifter og offentlige myndigheter kan skape et "triple helix", der vekstpotensialet utløses av samhandlingen. Det kan tenkes derfor at private utbyggere ønsker å få en del av den veksten som kan komme på grunn av nettverking med lokal utbyggingsmyndigheter. Myndighetene kan i noen situasjoner ses på som byggherrer. Når kommuner initierer byutviklingsprosjekter så kan en se på dem som byggherre eller bestiller av utviklingsservicer fra private markedet. Kommunale myndigheter kan velge samarbeidspartnere de tror kan utføre en god jobb i utvalgte byutviklingsprosjekter. Strand (Sluttrapport:2) skrev at "bestiller (her kommuner) er opptatt av å få tak i den gode konsulenten (her det private) som gjør den riktige jobben på en god måte til fastsatt tid innenfor de rammebetingelser som er satt. Konsulenten er et instrument for bestiller, men blir det for sløvt, for skarpt eller det på annen måte ikke passer som virkemiddel på vegen mot ønsket løsning, kutter bestiller båndene". Fra det Strand sier så kan man si at noen ganger konkurrer det private for å bli tatt med som samarbeidspartnere i byutviklingsprosjekter. For å bli en del av et godt nettverk med utbyggingsmyndigheter er det viktig at private aktøren gjør en god jobb og skaper god reputasjon. Dette er viktig i eiendomsutviklingsbransjen.

I forhold til spørsmålet om omdømme har for eksempel Nordahl (2009:112) skrevet at utbyggere trekker foretakets mer langsiktige omdømme som eiendomsutvikler eller boligprodusent inn i sine vurderinger. Det betyr at det å ha et godt omdømme er en bra aspekt i nettverksbygging. God omdømme skaper tillitt og gjensidighet. Strand (Sluttrapport:2) skrev i en rapport at "i de aller fleste bestiller-konsulentforhold vi har undersøkt, er forholdet preget av gjensidighet, dialog, nær og tett kontakt under arbeidets gang – og ikke minst tillit". Selv om dette referer mest til privat-privat samarbeid, er det mulig at det private tenker på samme måte i sine kontakter med offentlige myndigheter. Det private kan tenke at det er best å bygge tillit i samarbeid med det offentlige.

### **3.3.4 Private investerer for å tjene penge og for å redusere transaksjonskostnader.**

Fremstillingen her er at det private er mest opptatt av å tjene penge og de velger å samarbeide med det offentlige så lenge dette bidrar til å øke fortjenestemarginer. Byutvikling involverer eiendomsbygging. Det private ønsker å tjene mest mulig fra salg av eiendommer. Barlindhaug og Nørve (2003:5) noterte at "utbyggerne etterstreber f.eks. å fylle området med egenskaper som øker salgsprisen, for å tiltrekke seg mennesker i høyinntektsgrupper. Dette ville i seg selv

kunne innebære høye salgspriser”. Likeså sier Strand (Sluttrapport:2) at aktørene vil velge det alternativ som de *forventer* i størst grad vil maksimere en eller annen nyttefunksjon. På samme side påpeker også Kristoffersen (2009:51) at i praksis vil nok mange utviklere velge både-og-strategier, hvor man fokuserer mer på kommersielle merutviklingsmuligheter enn på reell planstatus. Disse synspunktene er fremhevet for å vise argumentet om at det private samarbeider i prosjekter som vil gi dem mest mulig utbytte. All eiendomsutvikling er nå markedsstyrt og økonomiske fordeler påvirker beslutningstaking fra den privates side. Figuren her ble presentert av Christian Joys i en klasse forelesning for studenter i Eiendomsutvikling på Universitetet for miljø- og biovitenskap. Joys påpekte at all eiendomsutvikling er i dag markedsstyrt og at private aktører tenker på hvordan markedet, finansiering, utbygging og utbyggingsavtaler påvirker fortjenestemarginer. Det private samarbeider med offentlige myndigheter for å få muligheter til å påvirke aspekter som utbyggingsavtaler, renter, m.m.

### By- og Eiendomsutvikling



Figur 3.3: By- og eiendomsutvikling er markedsstyrt: Forelesningsnotater, Christian Joys.

Fra figuren hentet fra Joys (ovenfor) ser man at tomtekjøpsavtale er et eksempel på et viktig element i by- og eiendomsutvikling. Tomteanskaffelse og utnyttelse har stor betydning for forretningsprofitt marginer. Det private ønsker samarbeid med det offentlige for å sørge for at de kan få mest mulig utbytte fra bruk av tomter. Schmidt (2007:10) hjelper å forklare dette ved å nevne at “det kan se ut som sentrale aktører argumenterer for høy tomteutnyttelse ut fra ulike posisjoner. Politikerne er forpliktet av generelle mål om fortetting for effektiv arealutnyttelse og av mål om å få fart på boligbyggingen. Utbyggerne har åpenbart interesser i høy tomteutnyttelse for å øke bygge volumet og dermed fortjenesten”. For å forene de ulike interessene mellom private og offentlige aktørene er det nødvendig med et samarbeid. Det private kan prøver å påvirke reguleringsplaner slik at de får lov til å utnytte tomter på en måte



som sikre økonomiske fordeler. Behovet til å samarbeide i tomeregulering er dermed ment for å redusere reguleringsrisiko. I forbindelse med reguleringsrisiko har Nordahl (2009:109) notert at i økonomisk forstand handler risiko om hendelser som har økonomiske konsekvenser og at begrepet reguleringsrisiko har som utgangspunkt i at en aktør vil forsøke å maksimere utbyttet. Det kan bety derfor at tomtereulering innebærer en risiko med økonomiske konsekvenser. Private utbyggere vil forsøke å redusere denne risiko gjennom å samarbeide med kommuner slik at de kan få bedre tomteutnyttelses betingelser og dermed danne bedre sjanser for å maksimere utbyttet.

Et relevant punkt som Sevatdal også nevner i forbindelse med areal bruk er transaksjonskostnader. I følge Sevatdal har man sett at `teoretiker med et planfaglig ståsted har brukt generelt teori om transaksjonskostnader på planleggingsproblem, og dermed utvikla teori om arealplanlegging` (Sevatdal, 2003:31). I “utbyggingspressen inngår normalt transaksjoner med eiendomsretter, og planlegging lagg rammer og føringer for disse transaksjonene, i særlig grad når det gjeld areala (eiegedomane) sitt utbyggingspotensiale og verdi. Planlegging minker såleis usikkerhet og risiko i transaksjonene. Og dermed transaksjonskostnadene” (Ibid.:31). Som sagt kan det argumenteres at private utbyggere anser samarbeid med offentlige myndigheter som viktig for redusere disse risikoene og transaksjonskostnadene knyttet til arbeidet med arealutnyttelse.

### **3.3.5 Private samarbeider fordi de må, ingen alternativ.**

Gjennom å lese og studere litteratur innenfor eiendoms- og byutvikling får man også et inntrykk av at noen ganger samarbeider private utbyggere fordi de må, de har ikke mulighet til å ikke samarbeide. For eksempel Strand (Sluttrapport:4) skrev at det er et gjennomgående inntrykk at private utbyggere oppfatter det offentlige planbyråkratiet som sendrektig og til tider arrogant. Fra dette kan man se at det private har, noen ganger, negativ holdning mot det offentlige. Strand nevner videre at byutviklingskonsulentene “opplever offentlige oppdragsgivere som vanskeligere å ha med å gjøre enn tilsvarende i privat sektor. De siste oppleves både som bedre kvalifiserte og som mer medgjørilige bestillere – avtalte rammer er til for å holdes, men av og til er det rom for forhandlinger underveis”(Strand, Sluttrapport:1). Man lærer fra dette at det private ser på offentlige myndigheter som byråkratisk og ikke så flink til å holde avtaler. Til tross for dette har private aktører ingen alternativ enn å samarbeide. Dette kan delvis begrunnes med at utbyggerne har makt til å realisere

byggeprosjekter, politikerne har makt til å legge overordnede føringer og si ja eller nei til prosjekter (Schmidt, 2007:10). Det offentlige har den reguleringsmakten og på grunn av dette er de private nødt til å samarbeide. Tiesdell og Adams (2011:4) sier at veldig få eiendomsutviklingsprosjekter skjer uten offentlige intervensjon. Og at eiendomsutvikling er mer og mer en prosess av samarbeid mellom det offentlige og det private. På grunn av disse fremstillinger kan det argumenteres derfor at det er mulig at private aktører samarbeider med det offentlige fordi de er nødt til å gjøre det. Nå er eiendomsutvikling en prosess avhengig av samarbeid og det må derfor samarbeides. I tillegg har offentlige myndigheter den reguleringsmakten som den private ikke kan unngå.

### **3.3.6 Konkurransen mellom private aktører skaper behov for samarbeid med offentlige myndigheter**

Det kan også kort nevnes at konkurransen mellom private utbyggere i byutvikling og eiendomsutviklingsmarkedet kan skape behov for å samarbeide med de offentlige. Det kan hende at det offentlige er i standpunkt til å gi informasjon om hva andre aktører planlegger å bidra med i et byutviklingsprosjekt. Andre aktører kan bruke denne informasjon i vurdering av egne strategier. Private aktører kan bruke konferanser og seminarer som lokal utbyggingsmyndigheter arrangerer for å bli i kontakt med medaktører. I sånne typer plattformer kan muligheter for å utveksle viktig informasjon presenteres. For eksempel Røsnes og Kristoffersen (2009:22) påpekte at “for å avklare nivåer av risiko og forskjellige syn på alternativene for utviklingen av tomten, er det derfor viktig at utbyggere får anledning til å vurdere innspill fra aktører som i en eller annen forstand vil kunne påvirke gjennomføring av prosjektet. Hensikten er å kunne avklare om prosjektet er fysisk, finansielt og legalt gjennomførbart for alle medaktører”. Man kan se derfor at det er viktig at private aktører få anledningen til å møte hverandre. Noen ganger kan det private planlegge disse møtene alene. Men i noen instanser kan kommuner fungere som bindeledd mellom konkurrerende private aktører i by- og utviklingsprosjekter. Tiesdell og Adams (2011:9) har nevnt at innenfor eiendomsutviklers mulighetsrom finnes det andre utviklingsaktører som landskapsarkitekter, ingeniører, osv. – og disse aktører forhandler og konkurrerer for mulighetsrommet. For å utvikle bedre strategier til å øke en mulighetsrommet hjelper det å vite hva andre medaktører holder på med. Forholdet mellom private virker antagonistisk ut men det kan også være lønnsomt når de konkurrerende samarbeider. Offentlige myndigheter

kan bidra til dette samarbeidet gjennom å være bindeleddet mellom forskjellige private aktører.

### **3.3.7 Forhandlinger i samarbeid mellom private og offentlige i by- og eiendomsutvikling.**

Møtet (og interesser) mellom det offentlige og det private er ikke alltid vennlig. Mens det private er bekymret over profitt maksimering, er det offentlige i motsatt opptatt av å fremme samfunnsmessige goder. Selv om det private tror at det offentlige er vanskelig partnere i utviklingsprosjekter, har loven gitt myndighetene reguleringsmakten. Forhandlinger kommer i bilde som en av de viktigste faktorer som inngår i samarbeidet mellom det private og det offentlige. For å redusere motsetninger mellom det offentlige og det private velger både det offentlige og det private å sitte på forhandlingsbordet.

Motsetninger mellom private interesser og offentlige interesser kan ses på som konflikter. Deutsch (1994) definerer konflikt som 'uforenelige aktiviteter', dvs. at aktivitetene til en person eller gruppe forstyrrer, forhindrer, eller på en annen måte kommer i veien for en annen persons eller gruppes aktivitet (Rognes, 2012:161). I tillegg til å definere konflikt som underliggende eller åpen kan en skille mellom ulike hovedtyper av konflikt. Et etterhvert vanlig skille (Jehn og Mannix 2001) går mellom relasjonskonflikter, sakskonflikter og prosesskonflikter (ibid.161). Det er nødvendig å nevne dette fordi noen av disse typer konflikter finnes i relasjoner mellom private og offentlige aktører i eiendomsutvikling. For å løse disse konfliktene trenger man forhandlinger. Sevatdal (2003:32) sier at forhandlinger blir stadig viktigere i aktiviteter i forhold til konfliktløsning, eiendomsforming og arealplanlegging. Forhandlinger skje når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme frem til en felles beslutning (Rognes, 2012:13). Når private og offentlige prøver å komme frem til en felles beslutning, forhandler de. Viktigheten med forhandlinger ligger i at nesten alt som de to sidene jobber med må forhandles.

Forhandlinger påvirker langsiktige mål i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Dette gjelder for både det private og det offentlige. Rognes har notert at forhandlingsatferd og resultat påvirker organisasjonens framtidige kurs, forholdet mellom partene og deltakerens motivasjon til å etterleve beslutningen (Rognes, 2012:13). Framtidige kurset som påvirkes av forhandlinger kan påvirker også avklaring av risiko og usikkerhet. God forhandlingsresultater kan danne et klart bilde i estimering av kostnader og andre planer. Følgelig sier Rognes

(2012:13) at “forhandlinger er den kritiske fasen i inngåelse av avtaler, og måten forhandlinger håndteres på er dermed av avgjørende betydning for hvilke resultat som oppnås”. Basert på dette kan man hevde at både det private og det offentlige velger å gå inn i samarbeid for å avklare saker gjennom forhandlinger. Forhandlinger i seg selv er en form av samarbeid mellom partene i by- og eiendomsutviklingsarbeidet.

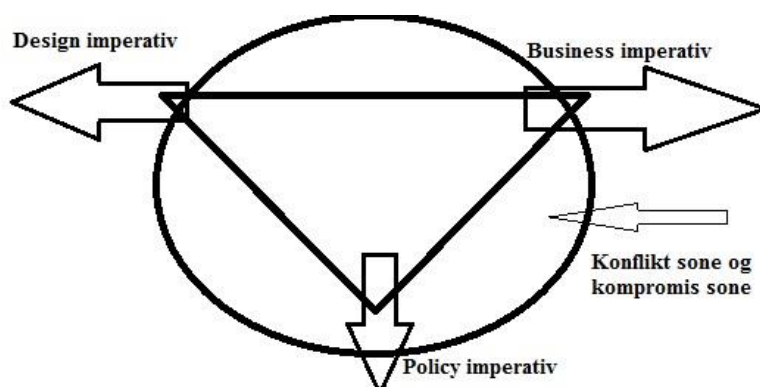
Forhandlinger kan aksepteres av begge parter for å oppnå egne interesser. Interesser er et viktig element som bringer parter til forhandlingsbordet. Utgangspunktet for forhandlinger er altså interesser, saker og alternativer (Rognes, 2012:15-16). Likeledes finner man i Geelmuydens (2008) en påstand som sier at næringslivet er egeninteresse, og politikk handler om å definere felleskap og at “det finnes ikke likhet mellom politikk og forretning – de er parallelle universer med hvert sitt solsystem, tidssoner og med ulike lover for tyngdekraft”. Selv om dette høres mer ekstrem, hjelper dette å forklare at det kan eksistere stor motsetninger mellom det private og det offentlige. I forhandlinger forsøker man derfor å forsvare sine interesser eller å få bedre muligheter enn det man har. Ymse interesser kan komme som et resultat av at en part i byutviklingsarbeidet har mer informasjon enn andre parter. Forhandlingsbordet kan hjelpe til å redusere denne informasjonsgapet. Røsnes og Kristoffersen (2009:26) sier for eksempel at “motsetninger mellom reguleringer og markedets initierte prosjekter kan altså delvis forstås som resultat av asymmetri mellom den kunnskap som henholdsvis planmyndighetene og utbyggerne må forholde seg til in sine vurderinger og prioriteringer”. Asymmetrisk adgang til nødvendig informasjon kan dermed skape motsetninger eller konflikter. Forhandlinger kommer som en mulighet for å finne en løsning.

På grunn av den viktigheten av forhandlinger i samarbeidet mellom det offentlige og det private er det vesentlig at både det private og det offentlige har god kunnskap om forhandlinger. Dette hjelper i å oppnå målet om å forsvare interesser og følgelig maksimerer fordeler fra samarbeidet. Rognes har notert at forskningen viser imidlertid at en kan overkomme problem med mangelfulle forberedelse til forhandlinger ved kompetanseutvikling knyttet til strategisk planlegging og til konstruktiv atferd i forhandlinger (Rognes, 2012:14). På samme side har Syms og Clarke nevnt at uten dyktige og faglig kompetente planlegger blir det vanskelig å ha effektive implementering av design kvaliteter krevet av kommunal myndigheter (Syms og Clarke, eBook.s.14). Poenget her er at kunnskap om forhandlinger er viktig i samarbeidet mellom det private og det offentlige. Når vanskelige saker i komplekse byutviklingsprosjekter dukker opp er det nødvendig at aktører har dyktige mennesker som kan

forhandle for dem. Rognes skrev for eksempel at “kompleksiteten i forhandlingene øker med antall saker og grad av langvarighet i relasjonen mellom partene. Når kompleksiteten øker, vil partene ha større behov for informasjonsutveksling og felles problemløsning for å utvikle løsninger basert på interesser. Integrasjonsforhandlinger fordrer/krever strategier som avviker sterkt fra dem som nyttes i konkurranseorienterte fordelingsforhandlinger” (Rognes, 2012: 16-17). Fra dette kan en lære at partene i by- og eiendomsutvikling kan velge å samarbeide for å forhandle frem til løsninger som tar vær på egne interesser. For både private og offentlige aktører er det hjelpsomt å utveksle informasjon og å bygge kompetanser gjennom dette samarbeidet.

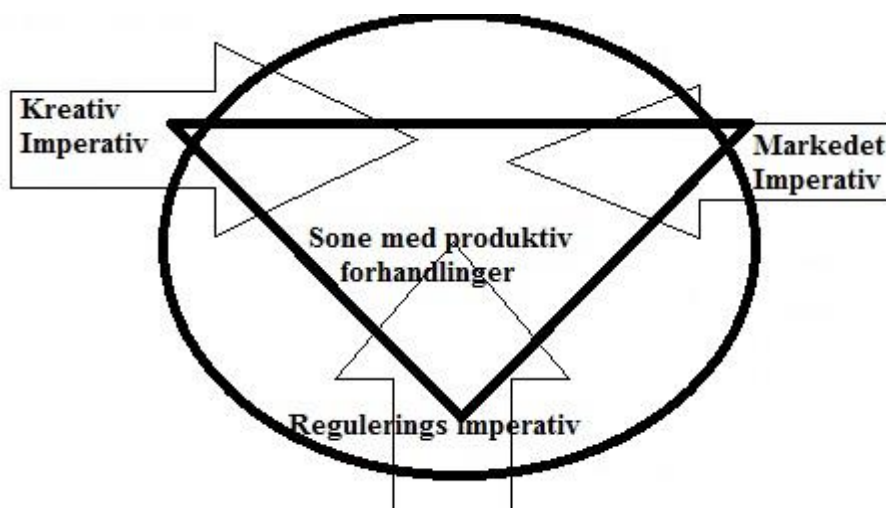
Vanligvis velger organisasjoner å gå i forhandlinger fordi alternativer de har til en forhandling blir mindre attraktiv. Det menes for eksempel at en private utbygger kan velge å ikke gå i forhandlinger hvis hun har bedre alternativer. Fisher, Ury og Patton påpekte for eksempel at vi må identifisere, utvikle og vurdere hvilke alternativer vi har til en forhandlet løsning (Fisher, Ury & Patton 1991). Har vi et dårlig alternativ så må vi gå inn i forhandlinger. Bedre alternativer er også en god grunn til å gå i forhandler. Med bedre alternativer har man forhandlingsmakt og muligheter for å få mer fra forhandlinger er store.

Her er to illustrasjoner hentet fra Carmona (2011:59). Første figuren viser en situasjon hvor det er motsetninger mellom offentliges ønsket politikk (policy imperativ) på en side og den private business og design interesser på den andre siden. Interesser går i forskjellige retninger og konflikter oppstår. Andre figuren viser situasjonen når de to sidene forsøker å forhandle for å komme frem til en felles løsning.



Figur 3.4: Effekt av design, business og Policy imperativ i beslutningstaking

Kilde: Carmona M, 2011:59.



Figur 3.5: Effekt av design, business og Policy imperativ i beslutningstaking  
Kilde: Carmona M, 2011:59

Figur 3.5 viser et scenario hvor reguleringshensyn, kreativitet og markedsinteresser prøver å trekke i samme retning gjennom samarbeid og forhandlinger. Dette kan føre til produktive resultater. Det som startet som en konflikt eller motsetning kan transformeres til noe positiv gjennom å samarbeide. Pandy, (1992 - gjengitt i Rognes, 2012:159) nevnte altså at “konflikter er ikke bare uunngåelige, men de er også nødvendige. En organisasjon uten konflikter er en død organisasjon, uten evne til selvkritikk og kursendring”. Dette hjelper i å forstå at konflikter mellom det private og det offentlige er ikke alltid negativ. Gjennom samarbeid kan disse motsetninger bringe fordeler til det private og de offentlige parter som deltar i by- og eiendomsutvikling.

### 3.3.8 Oppsummering:

Det kan konkluderes med at det er mange grunner til at private utbyggere i by- og eiendomsutvikling velger å samarbeide med offentlige myndigheter. Noen av grunnene som er nevnt i denne avhandlingen er at det private velger å samarbeide fordi de ser på samarbeid som en mulighet å redusere risiko og å håndtere usikkerheter. Private aktører velger samarbeid i den grad den gir dem muligheter for å maksimere profittmarginer. På grunn va at offentlige myndigheter har lovpålagt reguleringsmakt har det private ingen alternativ enn å samarbeide. Overallt anser det private at samarbeid med det offentlige tilbringer mer fordeler enn ulemper. I samarbeidet mellom det offentlige og det private er forhandlinger en vesentlig samarbeidsmåte i by- og eiendomsutvikling. Forhandlinger forener ulike interesser fra

forskjellige aktører og dette bidrar til å redusere risiko og usikkerhet samtidig som dette skaper forutberegnelighet.

## **4 HVORFOR VELGER DET OFFENTLIGE Å SAMARBEIDE MED DET PRIVATE?**

I denne delen av denne research skal det drøftes argumenter for hvorfor det offentlige velger å inngå i samarbeid med det private. Det skal også drøftes problemstillinger knyttet til risiko hensyn som det offentlige tar når de bestemmer å inngå i samarbeid med de private. Fordi i de fleste tilfeller er det lokal offentlige myndigheter i form av kommuner som har den daglige kontakt med private aktører skal begrepet 'kommune' brukes til å referere til det offentlige.

### **4.1 Den offentliges rolle i eiendomsutvikling og byutvikling**

Offentlige myndigheter har avgjørende roller i by- og eiendomsutvikling. Her skal det gis en kort beskrivelse av noen av de vesentligste roller som det offentlige utfører. Deretter skal drøftingen gå videre til å analysere spørsmålet om hvorfor det offentlige velger å samarbeide med det private i by- og eiendomsutvikling. Den offentliges påvirkning og håndtering av risiko i utviklingsprosjektene skal også diskuteres i denne delen.

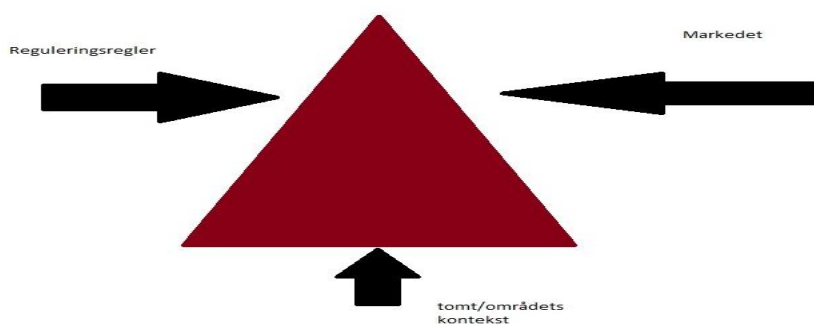
#### **4.1.1 Reguleringsrollen i eiendomsutvikling og byutvikling**

I by- og eiendomsutvikling er offentlige myndigheter de som har makt til å regulere den politiske, sosiale og økonomiske miljøet. Dette miljøet som det offentlige har myndighet til å kontrollere er av stor betydning i beslutninger som tas i utbyggingsprosjekter. Offentlige myndigheters makt kilde er hjemlet i lover og regler. Selv om private utbyggere kan ha makt til å initiere bygge planer, så er det offentlige myndigheter som har endelige beslutningsmakt. For eksempel i norsk konteksten nevner Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:8) at "Norge har et plansystem som er åpent for initiativ fra grunneiere. Plansystemet er et viktig redskap for all nybygging og kommunene nedlegger mye arbeid i å lage planer som formidler rammer og intensjoner for hvordan kommunen skal utvikles". Vi ser her at kommunene har myndighet til å lage planer som har rammer og intensjoner for hvordan utviklingen skal skje. Dette betyr at kommuner har den makten til å bestemme areal bruken, dvs. hvor bygningene skal lokaliseres og bevaring av landskapet. Røsnes og Kristoffersen (2009:11) nevner at det tradisjonelle argumentet for offentlig styring av byutvikling og byggevirksomhet er å sikre at visse krav til lokalisering, omgivelsenes utforming og virksomhetens omfang er ivaretatt. Fra dette ser man at offentlige myndigheter har en tradisjonell rolle til å spille i byutvikling. Den rollen som sikrer at ting er godt lokalisert og at omgivelsene er tatt vær på er en del av det



offentliges reguleringsmakt. Den makten er viktig i samspillet mellom det private og det offentlige i by- og eiendomsutvikling.

Behovet for regulering kommer også på grunn av at når det private fremmer utbyggingsplaner så må de behandles av de offentlige. For eksempel Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:8) har skrevet at plansystemet i Norge har stor grad av fleksibilitet, en fleksibilitet som stiller store krav til styringen i administrasjonens saksbehandling av private initiativ og i den politiske delen av beslutningssystemet. Når de private kommer med disse planene så må kommunene stille store krav til behandling av disse planene slik at de planene samsværer med det offentlige planer og mål i byutvikling. På grunn av en rekke private initiativer fra det private så tar også kommuner “en rekke initiativ for å styrke sin rolle som byråkrat og myndighet i regulerings spørsmål” (Nordahl, Barlindhaug & Ruud 2007:8). Når offentlige myndigheter styrker sin rolle som byråkrat og reguleringsmyndighet så påvirker dette en private utbyggers mulighetsrom i byggeprosjekter. I Tiesdell og Adams teori om mulighetsrom er reguleringsregimet en av de faktorene som påvirker en utbyggers muligheter til å lykkes i en investering. Figuren nedenfor viser mulighetsrommet. Trekanten er mulighetsrommet. Tre piler viser tre krefter som påvirker mulighetsrommet. En av kreftene er markedet, en er tomtens karakter og beliggenhet og tredje elementet er reguleringsregimet. Offentlig regulering er også en av de tre kreftene. I myndighetsutøvelsen er det vesentlig at den offentlige styremakt husker at det de gjør påvirker investorers muligheter til å investere i byutviklinger.



Figur 4.1: Utbyggers mulighetsrom.

Rød trekanten viser mulighetsrommet som er påvirket av reguleringsregimer, markedets regler og tomtens beliggenhet., Kilde: basert på Tiesdell og Adams (2011:8),

Offentlige myndigheter på et statlig nivå kan anvende varierte virkemidler til å påvirke aktorer i by- og eiendomsutvikling. Statlige handlinger hjelper å utforme utbyggingspolitikk og påvirker derfor mulighetsrommet for private utbyggere. Hood og Margetts (2007) har for eksempel identifisert fire instrumenter som offentlige myndigheter kan bruke for å modifisere aktorer og borgers atferd: disse er (a) at regjeringen kan kontrollere informasjonsflyt, (b) autoritet – regjeringen har legal makt til å kreve, tillate /ikke tillate, garantere, osv., (c) Pengepolitikk – regjeringen kontrollerer penge politikk, (d) – Organisatorisk makt – regjeringen har kapasitet å gjennomføre direkte tiltak, for eksempel den kan bruke sikkerhetstjenester, politi, byråkrati og lokal myndigheter. Informasjon er viktig i eiendomsutviklers transaksjonskostnader. Reguleringsmakt er likeledes viktig. Pengepolitikk påvirker økonomiske lønnsomhet av et prosjekt mens en regjerings organisatorisk makt påvirker investerings miljøets fysiske sikkerhet. I like linje med Hood og Margetts har Adams et al (2003 & 2005); og Adams & Allmendinger (2005) kategorisert policy instrumenter i fire typer som påvirker private eiendomsutviklers beslutningstakings miljø. Disse fire typer er: (a): instrumenter som er ment å forme atferd- disse påvirker markedet og transaksjoner; (b): instrumenter ment å regulere atferd – disse kontrollerer og regulerer markedet og definerer parameter av den beslutningstakings miljø; (c): instrumenter ment for å stimulere atferd og siste (d): instrumenter som er siktet til å stryke eiendomsutviklings aktørers kapasiteter til å operere mer effektivt innenfor gitte mulighetsrom. En kan se fra det disse akademikere sier at offentlige myndigheter har en rekke regulerings- og makt roller i samarbeidet mellom det private og det offentlige i byutvikling. Tabellen nedenfor viser redskaper som De Monchaux mener kan brukes av det offentlige i styring av samarbeidet med forskjellige aktører i byutvikling.

---

Type verktøy	Anvendelse
Eierskap og anvendelse	Staten implementer ønsket politikk gjennom direkte handlinger.
Regulering	Staten regulerer andre aktørers handlinger. Staten regulerer private institusjoner. Staten sier hav som må eller ikke må gjøres.

<b>Insentiver og dis-insentiver</b>	Staten gir insentiver eller dis- insentiver som er ment for å tilbringe ønsket byutvikling.
<b>Etablering, allokering og beskyttelse av eiendomsrettigheter.</b>	Staten kan etablere, allokere og beskytte rettigheter av private aktorer.
<b>Informasjon</b>	Staten samler inn og distribuerer informasjon som er ment å påvirke andre aktorens handlinger. Informasjon kan brukes for å kommandere eller som rådgivning.

*Kilde: Hentet fra De Monchaux og Schuster, (1997:3-12 - gjengitt i Tiesdell og Adams, 2011:14)*

*Tabell 4.1: De Monchaux og Schusters klassifisering av urban design instrumenter.*

Som en kan se fra tabellen kan staten bruke direkte handlinger, bruke reguleringsmakt, bruke insentiver/ dis-insentiver, beskytte eiendomsrettigheter og staten kan styre informasjon som er viktig i beslutninger som påvirker investeringer. Statens ønske om å anvende De Monchauxs urban design verktøyene kan være at den ønsker å fremme samfunnsmessige interesser. Røsnes og Kristoffersen (2009:11) sier at formålet med myndighetenes regulering kan være tillagt samfunnsmessige så vel som individuelle siktemål, avhengig av hvordan disse to målene blir vektlagt. Det betyr at staten tenker også på det private siktemål når de anvender reguleringsinstrumenter.

#### **4.1.2 Offentliges rolle i Infrastruktur bygging som bidrag til eiendoms- og byutvikling**

Å bygge infrastruktur er en klassisk måte som det offentlige bidrar med i by- og eiendomsutvikling. Infrastruktur bygging er en form av styring som influerer samarbeidet mellom det offentlige og det private. Offentliges bygging av infrastruktur insentiviserer private utbyggere til å delta og delta nå. Infrastruktur inkluderer hardt fysisk infrastruktur som veier og myke infrastruktur som skoler, butikker og møteplasser som kan danne eller ødelegge byer (Falck, 2011:38). Så den offentliges rolle i utbygging av infrastruktur kan fungere som en tiltrekkingsfaktor i byutvikling. (Falck, 2011:40 & 42) sier videre at forholdet mellom urban byutvikling og infrastruktur er kompleks og viktig og at sosiale infrastruktur er viktig – den kan overtale folk med gode talentet til å bo i et område. Når offentlige myndigheter bidrar med infrastruktur i byutvikling, så kan dette gi et signal om at myndighetene er positiv til infrastruktur bygging, og vil samarbeide positivt med private aktører som satser på å innarbeide infrastruktur utbygging som en del av eiendomsutviklingen.

Infrastruktur er med på å påvirke eiendomspriser. Eiendommer som har kortere avstand til sentral business distrikt (CBD) har mer verdi enn de som har lengre avstand til CBD. Når offentlige myndigheter bidrar med infrastruktur som avkorter denne avstanden så kan dette hjelpe private utbyggere med å realisere mer profitt på sine eiendommer. Den monosentriske teorien for hvordan byer vokser har stått sentralt i mange år (Alonso 1964, Mills 1967 og Muth 1969 gjengitt i Barlindhaug og Nørve, 2003: 2-3). Teorien sier at innbyggerne reiser til et sentrum (Central Business District – CBD) hvor de har arbeid og bor i ulike avstander fra dette senteret. Jo lenger fra senteret de bor, jo høyere blir reisekostnadene. For å kompensere for reisekostnader synker tomteprisene og dermed også boligprisene eller leien, som et uttrykk for prisen på bolig tjenestene, med avstanden til sentrum (Barlindhaug og Nørve, 2003: 2-3). Som sagt er det mulig at private utbyggere velger å samarbeide med offentlige myndigheter for å sørge for at eiendomsprisene for eiendommer som har lengre avstand fra CBD går opp. Dette kan oppnås gjennom samarbeid i utvikling av infrastrukturer som hjelper å redusere distansen fra sentrumsområdene.

#### **4.1.3 Offentliges rolle i tiltrekking av investorer til et område**

Det å tiltrekke investorer til å investere i byutviklingsprosjekter er en vesentlig del av offentlige myndigheters arbeid. Dette er i seg selv en samarbeidsmåte i by- og eiendomsutvikling. Å forstå hvorfor offentlige myndigheter arbeider for å tiltrekke private aktører er en viktig aspekt i studie of by- og eiendomsutvikling. Det at offentlige instanser som kommune klarer ikke å gjennomføre byutvikling uten involvering av private aktører fører dem til å igangsette en politikk med strategier som er nødvendig for å tiltrekke private utvikler til å investere i byutviklingsprosjekter. I dagens situasjon er kommunenes nybygging i stor grad avhengig av at det finnes villige og kompetente utbyggere som har interesse av å utvikle boliger i kommunen (Nordahl, Barlindhaug & Ruud 2007:20). Private utbyggers vilje kommer ikke uten at offentlige myndigheter, som reguleringsmakter, setter i gang tiltak som gjør det lønnsomt for det private til å investere. Det offentlige kan ikke bare bli avhengig av makt og kontroll til å gjennomføre byutvikling. Samarbeid med det private involverer at de to sidene lytter til hver andre og finner felles måter å kjøre byutviklingen på. Dette er en del av demokrati og governance i by- og eiendomsutvikling.

Governance konseptet betyr at offentlige myndigheter må bruke nye metoder: istedenfor for kommando og kontroll må myndighetens primær verktøy være forhandlinger og meglings. Offentlige myndigheter bør lage insentiver som hjelper å oppnå de byutviklingsmål de ønsker (Tiesdell & Adams, 2011:2-3). Før var det sånn at det offentlige brukte kommando og kontroll metoder i byutviklingsprosjekter. I den fortiden hadde offentlige myndigheter kontroll over innsatsfaktorer som byggegrunn og mer kontroll over det finansielle markedet. Etter at Keynesiansk økonomiske modeller kom til anvendelse ble det ikke populær for det offentlige å intervensere i markedet. Følgelig har det privates rolle økt i de siste årene. Fordi markedet styrer en god del av eiendomsutviklingsbransjen er det viktig at offentlige myndigheter jobber hardt for å tiltrekke private utbyggere. Hvis offentlige myndigheter nøyer med å sette i gang strategier som tiltrekker investorer så risikerer de at private kapital bare flytter til de områdene som har bedre strategier for det private.

Staten og lokal myndigheter er viktige aktører som regulerer aktiviteter av andre ikke statlige aktører innenfor eiendomsutvikling. Samarbeid mellom statlige og private aktører bør derfor skje på en demokratisk måte. Dette er positiv for å oppfordre forskjellige aktører til å investere i et ønsket byutviklingsområde.

Salmon (2002:16-17) nevner noen faktorer som hjelper å legge til rette for at aktører utvikle interesse for å etablere seg i et byutviklings område. En av dem er at myndigheter bør ha mekanismer for belønninger og straffer som oppfordrer god samarbeid fra privat aktører. Det Salmon sier er i linje med det De Monchaux har sagt i sin klassifisering av urban design verktøyene. Insentiver er et av de verktøyene De Monchaux nevner som viktig i tiltrekking av investorer. Dette betyr, med andre ord, at staten må lage insentiver som tiltrekker privat kapital til å investere i byutviklings og transformasjonsområder.

Tiesdell og Adams har skrevet at aktører er villige til å investere i et område bare når de tror at de kan få det de er ute etter. I fleste tilfelle er mange aktører ute etter maksimum profitt (Tiesdell & Adams, 2011: 4-5). Ifølge Tiesdell og Adams, for investorer er det fem ting som er viktig i deres strategier: tidsaspekt, finansiell strategi, funksjonalitet, ytre utseende og forhold til konteksten. Tiesdell og Adams mener at alle de fem aspektene i en investorens beslutningstaking er drevet av et motiv for maksimum utbytte / profitt (ibid.). Det en lærer fra Tiesdell og Adams modell er at det å tiltrekke investorer til et transformasjons område bør involvere å legge til rette for strategier som sørger for at de private aktører vinner samtidig som samfunnet vinner gjennom å få god bykvaliteter. Ingen investor vil tape penge. Saglie,

Strand og Schmidt (2007:16) påpekte at eiendomsbesitter og investorer bidrar med areal og investeringer, og er rimeligvis interessert i å oppnå god pris for varene de har å tilby, nemlig sentralt beliggende boliger. Myndighetene bør derfor komme opp med insentiver som er best mulig for utbyggere, individuelle og samfunnet. Dette er ikke lett men det er nødvendig å forsøke å komme til et kompromiss mellom de forskjellige partene.

Tiesdell og Adamss teori om mulighetsrom (opportunity space theory) sier at alle aktører driver sine aktiviteter innenfor et rom som er regulert av markedets miljø, lover/reguleringer og områdets begrensninger/beliggenhet. Stor mulighets rom gir aktører fleksibilitet og kan gi dem muligheter til å realisere gode avkastninger i eiendomsutviklingsprosjekter. Begrenset mulighetsrom gjør det mindre attraktivt for aktører fordi dette kan føre til redusert sjanser til å tjene profit. Å finne en balanse i mulighetsrommet er derfor vesentlig når eiendomsutvikler planlegger å investere i by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

“Et bidrag i arbeidet med å utvikle vekststrategier for områder og steder kan også finnes i Christer Asplunds (1993) bok om kunsten i å gjøre seg mer attraktiv for investeringer der bedrifter søker etter de mest produktive stedene å etablere seg i. For å henge med i utviklingen, må man forbedre investeringsklimaet og øke attraktiviteten. Asplund viser til at etableringsbeslutninger er basert på et antall attraksjonsfaktorer som er både ”harde” og ”myke”(Vaagen 2005: 22). Tabellen nedenfor viser Asplunds attraksjonsfaktorene. Fra det offentlige myndighetenes side er det viktig å jobbe med sånne typer attraksjonsfaktorer. Man må ha en miks av både harde og myke faktorene. Uten å tiltrekke medaktører blir det vanskelig for den offentlige myndigheten å gjennomføre byutviklingen alene. Tiltrekke investorer og samarbeide med dem til å utvikle et område eller en by.

<b>Harde attraksjonsfaktorer</b>	<b>Myke attraksjonsfaktorer</b>
<b>Stabilitet/tillit</b>	Nisjeutvikling
<b>Produktivitet</b>	Livskvalitet
<b>Priser på tomter/lokaler</b>	Kompetanse
<b>Lokalt nettverk av supporttjenester</b>	Kultur
<b>Kommunikasjoner</b>	Personale/arbeidskraft
<b>Det nye strategiske atlas (hot spots)</b>	Management

<b>Støttmuligheter</b>	Fleksibilitet/dynamikk
	Profesjonalitet i kontaktene mot markedet
	Entreprenørskap
	Den usaklige sakligheten
<p><i>For bedrifter som vurderer å etablere seg på et sted, vil man i en analyse legge vekt på disse attraksjonsfaktorene (hentet fra Vaagen 2005: 22)</i></p>	

*Tabell 4.2 Attraksjonsfaktorer Asplunds (1993).*

På samme side som Asplund og Vaagen har Vestby (2006:8) skrevet at byer med gode steds kvaliteter tiltrekker seg høyt utdannet arbeidskraft og kreative personer som bidrar til nyskaping og økonomisk vekst. Dette er det Asplund kaller «kompetanse». Vestby (ibid.) sier videre at byutvikling som rommer (består av) mange forskjellige forhold har en egenverdi for byens befolkning og næringsliv, samtidig som dette øker attraktiviteten ved det “produktet” som skal selges gjennom mer aktiv profilering og strategisk markedsføring. Byene blir derved også mer attraktive som samarbeidspartnere. Det kan understrekes at en av grunnene til at offentlige myndigheters velger å inngå i samarbeid med private aktører er nettopp å sørge for at det er nok kapital til å gjennomføre store byutviklings og eiendomsutviklingsprosjekter. Nå er verden i en moderne epoke hvor drive kraft bør samles for å oppnå byutvikling med kvalitet. I mange byer verden over har befolkningsvekst i store byer økt. For å tilfredsstille den økende behov for boliger og arbeidsplasser trenger det private og det offentlige å samarbeide slik at byutviklingen skjer på en bærekraftig måte.

#### **4.2 Det offentliges forhold til usikkerheter og risiko**

I samarbeidet med det private i by- og eiendomsutvikling tenker også offentlige myndigheter, i form av kommuner, på risiko og usikkerhet. Kommunene jobber hardt for å skape stabilitet i byutviklingsmiljø, dvs. at kommuner liker å se at forutsigbarhet er på plass. I planarbeidet møter kommuner utfordringer knyttet til kompleksiteten i disse planarbeidene. Samarbeid med private utbyggere kan være en måte for kommuner å adressere disse utfordringer.

#### **4.2.1 Forutsigbarhet og risiko for offentlige myndigheter**

Forutsigbarhet eller forutberegnelighet er viktig i eiendomsutvikling. Dette gjelder for både det offentlige og det private. På grunn av denne viktigheten jobber mange offentlige myndigheter med å skape forutberegnelighet. Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:8) har for eksempel skrevet at “fra alle kommunene fortelles det om systematisk arbeid med å styrke reguleringsprosessene mht. forutsigbarhet og likebehandling. Flere kommuner har iverksatt forbedringsprosjekter i forhold til egen forutsigbarhet i reguleringsbeslutningen og egen evne til å stille markedsaktørene tydelige og likeartede vilkår. Forbedring av forutsigbarheten går først og fremst på prosessuelle forhold”. Her ser man at det Nordahl et al sier er viktig. Kommunene ønsker stabilitet for seg selv og for samarbeidspartnere. Prosessuelle forutsigbarhet innebærer blant annet at hele samarbeidsprosessen er klare og tydelig. Prosessene som det private og det offentlig er forventet å gå gjennom i alle fasene av utviklingsarbeidet må være tydelig og lett å forstå og implementere. Dette reduserer usikkerheter knyttet til byggesaksbehandlingsprosesser, søknadsprosesser, og relaterte aktiviteter i utbyggingsarbeid.

I forhold til Norge har Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:10) for eksempel skrevet at “kommunenes politikk i forhold til utbyggingsavtaler fortsatt er i støpeskjeen (melting pot). Alle kommunene har revidert sin politikk etter lovendringen i 2006 og kravene om forutsigbarhet og forholdsmessighet står sentralt i dette arbeidet”. Dette eksempel viser at forutsigbarhet er et vesentlig tema i samarbeid i plan- og utviklingsarbeid rundt omkring i byer. Private kan være villige til å bygge eiendommer med kvalitet men dette ikke er lett når prosessene mangler forutsigbarhet fra det offentlige. Schmidt (2007:13) nevner at det viser seg at utbyggerne i utgangspunktet er positive til kvalitetskrav forutsatt at det gjelder for alle og er forutsigbare. Med andre ord kan det argumenteres at det private velger å samarbeide med det offentlige slik at de kan forhandle om behov for forutsigbarhet i planleggingsprosesser. Som Nordahl et al har påpekt står det sentralt i lov endringene i Norge at forutsigbarhet og forholdsmessighet må være en del av utviklings agendaer. I disse agendaene er det nødvendig at myndigheter forstår den risikoen både det offentlige og det private står overfor. Tiesdell og Adams (2011:3) sier at for å fungere på en effektiv måte må offentlige regler forstår hvordan offentlige regulering påvirker risiko for aktører i eiendomsutvikling på grunn av at eiendomsutvikling er veldig syklisk og ustabile



I noen situasjoner møter kommunene selv risiko. I så fall er det også til fordel for kommunene at forutsigbarhet etableres og usikkerheter reduseres. Røsnes og Kristoffersen (2009:18) har notert at “så lenge kommunene erverver arealer for å tilby byggeklare tomter, bærer de også risikoen for den usikkerhet som er knyttet til denne virksomhet. Det kan være at utbyggingen ikke kommer til realisering som planlagt eller arealene ikke blir avhendet ut fra dette siktemålet. Den risikoen som følger av usikkerhet i akkvireringsfasen vil følgelig overføres utbyggerne, når de overtar kommunenes oppgaver i anskaffelse av utviklingseiendom”. I denne situasjonen ser man at offentlige myndigheter tar også risiko i aktiviteter knyttet til byutvikling. Det Røsnes og Kristoffersen peker på hjelper å argumentere at det kan hende at kommuner velger å samarbeide med det private slik at de kan dele risikoer som finnes i byutvikling. Private utbyggere erverver usikkerheter fra tomter som kommuner overfører til dem etter, for eksempel, et ekspropriasjonstiltak. Samarbeid mellom det private og det offentlige i eiendomsutvikling kan derfor være til gunstig for begge parter.

#### **4.2.2 Planarbeid er risiko i seg selv, reguleringsplaner er vanskelig å saksbehandle**

En risiko eller usikkerhet som offentlige myndigheter også møter er vanskeligheter som planarbeidet innebærer. Den offentliges gjennomføring av reguleringsarbeid er ikke en selvfølgelig. Det kan være vanskelig. Gradvis ser man at det er de private utbyggere som initierer planer og den offentliges rolle er å se på de planene og behandle dem. For plan- og byggesaksmyndighetene blir den umiddelbare virkning at spørsmålet om utviklingsrett til eiendom overlates markedsaktørene, og at det som konsekvens vil måtte forberede seg på å håndtere initiativer fra de selvsamme aktørene i sin planlegging (Røsnes og Kristoffersen, 2009:13). Likeså nevner Nordahl (2009:108) at “reguleringsbeslutninger er risikofylte beslutninger. Dette skyldes for det første beslutningenes natur; reguleringsbeslutninger er komplekse og sammensatte avgjørelser med stor samfunnsmessig og økonomisk betydning”. Dette trenger at saksbehandler i den offentlige må ha nødvendige kompetanser for å håndtere arbeidet. Tettere samarbeid med det private kan også hjelpe det offentlige å håndtere disse komplekse reguleringsplaner på en mer effektiv måte.

#### **4.3 Kunnskap og kompetansebygging i samarbeidet mellom offentlige og private**

Både offentlige myndigheter og private utbyggere velger å samarbeide i by- og eiendomsutvikling på grunn av, blant annet, at begge sidene ønsker å utveksle informasjon,

kunnskap og kompetanser som er viktig i arbeidet med utviklingsprosesser. For en saksbehandler i kommunen er det viktig å ha den nødvendige kunnskap som trengs for å lykkes i arbeidet. “Byutviklingskonsulenten er en person som tilkalles for å utføre oppdrag som krever særskilt fagekspertise. Svært ofte er konsulentens evne til å gi råd i prosesser - og ofte også føre prosessene framover - like viktig” (Strand, sluttrapport: 1). Nettverksteori påpeker blant annet at for å ha den særskilte fagekspertise er det viktig at offentlige og private aktører i byutvikling samarbeider. Følgelig jobber kommunene med dialog og informasjonsutveksling, for å skape større forståelse på tvers av marked og myndighet (Nordahl, Barlindhaug & Ruud 2007:9). Den forståelsen som skapes øker myndighetenes kunnskap til å utføre jobben sin på en måte som bidrar til å skape forutsigbarhet og reduserer risiko.

Den risiko reduserende motiv fra både det offentlige og det private fører dem til å samarbeide i byutviklingsprosesser gjennom forumer for kompetanse heving. Allmendinger (2002) og Hillier (2002) peker begge på nødvendigheten av nettverk og dialogbasert styring innen samfunnsbygging, men også på de mange utfordringer som er knyttet til dette, blant annet knyttet til aktørenes motiver og ulike posisjonering i samhandlingen (gjengitt i Nordahl, Barlindhaug & Ruud 2007:33). For å løse de utfordringer knyttet til samfunnsbyggingen velger aktører å samarbeide i et nettverk. Nettverket skaper en web for kunnskap utveksling og dette hjelper å løse noen utfordringer koblet til risiko og usikkerhet. Vaagen (2005:22 & 18) har skrevet at de endogene vekststrategiene fokuserer på følgende drivkrefter for verdiskaping og vekst: kunnskap og kompetanse som vekstkraft; humankapital som regional tilvekstfaktor; livskvalitet for å rekruttere humankapital; nettverksbygging og internasjonalisering som regional tilvekstfaktor (relasjonskapital); sosial kapital som regional tilvekstfaktor (tillit, normer og nettverk). Endogen er en teori med fokus på ”indre faktorer”, dvs. mobilisering av de lokale og regionale ressursene som grunnlag for å skape vekst (1990-2000-tallet). Fra det Vaagen gjengir i endogen teori kan man argumenter at offentlige og private aktører kan sammen mobilisere krefter gjennom samarbeid for å oppnå forskjellige objektiver i byutvikling. Som teorien påpeker er det viktig med nettverk, dvs. samarbeid. Det kan altså argumenteres at et motiv for at det private og det offentlige velger å samarbeide er delvis å redusere usikkerhet som skapes når en mangler kunnskap og relevante kompetanser til å gjennomføre arbeidet som en eiendomsutvikler og som en offentligbyggesaksbehandler.

Videre argumenter som støtter at private og offentlige samarbeid i kunnskapsbygging finnes fra en rekke forfattere. Holm (2007:16-17) nevner at de private markedsaktørene sitter inne med kunnskap og erfaring som vil kunne være helt vesentlig i forhold til å nå gode og effektive løsninger innenfor boligpolitikken. På grunn av dette kan den offentlige motivasjon i å velge samarbeid med det private være basert på behovet til å lære erfaringer fra private markedsaktører. Saglie, Strand og Schmidt, (2007:15) argumenter at den gjensidige avhengigheten mellom lokale politiske myndigheter og markedsaktørene for å få til en kvalitativ god utbygging krever utveksling av ressurser. Likeledes sier Røsnes og Kristoffersen (2011:24) at “både når det gjelder generering og utvikling av alt gitte ideer, kan utbyggere benytte seg av forskjellige teknikker til å utprøve ideene nærmere, ved f.eks. å arrangere idedugnader, eller ulike typer samlinger av fagpersoner for å oppnå en mer systematisk vurdering eller eventuelt, for å gi prioriteringer til videreføring”. Poenget her er å vise at kunnskap og kompetanse utvikling er en viktig del av det samarbeidet mellom det privat og det offentlige. Fordi det private ønsker en platform for å utprøve utbyggings ideer så kan det lønne seg å arrangere seminarer som involvere det offentlige som deltakere. Det offentlige kan også gjøre det samme. Resultater er av slike samarbeidsverktøy i byutvikling kan være redusert risiko, skapning av forutsigbarhet og økning av muligheter for fortjenestemargin.

#### **4.4 Hvorfor Offentlige myndigheter velger å samarbeide med det private i byutvikling.**

Det offentlige velger å inngå i samarbeid med private utbyggingsaktører på grunn av varierte grunnlag. Noen av de grunnene inkluderer behovet for å distribuere kostnader, på grunn av at det private hjelper å nå politiske mål, på grunn av at markedet gir det private økonomiske makt og på grunn av at det offentlige ønsker byutvikling for å beholde politiske makt. Lover krever også at medvirkning brukes som en viktig del av by- og eiendomsutviklingsprosess. Nedenfor skal disse punktene redegjøres.

##### **4.4.1 Fordeling av kostander og offentliges økonomiske hensyn.**

En av de viktigste faktorer som pusher offentlige og private aktører til å samarbeide i by- og eiendomsutvikling er at de to har behov for å redusere kostnader gjennom å fordele kostnadene. Kostnader knyttet til sosiale offentlige infrastruktur utbygging er de vanligste som dukker opp. I en by- og eiendomsutviklingsprosjekt kan det hende at kommunal

myndigheter krever at det private må bygge sosiale infrastruktur før eiendommen får brukstillatelse. I disse tilfeller kan private utbyggere bli bedt til å bidra til vei bygging, oppgradering av gater, bygging av barnehager og etablering av avfallshåndteringssystemer. I noen tilfeller bidrar også kommunene og staten i dette arbeidet. I så fall er det lønnsomt for begge sider å samarbeide slik at kostnadene fordeles. I forbindelse med spørsmål om kostnader har Nordahl, Barlindhaug & Ruud (2007:10) notert at den mest framtrædende / prominente utfordringen for både kommune og utbygger er knyttet til finansiering av teknisk infrastruktur og fellesområder - både til estimering av kostnadene og fordeling av dem. Et samarbeid mellom kommune og utbyggere har en bedre sjanse å takle disse utfordringene sammen og finne en løsning. Vanligvis finnes det løsninger etter en grundig samarbeidsprosess som involverer krangling og i verste (men få) tilfeller rettsaker.

Behøvet for å fordele kostnader er basert på at både det private og det offentlige ønsker å ivareta sine økonomiske interesser. Klarer ikke kommuner å danne et samarbeid i fordeling av kostnader så blir resultatet at kommunen selv bærer alle kostnader eller at kommune overfører alle kostnader til det private. Dette scenarioet er ikke bærekraftig for begge sidenes økonomiske interesser. Det er ikke bare det private som er opptatt av økonomiske hensyn i byutviklingsprosjekter. Avhengig av politikkområde kan nødvendigheten av offentlig styring være begrunnet ut fra økonomiske som fordelingsmessige hensyn (Røsnes og Kristoffersen, 2009:11). Man kan også se at Tiesdell og Adams (2011:4) argumenterer for at aktører involverer seg selv i utviklingsprosjekter hvis de prosjektene hjelper dem til å oppnå sine egne interesser. Man kan forstå det sånn at private utbyggere har muligheten til å bestemme til å ikke delta i en byutviklingsprosjekt som kan kreve at det private bærer urimelige kostnadene. Offentlige myndigheter kan derfor bruke tilbud om å dele noen kostnader som et insentiv til å tiltrekke investorer til å investere i et område.

Til tross for at det offentlige kan bruke fordeling av kostnader med det private som en insentiv til å trekke investorer er det viktig å huske at myndigheter kan fremdeles bruke reguleringsautoritet i forhandlinger om kostnadsfordeling. Men å bruke autoritet er også problematisk fordi dette skaper risiko for at private aktører frykter å investere i en kommune som reduserer privates mulighetsrommet. Sommerville (2001 gjengitt i Nordahl, Barlindhaug & Ruud 2007:23) sier derfor at det er en problemstilling å forstå hvordan kommuner kan bruke sin reguleringsautoritet for å sikre at private utbyggingsprosjekter ivaretar kommunens boligpolitiske målsettinger. Fordeling av kostnader mellom kommuner og private aktører kan

fungere bra hvis begge sidene anser fordelingsavtalen som rimelig. Dilemmaet kommer når det er mismatch mellom kommunens målsettinger og det privates behov til å begrense økonomiske tap.

#### **4.4.2 Private aktører kan utforme en by, derfor samarbeider offentlige med private**

Offentlige myndigheter har realisert at private aktører er en viktig motor i by- og eiendomsutvikling og på grunn av dette velger myndighetene å samarbeide med det private. Vaagen (2005: 18) konstaterer at utvikling av og gjennomføring av vekststrategier vil bl.a. forutsette at de er utviklet i en bred prosess og at det er et godt samspill og samarbeid både mellom nivåene og mellom de tre hovedsektorene næringsliv, sivilsamfunnet og offentlige myndigheter. Det betyr at et godt samarbeid mellom aktører er veldig positiv i byutvikling. Strand (Sluttrapport) sier også at “konsulentene kan spille svært ulike roller i selve byutviklingen. I noen tilfeller kan deres arbeid ha preg av en sekretærfunksjon, mens de i andre sammenhenger kan være sentrale premissleverandører for utformingen av en hel bydel”. Strands argument hjelper å belyse at det private spiller viktige og varierte roller i byutvikling. Nenseth, (2003:3) sier at gapet mellom politiske mål om en bærekraftig byutvikling og den faktiske utviklingen avdekker en rekke utviklingstrekk som miljømessig peker i gal retning. Meningen er at utfordringen Nenseth skriver om kan adresseres når det offentlige og det private samarbeider og samhandler i forskjellige fasene av by- og eiendomsutvikling. Det er derfor mulig at på grunn av dette velger offentlige myndigheter å samarbeide med det private.

Kommunal og statlige myndigheter har mange utviklingsmål som de ønsker å gjennomføre i byene men disse kan de ikke klare uten den privates hånd. I de siste årene har det privates rolle i byutvikling økt mens det offentliges rolle i utbygging har gått ned. Dette har ført til at offentlige myndigheter velger mer å bruke samarbeidsmodellen enn tidligere. Holm (2007:16) har sagt at gitt nedtoningen av den offentliges rolle i boligpolitikken er det et ønske å mobilisere private aktørers ressurser for å realisere boligpolitiske målsettinger. Bolig bygging er en viktig del av byutviklingen. Politikere fremmer nå ting som fortetting og bærekraftig byutvikling. For å gjøre dette må de samarbeide med det private som har de ressursene for å faktisk bygge boligene. Det private er interessert å samarbeide med det offentlige i byutvikling gjennom fortettet boligbygging siden fortetting presenterer muligheter for begge

private og offentlige partene. For politikere er “fortetting begrunnet med hensyn til effektiv arealbruk. Arkitekter har koblet tetthet til urbanitet og argumentert for at tetthet er en forutsetning for byliv” (Schmidt, 2007:10). For det private er fortetting med høyutnyttingsgrad ønsket som et virkemiddel for å tjene mest mulig profitt. Markedsaktører kan i samarbeid med kommuner hjelpe til å utforme byer.

#### **4.4.3 Private kan hjelpe det offentlige til å oppnå politiske og nasjonale mål**

Kommunale og statlige myndigheter har politiske og nasjonale mål som de ønsker å få gjennomført. For å få dette til velger myndighetene å inngå i samarbeid med private aktører. På grunn av større kostnader, risiko, usikkerheter, kompleksiteter og stor arbeidsmengde som kreves i stor by- og utviklingsprosjekter er det vanskelig for offentlige myndigheter å realisere nasjonale utbyggingsmålene alene. Det private bør tas med på banen. Holm (2007:17) har skrevet at kommunene er avhengig av de private aktørene for å få realisert sine boligpolitiske mål og de private utbyggingselskapene og grunneierne er avhengig av kommunen for å få ivaretatt sine interesser i utbygging. De to aktorene er derfor avhengig av hverandre. I like linje med det Holm sier, har en studie utført av NIBR i Stavanger byen i Norge vist at det finnes en gjensidig avhengighet mellom offentlige og private aktører i utviklingen av områdene (Saglie, Strand og Schmidt, 2007: 8). Område og/eller byutvikling kan gjennomføres bedre når det er samarbeid mellom aktører fra private og offentlige sidene. Et eksempel på byutvikling er fortetningsprosjekter. Fortetting er i mange land en politisk agenda fordi fortetting har mange miljø- og ressursmessige fordeler.

Fortetting som en strategi i byutvikling involverer samarbeid mellom private og offentlige sektorer. Fortetting er et godt eksempel på en av de forskjellige tiltak som kan brukes som en del av byutvikling. I tillegg er fortetting et godt eksempel på et politisk mål som driver det offentlige myndigheter til å lette etter samarbeidspartnere fra det private. Innenfor den norske konteksten har Schmidt (2007:7) notert at fortetting, som en mer arealeffektiv utbygging, har vært et politisk formulert mål i de siste 10-15 årene blant annet i Kommunal og Regional Departementets (KRDs) miljøhandlingsplan og en rekke andre statlige dokumenter. For å gjennomføre slike fortetningsplaner er kommunal myndigheter motivert til å øke samarbeid med private boligutbyggere. Fortetting er begrunnet med hensyn til effektiv arealbruk og arkitekter har koblet tetthet til urbanitet og argumentert for at tetthet er en forutsetning for byliv (Schmidt, 2007:10). Å fremme fortetting i byutvikling er derfor et viktig politisk mål.

Men offentlige myndigheter kan ikke forvente at det private kan bare komme i samarbeid uten noen utfordringer. En av de tingene som gjøre det interessant å studere samarbeid mellom det offentlige og det private er at relasjonen mellom de to sidene er noen ganger problematisk. For eksempel fortetting kan være en god byutviklingsstrategi men offentlige myndigheter og private aktører har forskjellige synspunkter om hvordan fortetting kan realiseres. Private ønsker maksimum brukt av arealer mens kommunen ønsker arealbruk som ivaretar byens kvaliteter. Schmidt (2007:10) har skrevet at “det kan se ut som sentrale aktører argumenterer for høy tomteutnyttelse ut fra ulike posisjoner. Politikerne er forpliktet av generelle mål om fortetting for effektiv arealutnyttelse og av mål om å få fart på boligbyggingen. Utbyggerne har åpenbart interesser i høy tomteutnyttelse for å øke byggevolumet og dermed fortjenesten”. Selv om offentliges og privates posisjoner varierer når det gjelder fortetting, er det fortsatt behov for samarbeid. Holm (2007:11) sier at myndighetene ønsker å mobilisere private aktørers ressurser på boligmarkedet, for slik å sikre en ønsket boligutbygging. Ønsket boligbygging gjennom fortetting har mange fordeler i byutvikling. “Fortetting som byutviklingspolitikk er et politisk formulert mål fordi det antas at en kompakt by kan dempe arealbruken, virke transportreducerende, og at biologiske ressurser utenfor byen belastes i liten grad. Høy tetthet og mindre arealforbruk er gunstig i et ressurs- og bærekraftperspektiv” (Saglie, Strand og Schmidt, 2007:9). På grunn av noen av disse fordeler med fortettingsstrategi i byutvikling kan en argumenter at offentlige myndigheter velger å samarbeide med det private for å føre slike byutviklingsstrategier. Det er tross alt den private som har økt sin rolle i boligbygging. Relasjoner mellom private og offentlige blir alltid sånn at de trenger hverandre. Holm (2007:28) har for eksempel skrevet at “kommunene står i et slags avhengighetsforhold til private utbyggere. Gitt at kommunene selv ikke bygger boliger i særlig grad, annet enn for utsatte grupper, er kommunene avhengig av at det bygges i privat regi for å skape vekst. Kommunene setter seg boligpolitiske mål, også i forhold til boligbygging, uten å bygge selv”. Denne situasjonen hvor kommuner setter boligpolitiske mål uten å bygge selv er et godt eksempel på hvorfor det offentlige velger å samarbeide med private utbyggere. En av grunnene er, som sagt, nettopp å få hjelp fra private til å realisere disse byutviklingsmålene.

#### **4.4.4 Markedet gir økonomisk makt til private, derfor trenger offentlige å samarbeide.**

Byutviklingstrender viser en stadig økende rolle av den private aktøren, dvs. byutvikling har blitt markedsstyrt i de siste årene. Det at markedet styrer en stor del av byutviklingen har drevet det offentlige til å velge samarbeid med private markedsaktører. En rekke forfattere har skrevet argumenter som støtter den fremstillingen som sier at byutvikling er nå markedsstyrt. Holm (2007:11) har for eksempel sagt at “kommunene har fått styrket sin lokale autonomi på boligpolitikken område, samtidig som det har funnet sted et skifte i retning av økt vekt på markedsaktører og en dertil redusert rolle for offentlig sektor. Denne nedbyggingen av den offentlige rolle innenfor boligpolitikken, har de siste årene vært fulgt av et økende press på boligmarkedet”. Den økende presse på boligmarkedet er noen kommuner kan fikse gjennom å bruke private utbyggere som har nå økt sine roller i boligbyggingsmarkedet. Byutvikling er nå markedsstyrt. Saglie, Strand og Schmidt (2007: 8) har sagt at man kan argumentere for at det i stor grad er en markedsstyrt byutvikling, der de private i større grad enn det offentlige legger premissene. Dette betyr at markedet gir makt til private utbyggere og “som styringssystem er markedet basert på makt bygget opp gjennom kapital og bytterelasjoner” (Fimreite, Medalen og Aars 2005 i Holm 2007: 36). Nedtoningen av det offentlige intervensjoner i eiendomsmarkedet er en faktor som har bidratt til økende roller for det private. Røsnes og Kristoffersen (2009:12) skrev at alternativet til kombinasjonen av regulering og markedets intervensjon er at det offentlige overlater ervervet av eiendom til markedsaktørene, til utbyggere eller byggherre, eventuelt til grunneiere som går inn i rollen til utviklere av eiendom. Som konsekvens av å overlate ting til private har markedets makt økt i byutviklingspolitikk. Når private utbyggere tar ansvar til å erverve eiendommer så øker dette den privates innflytelse overfor planmyndigheter. Røsnes og Kristoffersen (2009:16) sier at eierkontroll over potensielle utviklingstomter gir også utbygger muligheter til å påvirke myndighetenes plankontroll. Argumentet her er at det privates roller i eiendomsmarkedet har økt mye i det siste. Samtidig har roller for det offentlige gått ned. Behov for boliger og eiendommer har økt generelt i stor byer på grunn av høyere befolkningsvekst i store byene. For å sørge for at det er nok eiendommer til et høyt antall mennesker som har flyttet til storbyer har det offentlige valgt å gå inn i samarbeid med private aktører for å gjennomføre by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Byutviklingsmyndigheter kan ikke gjøre alt alene, de trenger den privates hånd. Det er nettverksarbeid som hjelper i disse dagene. Tiesdell og Adams (2011:2) påpekte at makt er diffus og er sett på som et nettverk av



statlige og ikke statlige aktører og at alle aktører har makt og ressurser som de bruker i forhandlinger for å oppnå egne interesser. Kommunens interesse er å gjennomføre boligpolitiske mål mens det privates mål er å bygge boliger så lenge de ikke taper økonomisk. Et samarbeid mellom de to er derfor viktig for å generere byutvikling. Byutvikling gir sjanser for å tjene profitt og for å oppnå politiske mål.

#### **4.4.5 Offentlige er folkevalgte, allianser med private hjelper til å fortsette i makt**

Vanligvis får offentlige myndigheter adgang til makt etter et valg. For å bli valgt så lover politikere at de skal klare å gjenreise byer. Politikere lover mange forskjellige byutviklingsprosjekter til beboer og velger. For å gjennomføre det de har lovt er politikere avhengig av å inngå i samarbeid med private utbyggere. Det er private utbyggere som har byggekompetanser. Argumentet her er at offentlige myndigheter velger å samarbeide med private aktører fordi de ønsker å beholde politiskmakt gjennom å fullføre de byutviklingsprosjektene de har lovet til velger. Hvis politikere klarer ikke å realisere by- og eiendomsutviklingsprosjektene så risikerer de å miste jobben. Holm (2007:35) har nevnt at personer i maktposisjoner har ervervet sin legitimitet gjennom anonyme valg og løper risiko for ikke å bli gjenvalgt om de ikke skjøtter sitt mandat i henhold til hva de har gått til valg på. Likeledes sier Røsnes og Kristoffersen (2009:16) at “i forhold til besluttede organer ved mislykkede prosjekter vil økonomisk risiko i form av en eller annen type tap, uønsket konsekvens, osv. kunne slå ut i krav om oppsigelser, avgang fra politiske verv eller i sviktende lojalitet internt, politisk oppslutning, osv. ” Likeså sier Nordahl (2009:122) at innbyggerne har ingen formell makt til å stoppe eller endre et reguleringsforslag, men erfaringer viser at de kan få avgjørende innflytelse gjennom opinionsdannelse og aksjoner. Man kan derfor se at det blir negativ politiske konsekvenser hvis offentlige myndigheter ikke klarer å lykkes med å gjennomføre byutvikling. For å unngå å miste politiske makt velger offentlige politiske styre makter å samarbeide med private utbyggere for å realisere by- og eiendomsutviklingsmålene. Dette viser også at for offentlige myndigheter er samfunnsmessige mål veldig viktig. Nordahl (2009:112) sier derfor at kommunen som politisk-økonomisk enhet, med de relaterte sektorens interesser, vurderer forslagene ut fra sine planer og sine muligheter for å betjene beboere på en tilfredsstillende måte. Målet med å betjente beboere når myndigheter planer byutviklingsprosjekter bringer oss til medvirkning

som en vesentlig faktor som driver det offentlige til å samarbeide med det private i utføring av by- og eiendomutviklingsprosesser.

#### **4.4.6 Medvirkning i planprosesser er et viktig element i samarbeidet**

Medvirkning er generelt involvering av alle berørte parter i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Medvirkning er viktig for å redusere usikkerheter som kan komme på grunn av ting som naboklager, innsigelser og relaterte motstridende interesser. Lover stiller også formell krav til medvirkning. Falleth (2012:9) nevner at det er i dag formelle krav til høringer, innsyn og klager og en generell oppfordring til å legge til rette for en aktiv medvirkning i planprosessen. Private aktører er også en del av deltakere i medvirkningsprosesser. Når private utbyggere og offentlige myndigheter skal gjennomføre et byutviklingsprosjekt sammen så må begge to forklare til innbyggere hva de skal holde med på. Berørte interesser kan informeres gjennom høringer. Høringer er en metode i medvirkningsprosessen. Rognes (2012:16) nevnte at høringer er et verktøy som er viktig i forhandlinger og at en forhandlingsstrategi er en overordnet plan for hvordan en vil tilnærme seg forhandlingsprosessen. Det er stor sannsynlighet at det er alltid noen som vil protestere mot noen tiltak i byutviklingsprosjekter. For å håndtere dette trenges det å forhandle med de som protesterer. Høringer er en av mange forhandlingsstrategier. Naboer eller innbyggere som protesterer bør forhandles med som en del av governance og medvirkningsprosess. Myndigheter foretrekker å forhandle med innbyggere enn bare å ignorere dem. Planmyndighetene trekker inn vurderinger av hvordan prosjekter vil fungere i forhold til naboer, andre berørte og i forhold til bydelen, lokalsamfunnet eller stedet hvor utbyggingen foregår (Nordahl, 2011:112). Som sagt tenker myndigheter på samfunnsmessige mål på grunn av at politikere er folkevalgt og er avhengig av å lytte til innbyggere så mye som de kan.

Private investorer i bygge bransjen frykter ukontrollerbare usikkerheter. Tanken er at medvirkning eller involvering av interesser i planlegging av byutviklingsprosjekter hjelper å dempe usikkerhetene. Røsnes, (2009:197) skrev at “i forhold til planlegging gjelder det spesielt usikkerhet omkring mulige prosjektstrategiske valg, hvilke regulative mekanismer utbyggere står overfor gitt aktuelle valg under plan- og byggesaksbehandlingen og til slutt den usikkerhet som følger av innspill fra potensielle medaktører og andre involverte”. Så her ser en at potensielle medaktører og andre involverte kan komme med innspill som skaper usikkerheter i et prosjekt. Medvirkning hjelper å avdekke synspunkter som kan forsinke

utviklingsprosjekter. Avdekket motstridende synpunkter kan derfor diskuteres med tanke på å finne en løsning. Medvirkning er dermed sjekt å bruke i byutviklingsprosjekter. Syms og Clarke, (eBook:17) konstaterer derfor at en god måte å tiltrekke investorer på er å oppfordre mennesker i samfunnet til å delta i planleggingsprosessen. Sammen kan kommuner og private utbyggere gå i dialog med interesserte og berørte parter og forklare hvordan by- og eiendomsutviklingen skal gjennomføres.

#### **4.4.7 Oppsummering:**

Det kan konkluderes med at det offentlige spiller en viktig rolle i by- og eiendomsutvikling. Kommuner er lokale myndigheter som gjør mye av jobben med å samarbeide med det private og representerer derfor de offentlige myndigheter på alle nivåer. Det er argumentet at offentlige myndigheter velger å samarbeide med private utbyggere i by- og eiendomsutvikling på grunn av mange hensyn. Noen av dem er at private har bedre økonomiske midler enn kommuner til å gjennomføre faktisk utbygging som trengs i byutvikling. Private aktører er viktig for politikere. Politikere klarer ikke å gjennomføre alt de lover velger alene uten å samarbeide med private aktører som har kapital og kompetanser til å bygge fysiske eiendommer. Det er også belyst at i de siste har det offentlige rolle i eiendomsutbygging nedtonet. Følgelig har det privates rolle i eiendomsutvikling økt. På grunn av den prominente rollen som de private har, så velger det offentlige å samarbeide med det private. Det er også viktig å nevne at offentlige myndigheter er også opptatt av behov for forutsigbarhet og redusering av risiko. Myndighetene ser private som en partner som kan hjelpe til å dempe risikoer og usikkerheter knyttet til by- og eiendomsutvikling. Samtidig ser man at samarbeid mellom det offentlige og det private skaper stabilitet og forutberegnelighet i utviklingsprosjekter.

## **5 OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID I BOLIG- OG BYUTVIKLING: EN CASE-STUDIE AV PUDDEFJORD- DAMSGÅRDSSUNDET I BERGEN**

Samarbeidet mellom det offentlige og det private i bolig- og byutvikling innebærer gjennomføring av mange forskjellige tiltak. Begge sider plikter seg til å bidra med sitt. Det er forskjellige grunner til at det private og det offentlige ønsker å samarbeide med hverandre. En viktig aspekt i samarbeidet er risikostyring. Hvordan kan samarbeidet redusere risiko for både det private og det offentlige? Dette er et tema som skal også belyses i denne delen av oppgaven. I dette kapitlet skal det beskrives samarbeidet mellom Bergen kommune og private utbyggere i arbeidet med byutvikling i Bergen kommune. Spesiell fokus blir samarbeidet mellom en privat utbygger som heter Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) og Bergen kommune i områdeutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet. Hensikten med dette kapitlet er å vise hvordan offentlige myndigheter og private aktører samarbeider i bolig- og byutvikling. Basert på beskrivelsen skal jeg forsøke å analysere hvorfor kommunen og private aktører velger å samarbeide med hverandre. Beskrivelsen skal også brukes til å analysere hvordan de to sider forholde seg til risiko elementet innenfor prosjekter knyttet til bolig- og byutvikling.

### **5.1 Bergens Puddefjord – Damsgårdssundet: områdebeskrivelse**

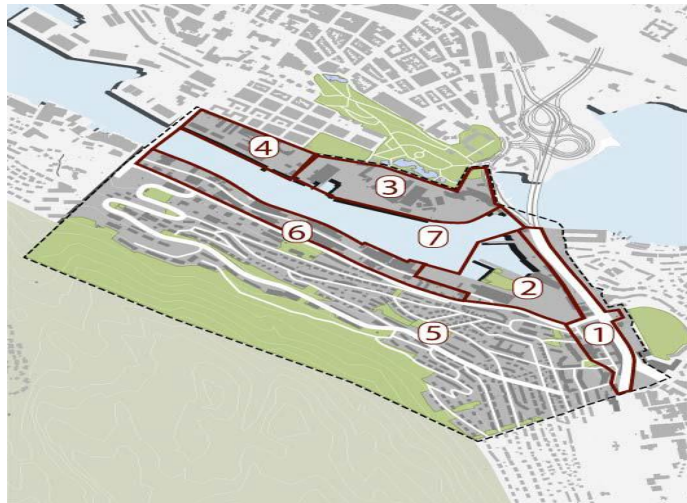
Bergen kommune, hvor studieområdet ligger, er Norges andre største by etter Oslo og kommunen har rundt 263 000 mennesker og innvandrerbefolkningen utgjør cirka 13,5 prosent av byens befolkning og per 1. januar 2012 var det registrert 35.139 innvandrere i Bergen. Prognoser fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at Bergen skal ha rundt 319.000 innbyggere i 2030. Byen består av åtte bydeler og rundt 224.000 av kommunens innbyggere bor utenfor sentrum (Bergen kommunes nettsider).

Området som er case studien i denne oppgaven heter Puddefjord-Damsgårdssundet. Betegnelser Puddefjord eller Damsgårdssundet i denne oppgaven skal referere til Puddefjord-Damsgårdssundet. Kommunaldelplan (KDP) for dette området heter også Kommunaldelplan for Puddefjord-Damsgårdssundet og denne planen har vært en viktig kilde for bakgrunnsinformasjonen i dette kapitlet. Herunder følger en kort beskrivelse av området Damsgårdssundet. Områdebeskrivelse er nødvendig i å forstå hvorfor det ble satt områdeutviklingstiltak i samarbeidet mellom kommunen og private aktører. Delområder beskrevet her er også vist på kartet under teksten (figur.5.1).

Tidligere var skipsindustri en viktig ferdselsåre for Puddefjorden men denne industrien er på veg ut. Kommunaldelplanen nevner at tidligere industrivirksomhet langs fjorden etterlater seg betydelige mengder forurensning på fjordbunnen, som krever omfattende tiltak og at vannflaten domineres i dag mer og mer av fritidsbåter og rekreasjon. Videre nevnes det at aktiviteter på fjorden er en attraksjon i seg selv. Det er ønskelig at fjorden og sjøfronten får god tilgjengelighet for allmennheten, og ikke privatiseres i for stor grad (KDP Puddefjord - Damsgårdssundet Plannr. 17330000). Med bakgrunn i denne informasjon så bestemte Bergen kommunen at dette delområde er en god kandidat for transformasjonsarbeid. Annet delområde i sundet er Damsgårdssundet. Damsgårdssundet ble utviklet som industriområde på 1900-tallet, delvis på fyllinger. I den senere tiden har aktiviteten avtatt og området er kjøpt opp av eiendomsutviklere. Bygningsmiljøet er satt sammen av eldre industribygninger i tegl, haller, skur, lagerlokaler og boligblokker (KDP Puddefjord - Damsgårdssundet Plannr.17330000). Det er i dette området at BOB har kjøpt flere tomter og bygger nye boliger langs Puddefjorden. Det er også en delområde innen sundet som heter Solheimslie. Området Solheimslie- Gyldenpris har begrenset med sol, men vakker utsikt mot fjorden, sentrum og byfjellene og området er sentrumsnært, men fjorden og trafikksystemet er likevel en barriere. Det er en stor andel borettslag og kommunale utleieboliger. Andelen innvandrere er også høy i bydelen. Området i sin helhet har underdekning på barnehager, lekeplasser og fritidstilbud og delområdet har underdekning på parkeringsplasser (KDP Puddefjord-Damsgårdssundet Plannr.17330000). Det er i dette området at Bergen bidrar med noen infrastruktur prosjekter som skoler og veieoppussing. På grunn av dårlig solforhold og høy antall innvandrere er området negativt omtalt i byen og dette var en av grunnene til at kommunen tenkte å utvikle området.

I delområde Marineholmen finner man Høyteknologisenteret og forskningsparken og området er en del av Bergen sentrum. Forskningsparken har mulighet til å utvikle seg som en del av byen, med offentlige, levende gater og byrom, der forskningsparkens virksomhet kan bli synlig for byens borgere. Nygårdsparken kan bli et verdifullt bindeledd og møtested mellom Universitetet og forskningsområdet. Sjøfronten i området er sør/vestvendt, har gode solforhold og kan ha gode muligheter for etablering av attraktive offentlige møteplasser og funksjoner for hele byen. (KDP Puddefjord - Damsgårdssundet Plannr. 17330000). Dette området er bedre plassert enn Solheimslie spesielt på grunn av bra solforhold and enda mer i nærheten av sentrum. Utbyggingsarbeidet i dette området er dominert av næring men ikke boliger. Det er delområde Damsgårdssundet som er dominert av boligbygging. Delområdet

Solheimsviken ligger sentralt ved hovedvegnettet og tett opp til Bergen sentrum. Her kommer Europavei 39 inn i sentrumsområdet. Her finnes også bybanen og det er et bybane stoppested. I dette område finner man blanding av næringslokaler med et bredt spekter av servicetilbud, grøntanlegg, parkeringsplasser og dypvannskai. Området er regulert til industri, kontor, messesenter, med innslag av noen boliger. Solheimsviken har god kollektivdekning, god biltilgjengelighet og høy parkeringsdekning. Delområdet er nøkkel for å løse problemstillingene knyttet både til hovedveinettet og lokalveinettet (KDP Puddefjord-Damsgårdssundet Plannr.17330000). I nå-dagene er trafikkplanlegging viktig og hvordan hovedveinettet ser ut i dette område påvirker Puddefjordens utseende. Siste delområde er Danmarks plass som ligger tett sammen med Solheimsviken. Danmarks plass er et trafikkbelastet knutepunkt mellom hovedåren inn til sentrum og lokalveiene Ibsensgate og Michael Krohngate. Nye byggeprosjekter langs sjøfronten og i sentrum vil bidra til en betydelig trafikkøkning. Tiltak som kan settes i verk for å redusere trafikken i Michael Krohngate er, blant annet, innføring av ny gang og sykkelbro over Puddefjorden. (KDP Puddefjord - Damsgårdssundet Plannr. 17330000). Så dette området blir også viktig i tiltak som skal løse trafikkmessige utfordringer i hele Damsgårdssundet.



Figur 5.1: KDP- Puddefjord-Damsgårdssundet, Plannummer.17330000

Puddefjord-Damsgårdssundet delt inn i delområder. (1=Danmarks plass; 2=Solheimsviken; 3=Marineholmen; 4=Møhlenpriskaien; 5=Solheimslie-Gyldenpris; 6=Damsgårdssundet og 7=Puddefjorden). Dette kartet viser alle områdene beskrevet ovenfor.

Området Puddefjord-Damsgårdssundet har over tid vært neglisjert og dermed har kommune en økende bekymring for utvikling av området. I levekårsundersøkelsen fra 1997 kom det fram at store grupper av befolkninger har krevende livssituasjoner. En målrettet innsats kan gi området og befolkningen et løft som setter dem i stand i å delta i den generelle velferdsutviklingen i samfunnet (Forslag til Handlingsprogram: 2007). Her ser man at motivasjonen til å løfte området og derfor gir innbyggeren i området bedre levevilkår har motivert kommune til å tenke på utvikling av området. Bekymring fra kommunens side kan være basert på at kommunen frykter at neglisjering av område kan føre til økende kriminalitet og dette vil føre til en negativ påvirkning av hele byen. Med ønske om å heve levestandarder i området har kommune derfor bestemt partnerskap sammen med private utvikler til å utvikle området.

Forslag til handlingsprogram (2005:3) gir en innblikk i hvorfor kommunen ønsker å utvikle dette området. “Det er behov for sosiale og kulturelle tiltak som gir et bedre tilbud til og bedre integrering av de mange kommunale leietakere i området. Ny Krohnborg barne- og ungdomsskole er i dag høyest prioritert av skoler som trenger fysisk opprustning, og skolen trenger også lokaler som gir rammer for ny pedagogikk. 30 ulike nasjoner er representert på skolen. På 1.årskull er det i dag 75 % fremmedspråklige elever. Lokalsamfunnet har over en lengre periode etterspurt trafikksanering, grendehus og en idrettshall og andre tiltak som kan gi området et fysisk og miljømessig løft”. Innbyggerne selv kan være et viktig faktum som pusher kommunen til å samarbeide med private aktører til å løfte områdets status.

Det at noen delområder har få friluftarealer kan gjøre det uattraktivt. Forslag til handlingsplan 2007:16 beskriver det sånn: “Inntrykket er at store deler av området har få offentlige grøntarealer, som også er dårlig vedlikeholdt og det er store trafikkproblemer. En klar problemstilling er den skjeve beboer sammensetningen i området. Det er fremdeles et høyt antall kommunale utleieboliger (354) og det er de siste årene gjennomført omfattende hyblifisering av eksisterende boligmasse i privat regi. En del av disse hyblene leies ut til vanskeligstilte innbyggere, noe som bidrar til å forsterke dette problemkomplekset i området”. Å bringe inn private aktører som BOB til å bidra med nye boliger langs sjøen kan hjelpe med å fikse dette problemet. Derfor går handlingsplanen med å si at Kommunaldelplan (KDP) for Puddefjord Damsgårdssundet gir grunnlag for omdanning av området mot sjøfronten fra et industrielt næringsområde til et sammensatt byområde med høy andel boliger (Forslag til Handlingsprogram: 2007). Det kan tenkes derfor at alle disse utfordringer i

området skaper store krav til område transformasjonen. Dette er arbeidet kommunen ikke kan gjøre alene. Omdanningsarbeidet krever store finansiering og kommunens samarbeid med private aktører er derfor uunngåelig.

## **5.2 Litt om byutvikling**

Byutvikling har tatt karakter av byomforming (Miljøverndepartementet (MD) rapport, 2007:23). Som navnet tilsier, innebærer byomforming (engelsk: urban transformasjon) en endring som berører hele byen. Byomforming innebærer både fysiske, funksjonelle og sosiale endringer. Byomforming kan ta form av riving og nybygging eller ombygging innvendig og utvendig (MD rapport, 2007:24). Denne definisjonen av byutvikling passer godt i det som skjer på Puddefjord-Damsgårdssundet. Det er derfor arbeidet som skjer i området betegnes som byutvikling. Det er vanskelig å tenke seg hvordan Bergen kommune kan pusse opp og transformere Puddefjord-Damsgårdssundet alene uten involvering av private aktører. Omfanget av arbeidet og tiltakene krever at det offentlige og det private samarbeider sammen. Miljøverndepartementets rapport beskriver det godt når den sier at 'Størrelsen av inngrepet (i by eller områdeutvikling) gjør byomforming til en kompleks prosess. Den store dimensjonen betyr at omformingen griper inn i og endrer byens fysiske struktur, med ringvirkninger for transport, infrastruktur, vann og avløpsforhold, eiendoms- og boligmarked og visuelt uttrykk. Størrelsen på området tilsier dessuten at flere eiere vil være involvert, at omformingen innebærer større risiko og at den blant annet vil påvirke forretningsdrift og uteliv andre steder i byen. Prosjektets format betyr også at kommunen må engasjere seg i en helt annen grad enn ved mindre fortettinger' (MD rapport, 2007:24). Delområdene i Puddefjord-Damsgårdssundet er delt inn i syv områder og dette gir bedre oversikt når aktører planlegger tiltak knyttet til transport, infrastruktur, kommunal teknikk og bygninger. Prosjektleder for boligsatsing i Bergen kommune påpekte i et intervju med denne oppgavens forfatter at arbeidet på Puddefjord-Damsgårdssundet har allerede begynt å sende ringvirkninger i hele kommunen. Prosjektlederen påpekte at skoler i byen krever nå at kommunen utvider transformasjonsarbeidet til de fleste skoler i kommunen.

Byutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet er en del av en pilot prosjekt i noen få utvalgte byer i Norge. Pilot prosjektet ønsker svar på hvordan samarbeidet mellom kommunen, næringslivet, befolkningen og andre myndigheter skal foregå i byutviklingsprosjekter som dette. Denne oppgaven har valgt å se på en liten del av dette store tema, nemlig hvorfor velger



private aktører og offentlige myndigheter å samarbeide i byutviklingsprosjekter. En av grunnene kan være at disse prosjekter tar lang tid å planlegge, gjennomføre og tjene penge på det. Miljøverndepartementet har nevnt i sin rapport at 'kompleksiteten betyr at byomforming må skje innenfor en lengre tidshorison enn mindre enkeltprosjekter. Det kan gå så mye som 10 år før området er tilrettelagt for bygging. I denne tiden planlegges og tilrettelegges den overordnede infrastrukturen, prosjektets organisasjon vil bli utviklet og festne seg og utformingen vil være under konstant debatt i ulike fora. Over såpass lang tid kan ting gå galt. Derfor vil et sentralt spørsmål i byomforming dreie seg om organisering av prosessen. Å vinne erfaring med denne måten å planlegge og bygge byer på, er tema for pilotprosjektet om byomforming' (MD rapport, 2007:24). Fra dette kan en lære at samarbeidet mellom Bergen kommunen og private aktører kan forstås i denne konteksten at i prosjekter med så høy kompleksitet bør forskjellige aktører samarbeide sammen fra tidligfasen og gjennom hele prosessen.

### **5.3 Puddefjord-Damsgårdssundet prosjektetsmål**

Pilot prosjektet er et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Målet med områdeutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet er å transformere dette området gjennom å bygge nye boliger langs sjø fronten, å utvikle næringsindustri, å bygge nye sosiale infrastrukturer og å pusse opp gamle infrastrukturer. Kommunens handlingsplan påpeker at 'i dette viktige transformasjonsområdet langs Bergen sjøfront ønskes nå høye miljøambisjoner for opprustning og omdanning av området. Det vil bli foreslått som kommunens pilotprosjekt med delmål knyttet opp mot en bærekraftig utvikling. Det er også et mål å gi området et nødvendig løft og ny profilering' (Forslag til handlingsprogram 2005:1). På grunn av at området har vært neglisjert i lang tid så ønsker kommune å gi området et løft. Etter andre verdenskrig så brukte mange land i Europa byomforming som en metode til å løfte opp ødelagt og tidligere neglisjert områder og dette fungerte. I følge Nicholas Falk (2011:34) er det mulig å transformere gamle bygninger. Oppbygging av byer som ble ødelagt i andre verdenskrig som for eksempel Hamburg og Rotterdam viser at bærekraftig byutvikling er å koble byutvikling og infrastrukturutvikling. Bærekraftigutvikling er også et mål som kommunen ønsker å oppnå gjennom samarbeid med private aktører. I boken 'Miljøforvaltningsrett' har Hans Chr Bugge definert bærekraftig utvikling som "en utvikling som dekker dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at fremtidige generasjoner skal få dekket sine behov" (Bugge, 2011;64). Områdeomforming, slik det som skjer på Puddefjorden

innebærer derfor at man tenker bærekraftig og Bergen kommune opplyser at dette er en aspekt som er vesentlig i arbeidet med å transformere området.

Offentlige myndigheter som kommunen kan også gå inn i samarbeid med private aktører som en strategi til å etablere økonomiske handlekraft til å utvikle et område. I handlingsprogram av 2005 påpekte Bergen kommune sine mål med prosjektet på Puddefjorden ved å si at hoved mål med prosjektet er gjennom byomforming langs sjøfronten på begge sider av Damsgårdssundet, å utvikle nye og eksisterende områder til attraktive og bærekraftige byområder; koordinere aktuelle aktører og utløse mulige finansieringsparter i et utviklingsarbeid som skal ha demonstrasjonseffekt lokalt, nasjonalt og internasjonalt; og gjennom årlige markeringer bidra til medvirkning, lokalt eierskap, informasjon og markedsføring av området og demonstrasjonsprosjekter (Forslag til handlingsprogram 2005:6) Utbyggingsavtalen mellom Bergen kommune og en av de flere aktører i transformasjonsarbeidet lyder på samme måte. I avtalen står det at “i Damsgårdssundet pågår en transformasjon av de sjønære arealene fra industriområde til et urbant sentrumsområde med nye bolig- og næringsbygg. En slik utvikling krever både utbedring av eksisterende infrastruktur og etablering av ny felles infrastruktur som attraktive møteplasser, god kommunikasjon og økt tilgjengelighet langs sjøfronten” (Utbyggingsavtale mellom BOB og Bergen Kommune). Som en kan se fra dette involverer dette omfattende områdeomformingsarbeid som kommunen ikke kan utføre alene. Å koble inn andre aktører som det private hjelper til å realisere disse målene. Utbyggingsavtalen mellom kommunen og BOB er en kommunal strategi til å realisere disse utviklingsmålene.

Lesing av kommunaldelplan for Puddefjord-Damsgårdssundet gir mer lys om målet med områdetransformasjonsmål. I KDP står det at “det er ønskelig at transformasjonsområdet gir rom for funksjoner som mangler i eksisterende område; som barnehager, felleslokaler og ulike idretts- og fritidstilbud. Reguleringsplaner for Strandlien og Damsgårdssundet sør, som legger til rette for 6-900 nye boliger er vedtatt. Området har tidligere vært påtenkt som næringsområde, men utvikling av boliger i området vil i større grad enn næring gi positive ringvirkninger for eksisterende boligområde” (KDP Puddefjord - Damsgårdssundet Plannr.17330000). I et gruppeintervju med forfatteren av denne oppgaven så påpekte to spesielle rådgivere at kommunen ønsker å sende positive signaler til private aktører om at Bergen kommune har positiv holdning til planforslag som omhandler bygging av flere boliger i denne delen av kommunen. Denne KDP viser også dette, det at kommunen gir boligbygging

i transformasjonsområdet høy prioritet. Delmålet med å kombinere forskning av boligutvikling sammen med byutvikling i denne oppgaven er delvis basert på tanken om at boligutvikling er en viktig del av byutvikling og som kommunens KDP sier gir boligutvikling ringvirkninger til mange aktører i byplanlegging som også inkluderer innbyggerne.

I analysen av områdetransformasjonsarbeidet på Puddefjord-Damsgårdssundet er det viktig å se på hva kommunen bidrar med i prosjektet og hva den private sektoren bidrar med. Dette hjelper å svare på oppgaven problemstillingene. Problemstilling en er: hvorfor velger det private og det offentlige å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter? Problemstilling to er: er risiko reduksjon en motivasjon når det private og det offentlige velger å gå i samarbeidet.

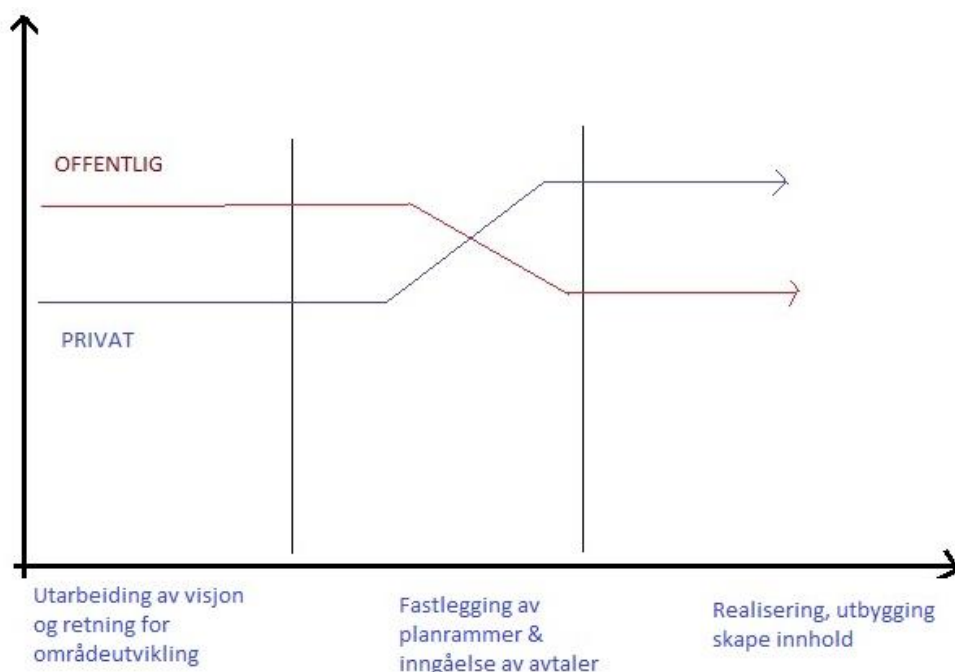
#### **5.4 Hva kommunen bidrar med i områdeutviklingen på Damsgårdssundet**

Først skal drøfting av kommunens bidrag i pilot prosjektet gjennomføres og deretter skal det privates rolle drøftes. Drøftingen hjelper å vise hvorfor de to sider, dvs. offentlige og private samarbeider. I en 2005 rapport så nevnte Bergen kommune at deres oppgave i prosjektet var å støtte, samordne, informere og inspirere! (Ny energi rundt Damsgårdssundet: 2005 rapport). Dette er viktig arbeid som også er hjemlet i landets Plan- og bygningsloven av 2008. Samordningsoppgaven innebærer at kommunen koordinerer arbeidet både det offentlige og den private aktør utfører i området. Miljøverndepartementet anviser også at kommunens rolle er viktig. I en rapport fra 2007 har departementet sagt at “å utarbeide en langsiktig og holdbar visjon for byens fysiske og næringsmessige utvikling påhviler kommunen og er spesielt politikernes ansvar. Det bør være tverrpolitisk enighet om et slikt fremtidsbilde” (MD rapport, 2007:24). En kommune representerer regjeringen og nesten alle offentlige myndigheter i direkte møte med det private. Det er tenkelig at private aktører ser det stimulerende å samarbeide med en myndighet som har ansvar til å utarbeide langsiktig og holdbar visjon for Bergen bys fysiske og næringsmessige utvikling. Samarbeid med kommunen danner klarhet og forutsigbarhet for private aktører og det er derfor dette er en av gunstige grunner til å ha samarbeidet.

Figuren nedenfor (Figur 5.2) er hentet fra en rapport skrevet av Miljøverndepartementet og figuren er ment å vise roller kommuner og det private spiller i byutvikling. I følge departementet kan byomformingsprosessen grovt deles i tre hovedfaser med ulike roller for offentlige og private aktører.

1. Utarbeiding av felles forankret visjon og retning for områdeutviklingen
2. Fastlegging av planrammer og inngåelse av avtaler for gjennomføring
3. Realisering, utbygging, skape innhold (MD rapport, 2007:25).

Figuren viser at mens kommunen har initiativ og ansvar for framdrift i den tidlige fasen og dermed spiller en helt avgjørende rolle, vil private aktører gradvis overta i den andre og tredje fasen(MD rapport, 2007:25). På Puddefjord har prosessen skjedd på samme måte. I begynnelsen var det kommunen som arbeidet hardt med å lage visjonen for ny energi rundt Damsgårdssundet og i etter fasene tok private utbyggere som BOB en mer prominent rolle gjennom praktisk realisering av bolig og industribygninger.



Figur 5.2: Tre faser i byomforming, MD rapport, 2007:25

Tre faser i byomforming. Rød linje er offentlige og blå linje er private. I starten er det kommunen som gjør mer men i senere fasene er det private som utfører jobben.

#### 5.4.1 Kommunal infrastruktur i Damsgårdssundet:

Som en offentligmyndighet er kommunen nødt til å gjøre inngrep som reduserer hindringer til en stedsutvikling og det er dette Syms og Clarke påpeker i sinn artikkel knyttet til transformasjonsområde i eiendomsutvikling. De nevner at myndigheter kan bruke det som heter direkte statlig intervensjon. Disse handlinger operer på et områdespesifikt nivå og

hensynet er å fjerne spesifikt hindringer til områdeutvikling gjennom bygging av allmenningsinfrastruktur, levering av ferdig regulert tomter og hjelper med å forbedre miljøtiltak (Syms og Clarke, 2011). Bygging av infrastruktur er viktig for å tiltrekke investorer i et område øremerket for byomforming. Det er grunnlag til å tro at Bergen kommune bruker denne metoden som en tiltrekkings verktøy. Kommune er involvert i forskjellige infrastrukturprosjekter.

### *Gang- og sykkel bro over Puddefjorden*

Bygging av en gang- og sykkelbro over Puddefjorden er mye omtalt i kommunen. Man kan se hvor viktig denne broen er i områdeutvikling på Puddefjorden gjennom å lese forskjellige kommune planer og aviser i kommunen. I Bergenstidende sto det en artikkel som kobler boligbygging på Damsgårdssundet med bygging av broen. Broen er viktig for andre prosjekter som pågår i området. Avisen påpekte at “nå er utbyggingsavtalen mellom Bergen kommune og BOB klar, og der står det at Bergen kommune skal være byggherre for blant annet Markusplassen og gangbroen over Damsgårdssundet” (BT, publisert 13.12.2012). Utbyggingsavtalen gjelder bolig som BOB skal bygge langs sjøfronten i området. Broen blir en del av boligenes livslinje fordi broen vil gjøre boligområdet mer tilgjengelig enn før.. I en 2013 rapport skrev kommunen at Bergen kommune skal bygge gang/sykkelbroen over Damsgårdssundet og arbeidet med byggingen skal starte i år 2013 og at “avgjørelsen om å bygge broen vil nå være det viktigste elementet i den videre utvikling av områdene rundt Damsgårdssundet- og vil kunne gi mange og nye ringvirkninger” (Damsgårdssundet oppgaveprioriteringsrapport 2013:1). I en 2007 handlingsprogram skrev kommunen at “den nye gang-sykkelbroen mellom Damsgårdssundet og Møhlenpris vil være en avgjørende motor i ny byutvikling. Eksisterende boliger langs Løvsstakksiden og nytt byområde langs sundet blir sentrumsnært på grunn av broen. Utvikling av 4000 til 5000 arbeidsplasser på Høyteknologisentret får gangavstand til et attraktivt byutviklingsområde og naturområdene opp mot Løvsstakken. Broen vil gi to nye tyngdepunkter og byrom for gangtrafikk og nye tiltak, Markusplassen og plassen på Høyteknologiområdet” (Forslag til handlingsprogram 2007:10). Her ser man at kommunens bidrag med broen er viktig for private aktører. Det blir lettere for BOB og andre eiendomsutvikler på en side av sundet å selge boliger på grunn av den kortere avstand til sentrum som broen vil innbringe. Å inngå i samarbeidet med kommune i utvikling av sundet blir derfor profitabelt for private utvikler så vel som for kommunen.

Videre ser man at broen over Puddefjorden blir viktig i trafikk forvaltning an området. I en 2005 rapport skrev kommune at fotgjengerbro skal knytte hele området nærmere til Bergen sentrum, forsterke attraktiviteten og bidra til mindre bilbruk til og fra området (Forslag til handlingsplan 2005:1). I utbyggingsavtalen med BOB står det at Bergen Kommune vil drifte og vedlikeholde de ferdige tiltakene (gang- og sykkelbro) i henhold til kommunal standard og budsjett (Bergen kommune utbyggingsavtale: Planarkiv: 60920000). Kommunen skal bruke derfor mye resurser i vedlikehold og drift av broen. Denne broen vil bidra til redusert trafikk fordi det blir letter for folk å gå til sentrum enn å kjøre bil. Man kan også sykle. Broen fremmer også folkehelsepolitikk. Alt dette jobber til fordel for private boligutvikler som kan anvende broen som markedsføringsverktøy. Kommunaldelplan nevner også i linje med andre dokumenter at 'en ny gang og sykkelbro over Puddefjorden, en ny strandpromenade og plassdannelser ved fjorden på hver side av broen vil kunne bli en attraksjon og møteplass for lokalbefolkningen og byen. Broen vil knytte området nærmere Bergen sentrum. Nygårdsparken, Møhlenpris skole, Vitalitetssenteret og fotballbane vil bli tilgjengelig for Løvsstakksiden. Motsatt vil friluftsområdet på Løvsstakken bli bedre tilgjengelig for sentrumsbeboerne. En bro som signalbygg sammen med en strandpromenade langs sjøfronten vil kunne bli en attraksjon for hele Bergen sentrum' (KDP Puddefjord – Damsgårdssundet, Plannr.17330000). En privat boligaktør kan peke alle disse tingene når hun skal markedsføre eiendommer. For nye beboer som skal kjøpe boliger på sundet blir broen viktig som en ferdselsåre til og fra forskjellige punkter i byen. Når folk kjøper boliger og flytter inn på boligene langs sjøen så blir offentlige myndigheter, her kommunen fornøyd med at område transformasjonen fungerer. Det er relevant å huske at området har vært neglisjert og at kommunens delmål er å gjøre området attraktivt til folk fra forskjellige klasser, dvs. de rike, fattige og middelklassene. Hvis broen klarer å tiltrekke folk til Damsgårdssundet så blir begge private og kommunal sektorer nytte godheten av offentlig-privat samarbeid i byutvikling.

### *Skole og friluftsinfrastruktur*

I tillegg til at eksisterende gangforbindelser mellom fjord og fjell skal opprustes (Handlingsprogram 2007:10) har kommunen bidratt med skole og friluftsinfrastruktur. I 2012 var opprustning og utbygging av Ny Krohnborg skole gjennomført og tanken med å renovere og utvide skolen var å gjøre den til et bankende hjerte i lokalsamfunnet (KDP Puddefjord – Damsgårdssundet, Plannr.17330000). For både private og offentlige bransjene er skole og friluftsinfrastruktur avgjørende i områdeutvikling og eller i by transformasjon. På samme

linje som broen er skolen viktig i beslutningstaking om å kjøpe eller ikke kjøpe boliger på Damsgårdssundet. Potensielle beboer vil foretrekke at skolen ligger i nærheten for dette vil forenkle hverdagen i forbindelse med tid brukt til å ta barna til skole og til å gå på jobb. Fordeler med skolens utvidelse er derfor til nytte for både private aktører, offentlige myndigheter og byen innbyggere.

I boken *'Urban forms: The death and life of the urban block'* viser Panerai et al (2004) hvor viktig gateomforming er i by transformasjon. Panerai forklarte at transformasjonen av Paris, Frankfurt og mange store byer i Europa var påvirket av hvordan gatene ble organisert. Forfatterne som Jane Jacobs har også skrevet at veiplanlegging er viktig i byplanlegging.

### *Veier og gater*

I Damsgårdssundet har kommunen vært opptatt av å utvikle gatene i området som en del av flere strategier i områdeutviklingen. I en 2013 rapport skrev kommunen at Bergen "kommunen har en rekke tiltak til å utvikle gatene i Damsgårdssundet. For eksempel Møregaten skal bli en del av Ny Krohnborg skoleplassen og skal også ha funksjon som fremtidig miljøgate / gatetun som naboer og beboere kan benytte som liten park/ lekeareal utenom skoletid" (Damsgårdssundet oppgaveprioriteringsrapport 2013). Har ser man at gater kan brukes som et instrument for å koble diverse aktiviteter i et område. På Damsgårdssundet skal gatene danne et veinettverk som forbinder skoleplassen til resten av boliger og andre områder på sundet. I handlingsplan 2007 står det at planen skulle gi bakgrunn til ulike trafiksikring- og saneringstiltak og forbedring av kollektivtilbudet. Damsgårdssundet skal ha høy prioritert i innføring av boligsoneparkering (Forslag til handlingsplan 2007:11). I denne planen ser man at offentlige myndigheter i Bergen bidrar med å sikre at ting som trafiksikring, kollektivtilbudet og parkering er viktig i områdeutviklingen. Kommunen og private aktører jobber sammen for å bygge disse tingene. Kommunen kan for eksempel bruke rekkefølgebestemmelser til å plikte private eiendomsutvikler til å sørge for at noen adkomstveier er på plass før eiendommer er tatt i bruk. Fordeler med samarbeidet i gate og vei utvikling er at området blir lettere tilgjengelig for bruker og både private og offentlige ønsker dette.

## *Barnehager*

I tillegg til tiltak knyttet til skole utvidelse og gate opprustning skal offentlige myndigheter i kommunen gi tillatelse til bygging av to nye barnehager i transformasjonsområdet (Damsgårdssundet status rapport 2012-13). Videre sier rapporten at “i Solheimslie er det regulering av en barnehage som pågår og den er forventet å komme i bruk i 2014 med byggestart i 2013 og den vil ha kapasitet til 63 barn. En barnehage ved Ny Krohnborg oppvekst, kultur og idrettssenter er realisert og utvidet”. Sånne typer samfunns tjenester er en viktig del av byutvikling. Det er mennesker som danner en by. Menneskene trenger derfor fundamentale tjenester som barnehager, skoler og god vei for å trives i en god by. Samarbeidet mellom kommuner som offentlige myndigheter og det private bidrar derfor til bedre by kvalitet som i retur er til fordel for begge parter. Politikere i kommunen tjener folks tillit når de klarer å bringe inn private aktører til å øke byens kvalitet gjennom byutvikling. Private aktører tjener god business og for dem lønner det seg å samarbeide.

Det er kommunens ansvar å forvalte avfallshåndtering og dette er noe kommune bidrar med i utvikling av Damsgårdssundet. I dette området skal to nye returpunkter med attraktiv møteplass anlegges i tilknytning til grønnstruktur og bussbil drevet på biogass skal betjene området (Forslag til handlingsplan 2007:11). I samarbeid med Husbanken og Bergen bolig og byfornyelse (BBB) har kommunen også opprustet hager og uteområder ved noen utleieboliger in sundet. Kommunen har også etablert og/eller oppgradert uteplasser, murer, utelys, lekeplasser, gjerder og asfaltert gangveier, står det i kommunalrapport for 2013. I linje med andre tiltakene som skoleutvidelse, barnehagebygging og veiplanlegging er avfallshåndtering og de nevnte tiltakene nøkkel oppgaver i områdeutvikling. Et rent område fungerer som en magnet til potensielle beboere og dette er ønskelig av begge det private og det offentlige.

### **5.5 Medvirkning som en viktig del av samarbeidet mellom private og offentlige i områdeutvikling:**

I norsk kontekst er det utenkelig å anta at byutvikling kan skje uten involvering av tredje parter eller berørte parter. Tredje og berørte parter er alle personer (bortsett fra den som bygger og den som gir byggetillatelse) som er påvirket av et byutviklingsprosjekt og det har rett til å uttale seg i forbindelse med prosjektet. Berørte parter kan fremme innsigelse med oppsettende virkning mens tredje parter (f.eks. naboer) øver innflytelse først og fremst gjennom å (forsøke å) påvirke kommunen. Involvering av berørte og tredje parter heter



medvirkning. Ifølge Holt (2011:71) sier plan- og bygningsloven av 2008 § 5-1 at “enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte”. Medvirkning er hjemlet i norske lover og det er derfor viktig å nevne det som en vesentlig del av arbeidet med byutvikling. Selv om tredje parter har indirekteinnflytelse i byutviklingsplaner, har de fremdeles kapasitet til å gjøre det vanskelig for politikere når politiske valg kommer. Ekskludering av beboere i byutviklingsprosesser kan koste folkevalgte / lokale politikere som er avhengig av valg til å miste makt. Private aktører er avhengig av at berørte (og tredje) parter er involvert eller informert om det som skjer rundt områder under utvikling slik at prosjekter får aksept. Positiv holdning fra områdets beboer mot områdeutviklingsprosjekter er en forventning for å lykkes. Dette nevner også kommunen i en handlingsplan som sier at “et langsiktig områdeløft og en fremtidsrettet utvikling av Damsgårdssundet er avhengig av interesse og eierskap til nye og felles mål fra så mange aktører som mulig innenfor hele området. Bevissthet og erfaring om at lokalt engasjement gir mulighet for endringer kan være den første spore til å utløse ansvarlighet, menneskelige og økonomiske ressurser og tiltak som varer over tid” (forslag til handlingsprogram 2007:7). Kommunen og private aktører samarbeider i medvirkningsprosessen slik at det de driver med på Damsgårdssundet varer over tid. Medvirkning kan fungere derfor som en faktor som tiltrekker det private og det offentlige til samarbeid i byutvikling.

Praktisk sagt har medvirkning blitt brukt i forbindelse med områdeutvikling på Damsgårdssundet. I forbindelse med åpning av Ny Krohnborg oppvekst, kultur og idrettssenter i 2012 samarbeidet kommunen med en rekke representanter fra lag og organisasjoner i området. “De ble invitert til idedugnad med fokus på ønsker og behov. Kommunen utarbeidet en folder som forteller om aktiviteter på Ny Krohnborg og folderen ble oversatt til engelsk, polsk og somalisk. I 2013 blir det lagt vekt på å nå befolkningen i Bergen med tilbud på ettermiddags og kveldstid for å fremme Ny Krohnborg senterets rolle som et nærmiljøanlegg”(Damsgårdssundet status rapport 2012:2). Å ta folk med i alle prosesser av områdeutvikling er derfor viktig. Til slutt er det folk flest som skal bruke området. Det er i det vesentligste vanlige menneske som er kunder for nesten alt som er resultatet av byutviklingsprosjekter. Offentlige myndigheter i Bergen legger stor vekt på medvirkning.

Det er ikke bare byens innbyggere som er tredje parter. Andre berørte statlige og private aktører trenger også å være med i områdeutviklingsprosessen. Før byggeprosjekter startet på Damsgårdssundet sørget kommunen at så mange aktører som mulig ble involvert om utviklingsplanen. I en 2007 handlingsprogram påpekte kommunen at “som en del av arbeidsprosessen i utarbeidelse av forslag til handlingsprogram har det vært gjennomført samtaler med enkelte aktører, med personalgrupper, nærpoliti, frivillige lag og organisasjoner og private i den hensikt å få frem ulike og nyanserte syn på hva som vil være viktige innsatsfaktorer i Damsgårdssundet. De mange møter mellom de forskjellige aktører har vært avgjørende for å få en god nok oversikt over det arbeidet som gjøres i dag i kommunal regi innenfor området, utvikle ideer og få eierskap til de tiltak som nå presenteres gjennom handlingsprogrammet” (forslag til handlingsprogram 2007). I tillegg sier 2013 status rapport at i 2012 “har det også vært gjennomført befaringer til Solheimsgaten med representanter fra kommunen/Statens vegkontor og beboere og det er gitt tilskudd fra `bedre bymiljø` til prosjektering av Solheimsgatens grønne profil”(Damsgårdssundet status rapport 2012:2-3). Poenget er å vise at involvering av forskjellige aktører er viktig i områdeutvikling og fra dette lærer en at kommunen velger å samarbeide med aktører som inkluderer private sektoren fordi kommunen ønsker et bidrag med ideer og resurser. Uten involvering blir det vanskelig for kommune å gjennomføre de tiltakene som trenges.

## **5.6 Risiko for kommunen i byutviklingsprosjekter på Damsgårdssundet**

Har Bergen kommune valgt å gå inn i samarbeid med private utvikler for å redusere risiko eller ikke? Risikoelementet er en del av forskningsspørsmålene denne oppgaven analyserer. Det er forskjellige typer risikoer som oppstår når myndigheter går ut for å gjennomføre byutviklingsprosjekter. I Puddefjord-Damsgårdssundet hadde kommunen for eksempel lovet at gang- og sykkelbroen over Puddefjorden skal være ferdig bygd før slutten av 2012. Men i 2013 var brobyggingen ikke satt i gang. Risikoen med dette er at kommunen kan miste folkens tillitt. Byen største avis, Bergens tidende skrev i 2012 at “allerede høsten 2005 ble det avholdt en arkitektkonkurranse om gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet, mellom Marineholmen og Damsgård. Beboerne har lenge vært oppgitt over at det har tatt så lang tid å få broen på plass” (BT, publisert 13.12.2012). Folkevalgte politikere som styrer Bergen by er avhengig av tillitt fra byen befolkningen for å fortsette arbeidet som bystyre representanter. Mangel på resurser fra kommunens side kan være en del av grunner til broens forsinkelse. Der kan myndighetene i byen ser det lukrativ å samarbeide med private aktører i broens

utbygging. I infrastrukturell utbygging er det lønnsomt for begge private og offentlige å samarbeide. En rapport fra miljøverndepartementet noterer at “ved hjelp av utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav kan kommunen og private sammen sørge for at nødvendig infrastruktur kommer på plass til riktig tid. Noen situasjoner krever at kommunen forskutterer infrastruktur for i det hele tatt å komme i gang. Dette innebærer en viss økonomisk risiko for kommunen. I områder som er i bruk, vil byomforming innebære flytting av virksomheter som ikke passer i den nye situasjonen. Tilfredsstillende erstatningstomter kan være en forutsetning for å komme i gang med omformingen”(MD rapport, 2007:25). I Damsgårdssundet er broen en del av infrastruktur som kommunen bidrar med og dens forsinkelse øker risiko for både kommunen og for private utbyggere som BOB. I boligsalgsprospekter fra BOB har broen blitt brukt som et markedsføringsmiddel. Forsinkelsen av bro byggingen har skapt uforutsigbarhet for BOB. Dette er fordi informasjonen som står i boligprospektus samsvarer ikke med realiteten. Realiteten er at broen er ikke bygd enda. Potensiell boligkjøper foretrekker å kjøpe boliger i Damsgårdssundet når broen er ferdig. Dette er bare et eksempel. Det at kommunen ikke har startet å bygge broen øker usikkerheter for andre aktører som er avhengig av at broen er ferdig for å selge eiendommer. Tettere samarbeid mellom Bergen kommune og private aktører i Damsgårdssundet kan hjelpe å redusere risiko knyttet til forsinkelse av viktige prosjekter som den gang- sykkelbroen.

### **5.7 Hva private aktører bidrar med i boligutviklingen på Puddefjorden: Eksempelet fra en aktører- BOB og Boligutvikling:**

Mange aktører er involvert i eiendomsutviklingsarbeidet på Puddefjord-Damsgårdssundet. I denne casestudien er det valgt å bruke en eiendomsutvikler som heter Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) som et eksempel av samarbeidet mellom offentlige myndigheter og private sektoren. BOB representerer derfor private aktører i denne skrivingen. I diskusjonen om hvorfor offentlige og private sektorene velger å samarbeide og hvorvidt risiko reduksjon motiverer dem til å samarbeide, skal det diskuteres hva BOB bidrar med i områdeutvikling på studieområdet og hvordan noen av disse aktiviteter er knyttet til forskjellige typer risikoer.

Bergen og Omegn boligbyggelags hovedbidrag i områdeutvikling på Damsgårdssundet er å bygge boliger langs sjøen. I handlingsplan av 2007 står det at “langs hele Damsgårdssundet fra Solheimsviken til Puddefjordbroen forventes det at i løpet av en 10 årsperiode bygges ut et nytt byområde som vil inneholde ca. 1500 nye boliger med tilhørende kultur- og

servicetilbud. BOB står sentralt i transformasjonsarbeidet'' (Handlingsplan 2007:16). Boligbygging er en viktig del av områdetransformasjonen. BOB samarbeider med kommunen i områdeomformingen gjennom å bygge boliger. Kommunens motivasjon for å samarbeide med privat utbyggere som BOB er å tiltrekke folk med variert bakgrunner til området og å løfte områdets levekår. I handlingsplanen uttrykker kommunen at bakgrunnen for å samordne aktørene rundt Damsgårdssundet i et helhetlig handlingsprogram er behov for at det nye sundet skal bidra til et omfattende levekårsloft for områdene opp mot Løvstakksiden og at den videre utviklingen av område som helhet bør speile et livsløpsperspektiv og tilrettelegge for trivsel og daglige behov for en befolkning for alle aldersgrupper, med ulik funksjonalitet og ulike familiestrukturer (Handlingsplan 2007:16). I noen av de boligene som er ferdig bygd har barnefamilier kjøpt leiligheter langs sundet. I et intervju med prosjektleder i Bergen kommunes byrådsavdeling for boligsatsing ble det sagt at de fleste som kjøper boligene er eldre par som har høyere inntekt enn folk som bor på Damsgårdssundet. Mange av de som bor i området er personer som bor i kommunens utleieboliger og mange er innvandrere med lavere inntekter. Det at rikere, vanligvis etniske nordmenn, kjøper de nye boligene i området er bra for kommunen på grunn av det kommunen sier at den vil ha folk fra variert bakgrunner i området. BOBs motivasjon som en privat aktør er først og fremst å tjene penge. Tiesdell og Adams har skrevet at aktører er villige til å investere i et område bare når de tror at de kan få det de er ute etter. I fleste tilfelle er mange aktører ute etter maksimum profitt (Tiesdell & Adams, 2011: 4-5). BOBs motivasjon når den velger å samarbeide med kommunen er å skape et miljø som gjøre det lettere å redusere risikoer knyttet til byggeprosjekter og altså øke muligheter for å tjene penger. Hvis kommunen ikke hadde vedtatt handlingsprogrammet så kunne det ha vært vanskelig for BOB å investere i Damsgårdssundet. Det at kommunen vedtatte planprogrammet og at kommunen bidrar med infrastruktur gjør det relativt lettere for BOB å investere i Damsgårdssundet.

Her er en kort ekstrakt av det BOB har bygget i Damsgårdssundet i 2012:

***Kort oversikt over det som er bidrag i regi av BOB i Damsgårdssundet i 2012:***

Piren 2 sameie, 2.bygetrinn innflyttet med 24 leiligheter.

Måken sameie innflyttet med 70 leiligheter.

Damsgårdssundet Parkering 1 (i Måken) med 123 parkeringsplasser tatt i bruk

Oppstart av arbeidene med Skarven sameie: 70 leiligheter pluss cirka 2000kvm kontorlokaler.

Havnepromenaden ferdigstilt fra Ternen til og med Piren 2.

Bygging av terminalbygg for stasjonært bussug startet opp.

Fortau og veibelysning i Damsgårdsveien fra Ternen til og med Piren 2 etablert.

Julegran på havnepromenaden for alle i Damsgårdssundet.  
Kilde: (Damsgårdssundet oppgaveprioriteringsrapport 2013:1)

Fleste av disse prosjekter krever tett samarbeid med kommunen og samarbeidet etablerer klarhet for BOB. Dette er klarhet som kommer på grunn av byggetillatelse fra kommunen. Når offentlige myndigheter gir grønt lys til bygging av prosjekter så reduserer dette risikoer knyttet til uforutsigbarhet.

### **5.8 Bergen og Omegn Boligbyggelags infrastrukturell bidrag**

I følge Holt plan- og bygningsloven 2008 § 18-1 angir at bygging eller oppretting i regulerte strøk ikke kan skje uten nødvendig infrastruktur for veg, vann og avløp. Der anlegg ikke foreligger, er det tiltakshavers plikt å sørge for opparbeiding (Holt, 2011:63). I denne konteksten kan det bety at BOB er forventet å bidra med veg og teknisk infrastruktur. Det er noe som kommune ikke kan klare å finansiere alene. Private aktører er derfor en god partner for å realisere infrastrukturutvikling i byutviklingsområder. Oslo kommune har samarbeidet med det private for å realisere store transport prosjekter. Holt nevner for eksempel at “infrastrukturutviklingen skjer også ofte som et resultat av samarbeid mellom offentlige myndigheter og private interesser. Utviklingen av T-baneforbindelsen til Nydalen i Oslo er et eksempel på dette” (Holt, 2011:18). En kort gjennomgang av rekkefølgebestemmelser for Damsgårdssundet viser hvordan samarbeidet mellom det private og det offentlige kan føre til innføring av flere prosjekter som ellers kunne ha vært vanskelig for private eller kommunen å bygge alene.

#### ***Rekkefølgebestemmelser Jfr. PBL. § 20-4, 2. ledd, b:***

Infrastruktur for vann, avløp, bosshåndtering og energi-/varmetilførsel skal ligge til rette og tilfredsstillende kommunens kvalitetskrav før nye områder tas i bruk. Offentlig promenade langs sjøen kan opparbeides etappevis, men delstrekninger skal ferdigstilles før tilgrensende områder tas i bruk.

Uteoppholdsarealer (plasser, lek og opphold) skal ferdigstilles samtidig med ferdigstilling av tilgrensende felt.

Nødvendig opprustning av vegsystemet og etablering av tilbud for gående og syklende skal være etablert før nye boliger tas i bruk.

Kommunen kan stille krav om at tiltak gjennomføres før utbygging av delområder settes i gang.

Den nye gangbroen og plasser på begge sider skal være sikret gjennomført før ny utbygging innenfor delområde 6 Damsgårdssundet) eller delområde 3 (Marineholmen) kan gis igangsettingstillatelse.

Parkering skal opparbeides ihht. til enhver tid gjeldende parkeringsnormer for Bergen

kommune.

For båthavner skal det opparbeides 0,5 parkeringsplass pr. båtplass.

Kilde: (KDP Puddefjord - Damsgårdssundet Plannr.17330000)

Disse er kravene som Bergen kommunen har stilt overfor aktører som er involvert i eiendomsutviklingsprosjekter på Damsgårdssundet. Det er også viktig å huske at kommuner som offentlige myndigheter har reguleringsmakt overfor andre områder eid av andre aktører i byutviklingsprosjekter. Bergen kommune har derfor makt til å stille krav i utbyggingsprosjekter. Noen ganger samarbeider private aktører som BOB med kommunen på grunn av at det eksisterer ikke fornuftige alternativer til et samarbeid. BOB kan ikke nekte å følge rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Men det er mulig at en privat aktør kan la være å bygge eller kansellere eller utsette prosjektene.

### **5.9 Utbyggingsavtale mellom Bergen Kommune og Bergen og Omegn Boligbyggelag**

En av de viktigste instrumenter som er brukt i regulering av samarbeidet mellom det private og det offentlige er utbyggingsavtaler. I et feltarbeidsintervju med to spesialrådgivere påpekte de at en av de viktigste verktøy som styrer samarbeidet mellom Bergen kommune og Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) er utbyggingsavtaler. De anbefalte at i denne oppgaven er det viktig å skrive om dette. I en heft om plan og bygningsloven har Holt definert en utbyggingsavtale som en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område som inngår i kommunens planmyndighet, og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan (Holt, 2011:83). En utbyggingsavtale går hånd om hånd med rekkefølgebestemmelser. De to dokumentene er slektet til hverandre. Holt et al definerer en rekkefølgebestemmelse slik: “et eksempel på rekkefølgebestemmelse i arealplan er at utbygging ikke kan skje før nødvendig tekniske anlegg (vei, vann, avløp) og skole, helse- sosiale tjenester er etablert eller sikret. Det kan også gjelde rekkefølgen på forskjellige tiltak og byggetrinn i et område” (Holt, 2011:83). Utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser minner om at kommunen har reguleringsmakt overfor private utbyggere på grunn av at den kan kreve at noen tiltak må ferdigstilles først før neste trinn er gitt bygge tillatelse. Men dette betyr ikke at offentlige myndigheter er diktatorer. Det hjelper lite å tvinge ting fram i et offentlig privat samarbeid for byutvikling. Tiesdell og Adams skriver at governance konseptet betyr at offentlige myndigheter må bruke nye metoder: istedenfor kommando og kontroll må myndighetens primær verktøy være forhandlinger og meglings. Offentlige myndigheter bør lage insentiver som hjelper å oppnå byutviklings mål de ønsker (Tiesdell & Adams, 2011:2-

3). Samarbeidet innebærer også å forhandle frem til løsninger. Gjensidig samarbeid er til fordel for både det private og det offentlige når det gjelder områdeutviklingsprosjekter.

I utbyggingsavtalen mellom kommunen og BOB står det at Bergen Kommune som offentligstyremakt- bidrar med forvaltning av lover og at utbyggingsavtalen mellom BOB og Bergen Kommune inngås med hjemmel i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 Kapittel. 17- Utbyggingsavtaler, og Bergen bystyres vedtak i sak 63-07 den 26.3.2007 om overordnede prinsipper for bruk av utbyggingsavtaler i Bergen kommune, jf. plan- og bygningsloven § 17-2. (Utbyggingsavtale mellom BOB og Bergen Kommune). Fra denne informasjonen lærer også man om at kommunes rolle i byutvikling er å forvalte lover på vegne av staten. Med andre ord kan det sies at kommunens hensikt med å samarbeide med dette private er på grunn av at det er hjemlet i lov. De private eiendomsutvikler kan ikke operere uten byggetillatelse fra kommuner. Å samarbeide er derfor noen alle aktører må gjøre på grunn av kommunens makt hjemlet i lover i tillegg til økonomiske konsekvenser av å ikke samarbeide.

Økonomiske faktorer står sentralt i forholdet mellom private utbyggere og offentlige myndigheter når en snakker om byutvikling. Eksempelvis vises til en ekstrakt fra utbyggingsavtale mellom Bergen kommune og BOB som nevner at “BOB Eiendomsutvikling skal bidra med 19,5 millioner kroner til delfinansiering av felles infrastrukturiltak som følger av vedtatte reguleringsplaner. Dette gjelder gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet, offentlig plass T1 (Markusplassen) og oppgradering av krysset Lotheveien/Michael Krohns gate. Reguleringsbestemmelsene fastsetter at tiltakene skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet før det kan gis henholdsvis igangsettingstillatelse eller ferdigattest/midlertidig brukstillatelse til nye byggetiltak innenfor planområdet. For tiltak som skal være sikret opparbeidet vil inngått utbyggingsavtale være tilstrekkelig for at igangsettingstillatelse kan gis” (Bergen kommune utbyggingsavtale: Planarkiv: 60920000). Det er klart sagt i denne avtalen at finansielle aspekter er viktig. BOB skal bidra med 19,5 millioner norske kroner til infrastruktur. Dette er et godt eksempel på at offentlige myndigheter velger samarbeid med private utbyggere for å få ting gjort. For Bergen kommunens styremakter er det en viktig framgang å få økonomisk bidrag fra BOB i utvikling av forskjellige infrastruktur som gang- sykkelbroen. Kommunen har tanken om at broen skal fungerer som et signalbygg i byen og dette viser viktigheten av infrastrukturer som kommer som et resultat av samarbeid mellom det offentlige og det private. Til tross for samarbeidet

mellom BOB og Bergen kommune så finnes det risiko aspekter knyttet til store boligbyggesprosjekter slik som BOB er involvert i.

### **5.10 Risikobilde for Bergen og Omegn Boligbyggelag i områdeutviklingsprosjektene**

Innenfor eiendomsutvikling har norsk plan- og bygningsloven (1985) definert risiko på følgende måte: “Begrepet risiko definerer hvem som må bære det økonomiske tapet ved uforutsette hendelige uhell eller forhold som leder til påfølgende økonomiske tap. Risiko retter seg i utgangspunktet mot fremtidige hendelser. Den som bærer risikoen er som regel også den som tilkommer motposten til risikoen, nemlig mulighetene eller fortjenesten” (Salvesen, 2006). Denne definisjonen passer bra til risikokonteksten i denne oppgaven. Definisjonen viser at risiko er mest knyttet til fremtid, til situasjoner som man ikke vet per i dag. Med andre ord er risiko delvis usikkerhet som møter bedrifter når de opererer. Markedsrisiko er en av de mest vanskelige risikoer eiendomsutvikler treffer i byutviklingsprosjekter. For eksempel Bergens tidende skrev i 2010 i forbindelse med boliger bygd på Damsgårdssundet at “mange av leilighetene i det ferdige BOB-bygget Ternen i Damsgårdssundet er solgt hundretusener billigere enn opprinnelig fastpris” (BT, publisert 30.3.2010). Avisen fortsatt med å nevne at “i oktober 2008 ble Ternen prosjektet lagt ut for salg første gang og den da pågående nedgangen i boligmarkedet hadde ført til at kjøpernes vilje til å investere i nye prosjekter nær var smuldret opp. BOB responderte ved å sette ned prisen på leilighetene som ikke ble solgt på det første salgsmøtet, med ti prosent. Med leilighetspriser fra i underkant av to millioner kroner og oppover, utgjør det flere hundre tusen kroner i rabatt på hver leilighet” (BT, publisert 30.3.2010). Dette er en typisk markedsrisiko som møter eiendomsutvikler når de delta i prosjekter knyttet til områdeutvikling. Det er ikke alltid at å samarbeide med kommunen fjerner økonomiske risikoer. På grunn av nedgangen i markedet i Norge og verden rundt stoppet BOB noen utbyggingsprosjekter. Prosjektlederen i seksjonen for boligsatsing i Bergen Kommune påpekte i intervjuet med forfatteren at det at BOB stoppet å bygge i 2008 viser også at private aktører har makt til å bestemme det som passer deres økonomiske planer uten at kommunen kan gjøre noen med det. Prosjektlederen pekte at kommunen kunne ha foretrukket at byggingen fortsetter uten å bli stoppet men markedsnedgangen rammet også kommunens planer. Risiko i markedet påvirker begge offentlige og private aktører. Samarbeid mellom dem fører til at risikoens konsekvenser kan deles og derfor isolerer bedrifter fra muligheter for konkurs.



Den 19,5 millioner kroner nevnt i utbyggingsavtalen som BOB skal bidra med presenterer noen usikkerheter for selskapet. Pengen skal betales etappevis og det er muligheter at det blir renter på summen i årene som kommer. Hvor mye renter og ekstra kostnader det blir, vet man ikke fordi kommunen nevner blant annet at “delinnbetalingene skal justeres på forfallstidspunktene etter SSBs byggekostnadsindeks for veg, med utgangspunkt i indeksen pr. 1. kvartal 2012. Delinnbetalinger som forfaller etter 30.6.2016 skal fra 1.7.2016 justeres etter SSBs konsumprisindeks” (utbyggingsavtale: Planarkiv: 60920000). Generelt kan selskapet kalkulere hvor mye renter er antatt å bli i årene som kommer. SSB prognoser kan peke på hvor mye indeksen kan bevege seg i årene som kommer. Men prognose er ikke det samme som realiteten i byggekostnads marked. Poenget er at siden summen som BOB skal del betale skal justeres, øker usikkerhetsbildet for BOB. Det blir bra hvis summen fluktuerer på et nivå som selskapet har regnet med i budsjettet sitt. Hvis byggekostnader skrider for høyt så vil dette øke kostnadsrisiko for BOB. Gapet mellom det BOB vet nå om byggekostnadsmarked og det som skal egentlig skje fra 2016 er i følge Kolltveits forklaring det gapet som skaper usikkerhet og derfor en type risiko.

En av eiendommer er pantet på grunnlag av den 19,5 millioner bidrag. Selv om panting er vanlig praksis ser man at pantet eiendommer begrenser eieres retter til å bruke eiendom. I utbyggingsavtalen står det at “som sikkerhet for anleggsbidraget er det tinglyst en pantobligasjon på 19,5 mill. kr. på gnr. 158, bnr. 93, eiet av BOB Eiendomsutvikling, med en slik prioritet som kommunen har vurdert som tilstrekkelig. Før søknad om igangsettingstillatelse for utbygging på gnr. 158, bnr. 93 skal det som sikkerhet for resterende delinnbetalinger stilles ny sikkerhet, enten i form av pantobligasjon på eiendom som BOB Eiendomsutvikling er blitt hjemmelshaver til, eller ved en påkravsgaranti” (Bergen kommune utbyggingsavtale: Planarkiv: 60920000). Dette betyr at hvis BOB faller i økonomiske vanskeligheter og klarer ikke å betale pengene så kan kommune tvangsselge gnr.158, bnr.93. Dette kan regnes som en slags risiko i private markedet. Bull og Winge sier for eksempel at en overføring av eiendomsretten kan også skje mot eierens vilje. I panterett kan en långiver som har panterett i fast eiendom, tvangsselge eiendommen for å få inndrevet lånet jf. Tvangsloven kapittel 11 (Bull og Winge, 2009:62). For kommunen er panteretten positiv fordi den sikrer kommunen, dvs. reduserer risiko for kommunen. Falkanger og Falkanger sier at panteretten er viktig. De nevner at “panteretten er den best kjente og praktisk mest betydningsfulle rettighet i fast eiendom. Den innebærer at eiendommen tjener til sikkerhet for en pengeforpliktelse som påhviler eieren eller en tredjeperson. Blir denne forpliktelse

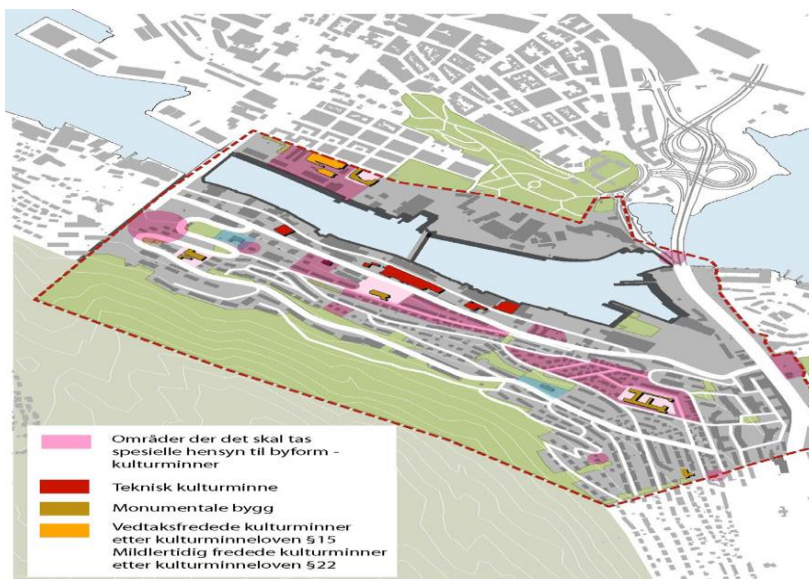
misligholdt, kan kreditor holde seg til pantet'' (Falkanger & Falkanger, 2007:65). Klarer BOB ikke å betale så risikerer selskapet å tape eiendommen som er pantet. Men samtidig har BOB valgt samarbeid med kommunen i områdeutvikling på Damsgårdssundet for å redusere denne type risiko. Hvis BOB hadde full ansvar for å bygge broen alene så kunne lånet fra banken ha vært enda store og altså banken kunne har pantet flere eiendommer enn det kommunen har pantet. Samarbeid med offentlige myndigheter er noen BOB kan nytte for å styre risiko faktorer som dette.

En videre aspekt som har allerede skapt usikkerhet for BOB er forsinkelsen av bygging av den broen over Puddefjorden. BOB har brukt broen i markedsføring av boligene langs sundet. Det at det eksiterer usikkerhet på når broen blir ferdig bygd påvirker BOB på grunn av at potensielle kunder tviler på om det blir kortere avstand til sentrum slik som BOB sier når selskapet sier at broen skal korte ned avstanden til byens sentrum. For eksempel først sto det i utbyggingsavtalen mellom BOB og kommunen at 'etablering av ny gang- og sykkelbro over Damsgårdssundet og opparbeiding av torg T1 forutsetter at kommunen er gitt tilgang til de nødvendige arealene'. Dette betyr og betydde at det var vanskelig å vite når kommune først skal skaffe nødvendige arealene. Altså skaper dette usikkerheter for prosjekter som tjener mest på at broen er satt på plass.

Det å investere i en transformasjonsområder representere i seg selv muligheter for store risiko for selskap som BOB. Holt et al nevner det slik "mange av nedlagte tradisjonell industri er som ofte lokalisert sentralt i byområdet og mange av disse er senere blitt endret til bolig eller kontorområder, og forutseende eiendomsutvikler som kjøpte opp disse områdene, har kunnet oppnå store gevinster. Risikoen ville være at det kunne ta mange år før tomtene kunne bygges ut til noe som var inntektsbringende, og det ville også ha vært en risiko på grunn av mulig forurensning i grunnen'' (Holt, 2011:19). Det sies også jo større risikoen er, jo større kan profitten bli. Som Holt seier har det tatt mange år med transformasjonsarbeid på Damsgårdssundet. Planen om å gjøre noe med området startet i 2003 men ti år senere fremgår fremdeles bygging på området. Det er forventet at det vil ta mange år til før ting blir ferdig. Jo lengre tid det tar jo vanskeligere det blir å regne hvor mye risiko en vil møte. BOB og flere andre private selskap som opererer i området har denne type risiko i ryggen. Samarbeid med kommune hjelper dem å ha direkte innflytelse som er viktig i avklaring av situasjoner med myndigheter og muligens reduserer uforutsigbarhet.

### 5.11 Kulturminner står i veien: skaper dette risiko for utbyggere?

Å oppdage kulturminner i bygningsarbeid er en stor risiko. Det kan stoppe hele prosjektet. Da Veidekke bygget Pentagon studentboliger på Ås så ble det oppdaget ting som myndigheter tenkte var viktige kulturminner. Prosjektet ble stoppet men etter lang tid med forhandlinger fikk Veidekke lov til å fortsette med bygging. Bevaring av noen bygninger som står på riksantikvarens rød liste og gule liste kan også representere risiko for en eiendomsutvikler som bygger på grunn som grenser seg til et bevart bygg. Holt et al nevner at ved endring av eksisterende byggverk, oppussing og rehabilitering bestemmer plan- og bygningsloven §31-1 at kommunen skal se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart (Holt, 2011:64). Kartet her viser bygninger som Bergen kommune har kartlagt som verdt å bevare. Det kan hende at forskjellige utbyggere blir rammet av konsekvenser av å investere i grunner nær noen av disse områdene.



Figur 5.3: Områder reservert for kulturminner.

*Kilde: Ny energi rundt Damsgårdssundet. Kartet viser områder som Bergen kommune ønsker at kulturminner tas spesielt hensyn til.*

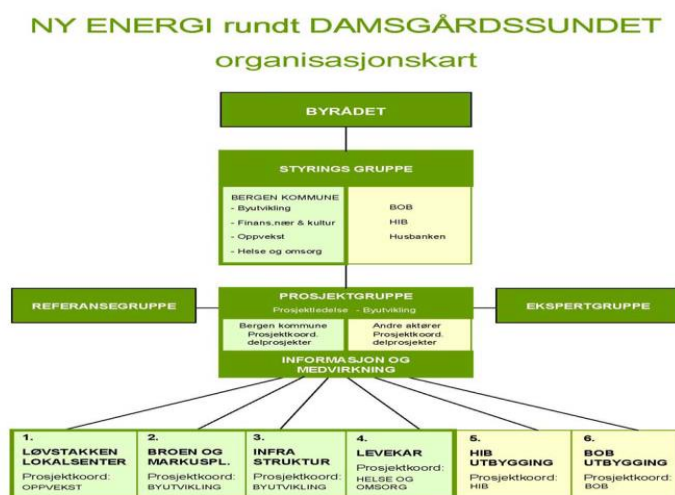
### 5.12 Samarbeidsstruktur: behov for forhandlinger

Møtet mellom kommunen og aktører på Damsgårdssundet er organisert slik at møtet kan gi største mulig utbytte til alle parter. At offentlige myndigheter og private aktører møter fysisk for å planlegge områdeutviklingsprosjekter er viktig for å skape forutsigbarhet. Samlinger og

felles seminarer er et verktøy som offentlige instanser kan anvende i byutvikling. Tiesdell og Adams (2011:16) nevner at “offentlige myndigheter kan bruke forskjellige verktøy i byutvikling. Et verktøy de nevner som viktig er informasjonsutveksling og koordineringssamarbeid. Dette gir informasjon som er viktig i beslutningstaking og samordner planer fra forskjellige aktører. Eksempel på koordineringsverktøy er bruk av offentlige veiledninger, rapporter og meldinger. Disse kan gi en pekepinn på hva offentlige myndigheter ønsker å oppnå i et bestemt byutviklingsområde”. Når offentlige myndigheter gir en pekepinn på hva de tenker så kan private aktører bruke dette for å planlegge fremtiden. Et prosjektets fremtid er i noen instanser preget av usikkerheter og uforutsigbarhet. Felles møter mellom private og offentlige kan hjelpe til å redusere denne usikkerheten og uforutsigbarheten. I forbindelse med Damsgårdssundet nevner for eksempel handlingsplan 2007 at det har vært “gjennomført flere arbeidsseminarer der de fleste aktører – private og offentlige som arbeider i Damsgårdssundet samlet seg sammen og diskuterte utvikling av området. For eksempel i 2007 var det et seminar hvor 60 deltakere deltok i en videreutvikling av programmet for området og en felles oppgave var å samordne oppgaver som de ulike personer og instanser gjennomfører” (Forslag til handlingsplan 2007:17). Dette er et eksempel hvor de 60 deltakerne brukte møtet å drøfte saker knyttet til områdeutviklingen. Seminarer utvikler kompetanser for aktører og dette kan resultere i økt effektivitet. Tiesdell og Adams (2011:17) påpeker at offentlige myndigheter kan også bruke metoder som kompetanseutvikler forskjellige aktører i byutviklingsprosjekter - eksempler på disse metodene kan være ekspert seminarer, studieturer, osv. Fra dette kan en lære at det er en fordel for begge private og offentlige sektorene å samarbeide i byutvikling. De to kan dele kompetanser og hjelpe hverandre å avklare uklare situasjoner og muligens redusere risikoelementer i et prosjekt.

Videre nevner utbyggingsavtalen mellom Bergen kommune og BOB at “i større byutviklingsprosjekter i transformasjonsområdene bør det så tidlig som mulig i prosessen etableres et samarbeid mellom utbygger og kommunen, der planprogram, kvalitetskrav, fremdrift og rolledeling mellom partene i plan- og gjennomføringsfasen, samt behov for utbyggingsavtaler avklares” (Bergen kommune utbyggingsavtale: Planarkiv: 60920000). Igjen kan man si at tidlig samarbeidet i planprogram, fremdrift og rolledeling er viktig i å skape stabilitet. Når stabilitet er på plass så blir det mulig å skape bedre vilkår for planlegging for både private og offentlige aktører. Det er mulig derfor at kommunen og aktører som BOB velger samarbeid på grunn av disse typer fordeler samarbeid kan tilbringe.

Diagrammet nedenfor (figur 5.4) viser samarbeidsstruktur i forbindelse med arbeidet på Puddefjord-Damsgårdssundet. Kommunes handlingsplan sier at “som en samarbeidsform er det oppnevnt en styringsgruppe som rapporterer til byrådet. Den interne styringsgruppen består av kommunaldirektør for byutvikling, oppvekt, helse og omsorg og kommunaldirektør for finans, kultur og næring. En utvidet styringsgruppe har direktørene i husbanken, BOB og Rieber eiendom. Seksjon for byutvikling ivaretar koordinering og prosjektledelsen” (Forslag til handlingsplan 2007:1). Her ser man at det er en intern styringsgruppe og en ekstern styringsgruppe. Samarbeidsformen fører til at høyeste beslutningsorganet i kommunen, herunder byrådet, er alltid informert om situasjoner som skjer. På den andre siden sikrer den utvidet styringsgruppen at de private aktører som BOB og Rieber kan treffe offentlige myndigheter og drøfte områdeutviklingen sammen. Denne plattformen er betydelig i risikostyring og dermed risikoredusering.



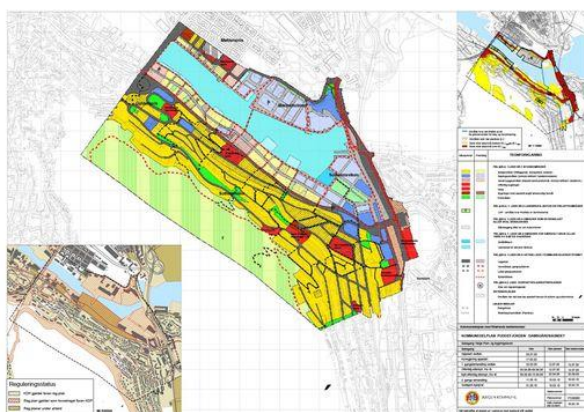
Figur 5.4: Samarbeidsstruktur i styring av områdeutvikling på Damsgårdssundet.

Kommunen som en offentlig myndighet sikter vanligvis til å tilfredsstille innbyggere i kommunen. Kommunes hensikt med å samarbeide med andre aktører kan derfor gjøres for å sikre at innbyggere få levert gode tjenester. Dette nevner kommunens handlingsplan når den sier at “området på Damsgårdssundet inneholder mange bolig og næringsorganisasjoner som hver for seg har sine forvaltningssystemer. Ved en samordning av disse mot en områdeforvaltning, kan en oppnå tilstedeværelse i området, kontinuerlig service, koordinering av tiltak rettet mot beboere/utbyggere, kobling av frivillighet og service til området, vernet arbeidsplasser og andre nye arbeidsplasser i området. Felles områdeforvaltning bør skje gjennom samarbeid mellom Bergen Kommune, BOB, Bergen bolig og fornyelse og

Studentsamskipnaden i Bergen (SiB)'' (Forslag til handlingsplan 2007:17). Fra dette kan man tenke at noen ganger ønsker kommuner å samarbeide med private aktører for fremme samfunnsmessige goder. Fordi bystyret er folkevalgt så er det viktig at kommunal politikere har folkens interesse i planlegging. Politiske hensyn er derfor en av de viktige faktorer som driver offentlige myndigheter til samarbeid med private aktører. Samtidig ønsker også private aktører å tilby gode servicer til kunder, som er kommunens innbyggere.

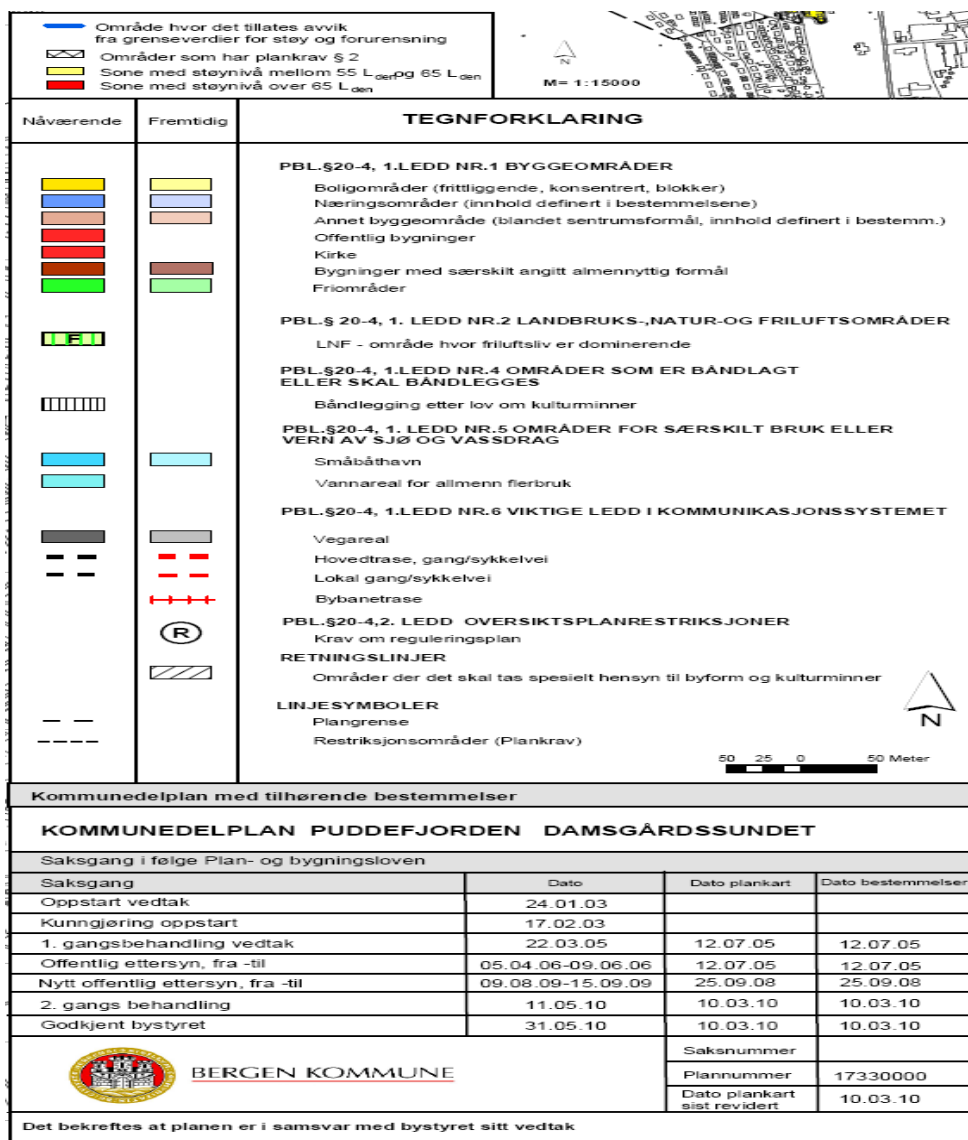
### 5.13 Kommunaldelplan Puddefjord-Damsgårdssundet

Kartet nedenfor viser kommunedelplan for studieområdet.



Figur5.5: Kommunaldelplan Puddefjord-Damsgårdssundet

Kilde: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/9268/9271/article-95208#>



Figur 5.6: Tegnforklaring til KDP Puddefjord-Damsgårdssundet

Kilde: <http://www.bergenskart.no/braplan/planInnsyn.jsp?planid=17330000&kildeid=1201>

## 5.14 Intervju rapport: samarbeid mellom Bergen kommune og private utbyggere i områdeutvikling på Damsgårdssundet

Det som står her er det som ble sagt av de fire personer som forfatteren har intervjuet. Informasjon er ikke direkte sitater men en oppsummering av det som kom opp i intervjuingen. Det var et face-to-face intervju med Prosjektleder for områdesatsing i byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing; et gruppeintervju med to spesialrådgivere i byrådsavdeling for byutvikling og en telefon intervju med prosjektleder i Bergen og Omegn boligbyggelag

(BOB). Prosjektlederen for områdesatsing fikk skriftlig rapport av samtalen og hun har sett på den og kommenterte. Intervju rapportene ble også sendt til de to rådgiverne.

***Intervju med Prosjektleder for sosial, bolig og områdesatsing i byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing. Sted: Bergen Rådhuset. Metode: Face-to-face intervju.***

Samarbeidet i utvikling av Damsgårdssundet er mellom Bergen kommune, Rieber, BOB, Husbanken og HiB. Bergen kommune sendte en søknad til EU for finansiering av områdeomforming på Damsgårdssundet. Søknad fikk avslag. Kommunen bestemte uansett at de ville gå i gang med transformasjon av Damsgårdssundet. Etter avslag fra EU senket kommunen ambisjonsnivået noe med hensyn til miljø/ energi mål, men la likevel sterk vekt på bærekraftige løsninger og en omfattende innsats på det fysiske, sosiale og kulturelle området. Fokus i områdeløfte er sålede: miljø, energi og kvalitet. Arbeidet med planen om Damsgårdssundet inkludert alle (publikum, det offentlige og det private). Kommunen ønsker å sørge for stabilitet i området.

Som en del av kommunens bidrag i samarbeidet med private aktører har Bergen kommune bygget Ny-Krohnborg senteret. Kommune brukte 300 millioner NOK for å renovere og utvide skolen, herunder å bygge ny kulturarena og ny idrettshall. Målet med denne funksjonalitets og kvalitetshevingen var å gjøre området trivelig for beboer. Det var også viktig som et signal til private investorer at kommunen er seriøs med å transformere Damsgårdssundet. Det var tenkt fra kommunes side at skolen vil gjøre området attraktivt for utbyggere å investere og for de som bor der å fortsette å bo der. Skolens modernisering har også ført til at skolen nå får god rykte i motsatt til før. Mange beboer i Bergen snakker om at skolen er fin og de ønsker at kommunen pusser opp alle skoler som trenger oppussing slik at det blir det samme som Ny Krohnborg skole. På grunn av at Ny Krohnborg skole er utvidet og renoveret så har det vært stabilitet på skolen. Foreldre har stoppet å flytte barna sine fra skolen. Det er kommunes forventning at nye elever skal komme til skole og derfor øke antall folk som ønsker å bo på Damsgårdssundet.

Som en del av bidraget med fysisk infrastruktur bygger kommunen plasser og alleer i området. Disse er for et mer tilgjengelig friluftsliv og dette er også et viktig signal til private utbyggere at kommunen bidrar med viktig infrastruktur. Kommunen er opptatt av å sørge for at alle ting som bygges har kvalitet. Et annet viktig bidrag fra kommunen, er den planlagte byggingen av ny gang- og sykkel bro- «Småpudden». Broen blir en viktig del av



byutviklingen idet den binder byen sammen og gir lett tilgjengelighet fra Marineholmen til Løvtakksiden, og den nye Løvtien som nå er under bygging.

Inn under områdesatsingen har kommunen prosjekter knyttet til kultur og helse arbeid. Mange som bor der er innvandrere med lavere inntekt enn gjennomsnittsnivåer i Bergen. Kommunens arbeid med helse og kultur innebærer å jobbe med bedre inkludering av innvandrere i området. Noen innvandrere får hjelp med språk opplæring og andre får kurs i syng.

Området har 354 kommunal boliger og mange som bor i disse kommunale boliger er folk i vanskeligstilte situasjoner. Kommunen ønsker at folk med forskjellige bakgrunner flytter og bor i Damsgårdssundet. Derfor er samarbeidet med private utbyggere som BOB viktig. BOB skal bygge nesten 2000 boliger langs Puddefjord kysten. Noen av disse 2000 boligene er allerede bygd og etniske nordmenn har flyttet til de nye boliger. Det er så langt ikke registrert at barnefamilier har kjøpt boliger i området. Boligene er relativt kostbare på grunn av sentral beliggenhet og plassering ved sjøfronten. Det at folk med høy inntekt skal kjøpe boliger rundt Damsgårdssundet bidrar til god transformasjon av området og bedrer områdets omdømme.

Kommunen har tre virkemidler i samarbeidet med private aktører på Damsgårdssundet. Disse er infrastruktur, rekkefølge bestemmelser og utbyggingsavtaler. Kommunen lager premisser for hvordan utbygging skal skje. Kommunen bestemmer utnyttingsgrad av bygninger.

Risiko: risiko for kommunen i transformasjonsprosjekter som Damsgårdssundet er at kommunen risikerer å miste befolkninger. Hvis folk ikke er fornøyd med den måten kommunen transformere et område, så kan de bestemme å flytte til andre steder. Kommunen investerer på Damsgårdssundet fordi den ønsker at folk kommer å bo i området. Kommunen ønsker å unngå risiko for at folk blir misfornøyd med områdeomformingen.

Markedet er alltid en risiko. I Norge er det markedet som bestemmer priser. Priser på ting som kommunen trenger kan gå opp og nede. Dette er en risiko spesielt når det gjelder prosjekter med langtidshorisont. Annen risiko er at det kan være vanskelig å få tilgang til arbeidskraft. Folk med ønsket kompetanser kan være vanskelig å få tak i. Dette kan forsinke utbyggingsplaner og øke kostnader for å gjennomføre områdeutviklingen. Kommunaldelplan reduserer risiko. Planen sier noen om hva kommunen tenker og private aktører vet dette og dette er viktig når det gjelder stabilitet og skapning av sikkerhet. Handlingsplan reduserer

risiko og usikkerhet. Når kommunen viser engasjement så sender dette et bra signal som tiltrekker private investorer. Samarbeidet i områdeutvikling er basert på tillit. For eksempel BOB hadde byggestopp i 2008 på grunn av finanskrisen. Dette er et eksempel på at private aktører kan bestemme å stoppe utbygging og kommunen kan ikke gjøre noe med det. Det er også et element av risiko i markedet.

Kommunen samarbeider med private aktører i medvirkningsprosess. Det har vært flere folkemøter hvor alle hadde anledninger til å komme og kommentere på planer for Damsgårdssundet. Arbeidsgrupper var også en metode i medvirkningsprosessen. Styringsgrupper er et plattform hvor kommunen, BOB og andre private aktører møtes sammen og snakker om framdrift og årsrapporter. Årlig er det møter i styringsgruppa.

Samarbeid er fornuftig, nyttig og øker kvalitet. Kommunen kontrollere ikke kvaliteten på bygninger eller boliger. Det er utbyggere og kjøpere selv som kontrollerer dette. Damsgårdssundet er et område med levekårsutfordringer og det er viktig å samarbeide slik at området får bedre kvalitet. Noen ganger tror private aktører at kommunen er vanskelig. Politikere legger restriksjoner, for eksempel restriksjoner knyttet til parkeringsnormer, utnyttingsgrad. Kommunens Arealplanen legger premisser for utbygging og dette må alle følge.

***Intervju med to spesialrådgiver i seksjon for byutvikling, klima og miljø. Sted: Bergen rådhus. Metode: gruppeintervju.***

Samarbeidet mellom kommunen og private aktører i byutvikling er både formell og uformell. Utbyggingsavtaler er viktig når kommunen samarbeider med private aktører. Kommune er planmyndighet. Plan- og bygningsloven står sentralt i kommunens samarbeid med private aktører. Kommunen er involvert i fradeling av jorda. Utbyggere får tillatelse fra kommune og de kan komme med forslag. Kommune har makt som planmyndighet. Kommune har makt til å si ja eller nei til et forslag. Formål i § 1 i plan- og bygningsloven guider kommunen når den behandler byggetillatelser. Det er krav om at kommunen må spørres før en privat utbygger kan gjøre noen.

Seksjon for byutvikling styrer vedtatt planer. Kommunaldelplan (KDP) skaper forutsigbarhet og reduserer risiko. Private forslag som fokuserer på de målene som står i KDP har mindre risiko. Utnyttelse av arealer som står utenfor KDP fører til høy risiko. Utbygging som skjer på

Damsgårdssundet har lav risiko fordi kommuneplanen støtter dette. Boligene som BOB bygger er riktig lokalisert og det er derfor mindre risiko. Kommune bidrar til risiko reduksjon gjennom å vedta planer som skaper forutsigbarhet. Mulige endringer til KDP er sett på som risiko fra utbyggeres side.

Puddefjord KDP var et samarbeid mellom kommune og private aktører. De to sidene diskuterte innhold i kommuneplanen sammen. Det er bystyre som bestemmer endelig plan. Resultat av vedtatt plan er ofte et kompromiss. I utbyggingsavtaler har vi fordeling av kostnader. Rekkefølgekrav er viktig og dette kan også kobles til risiko. Ny bolig fører til ny folk og ny behov.

Kommune bidrar til områdeutvikling på Damsgårdssundet med veibygging, vann- og avløpssystemet og gjennom overordnede planer. Kommunen har også ansvaret for kommunalveier i området. Staten, gjennom statensvegvesenet bygger riksveier. Noen ganger kan de private bli bedt til å bidra med å bygge veier. Dette gjelder når område ikke kan brukes uten at en vei er tilstede. De private ønsker ikke å betale mer enn det ønsker å tjene. Private må vise at et område har viktig ting som skoler før de kan bygge. På Damsgårdssundet har området en skole, idrettshall og barnehage og det er derfor utbyggere har fått lov til å bygge flere boliger.

Insentiver som tiltrekker private utbyggere til Damsgårdssundet er variert. Et insentiv er at de private ønsker å tjene penge, dvs. fortjeneste. Kommunen har regulert området til boligbygging og dette er et viktig insentiv. Kommunen har vist at boligbygging er veldig positiv i området og dette skaper stabilitet og tiltrekker utbyggere til Damsgårdssundet. Kommunens positiv holdning til bolig bygging skaper forutsigbarhet. Kommune oppfordrer høyere utnytningsgrad nær sentralområder med god kollektivtransport tilbud. Damsgårdssundet har gode forbindelser pga. bybane og offentlige buser.

Fordeler med samarbeidet mellom kommunen og private utbyggere på Damsgårdssundet er at dette samarbeidet sørger for bolig forsyning. Samarbeidet fører til at byen fortsetter å utvikle. Private sørger for utbyggingen. Kommunen har begrenset budsjett mens private utbyggere på Damsgårdssundet har bedre økonomisk posisjon enn kommunen. Private utbygger har økonomisk makt. De har penge. Denne makten kan vi kalle markedets makt. Fortjeneste er viktig for private aktører. Bolig bygging i Norge er marked styrt.

Eiendomsskatt er blitt lavere og dette kan forklares som et verktøy som tiltrekker investorer men dette har ikke stor påvirkning i beslutningstaking i Damsgårdssundets området. Det er vanligvis stortinget som tar stilling til ting som eiendomsskatt selv om noen kommuner gjør det. I Bergen er eiendomsskatt ikke et stort tema.

Kommunen kontrollerer ikke det som private utbyggere har bygd. Kommunen har noen som heter forhåndsgodkjenning, dvs. at kommune gir byggetillatelse når den først har godkjent at en privat utbygger har nødvendige kompetanser. Det private kontrollerer seg selv. Kommune fører tilsyn. Utbyggere som blir tatt for brudd på regler blir straffet.

Kommunen kan også bruke ekspropriasjon men denne har vært i lite bruk i Bergen. På Damsgårdssundet så var det sann at private utbyggere kjøpte tomter fra tomteeiere på private markedet. Kommunens oppgave var å regulere området til boligområdet.

***Intervju med Prosjektleder, Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB). Metode: Telefonintervju.***

BOB er avhengig av dialog med politikere i kommunen. Målet med bolig prosjektet på Damsgårdssundet er å bygge en Eco city som er basert på konseptet om bærekraftig utvikling. Det som skjedde med Damsgårdssundet er at kommunen regulerte området til boligområde. BOB gikk inn i området, kjøpte tomter, lagde egne planer og sendte dem til kommunen. Det er private utbyggere som initierte planer på Damsgårdssundet og kommunen godkjente planene. Byutvikling i Bergen er i største grad styrt av private utbyggere. Nesten alle reguleringsplaner i Damsgårdssundet er initiert av det private.

*Utfordringer:* Saksbehandler tolker bestemmelser annerledes fra BOBs tolkning og dette fører til at søknader fra BOB blir ikke godkjent og dette tar lang tid. Kommunen har makt til å si ja eller nei. Det er mange ganger kommunen har sagt nei til BOBs søknader knyttet til prosjekter på Damsgårdssundet. Dette fjerner forutsigbarhet. For eksempel kommune vil ikke at saksbehandler kommer på seminarer BOB og kommunen har. Kommune sier at saksbehandlers rolle er å saksbehandle saker fra kontoret og ikke å komme på seminarer. Videre tenker kommunen kanskje at hvis saksbehandler kommer på seminarer med private utbyggere så kommer dette til å gjøre det vanskelig for saksbehandlers habilitet og kommunen ønsker ikke at saksbehandler føler seg bundet av det som er diskutert på seminarer. BOB er

ikke enig i dette. BOB synes at det å ha saksbehandler på seminarer vil gjøre det lettere for begge sider å tolke bestemmelser på samme måte og dette skaper forutsigbarhet.

*Infrastruktur som BOB bygger:* BOB skal bygge Damsgårdsveien 35 til 62 på nytt. Veien skal asfalteres og ny veilys skal settes på plass. I tillegg skal BOB ha ansvar for havnepromenaden, gangforbindelser og avfalls anlegg i sitt område. Kommune skal bygge broen som heter Småpudden og BOB skal betale 19,5 millioner norske kroner som bidrag. BOB skal også bidra til bygging av torget.

*Forutsigbarhet:* Kommunen har pantet en eiendom i forbindelse med den 19,5 millioner BOB skal bidra med til bygging av broen. Dette er vanlig i Norge. Det som skaper økonomiske usikkerheter er at summen skal justeres basert på SSBs bygge kostnadsindeks fra 2016. Dette likte ikke BOB men det var kommunen som bestemte at sånn blir det bare.

*Samarbeid mellom BOB og andre private utbyggere:* Det er lite samarbeid som skje mellom BOB og andre private utbyggere. BOB og andre private utbyggere prøvde å samarbeide i bygging av et felles anlegg for avfallshåndtering men dette mislyktes. Hver bygger nå for seg selv.

*Hvorfor bygger BOB boligene på Damsgårdssundet?:* BOB bygger boligene fordi det er et samfunnsansvar. BOB ønsker å skape en ny bydel og å bli en sentral aktør i bolig bygging i Bergen. Det er også et motiv å tjene penge på det.

*Om Kommunen:* Bergen kommune eiere lite tomt i Bergen eller i Damsgårdssundet. Kommunen bidrar derfor lite til byutvikling på området.

*Småpudden bro:* Det har tatt lang tid for kommunen å bygge broen. Hvis broen var ferdig så kunne dette ha vært bra for boligsalg i området. Broen vil føre til at boligene på sundet blir nærmer sentrum, Marineholmen og mange andre viktige punkter i byen. Forsinkelsen påvirker negativt på markedsføring av boligene.

*Risiko:* Eksempel på markedsrisiko er 2008. Noen boliger ble solgt under planlagte priser. BOB bestemte også å forsinke boligbygging i denne perioden på grunn av den risikoen som var i markedet. BOB skal jobber med prosjektet frem til rundt 2018 og man vet ikke hva som skal skje i 2018 og det er mulig at noen uhell treffer. Det har vært kriser i boligmarkedet i Hellas, Spania, USA osv. men ikke i Norge. Utfordringen er at BOB vet ikke om det plutselig

blir boligkriser her i Norge. Samtidig ser man at i Norge er det mange folk som jobber i offentlige sektoren og i industri og olje priser er høy. Disse faktorene beskytter boligmarkedet i Norge men til tross for dette så er det alltid risiko for at noe kan skje.

*Har BOB makt/innflytelse overfor kommunen?* BOB har ingen makt overfor kommunen. Det er kommunen som har mye makt. Saksbehandler har alle makter. BOB kan påvirke politikere for å få reguleringsplaner slik som BOB ønsker men det ender der. Kommunens administrasjon er veldig stor og den fremmer saker til politikere og den har mer innflytelse enn BOB. Administrasjon har makt til å si nei eller ja til en søknad fra BOB. Det er derfor kommunen som har makt men ikke BOB. Private utbyggere har økonomi som er bedre enn kommunen men dette spiller ingen rolle. Kommunen bare overlater jobben til private for å komme opp med reguleringsplaner. Bergen kommune er positiv til boligbygging men bare hvis planen tilsvarer kommunaldelplaner.

### **5.15 Oppsummering:**

Samarbeidet mellom Bergen kommune og Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) i områdeutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet hjelper begge sider til å redusere risiko for tap. Bergen kommune bruker involvering av private aktører for å oppfylle kommunes rolle som tilrettelegger av tjenester til samfunnet. Kommune har ikke nok økonomiske kapasiteter til å transformere området alene. Aktører som BOB er viktig slik at kommunen realiserer målet med å utvikle byen generelt og området spesifikt. På den andre siden ser man at private aktører som BOB er, som Tiesdell og Adams har skrevet, ute etter å tjene maksimum profitt fra byutviklingen. Å ikke samarbeide med kommune hjelper ikke når en ønsker å tjene penge. BOB som en privat aktør tror at kommunen er for streng og at den kjører en vanskelig saksbehandling. Relasjonen mellom Bergen kommunen og private aktører som BOB virker ikke så vennlig ut. Fra intervjuet med prosjektlederen i BOB lærer man at BOB er frustrert over at kommunen tar lang tid å godkjenne saker fra BOB mens på den andre siden tenkte rådgivere i kommunen at de gjøre en god jobb. Til tross for noen vanskeligheter i dette privat offentlig samarbeid har de to sidene valgt å jobbe sammen i byutviklingen på Damsgårdssundet for å øke hver sin fordeler og å fordele risiko og kostnader.

## 6 KONKLUSJON

Det som ble funnet skal oppsummeres i dette kapitlet. Funnene er svar på de to problemstillingene oppgaven skulle svare. De to problemstillingene var: hvorfor velger det offentlige og det private å samarbeide i by- og eiendomsutvikling? Det andre forskningsspørsmålet var om motivasjonen til å redusere risiko driver det private og det offentlige til å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Det kan konkluderes med at både det offentlige og det private ser på samarbeid i by- og eiendomsutvikling som gunstig. Det er mange grunner til at det private og det offentlige velger å samarbeide i by- og eiendomsutvikling. For både det private og det offentlige er behov for å redusere risiko og usikkerheter en stor motivasjon i beslutninger om å inngå i slikt samarbeid. For det offentlige er risikoen først og fremst knyttet til at de ikke kan klare å gjennomføre store byutviklingsprosjekter alene. For det private kan risiko manifestere seg i økonomisk risiko og reguleringsrisiko. Å samarbeide gir begge sidene en mulighet til å dempe ulemper som er knyttet til risiko og usikkerheter.

Private utbygger eller private aktører samarbeider med offentlige aktører fordi det offentlige hjelper å skape stabilitet og forutsigbarhet. Ting som skaper uforutsigbarhet kan være reguleringsrisiko. Offentlige myndigheter har virkemidler for å redusere reguleringsrisiko og på grunn av denne velger det private å samarbeide med det offentlige. Kommuner har et kontinuerlig engasjement i byutvikling. Engasjementet innebærer for eksempel at kommuner er alltid opptatt av å utarbeide planer og politikk som reduserer uforutsigbarhet og skaper trygghet og stabilitet. Det er også viktig å notere at det private samarbeider med det offentlige fordi det offentlige har reguleringsautoritet. Det private kan ikke unngå samarbeid med offentlige myndigheter på grunn av at det er lovpålagt at det offentlige er reguleringsmyndigheter. For å få byggesøknader godkjent må det private samarbeide med det offentlige.

En ting som også motiverer det private til å samarbeide er behovet for å danne et godt nettverk med offentlige utbyggingsmyndigheter og med medaktører. Nettverksteorien påpeker at å ha et godt nettverk er lønnsomt innenfor eiendomsutviklingsbransjen. Nettverket kan brukes på en positiv måte til å bygge gode renommer, til å redusere transaksjonskostnader og til å utveksle informasjon og kompetanser. Et eksempel på å bygge gode renommer er BOB i Bergen kommune. BOB har vært en aktør på boligmarkedet i Bergen kommune for lang tid.

Selskapet har bygget en god renommé som en aktiv boligaktør i kommunen. I samarbeidet med kommunen på Damsgårdssundet er BOB sett på som en pålitelig partner.

Det private konkurrerer mellom seg selv for mulighetsrom i eiendomsutviklingsmarkedet. Det offentlige fungerer som et godt bindeledd mellom konkurrerende aktører på grunn av at de offentlige styremakter har et depot av informasjon om hvordan planadministrasjon og det politiske flertallet i bystyret ønsker at byutvikling skal være, og hva forskjellige aktører skal bidra med. Følgelig presenterer samarbeid med offentlige myndigheter en god sjanse til å vite hva konkurrerende aktører planlegger og dette kan hjelpe i utvikling av nye strategier. Disse faktorer motiverer det private til å samarbeide med det offentlige.

Tradisjonelt har det private vært opptatt av å maksimere profitt. Dette har ikke endret. En av motivasjonene som driver private utvikler til å samarbeide med det offentlige er at samarbeidet skaper et miljø som er gunstig i generering av profitter. Det offentlige kan for eksempel bruke reguleringsmakten til å redusere reguleringsrisiko. Private utbyggere ønsker å samarbeide med offentlige myndigheter for å påvirke hvordan det offentlige tar beslutninger som påvirker eiendomsutviklingsmarkedet. Fortjenestemarginer er derfor en stor del av begrunnelsen for at det private velger å samarbeide med det offentlige i by- eiendomsutviklingsprosjekter.

På den andre siden viser min studie at offentlige myndigheter har en rekke ulike grunner bak ønsket om å samarbeide med private aktører i by- og eiendomsutvikling. Min studie viser at offentlige myndigheter ser på samarbeid med det private som en god sjanse til å realisere byutviklingsprosjekter som de ønsker å gjennomføre. Klarer ikke kommunen å utvikle byen eller området – også de som er slitne og har mange problemer- risikerer politikerne å miste politiske legitimitet.

Den offentliges roll i eiendomsutvikling har gått ned i de siste årene. Samtidig har den privates rolle i byutvikling økt betydelig (Holm 2007; Saglie et al 2007) . På grunn av dette er mye av by- og eiendomsutviklinger som pågår markedsstyrt. Plan- og utbyggings myndighetene er derfor nødt til å samarbeide med det private på grunn av at det private har relativt bedre økonomiske handlekraft for å finansiere utbyggingsprosjekter.

Økonomisk ser man at offentlige myndigheter er motivert av behovet til å fordele kostnader med det private. Lokal utbyggingsmyndigheter som kommuner har ikke nok penge til å



finansiere byutviklingskostnader alene. De ønsker samarbeid med det private for å fordele byutviklingskostnader og dermed “reparere” og fornye byene. Rent gap teorien påpeker at eiendomsutvikler ønsker revitalisering av degraderte områder slik at boligpriser stiger og dermed tjener profitt. Kommunen kan for eksempel tenke på at fordeling av infrastrukturell kostnader med private aktører kan lede til revitalisering av områder. Kommunens innsats i området som helhet gir grunn til å forvente at prisene i området vil stige raskere enn de ville ha gjort uten denne innsatsen fra kommunen. Dermed er det også grunn til å forvente at utbyggers profitt blir god og utbygger bør kunne bidra med en andel av kostandene til infrastruktur.

Som en del av arbeidet med å gjennomføre by- og eiendomsutvikling bruker det offentlige forskjellige tiltak til å tiltrekke private aktører til å investere i sine byer. Før var økonomistyring basert på offentlige kontroll og mye intervensjoner. I dag er det mer fokus på governance og demokrati i bystyring og byutvikling. Dette betyr at lokal myndigheter som kommuner er nødt til å involvere private aktører også i byplanlegging. Private aktører spiller nå en viktig rolle i initiering av byggeplaner enn før. Offentlige myndighetenes rolle er å godkjenne eller ikke godkjenne disse planene. For begge sidene er samarbeidet i hele prosessen om byutvikling fordelaktig. Samarbeidet gjør at det offentlige kan realisere politiske mål om å utvikle byer. Samtidig er samarbeidet bra for det privates mål om å tjene penge.

Plan og utviklingsmyndigheter ser på medvirkning som en viktig del av byutvikling. Medvirkning innebærer involvering og høring av forskjellige interesser i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. Parter i medvirkningsprosesser kan være naboer, private aktører, statlige etater, veg myndigheter, osv. Vanligvis krever lover og regler at medvirkning følges. For eksempel i Norge ser man at plan- og bygningsloven foreskriver høring/ offentlig ettersyn av planer, men ofte vil kommunene ønske større grad av medvirkning, blant annet av legitimitetshensyn. Utbyggingsmyndigheter som kommuner kan fungere som et bindeledd mellom forskjellige aktører gjennom å bruke medvirkningsmetoder som høringer og seminarer. Det offentlige ønsker samarbeid med forskjellige aktører for å sørge for at varierte interesser er tatt hensyn til. Samtidig er medvirkning en god plattform for det private til å presentere sine ideer og for å få høre hva andre aktører tenker. Man kan se derfor at samarbeid mellom det offentlige og det private er til fordel for begge partene.

Det er alltid sånn at konflikter mellom offentlige og private aktører er uunngåelig. For å løse dette er det viktig å bruke forhandlinger. Forhandlinger er en form av samarbeid i by- og eiendomsutvikling. Forhandlinger hjelper til å finne felles løsninger til utfordringer og motsetninger knyttet til by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

En case studie fra Bergen kommune i Norge ble brukt til å undersøke hva slags roller det offentlige og det private spiller i byutvikling. Case-studien viste at det private er viktig i gjennomføring av praktisk utbygging og den konkrete transformasjonen av bydelene. I dette eksemplet skal den private utvikleren bygge mer enn 2000 boliger i transformasjonsområdet og skal bidra økonomisk til felles infrastrukturer (som broer og veier). Kommunen på sin side bidrar i utbygging av offentlige infrastrukturer som broer, veier og skoler. Dette er spleiselag mellom Bergen kommune og BOB. BOB skal bidra med 19,5 millioner til bygging av gang- og sykkel broen og kommune skal dekke noen av de kostnadene. I forbindelse med oppussing og utvidelse av Ny Kronborg skole hadde kommunen brukt 300 millioner kroner.

I samarbeidet mellom Bergen kommunen og utvikler i området har det vært mye forhandlinger og kunnskapsutveksling seminarer. Kommunen har også brukt sin reguleringsmyndighet til å godkjenne eller avvise utbyggingsplaner fra forskjellige aktører involvert i byutviklingsprosjektet. Kommunen har brukt medvirkningsprosess i gjennomføring av byutviklingsarbeidet. Eksempelvis har kommunen involvert innbyggere og forskjellige aktører i prosjektet fra reguleringsfasen til utbyggingsfasen og planlegger å fortsette med involveringen i alle faser som kommer. Motivasjoner som driver Bergen og Omegn boligbyggelag til å samarbeide med kommunen er forretningsmessig orientert. Noen av motivene som driver Bergen kommune til samarbeid med private aktører i byutviklingsprosjekter på Puddefjord- Damsgårdssundet er ønske om å utvikle og løfte levestandarder i området. En kan se derfor at det er forskjellige årsaker til at det offentlige og det private velger å samarbeide i by- og eiendomsutviklingsprosjekter.

### **Samarbeid mellom det offentlige og det private i fremtiden**

Det privates roller i by- og eiendomsutvikling øker mer og mer. Samtidig ser man at den offentlige rolle i faktisk utbygging har gått ned betydelig. Men det offentlige har fortsatt store roller å spille som reguleringsmyndigheter. Samarbeid mellom det offentlige og det private i by- og eiendomsutvikling er en av det viktigste verktøy i realisering av by- og eiendomsutvikling nå og i fremtiden. Det er lite levedyktige alternativer til dette.

Det faktum at det offentlige verken har eget utbyggingsselskap eller kjøper tomtegrunn i noe omfang virker kanskje som en motivasjon for å samarbeide med det private. Det ser ut som det offentlige kommer til å trenge mer samarbeid med det private på grunn av at det private eier utbyggingsselskap som kan faktisk utføre byggearbeid. Fra den privates side er det mulig å tenke på at det private vil fortsette å ønske tettere samarbeide med det offentlige for å få innsikt i hva andre private aktører gjør eller har planer om. Dette blir viktig i utvikling av markedsstrategier.

Utfordringer i samarbeidet mellom det offentlige og det private skal alltid forekomme. Å integrere forhandlinger som en del av samarbeidet vil fungere som en dyktig måte å finne fremm til felles løsninger til en rekke utfordringer som kan dukke opp i by- og eiendomsutviklingsprosjekter. For eksempel Bergen kommune og BOB hadde forhandlinger om hvor mye BOB skulle bidra med til å bygge gang- og sykkel broen. Det var også forhandlinger om utnyttingsgraden angående boligbygging langs Damsgårdssundet.

## LITTERATURLISTE

ACT (Australian Capital Territory), *Risk Management* [Internett], Australia, Tilgjengelig fra [www.worksafety.act.gov.au/ risk-management](http://www.worksafety.act.gov.au/risk-management).

Adam D: (2004) The changing regulative environment for speculative house building and the construction of core competencies for brownfield development. *In Environment and Planning A* 2004 vol. 36, page 601-624.

Adams & Watkins (2002): *Greenfields, Brownfields and Housing development*, Blackwell.

Adams D, Watkins C & White M, (eds.), 2005: *Planning, public policy and property markets*, Blackwell publishing ltd. Oxford, UK.

Adams D, Allmendinger P, Dunse N, Tiesdell S, Turok I & White M (2003): Assessing the impact of ODPM Policies on land pricing. *In research report for the office of the deputy prime minister (ODPM)*, London.

Allmendinger P, (2002): *Planning Theory*, Palgrave, China-

Askheim O.G. A og Grenness T, (2008): *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*, universitetsforlaget, Oslo.

Asplund, Christer (1993) *Placehunting International EuroFutures*.

Ball M (2002): The organisation of property development professions, in Guy and Henneberry (ed.) *Development and Developers*, Blackwell.

Barlindhaug og Nørve (2003): *Markedsstyrt boligproduksjon i Osloregionen*, Norges Byggforskningsinstitutt, NFRs byutviklingsprogram, Paper til forskersamling i Trondheim 18-19. juni 2003.

Bergen Kommune (2013): *Ny energi rundt Damsgårdssundet, Status 2012 og Oppgaveprioritering 2013*, Bergen.

Bergen Kommune (2005): *“Ny energi rundt Damsgårdssundet”- et praksisområde for bærekraftig byutvikling*, seksjon for byutvikling, Bergen.

Bergen Kommune (2005): *Ny energi rundt Damsgårdssundet, et samarbeid mellom offentlige og privat aktører*, Bergen.

Bergen Kommune (2007): *Ny energi rundt Damsgårdssundet, forslag til Handlingsprogram straksiltak i 2007 og innspill til økonomiplanen 2008-2011*, Bergen.

Bergen Kommune, “Befolkning”: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/befolkning/article-63571> (hentet 26.3.2013)

Bergen Kommune, Kunngjøring av utbyggingsavtale mellom BoB og Bergen Kommune, <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/kunngjoringer/kunngjoring-97476> (hentet

26.3.2013) Annonseringsdato: 06.07.2012, Merknadsfrist: 15.08.2012, Saksnummer: 201120089, Planarkiv: [60920000](#)

Bergen kommune, Kommunaldelplan Puddefjord-Damsgårdssundet: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/9268/9271/article-95208#>

Bergen kommune, tegnforklaring- Kommunaldelplan Puddefjord-Damsgårdssundet: <http://www.bergenskart.no/braplan/planInnsyn.jsp?planid=17330000&kildeid=1201>

Bergens tidende, 'Håper broen står klar om to år', <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Haper-broen-star-klar-om-to-ar-2764524.html>, (publisert 13.9.2012, hentet 6.3.2013).

Bergens tidende, 'BOB måtte gi rabatt', <http://www.bt.no/bolig/BOB-matte-gi-rabatt-1773709.html>, (publisert 30.3.2010, hentet 6.3.2013)

Bentley I (1999): *Urban Transformations: power, people, and urban design*, Routledge, London.

Bugge Hans Chr (2011): *Miljøforvaltningsrett*, universitetsforlaget.

Bull K.S. & Winge N.K (2009): *Fast eiendoms rettsforhold: kort og godt*, Universitetsforlaget, Oslo.

Børrud E (2005): *Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*, Arkitektur- og designhøgskole i Oslo.

Carmona M (2011): *Design Coding: Mediating the Tyrannies of Practice*, in Tiesdell and Adams, *Urban design in real estate development process*, Wiley - Blackwell publishing, Oxford.

De Monchaux J and Schuster J M (1997): *Five things to do*, in Schuster J M, with De Monchaux J & Riley II C A (eds.), *Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation*, University Press of New England, London.

Diappi L og Bolchi P (2008): *Smiths rent gap theory and local real estate dynamics: A multi-agent model*, in *Computers, environment and urban system* 32 (2008)6-18, ScienceDirect.

Eva Falleth (2012): *Utkast til Kapittel 3: Introduksjon til norsk planlegging i 'Utfordringer for Norsk Planlegging'*, Redaktører: Eva Falleth, Ronny Kristiansen, Toril Nyseth og Nils Aarsæther. utgis av Høgskoleforlaget.

Falk N (2011): *Masterplanning and Infrastructure in New Communities in Europe*, i Tiesdell og Adams, *Urban design in the real estate development process*, Willey-Blackwell publishing ltd, Oxford.

Falkanger T og Falkanger A.T (2007): *Tingsrett*, 6.utgave, Universitetsforlaget, Oslo.

Fimreite A L; Medalen T og Aars J (2005): *Bygovernance*, i Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red.).

Fisher R, Ury W and Patton B (1991): *Getting to yes*, 2<sup>nd</sup> edition, Penguin, New York.

Geelmuyden, H, (2008), *Politikk og butikk*, I Aftenposten, 3.4.2008.

Grimsey, Darrin og Lewis, Mervyn K. (2002): Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure project. *International Journal of Project Management*, vol. 20, s. 107-118.

Hillier J (2002): *Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*, Routledge, London.

Holm Arne (2007): *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken* NIBR-rapport:2007:20

Hood C and Margetts H Z (2007): *The tools of government in the digital era*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.

Holt J og Salvesen F (red.) (2011): *Planlegging, vern og utbygging: en introduksjon til plan- og bygningsloven, revidert utgave, hefte 1*, revisjonsgruppen, Oslo.

Jensen R. H (2009): Forhandling med planmyndighet, i Røsnes A.E og Kristoffersen Ø.R, *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, senter for eiendomsfag, Norge.

Johansen L. E (2009): Forretningside og fokus, i Røsnes A. E og Kristoffersen Ø.R, *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, senter for eiendomsfag.

Joys Christian (2012), *Forhandlinger I byutviklingsprosjekter, forelesningsnotater*, Universitet for miljø- og biovitenskap, 22.10.2012.

Kolltveit B J, Lereim J og Reve T (2009): *Prosjekt: strategi, organisering, ledelse og gjennomføring*, 3.utgave, Universitetsforlaget, Oslo.

*Kommunedelplan Puddefjorden – Damsgårdssundet* (2010), Plannr 17330000: Bestemmelser og retningslinjer, Bergen Kommune, 10. mars 2010, Bergen.

Koppenjan, Joop F. M. (2005): The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherland. In *Public Administration*, vol. 83, nr. 1, s. 135-157

KPMG (2003): Rapport til Næringslivets Hovedorganisasjon, Byggenæringens Landsforening, Selmer Skanska AS og Veidekke ASA, *Utredning av samfunnsøkonomiske konsekvenser ved bruk av OPS*, KPMG AS, mai 2003, Oslo.

Kristoffersen Ø R (2009): Strategier for effektiv tomtesøk i Røsnes A. og Kristoffersen Ø-R (reds.), *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*; senter for eiendomsfag, Oslo.

Løvseth Toini (2008): Private aktører i de regionalpolitiske partnerskapene – Nettverk til glede og besvær, i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 1-2, Vol.24*, universitetsforlaget, Oslo.

Lædre Ola (2006): *Valg av kontraktstrategi i bygg- og anleggsprosjekt*, Doktoravhandling for graden doktor ingeniør, NTNU, Trondheim.

Lædre Ola (2009): *Kontraktstrategi for bygg- og anleggsprosjekter*, tapir akademisk forlag, Trondheim.

Miljøverndepartementet (2007), *Hovedrapport, Pilotarbeid for miljøvennlige byer: byomforming, sentrumsutvikling, miljøvennlige arbeidsreiser, miljøsoner*, Oslo.

Nenseth Vibeke (2003): *Bærekraftig byutvikling – med drahjelp fra urbane aktører?* Paper til forskersamling i Trondheim 18.-19. juni 2003 NFRs byutviklingsprogram Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Nordahl B (2009): Reguleringsrisiko og risikoprofil, i Røsnes A. E og Kristoffersen Ø.R, *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, senter for eiendomsfag, Norge.

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

Norsk Standard 5814:2008. (2008) *Norsk Standard 5814:2008 Krav til risikovurderinger*.

Panerai P, Castex J, Depaule JC and Samuels I (2004): *Urban forms: The death and life of the urban block*, architectural press, Oxford.

Reijniers, J. J. A. M. (1994): Organization of public-private partnership projects. The timely prevention of pitfalls. In *International Journal of Project Management*, vol. 12, nr. 3, s. 137-142.

Rhodes, R.A. W (1996): The New Governance: Governing without Government. In *Political Studies* vol 44 nr. 4 s 652-667,

Rognes Jørn K (2012): *Forhandlinger*, universitetsforlaget, Oslo.

Røsnes A. E og Kristoffersen Ø. R (2009): *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, senter for eiendomsfag.

Røsnes A. og Kristoffersen Ø-R (2009): Innledning. I Røsnes A. og Kristoffersen Ø-R(red.), *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*; senter for eiendomsfag, Oslo.

Saglie Inger-Lise, Strand A og Schmidt L (2007): *By- og bokvaliteter i en markedsbasert fortetningspolitikk*, Rapport fra et forprosjekt NIBR-notat: 2007:105, Oslo.

Salvesen Fritjof (Red.) (2006): *Planlegging, vern og utbygging. Introduksjonshefte til Plan- og bygningsloven*, Tilgjengelig fra [www.pblintro.no](http://www.pblintro.no), 2006.

Schmidt Lene (2007): *For tett? Fortetting, planprosess og bokkvalitet i nye byboligprosjekter* NIBR-rapport 2007:12, Oslo.

Sarpsborg Kommune, Utkast til mandat. Faggruppe 2 – Byutvikling, internett link: <http://www.sarpsborg.com/Global/Byen%20v%C3%A5r%20-%20steder,%20serverdigheter,%20historie/Sarpsborg%202016/Mandat%20-%20Faggruppe%202%20Byutvikling.pdf> , hentet 17.4.2013,

Sevatdal H og Sky P K (2003): *Eigedomsteori*, Institutt for landskapsplanlegging, NLH, serie D rapport 1/2003, Ås.

Silverman D (2005): *Doing Qualitative Research*, Sage, London/Thousand Oaks/ New Delhi.

Strand Arvid (2004), *Konsulentbedrifter og byutvikling: utredningers kvalitet samt rolle i beslutningsprosesser, Sluttrapport fra prosjektet 144623 i programmet Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer*, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Oslo.

Syms P and Clarke A (2011): *Good Design in the Redevelopment of Brownfield Sites*, [http://ebooks.narotama.ac.id/files/Urban%20Design%20in%20the%20Real%20Estate%20Development%20Process%20\(Royal%20Estate%20Issues\)/Chapter%207%20-%20Good%20Design%20in%20the%20Redevelopment%20of%20Brownfield%20Sites.pdf](http://ebooks.narotama.ac.id/files/Urban%20Design%20in%20the%20Real%20Estate%20Development%20Process%20(Royal%20Estate%20Issues)/Chapter%207%20-%20Good%20Design%20in%20the%20Redevelopment%20of%20Brownfield%20Sites.pdf)

Syms Paul and Clarke Andrew (2011): *Good Design in the Redevelopment of Brownfield Sites*, i Tiesdell & Adams, *Urban design in the real estate development process*, Willey-Blackwell publishing ltd, Oxford.

Tiesdell & Adams (eds.) (2011): *Urban Design in the real estate development process*, Wiley-Blackwell, Sussex.

*Utbyggingsavtale mellom Bergen kommune og bob eiendomsutvikling - innenfor reguleringsplanene Damsgårdssundet sør, Damsgårdssundet nord og Damsgårdsveien 99:* Saksnr.: 20 11 20 089-10: dato 28. juni 2012. Bergen Kommune.

Vaagen Kjell (2005): *Små og mellomstore byer som drivkrefter i den regionale utviklingen: Kartlegging av vekststrategier for utvikling av små og mellomstore byregioner*, Næringsrådgivning AS, Hamar.

Vallestad Marie B Silje (2006): *Anvendelser Av Offentlig-Privat Samarbeidskontrakter, En Studie av OPS I To Deler*, NHH, Bergen.

Vestby Guri Mette (2006): *Byenes attraktivitet: Fredrikstad i fokus*, NIBR-notat: 2006:103, Oslo.

Z-013N (2001), *Risiko- og beredskapsanalyse, NORSOK Standard*, Rev 2.sept 2001, Tilgjengelig fra: <http://www.standard.no/PageFiles/954/Z-013-N.pdf> [Nedlastet 12.april 2010].



## List av intervju informanter

Prosjektleder, Bergen og Omegn boligbyggelag (BOB).

Spesialrådgiver, Bergen Kommune byrådsavdeling for byutvikling

Spesialrådgiver, Bergen Kommune byrådsavdeling for byutvikling

Prosjektleder, Bergen Kommune, byrådsavdeling for sosial, bolig og områdesatsing

## Intervjuguidene

Områdeutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet, Bergen og Omegn boligbyggelag (BOB).

Intervjuguide mars, 2013.

	Spørsmål	kryss
1.	Hvordan skjer byutvikling på Damsgårdssundet?	
2.	Hvorfor har dere bestemt å delta i transformasjon av Damsgårdssundet?	
3.	Hvem er aktører på Puddefjord- Damsgårdssundet?	
4.	Hva er deres rolle i utviklingen av Puddefjord-Damsgårdssundet?	
5.	Har eller skal dere bidra med bygging av offentlig infrastruktur?	
6.	Er det viktig for private aktører at kommunen bidrar med noen?	
7.	Hva er insentiver som kommunen bruker for å tiltrekke private aktører til å investere på Puddefjord?	
8.	Er lover og regler viktig i samhandling med offentlige myndigheter?	
9.	Hvor viktig er kommunens byggesakbehandlingstid når dere bestemmer å investere?	
10.	Er kollektiv transport viktig i omformingen på Puddefjord?	
11.	Er kommunen fleksibel i bruk av lover og regler når den samhandler med private utbyggere i byutvikling eller på Puddefjord?	
12.	Gir kommunen veiledning eller råd til private aktører angående informasjon relatert til utbyggingsplaner. Er det viktig å få veiledning fra kommunen?	
13.	Bruker kommunen eller staten noen skatt insentiver for å tiltrekke private utbygger til å delta i byomforming i områder som Puddefjord?	
14.	Hva er deres fremtidige planer i Puddefjord?	
15.	Hvor viktig er kommunens regulering av arbeidet private utbyggere gjør?	

16.	Hvem kommer opp med arkitektonisk planer for det som skal bygges?	
17.	Bestemmer kommunen hva som skal bygges hvor, når og hvordan eller det er et samarbeidsarbeid med private?	
18.	Hvem gjør kvalitetskontroll på det som bygges?	
19.	Bidrar kommunen med tomter?	
20.	Hvem eiere tomter på Puddefjord og har kommunen brukt ekspropriasjon til å skaffe tomter i området?	
21.	Hvor viktig er forutsigbarhet for private aktører når de tenker på byggeprosjekter?	
22.	Hjelper offentlige myndigheter med tilgang til finansiering for det private?	
23.	Organiserer dere ekspert seminarer om byutvikling i samarbeid med offentlige myndigheter som kommuner?	
24.	Hvor viktig er kunnskapsutveksling mellom kommunen og private aktører?	
25.	Hvor viktig er det å ha kompetente saksbehandlere i kommunen når man skal planlegge om byutvikling i samarbeid med kommunen?	
26.	Hvorfor velger private aktører å samarbeide med offentlige myndigheter i byutvikling?	
27.	Hva er fordeler og ulemper i samarbeidet mellom kommunen og private aktører?	
28.	Hva slags makt har kommunen overfor private aktører i byutvikling?	
29.	Hva slags makt tror du private aktører har ovenfor kommunen?	
30.	Hvor viktig er kreativitet og innovasjon i byutvikling?	
31.	Hvor viktig er markedet når det gjelder byutviklingsprosjekter?	
32.	Hva slags rolle(r) spiller risiko reduksjon når private aktører bestemmer å samarbeide med kommunen?	
33.	Bruker kommunen og private utbyggere en felles prosjektplan (masterplan eller start til slutt plan) når de planlegger og gjennomfører byutviklingsprosjekter?	
34.	Hvor lang tid skal det ta å bli ferdig med hoved prosjekter på Puddefjord-Damsgårdssundet?	
35.	Tid er beslektet/relatert med nivå på risiko i investeringen. Tenker private aktører på dette? Lang tid har mer risiko og kort tid har mindre risiko er det sant?	
36.	Hvordan takler private aktører usikkerhets elementer knyttet til byutviklingsprosjekter?	

37.	Hvordan påvirker private aktører usikkerheter i eiendomsutviklingsmarkedet?	
-----	---	--

Områdeutvikling på Puddefjord-Damsgårdssundet, Bergen Kommune.  
 Intervjuguide mars, 2013.

	Spørsmål	kryss
1.	Hvordan skjer byutvikling på Damsgårdssundet	
2.	Hvorfor har kommunen bestemt å transformere Damsgårdssundet	
3.	Hvem er aktører på Puddefjord- Damsgårdssundet	
4.	Hva er kommunes rolle i utviklingen av Puddefjord-Damsgårdssundet	
5.	Har eller skal kommune bidra med infrastrukturbygging	
6.	Er det viktig for andre aktører at kommunen bidrar med noen	
7.	hva er insentiver som kommunen bruker for å tiltrekke private aktører til å investere på Puddefjord.	
8.	Er lover og regler viktig i samhandling med private aktører.	
9.	Hvor viktig er byggesakbehandlingstid som en faktor som tiltrekker utbygger.	
10.	Er kollektiv transport viktig i omformingen på Puddefjord.	
11.	Er kommunen fleksibel i bruk av lover og regler når de samhandler med private utbyggere i byutvikling eller på Puddefjord.	
12.	Gir kommunen veiledning eller råd til private aktører om informasjon relatert til utbyggingsplaner.	
13.	Bruker kommunen eller staten noen skatt insentiver for å tiltrekke private utbygger til å delta i byomforming i områder som Puddefjord.	
14.	Hva er kommunens fremtidige planer for Puddefjord	
15.	Hvor viktig er regulering av arbeidet utbyggere gjør.	
16.	Hvem kommer opp med arkitektonisk planer for det som skal bygges.	
17.	Bestemmer kommunen hva som skal bygges hvor, når og hvordan eller det er et samarbeidsarbeid med private.	
18.	Hvem gjør kvalitetskontroll på det som bygges	
19.	Bidrar kommunen med tomter.	

<b>20.</b>	Hvem eiere tomter på Puddefjord og har kommunen brukt ekspropriasjon til å skaffe tomter i området.	
<b>21.</b>	Hvordan sikrer kommunen at ting er forutsigbar for private aktører.	
<b>22.</b>	Hjelper kommunen med tilgang til finansiering for det private.	
<b>23.</b>	Organiserer kommunen ekspert seminarer om byutvikling og hvem deltar	
<b>24.</b>	Hvor viktig er ideutveksling mellom kommunen og private aktører.	
<b>25.</b>	Hvor viktig er det å ha kompetente saksbehandlere i kommunen når man skal planlegge om byutvikling i samarbeid med private aktører	
<b>26.</b>	Hvorfor velger kommunen å samarbeide med private aktører i byutvikling?	
<b>27.</b>	Hva er fordeler og ulemper med samarbeidet mellom kommunen og private aktører?	
<b>28.</b>	Hva slags makt har kommunen overfor private aktører i byutvikling?	
<b>29.</b>	Hva slags makt tror du private aktører har ovenfor kommunen?	
<b>30.</b>	Hvor viktig er kreativitet og innovasjon i byutvikling?	
<b>31.</b>	Hvor viktig er markedet når det gjelder byutviklingsprosjekter?	
<b>32.</b>	Hva slags rolle(r) spiller risiko reduksjon når kommunen bestemmer å samarbeide med private aktører?	
<b>33.</b>	Bruker kommunen og private utbyggere en felles prosjektplan (masterplan eller start til slutt plan) når de planlegger og gjennomfører byutviklingsprosjekter?	
<b>34.</b>	Hvor lang tid skal det ta å bli ferdig med hoved prosjekter på Puddefjord-Damsgårdssundet?	
<b>35.</b>	Tid er beslektet/relatert med nivå på risiko i investeringen. Tenker kommunen på dette. Lang tid har mer risiko og kort tid har mindre risiko?	
<b>36.</b>	Hvordan takler kommunen usikkerhets elementer knyttet til byutviklingsprosjekter?	
<b>37.</b>	Hvordan påvirker kommunen usikkerheter i eiendomsutviklingsmarkedet?	