

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne oppgaven er skrevet som en avslutning på min masterutdanning i eiendomsutvikling ved Universitetet for miljø og biovitenskap på Ås. Oppgaven er skrevet våren 2012 og utgjør 30 studiepoeng.

Jeg vil benytte denne anledningen til å takke utbyggerne såvel som kontaktpersoner i EBY for å ha stilt seg til rådighet med intervjuer, dokumenter og ellers kunnskap knyttet til oppgavens tema. De har møtt meg med velvilje og bidratt til en god opplevelse av prosessen.

Andre som fortjener oppmerksomhet er Erling Berge og Håvard Steinsholt for gode innspill på gruppeveiledninger med “den kommunale gjengen”.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min veileder, Berit Nordahl, hvis kunnskap, veiledning og rettleiding har hatt stor betydning for denne oppgaven.

Oslo 09.05.2012

Kine Steien

SAMMENDRAG

Tema for denne oppgaven er forutsigbarhet knyttet til bruken av ulike kommunale gjennomføringsmodeller ved utbygging. Det økte boligbehovet har også økt bruken av utbyggingsavtaler som et verktøy for å styre boligutviklingen nærmere, samt sørge for at nødvendig og kvalitetsriktige fellesinnretninger kommer på plass. En lovregulering i 2006 satte juridiske rammer for bruken av utbyggingsavtaler. Etter tilfeller hvor utbygger ble pålagt svært tyngende og til dels urimelige avtaler fikk man i den nye loven økt fokus på nødvendighet, forutsigbarhet og forholdsmessighet. Som et forsøk på å etterleve det nye lovverket vokser det frem ulike gjennomføringsmodeller i norske kommuner. Problemstillingen oppgaven tar for seg er hvorvidt en ny modell, *programmerings- og organiseringsmodellen* som har vokst frem i Oslo kommune, har bedre forutsetninger for å skape forutsigbarhet knyttet til utbyggers kostnader, enn en tradisjonell modell.

Oppgaven har sammenlignet to case, hvorav det ene gjennomføres med PO-modellen, og det andre med en tradisjonell modell. Casene blir belyst ved hjelp av utbyggingsprosjektene *Hagekvartalet* på Ensjø og *Hasle Linje* på Hasle, begge i Oslo.

I PO-modellen har kommunen en aktiv koordinerende rolle ovenfor utbyggere og involverte kommunale sektorer. Kommunen utarbeider overordnede planprogram og gjennomfører kostnadsanalyser som brukes til å fordele finansieringsansvar på utbyggere (innenfor et avgrenset utbyggingsområde) gjennom utbyggingsavtaler. I den tradisjonelle modellen er kommunen desto mer i bakgrunnen. Kommunen vedtar reguleringsplaner men er ikke involvert i planlegging og koordinering av utbyggingen. Kommunen forhandler utbyggingsavtaler der det er aktuelt. Ofte behandles utbyggingsprosjekter som enkeltstående prosjekter, og det eksisterer således ingen kostnadsfordeling mellom utbyggere.

Som følge av en lovendring i 2006, er kommuner pålagt å ha såkalte forutsigbarhetsvedtak som varsler forventninger om utbyggingsavtale. Oslo kommune opererer med et generelt forutsigbarhetsvedtak som ikke gir nærmere signaler om områder som spesielt er utsatt med tanke på slike forventninger. I PO-

modellen har man håndtert dette gjennom å vedta lokale forutsigbarhetsvedtak. Den tradisjonelle modellen benytter kommunevedtaket som grunnlag for utbyggingsavtalene.

Prosjektkostnader knyttet til prosjektene på Ensjø og Hasle presenteres både gjennom en residualmodell (prosentandeler), og påfølgende i faktiske tall. Det er viet særlig oppmerksomhet til infrastrukturkostnadene, da det er disse kommunen direkte påvirker gjennom utbyggingsavtalene.

Som en del av PO-modellen er det innhentet eksterne kostnadsanalyser på oppdrag fra kommunen (EBY), som danner grunnlaget for kostnadsfordelingen for fellesinnretninger mellom utbyggere på Ensjø. Med dette følger det en fordelingsnøkkel representert ved et anleggsbidrag pr. m² BRA. Utbyggeren i denne oppgaven betaler sitt bidrag delvis gjennom kontantbidrag, delvis gjennom realytelser. Beløpet som i utbyggingsavtalen vedsetter realytelser har med tiden vist seg å være feilberegnet, og utbygger må nå ta regningen. Dette påvirker resten av utbyggingsøkonomien.

På bakgrunn av kostnadsavvikene og betingelsene rundt finansiering av tiltak i utbyggingsavtalen, finner oppgaven at selv om PO-modellen oppnår forutsigbarhet på mange områder, knyttes det *så* stor usikkerhet til kostnadsanalysene at man vanskelig kan påstå at PO-modellen oppnår større forutsigbarhet i utbyggingsøkonomien, enn en tradisjonell modell.

Opgaven stiller avslutningsvis spørsmål rundt hvorvidt det er de kommunale modellene som feiler, eller om det kan tenkes at utfordringen ligger et annet sted.

Summary

The theme for this thesis is predictability related to the use of different implementation models of development. The increased housing demand has also increased the use of planning agreements as a tool to control residential development, as well as to assure that the necessary and appropriate public facilities are in place. A regulation in 2006 introduced a legal framework for the use of planning agreements. After incidents in which the developer was ordered very burdensome and sometimes unreasonable agreements, the new law increased focus on necessity, predictability and proportionality. As an attempt to meet these requirements, different implementation models are emerging in Norwegian municipalities. The purpose of this exercise is to look at whether a new model, *the programming- and organization model*, which has emerged in Oslo, has better conditions for predictability associated with the developer's economy, than a traditional model.

The thesis has compared two cases, one of which is carried by the PO-model and the other by a traditional model. The cases are related to development projects respectively at Ensjø and Hasle in Oslo.

In the PO-model, the municipality has an active coordinating role for builders and local government sectors involved with the development projects. The municipality prepares an overall planning program and conducts cost analyzes that are used to allocate the funding responsibilities of developers (within a larger development area) through development agreements.

In the traditional model, the municipality is all the more in the background. The municipality approves regulation plans but does not engage in the planning and coordination of the development. The municipality negotiates development agreements where this is required. Development projects are often treated as individual projects, and there is therefore no need for cost sharing between developers.

By the new law municipalities are required to have a so-called predictability resolution that alerts expectations of development agreement. Oslo operates with a general predictability resolution that does not provide further indications of areas that are particularly prone to such expectations.

Project costs relating to the cases of Ensjø and Hasle are presented using a residual model (percentages), and subsequent the actual figures. It is devoted particular attention to infrastructure costs, as it is these municipalities directly affects the development agreements.

As part of the PO model, external cost analysis was obtained on behalf of the municipality by *Eiendoms- og byfornyelsestaten* (ownership and urban renewal agency). This analysis lays the foundation of the cost allocation related to the joint facilities, between builders on Ensjø. Of this follows a distribution formula formed a construction contribution per. m² BRA. In this thesis, the developer connected to the PO-model pays his contribution partly in cash, and partly through prescribed construction work. The valuation of the construction work has eventually shown to be miscalculated, and the developer must now pay the difference. This affects the rest of the economy development. In the thesis analysis section I discuss possible implications of the lack of predictability.

Based on the cost deviations and conditions surrounding the financing of measures in the development agreement, the thesis finds that while the PO model achieves predictability in many areas, this model does not achieve more predictability in development economy than the traditional model.

In the end questions are asked regarding whether it is the municipal models that fails, or if it is possible that the challenge lies elsewhere.

Innhold

SAMMENDRAG	4
SUMMARY	6
FIGURER OG TABELLER	10
KAPITTEL 1. INNLEDENDE DEL.....	12
1.1 AKTUALITET	12
1.2 LOVENDRING, FORSKRIFT OG VEILEDER.	15
1.3 UTBYGGINGSØKONOMI.....	16
1.4 GJENNOMFØRING I MODELLER	20
1.5 TIDLIGERE MASTEROPPGAVER OM UTBYGGINGSAVTALER	21
1.6 PROBLEMSTILLING.....	22
1.7 METODE	23
1.7.1 Kvalitativ vs. kvantitativ tilnærming.....	23
1.7.2 Forskningsdesign.....	23
1.7.3 Litteratur og datagrunnlag.....	24
1.7.4 Intervjuer.....	26
1.7.5 Valg av case	27
1.7.6 Forskningsetikk	28
1.8 OPPGAVENS OPPBYGNING	29
1.9 BEGREPSAVKLARING	29
KAPITTEL 2. TEORETISK OG PRAKTISK UTGANGSPUNKT.....	31
2.1 DEFINISJON	31
2.2 KORT OM BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER I NORGE	31
2.3 ET NASJONALT PERSPEKTIV	33
2.3.1 Lovverket.....	33
2.3.2 Forutsigbarhet	33
2.3.3 Forholdsmessighet.....	36
2.3.4 Innholdet i utbyggingsavtaler.....	38
2.4 ET KOMMUNALT PERSPEKTIV: OSLO KOMMUNES PRAKSIS MED UTBYGGINGSAVTALER.....	39
2.4.1 Forutsigbarhet	39
2.4.2 Forholdsmessighet.....	42
2.5 ET LOKALT PERSPEKTIV	43
KAPITTEL 3. CASEGJENNOMGANG	44
3.1 INVOLVERTE ETATER	44
3.1.1 Eiendoms- og byfornyelsesetaten.....	44
3.1.2 Bymiljøetaten.....	45
3.2 CASEOMFANG	45
3.3 UTGANGSPUNKT - LIKHETER OG ULIKHETER – GEOGRAFISK BELIGGENHET.....	45
3.4 NÆRMERE OM PO-MODELLEN OG CASET TIEDEMANNBYEN.....	47
3.4.1 Ensjø – Norges største eiendomsprosjekt.....	47
3.4.2 Tiedemannsbyen.....	51
3.5 NÆRMERE OM DEN TRADISJONELLE MODELLEN OG HASLE LINJE	56
3.5.1 Hasle og øvrig utvikling i tilgrensende områder.....	56
3.5.2 Hasle Linje.....	58

KAPITTEL 4. ANALYSE OG DISKUSJON	65
4.1 OPPSUMMERING AV UTGANGSPUNKT ETTER CASEGJENNOMGANG	65
4.2 PROSJEKTØKONOMI - HAGEKVARTALET VS. HASLE LINJE	66
4.2.1 <i>Kostnader til infrastruktur</i>	67
4.2.2 <i>Kostnader til tomt</i>	69
4.2.3 <i>Byggkostnader</i>	70
4.2.4 <i>Øvrige kostnader</i>	71
4.2.5 <i>Fortjeneste</i>	72
4.3 KONSEKVENSER AV MANGLENDE FORUTSIGBARHET	72
4.4 PO-MODELLEN – UFORUTSIGBAR FORUTSIGBARHET?	74
4.4.1 <i>Tidspunkt for kjøp og valg av bidragsform</i>	75
4.4.2 <i>Modellens egnethet til å skape forutsigbarheten i prosjektøkonomien</i>	77
4.4.3 <i>Forholdsmessighet</i>	78
4.4.4 <i>Hva med kommunen?</i>	78
4.5 DEN TRADISJONELLE MODELLEN – LEGITIMERT PASSIVITET	79
4.5.1 <i>Bakgrunn for forventninger om utbyggingsavtale</i>	79
4.5.2 <i>Kritikk av det generelle forutsigbarhetsvedtaket</i>	80
4.5.3 <i>Den tradisjonelle modellens egnethet til å skape forutsigbarhet i utbyggingsøkonomi</i>	81
4.6 OPPSUMMERING	81
KAPITTEL 5. KONKLUSJON	83
5.1 PROBLEMSTILLING	83
5.2 ER PO-MODELLEN BEDRE EGNET TIL Å SKAPE FORUTSIGBARHET HOS UTBYGGER?	83
5.3 FORUTSIGBARHET – LOKALT ELLER NASJONALT ANSVAR? BETRAKTNINGER I ETTERKANT.	84
SLUTTKOMMENTARER	85
LITTERATUR OG KILDEHENVISNING	86
VEDLEGG	88

Figurer og tabeller

Figur 1 Plansystemet i Norge. Kilde: www.regjeringen.no	12
Figur 2 Reguleringsplanens plassering i det kommunale plansystemet. Kilde: www.baerum.kommune.no	13
Figur 3 Residualmodell (Econ, 2005 s. 15)	18
Figur 4 Residualmodell med utgangspunkt i Meels forhåndskalkyler (Røsnes and Kristoffersen, 2009 s. 88).	18
Figur 5 Skjematisk tidsperspektiv på kostnader og inntekter i et utbyggingsprosjekt (Barlindhaug, 2005 s. 25)	19
Figur 6 Hvilke tiltak reiser spørsmål om fordeling i forhold til utbyggingsavtaler (Plathe, 2010).	37
Figur 7 Caseomfang	45
Figur 8 Kartet av den sentrale delen av Oslo i 1:2000. Kilde: www.google.no/kart ...	46
Figur 9 Avgrensning av området Ensjø (2010)	48
Figur 10 Hovedkartet i VPOR som viser prinsippene i planen. Kilde: (PBE, 2006)	50
Figur 11 Oversiktsfoto med avgrensning av Tiedemannsbyen, trinn 1-3. Kilde: www.ferd.no	51
Figur 12 Byggetrinn 1 felt D, Tiedemannsbyen – Hagekvartalet med 200 boliger. Kilde www.tiedemannsbyen.no	52
Figur 13 Residualmodell med prosjektkostnader for Tiedemannsbyen	54
Figur 14 T-bane nettet i Oslo, med den kommende Lørenbanetilkoblingen (Gran, 2011)	56
Figur 15 Illustrasjon av hvor T-banesvingen blir liggende under Hasle Linje (LOF Arkitekter, 2010)	57
Figur 16 Oversiktsfoto med avgrensning av Hasle Linje. Kilde: (LOF Arkitekter, 2010)	58
Figur 17 Utformingsprinsippene for veistrekningen før og etter endring av reguleringsplanen. Kilde : (PBE, 2009)	60
Figur 18 Oversikt over Hasle Linje. (LOF Arkitekter, 2010).	61
Figur 19 Residualmodell med prosjektkostnader for Hasle Linje.	63
Figur 20 Residualmodell for Hagekvartalet og Hasle Linje, med tilpassede kostnadsposter.	66
Figur 21 Infrastrukturkostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje.	67
Figur 22 Tomtekostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje.	69
Figur 23 Byggekostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje.	70
Figur 24 Øvrige kostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje.	71
Figur 25 Fortjenestebeløp for Hagekvartalet og Hasle Linje.	72
Figur 26 Noen scenario knyttet til infrastruktur vist som residualmodeller.	73

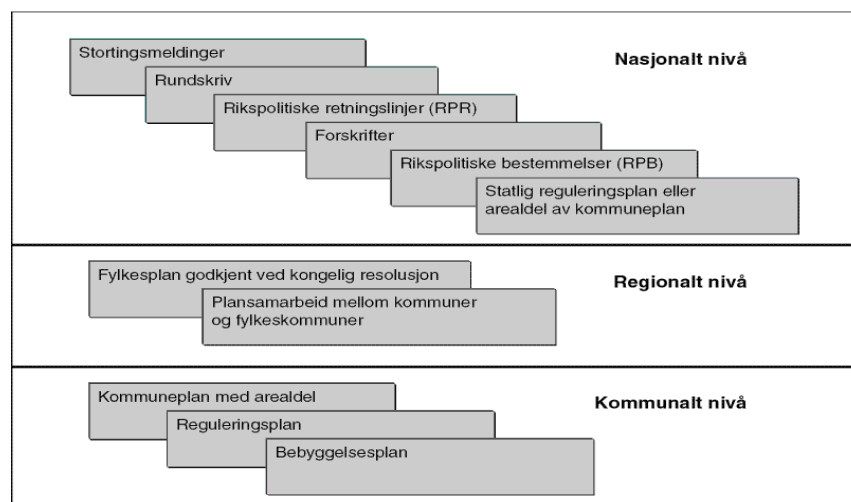
Tabell 1 Tiltak og kostnader knyttet til infrastruktur, gjeldende for <i>hele</i> Tiedemannsprosjektet.	53
Tabell 2 Oversiktstabell for Tiedemannsbyen og Hagekvartalet.....	54
Tabell 3 Kostnadskalkyle i kroner for Hagekvartalet	55
Tabell 4 Tiltak og kostnader knyttet til infrastruktur gjeldende for hele prosjektet til Hasle Linje (500 boliger).	62
Tabell 5 Oversiktstabell Hasle Linje og "Hasle Linje 200".....	63
Tabell 6 Kostnadskalkyle i kroner for "Hasle Linje 200"	64
Tabell 7 Skjematisk oversikt over sentrale forhold knyttet til utbyggingsavtalen til Tiedemannsbyen og Hasle Linje	65
Tabell 8 Prosjektdetaljer og infrastruktur fordelt pr. boligenhet for Hagekvartalet og Hasle Linje.	68
Tabell 9 Oversikt over kostnadsposter som inngår i øvrige kostnader, Hagekvartalet og Hasle Linje.	71

Kapittel 1. Innledende del

1.1 Aktualitet

De neste tiårene bør vi bygge ca. 100 000 nye boliger for å kunne dekke etterspørselen når hovedstadens innbyggertall antas å øke med opptil 200 000 mennesker. Dette legger press på flere områder. Først og fremst er tilgjengelig tomteareal en utfordring, men også teknisk og sosial infrastruktur, og forutsetningen om en god helhetlig offentlig grå, blå og grønn struktur skal ivaretas og utbedres. I Norge eksisterer det ikke en formell ordning med *utbyggingsavgift* gjeldende for *alle* utbyggere. *Utbyggingsavtaler* har derimot blitt et utbredt gjennomføringsverktøy, og man ser stadig at utbyggere selv må bidra til å dekke de kostnader deres utbygging medfører for kommunen og det lokale miljøet. Utbyggingsavtalene er med på å sikre at behovet for fellesinnretninger som oppstår i forbindelse med by- og områdeutvikling imøteses.

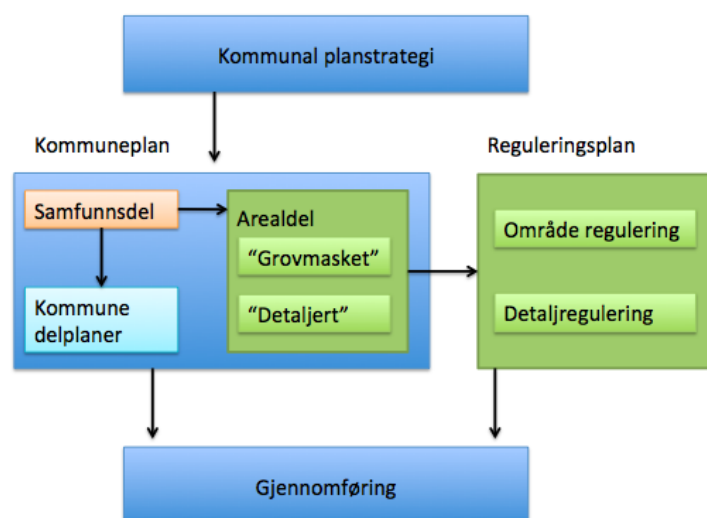
Som en følge av boligkrisen på slutten av 80- og starten av 90-tallet har kommuner gått bort ifra å være i besittelse av mer areal enn nødvendig, såkalte tomtebanker. De forbeholder seg kompetansen som reguleringsmyndighet, og uttrykker sin boligpolitikk gjennom kommuneplaner og områdereguleringsplaner. I Norge har vi et tredelt hierarkisk plansystem hvor føringer fra høyere planer skal etterfølges i mer detaljerte planer.



Figur 1 Plansystemet i Norge. Kilde: www.regjeringen.no

Av de tre nivåene i figuren er det bare det nederste som får direkte virkning for private utbyggere. I denne oppgaven er det viet særlig oppmerksomhet til reguleringsplan med tilhørende reguleringsbestemmelser og tilfeller der rekkefølgekrav oppfylles gjennom utbyggingsavtaler.

Reguleringsplaner er en utdyping og mer detaljert kartlegging av arealbruk for et område enn den kommuneplanens arealdel gir. I den nye plan- og bygningsloven skilles det mellom to reguleringsnivåer; områderegulering og detaljregulering. I all hovedsak er det offentlig myndighet som utarbeider førstnevnte, mens det er åpent både for offentlige og private å fremme detaljreguleringsforslag (dog utarbeidet av fagkyndige). I de tilfeller private fremmer og får godkjent detaljreguleringsplaner, er disse planene gyldige i bare 5 år fra vedtaket finner sted. I figuren under ser man hvordan reguleringsplaner knytter seg til kommuneplanen.



Figur 2 Reguleringsplanens plassering i det kommunale plansystemet. Kilde: www.baerum.kommune.no

I Norge praktiserer vi det som kalles betinget regulering. Med kommunens areal planer følger det reguleringsbestemmelser med vilkår og krav som er forutsetninger for bygging, såkalte rekkefølgekrav. Når en utbygger initierer et reguleringsforslag kan det gis en godkjenning som forutsetter innfrielse av gjeldende rekkefølgekrav (betingelser). Disse rekkefølgekravene kan for eksempel løses gjennom en utbyggingsavtale som sikrer at de ulike tiltakene kommer på plass. Før selve byggetillatelsen gis, skal det forsikres at rekkefølgekravene er innfridd i henhold til bestemmelser.



Utbyggingsavtaler har blitt mer sentrale i boligutbygging, spesielt i pressområdene. Gjennom denne avtaleformen har kommunen mulighet til å sette mer spesifikke krav enn hva plan- og bygningslovens reguleringsbestemmelser åpner for, blant annet til kostnadsfordeling. Avtaler som sikrer nødvendig opparbeidelse helt eller delvis for utbyggers regning, legger til rette for at også kommuner med trang økonomi kan realisere sin boligpolitikk. Utbyggerne er med å dekke de kostnadsbehov som oppstår som følge av deres utbygginger. Dette innlemmer imidlertid ikke kostnader til sosial infrastruktur, da slikt er kommunens lovpålagte ansvar.

I 2005 kunne teknisk sjef i Nittedal kommune fortelle om en utbygger i deres kommune som hadde valget mellom å inngå en utbyggingsavtale som belastet hver boligenhet 40.000 kroner ekstra, eller vente med godkjenning av planen sin i 7 år (Aftenposten, 2005). Dette med bakgrunn i kommunens manglende økonomiske kapasitet til å bygge ut skoletilbudet. Utbyggeren valgte å betale den sosiale infrastrukturen, og fikk i gjengjeld igangsettelsestillatelse.

Tilfeller som dette i Nittedal, og andre steder, var omstridt. Private utbyggere påtok seg finansieringen av sosial infrastruktur som et premiss for byggetillatelse; infrastruktur som kommunen gjennom lov var pålagt å skaffe til veie. Det er imidlertid nærliggende å tro at det også var tilfeller hvor utbygger selv presset på for å dekke ytterligere tiltak og sikre gjennomføring på ønsket tidspunkt. Når en eiendom er kjøpt begynner kostnadene å løpe. For utbygger kan det være både mindre kostbart og risikofyllt å finansiere den sosiale infrastrukturen, enn å vente på at kommunen skal få råd til å gjøre det selv.

I forbindelse med revideringen av plan- og bygningsloven så man behovet for og muligheten til å få bedre kontroll med innholdet i og praksisen rundt utbyggingsavtaler.

1.2 Lovendring, forskrift og veileder.

Lovreguleringen av utbyggingsavtaler ble vedtatt i april 2005. Lovendringene samt *”Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler”* trådte i kraft 1. juni 2006. Førstnevnte inngår som et eget kapittel i *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008* (pbl). Forskriften skulle bidra til mer rettmessige og balanserte avtaler. Den beskriver klart hvilke tiltak som ikke kan pålegges utbygger; tiltak som er knyttet til sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem og tilsvarende.

I tillegg til lov og forskrift, ble det i 2006 utarbeidet en veileder som skulle gi praktiske råd og veiledning for hvordan de nye reglene kunne brukes (KRD, 2006). Veilederen er mer detaljert enn loven og gir rettleiding til hva lovgiver har tenkt med de ulike bestemmelsene. I denne oppgaven er det spesielt to lovbestemmelser som er interessante; §§ 17-2 *Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler* og 17-3 *Avtalens innhold*. Bestemmelsene regulerer blant annet kravet til forutsigbarhet, nødvendighet og forholdsmessighet.

Plan- og bygningsloven håndheves av to departementer, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Miljøverndepartementet (MD). MD håndhever plandelen, og KRD byggesaksdelen. Slik var det også under den gamle plan- og bygningsloven (1985). I forbindelse med revideringen av loven nedsatte KRD og MD hver sine utvalg, planlovutvalget og bygningslovutvalget (PLUT og BLU) til å utarbeide forslag til ny lov. Lovvedtaket foretas av Stortinget. De to utvalgene hadde delvis ulik innstilling til bestemmelsene om utbyggingsavtaler. For eksempel foreslo BLU at utbygger skulle kunne bekoste sosial infrastruktur. PLUT på sin side ønsket et forbud om vilkår om sosial infrastruktur (Rasmussen, 2005).

Gjennom høringstillatelsene var (manglende) forutsigbarhet et tilbakevendende tema. Det ble også rettet kritikk mot at avtalevilkårene i stor grad er gjenstand for skjønnsvurderinger. Også i forhold til skjønnsvurderinger var forutsigbarhet et tema. Verket utredningen til PLUT eller BLU inneholdt en bestemmelse som sikret dette. I det vedtatte lovforslaget skjerpet lovgiver fokuset på forholdsmessighet og innførte forbud mot sosial infrastruktur. I tillegg la man inn en egen bestemmelse som skulle sikre forutsigbarhet. Utbyggingsavtalene ble også stadfestet privatrettslige (Rasmussen, 2005).

På bestilling fra KRD foretok Asplan Viak i 2009 en undersøkelse og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler. I rapporten, *etter* forskriftsvedtaket i 2006, fremkommer det (fortsatt) noe misnøye rundt forholdsmessigheten i utbyggingsavtalene. 80 % av utbyggerne sier at det er et nyttig virkemiddel for plangjennomføring, men samtidig oppgir 2/3 at de har inngått avtaler de anser som urimelig tyngende rett og slett for å få gjennomført prosjektet, da prosjekt økonomien på avtaletidspunktet kunne tåle belastningen (Plathe og Jørgensen, 2009). I forbindelse med dette stiller jeg meg følgende spørsmål; starter og ender lovgivers mål om forutsigbarhet og forholdsmessighet, med den gode hensikt?

1.3 Utbyggingsøkonomi

Private utbyggere og kommunale reguleringsmyndigheter er gjensidig avhengig av hverandre for å holde i gang utbygging. Imidlertid har de to partene relativ ulik innfallsvinkel til økonomien i det hele. Eiendomsutvikling handler om verdiskapning. Når oppgaven her snakker om verdiskapning siktes det i hovedsak til penger. Kommunens oppgave er å forvalte fellesskapets interesser gjennom å knytte krav og vilkår til utbygging. Disse kravene har bakgrunn i hva som må til for å skape et godt boligområde, med hensyn på byutvikling, velferd, levekår osv. Dette er i utgangspunktet helt frikoblet økonomisk tankegang, i motsetning til utbyggers tankegang hvor prosjektet er en investering som skal skape størst mulig fortjeneste.

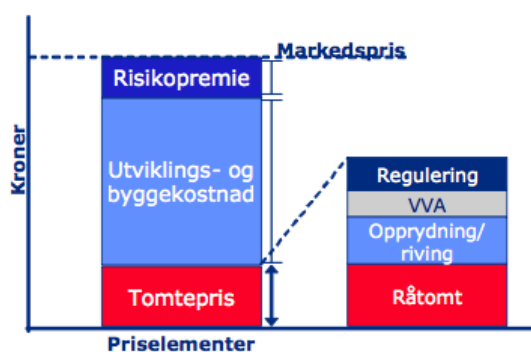
Kommunen får sin inntekt gjennom skatter og tilskudd. Disse pengene går i stor grad til å finansiere, drifte og vedlikeholde sosial infrastruktur. Kommunen har ansvaret for at regelverket knyttet til bygging blir etterfulgt og at den nødvendige infrastrukturen, teknisk, grønn eller sosial, kommer på plass. De skal forvalte og fremme en rekke av samfunnets interesser, og til dette knyttes det ingen fortjenestemargin. Ikke sjeldent hører man om stramme kommunebudsjetter og for små bevilgninger. Det er nærliggende å tro at mange kommuner er avhengig av de utbyggingsbidrag de private stiller med.

Utbyggers gjennomføringsevne knytter seg stort sett til penger. For utbyggere er det viktig at det som går ut av prosjektet på et tidspunkt kommer tilbake, og da gjerne med en fortjeneste.

En vanlig måte å se på utbygningsøkonomi er gjennom en residualmodell. Modellen brukes ofte for å komme frem til hva en utbygger kan betale for tomt. En sentral faktor i denne modellen er det bevegelige leddet, residualen.

I vårt tilfelle er residualen tomteprisen. Enkelt kan en si at utbygger tar utgangspunkt i et mulig inntekspotensial gitt markedsverdien av prosjektet som planlegges på den aktuelle tomten. Deretter trekker de i fra alle kostnader og utgifter forbundet med utvikling og bygging, i tillegg til en fortjenestemargin. Det de sitter igjen med etter fratrekke, er summen man kan betale for tomten (gitt prosjektets forutsetninger) (Econ, 2005 s. 15).

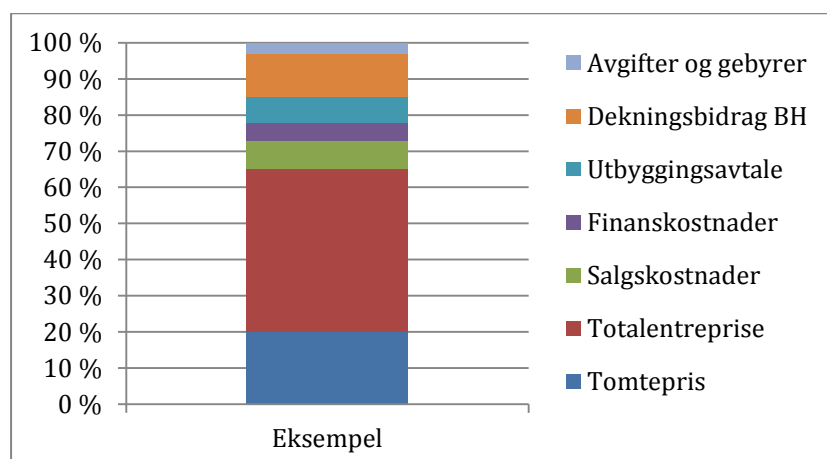
Econ (2005) viser en grov inndeling av residualmodellen som ser slik ut:



Figur 3 Residualmodell (Econ, 2005 s. 15)

Om man zoomer inn residualmodellen kan man få frem flere nyanser av hva de ulike boksene består av, og/eller detaljere kostnadene nærmere. Dersom markedet og konkurransen fungerer som det skal, er det liten påvirkningsmulighet på kostnadselementene. Residualen, tomteprisen, er det leddet som kan påvirkes opp eller ned, alt etter hvilken tilstand tomten er i og hvilke tiltak som er nødvendig. Det betyr imidlertid også at tomteprisen kan påvirkes av markedssvingninger (Econ, 2005 s. 16).

Også Bjarne Meel viser til en slik residualtankegang i verdivurderinger (Røsnes and Kristoffersen, 2009 s. 88). I Meels forhåndskalkyler opereres det med noen flere poster enn i Econ sin modell. Fremgangsmåten er imidlertid lik den som ble gjennomgått ovenfor.



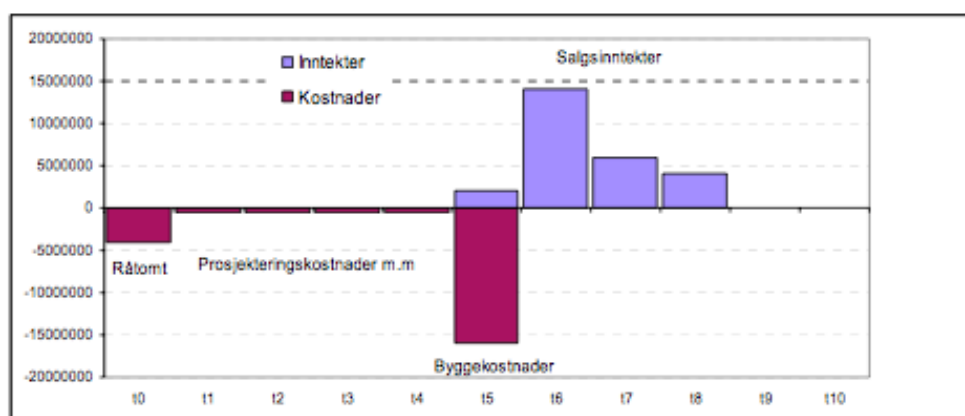
Figur 4 Residualmodell med utgangspunkt i Meels forhåndskalkyler (Røsnes and Kristoffersen, 2009 s. 88).

Kostnader til entreprise (bygging), finans, mva., salg, og i noen grad planlegging vil mer eller mindre være basert på erfaringstall. Infrastrukturkostnader må vurderes i

lys av forventninger om f eks. utbyggingsavtale, tilstand i grunnen osv. Fortjenestekravet vil naturlig nok knytte seg til den stipulerte salgsprisen, og følgelig medfører dette en ikke ubetydelig usikkerhet (Røsnes and Kristoffersen, 2009 s. 88).

I henhold til lovbestemmelsene er utbyggingsavtaler ment å skulle skape forutsigbarhet; ofte knyttet til kostnadene ved infrastruktur. Utbyggingsavtaler inngås i forkant av byggetillatelse i prosjekters tidligfase. Det lovfestede fokuset på forutsigbarhet er et interessant tema, som medfører at kommunen i utgangspunktet må ta stilling til utbyggingsøkonomi.

Et annet perspektiv på utbyggingsøkonomi er cashflow over tid. Figurer under illustrerer hvordan kostnader og inntekter fordeler seg gjennom et prosjekts livssyklus.



Figur 5 Skjematiske tidsperspektiv på kostnader og inntekter i et utbyggingsprosjekt (Barlindhaug, 2005 s. 25)

Her ser vi hvordan den tidlige fasen (t0-t5) preges av store kostnader knyttet til tomtekjøp, etterfulgt av mer moderate kostnader til planlegging, regulering, infrastruktur osv. Når prosjektet kommer til byggefasen får man igjen store kostnader. Her begynner imidlertid også inntektene fra salg av boliger å komme inn. De første inntektene er som regel fra salg på prospekt. Inntektene gjør en oppsving når deltrinn blir ferdige og forbrukerne har mulighet til å faktisk se objektet før de kjøper. Det er i denne perioden (t6-t10) man får de betydelige inntektene av salg, før det modererer seg igjen mot slutten av prosjektet. Som man kan lese ut av figur 5 kan det ta mange år før et prosjekt genererer inntekter. Dette tydeliggjør nok en

gang betydningen av forutsigbarhet i kostnader for å foreta grundige risikoanalyser, og ikke minst viktigheten av fremdrift.

1.4 Gjennomføring i modeller

Til tross for det store behovet for boligbygging i Oslo er noen områder avhengig av stimulering og/eller koordinering for å få i gang utvikling, samt sikre en god gjennomføring. Slike områder fordrer større innsats fra kommunens side. Eksempler på dette finner vi på Ensjø, i Bjørvika, Fjordbyen og fremover ganske sikkert på Gjersrud-Stensrud. Dette er steder som underligger et områdefokus og en overordnet regulering/handlingsplan. Et fellestrekk for utbyggingen i disse områdene er at utbyggerne tar store deler av regningen for infrastruktur. Dette er løst gjennom bruk av utbyggingsavtaler.

Et av resultatene av denne økte innsatsen er at det utvikler seg nye modeller for organisering av samarbeid, gjennomføring og innkreving av utbyggerbidrag. Spesielt Ensjø har vært sentral når det gjelder dette. I det plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har omtalt som en programmerings- og organiseringsmodell (heretter PO-modellen), har man kombinert programmering og organisering av et område med bruk av utbyggingsavtaler (Nordahl et al., 2009 s. 20). Det er nærliggende å tro at én av grunnene til at kommunen inntar en slik aktiv rolle er at det store og utstrekkelige behovet for teknisk og sosial infrastruktur som oppstår, krever samhandling. Med mange grunneiere og utbyggere blir det nødvendig å legge overordnede føringer og premisser for sikre helhet i den totale utbyggingen og ikke minst fellesskapets interesser. Gjennom utbyggingsavtalene fordeler man kostnader og finansieringsansvar, og sørger for at rekkefølgekrav imøtekommes. Lignende type modeller er også prøvd ut i Bergen og Stavanger (Nordahl et al., 2009).

Som en motpol til denne "aktive" tilnærmingen har vi det jeg for enkelhets skyld i oppgaven har valgt å kalle den tradisjonelle modellen for gjennomføring av utbygging. Det presiseres at man ikke må forveksles med det noen omtaler som den tradisjonelle modellen fra etterkrigstiden hvor kommunen sto for kjøp, planlegging,

tilrettelegging, salg osv. I vår sammenheng begrenser kommunen seg til sin kompetanse som reguleringsmyndighet med ansvaret for overordnet arealplanlegging. Private aktører fremmer reguleringsforslag som en respons på markedsetterspørsmål. Utbyggingen skjer som enkeltprosjekter uten koordinering med andre utbyggingsprosjekter. Eventuelle rekkefølgekrav løses også her gjennom utbyggingsavtaler men ofte med mindre omfattende omfang.

Ved bruk av den tradisjonelle modellen forekommer det altså ingen overordnede styringsgrep. Utbygger er på mange måter "overlatt til seg selv". I samme tid er det mindre behov for koordinering da denne modellen særlig knytter seg til enkeltstående utbyggingsprosjekter som ikke er en del av en større områdeutvikling. Utfordringen knyttet til dette kan være når utbygger skal møte kommunens mange sektorer hver for seg, og ingen er ansvarlig for å holde i trådene.

1.5 Tidligere masteroppgaver om utbyggingsavtaler

Det har ved Universitetet for miljø og biovitenskap, institutt for landskapsplanlegging, tidligere vært gjort studier som omhandler utbyggingsavtaler. To eksempel på dette er Erlend Bjelkarøys *Avtaler som verktøy i kommunal planlegging (2010)* og Hilde Dreyer Fladbys *Kommuners bruk av utbyggingsavtaler (2010)*

Bjelkarøy ser på hvordan og hvorfor 12 casekommuner bruker avtaler som verktøy, eller eventuelt hvorfor ikke). Blant hans funn er at 10 av 12 kommuner benytter seg av avtaler i forhold som har med utbygging å gjøre, og at det i utbredt grad handler om gjennomføring av teknisk infrastruktur. Noen kommuner bruker også avtaler i forbindelse med opparbeidelse av fellesinnretninger, grønnstruktur, eiendoms- og rettighetsserverv. Oppgaven konkluderer med at det er særlig to forhold som påvirker kommunens bruk av avtaler. Dette knytter seg til utbyggingspress og tomtekostnader, samt kommuneøkonomi og kompetanse (Bjelkarøy, 2010).

I en studie av tre kommuner fra Romerike, undersøker Fladby bruken av utbyggingsavtaler etter den nye plan- og bygningsloven. For å belyse dette tester

hun en rekke hypoteser. Hun i går blant annet nærmere inn i regelverket og hvordan kommunene forholder seg til dette. Hun konkluderer med at utbyggingsavtaler brukes, og at det anses som et trygt virkemiddel for å sikre forutsigbar utbygging. Kommunene ønsker å fortsette bruken av utbyggingsavtaler i fremtiden for å sikre gjennomføring av utbygging (Fladby, 2010).

1.6 Problemstilling

Det som er interessant i forbindelse med de momentene jeg har snakket om i de foregående delkapitlene, er å undersøke hvorvidt nye modeller som ruller opp, har bedre forutsetning for å sikre elementer som forutsigbarhet og forholdsmessighet for utbygger. Lovgivers bestemmelser om utbyggingsavtaler framstår for meg som ambisiøse mål som ikke bare skal komme utbygger til gode, men også sisteleddet i boligprosjekter, nemlig den vanlige forbruker.

Tydelig var det et bevisst valg fra lovgiver å sikre utbygger økt forutsigbarhet, forholdsmessighet og klare rettigheter gjennom den reviderte loven. Lovgiver strakk seg lengre enn lovutvalgene for å sikre dette med å lovfeste kravet til forutsigbarhet. Kommunene sitter med ansvaret for å etterleve regelverket om utbyggingsavtaler i praksis. I tillegg skal de sikre og forvalte fellesskapets interesser. Utbygger tenker først og fremst økonomi og vil ha forutsigbarhet i de bidrag de må yte.

Basert på det innledende kapittel formuleres følgende problemstilling:

Fra et utbyggerperspektiv, har valg av gjennomføringsmodell betydning for forutsigbarheten i prosjektkostnader? For å belyse dette ser oppgaven mer spesifikt på hvorvidt PO-modellen skaper større grad av forutsigbarhet enn tradisjonell modell?

1.7 Metode

1.7.1 Kvalitativ vs. kvantitativ tilnærming

Et vanlig skille i samfunnsvitenskapelig forskning går mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærming av et forskningsspørsmål eller en problemstilling. Kvantitativ forskning kan typisk være en spørreundersøkelse hvor en ønsker å telle opp fenomener (Johannessen et al., 2004). Dette kunne vært en aktuell tilnærming dersom man for eksempel ønsket å undersøke forekomsten av utbyggingsavtaler i boligutviklingsprosjekter kontra næringsprosjekter. Denne oppgaven søker imidlertid å gå dypere inn i effekten av bruken av utbyggingsavtaler. For å få et mest mulig detaljert innblikk i dette har jeg valgt og gå for en kvantitativ tilnærming. I følge Johannesen et. al (2004:37) er dette en særlig god tilnæringsmetode når man ønsker å se på fenomener det foreligger lite tidligere forskning på, som man ønsker å få en dypere og mer omfangsrik beskrivelse av.

Fra tidligere studier på UMB (1.5) foreligger det en del informasjon om utbyggingsavtaler og bruken av dette verktøyet. Mange av studiene har også benyttet seg av en kvalitativ tilnærming som metode. Imidlertid, så langt jeg kan se, går ikke disse studiene inn på hvordan organisering av utbyggingsavtaler påvirker forutsigbarheten i utbyggernes prosjektøkonomi.

1.7.2 Forskningsdesign

Oppgavens tema og problemstilling stiller seg i skjæringspunktet mellom samfunnsvitenskap og økonomisk forskningsmetode. Den overordnede problemstillingen tar for seg hvorvidt valg av gjennomføringsmodell påvirker forutsigbarhet. Oppgavens hensikt er å beskrive, forstå og evaluere kommunale gjennomføringsmodellens påvirkning på utbyggingsøkonomi. Dette er formål som alle passer inn under forskningsdesignet case. (Johannessen et al., 2004).

Problemstillingen kunne også vært gjennomført med en kvantitativ tilnærming hvor man gjorde systematiske undersøkelser av prosjektbudsjetter og -regnskap for flere

utbyggere, sammenlignet funnene og målte forutsigbarhet. Det er særlig to grunner til at denne tilnærmingen ikke var aktuell for denne oppgaven. For det første ville dette vært et svært omfattende arbeid, vanskelig å gjennomføre på en tilfredsstillende måte innenfor tidsrammene til den ordinære masteroppgaven. Videre krever det stor samarbeidsvilje og åpenhet fra utbyggerne. Innledningsvis i studien hadde jeg delte erfaringer i forhold til dette, der en av utbyggerne ikke ville dele sine kostnadsregnskap. En kvantitativ tilnærming ble tidlig utelukket.

1.7.3 Litteratur og datagrunnlag

Innsamlingen av data til denne oppgaven har vært gjort i flere omganger og på ulike nivåer. I det følgende redegjøres det for hvilken litteratur og datagrunnlag oppgaven er basert på, fordelt på tre nivåer.

1. Faglitteratur og vitenskapelig faglitteratur

Dette punktet knytter seg i stor grad til den teoretiske delen av oppgaven, kapittel 1 og 2, og avsnittene som redegjør for gjeldende praksis på nasjonalt og kommunalt nivå. Ved siden av lovverket er storparten av teorigrunnet basert på vitenskapelig faglitteratur som forskning og undersøkelser. De viktigste bidragene har vært

- Norges Lov, Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008
- Veileder til utbyggingsavtaler
- Forskrift (forbud mot sosial infrastruktur)
- Diverse rapporter fra Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR)
- Undersøkelse av Asplan Viak om utbyggingsavtaler

Offentlige dokumenter er også svært sentrale i denne oppgaven. Dokumenter, NOUer, høringer og ellers relevant informasjon fra regjeringenes hjemmesider har vært viktige for å få oversikt over norsk praksis rundt utbyggingsavtaler. Av slike kan nevnes:

- Artikler fra KRD hjemmesider om utbyggingsavtaler
- NOU 2001:7/2003:14 Planlovutvalgets første og andre delutredning
- NOU 2003:24/ 2005:12 Bygningslovutvalgets første og andre delutredning

- Ot.prp.nr.22 Lovforslaget til ny lov om utbyggingsavtaler
- Høringer knyttet til NOU og Ot.prp. nevnt over.

2. Casedata

Datagrunnlaget som tilfaller dette punktet knytter seg til beskrivelse av Oslo kommunes praksis og casene oppgaven studerer. Dataene er presentert hovedsakelig i kapittel 2 og 3, og analyseres senere i kapittel 4. Datagrunnlaget fremkommer av dokumentanalyser og analyse av plan, kart og illustrasjoner. Disse er i hovedsak hentet fra Plan- og bygningsetatens søkemotor, eller delt av EBY og bedriftene som deltar i oppgaven. Det viktigste datagrunnlaget her er:

- Kommuneplan for Oslo (2008 mot 2015)
- Reguleringsplaner (tekstdel)
- Reguleringsbestemmelser
- Utbyggingsavtalene til utbyggerne (i Hasle Linjes tilfelle: utkast til avtalen)
- Kart og illustrasjonshefter
- Intervjuer med nøkkelpersoner i EBY og hos de to utbyggingselskapene (deres prosjektansvarlige, se 1.7.4).
- Informasjon om prosjektøkonomi

3. Prosjektdetaljer og økonomi

I oppgavens kapittel 3 redegjøres det for økonomien til de to utbyggingsprosjektene som brukes for å vurdere modellene. Utbyggerne har selv oppgitt kostnadsfordelingen de opererer med på sine respektive prosjekter¹. Datagrunnlaget er i begge tilfellene oppgitt som en prosentvis fordeling av kostnader knyttet til den totale prosjektøkonomi. Eventuelle mangler og feil som fremkommer av videre utregninger ut ifra utbyggers informasjon, er mine egne.

¹Tiedemannsbyen DA, var i starten tilbakeholdende med informasjon. Mot slutten av oppgaven (tidlig mai) snudde imidlertid dette. Oppgaven hadde til da vært basert på egne estimater og et forslag til en sannsynlig prosjektøkonomi for prosjektet. At utbyggeren delte kostnadsfordelingen førte til at deler av kapittel 3, og hele kapittel 4 måtte gjøres om igjen. Imidlertid føler jeg at oppgaven som følge av informasjonen fikk mer troverdighet.

1.7.4 Intervjuer

Gjennom oppgaven forekommer det flere intervjuer, både med informanter i de aktuelle casebedriftene, men også med representanter fra kommunen. Alle intervjuene er lagt opp som ustrukturerte intervjuer. Ustrukturert intervju kjennetegnes ved at det har en lett uformell karakter, hvor tema er opplyst på forhånd, men spørsmålene er åpne og tilpasses til hver intervjusituasjon. Det kan på mange måter oppleves som en samtale (Johannessen et al., 2004). Bakgrunnen for dette valget var todelt. Først og fremst var jeg ukjent med intervjuerrollen, og ønsket en lettere atmosfære hvor det var større rom for justeringer underveis. Videre er eiendomsutvikling og praksis i denne bransjen basert på kunnskap som i mindre grad er nedskrevet som teori, og mer et tilfelle av skjult kunnskap, erfaring og magefølelse. Det overordnede lovverket som behandler utbyggingsavtaler var greit nok å få oversikt over, men den lokale praksisen krevde informasjon fra ansvarlige etater.

Et ustrukturert intervju med en uformell og lett føring kan bidra til at informanten lettere åpner seg og snakker fritt om sine opplevelser rundt tema. Det ga også en fleksibilitet hvor de kunne få bestemme noe av veien, samtidig som jeg kunne stille spørsmål som var sentrale for oppgaven.

Utfordringen med denne intervjuformen er at samtalen lett kan spore av og innhente mye irrelevant informasjon. Det kan også være en utfordring å få med all informasjon dersom man noterer. Jeg løste dette med å bruke diktafon. Bruk av taleopptak har fordeler og ulemper. Fordelen er at all muntlig informasjon blir fanget opp. Ulempen er at noen informanter kan føle seg "avhørt" og holder igjen informasjon de helst ikke vil ha på tape. Taleopptak fanger heller ikke opp kroppsspråk. Bruken av diktafon var i alle tilfeller avklart på forhånd, og opptakene er oppbevart for å kunne etterprøve informasjon jeg har benyttet i oppgaven. I tillegg til intervju har det også forekommet e-post korrespondanse i forbindelse med datainnsamling og oppfølgingsspørsmål. I fremstillingen veksler oppgaven mellom informasjon innhentet gjennom intervju og gjennom e-post. I de tilfeller

opplysninger stammer fra e-post korrespondanse, opplyses dette eksplisitt. Kontakt personer har vært:

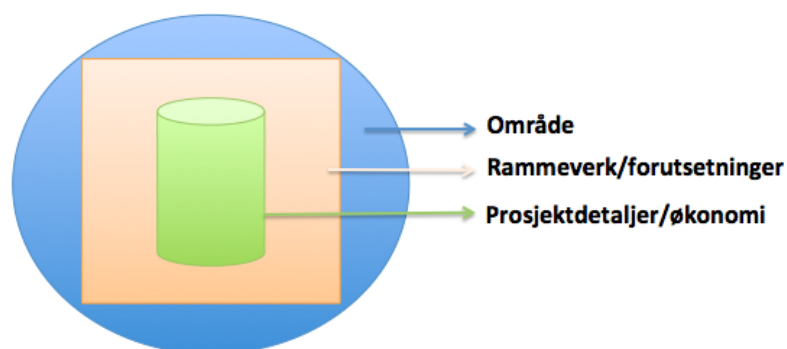
- Sjefingenør , EBY
- Avdelingsdirektør , EBY
- Prosjektmedarbeider, EBY
- Daglig leder, Hasle Linje
- Prosjektsjef, Skanska Bolig
- Prosjektsjef, Ferd Eiendom

Av kontakter jeg har prøvd å komme i kontakt med uten hell nevnes:

- Senior rådgiver, KR D
- Juridisk rådgiver, BME (se sluttcommentar)

1.7.5 Valg av case

Det understrekes med det følgende at de respektive casene ikke må ses avgrenset til de to enkeltstående prosjektene. I denne oppgaven er caseomfanget sammensatt av ulike faktorer. For å gjøre en vurdering av forutsigbarhet og prosjekt økonomi er det viktig å se på konteksten og forutsetningene prosjektet eksisterer under. Omfanget kan ses som en sammensetning av det følgende:



For å kunne gjøre en sammenligning av to ulike modeller var det avgjørende og ha minst to case. Man kan si at utvelgelsen var *”strategisk- kriteriebasert”*. Ifølge Johannesen et. al (2004) foreligger det en strategisk utvelgelse når *”... forskeren har bestem seg for hvilken målgruppe forskningen skal rette seg mot for å samle nødvendige data*. I denne oppgavens tilfelle var det viktig at å finne et område der det var brukt utbyggingsavtaler for å oppfylle rekkefølgebestemmelsene.

Utbyggingsavtaler knytter seg ofte til utvikling av bolig, og det er derfor naturlig å se etter boligprosjekter. I neste omgang var det også viktig at det fantes et sammenligningsgrunnlag. Siden utbyggingsavtalemodellene skulle variere, og hensikten var å se nærmere på konsekvensen av ulike modeller, var det et poeng at casene ellers va relativt like. De viktigste likhetstrekkene for de valgte casene er: den geografiske plassering (indre Oslo øst), at det dreier seg om boligutvikling med leiligheter, og at det er knyttet en utbyggingsavtale til gjennomføringen av prosjektet. Ulikheten i størrelse, leilighetsfordeling osv., var faktorer det var mulig å kompensere for underveis i analysen, og ble derfor ansett som uproblematisk.

De ulike infrastrukturelle rammevilkårene ble tidlig registrert, før det endelige valget ble tatt. Et av casene ligger i en allerede etablert bystruktur, mens det andre gjør ikke det. Denne skilnaden ligger hele tiden i bakgrunnen for analysen og vurderingen av funnene.

Casene som er valgt åpner for sammenligningen av utbyggingsprosjekter som gjennomføres med ulike utbyggingsmodeller; den tradisjonelle modellen og PO-modellen (1.4). Det gir mulighet til å undersøke hvorvidt valg av modell gir ulike utfall i forutsigbarhet og utbyggingsøkonomi.

1.7.6 Forskningsetikk

Også i forskning, som på andre arenaer er moral og etikk viktig. Informantene i denne oppgaven sto fritt til å velge å bidra gjennom intervjuer og dokumentdeling. Den ene boligutvikleren som etter hvert viste seg å ikke ha anledning til å bidra i det omfanget som først var tenkt, ble likevel stående som case. Det blir ikke benyttet informasjon fra konfidensielle dokumenter som ikke på forhånd i så tilfelle er avklart. Boligutviklerne fikk også tilbud om anonymitet i oppgaven. Dette var imidlertid ikke noe ønske for dem.

Studien er meldt inn til Norsk statsvitenskapelig datatjeneste, og oppgaven er sendt tilbake til kontaktpersonene som har bidratt sentralt i oppgaven.

1.8 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1. Innledende del

Om temaets aktualitet, lovendringen I 2006, utvikling gjennom modeller m.m. Her presenteres problemstilling og det redegjøres for bruk av metode.

Kapittel 2. Teoretisk og praktisk utgangspunkt

Her presenteres lovverket og praksis for utøvelsen av dette, fra et nasjonalt og kommunalt betraktningsspektiv. Gjennomgangen tar særlig for seg forutsigbarhet og forholdsmessighet knyttet til bruken av utbyggingsavtaler. Utgangspunktet for redegjørelsen ligger i offentlige dokumenter, vitenskapelig faglitteratur samt artikler og andre redegjørelser som berører temaet. Hensikten er å zoome seg ned til det lokale nivået der utbyggingen finner sted.

Kapittel 3. Casegjennomgang

Her presenteres data knyttet til de respektive casene; et innenfor PO-modellen, og ett innenfor en tradisjonell modell for gjennomføring. Datagrunnlaget stammer hovedsaklig fra intervjuer og tilgjengeliggjort informasjon om utbyggingsøkonomien. På bakgrunn av dette er det tilleg gjort egne utregninger som danner utgangspunktet for den senere analysen.

Kapittel 4. Analyse og diskusjon

Analysekapittelet plukker opp tåder fra kapittel 3, og ser utbyggingsøkonomien til de to prosjektene opp i mot hverandre. I denne ser oppgaven også nærmere på hva som kan bli konsekvensene av manglende forutsigbarhet. I siste del av kapittel. I siste del av kapittelet diskuteres modellenes egnethet til å skape forutsigbarhet, og hvordan utbygger opplever forutsigbarheten.

Kapittel 5. Konklusjon

Oppgavens problemstilling gjentas og funn summeres opp i en konklusjon.

1.9 Begrepsavklaring

Begreper og uttrykk som brukes i oppgaven er blant annet definert på bakgrunn av begrepsbruk i faktiske utbyggingsavtaler (fra Oslo Kommune) og veileder for utbyggings avtaler.

Begrepet **utbyggingsavtale** brukes i ulike sammenhenger i løpet oppgaven. I de tidlige kapitlene brukes begrepet i generell forstand som definert i plan- og bygningsloven ”... en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet...”.

Senere i oppgaven brukes **utbyggingsavtale(n)** om den *faktiske* utbyggingsavtalen som foreligger mellom utbygger og kommunen for det aktuelle planområdet/caset.

Anleggsbidrag er det vederlaget utbygger i følge utbyggingsavtalen skal yte til kommunen for opparbeidelse av ulike fellesinnretninger. Anleggsbidrag kan bestå av både kontantbidrag og realytelser.

Kontantbidrag brukes om den delen av anleggsbidrag som betales kontant til kommunen, og hvor kommunen står som ansvarlig for gjennomføringen av tiltaket. Det er ikke uvanlig at det foreligger en kostnadsanalyse for de tiltak som skal gjennomføres. Kontantbidraget fremkommer ved at kostnadsanslaget for realytelsene i analysen trekkes ifra anleggsbidraget.

Realytelser brukes om de tiltak som utbygger i henhold til utbyggingsavtalen skal opparbeide selv, og deretter overdra til kommunen.

Dersom utbygger bidrar økonomisk (pengebeløp) til kommunen for at et tiltak skal kunne gjennomføres (i kommunens regi og etter de forhold som er avtalt i utbyggingsavtalen) bruker man begrepet å **bekoste** et tiltak.

Om en utbygger selv står for den fysiske gjennomføringen av et tiltak kalles det å **besørge** et tiltak. Besørge dekker også situasjonen der utbygger/grunneier ivaretar anskaffelsesreglene på kommunens vegne.

Fordelingsnøkkel viser til grunnlaget som benyttes for å kalkulere utbyggers bidrag til fellesinnretninger. Nøkkelen skriver seg som et fastsatt beløp utbygger skal bidra med per m² BRA de bygger ut, eks 1000,-/ m² BRA.

Kapittel 2. Teoretisk og praktisk utgangspunkt

Hensikten med dette kapittelet er å belyse det teoretiske og praktiske utgangspunktet for bruken av utbyggingsavtaler. Det er bygd opp som følger: Innledningsvis redegjøres det kort for bruken av utbyggingsavtaler i Norge. Deretter presenteres det juridiske rammeverket samt annen sentral litteratur angående utbyggingsavtaler i et nasjonalt og kommunalt perspektiv. Begge perspektivene har særlig fokus på forholdsmessighet og forutsigbarhet knyttet til utbyggingsavtaler.

2.1 Definisjon

Plan- og bygningsloven definerer en utbyggingsavtale som følgende:

”§ 17-1. Definisjon.

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan”.

2.2 Kort om bruk av utbyggingsavtaler i Norge

Bruk av utbyggingsavtaler er ikke et spesielt nytt fenomen. Omfanget har imidlertid økt betraktelig de siste tiårene og i 2005 ble det vedtatt juridiske rammer for bruken.

Årsaken til den økte forekomsten av avtaleformen er sammensatt. For eksempel har den kommunale utbyggingspolitikken endret seg. Tidligere hadde kommunene en mye mer aktiv rolle både som grunneier og som utbygger. Det var vanlig at kommunen selv sto for reguleringsarbeidet, og samtidig var pålagt ansvaret for at tilgangen på tilrettelagte, byggeklare tomter var tilstrekkelig (KRD, 2004 s. 13). Motivasjonen for økonomisk medvirkning og kravstillelse til potensielle utbyggere var naturlig nok annerledes da tomter, teknisk og sosial infrastruktur ble ansett som kommunens anliggende.

Dette begynte å endre seg fra rundt 1980, og akselererte ytterligere i forbindelse boligkrakket på slutten av 80- og over i 90-tallet. Mange av de kommunale tomtebankene gikk konkurs og det ble innført en tilbakeholdende praksis hva angikk innkjøp av utviklingstomter (Barlindhaug and Nordahl, 2010). Private aktører tok opp stafettpinnen, og vi ser i dag en omvendt rollefordeling. Reguleringsarbeidet utføres ofte av private aktører selv. På landsbasis er andelen private reguleringsforslag 50 %. I pressområder, da spesielt på Østlandet, er andelen så høy som 90 % (KRD, 2004). Private aktører står også i størst grad for klargjøringen av tomter og utbyggingsarbeidet selv. Kommunen er reguleringsmyndighet og er lovpålagt selv å utarbeide kommuneplanene. Private reguleringsplaner må fortsatt godkjennes gjennom vedtak av kommunestyret. Bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler åpner for og fortsatt kunne påvirke utbyggingen mer detaljert selv om det første planleggingsarbeidet er delegert bort.

En ytterligere grunn til den økte bruken av utbyggingsavtaler skriver seg til en mer samarbeidsorientert utvikling mellom privat og offentlig sektor. Ofte enn før ser man avtaler som alternativer til tradisjonell myndighetsutøvelse (KRD, 2004).

Omfordeling av roller har medført en omfordeling av risiko og kostnader fra kommunen til utbyggerne. Utbygging, særlig i pressområder, medfører ofte et ikke ubetydelig økt press på den eksisterende infrastrukturen. I de tilfeller hvor kapasiteten ikke kan tåle en slik økning i belastning må infrastrukturen styrkes. Tanken bak at utbyggere skal bidra til å bygge ut infrastrukturen følger av at utbyggers (private) overskudd ikke skal "finansieres" av samfunnet. Utbygger må selv bekoste de (behovs)tiltakene som oppstår som følge av deres prosjekt. Det er altså her utbyggingsavtalene kommer inn.

2.3 Et nasjonalt perspektiv

2.3.1 Lovverket

Bruken av utbyggingsavtaler reguleres i pbl, kapittel 17. I denne oppgaven er det særlig lovens behandling av forutsigbarhet og forholdsmessighet som er interessant.

2.3.2 Forutsigbarhet

Helt fra man startet arbeidet med en ny plan- og bygningslov har forutsigbarhet vært et viktig tema. De mange utredningene knyttet til endringen av loven uttrykker et ønske og mål om økt forutsigbarhet knyttet til utbyggingsavtaler. Blant annet snakket PLUT om sannsynligheten for at et regelstyrt rammeverk på avtaler kunne bidra til økt forutsigbarhet i saksbehandling (NOU, 2001:7). Dette ble gjenopptatt i BLU sin behandling av loven, hvor de sluttet seg til en slik tankegang, og presiserte på egne vegne behovet for et regelverk i *én eller annen form* (NOU, 2003:24 s. 164). Fokuset kom med i lovforslaget (ot.prp. nr. 22) der man henviste til økt forutsigbarhet som et ledd både for å dempe prispresset på utbygger, men også for å redusere risiko (KRD, 2004). Dette kommer jeg nærmere tilbake til senere i kapittelet.

I dag er målet om økt forutsigbarhet forsøkt avhjulpet gjennom en lovhjemmel i pbl:

”§ 17-2. Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen” (Norge, 2010).

I henhold til pbl § 17-2 (1), forutsettes bruk av utbyggingsavtaler at det foreligger et kommunevedtak som opplyser om slik praksis, et såkalt forutsigbarhetsvedtak. Med andre ord, dersom en kommune ønsker å inngå forhandlinger om en utbyggingsavtale må dette være forankret i kommunens utbyggingspolitikk gjennom et politisk vedtak som nevnt over. Det er viktig å påpeke at kommunen ikke i noe tilfelle er i posisjon til å kreve en utbyggingsavtale med en utbygger. Selv om utbyggingsavtalen knytter seg til bestemmelser i kommunens arealplaner er den å regne som en

privatrettslig avtale. I følge privatrettslige prinsipp og avtalelovens § 29 skal avtaler være frivillige, og ingen kan pålegges å binde seg til en avtale de ikke selv ønsker å inngå (KRD, 2010).

Til tross for lovbestemmelsen kan opplevelsen av forutsigbarhet være relativ. Det medfølger ingen klare rammer til kravet om forutsigbarhetsvedtak. I praksis står kommunene fritt til å utforme vedtaket så presist eller upresist de vil, noe som gir rom for fallgruver. Dette belyses senere i forbindelse med Asplan Viak sin undersøkelse, og Oslo kommunes praksis.

Veileder fra 2006 ble utarbeidet for å gi praktiske råd og retningslinjer til kommunen knyttet til forhandling og inngåelse av utbyggingsavtaler. Veilederen går nærmere inn på de to sentrale punktene i bestemmelsen når det omhandler forutsigbarhetsvedtaket; *i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er en forutsetning for utbygging, og synliggjøring av kommunens forventninger til avtalen*. Det essensielle er at utbygger/grunneier skal få klar forståelse for *når* utbygging i det aktuelle området vil medføre forhandlinger om en utbyggingsavtale. Videre skal utbygger med grunnlag i vedtaket kunne danne seg et realistisk bilde av hva som kan forventes å inngå i denne avtalen, for eksempel som et ledd i risikovurdering. Det presiseres i veilederen at man ikke nødvendigvis sikter til konkrete kostnadsberegninger, men en overordnet omfangsramme (KRD, 2006 s. 10).

Etter noen år med implementering av det nye lovverket gjennomførte Asplan Viak på vegne av KRD en undersøkelse hvor de vurderte og evaluerte lov, forskrift (forbud mot sosial infrastruktur) og veileder. Rapporten satte seg blant annet fore å evaluere i hvilken grad man hadde lyktes med målet om mer balanserte avtaler og avtaler som ga større forutsigbarhet. Totalt 18 kommuner og 25 utbyggere deltok i undersøkelsen som ble gjennomført som telefonintervju og dokumentstudier. I forbindelse med sistnevnte var naturlig nok utbyggingsavtalene, men også forutsigbarhetsvedtakene sentrale.

Da KRD la frem lovforslaget til ny plan- og bygningslov var det med hensikt om å styrke forutsigbarheten for utbygger. Først og fremst var det prioritet å gi utbygger mulighet til å forutse når forhandlinger om utbyggingsavtale ville være aktuelt i spesifikke områder av kommunen. Et signal om omfanget av behovet for infrastruktur ble ansett å kunne bidra til mer realistiske kostnadsvurderinger i forbindelse med tomtekjøp og prosjektering. Prosjekter ville da få anledning til å gjennomføre mer virkelighetsnære risikovurderinger samt bedre forutsetninger for å vurdere nødvendig økonomisk bæreevne. For grunneier kunne forutsigbarhet bety en mer realistisk forventning til pris ved salg av grunnarealer og dermed bidra til redusert usikkerhet knyttet til opsjoner og andre typer forbehold. KRD uttrykker også at, forhåpentligvis, kunne en slik rød tråd også forplante seg til sisteleddet; kjøperne av boligene (KRD, 2004 s. 45).

Det framkommer av Asplan Viak sin undersøkelse at nært sagt alle kommunene har et *generelt utformet* forutsigbarhetsvedtak som gjelder for *hele* kommunen. En stort sett samsvarende begrunnelse var et behov for å få på plass det formelle grunnlaget så fort som mulig etter lovendringen (Plathe and Jørgensen, 2009). Det kommer også frem at kommunene opplever at vedtakskravet som legitimerende med tanke på senere forhandlinger. Det er dog delte meninger om hvorvidt man oppnår hensikten; økt forutsigbarhet for utbygger (Plathe and Jørgensen, 2009 s. 16).

Alle *utbyggerne* i undersøkelsen mente at forutsigbarhetsvedtakene gav svært lite, om noe, informasjon som kan være av nytte for vurdering av utbyggingsøkonomien.. Det kommer frem momenter om at vedtaket ikke påvirker avtalesituasjonen, at det er en juridisk formalitet uten videre føringer, og at vedtaket ikke brukes konkret (nok) (Plathe and Jørgensen, 2009 s. 16).

I vurderingen av hvordan bestemmelsen har fungert, konkluderer undersøkelsen med at den ikke etterlever intensjonen. Imidlertid ser Asplan den store utfordringen det er for kommunene å utforme et vedtak som er generelt nok til å kunne brukes i hele kommunen, men spesifikt nok til å gi den forutsigbarhet utbygger ønsker (Plathe and Jørgensen, 2009 s. 17).

2.3.3 Forholdsmessighet

I pbl kapittel 17 har man lovfestet kravet til nødvendighet og forholdsmessighet i forbindelse med tiltak som kan bekostes eller besørgeres av utbygger:

§17-3 (3) Avtalens innhold

”Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen” (Pbl, 2008).

Leddets siste punktum sier at kostnader som pålegges utbygger skal være forholdsmessig med hensyn på de belastninger som påføres kommunen som følge av den gjeldende utbyggingen. Jeg tolker det dit hen at innenfor lovens rammer og med en saklig sammenheng har man åpnet for at utbygger kan måtte bære betydelige kostnader til infrastruktur. Altså snakker man ikke om en generalisert andel av en prosjektøkonomi, men en skjønnsmessig betraktning av hva som må til for å sikre fellesinnretninger. En av kontaktpersonene i EBY forteller at hensynet til prosjektøkonomi ikke faller inn som et moment i dette regnestykket. Slike skjønnsbetraktninger kan være et utfordrende tema, og det er ikke en selvfølge at kommunen og utbygger har lik oppfatning. Et viktig moment i vurderingen er at kommunen ikke har anledning til å bruke prosjektets verdistigning (som følge av tiltakene) som eneste argument for å øke bidragskravet (NOU, 2003:24).

Veilederen for utbyggingsavtaler viderefører forutsetningen om at det som avtales i utbyggingsavtalen skal ha en sammenheng med utbyggingen (størrelse og art) og de behov som utløses delvis eller helt av tiltaket. Veilederen påpeker at forholdsmessighets- kravet er en utfordring. Det som gis av veiledning er, som nevnt tidligere i kapitlet, at tiltakene er nødvendige og har saklig sammenheng med tiltaket. Videre er det utdypet at dersom kommunen gjør en ”ekstra” innsats, altså øker bevilgninger til fellesinnretninger i tilknytning til tiltaket, skaper dette rom for å

kunne utvide omfanget av utbyggers ytelser i en aktuell utbyggingsavtale (Buckner, 2011). Når det er sagt sa bygningslov- utvalget i sin første delutredning følgende om forholdsmessighet:

Kravet om forholdsmessighet innebærer at forvaltningen ikke bruker sin skjønnsmessige myndighet til å gripe inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn nødvendig. Fordelene ved å foreta inngrepet må overstige ulempene (NOU, 2003:24 s. 154)

I et foredrag om utbyggingsavtaler i hytte- og reiselivsutvikling, viste Asplan Viak en fremstilling av hvilke tiltak som reiser spørsmål om fordeling og forholdsmessighet. Jeg anser figuren for å kunne brukes analogt for bolig- utvikling.

Tiltak for å gjennomføre grunneiers/utbyggers reguleringsplan	Nødvendig etter § 17-3	Fordeling og forholdsmessighet etter §17-3 er en problemstilling
1) Tiltak (vei, vann og avløp, turveier, skiløypetraser mv) som er direkte knyttet til egen reguleringsplan	•	
2) Tiltak som omfatter flere utbyggere og grunneiere i samme område	•	•
3) Tiltak som helt eller delvis skal dekke offentlige behov der offentlig myndighet har et finansieringsansvar	•	•

Figur 6 Hvilke tiltak reiser spørsmål om fordeling i forhold til utbyggingsavtaler (Plathe, 2010).

De to boligprosjektene som inngår i oppgaven har ulikt utgangspunkt. Et av prosjektene bygger ut området alene, det andre som en del av en større utbygging. Utbyggeren på Hasle faller inn under figurens 1. punkt, hvor de opparbeider tiltak knyttet til egen reguleringsplan, uten noen felles finansiering. Utbyggerne på Ensjø er forpliktet til opparbeidelse av tiltak med utspring fra en overordnet prinsipplan. Også kommunen har forpliktet seg til å bygge ut tiltak de er pålagt å skaffe til veie, for at utbyggingen skal kunne realiseres. Deler av finansieringen og gjennomføringen reguleres gjennom utbyggingsavtaler. Ensjøutbyggingen knytter seg således til en blanding av punkt 2 og 3.

2.3.4 Innholdet i utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler knytter seg til rekkefølgebestemmelser og/eller konkret plangjennomføring. Det betyr i all hovedsak at utbyggingsavtalene følger opp innfrielsen av de bestemmelser som gjelder for det aktuelle planområdet. Tiltak og vilkår i avtalene kan dreie seg om teknisk og grønn infrastruktur, utformingsspesifikke føringer og/eller boligmix. Avtalene kan også tildele forkjøpsrett til kommunen, dog til gjeldende markedspris. I det videre er det lagt vekt på teknisk-, grønn og sosial infrastruktur, da det er disse som er viet oppmerksomhet i de valgte casene.

Rekkefølgekravenes hensikt er at utviklingen av et område og ulike tiltak skjer koordinert og hensiktsmessig. Rekkefølgekravene skal sikre en viss kvalitet og sørge for at viktige samfunnstilbud, infrastruktur og grøntområder er på plass eller sikret før kommunen gir klarsignal til utbygging i området. Det er imidlertid ikke anledning å fordele finansieringsansvar gjennom rekkefølgebestemmelsene. Utbyggingsavtaler er en løsning på denne begrensningen. Avtalene gir også mulighet til å sette tidsfrister for gjennomføring, bestemmelser om standard, oppgjørsmønstre og andre momenter som måtte være reelle i den spesifikke utbyggingen.

2.3.4.1 Teknisk og grønn infrastruktur

Pbl § 11-9 regulerer generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, uavhengig arealformål. Hjemmel for å vedta bestemmelser om rekkefølgekrav til bl.a. teknisk og grønn infrastruktur finner vi i § 11-9 nr. 4. I slik infrastruktur omfattes i hovedsak:

- Vei, vann og avløp
- Gang og sykkelvei
- Lekeareal, friområder og grønnstruktur som f.eks. park.

Typisk for disse er at de skriver seg som tiltak med opparbeidelsesplikt etter pbl §§18-1 og 18-2 (KRD, 2006 s. 16).

2.3.4.2 Sosial infrastruktur

Sosial infrastruktur er en av bærebjelkene i vårt samfunn. I velferdsstaten Norge har vi alle lovfestet rett til grunnskoleopplæring, nødvendig helsehjelp og ellers andre velferds-tilbud. Det er det offentliges plikt i medhold av lov å sørge for at slike tilbud er tilgjengelig for befolkningen, lokalt og nasjonalt. Derfor er det også lovfestet at vilkår om sosial infrastruktur ikke kan pålegges utbyggere (KRD, 2006 s. 22). De mest sentrale tiltakene med hensyn på sosial infrastruktur knytter seg til:

- Skole
- Barnehage
- Sykehjem eller tilsvarende

Forbudet er imidlertid ikke så rigid som det ved første øyekast kan fremstå som. Selv om forskriften eksplisitt sier at utbygger ikke kan pålegges å betale for sosial infrastruktur, heller ikke gjennom lån, forskuttering eller andre kredittytelser ser man stadig at utbyggere prosjekterer barnehager sammen med sine boligprosjekter. Det som er viktig å påpeke er at byggingen av barnehagene ikke inngår som en del av utbyggingsavtalene. Under spesielle forutsetninger synes det som om private kan bygge ut et tilbud som det offentlige er pålagt å sørge for. Vedlegg 2 til veilederen sier følgende om anliggende:

- *“Forskuttering eller utbygging i egen regi for utleie til det offentlige, antas å kunne avtales, forutsatt at det skjer på forretningsmessige vilkår, og ikke har elementer av økonomisk overføring til kommunen.*
- *Utbygger kan trolig bygge barnehage til privat formål og derved oppfylle rekkefølgebestemmelse, uten at dette inngår i utbyggingsavtalen.” (KRD, 2007 s. 5)*

2.4 Et kommunalt perspektiv: Oslo kommunes praksis med utbyggingsavtaler

2.4.1 Forutsigbarhet

Oslo Kommunes forutsigbarhetsvedtak er forankret i kommuneplanen. Vedtakets formulering angående geografisk avgrensning lyder som følger:

”Oslo kommunes forventninger til inngåelse av utbyggingsavtaler gjelder hele kommunen når en eller flere forutsetninger om avtaleinngåelse for øvrig er til stede. Ved utarbeidelse av kommunedelplan eller reguleringsplan for et større område kan det fattes mer spesifikke vedtak i henhold til pbl § 64a, der det vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til utbygging innenfor planområdet” (Byrådet Oslo kommune, 2007 s. 56).

Oslo kommune/fylke utgjør et areal i overkant av 450 km² inkludert vannområder. Det er dette arealet kommuneplanen regulerer. De detaljerte arealplanene og ikke minst forutsigbarhetsvedtaket får imidlertid størst praktisk betydning innenfor de 147 km² som utgjør byggesonen. Antallet boliger i Oslo kommune utgjør over 310 000 (SSB, 2011b). I 2011 ble det igangsatt 4504 nye boliger i ulike områder innenfor byggesonen (SSB, 2011a). Det er blant annet utbyggerne bak disse prosjektene som søker forutsigbarhet gjennom kommunens vedtak.

Oslo kommunes forutsigbarhetsvedtak gir ingen spesifikke henvisninger eller antydninger med tanke på områder som særlig utpeker seg med opplagte eller forventede behov for investeringer. Vedtaket viser imidlertid til at utbyggingsavtale er en forutsetning for igangsettelsestillatelse der *”utbygging i henhold til vedtatt arealplan (kommunedelplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan) med tilhørende bestemmelser også forutsetter bygging/oppgradering av offentlig anlegg og/eller tilpasning til slike anlegg”* (Byrådet Oslo kommune, 2007 s. 56). Som nevnt tidligere i kapitlet, må dette leses i lys av at kommunen ikke kan kreve utbyggingsavtale. I tilfeller hvor slik avtale ikke kommer i stand, er utbygger i de fleste tilfeller prisgitt kommunens tempo (les: økonomi og prioriteringer) med hensyn på oppfyllelse av rekkefølgebestemmelsene. Forutsigbarhetsvedtaket presiserer at utbygger som hovedregel må påregne og selv bære kostnadene som knytter seg til teknisk- og grønn infrastruktur (Byrådet Oslo kommune, 2007 s. 56).

Utbyggingsavtalene det refereres til her forhandles i hovedsak av to etater; Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) og Bymiljøetaten. Der utbyggingsavtalen omhandler utelukkende samferdselsanlegg forhandler Bymiljøetaten. I de tilfeller

hvor det er dreier seg om flere ulike formål som samferdsel, friområder, parker osv., er EBY kommunens forhandlingspart. I forbindelse med de store utbyggingsprosjektene i Fjordbyen og på Ensjø er det imidlertid uansett formål EBY som forhandler alle utbyggingsavtalene.

EBY som forhandler den største andelen utbyggingsavtaler i Oslo Kommune hadde ingen spesielle anmerkninger til forutsigbarhetsvedtaket da forslag til planstrategi og planprogram for kommuneplan 2012-2020 var ute på høring sist høst, annet enn videreføring av vedtaket (EBY, 2011).

I møte med EBY sin avdelingsdirektør og en prosjektmedarbeider på utbyggingsavdelingen, får bildet flere nyanser. De mener Oslo kommunes forutsigbarhetsvedtak er svært generelt; så generelt at EBY har valgt å fremme egne mer detaljerte vedtak i områder der de ser fremtidige behov for gjennomføring via utbyggingsavtaler som et ledd for å skape en økt forutsigbarhet. Prosjektmedarbeider i EBY forteller at de ikke har "tatt sjansen" på å støtte seg til det generelle kommuneplanvedtaket, i tilfelle det ikke står seg juridisk i en eventuell konflikt med utbygger.

EBY har imidlertid selv ved en nylig anledning fremmet et *generelt* forutsigbarhetsvedtak i området Gjersrud-Stensrud. Vedtaket ble fremmet tidlig i planprosessen og det ble fra byrådsavdelingen stilt spørsmål rundt verdien og nødvendigheten av å fremme vedtaket når det likevel ikke var mer presist enn det kommunale forutsigbarhetsvedtaket. EBY sin respons på dette var at til tross for vedtakets upresisitet i innhold, handler det her om medvirkning, høring og offentlige prosesser. Man ønsker å gi menneskene i området en ekstra anledning til å være orientert om at en prosess er igangsatt, og åpne for uttalelser om saken. Denne muligheten forsvinner i vedtaket som følger kommuneplanen. Avdelingsdirektøren i EBY mener at et slikt lokalt vedtak skaper en form for forutsigbarhet, selv om den ikke retter seg direkte mot utbygger.

2.4.2 Forholdsmessighet

Ett eksempel på hvordan forholdsmessighet ivaretas i praksis finner vi på Ensjø området. Ensjø prosjektet behandles mer detaljert i kapittel 3.4.

Med bakgrunn i "Planleggingsprogram for Ensjø" og Veiledende prinsipplan for offentlig uterom (VPOR), gjorde Holte Consulting (HC) på bestilling fra EBY en usikkerhetsanalyse, i form av et kostnadsoverslag, for hva fellesinnretninger på området ville komme til å koste. Overslaget har ved flere anledninger blitt revidert etter som utbyggingen har begynt å ta form. Ut i fra denne analysen har EBY og utbyggerinteressene i området utviklet det jeg her i denne oppgaven betegner som en fordelingsnøkkel; en fordeling som sørger for en rettferdig deling av kostnader til fellesinnretninger mellom ulike utbyggere innenfor området. Det var situasjonen med mange grunneiere som skulle "operere" rundt samme fellesinnretninger som skapte behovet for en bevisst fordeling.

Usikkerhetsanalysen skulle være et grunnlag for utarbeidelse av videre styringsdokumenter, forhandling av utbyggingsavtaler, samt gjøre involverte parter, det være seg offentlige eller private, bevisst prosjektets usikkerheter (Holte Consulting, 2006). Som et av resultatene framla man ulike scenario med "*minimum*" "*sannsynlig*" og "*maksimum*" kostnader forbundet med de spesifiserte tiltakene. Ut i fra dette fastsatte EBY en fordelingsnøkkel, representert ved anleggsbidrag eller kontantbidrag per m² BRA; ikke alle bidrag ytes gjennom kontantoverføringer til kommunen. I noen tilfeller bygger besørger (gjennomfører for egen maskin og regning) utbygger tiltakene selv, og overdrar deretter arealene til kommunen. Dette kalles realytelser. Om utbygger skal betale i form av kontantbidrag eller realytelser avgjøres delvis av EBY, og delvis gjennom forhandlinger. Fra starten av har det vært knyttet stor usikkerhet til tallene som fremkommer av HC sin usikkerhetsanalyse (Nordahl et al., 2009 s. 59).

Kostnadsanalysen og fordelingen er et "*gjennomføringsgrep*" gjort i forbindelse med PO-modellen kommunen har benyttet på Ensjø. Det er ikke tilfeldig at denne praksisen har utsprunget nettopp i hovedstaden. Direktør for utbyggings-avdelingen i EBY påpeker at Oslo kommune er i en særskilt posisjon hva angår ressurser, både

økonomisk og i antall årsverk. Arbeidet med å få på plass kostnadsanalysene har vært tidkrevende og svært kostbart, og kunne sannsynligvis ikke vært gjennomført med samme omfang ellers i Norge. Det kan tyde på at modellen, til tross for gode erfaringer på Ensjø, vanskelig lar seg adoptere direkte av andre kommuner.

2.5 Et lokalt perspektiv

I kapittel 2.4 og 2.5 har oppgaven belyst lovverket, retningslinjene og praksisen som danner landskapet utbyggingsavtaler springer ut ifra. Oppgavens hensikt er å se på hvordan dette arter seg i konkrete lokale utbyggingsprosjekter gjennom ulike gjennomføringsmodeller. Gjennomgangen av dette er viet et eget kapittel; kapittel 3.

Kapittel 3. Casegjennomgang

Kapittelet er en redegjørelse og gjennomgang av alle casedata. Kapittelet gir innledningsvis en kort presentasjon av etatene som representerer kommunens side i de ulike modellene. Deretter følger en oppdatert gjentakelse av caseomfanget oppgaven operer med. Hoveddelen av kapittelet er brukt til en detaljert gjennomgang av områdene, rammer for utvikling og prosjektdetaljer/økonomi. Presentasjonen av casene er basert på intervjuer, e-post-korrespondanse og dokumenter fra de to utbyggerne, samt informasjon som er tilgjengelig via internett.

3.1 Involverte etater

3.1.1 Eiendoms- og byfornyelsesetaten

EBY har eksistert siden juli 2002. EBY forvalter Oslo kommunes eiendommer. Etaten er delt opp i fire avdelinger; eiendomsavdelingen, utbyggingsavdelingen, forvaltnings-avdelingen og organisasjonsavdelingen. Etatens funksjon er gjennom sin faglige kompetanse å sørge for at kommunens byutviklingspolitikk gjennomføres. Det kan dreie seg om anskaffelse av areal til offentlig formål, salg, utleie, og sikring av samfunnets interesser. Dette er oppgaver alle kommuner i Norge har i forbindelse med fast eiendom. Det som imidlertid gjør Oslos situasjon spesiell er mengden av og størrelsen på prosjekter som til enhver tid er initiert, under planlegging og/eller igangsatt. Det setter særlig krav til kapasitet og ressurser.

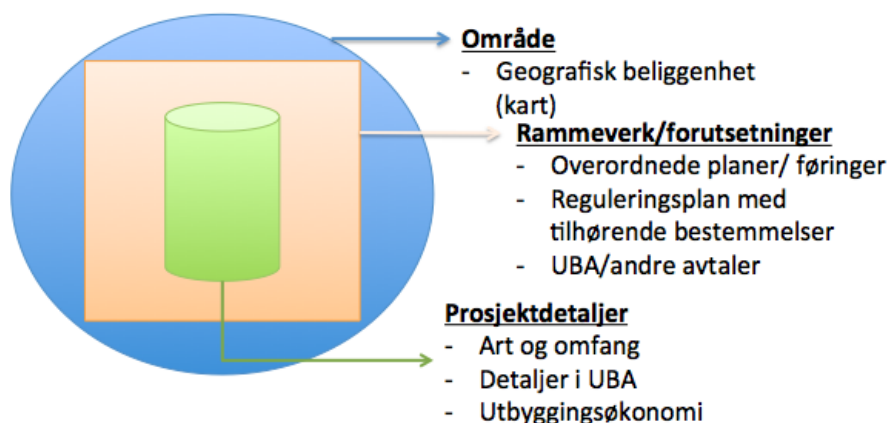
EBY sin rolle i Ensjøutbyggingen har gjennom PO-modellen primært vært å fungere som koordinator for den kommunale innsatsen som følger av utbyggingen. Det har også vært EBY sin oppgave å forhandle utbyggingsavtalene med utbygger og/eller grunneiere på Ensjø (Ellingsen, 2011). Utbyggingsavtalene binder ikke bare utbygger, men også kommunen til ulike tiltak som er avtalt. Utbyggingen av fellesinnretninger som park, torg, kollektivknutepunkt og skoler er omfattende og kostbar. EBY skal sikre finansiering og gjennomføringen av tiltakene som knytter seg til dette. Utbyggingsavtalen med Tiedemannsbyen DA ble inngått i 2008.

3.1.2 Bymiljøetaten

Bymiljøetaten ble opprettet i mai 2011, som ny etat for anliggender som tidligere tilhørte blant annet samferdsels- og trafikketaten. Etaten er organisert i 1 direksjon, 6 avdelinger og 4 divisjoner. Av etatens ansvarsområder relevante i oppgavens sammenheng nevnes oppgaver i forbindelse med offentlige byrom, som for eksempel parker, gater, torg og møteplasser, samt veier. Etaten står for planlegging, utvikling, drift og forvaltning av slike areal. Bymiljøetaten forhandler også utbyggingsavtaler som innebærer utbygging av tiltak knyttet til arealformål som nevnt over, altså samferdselstiltak. Ultimo november 2011 ble det sendt ut varsel om at bymiljøetaten starter forhandlinger om utbyggingsavtale på Haslevangen 16-18. Utbyggingsavtalen er i skrivende stund ikke ferdigforhandlet. Det foreligger imidlertid et utkast.

3.2 Caseomfang

Som nevnt under metode (1.7.5) omfavner casene flere nivåer. Figuren under viser en mer detaljert beskrivelse hva som ligger til grunn som casedata.



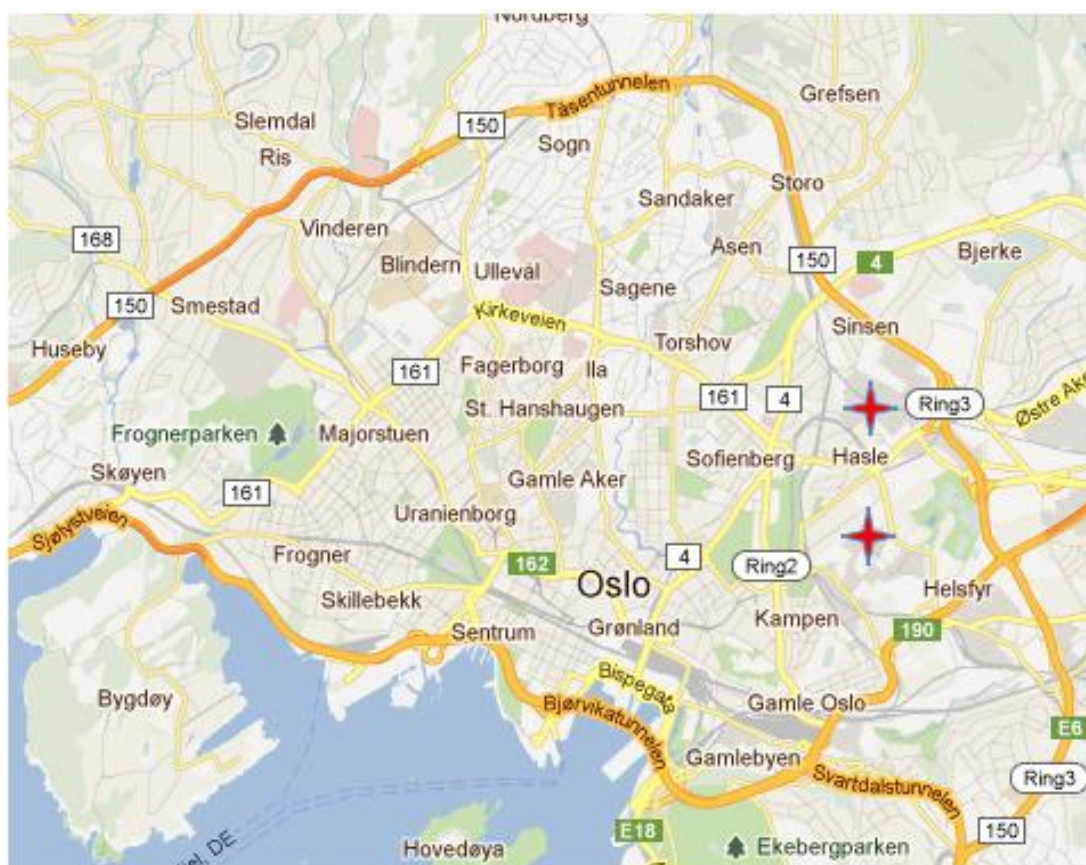
Figur 7 Caseomfang

3.3 Utgangspunkt - likheter og ulikheter – geografisk beliggenhet

Utgangspunktet for valg av case bunner i problemstillingens art. Det var ønskelig å vurdere forutsigbarhet og utbyggingsøkonomi på tvers av modeller, i utbyggingsavtaler i ellers relativt like utbyggingsprosjekter. At det i oppgaven dreier

seg om boligutvikling er en naturlig følge av at bruken av utbyggings avtaler oftere retter seg mot denne type prosjekter.

Allerede ved første kontakt med Oslo kommune, ved EBY, ble det foreslått å se på to prosjekter i området Ensjø i Oslo. Ensjø er et overordnet planlagt område, og benytter PO-modellen i gjennomføringen. I møte med en av kontakt personene i EBY ble det imidlertid klart for meg at å sammenligne to prosjekter inne på Ensjø kunne gi forutsigbare og ensidige funn. Problemstilling ville ikke komme til sin rett. Det ble derfor bestemt å velge ett utbyggingsprosjekt innenfor Ensjøområdet (Tiedemannsbyen), og så finne et prosjekt som kunne bidra til å belyse en annen type modell. I søken etter et case som kunne gi større bredde til problemstillingen, men som ellers hadde likhetstrekk med prosjektet Tiedemannsbyen, bevegde vi oss nordover over i området og endte opp på Hasle og utbyggingsprosjektet Hasle Linje.



Figur 8 Kartet viser den sentrale delen av Oslo i 1:2000. Markert med rødt ser vi caseområdene Ensjø og Hasle. Områdene ligger nærme hverandre, begge på østsiden av sentrum og innenfor ring 3. Kilde: www.google.no/kart

Casene har flere fellestrekk. Ensjø og Hasle ligger geografisk relativt nærme hverandre. Begge utbyggingene foregår som en del av en transformasjon av et større industri-område, i områder med en blanding av næring og boligutvikling.

Byggeprosjektene i de to casene har også noen grunnleggende ulikheter som er verdt å belyse før nærmere gjennomgang. Tiedemannsbyen DA er én av mange grunneiere på Ensjø, og er således en part i et større samarbeid koordinert av EBY. Alle utbyggerne forhandler sin utbyggingsavtale med EBY.

Hasle Utvikling AS utvikler området som eneste grunneier og står for alle fellesinnretninger alene. De forhandler sin utbyggingsavtale med Bymiljøetaten, men har i tillegg avtaler som knytter seg til infrastruktur med instanser som Vegvesenet og Kollektivtransportproduksjon (KTP).

Skillet mellom hvem som forhandler hvilke utbyggingsavtaler går, som nevnt tidligere, mellom rene samferdselstiltak og mer blandede tiltak, for eksempel teknisk og blågrønn struktur. Det eksisterer ingen felles praksis eller samarbeid mellom etatene hva angår utforming og forhandling av utbyggingsavtaler. De store linjene vil likevel ha mange likhetstrekk.

3.4 Nærmere om PO-modellen og caset Tiedemannsbyen

3.4.1 Ensjø – Norges største eiendomsprosjekt

Det er vanskelig å snakke om Tiedemannsbyen uten å først gi en kort innføring i utbyggingen som finner sted på Ensjø.

Området ligger ca. 3 km fra sentrum i bydel Gamle Oslo. Ensjø grenser til Tøyen hageby, Valla Hovin, Tøyenparken, Vålerenga og Kampen. Området er ca. 810 daa. Av dette er 540 daa avsatt til utbyggingsareal. Ensjøprosjektet er, med sine planlagte 5-7000 boliger og 100.000 m² forretning/næring/offentlig formål, Norges største utviklings-prosjekt.



Figur 9 Avgrensning av området Ensjø (EBY, 2010)

Fra kommunenes side fikk utbyggingen en formell "kick start" i form av Bystyrets vedtak av planleggingsprogrammet i mars 2004. Ensjø var imidlertid pekt ut som byutviklingsområdet i Kommunedelplanen allerede i 1998. Bakgrunnen for planleggingsprogrammet var at til tross for utviklingspotensialet i eiendommene, forble eierne passive. Kommunen ønsket en utvikling av området, men den sammensatte grunneierstrukturen representerte en utfordring i forhold til helhet, felles innretninger og ikke minst initiativ. Avdelingsdirektør i EBY forteller at enkelte grunneiere hadde ingen interesse av å drive eiendomsutvikling, andre så utbygging på området som et uforutsigbar og risikabel prosjekt

For å akselerere aktiviteten initierte kommunen planleggingsprogrammet, eller intensjonsdokumentet, som skulle gi rammer for utvikling og forutsigbarhet i forhold til hva grunneierne selv måtte regne med å bidra med osv. I den forbindelse ble det vedtatt et lokalt forutsigbarhetsvedtak for Ensjø. Det ble også utarbeidet en områdeplan. En evaluering av arbeidet kommunen har gjort på Ensjø ble gjennomført av NIBR i 2009. Et utdrag om programmet lyder som følger:

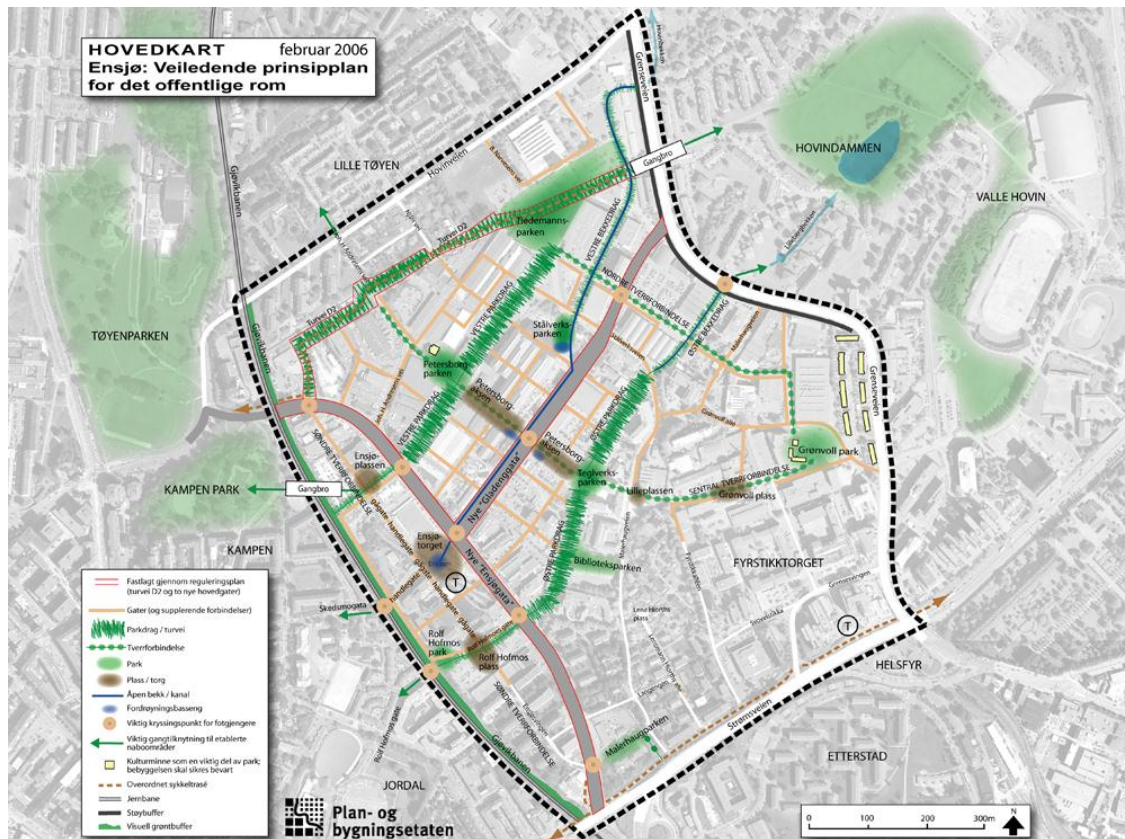
”Planleggingsprogrammet er svært omfattende. Det slår fast områdets potensial for byutvikling og definerer de rammer som byutviklingen skal skje innenfor. Rammene for utbygging er sammensatt, det omfatter et spekter av forhold fra landskapsmessige kjennetegn til trafikale forhold, grønnstruktur og grunneierstruktur” (Nordahl et al., 2009 s. 44).

En av målsetningene i planleggingsprogrammet er at Ensjø skal bli en ny bydel og en del av Oslos indre by. Ensjø har tidligere bestått av mye industri og fabrikkvirksomhet. Blant annet ble det produsert tegl, fyrstikker og tobakk her i forrige århundre. Området har også en stor andel bilforretninger og store områder har vært brukt som biloppbevaring og verksteder. Det er spesielt med bakgrunn i sistnevnte at man benytter seg av mottoet ”Fra bilby til boligby” i bydelsutviklingen.

Boligutviklingen skjer delvis gjennom ombygging av næringsbygg, og delvis gjennom rivning og nybygging. I tillegg til det store antall bolig og næringsareal er det planlagt 450 barnehageplasser, 42 grøntområder, 6 km tur/sykkelstier og ny skole. Fokus på områdets grøntstruktur og gaterom har vært stort fra dag én. I planleggingsprogrammet for prosjektet på Ensjø er det foreslått store områder avsatt til parker, plasser, grønn, blå og grå struktur i en helhetlig sammensetning.

Den enorme boligutviklingen og tilflyttingen av mennesker til Ensjø ville bety et økt behov for sosial infrastruktur og betydelige investeringskostnader til gater og annen teknisk infrastruktur. Den sosiale infrastrukturen ville kommunen måtte bære alene. Da Ensjø planleggingen var under oppstart var det derfor fra politikernes side en forutsetning at de private utbyggerne måtte dekke 100 % av grå, grønn og teknisk infrastruktur. Dette premisset har man foreløpig ikke klart å gjennomføre fullt og helt; EBY opplyser per medio mars 2012 at kommunen har sikret innbetaling av 420 millioner kroner gjennom utbyggingsavtaler. Dette er en dekning på 45 % av de totale kostnadene, som i følge egne utregninger skriver seg til godt og vel 900 millioner. Ved siden av dette har Oslo kommune til nå bevilget ca. 200 millioner kroner. Tiltakene i utbyggings-avtalene på Ensjø knytter seg alle til føringer gitt i VPOR. Planen legger opp til 50 offentlige prosjekter innenfor grå, grønn og blå

infrastruktur. VPOR sier også at utbyggingen av infrastrukturen skal skje parallelt med utbyggingen av boliger.



Figur 10 Hovedkartet i VPOR som viser prinsippene i planen. Kartet finnes i større utgave i vedlegg 1. Kilde: (PBE, 2006)

3.4.2 Tiedemannsbyen



Figur 11 Oversiktsfoto med avgrensning av Tiedemannsbyen, trinn 1-3. Kilde: www.ferd.no

Tiedemannsbyen ligger på tomte hvor den gamle Tiedemanns Tobakksfabrikk befant seg. Prosjektet er i antall boligenheter et av de største på Ensjø. Reguleringsplanen ble vedtatt desember 2007, med kapasitet opp til 1400 boliger. Det utgjør bort imot 20 % av det planleggingsprogrammet anslår som full utbygging. Tiedemannsbyen utvikles gjennom et samarbeid mellom Skanska Bolig AS og Ferd Eiendom AS (heretter Skanska og Ferd). Skanska kjøpte seg inn som partner i prosjektet i 2008. De to selskapene eier 50 % av prosjektet hver gjennom selskapet *Tiedemannsbyen DA*. Skanska sin eierandel begrenser seg til de 3 første av totalt 6 felt i hele prosjektet. Dette utgjør i overkant av 650 leiligheter. Da samarbeidet ble kjent ble inntekspotensialet uttalt å være ca. 2,5 milliarder (Parr, 2008).

Tiedemannsbyen planlegges, med utgangspunkt i Lund & Slatto Arkitekters vinnerforslag, som 2-5 roms leiligheter i kvartalsbebyggelse samt townhouse/rekkehus. Byggingen og salget er i gang. Oppgaven vil i det videre konsentrere seg om det som kalles Hagekvartalet og er første felt av de 6. Dette befinner seg i felt D i reguleringsplanen (vedlegg 2). Her bygges det ca. 200 leiligheter og townhouse i rekkehus,

(figur 16). Ved noen tilfeller der det av ulike årsaker er hensiktsmessig vil også data for hele Tiedemannsbyen presenteres. Hagekvartalet er plassert helt sørvest innenfor det stiplede området (figur 10). Det gule huset som skal bevares kan brukes som referansepunkt.



Figur 12 Byggetrinn 1 felt D, Tiedemannsbyen – Hagekvartalet med 200 boliger. Kilde www.tiedemannsbyen.no

Den relativt store tomten på vel 90 daa ble ervervet fra familien Andresen som hadde eid eiendommen i en lang årrekke. Denne familien er også eier av konsernet Ferd AS som igjen eier 100 % av Ferd Eiendom. Man kan på mange måter si at det er den opprinnelige grunneier som utvikler eiendommen. I ettertid har altså Skanska kjøpt seg inn i deler av prosjektet. Verken Ferd Eiendom eller Skanska ønsker å utgi summen som ble betalt for tomta. Imidlertid oppgir de at de benyttet seg av residualmodellen ved verdi vurderingen. De tok utgangspunkt i det estimerte inntekspotensial, kostnader og krav til fortjeneste ble trukket ifra, og de satt så igjen et overslag av beløpet de kunne gi for tomta. I de tilfeller man på forhånd er klar over forventninger til utbyggingsbidrag, som man gjorde på Ensjø, kalkuleres også dette inn som en kostnad.

Da omsetningen av eiendommen fant sted hadde Ferd Eiendom allerede sendt inn reguleringsforslag (e-post, prosjektsjef Skanska 21.2.2012). Pristilbudet baserte seg på utbyggingspotensiale i denne planen. På dette tidspunktet var også første utgave

av HC sin usikkerhetsrapport tilgjengelig. Det er på bakgrunn av dette nærliggende å tro at tomteprisen var tilpasset de forventede bidragene til infrastruktur.

3.4.2.1 Infrastruktur og UBA

Anleggsbidraget fra Tiedemannsbyen DA, slik det framgår av utbyggingsavtalen, er satt til kr 1064,- pr. m² BRA. Dette fordeler seg mellom et kontantbidrag på kr 594,- pr. m² BRA og realytelser stipulert til kr 480,- pr. m² BRA. Disse tallene har blitt indeksjustert underveis. Det totale bidraget fra Tiedemannsbyen DA var i henhold til kalkyler (mottatt av EBY, vedlegg 3) regnet ut til vel 139 millioner kroner. Utbyggingsavtalen regulerer finansiering og gjennomføring av følgende tiltak:

TILTAK	BELØP I KRONER
Joh. H Andresens vei med plasser (VEI 1-3)	33 746 065
3 gatetun (GT 1-3)	12 450 021
Del av Petersborgparken (FR 4 a)	6 871 462
Del av Nordre tverrforbindelse (FR 5)	885 630
Del av Tiedemannsparken	52 574 305
Vestre parkdrag	16 467 707
Del av vestre bekkedrag	6 273 071
Oppgradering av turvei D2	24 325 282
Oppgradering av Bertrand Narvesens vei	3 257 950
Totalt	156 851 493

Tabell 1 Tiltak og kostnader knyttet til infrastruktur, gjeldende for *hele* Tiedemannsprosjektet, på 1400 boliger. Lys farge angir realytelser, mørk farge angir kontantytelser.

I regnestykket som kostnadsberegner de ulike tiltakene i utbyggingsavtalen er totalen godt og vel 156 millioner kroner. Dette inkluderer imidlertid en underdekning av Tiedemannsparken på 17 millioner, som er dekket gjennom en utbyggingsavtale knyttet til utbyggingsprosjektet Marienfryd. Det beregnede bidraget for realytelser har i følge prosjektsjef i Skanska (e-post 21.2.2012) visst seg å avvike betydelig fra de virkelige kostnadene.

De faktiske forholdene fordeler seg som følgende:

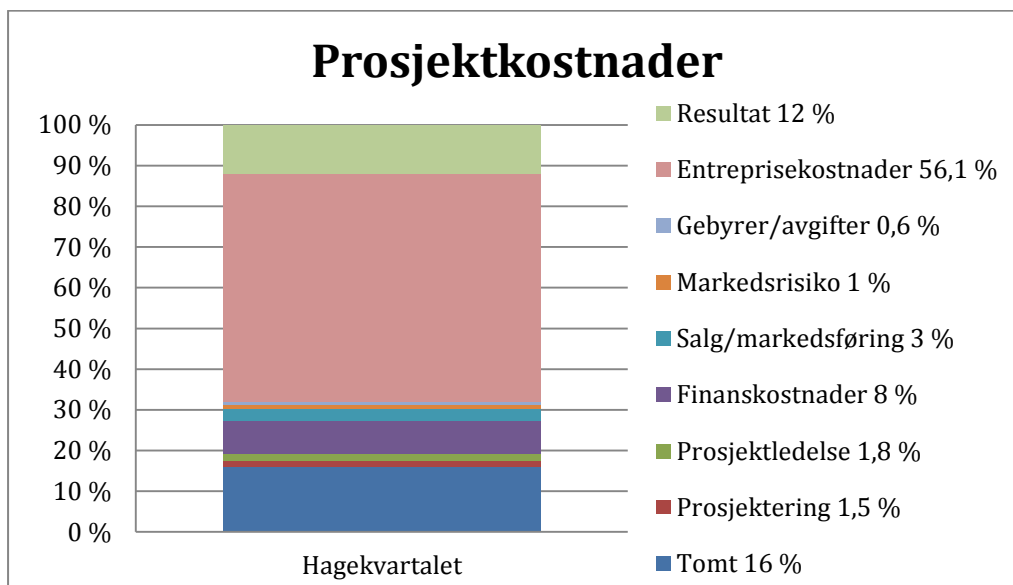
Omfang	Tiedemannsbyen	Hagekvartalet
Antall leiligheter	1 400	200
m2 BRA (maks)	131 250	19 150
Gj.snitt m2 pr. bolig	94	96
Totalbeløp til infrastruktur i kroner	139 650 000	20 375 600
Kostnad pr. bolig i kroner	99 750	101 878

Tabell 2 Oversiktstabell for Tiedemannsbyen og Hagekvartalet. Antall boliger, utbyggingsomfang (m²) og kostnader knyttet til infrastruktur.

Som vi ser av tabell 2 er infrastrukturkostnadene for de 200 boligene i Hagekvartalet vel 20 millioner kroner, som utgjør litt over kr 100 000,- per boligenhet.

3.4.2.3 Prosjektøkonomi

Tiedemannsbyen DA, ved prosjektsjef i Ferd opplyser (e-post 4.5.2010) om deres grov-inndeling av kostnader for *hele* prosjektet (Tiedemannsbyen). Han opplyser samtidig om at fordelingen på de ulike byggefeltene er relativt lik som for hele prosjektet totalt, og oppgaven benytter derfor denne inndelingen videre som utgangspunkt for *Hagekvartalet* også:



Figur 13 Residualmodell med prosjektkostnader for Tiedemannsbyen

Legg merke til at Tiedemannsbyen DA ikke opererer med en egen kostnadspost for infrastruktur. Prosjektsjefen opplyser ved siden av inndelingen at infrastruktur

kostnadene utgjør ca. 6 % av prosjektkostnadene, og inkluderer kontantbidraget til kommunen. Det antas at disse kostnadene ligger inn under entreprisekostnadene.

Dersom opplysninger fra salgsinformasjon på Tiedemannsbyens hjemmesider brukes som referanse til BRA-s², utgjør dette for Hagekvartalet 15 938 m². I mangel av informasjon om BRA-s for Hagekvartalet går oppgaven videre den egne utregningen. Ferd Eiendoms prosjektsjef opplyser (e-post 3.5.2012) om at de bruker en tomtekostnad på kr 8500,-/BRA-s. Med utgangspunkt i dette og prosentfordelingen i residualmodellen vil en kostnadskalkyle i tall kunne se slik ut:

	Hagekvartalet
Tomt	135 473 000
Prosjektering	12 700 594
Prosjektledelse	15 240 713
Finanskostnader	67 736 500
Salg/markedsføring	25 401 188
Markedsrisiko	8 467 063
Gebyrer/avgifter	5 080 238
Entreprisekostnader	475 002 206
Resultat	101 604 750
Total	846 706 250

Tabell 3 Kostnadskalkyle i kroner for Hagekvartalet

I denne fremstillingen, som i residualmodellen, kommer ikke infrastruktur kostnadene til syne. På bakgrunn av anleggsbidraget og tillatt utbygd m² BRA i felt D, vet vi imidlertid at dette tilsvarer ca. 20 millioner for Hagekvartalet. Disse ligger som nevnt i forrige avsnitt mest sannsynlig inni entreprisekostnadene. Når oppgaven senere bruker disse tallene ved sammenligning med Hasle Linje AS prosjektøkonomi er det særlig tomtekostnader, entreprisekostnader, infrastruktur og resultat som er interessante. De andre postene vil ved senere gjennomgang være samlet i én post som blir kalt øvrige kostnader.

² BRA-s er bransjens betegnelse på salgbar BRA. Størrelsen utgjør 15-20 % mindre enn regulert BRA, og er fratrukket sekundærrom som heis, gang, bod, garasje osv.

3.5 Nærmere om den tradisjonelle modellen og Hasle Linje

3.5.1 Hasle og øvrig utvikling i tilgrensende områder

Hasle grenser til flere områder i utvikling. På nordsiden har Selvaag de siste årene bygget ut et stort boligfelt i Lørenbyen, og øst for Hasle er arbeidet med å legge ring 3 i tunell i full gang. I forbindelse med vegarbeidet på ring 3 vil det bygges en ny lokalveg fra Økern-veien til Ulven. Et annet viktig moment for utbyggingen handler om kollektivtilbudet i området.

3.5.1.1 Ny T-bane sving

I skrivende stund planlegges det en utbygging av T-banenettet i området Løren-Hasle; Lørenbanen. Det skal bygges en ny banestrekning som kobler linje 5 på Ringbanen ved Sinsen. I tillegg planlegges det en ny T-banestasjon på Løren. Opprustningen har fått prioritet i Oslo pakke 3, og regnes som et viktig grep for å knytte Løren og Groruddalen til Ringbanen (Statens vegvesen et al., 2011).

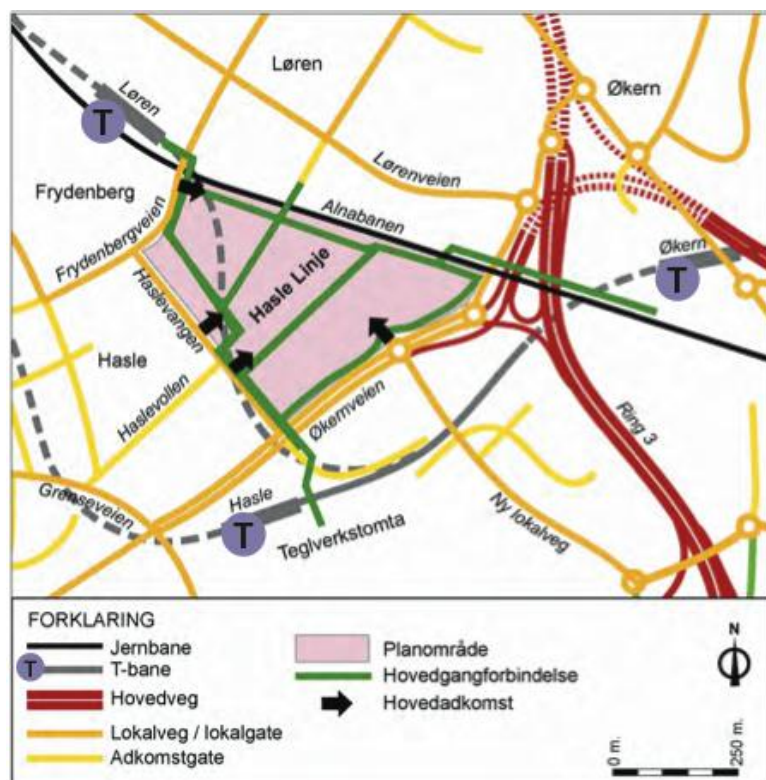


Figur 14 T-bane nettet i Oslo, med den kommende Lørenbanetilkoblingen (Gran, 2011)

Byggherren for prosjektet er Kollektivtransportproduksjon, KTP. I følge t-banens egne hjemmesider tyder mye på at byggingen snart kommer i gang. Planlagt ferdigstillelse er 2016-2017.

For å kunne gjennomføre tilkoblingen må det bygges en tunell under eiendommen til Hasle Utvikling AS. Selskapet er i forhandlinger med KTP om en mulig løsning for selve byggeprosessen, hvor prosjektledelsen for Hasle Linje ønsker å legge til rette

for gravingen av to kulverter som KTP kan benytte seg av ved bygging av tunnelen. I den sammenheng har Hasle Linje AS valgt og frastå fra å leie ut to lagerbygg til fordel for t-bane byggingen. Begrunnelsen oppgis å være utbyggingens nærhet i tid, og ulempen det da medfører å inngå leieavtaler på 5-10 år. Avståelsen fra utleie medfører en viss risiko i forhold til finansiering fra det offentlige; ikke nødvendigvis knyttet til et "om" det kommer bevilgninger til ny t-banelinje, men et "når". Utbyggere i området er ikke med å finansiere t-banestrekningen eller stasjonen.



Figur 15 Illustrasjon av hvor T-banesvingen blir liggende under Hasle Linje (LOF Arkitekter, 2010)

I forhandlingene har Hasle Utvikling AS lansert å forskuttere rivning av lagerbyggene. Når KTP så får tildelt budsjettmidlene, ligger to åpne gruve-kjellere klare som de kan bygge seg ned og bortover i. Gjennom en slik løsning estimerer daglig leder i Hasle Utvikling at KTP kan spare bortimot 60 millioner kroner. Avtalen vil ikke medføre noen spesiell ulempe for Hasle Linjes bygging av boliger, men heller bevege seg i tråd med de planlagte byggetrinnene og dermed unngår man forsinkelser. Som motytelse er det nærliggende og tro at KTP vil betale leie som følge av den rådighetsbegrensning avtalen medfører for Hasle Linje.

3.5.2 Hasle Linje



Figur 16 Oversiktsfoto med avgrensning av Hasle Linje. Kilde: (LOF Arkitekter, 2010)

Haslevangen 16-18, eller Hasle Linje AS, eies gjennom selskapet Hasle Utvikling. Dette selskapet eies igjen av Höegh Eiendom AS med 75 % av aksjene og Bunde Eiendom AS med 25 %. Utbyggingsområdet ligger på Hasle, bydel Grünerløkka, mellom Økern, Løren og Frydenberg, ca. 3 km fra Oslo sentrum. Arealet er fra før kjent blant annet som administrasjon- og produksjonsanlegget for Arcus AS (Vinmonopolet). Eiendommen ble sammen med alle bygningene kjøpt av Hasle utvikling sommeren 2007 etter en budrunde med flere interessenter. Tomtens attraktivitet med tanke på plassering, inntektspotensial gjennom regulering og beskjedne behov for store infrastrukturinvesteringer gjorde salgsprisen høy. Næringsmeglingselskapet Hadrian Eiendom AS opplyser at eiendommen ble solgt for 1 milliard kroner.

Planområdets størrelse er på ca. 106 daa. Prosjektet, som har fått navnet Hasle Linje, har en relativt stor andel areal avsatt til næring og forretningsvirksomhet; hele 140 000 av ca.180 000 kvm av bygget areal. Ellers er det planlagt opp mot 500 nye leiligheter. Før vi ser nærmere på prosjektet redegjøres det for en sentral avtale

Hasle Linje AS har inngått med Statens Vegvesen Region Øst (SvRø) om lokalveiforbindelsen langs Økernveien.

3.5.1.2 Ny lokalveiforbindelse

I forbindelse med at Ring 3 skal i tunell under Økern, bygges det en ny lokalveiforbindelse langs Økernveien. For Hasle Linje AS var det en kommersiell vurdering å få påkoblet området til denne nye lokalveien. Den eksisterende reguleringen hadde ikke regulert atkomst inn til Hasle Linje, da de inntegnede rampene var plassert slik at det ikke var (teknisk) plass til mer enn tre avkjørsler. Veien gjorde en sving inn på eiendommen før den kom ned på rundkjøringen (R7) (figur 15) og fortsatte sørøstover.

Hasle Linje AS var i dialog med SvRø som var enig i mange av argumentene som lå bak initiativet til reguleringsendringen. Likevel avviste de flere av forslagene utbyggeren kom med (utarbeidet av Norsam AS) (PBE, 2009).

I mai 2009 utarbeidet SvRø selv et forslag som partene sluttet seg til. Den nye reguleringen har samlet de tre strekningene som går nordøstover (figur 15) slik at de utgjør én rampe i stedet for det tidligere to. Dette åpner for en fremtidig fjerde rampe inn mot Hasle Linjes østre del når en godkjenning for slikt foreligger. Plan- og bygningsetaten (PBE) var positiv til forslaget og hvordan det muliggjorde opparbeiding av gang og sykkelsti langs vegforbindelsen. PBE sto selv som forslagsstiller (PBE, 2009), og daglig leder i Hasle Linje AS forteller at etaten vedtok reguleringsendringen på egen godkjenningsfullmakt. Hasle Linje AS har gjennom en avtale forpliktet seg til å betale for alle merkostnader endringen medfører (også i tilknytning til reguleringsaken).

Daglig leder i Hasle Linje AS meddeler (e-post 26.4.2012) at denne avtalen er en privatrettslig avtale og har følgelig ikke fulgt de offentlige prosessreglene slik som en utbyggingsavtale ville gjort (varsling, høring, etc.). Den har heller ikke vært objekt for kommunal medvirkning (dersom man ser bort ifra PBE reguleringsvedtak ved

reguleringsendringen). Når det er sagt påpeker han at avtalen er en nødvendig forutsetning for å etterleve reguleringsplanvedtaket som gjelder for hele området. Hasle Linje ser muligheten til å koble seg på den nye forbindelsen som en potensiell stor merverdi for prosjektet, både næringsdelen og boligdelen.

Utformingen av veien før og etter endringen ser slik ut:



Figur 17 Utformingsprinsippene for veistrekningen før og etter endring av reguleringsplanen. I den gjeldende illustrasjonen vises hvordan man har samlet det som tidligere var to ramper nordøst i bildet til én rampe og dermed åpnet for muligheten til å koble til en fjerde rampe og avkjørsel inn mot Hasle Linje i fremtiden. Illustrasjonen viser også hvordan man har fått gang- og sykkelsti langs veistrekningen på begge sider. Kilde : (PBE, 2009)

3.5.1.3 Boliger på Hasle Linje

Det er boligdelen av Hasle Linje som er av interesse i denne oppgaven. Boligbyggingen ligger noe frem i tid, og salgsstart er forventet når Løren T-bane stasjon nærmer seg slutt. Per i dag antas dette å være rundt 2014-2015. Boligene er i skrivende stund ikke ferdig prosjektert, og Hasle Linje ser etter en partner som kan gå inn med 50 % i boligdelen av prosjektet. Planlagt plassering av boligfeltet er i nordvest enden av planområdet (vedlegg4). Oppgaven vil i det videre se både på tall knyttet til hele prosjektet, men også bruke en avgrensing til 200 boliger der dette er hensiktsmessig. Dette for å kunne gjennomføre en reel sammenligning i kapittel 4. Avgrensingen knytter seg ikke til et bestemt felt.



Figur 18 Oversikt over Hasle Linje. I illustrasjonen ser man boligdelen plassert i nordvest hjørnet av illustrasjonen.. Også en fremtidig tilkobling til Økernforbindelsen er tegnet inn. Angitt med piler i rødt på kartet er feltbetegnelsene i plankartet (LOF Arkitekter, 2010).

Reguleringsplanene som Hasle Linje AS fremmet for kommunen var i utgangspunktet i strid med kommunedelplanen for Økern. Arcus hadde i sin tid ingen planer eller ønsker om å utvikle eller endre arealformålet da områdereguleringen pågikk, og *hele* området var ved salget regulert til industri. Daglig leder i Hasle Linje AS forteller at de som et resultat av den allerede avklarte tilgrensende arealbruken både mot Løren og det nye veiprojektet slapp konsekvensutredning (KU). Den store tomten som i sin helhet var regulert industri, åpnet for en relativt fri og omfattende omregulering innenfor egne grenser. Han sier de mer eller mindre har stått fritt til selv å finne adkomster, plassering av bolig og næring osv. innenfor på området. Det meste av teknisk infrastruktur var allerede på plass, og nye investeringsbehov begrenset seg til egne tiltak og mindre justeringer.

3.5.2.1 Infrastruktur og UBA

Hasle Linje AS er eneutbygger av området på Haslevangen, og enekostnadsbærer av infrastruktur knyttet til utviklingen av sitt prosjekt. Hasle Linje gjennomføres i det denne oppgaven betegner som en tradisjonell modell, med begrenset samarbeid mellom kommune og utbygger. Tomten er stor og skal romme flere delprosjekter bestående av bolig, næring og forretning. (Ny)etableringen av infrastruktur er imidlertid noe begrenset da tomten befinner seg i en allerede etablert bystruktur og er knyttet til den eksisterende infrastrukturen som allerede ligger til området. Ifølge

daglig leder i Hasle Linje AS er mye av den infrastrukturen de skal utbedre egne initiativer som de selv velger fordi det vil «bedre» opplevelsen av området. Tiltakene er en prioritet for dem uavhengig av om det inngår som krav i utbyggingsavtalen. Tiltakene omfatter opparbeidelse av veier, belysning og lignende. Opparbeidelsen av tiltakene er ikke objekt for kostnadsfordeling med en fordelingsnøkkel; Hasle Linje AS bærer alle kostnadene alene.

Avtalen setter som krav at følgende tiltak skal være opparbeidet før midlertidig brukstillatelse gis (fordelingen av kostnader mellom de ulike tiltakene vites ikke):

TILTAK	BELØP I KRONER
Økernveien langs feltet med tilliggende gangvei, samt rundkjøring R7	?
Gangveg langs feltet ved Alnabanen samt undergang under Alnabanen S-14	?
Gangbro over Alnabanen og gangareal fra bro og gjennom park	?
Økernveien mellom Hasleveien og Rundkjøring R7 med tilliggende gangvei/fortau samt rundkjøring R7	?
Haslevangen langs planområdet inkludert hensynssone	?
Annen veggrunn langt feltet	?
Kjørevei og gangareal fra Petter Møllers vei til og langs feltet	?
Fortau i Frydenbergveien/Petter Møllers vei langs planområdet	?
Total post infrastruktur	34 736 842
Avtale med Statens Vegvesen utgjør	20 000 000

Tabell 4 Tiltak og kostnader knyttet til infrastruktur gjeldende for hele prosjektet til Hasle Linje (500 boliger).

Hasle Linje AS opplyser ikke om fordelingen av kostnadene til de ulike tiltakene i utbyggingsavtalen. Det de imidlertid oppgir er at 20 millioner, 58 %, av infrastrukturkostnadene, knytter seg til den privatrettslige avtalen de har inngått med SvRø.

Dersom man ser nærmere på kostnadene knyttet til infrastruktur i forhold til prosjektets størrelser, totalt og avgrenset, fordeler det seg som følger:

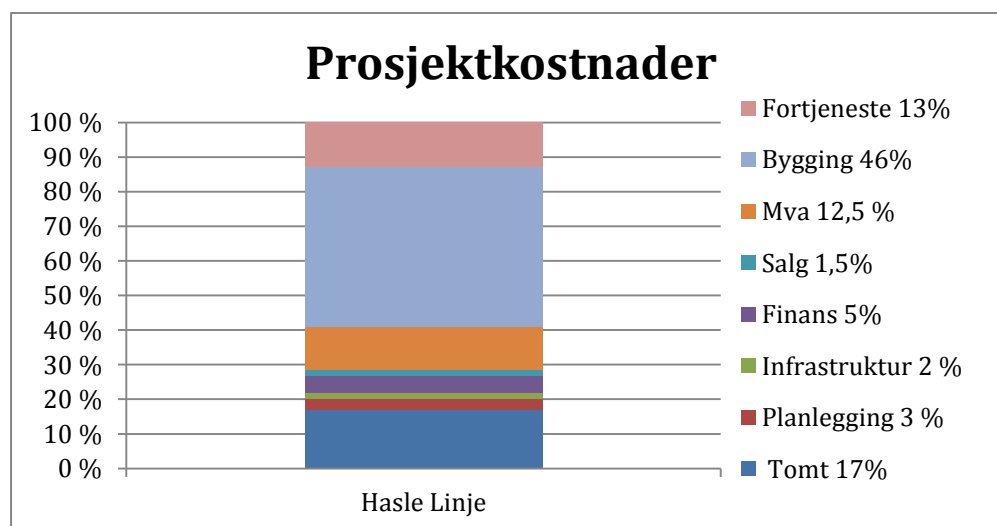
Omfang	Hasle Linje AS	"Hasle Linje 200"
Antall leiligheter	500	200
m2 BRA (maks)	39 400	15 760
Gj.snitt m2 pr. bolig	79	79
Totalbeløp til infrastruktur i kroner	34 736 842	13 900 320
Kostnad pr. bolig i kroner	69 474	69 502

Tabell 5 Oversiktstabell Hasle Linje og "Hasle Linje 200". Antall boliger, utbyggingsomfang i m² og kostnader knyttet til infrastruktur.

Den totale infrastrukturen for 200 boliger nærmer seg 14 millioner kroner og gir en kostnad per boligenhet på ca. 70 000 kroner. Dersom man dividerer infrastruktur-kostnadene på BRA får man et beløp på kr. 882,-.

3.5.2.2 Prosjektøkonomi

Hasle Linje AS oppgir (e-post 2.3.2012) at deres kostnader grovt sett fordeler seg som følgende, her satt opp som en residualmodell med poster definert av Hasle Linje AS selv.



Figur 19 Residualmodell med prosjektkostnader for Hasle Linje.

Avgrensingen til 200 boliger fremkommer ved å dividere full størrelse på 2,5. Utrekningen er dobbelt-sjekket med de tallene man har tilgjengelig, og det stemmer

godt overens. En slik fremgangsmåte kan ha avvik da det i virkeligheten vil være flere faktorer som spiller inn på hvordan kostnadene tilfaller hvert enkelt byggetrinn. Det antas imidlertid at metoden tilfredsstillende i denne oppgavens forbindelse, som dreier seg om å få frem hovedtrekk ved prosjektøkonomien.

Med utgangspunkt i den oppgitte tomtebelastningen (e-post 5.3.2012) for den totale utbyggingen på 39 400 m² BRA-s på 330 millioner (inkludert infrastruktur) får man for 200 boliger følgende kostnadsfordeling:

	"Hasle Linje 200"
Tomt	118 105 263
Planlegging	20 842 105
Infrastruktur	13 894 737
Finans	34 736 842
Salg	10 421 053
Mva	86 842 105
Bygging	319 578 947
Fortjeneste	90 315 789
Total	694 736 841

Tabell 6 Kostnadskalkyle i kroner for "Hasle Linje 200"

Med en fordeling som i tabell 6 vil tomtekostnader per BRA-s i Hasle Linjes tilfelle være ca. kr 7500,-.

Kapittel 4. Analyse og diskusjon

I dette kapittelet samles trådene fra kapittel 3. Det gjøres innledningsvis en oppsummering av forhold som er sentrale for settingen prosjektøkonomien eksisterer i, og hvilke forutsetninger utbyggingsavtalene inngås under. Prosjektøkonomien til de to utbyggingsprosjektene presenteres i 4.2 gjennom en sidestilt residualmodell, før enkeltposter for kostnader gjennomgås nærmere. I diskusjonen. I 4.3 presenteres noen tenkte scenario som følge av manglende forutsigbarhet, før det i 4.4 og 4.5 går nærmere inn på modellenes egnethet til å skape forutsigbarhet.

4.1 Oppsummering av utgangspunkt etter casegjennomgang

Før oppgaven nå tar fatt på kapittel 4, oppsummeres en del sentrale forutsetninger for utbyggingsavtalene til Tiedemannsbyen og Hasle Linje. Deretter vil jeg se nærmere på hvordan de ulike modellene viser seg gjennom prosjektøkonomien.

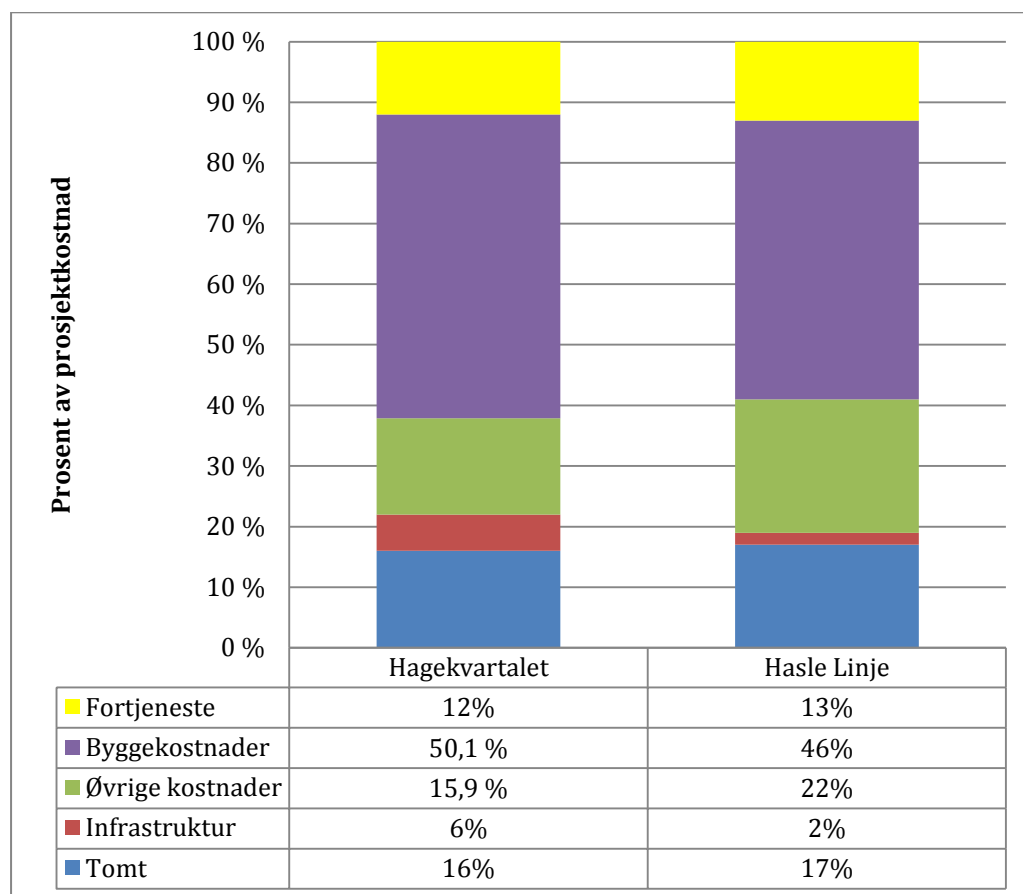
	Tiedemannsbyen	Hasle Linje
Forutsigbarhetsvedtak	Lokalt vedtak for Ensjø	Vedtak i kommuneplan
Forhandlingspart	Eiendoms- byfornyelsesetaten	og Bymiljøetaten
UBA regulerer	Teknisk, blågrønn, og sosial infrastruktur	Veiteknisk infrastruktur
UBA regulerer	Gjennomføring+finansiering	Gjennomføring
Forholdsmessighet	Fordelingsnøkkel	Ikke relevant

Tabell 7 Skjematisk oversikt over sentrale forhold knyttet til utbyggingsavtalen til Tiedemannsbyen og Hasle Linje

Utbyggingsprosjektene hadde i utgangspunktet ulik størrelse. Oppgaven har allerede redegjort for en avgrensning til 200 boliger for begge prosjektene. Bakgrunnen er rett og slett å skape et mer realistisk sammenligningsgrunnlag når prosjektøkonomiene skal ses opp mot hverandre.

4.2 Prosjektøkonomi - Hagekvartalet vs. Hasle Linje

De to selskapene benytter seg av ulike kostnadspost-betegnelser i sine kostnadskalkyler. Innholdet i kalkylerne er imidlertid stort sett det samme. I det videre deler oppgave selskapenes ulike betegnelser inn i 5 poster; *tomt, byggekostnader, infrastruktur, fortjeneste og øvrige kostnader*. Forholdet mellom de to prosjekt økonomiene sett samlet i en residual-modell ser da slik ut:

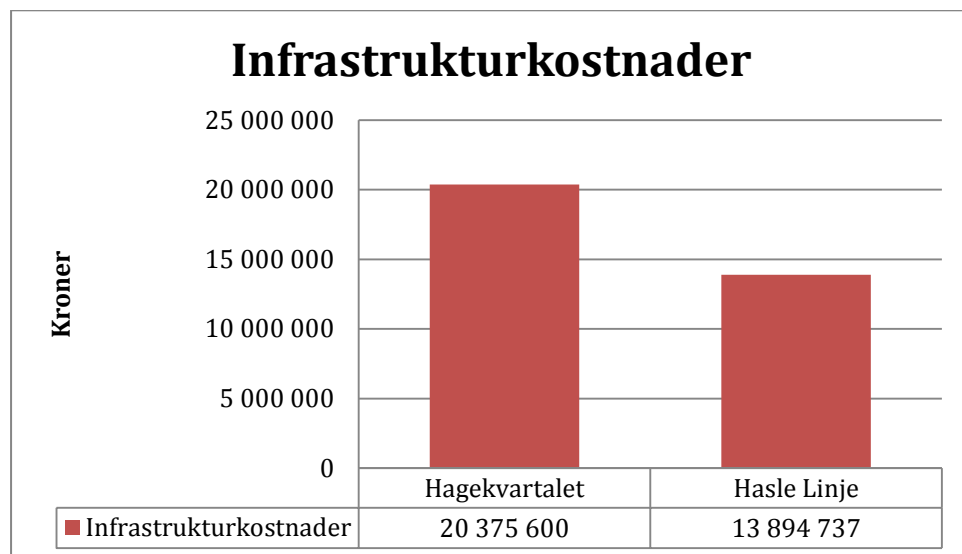


Figur 20 Residualmodell for Hagekvartalet og Hasle Linje, med tilpassede kostnadsposter.

I den påfølgende sammenligningen splittes residualen opp og postene analyseres hver for seg. I analysen ser vi nærmere på tallene som knytter seg til de ulike kostnadspostene, men tar hensyn til den prosenten kostnaden utgjør av prosjekt kostnadene totalt.

4.2.1 Kostnader til infrastruktur

I all hovedsak er det infrastruktur(kostnadene) som reguleres i utbyggingsavtalen. I en residualmodell vil størrelsen på denne kostnaden indirekte også påvirke tomtekostnaden. Posten for infrastruktur er særlig sentral for oppgavens spørsmål om forutsigbarhet da det er i tilknytning til utbyggingsavtalen kommunen direkte har påvirkning på prosjektøkonomien. Under skal vi se hvordan kostnadene til infrastruktur fortoner seg i Hagekvartalet og på Hasle Linje.



Figur 21 Infrastrukturkostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje. Beløpene tilsvarer henholdsvis 6% og 2% av projektkostnadene.

Kostnadene til Hagekvartalet er over 30 % høyere enn Hasle Linje AS sine kostnader. Denne forskjellen må ses i lys av flere momenter. Først og fremst vet vi at det foreligger ulike infrastrukturelle rammevilkår på områdene, hvor Ensjø har hatt behov for betydelig større investeringer. Videre er infrastrukturen målt i et bidrag pr. m² BRA. Hagekvartalet har ramme for en større BRA utnyttelse enn Hasle Linje. Bidragene i seg selv har et avvik på "bare" 17 % (882,-/1064,-). Likevel er det en ikke ubetydelig forskjell i infrastrukturkostnadene. Da prosjektsjef i Skanska har uttalt at realbidraget har hatt et betydelig avvik i forhold til beregningene, vet vi at det totale beløpet for infrastruktur med all sannsynlighet er en del større enn det som fremkommer over.

Infrastrukturkostnadene til Hasle Linje AS har fortonet seg omtrent slik de hadde forventet, og over halvparten av kostnadene er tiltak de selv har "bedt" om få gjøre.

Dersom man sidestiller nærmere detaljer ved de to prosjektene ser man hvordan kostnadene fordeler seg per boligenhet:

Prosjekt	Hagekvartalet	Hasle Linje
Antall leiligheter	200	200
m2 BRA (maks)	19 150	15 760
Gj.snitt m2 pr. bolig	96	79
Totalbeløp til infrastruktur i kroner	20 375 600	13 900 320
Kostnad pr. bolig	101 878	69 502

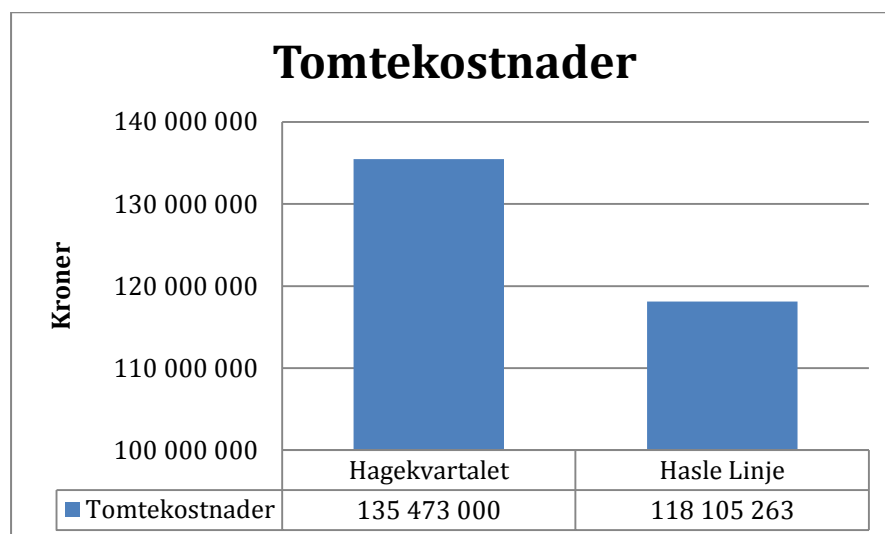
Tabell 8 Prosjektdetaljer og infrastruktur fordelt pr. boligenhet for Hagekvartalet og Hasle Linje.

Forskjellen i infrastrukturkostnadene utgjør over 30 000,- per boligenhet i et 200-bolig-perspektiv. Disse kostnadene skal i følge en residualtankegang være trukket fra i tomteprisen. Det som er interessant da er: når infrastrukturkostnadene til Tiedemanns-byen DA økte som følge av feilberegningen av realbidraget, hvordan "dekker" de den økte kostnaden? Når estimatene slår feil, hvordan påvirkes regnestykket? Dette kommer jeg tilbake når konsekvensene av manglende forutsigbarhet tas opp.

Isolert sett, selv med usikkerhetsanalysen og kostnadsberegningene, er det vanskelig å påstå at PO-modellen har gitt større forutsigbarhet i utbyggingsøkonomien, enn den tradisjonelle modellen. Den omfattende og ambisiøse satsingen på fellesinnretninger medfører også en viss fare for at salgsprisen på leiligheten øker. Oppgaven har imidlertid ikke nok informasjon til å si noe konkret om dette.

4.2.2 Kostnader til tomt

Tomtekostnadene til Hagekvartalet og Hasle Linje ser ut som følger:



Figur 22 Tomtekostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje. Beløpene tilsvarer henholdsvis 16% og 17% av prosjektkostnadene.

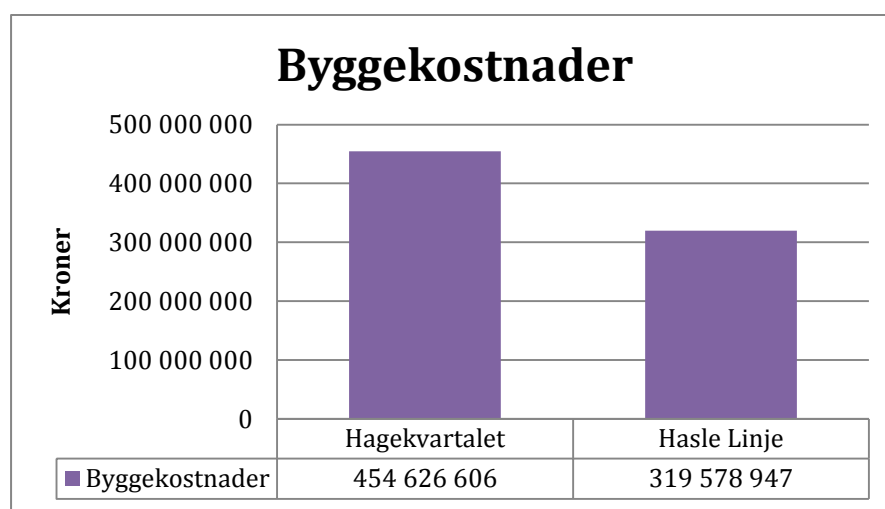
Tomtekostnadene for de to prosjektene springer ut fra to ulike regnemetoder. Tomtekostnaden for Hagekvartalet tok utgangspunkt i oppgitt kostnad/(pr.)BRA-s, som var kr 8500,- ,og i mangel av faktisk BRA-s, den mengden BRA som er til salgs i Hagekvartalet; dette var 15 938 m². Dersom man benytter seg av samme regnemetode, bare motsatt vei, har Hasle Linje en tomtekostnad/BRA-s på kr 7500,- på sine 15 760 BRA-s. Jeg hadde imidlertid trodd at Hagekvartalet, som har såpass høye kostnader, spesielt til infrastruktur og bygging, skulle ha mer enn 1 % mindre i tomtebelastning enn det de har i forhold til Hasle Linje. Det kan være ulikhetene i de respektive kalkylefremstillingene som gjør at man mister noen faktorer som hindrer for se hele bildet ved en sammenligning. Det kan også være et resultat av den øvrige prosjektaktiviteten som totalt sett skal finne sted på områdene. Hasle Linje har en stor mengde næring som skal inn på samme tomteareal som deler tomtekostnadene med boligprosjektet.

Den manglende evnen til å skape forutsigbarhet i infrastrukturkostnader med avviket i kostnadsberegningene, kan ses med en tråd til tomtekostnadene. En tanke er at avviket implisitt betyr at Tiedemannsbyen DA gav for mye for tomta når de la til grunn beregningen i usikkerhetsanalysen. Når kostnadsavviket viser seg først etter

kjøp av tomt er det imidlertid vanskelig å gjøre noe med. Uten tilgang til den faktiske kjøpesummen til tiedemannstomten, forblir en slik tanke synsing og spekulasjon.

4.2.3 Byggekostnader

I posten *byggekostnader* har jeg for Hagekvartalet trukket ifra infrastrukturposten jf. 4.2.1 over. Som redegjort for tidligere er det antatt at infrastrukturen til Hagekvartalet lå innlemmet i entreprisekostnadene.

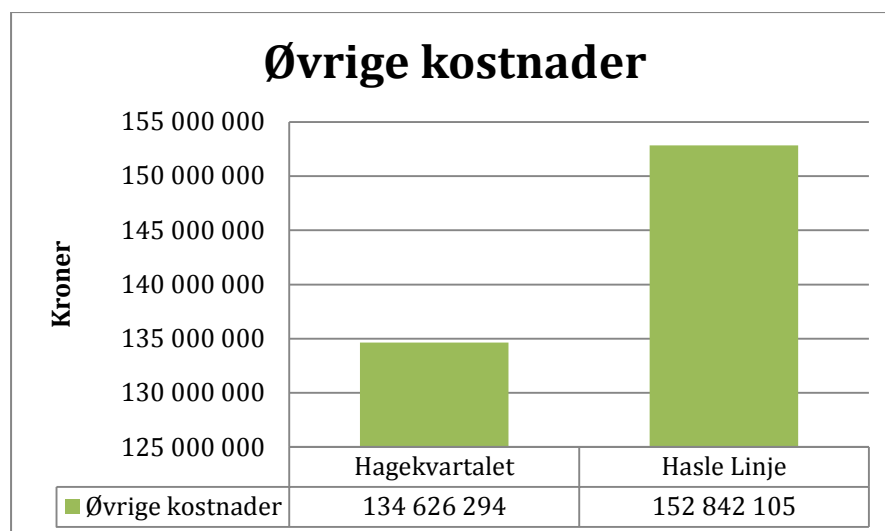


Figur 23 Byggekostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje. Beløpene tilsvarer henholdsvis 50,1 % og 46 % av prosjektkostnadene.

Selv etter fratrekking av infrastrukturkostnader har Hagekvartalet 30 % høyere kostnader knyttet til byggingen enn Hasle Linje. Knyttet til andel av prosjektkostnadene utgjør forskjellen 4,1 % mer for Hagekvartalet. Det kan være flere årsaker til dette. For det første er Tiedemannsbyen DA sine kalkyler litt mer presise enn Hasle Linjes, da førstnevnte allerede er i gang med byggingen og har inngått sine avtaler (i alle fall for felt D). Hasle Linjes boligbygging ligger fortsatt noen år frem i tid, og kostnadene er på dette tidspunktet estimater. En annen tenkelig årsak kan være at rekkehusbebyggelsen som bygges i Hagekvartalet medfører noen ekstra byggekostnader kontra og bygge 11 enheter ekstra i en blokk.

4.2.4 Øvrige kostnader

Kostnadene som er lagt inn under denne posten, er "mindre" kostnadsposter som knytter seg til planlegging, organisering, gebyrer, (mv)avgifter, salg osv. For enkelhets skyld og da oppgaven ikke benytter disse kostnadene i særlig grad til å vurdere forutsigbarhet er der de fremstilt sammen.



Figur 24 Øvrige kostnader for Hagekvartalet og Hasle Linje. Kostnadene tilsvarer henholdsvis 15,9 % og 22 % av prosjektkostnadene.

Innholdet i *øvrige kostnader* er følgende, her oppgitt i prosent av prosjektkostnaden:

Hagekvartalet		Hasle Linje	
Prosjektering/ prosjektledelse	3 %	Planlegging	3 %
Finanskostnader	8 %	Finanskostnader	5 %
Salg/mrk.føring	3 %	Salg	1,5 %
Gebyrer/avgifter	0,6 %	Mva.	12,5 %
Markedsrisiko	1 %		

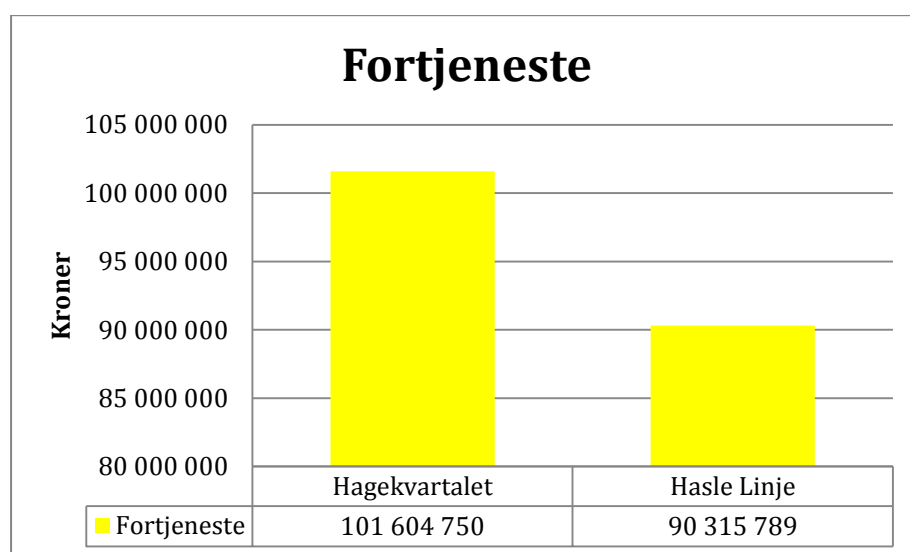
Tabell 9 Oversikt over kostnadsposter som inngår i *øvrige kostnader*, Hagekvartalet og Hasle Linje.

Inni posten *øvrige kostnader*, ligger blant annet finanskostnader. Denne kostnaden utgjør for Hagekvartalet og Hasle Linje henholdsvis 8 % og 5 %. Dette er en ikke ubetydelig forskjell på en slik kostnadspost. Denne kostnaden knytter seg som oftest til enten lån eller til investorers avkastningskrav. Det kan bety at Hagekvartalet har større eller dyrere lån eller investorer som forlanger større avkastning på sin investering i byggeprosjektet. Slike detaljer blir imidlertid bare synsing, og den faktiske årsaken bak forblir uvisst i denne oppgaven. Posten Hasle Linje AS har til

mva. utgjør en stor del av forskjellen i kostnadsbildet over. Det er uvisst hvorfor det som tilsynelatende utgjør en stor kostnad ikke er oppgis i Tiedemannsbyen DA kalkyler (kanskje er f.eks. entreprisekostnadene inkludert mva.?) Hagekvartalet har en post for gebyrer og avgifter, men denne er så liten at det antas å være knyttet til tinglysing og lignende. Resten av kostnadspostene avviker lite eller ingenting.

4.2.5 Fortjeneste

Fortjenesten, eller resultatet, som utbyggerne har lagt opp til i forbindelse med sine respektive prosjekter er som følger:



Figur 25 Fortjenestebeløp for Hagekvartalet og Hasle Linje. Beløpet utgjør henholdsvis 12 % og 13 % av prosjektkostnadene.

Kronebeløpet utgjør for Hagekvartalet 12 % og for Hasle Linje 13 %. Forskjellen skriver seg til vel 10 millioner på 200 boliger, og anses for å være relativt liten.

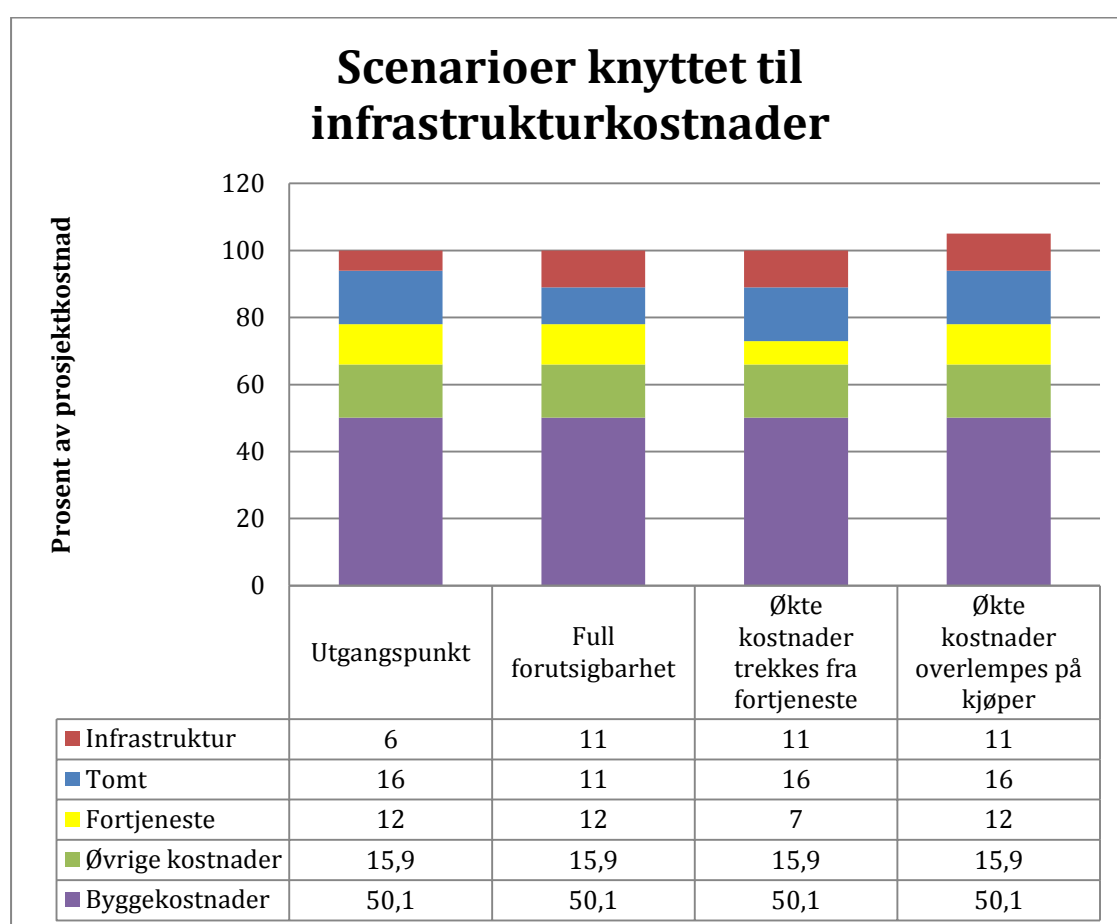
Som følge av avviket står fortjenesten i fare for å reduseres dersom Tiedemannsbyen er nødt til å dekke kostnadsoverskridelsen gjennom salgsinntektene. Dette skaper uforutsigbarhet knyttet til det endelige resultatet.

4.3 Konsekvenser av manglende forutsigbarhet

Manglende forutsigbarhet utgjør en risiko knyttet til prosjektøkonomi. Dersom kostnadene overskrider det som var forutsett, må dette avviket dekkes fra et sted. Hvordan denne kostnadsoverskridelsen dekkes ikke alltid like lett å identifisere.

Infrastrukturen har kommet til å koste mer for Tiedemannsbyen DA enn først antatt. Det betyr en brist i forutsigbarheten de i utgangspunktet skulle ha som følge av det grundige forarbeidet med kostnadsberegninger. Hvordan dekker selskapet denne økte kostnaden?

Under følger noen tenkte scenarier for Hagekvartalet. I alle tilfellen er infrastrukturen 11 %, altså 5 % høyere enn de gjeldende kostnadsberegningene tilsier. Inndelingen i poster er lik som over i kapitlet.



Figur 26 Noen scenarier knyttet til infrastruktur vist som residualmodeller.

Den første søylen viser rett og slett hva som er tilfellet ut ifra den informasjonen som er presentert tidligere i oppgaven. Denne gjennomgås ikke nærmere.

I scenarier «full forutsigbarhet», ser vi hvordan fordelingen kunne ha vært dersom Tiedemannsbyen DA hadde hatt full forutsigbarhet ved infrastrukturkostnadene på det tidspunktet de kjøpte tomten. Da ville kostnadene blitt trukket ifra tomteprisen i

henhold til residualtankegangen. I tilfellet til Tiedemannsbyen DA blir spørsmålet om selskapet betalte for mye for tomten som en konsekvens av manglende forutsigbarhet.

I scenario «*økte kostnader trekkes fra fortjenesten*» fører de økte kostnadene i etterkant av tomtekjøp til at Tiedemannsbyen må redusere sin egen fortjeneste for å dekke avviket som oppstår. Konsekvensen av manglende forutsigbarhet blir mindre penger tilbake fra prosjektet; altså gir investeringen mindre avkastning enn tiltenkt.

I scenario «*økte kostnader overlempes på kjøper*», kan man si at situasjonen vises som den er før Tiedemannsbyen DA har avklart hvordan de skal dekke de økte kostnadene som har oppstått; kostnadene har oversteget 100 %. Det er for sent å trekke kostnadene ifra tomteprisen. Selskapet ønsker ikke å la de økte kostnadene gå på bekostning av fortjenesten. En løsning er at prosjektet får en høyere inntjening og kan dekke avviket. Spørsmålet da er: kan en konsekvens av manglende forutsigbarhet være at boliger blir dyrere og kjøper må ta regninga?

Det presiseres at de overnevnte scenarioene er ment som en illustrasjon av tenkte utfall for diskusjonens skyld, og at det ikke vites hvordan Tiedemannsbyen "finansierer" de økte kostnadene.

4.4 PO-modellen – uforutsigbar forutsigbarhet?

Tidligere (3.4.1) ble det nevnt at EBY fremmet et spesifikt forutsigbarhetsvedtak knyttet til Ensjøutbyggingen. Bystyret godkjente vedtaket i 2004, samtidig som man vedtok planleggingsprogrammet for Ensjø. Forventningene om utbyggingsavtale var altså tydeliggjort også før kravet om forutsigbarhetsvedtak jf. pbl av 2008, § 17-1 inntrådte. Grunneiere og utviklere hadde gjennom dette muligheten til å ta høyde for kostnader knyttet til en slik avtale i sine beregninger. På dette tidspunktet (2004) var imidlertid verken HC sin usikkerhetsanalyse eller VPOR på plass. Disse kom på plass henholdsvis i 2006 og 2007.

EBY forteller (e-post 16.3.2012) at de foreløpige kostnadsanslagene man hadde forholdt seg til *før* utarbeidelsen av usikkerhetsanalysen, avvek ganske betydelig fra de som framkom av rapporten. De "faktiske" kostnadsberegningene viste seg å være mye høyere. HC sin analyse ble således et viktig bidrag til forutsigbarheten i kostnader for utbyggerne. Videre forteller de at etterfølgende revisjoner har stort sett samsvart med byggekostnadsindeks for bransjen. Når det er sagt har det som tidligere nevnt (2.5.2.) vært usikkerhet knyttet nøyaktigheten i beregningene, og man har operert med en sannsynlig kostnad innenfor 50 %, 85 % osv. Dette forplanter seg nødvendigvis til forutsigbarheten i kostnadene.

4.4.1 Tidspunkt for kjøp og valg av bidragsform

Ferd kjøpte sin eiendom på Ensjø *etter* at grunnlaget for beregning av kostnader forelå. Altså hadde de HCs kostnadsberegninger tilgjengelig når de regnet verdi på tomten. Gjennom sin utbyggingsavtale har Tiedemannsbyen DA forpliktet seg til et bidrag på vel 139 millioner. Bidraget fordeler seg til som opplyst tidligere mellom et kontantbidrag på 594,- pr. m² BRA og realytelser beregnet til 470,- pr. m² BRA .

Prosjektssjef i Skanska bolig meddeler (e-post 21.2.2012) følgende innfallsvinkel til dette: Kontantbidraget gir forutsigbarhet når man budsjetterer kostnader. Det er et fastsatt beløp som ikke endrer seg nevneverdig (utenom indeksjusteringen). Utbygger løper størst risiko med realytelsene. Risikoen knytter seg til *virkeligheten* i de beregnede kostnadene. Er beregningene feil, kan i verste fall kostnadsbildet bli noe ganske annet enn først antatt. Dette kan i så fall gi en negativ effekt på prosjektøkonomien. Når det er sagt kan det i motsatt tilfelle kan man ha medvind, og realytelsene blir billigere enn antatt; risiko kan slå ut både positiv og negativ. For Tiedemannsbyen DA fikk risikoen et negativt utfall. Prosjektssjefen i Skanska opplyser at de faktiske kostnadene til prosjektering og utførelse av tiltakene i samsvar med utbyggingsavtalen har overskredet det beregnede realytelsesbidraget i *betydelig grad*. Han oppgir ikke hvor stort avviket har vært.

Forut for forhandlingene om utbyggingsavtalen hadde EBY lagt noen føringer for hvilke tiltak som absolutt skulle opparbeides av kommunen (med kontantbidrag fra utbygger) og tiltak det var hensiktsmessig at utbygger selv opparbeidet (realytelser). I følge EBY er slike føringer basert på grundige vurderinger, blant annet av hensiktsmessighet. I tilknytning til Tiedemannsbyens utbyggingsavtale var ansvaret for opparbeidelsen av Tiedemanns-parken og veisystemet forutbestemt før forhandlingene. Førstnevnte ønsket kommunen selv å opparbeide, mens det var ønskelig at Tiedemannsbyen utførte byggingen av veisystemet. Øvrige tiltak var forhandlingspunkter. Således kan man si at det foreligger en reel forhandlings-situasjon selv om kommunen er i posisjon til å legge noen føringer. Som i alle forhandlings-situasjoner er detaljene om utfallet uavklart og gir dermed rom for en viss usikkerhet. En slik situasjon gir imidlertid også rom for fleksibilitet.

Sett i lys av avsnittet over kunne altså Tiedemannsbyen DA for noen av tiltakene selv påvirke hvorvidt de skulle sikre opparbeidelsen gjennom realytelser eller kontantbidrag. Et eksempel på tiltak som (fra EBY) opprinnelig var tenkt opparbeidet av kommunen er Petersborgparken (FR 4a, vedlegg 2) Etter ønske fra Tiedemannsbyen DA ble dette under forhandlingene bestemt løst som realytelse fra utbygger, til 470,- pr. m² BRA. Som prosjektsjef i Skanska selv påpeker, knyttes det *mindre forutsigbarhet og større risiko* til realytelsene. Oppgaven har ikke informasjon om hvorfor selskapet ønsket selv å besørge dette tiltaket, men en tenkelig mulighet er at det handlet om tid- og kostnadsbesparelsene løsningen kunne medføre.

I retrospekt kan man gå ut ifra at de sannsynligvis har tapt mer enn de ville ved å velge kontantbidrag, ref. prosjektsjefens uttalelse om betydelige avvik i realbidraget. Man kan i den sammenheng argumentere med at usikkerhetsanalysen EBY bestilte har svakheter. Dette ville i så fall ikke vært unikt for denne kostnadsanalysen. Det er usikkerheter knyttet til å spå fremtiden. Jeg vil ikke påstå at avviket i sin helhet kan tilskrives kommunens manglende evne til å skape forutsigbarhet (gjennom usikkerhetsanalysen). Uansett årsak går det på bekostning av utbyggers forutsigbarhet.

Til tross for avviket i kostnadsberegningene presiserer prosjektsjef i Skanska (e-post 21.2.2012) at de har et godt samarbeid med kommunen og sier følgende:

"... vi ser at tiltakene som finansieres gjennom utbyggingsavtalene tilfører området en merverdi. Slike avtaler kan også være et nyttig og nødvendig redskap for å få gjennomført overordnede planer for et større utbyggingsområde. Det er da viktig for oss at så mye som mulig av disse tiltakene kommer på plass tidlig, slik at det hjelper oss i gang med salget som behøves for å få prosjekter realisert."

4.4.2 Modellens egnethet til å skape forutsigbarheten i prosjektøkonomien

PO-modellen har et omfattende grunnlag som skal bidra til forutsigbarhet i prosjektkostnader gjennom HC sin usikkerhetsanalyse. Kostnadsestimatet som fremkommer av denne analysen har vært brukt i forhandlingen av utbyggingsavtaler for å sikre finansieringen av fellesinnretninger. Fra starten av var man klar over at med disse estimatene fulgte det en viss usikkerhet knyttet til realiteten i tallene. Konsekvensene av dette tas delvis opp i den såkalte Ensjørapporten: *"økingen i kostnadene til fellesinnretninger etter hvert som planer konkretiseres har den konsekvens at allerede framforhandlede bidrag utgjør en for liten del av de samlede kostnadene"* (Nordahl et al., 2009 s. 59). Deler av denne regninga har kommunen måtte ta. I den samme rapporten medga Samferdselsetaten at de så tidlig i prosessen var usikre på hvordan ordningen med realisering av bidrag gjennom realytelser fra utbygger fungerte (Nordahl et al., 2009s. 77).

Estimatene Tiedemannsbyen DA inngikk sin avtale på grunnlag av har som nevnt før i oppgaven har visst seg å være feilberegnet; realbidraget var kostnadsfestet for lavt. Om det også har vært feil i beregningene av kontantbidraget vites ikke. For Tiedemannsbyen utgjør feilberegningen ekstra kostnader som de selv må dekke da de har påtatt seg og besørge tiltakene for "egen maskin". Dette utgjør naturlig nok en brist i den forutsigbarheten kostnadsrapporten var ment å skulle skape for utbyggingsøkonomien.

PO-modellens egnethet til å skape forutsigbarhet i prosjektøkonomien anser jeg for å være todelt. Kontantbidraget er fast, og medfører en større risiko for kommunene enn utbygger. Med realbidraget bærer utbygger den største risikoen, og forutsigbarheten er svekket i forhold til kontantbidraget. For å sikre full forutsigbarhet måtte sannsynligvis hele bidraget knyttet seg til et "fast" beløp. Vi nærmer oss da en diskusjon om hvorvidt en fast utbyggeravgift gjeldende for alle kan fungere som en modell. Hensikten bak usikkerhetsanalysen er god, og man lykkes godt på vei. Imidlertid mener jeg at den likevel ikke kommer helt i mål. Et annet moment ved PO-modellen er at utbygger er prisgitt eksterne konsulents kostnadsberegninger, og mister på den måten muligheten til å basere egne kalkyler på egne beregninger.

4.4.3 Forholdsmessighet

Det man kan si om forholdsmessigheten på Ensjø er at det, som nevnt flere ganger, foreligger en fordelingsnøkkel basert på HC sin usikkerhetsanalyse. Fram til nå har dette beløpet vært vel 1000,- pr. m² BRA. Størrelsen på utbyggers bidrag skriver seg fra regulert BRA i reguleringsplanen, og man kan således si at det foreligger en *forholdsmessighet mellom de ulike utbyggerne* på området. Det er imidlertid vanskeligere å si noe om forholdsmessigheten i forhold til prosjektets totale økonomi. Som beskrevet i teoridelen av oppgaven (2.4.3) vurderer man ikke nødvendigvis forholdsmessighet som en prosentandel av et totalbeløp. Funn i oppgaven forteller oss imidlertid at Tiedemannsbyen har infrastrukturkostnader som er tre ganger så høye som Hasle Linjes i prosent av prosjektøkonomi. En grundigere gjennomgang over infrastrukturens andel (knyttet til utbyggingsavtale) av total prosjektøkonomi på tvers av flere prosjekter kunne utgjort en interessant masteroppgave.

4.4.4 Hva med kommunen?

EBY har uttalt at de (i forbindelse med HC analyse) ikke tok stilling til Ensjøprosjektene individuelle bærekraft, men gjorde en vurdering av hva de, kommunen, trengte av bidrag for å realisere utviklingen i henhold til gitte føringer og

retningslinjer (gitt bl.a. VPOR). Jeg oppfatter dette som forståelig, dog ikke fullstendig uproblematisk. Det er forståelig fordi EBY sin oppgave blant annet er å sikre fellesskapet interesser. Litt forsiktig vil jeg likevel antyde at det kan være problematisk at kommunen frikobler bidragene de krever fra prosjektøkonomien. Dersom kommunen ikke tar stilling til prosjektøkonomien som skal bære kostnadene av de pålagte tiltakene, løper man en stor risiko i forhold til gjennomføring. Med utgangspunkt i politikernes krav om 100 % finansiering av teknisk infrastruktur, og den foreløpige dekningsgraden på bare 45 % er det naturlig å undres hvorvidt mangelen på henblikk på utbyggingsøkonomien kan være noe av årsaken til at kommunen har måtte bidra økonomisk. Muligens kan det påstås at det har slått en sprekke i forutsigbarheten til kommunen selv, som har måtte bevilge ikke ubetydelige summer for å sikre gjennomføringen?

Med det overnevnte i betraktning spør jeg meg selv følgende:

Når kommunen åpner for utbyggerbidrag gjennom realytelser, legger man da til rette for en forutsigbarhet med klare fallgruver? Og hva med kommunens egen usikkerhet; er det greit at kommunen må dekke de kostnadene som ikke ble dekket gjennom utbyggingsavtaler? Og sist men ikke minst, hvorfor vier man ikke mer oppmerksomhet til utbyggingsøkonomi?

4.5 Den tradisjonelle modellen – legitimert passivitet

4.5.1 Bakgrunn for forventninger om utbyggingsavtale

Høsten 2010 ble temaet utbyggingsavtale bragt på bane i tilknytning til prosjektet Hasle Linje. På dette tidspunktet var regulerings-saken en pågående prosess og det forelå ingen konkrete vurderinger fra PBE om hva innholdet i en eventuell utbyggingsavtale burde være. Daglig leder i Hasle Linje AS sier at det ble tatt opp "for ordens skyld" og at partene i utgangspunktet var enige om at reguleringsplanen ikke inneholdt elementer som var naturlig å dekke gjennom en utbyggingsavtale. PBE ønsket likevel at avtalen kom i stand. Etter noe tid summerte man opp at det ville bli en ren gjennomføringsavtale av veiteknisk art, og ansvaret for "forhandlingene" ble delegert til Bymiljøetaten (den gang samferdselsetaten). Da kommunen vedtok

reguleringsbestemmelsene høsten 2011 var det imidlertid uten noen henvisning eller forutsetninger om utbyggingsavtale. Dette gjør at daglig leder i Hasle Linje AS stiller seg tvilende til hvor vidt BME kan "kreve" om noe som helst gjennom en utbyggingsavtale, bare med grunnlag i det generelle forutsigbarhetsvedtaket. I skrivende stund er det imidlertid forhandlinger om en utbyggingsavtale som daglig leder i Hasle Linje AS anser (e-post 12.3.2012) for å være en "*praktisk beskrivelse av hvordan man uansett bygger interne veier*".

Tiltakene i utbyggingsavtalen er svært relevante for prosjektgjennomføringen. De knyttes delvis til interne veier og plasser, og er tiltak de uansett ville ha gjennomført. Daglig leder i Hasle Linje mener likevel at investeringene absolutt kommer det offentlige til gode. Med henvisning til Ensjø mener han at siden området på Haslevangen er så stort og Hasle Linje ivaretar alle sider av utbyggingen selv, kan man på mange måter si at de ivaretar den rollen kommunen ville ha hatt dersom det var flere utbyggere (med koordinering av tiltak, helhet osv.).

4.5.2 Kritikk av det generelle forutsigbarhetsvedtaket

Daglig leder i Hasle Linje³ er kritisk til kommunens generelle forutsigbarhetsvedtak, som han ikke kan se gir særlig forutsigbarhet for noen. Han mener det generelle forutsigbarhetsvedtaket delvis strider imot lovgivers *hensikt* som var at (mer) konkrete forutsigbarhetsvedtak skulle legge til rette for innhenting av større private bidrag. Videre forteller han at "*når vedtaket er så generelt blir er det uegnet som virkemiddel for å plassere kostnader hos tomteselger*". Mer presise og områdespesifikke vedtak ville gitt utbyggerne bedre forutsetninger for å vurdere økonomi i prosjekter. Det kan legge grunnlag for å utvikle gode områder gjennom samarbeid mellom kommune og utbygger. Han mener forutsigbarhetsvedtaket kan være et flott instrument dersom man benytter seg av dets potensiale. I dette legger han som eksempel utarbeidelse av "behovslistene" som gir utbygger innsikt i hvilke behov knyttet til infrastruktur som foreligger i ulike områder.

³ Daglig Leder i Hasle Linje var også medforfatter i *Veileder for utbyggingsavtaler*.

4.5.3 Den tradisjonelle modellens egnethet til å skape forutsigbarhet i

utbyggingsøkonomi

På spørsmål om hvor vidt Hasle Linje opplever økt forutsigbarhet i sin prosjektøkonomi svarer daglig leder følgende (e-post 12.03.2012): De gav sin kjøpesum uten å trekke ifra kostnader knyttet til en eventuell utbyggingsavtale, i den tro at de ikke skulle måtte bidra *substansielt*. Det har de heller ikke måttet slik som avtalen er utformet i dag. Jeg tolker dette som at Hasle Utvikling vurderte muligheten for at utbyggingsavtale kunne bli et tema (muligens på bakgrunn av det generelle forutsigbarhetsvedtaket som hviler over Oslo), men tolket det dit hen at behovene i området var så beskjedne at dette ikke ville utgjøre noen større kostnad for dem.

Kostnadene knyttet til infrastrukturen har ikke økt særlig som følge av utbyggingsavtalen, og således har ikke avtalen påvirket utbyggingsøkonomien. Jeg finner imidlertid ikke at kommunen i denne modellen har en bevisst holdning eller fokus rundt å skape forutsigbarhet. Kommunenes rolle i dette tilfelle synes å være litt lemfeldig og utydelig. Hasle Linje tok selv initiativ til å få klarhet i kommunens tanker i forbindelse med utbyggingsavtalen, men ble satt på vent. De har også selv tatt initiativ til å bekoste en veiutbygging, dog i privatrettslig sammenheng.

4.6 Oppsummering

Innledningsvis i kapittelet (4.1) har vi sett at PO-modellen tilsynelatende er bedre egnet til å sikre forutsigbarhet for utbygger. På mange måter medfører dette også riktighet. Kommunen har gjennom modellen lagt et grunnlag som gir mye informasjon og føringer for hva som er planlagt av fellesinnretninger. Kommunen har også gjennomført en kostnadsanalyse som resulterer i en fordelingsnøkkel, hvis hensikt er å skape forutsigbarhet og forholdsmessighet, noe man lykkes delvis med. Når resultatet av forarbeidet skal overføres til praksis møter man imidlertid på utfordringer.

Hagekvartalet, slik kostnadene fremkommer av denne oppgaven, er et dyrere prosjekt enn Hasle Linje. Av kostnader knyttet til prosjektet påvirker kommunen direkte infrastrukturkostnadene. Det har vært knyttet usikkerhet til kostnadsberegningene som foreligger for fellesinnretningene på Ensjø. Det fremgår av 4.2.1 at infrastrukturkostnadene er betydelig større ved gjennomføring med PO-modellen enn ved den tradisjonelle modellen. Bakgrunnen for dette er delvis legitimert med hensyn på den manglende bystrukturen på Ensjø. Kostnadsfordelingen og utbyggerbidraget PO-modellen legger opp til viser seg å ha fallgruver hva angår forutsigbarhet for utbyggingsøkonomien. Kostnadsberegningen Tiedemannsbyen har inngått utbyggingsavtalen på grunnlag av, har hatt betydelig avvik og infrastrukturen har i blitt en enda dyrere affære enn først antatt. I retrospekt kan man spekulere i om man som følge av feilberegningene har betalt for mye av tomten til å begynne med.

Hasle Linje opplever at forutsigbarhetsvedtaket som ligger til grunn for utbyggingsavtalen ikke bidrar til forutsigbarhet i utbyggingsøkonomien. Det er vanskelig bare med grunnlag i det generelle vedtaket å vite hvilke forventninger en skal ta høyde for. Det har imidlertid ikke oppstått noen uforutsette kostnader fra kommunens side gjennom utbyggingsavtalen. Hasle Linjes daglige leder stusser over at kommunen ikke har inkludert forutsetningen om utbyggingsavtale i reguleringsbestemmelsene.

Grad av forutsigbarhet ligger ikke i størrelsen på bidrag som kreves fra utbygger, men i hvorvidt utbygger gjennom den modellen som brukes, får den forutsigbarheten de søker til f. eks. tomteverdivurdering. Hasle Linje AS sier at de hadde regnet med og ikke måtte bidra substansielt, noe som visst seg å være tilfellet. Slik oppgaven tolker det har kommunen vært inkonsistent, nølende og ikke gitt klare signaler.

Kapittel 5. Konklusjon

5.1 Problemstilling

Denne oppgaven har sett på hvorvidt PO-modellen bidrar til større grad av forutsigbarhet enn tradisjonell modell, sett fra et utbyggerøkonomisk perspektiv.

5.2 Er PO-modellen bedre egnet til å skape forutsigbarhet hos utbygger?

PO- modellen har potensiale og ikke minst fokus på å skape god forutsigbarhet. Dette er i seg selv viktig for målet om å øke forutsigbarhet. EBY har gjennom modellen nedlagt stor innsats i og få på plass planer, dokumenter og analyser som skal bidra til å skape mer forutsigbarhet. De tingene man lykkes med skaper generelt en bedre forutsigbarhet i hva som er planen for Ensjø. Det er nærliggende og tro at ikke bare utbyggere, men også grunneiere, naboer og andre interessegrupper drar nytte av det. Ser man på disse sidene av modellen er PO-modellen klart bedre egnet til å skape en overordnet forutsigbarhet enn den tradisjonelle modellen.

Denne oppgaven har imidlertid tatt for seg utbyggingsøkonomien. Modellen EBY bruker på Ensjø anses å ha en del fallgruver hva angår forutsigbarhet knyttet til kostnader.

Fellesinnretningene på Ensjø har en dyr prislapp. Kostnadsberegningene var avgjørende for å fordele kostnader og forhandle frem tydelige utbyggingsavtaler som skapte forutsigbarhet for utbygger. Situasjonen med avvik i disse beregningene har generert ytterligere kostnader for Tiedemannsbyen DA.

Finansieringsløsningen med kontantbidrag gjør at modellen er egnet til å skape forutsigbarhet i utbyggers kostnader. Imidlertid reduseres noe av denne effekten ved at man har åpnet for betalingsformen realytelse. Utbygger sier selv at realytelse bidraget medfører en større risiko. Kommunen har i noen grad pålagt utbygger denne betalingsformen, i noen grad har utbygger selv valgt den. Uansett medfører det en risiko, og reduserer således forutsigbarheten. Det antas at usikkerheten som

knytter seg til kostnadsberegningene har svekket forutsigbarheten til kostnadene fra starten av.

I lys av datamaterialet som foreligger og oppgavens funn i forhold til dette kan jeg ikke konkludere med, til tross for mange gode hensikter og økt forutsigbarhet i andre sammenhenger, at PO modellen skaper mer forutsigbarhet i utbyggingsøkonomi enn den tradisjonelle modellen.

5.3 Forutsigbarhet – lokalt eller nasjonalt ansvar? Betragtninger i etterkant.

Gjennom oppgavene har begrensningene ved Oslo kommunes forutsigbarhetsvedtak blitt mer tydelig. Utbyggere må se seg nødt til å ta utgangspunkt i en mulig forventning om en avtale de ikke har noe utgangspunkt for å ane innholdet av. På dette grunnlaget skal de ta avgjørelsen om kjøpesum for tomt. Som daglig leder i Hasle Linje AS påpeker, er forutsigbarhetsvedtaket lite egnet til å plassere kostnader hos grunneier; når det ikke foreligger noen signaler om hva det er som forventes, hva skal de presentere for grunneier? EBY har på Ensjø gjort et forsøk på å styrke forutsigbarheten ved å fremme et lokalt forutsigbarhetsvedtak, samt et grundig "forarbeid" som har gitt utbyggere (og grunneiere) mer substans til økonomiske vurderinger. Likevel eksisterer det fallgruver som selv ikke den beste intensjon kan motvirke.

Dette bringer meg over til kanskje et av de viktigste funnene jeg har gjort gjennom denne oppgaven. Slik jeg ser det er det ikke nødvendigvis modellene, den ene eller den andre, som ikke evner å skape tilfredsstillende forutsigbarhet. Regelverket synes å være svakt definert. Er de juridiske rammene som foreligger så vide, og åpen for så mye skjønn at det går på bekostning av reel forutsigbarhet? Før det er mulig å oppnå den forutsigbarheten jeg opplever at lovgivningen intenderte, er det kanskje behov for å gjøre skape ytterligere klare rammer rundt utbyggeres bidrag? Når det er sagt, kan man jo selvfølgelig spørre seg i hvilken grad full forutsigbarhet skal være en *rett* ved investering i eiendom?

Sluttkommentarer

Kort tid før oppgaven gikk til trykk fikk jeg tilbakemelding fra kontaktpersonen i BME.

Vedkommende hadde ingen spesifikke kommentarer til utbyggingsavtalen med

Hasle Linje, men hadde følgende generelle kommentar (e-post 6.5.2012):

”En utbyggingsavtale må basere seg på enten

1. en vedtatt reguleringsplan med rekkefølgebestemmelse, eller
2. et veipålegg gitt ihht. plan- og bygningsloven (pbl) § 18-1 av Plan- og bygningsetaten (PBE).

Ved større og ”krevende” veianlegg anbefales det bruk av utbyggingsavtale for bedre å få kontroll over prosjektering, plangodkjenning og oppfølging i gjennomføringsfasen. Avtaler med basis i det pbl § 18-1 gjøres i nært samarbeid med PBE.

Pr. i dag har Bymiljøetaten kun utbyggingsavtaler hvor det i reguleringsplanens rekkefølge bestemmelser fremgår at det skal bygges offentlige veitiltak.

Rekkefølgebestemmelsene sier ikke noe om hvem som skal gjennomføre rekkefølgebestemmelsene, så det er utbygger som kontakter oss når han skal forestå utbygging som utløser rekkefølgebestemmelsen.

I utbyggingsavtalen vil Bymiljøetaten legge vekt på at tiltaket bygges i henhold til gjeldende normer for veibygging og at grunnen overskjøtes til kommunen ved overtakelse.”

Litteratur og kildehenvisning

- AFTENPOSTEN. 2005. Utbyggere betaler skolepenger i Nittedal. Available:
<http://www.aftenposten.no/bolig/Utbyggere-betaler-skolepenger-i-Nittedal-6350916.html> - .TzUbuZiKBBF [Accessed 07.02.2012].
- BARLINDHAUG, R. 2005. *Tomteprisindekser - alternative forslag til indekser for Norge*, Oslo, Norges byggforskningsinstitutt.
- BARLINDHAUG, R. & NORDAHL, B. 2010. Affordability through improved urban planning practises - models, successes and pitfalls. *International Housing Research Conference*. Istanbul.
- BJELKARØY, E. T. 2010. *Avtaler som verktøy i kommunal planlegging: en casestudie av 12 kommuner i Sogn og Fjordane*. [E. Bjelkarøy].
- BUCKNER, E. 2011. *Utbyggingsavtaler. Erfaringer fra praktisk bruk - foredragspresentasjon* [Online]. Available:
<http://www.tekna.no/ikbViewer/Content/830944/7> Praktisk bruk av utbyggingsavtaler Buckner.pdf [Accessed 22.02.2012].
- BYRÅDET OSLO KOMMUNE 2007. *Kommuneplan 2008. Oslo mot 2025*. Oslo: Oslo Kommune.
- EBY 2010. *Kvalitetsprogram for Ensjø: en felles satsning fra kommunen og utbyggerne*, Oslo, Eiendoms- og byfornyelsesetaten.
- EBY 2011. *Høringsinnspill EBY - Offentlig ettersyn av planstrategi og planprogram for kommuneplan 2013-20130 med juridisk bindende arealdel for Oslo*. . Eiendoms- og byfornyelsesetaten.
- ECON 2005. *Rapport 2005-055 Prising og transaksjoner av boligtomter*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- ELLINGSEN, O. 2011. *Byutvikling med utbyggingsavtaler - erfaringer fra Oslo Kommune*. Upublisert Oslo: Kurs Oslo Kommune.
- FLADBY, H. D. 2010. *Kommuners bruk av utbyggingsavtaler*. [H.D. Fladby].
- GRAN, M. A. 2011. *Bedre T-banetilbud på vei*. 16.11.2011 ed.
<http://oslopuls.aftenposten.no/byliv/article633547.ece>: Aftenposten.
- HOLTE CONSULTING 2006. *Ensjø - veiledende prinsipplan for det offentlige rom*. Oslo Kommune: Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

- JOHANNESSEN, A., KRISTOFFERSEN, L. & TUFTE, P. A. 2004. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, Oslo, Abstrakt forl.
- KRD 2004 Ot. prp. nr. 22 (2004-2005). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- KRD 2006. Veileder utbyggingsavtaler. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- KRD 2007. Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler.
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/vedlegg_2_til_veileder_om_utbyggingsavtaler_juni_2007.pdf: KRD.
- KRD. 2010. *Utbyggingsavtaler og utfyllende bestemmelser - Planbestemmelser med krav om bruk av utbyggingsavtale* [Online]. Available:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/10_2282_2.pdf [Accessed 29.02.2012].
- LOF ARKITEKTER, A. 2010. Hasle Linje - Illustrasjonshefte til planforslag. Hasle Linje AS.
- NORDAHL, B., HARVOLD, K. A. & SKOGHEIM, R. 2009. *Forhandlingsbasert byutvikling: evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby*, Oslo, NIBR.
- NORGE 2010. *Plan- og bygningsloven (2008)*, Oslo, Cappelen Akademisk Forlag/Lovdata.
- NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. In: MILJØVERNDEPARTEMENTET (ed.). Oslo: Planlovutvalget.
- NOU 2003:24. Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning. In: KRD (ed.). Oslo: Bygningslovutvalget.
- PARR, O. S. 2008. Kjøper kremtomt på Ensjø - skal selge boliger for hele 2,5 milliarder. 04.03.2008 ed.
http://www.hegnar.no/personlig_ekonomi/bolig_eiendom/article257930.e: Hegnar Online.
- PBE 2006. Ensjø - Veiledende prinsipplan for det offentlige rom.
http://www.prosjekt-ensjobyen.oslo.kommune.no/det_offentlige_rom/: Plan- og Bygningsetaten.

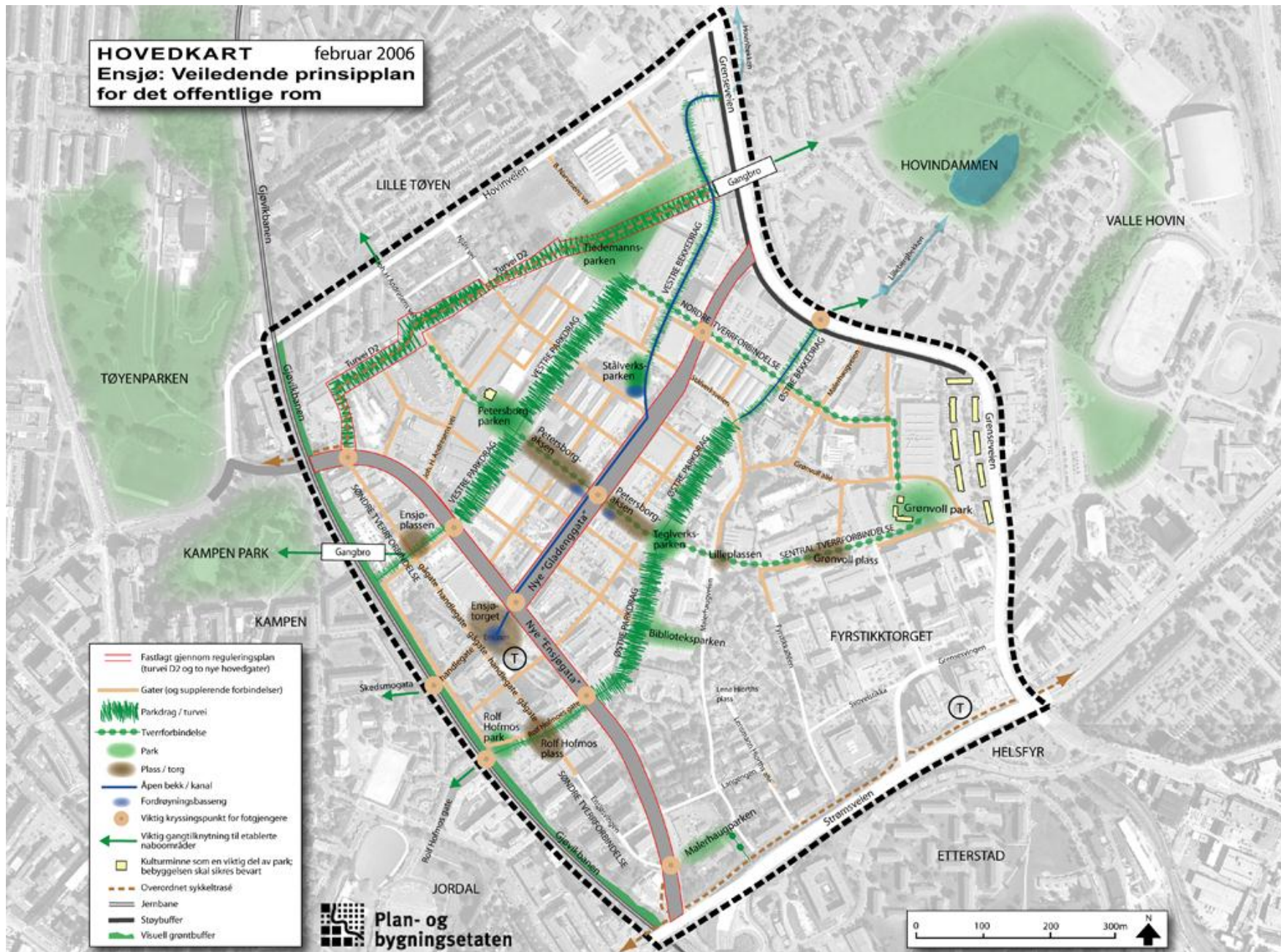
- PBE 2009. Økernveien - og kryss med Ring 3. Forslag til endret reguleringsplan. . In: BYGNINGSETATEN, P. O. (ed.). Oslo kommune.
- PBL 2008. Lov -2008-06-27-71. <http://www.lovdata.no/all/tl-20080627-071-025.html>: Lovdata.
- PLATHE, E. 2010. Praktisk bruk av plan, utbyggingsavtaler og kostnadsfordeling med fokus på hytte og reisemålsutvikling. *Planfaglig nettverk*. Kristiansand.
- PLATHE, E. & JØRGENSEN, A. H. 2009. Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veileder. . Oslo: Kommunal- og Regional Departementet.
- RASMUSSEN, E. S. 2005. Utbyggingsavtaler. In: KRD (ed.).
- RØSNES, A. E. & KRISTOFFERSEN, Ø. R. 2009. *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*, Oslo, Senter for eiendomsfag.
- SSB 2011a. Tabell 03723: Byggeareal. Boliger og bruksareal til bolig. Foreløpige tall (F). Igangsatte boliger. . http://statbank.ssb.no/statistikbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=03723: Statistisk sentralbyrå.
- SSB 2011b. Tabell 06265: Boliger, etter bygningstype (K). http://statbank.ssb.no/statistikbanken/Default_FR.asp?Productid=10.09&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=10: Statistisk Sentralbyrå.
- STATENS VEGVESEN, JERNBANEVERKET, OSLO KOMMUNE & FYLKESKOMMUNE, A. 2011. Handlingsprogram 2012-2015. Oslopakke 3. Vegvesenets hjemmesider: Oslo Kommune/Akershus fylkeskommune.

VEDLEGG

- Vedlegg 1 Hovedkart VPOR
- Vedlegg 2 reguleringsplan Tiedemannsbyen
- Vedlegg 3 Regneark, beregninger for Tiedemannsbyen 2008
- Vedlegg 4 Reguleringsplan Hasle Linje

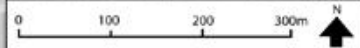
Grunnet størrelse er ikke utbyggingsavtalen til Tiedemannsbyen vedlagt. Den kan ses på www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/ saksnummer:200601213 dato:26/2-2010. Utbyggingsavtalen til Hasle Linje er foreløpig ikke lagt ut på høring. Hasle Linjes saksnr:200714277

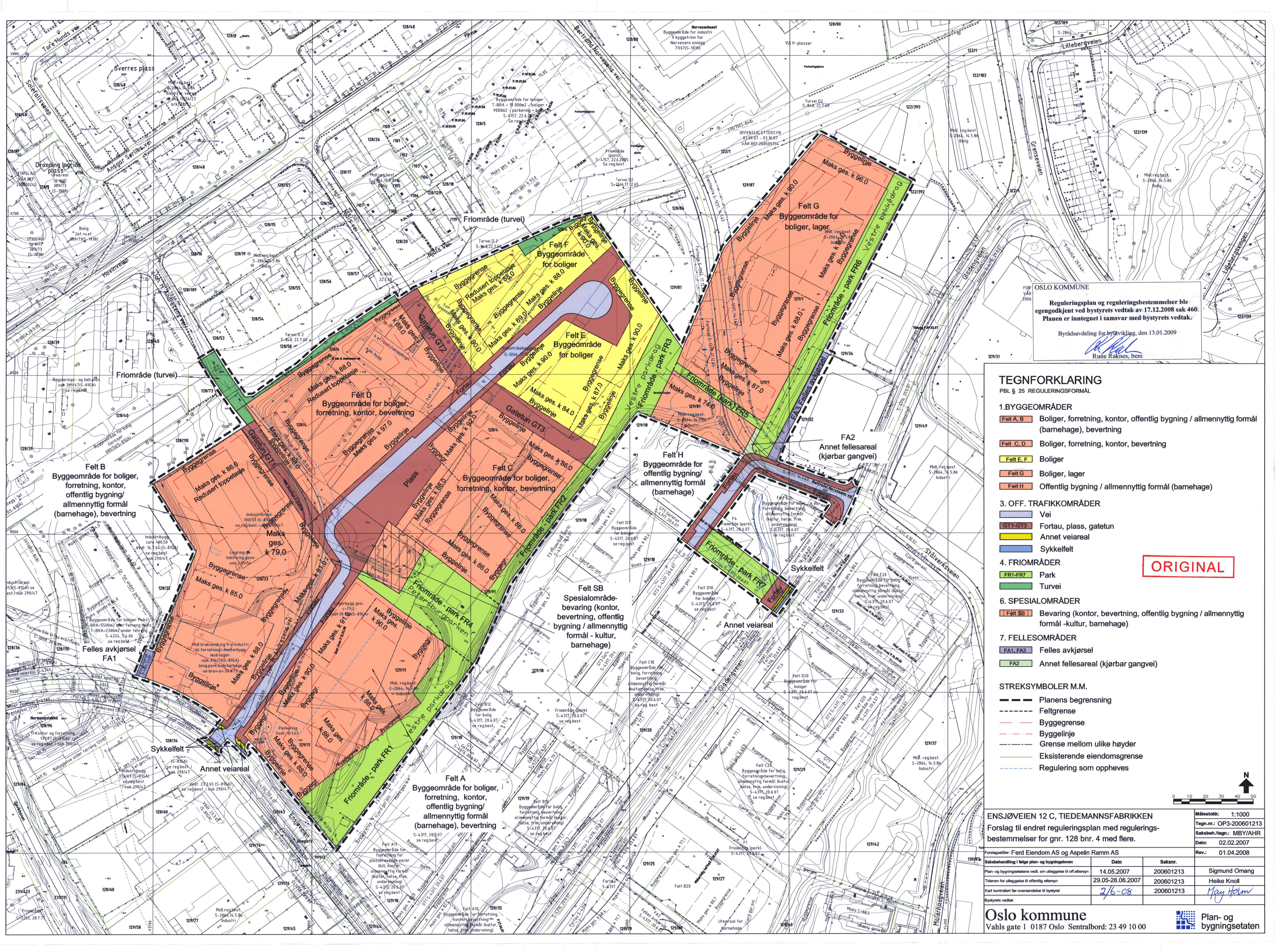
HOVEDKART februar 2006
**Ensjø: Veiledende prinsipplan
 for det offentlige rom**



- Fastlagt gjennom reguleringsplan (turvei D2 og to nye hovedgater)
- Gater (og supplerende forbindelser)
- Parkdrag / turvei
- Tverrforbindelse
- Park
- Plass / torv
- Åpen bekk / kanal
- Fordrøyningsbasseng
- Viktig kryssingspunkt for fotgjengere
- Viktig gangtilknytning til etablerte naboarealer
- Kulturminne som en viktig del av parkbebyggelsen skal sikres bevart
- Overordnet sykkeltrasé
- Jernbane
- Støybuffer
- Visuell grøntbuffer

Plan- og bygningsetaten

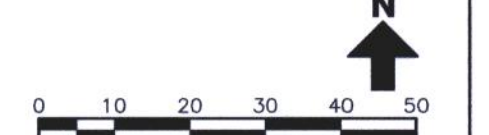




OSLO KOMMUNE
 Reguleringsplan og reguleringsbestemmelser ble
 engodkjent ved bystyrets vedtak av 17.12.2008 sak 460.
 Planen er integrert i samsvar med bystyrets vedtak.
 Byrådsavdeling for byutvikling, den 13.01.2009
 Rune Råknes, btm

- ### TEGNFORKLARING
- PBL § 25 REGULINGSFORMÅL
- BYGGEOMRÅDER**
 - Felt A, B Boliger, forretning, kontor, offentlig bygning / allmenntilgjengelig formål (barnehage), bevertning
 - Felt C, D Boliger, forretning, kontor, bevertning
 - Felt E, F Boliger
 - Felt G Boliger, lager
 - Felt H Offentlig bygning / allmenntilgjengelig formål (barnehage)
 - OFF. TRAFIKKOMRÅDER**
 - Vei
 - GT1-GT3 Fortau, plass, gatetun
 - Annnet veiareal
 - Sykkelfelt
 - FRIOMRÅDER**
 - FR1-FR7 Park
 - Turvei
 - SPESIALOMRÅDER**
 - Felt SB Bevaring (kontor, bevertning, offentlig bygning / allmenntilgjengelig formål - kultur, barnehage)
 - FELLESOMRÅDER**
 - FA1, FA3 Felles avkjørsel
 - FA2 Annnet fellesareal (kjørbar gangvei)
- STREKSYSMBOLER M.M.**
- Planens begrensning
 - Feltgrense
 - Byggegrense
 - Byggelinje
 - Grense mellom ulike høyder
 - Eksisterende eiendomsgrænse
 - Regulering som oppheves

ORIGINAL



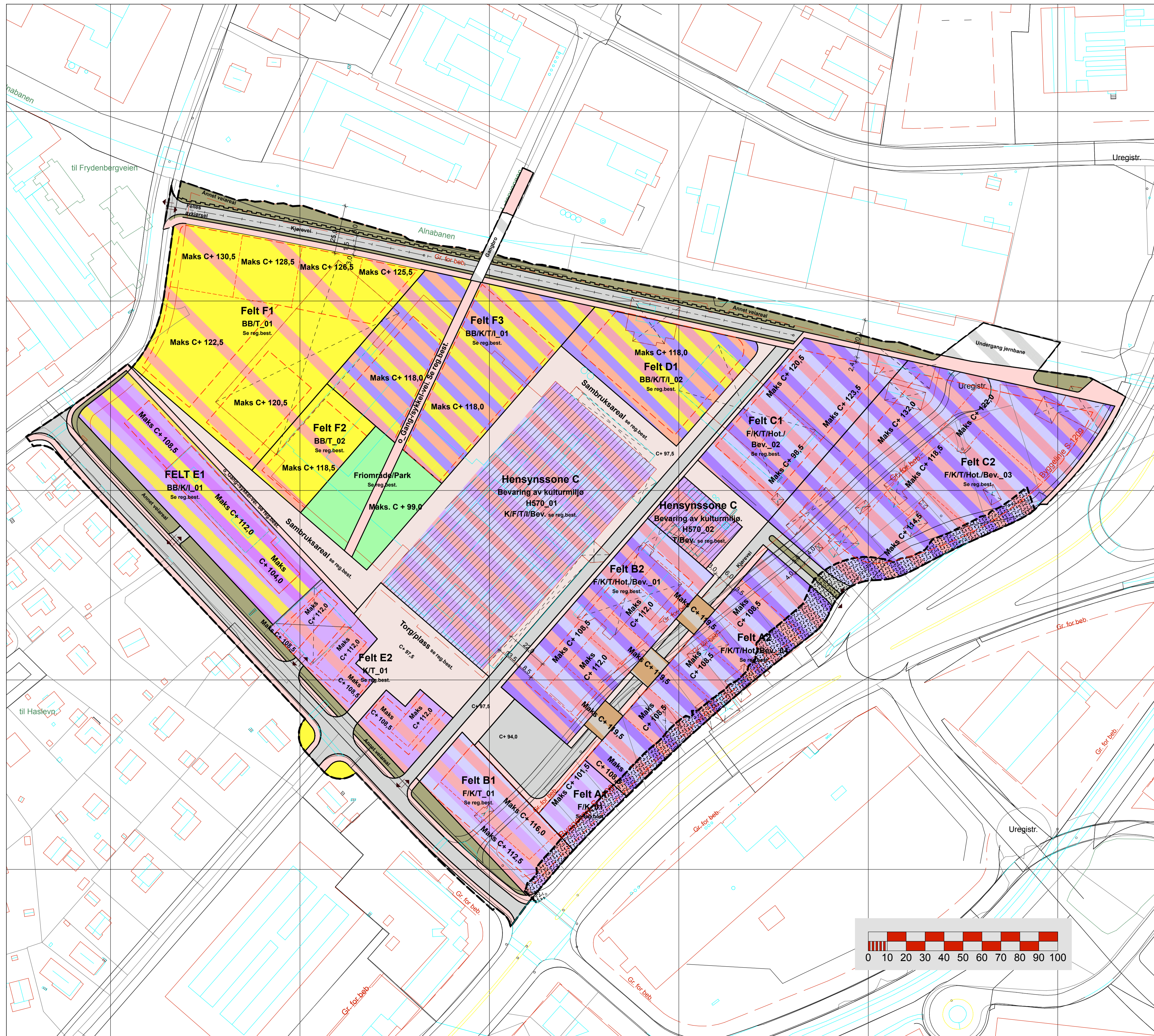
ENSJØVEIEN 12 C, TIEDEMANNFABRIKKEN				Målestokk: 1:1000
Forslag til endret reguleringsplan med reguleringsbestemmelser for gnr. 128 bnr. 4 med flere.				Tegn.nr.: OP3-200601213
Fornøynede: Ferd Eiendom AS og Aspelin Ramm AS				Saksbeh./tegn.: MBY/AHR
Saksbehandling i følge plan- og bygningsetaten				Date: 02.02.2007
Plan- og bygningsetaten vedt. om utleggelse til offentlig ettersyn	Dato	Saksnr.	Rev.: 01.04.2008	
Tidrom for utleggelse til offentlig ettersyn	14.05.2007	200601213	Sigmund Omang	
Kart kontrollert for oversenselse til bystyret	29.05-28.06.2007	200601213	Heike Knoll	
Bystyrets vedtak	2/6-08	200601213	May Holm	

TIEDEMANNSFABRIKKEN

Beregninger pr.18. mars 2008

TILTAK	HP pr 8/11-07 usikkerhet 8,6% Beløp pr 2. kvartal 2007	FELT	T-BRA Endelig først etter bystyrets behandling	ANLEGGSBIDRAG 1064,- pr 2. kvartal 2007
Realytelser				
Joh. H Andresens vei	27 371 430	Felt A eks bh	19 700	20 960 800
Joh. H Andresens plass	4 907 931	Felt B eks bh	19 950	21 226 800
Tiedemannsplassen	1 466 704	Felt C	18 350	19 524 400
Gatetun GT1 734 m2	3 416 193	Felt D	19 150	20 375 600
Gatetun GT2 918 m2	4 272 568	Felt E	16 100	17 130 400
Gatetun GT3 1023 m2	4 761 260	Felt F	12 200	12 980 800
Resterende nordre tverrforb Fr5	885 630	Felt G	25 800	27 451 200
Del av Petersborgparken Fr4	5 229 888	Felt H kun bh		
Sum realytelser	52 311 604			
Kontantytelser		TOTALT	131 250	139 650 000
Vestre parkdrag Fr1	5 792 733			
Vestre parkdrag Fr2	1 639 960			
Vestre parkdrag Fr3	2 618 559			
Vestre parkdrag nord og sør Gladenga	6 416 455	DIFFERANSE	(17 201 493)	
Vestre bekkedrag sør Fr6	3 887 512			
Vestre bekkedrag sør rest	2 385 559			
Del av Petersborgparken Fr4	1 641 574			
Bertrand N vei	3 257 950			
Turvei D2 oppgradering	24 325 282			
Tiedemannsparken	52 574 305			
Sum kontantytelser	104 539 889			
TOTALT	156 851 493			

Underdekning 17 mill tilordnes Tiedemannsparken og dekkes av Marienfryd.



TEGNFORKLARING:

PBL §25 Reguleringsformål

1. Bebyggelse og anlegg (1000):

- BB/T Bolig-blokkbebyggelse/tjenesteyting (1803)
- BB/K/T/I Kombinert formål - Bolig/kontor/tjenesteyting/Industri
- BB/K/I Kombinert formål - Bolig-blokk/kontor/industri (180x)
- F/K/T Kombinert formål - Forretning/kontor/tjenesteyting (1813)
- F/K Kombinert formål - forretning/Kontor (1810)
- F/K/T/Hot./Bev. Kombinert formål - Forretning/kontor/tjenesteyting/ hotell og beverting (181x)
- K/T Kombinert formål - Kontor/tjenesteyting (1831)

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (2000):

- Kjørevei 2011
- Gang-/sykkel-vei (2015)
- Torg (2013)
- Kombinerte formål for samferdselsanlegg (2800) Her: Undergang og gangbro i.f.m. jernbane
- Angitte samferdselsanlegg kombinert med andre gitte hovedformål (2900) Her: Bygg over samferdsel

3: Grøntområder (3000):

- Felles friområde/Park (3040/3050)

Hensynssoner (H):

- H570 Bevaring av kulturmiljø (570) (Skravur over formålsfarge)
- Midlertidig rigg- og anleggsområde. Tilbakeføres til den til enhver tids gjeldende regulering

Linje- og punktsymboler

- Planens begrensning
- Formålsgrense
- Rives
- Byggegrense
- Regulert høyde
- Eksisterende bygg

FORSLAG REGULERINGSPLAN MED TILHØRENDE BESTEMMELSER FOR

Hasle Linje, Oslo Kommune

SAKSBEHANDLING IFLG. PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

	REV/SAKSNR:	DATO	Signatur
Kunngjøring av oppstart av planarbeidet		20.10.08	IL
1. gangs behandling i det faste utvalg for plansaker			
Offentlig ettersyn i perioden			
2. gangs behandling i det faste utvalg for plansaker			
Kommunestyrets behandling			

REVISJONER

LOF ARKITEKTER AS
Wergjeldsveien 7, 0167 OSLO
Tel: 22 98 97 70, www.lof.no

Dato: 26.03.2010 TEGN. NR. A10.2
Målestokk v/A1: 1:1000 Hasle Linje - 1422