



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2019 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler**

The relationship between predictability and flexibility  
in development agreements

**Stine Marie Grønnhaug**  
Master i Eiendom

## **Forord**

Denne avhandlingen markerer avslutningen på mastergraden i eiendom ved institutt for eiendom og juss, Norges miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU). Graden representerer 30 studiepoeng og er skrevet våren 2019.

Masteroppgaven har vært en spennende og lærerik prosess, som har gitt meg dybde og forståelse om utbyggingsavtaler. Jeg har lært meg utrolig mye nytt og spennende om utbyggingsavtaler i Oslo, og den har gitt meg mulighet til å møte en utrolig inspirerende gruppe mennesker som jobber med eiendomsutvikling til daglig. Jeg må derfor takke alle de som har hjulpet meg med oppgaven og frivillig stilt opp til intervju. Disse menneskene gjorde oppgaven mulig å gjennomføre da de delte informasjon, kunnskap og erfaringer med meg. Uten dere hadde ikke denne oppgaven blitt til.

Til slutt vil jeg rette en stor takk for god hjelp fra min veileder Lars Baklund. Han har kommet med gode innspill og hjelpsomme veiledningstimer gjennom hele prosessen.

***Stine Marie Grønnhaug***

*Ås, 13.05.2019*

## Sammendrag

Tema for denne oppgaven er utbyggingsavtaler, med fokus på hvordan eiendomsutviklere opplever forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet. Videre undersøkes det hvilke faktorer som kan forbedre opplevelsen og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler er et relativt nytt begrep, og bakgrunnen for reglene var en kraftig utvikling av bruken. Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler har vært et viktig tema helt siden prosessen startet med en ny plan- og bygningslov, og skal blant annet forhindre myndighetsmisbruk fra kommunens side. Utbyggingsavtaler er en forhandling, derav er fleksibilitet en viktig faktor for å sikre både utbyggers og offentlige myndigheters interesse. På bakgrunn av overnevnte er det interessant å se på samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, og problemstilling er følgende:

*Hvordan opplever eiendomsutvikler forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler?*

Til å belyse hovedproblemstillingen har jeg valgt å ta i bruk kvalitativ metode og dybdeintervju. Derav intervju med 5 eiendomsutviklere/utbyggere i Oslo kommune.

Utbyggingsavtaler er et viktig og effektivt virkemiddel for gjennomføring av arealplaner. Internasjonale studier antyder at fleksibilitet i arealplaner om framtidig arealbruk, gir kommunale myndigheter større spillerom for å forhandle fram høyere økonomiske bidrag. I tillegg vil rimelig grad av forutsigbarhet om økonomisk bidrag kunne gi økt vilje til å yte større bidrag. Oppgaven studerer blant annet forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, og ser om internasjonale funn er mulig å implementere i norske lovgivning.

Oppgaven består overordnet av en teoridel og empiridel, som anvendes for å besvare de ulike problemstillingene. Empirien fremstiller eiendomsutviklernes ulike syn og oppfatninger av det aktuelle spørsmålene. Eiendomsutviklerne fremla klare svar på deres opplevelse av tema, og vilkår som var nødvendig for å bedre lovverket. Funnene i drøftelsen av hovedproblemstillingen trekkes på grunnlag av anvendt teori og empiri. Dette har resultert i noen interessante funn.

## **Abstract**

The theme of this master thesis is development agreements focusing on how developers experience the relationship between predictability and flexibility. I want to investigate what factors within development agreements that can improve the experience and interaction between predictability and flexibility for developers.

Development agreements are a relatively new concept. Predictability in development agreements has been an important issue ever since the process started with a new Planning and Building Act. The Planning and Building Act is to prevent government abuse by the municipality against developers. Development agreements are a negotiation. In an negotiation flexibility is an important to ensure that both the interest of developers and public authorities are represented. Based on the main topic, the research question is as follows:

*How do property developers experience the relationship between predictability and flexibility in development agreements?*

I have used a qualitative methodology and interviewed 5 developers in the municipality of Oslo.

Development agreements are an important and effective instrument for implementing land-use plan. International studies suggest that flexibility in land-use planning for future land use, gives public bodies greater leeway to negotiate higher contributions to public infrastructure. A reasonable degree of contributions to public infrastructure, predictability could increase the willingness to make greater contributions. The thesis examines, among other things, the relationship between flexibility and predictability in development agreements, and sees whether international findings are possible to implement in Norwegian legislation.

The thesis is structured with a theoretical and a empirical section, which are used to debate the different research issues that are discussed in the discussion section. The empire presents the property developers' different views and perceptions of the relevant issues. Property developers provide clear answers to their theme experience, and terms that were needed to improve the regulatory environment. The findings in the discussion of the main problem issue are drawn on the basis of applied theory and empirical data. This has resulted in some interesting findings.

# Innholdsfortegnelse

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1 INNLEDNING .....	3
1.2 TEMA .....	3
1.3 PROBLEMSTILLING .....	4
1.4 AVGRENSNING AV PROBLEMSTILLINGEN .....	5
1.5 BEGREPSFORKLARING .....	6
1.5.1 Eiendomsutvikling.....	6
1.5.2 Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler .....	6
1.5.3 Fleksibilitet i utbyggingsavtaler.....	7
1.6 OPPGAVENS OPPBYGNING.....	7
<b>2. METODE</b> .....	<b>8</b>
2.1 INNLEDNING .....	8
2.2 VALG AV METODE .....	8
2.3 UTVELGELSE AV INTERVJUOBJEKTER .....	9
2.4 INTERVJUGUIDEN.....	9
2.5 GJENNOMFØRING AV INTERVJU .....	9
2.6 VALIDITET OG RELIABILITET .....	10
2.6.1 Reliabilitet.....	10
2.6.2 Validitet.....	11
2.7 PERSONVERN.....	12
<b>3. TEORI</b> .....	<b>13</b>
3.1 INNLEDNING .....	13
3.2 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.....	13
3.3 UTBYGGINGSAVTALER .....	13
3.3.1 Motivet for å benytte utbyggingsavtaler .....	14
3.3.2 Hvilke krav stilles til avtalens innhold.....	15
3.4 INFRASTRUKTUR.....	17
3.4.1 Sosial infrastruktur .....	18
3.5 REKKEFØLGEKRAV .....	18
3.6 VPOR – VEILEDENDE PLAN FOR DET OFFENTLIG ROM .....	20
3.7 BEHANDLING AV MOMS I OSLO KOMMUNE .....	20
3.8 FORUTSIGBARHET I UTBYGGINGSAVTALER .....	21
3.8.1 Forutsigbarhet i tysk plan- og bygningslov .....	24
3.9 FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER .....	25
3.9.1 Fleksibilitet i Storbritannia, Spania og Nederland .....	26
<b>4. EMPIRI OG DRØFTING</b> .....	<b>29</b>
4.1 INNLEDNING .....	29
<b>4.2 DEL 1: DELPROBLEMSTILLING 1 - FORUTSIGBARHET</b> .....	<b>29</b>
4.2.1 Innledning.....	29
4.2.2 Hvordan vil du definere begrepet forutsigbarhet i utbyggingsavtaler? .....	30
4.2.3 Opplever utbyggingsavtaler som forutsigbare? .....	31
4.2.4 Hvor opplever dere at svakheten til forutsigbarhet ligger i utbyggingsavtaler? .....	34
4.2.5 Hvor opplever dere at styrken til forutsigbarhet ligger i utbyggingsavtaler?.....	37
4.2.6 Når er det størst behov for forutsigbarhet i prosessen?.....	39
4.2.7 Opplever dere Oslo kommune som en forutsigbar forhandlingspart? .....	42
4.2.8 Hvorfor er forutsigbarhet en viktig egenskap i utbyggingsavtaler?.....	44
4.2.9 Har norsk plan- og bygningslov noe å hente/forbedre når det kommer til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler? .....	45
4.2.10 Konklusjon av delproblemstilling 1 .....	49
<b>4.3 DEL 2: DELPROBLEMSTILLING 2 – FLEKSIBILITET</b> .....	<b>51</b>

4.3.1 Innledning.....	51
4.3.2 Hvordan vil du definere begrepet fleksibilitet i utbyggingsavtaler .....	52
4.3.3 Opplever dere utbyggingsavtaler som fleksible? .....	53
4.3.4 Hvor ligger svakheter knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler? .....	55
4.3.5 Hvor ligger styrken knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler? .....	57
4.3.6 Når er det størst behov for fleksibilitet i prosessen? .....	58
4.3.7 Opplever dere at Oslo kommune er fleksibel/fører seg mht. utbyggingsavtaler? .....	60
4.3.8 Hvorfor er fleksibilitet en viktig egenskap i utbyggingsavtaler?.....	61
4.3.9 Har norsk plan- og bygningslov noe å hente/forbedre når det kommer til fleksibilitet i utbyggingsavtaler? .....	62
4.3.10 Konklusjon av delproblemstilling 2 .....	64
<b>4.4 DEL 3: GENERELT OM UTBYGGINGSAVTALER .....</b>	<b>66</b>
4.4.1 Innledning.....	66
4.4.2 Opplever dere utbyggingsavtaler som et nyttig planverktøy? .....	66
4.4.3 Har dere inngått utbyggingsavtaler som dere selv oppfatter som urimelig tyngdene? Dvs. urimelige store kostnader til kommunen eller infrastruktur for å få tiltaket godkjent. ....	68
4.4.4 Opplever dere utbyggingsavtaler som et pressmiddel for å dekke kostnader til infrastruktur?.....	69
4.4.5 Føler dere at det er et forhold mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtalene? .....	71
4.4.6 Konklusjon av generelt om utbyggingsavtaler .....	73
<b>5. DRØFTELSE AV HOVEDPROBLEMSTILLING .....</b>	<b>75</b>
5.1 INNLEDNING .....	75
<b>5.2 DRØFTELSE AV HOVEDPROBLEMSTILLING .....</b>	<b>75</b>
5.2.1 Oppsummering av problemstillingene .....	76
5.2.2 Hva kan endres eller forbedres for å bedre opplevelsen av forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler? .....	76
5.2.3 Sentrale funn .....	79
5.2.4 Samlet vurdering.....	84
<b>6. AVSLUTNING .....</b>	<b>86</b>
6.1 INNLEDNING .....	86
6.2 KONKLUSJON.....	86
<b>LITTERATURLISTE:.....</b>	<b>87</b>
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>89</b>

## Figurliste:

FIGUR 1: OVERSIKT OVER HVEM SOM BETALER FOR INFRASTRUKTUREN I STORBRIANNIA, VALENCIA OG NEDERLAND .....	28
FIGUR 2: SVAKHETER KNYTTET TIL FORUTSIGBARHET I UTBYGGINGSAVTALER.....	36
FIGUR 3: STYRKER KNYTTET TIL FORUTSIGBARHET I UTBYGGINGSAVTALER .....	38
FIGUR 4: OVERSIKT OVER NÅR DET ER STØRST BEHOV FOR FORUTSIGBARHET .....	41
FIGUR 5: OVERSIKT OVER HVA SOM KAN FORBEDRES NÅR DET KOMMER TIL FORUTSIGBARHET I UTBYGGINGSAVTALER .....	47
FIGUR 6: OVERSIKT OVER SVAKHETER OG STYRKER FOR FORUTSIGBARHET I UTBYGGINGSAVTALER .....	50
FIGUR 7: OVERSIKT OVER HVA EIENDOMSUTVIKLERNE MENER BØR FORBEDRES FOR Å OPPNÅ MER FORUTSIGBARHET I UTBYGGINGSAVTALER .....	51
FIGUR 8: SVAKHETER KNYTTET TIL FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER.....	56
FIGUR 9: STYRKER KNYTTET TIL FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER .....	57
FIGUR 10: OVERSIKT OVER NÅR DET ER STØRST BEHOV FOR FLEKSIBILITET. ....	59
FIGUR 11: OVERSIKT OVER HVA SOM KAN FORBEDRES NÅR DET KOMMER TIL FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER .....	63
FIGUR 12: STYRKER OG SVAKHETER FOR FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER .....	65
FIGUR 13: OVERSIKT OVER HVA UTBYGGERE MENER BØR ENDRES FOR Å FÅ MER FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER .....	66
FIGUR 14: OVERSIKT OVER HVA EIENDOMSUTVIKLERE MENER BØR FORBEDRES I UTBYGGINGSAVTALER .....	79
FIGUR 15: KONKLUSJON OVER HVA SOM BØR ENDRES FOR Å BEDRE SAMSPILLET MELLOM FORUTSIGBARHET OG FLEKSIBILITET I UTBYGGINGSAVTALER .....	86

# 1. INNLEDNING

---

## 1.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres oppgavens tema. Jeg vil redegjøre for oppgavens hovedproblemstilling, samt de delproblemstillinger jeg har valgt å spisse oppgaven inn mot. Videre vil jeg gi et innblikk i oppgavens fokus inkludert hvilke avgrensninger jeg har gjort med tanke på tematikken. Avslutningsvis vil oppgavens oppbygning presenteres.

## 1.2 Tema

Temaet for denne oppgaven er forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. I tillegg vil det ses på hvilke muligheter det er for å forbedre opplevelsen og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Oppgaven tar for seg temaet fra en eiendomsutvikler/utbyggers perspektiv.

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og utbygger eller grunneier om gjennomføring av en konkret arealplan. Utbyggere og kommunen har ofte to motstridende interesser. Utbyggere vil betale minst mulig, mens kommunen vil på den andre siden ha mest mulig utbytte av utbyggere. Denne interessekonflikter medfører til at det blir en forhandlingsavtale. For å sikre eiendomsutviklers og offentlig myndigheters interesse, er det viktig med *fleksibilitet* i prosessen og utbyggingsavtalene. En annen viktig faktor er *forutsigbarhet* (se begrepsforklaring i kapittel 1.5). Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler har vært et viktig tema helt siden prosessen startet med en ny plan- og bygningslov.

Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler skal blant annet prøve å forhindre myndighetsmisbruk fra kommunens side. I tillegg er forutsigbarhet en viktig faktor for eiendomsutviklere for prosjektets økonomiske betydning. Utbyggingsavtaler har vist store variasjoner i utforming, og varierer fra kommune til kommune. Derav har jeg valgt å se på Oslo kommune sin bruk av utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler er et relativt nytt begrep, og bakgrunnen for reglene var en kraftig utvikling av bruken. At lovverket som omhandler utbyggingsavtaler er relativt nytt, medfører at det kan være noe å forbedre og implementere når det kommer til lovverket. Reglene om prosjektplanlegging fra Tyskland har en god balanse mellom effektivitet, forutsigbarhet og politisk styring. Studien til Gielen og Tasan-Kok (2010) studerer fleksibilitet i planlegging i Storbritannia, Nederland og Valencia, og konsekvensene av bidrag til infrastrukturtiltak.

Oppgaven studerer forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, og ser om de internasjonale funnene er mulig å implementere i norsk lovgivning.

Videre i denne oppgaven vil jeg bruke «eiendomsutvikler» og «utbygger» om hverandre, disse begrepene er entydige.

### 1.3 Problemstilling

Oppgaven har som formål å belyse en hovedproblemstilling, samt besvare to delproblemstillinger. Hovedproblemstillingen er ment å fungere som en overordnet ramme for det påfølgende arbeide med de definerte delproblemstillingene.

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan eiendomsutviklere opplever utbyggingsavtaler, med fokus på forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet. Videre undersøkes det hvilke faktorer som kan forbedre opplevelsen og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. For å belyse dette ble følgende hovedproblemstilling formulert:

Hvordan opplever eiendomsutviklere forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler?

Videre vil jeg definere to delproblemstillinger som vil bidra til å besvare og utdype hovedproblemstillingen. Jeg ønsker å undersøke nærmere hvordan utbyggingsavtaler legger til rette for forutsigbarhet og fleksibilitet, og hva som kan forbedre opplevelsen og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

Delproblemstilling 1:

Hvordan opplever eiendomsutviklere forutsigbarhet i utbyggingsavtalen?



## Delproblemstilling 2:

Hvordan opplever eiendomsutviklere fleksibilitet i utbyggingsavtalen?

### 1.4 Avgrensning av problemstillingen

Oppgaven har som hensikt å spesifisere et tema og en hovedproblemstilling som skal besvares. Problemstillingene berører mange forskjellige fagfelt, blant annet juss, økonomi, etikk og eiendomsutvikling. Med bakgrunn i dette er det hensiktsmessig å gjøre avgrensninger slik at man kan besvare problemstillingene på en god og effektiv måte.

For å gjennomføre oppgaven innenfor de rammene satt av problemstillingene, vil jeg kun presentere funn som kan forbedre opplevelsen og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, og ikke gå detaljert på hvordan lovverket derav må endres.

Temaet omfatter et bredt spekter av prosesser, aktører, lover og synspunkt. I denne oppgaven har jeg valgt å begrense meg til private eiendomsutviklere, for å få deres syn på forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Jeg har i tillegg valgt å fokusere kun på Oslo kommune. Avgrensningen er satt fordi kommuner opererer forskjellig når det kommer til utbyggingsavtaler.

Oppgaven har et juridisk fokus som er rettet mot plan- og bygningsloven (av 2008) kapittel 17. I tillegg vil jeg se på andre sentrale bestemmelser i plan- og bygningsloven (pbl), samt forskrifter som utbyggerne må forholde seg til. Jeg vil ikke gå innom erstatningsrett, avtalerett, entrepriseretten, skatteretten mv, som da vil gi oppgaven et for vidt spekter.

Oppgaven vil ta for seg spørsmål knyttet til moms. Det er dog ikke nødvendig å gå i detalj rundt det økonomiske aspektet for å besvare problemstillingen. Oppgaven inneholder dermed ingen økonomiske analyser eller prognoser.

## 1.5 Begrepsforklaring

Det er flere viktige begreper som har en vesentlig betydning for oppgaven. Derfor vil jeg gi leseren en bedre forståelse av hva som menes med disse begrepene. Dette vil bidra til å presisere problemstillingen, samt å besvare den.

### 1.5.1 Eiendomsutvikling

Eiendomsutvikling er et vidt begrep som omfatter mange forskjellige fagområder. For å få en oversikt, kan en se på to forskjellige definisjoner.

*«Eiendomsutvikling handler om å skape økonomiske verdier gjennom utvikling og transformasjon av eiendommer fra et arealformål til et annet gjennom konsept utvikling, regulering og utbygging fra salg eller utleie» (Ness & Øyasæter, 2018:11).*

*«Å transformere et stykke areal fra en tilstand til en annen, slik at arealet gis en verdiøkning i seg selv, eller i form av løpende avkastning.» (Leikvam & Olsson, 2014:16).*

Eiendomsutvikling berører en rekke temaer og krever kunnskap om blant annet økonomi, jus, arealplanlegging, arkitektur, byggetekniske fag og ikke minst politikk. Dersom det gjøres riktig kan det gi store økonomiske gevinster for utbygger. Et eiendomsutviklingsprosjekt kan deles i fire faser (Ness & Øyasæter, 2018):

- Avklaringsfase/tidlig fase
- Planleggings-/reguleringsfase
- Gjennomførings-/utbyggingsfase
- Drifts- og vedlikeholdsfasen

Fasene er nødvendigvis ikke like oppdelt i praksis, og flere av temaene er gjennomgående og overlappende.

### 1.5.2 Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler

Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler defineres i denne oppgaven som muligheten til å se for seg hva som vil skje videre i prosessen. Jeg kommer tilbake til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler i kapittel 4.

### 1.5.3 Fleksibilitet i utbyggingsavtaler

Fleksibilitet i utbyggingsavtaler defineres i denne oppgaven som mulighet for bøyelighet i prosessen. Mer om fleksibilitet i utbyggingsavtaler kommer jeg tilbake til i kapittel 4.

## 1.6 Oppgavens oppbygning

Oppgaven består i hovedsak av seks deler.

Kapittel 1, er innledningskapitlet og presenterer rammene for arbeidet, tema, redegjørelse for avgrensning og problemstillinger. Formålet er å sette leseren inn i materien og vekke interesse for videre lesning.

Kapittel 2 redegjør for metodevalg og fremgangsmåten som er anvendt i oppgaven. I dette kapitlet blir reliabilitet, validitet og personvern belyst.

Kapittel 3 presenterer relevant teori, lover og forskrifter. Her vil jeg blant annet se på hvorfor man inngår utbyggingsavtaler, innholdet i avtalene, forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, tysk plan- og bygningslov, og planlegging i Storbritannia, Nederland og Valencia.

Kapittel 4 fremlegger empiri og drøftelse av de to delproblemstillingene. Kapitlet er delt i tre deler etter intervjuguiden. Der del en kobles til delproblemstilling 1, del to til delproblemstilling 2 og del tre til generelt om utbyggingsavtaler.

Kapittel 5 redegjør for drøftelsen av hovedproblemstillingen. Her sammenlignes og drøftes funn fra empirien gjengitt i kapittel 4 og teorien presentert i kapittel 3. I den siste delen av kapitlet presenterer jeg sentrale funn i arbeide med oppgaven.

Kapittel 6 konkluderer med sentrale funn som er gjort i arbeidet med oppgaven.

Litteraturen anvendt i oppgaven er fremlagt etter siste kapittel. Videre følger vedlegg til oppgaven.

## 2. METODE

---

### 2.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for de metodiske valgene som er tatt i forbindelse med utarbeidelsen av oppgaven. I tillegg vil jeg redegjøre for intervjuguide, valg av intervjuobjekter, reliabilitet, validitet og personvern.

Sosiolog Vilhelm Aubert (Dalland, 2012:111) forklarer metode som:

*«En fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder».*

Det som kjennetegner en forskningsmetode er at man studerer et objekt eller fenomen ved hjelp av en spesifikk fremgangsmåte, som igjen benyttes for å få et resultat. Det finnes flere former for forskningsmetode, og valg av metode vil påvirke forskningsprosessen og resultatet. Det sentrale er å finne en metode som er tilpasset det man skal undersøke.

### 2.2 Valg av metode

Det kan benyttes ulike metoder for å undersøke hvilke faktorer som inngår i hvordan en eiendomsutvikler opplever forhold mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. De to mest fremtredende metodene som anvendes i forskning, er kvalitativ og kvantitativ metode. Metodene kan kort forklares ved at kvantitativ metode vektlegger forklaring, mens kvalitativ metode vektlegger forståelse (Thagaard, 2013:17).

Det er problemstillingen som skal bestemme metode. Ved utforming av denne oppgaven er det kvalitativ metode som er mest hensiktsmessig, da problemstillingen ikke omhandler et behov for å tallfeste informasjonen, men heller subjektive meninger. Kvalitativ metode har få respondenter, svarene muntlig og den innsamlede dataen behandles i sin opprinnelige form.

Utgangspunktet for oppgaven er å finne ut hvordan eiendomsutviklere opplever forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, innad i Oslo kommune. Det er derfor ønskelig at intervjupersonene er eiendomsutviklere med kunnskap og erfaring med utbyggingsavtaler. Med dette valgte jeg å gjennomføre dybdeintervju som fremgangsmåte for

å samle inn data til studiet. Et intervju gir intervjuer anledning til å følge opp utsagn, gå i dybden og oppmuntre intervjupersonen til å utdype svarene sine og forklare hvordan.

### 2.3 Utvelgelse av intervjuobjekter

Hver kommune behandler utbyggingsavtaler forskjellig. Derfor har jeg begrenset oppgaven til Oslo kommune. Hovedkriteriet for populasjonen er at de er eiendomsutviklere/utbyggere med erfaring fra utbyggingsavtaler, og er lokalisert i Oslo kommune. Utvalget av intervjupersoner ble gjort ved at jeg søkte opp alle eiendomsutviklere innad i kommunen, og deretter sendte en forespørsel via mail. Dalland (2012:163) ville beskrevet denne type utvelgelse som «*strategisk*», fordi jeg søker personer med bestemte kunnskaper og erfaringer.

### 2.4 Intervjuguiden

Intervjuguiden har som formål å lede intervjueren gjennom samtalen i intervjuet (Dalland, 2012:167). Jeg utarbeidet 23 spørsmål (se vedlegg 1) med temaer knyttet til forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, samt generelle spørsmål om utbyggingsavtaler. To av spørsmålene i intervjuguiden er knyttet til hver sin delproblemstilling og relevant teori, noe som medførte at problemstillingen var hovedfokus til enhver tid. Denne metoden var et godt hjelpemiddel etter at intervjuene var gjennomført og funnene skulle behandles.

Før gjennomføring av intervjuene, var det ønskelig å få tilstrekkelig med kunnskap rundt temaet, slik at samtalen ville gå naturlig og intervjuguiden treffer på en god og dekkende måte. Derfor ble intervjuene gjennomført i slutten av januar/starten av februar. Likevel kontaktet jeg de ulike eiendomsutvikleren i starten av januar for å avtale intervjuer.

### 2.5 Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble gjennomført over en periode på tre uker, hvor det ble gjennomført fem personlige intervjuer. Etter samtykke med intervjupersonene ble det benyttet lydopptaker under intervjuene. Det var kun ett intervjuobjekt som ikke ville benytte lydopptaker, da sørget jeg for å notere ekstra godt. Alle intervjuene ble transkribert innen én dag etter at det var gjennomført.

Alle intervjuene ble innledet med informasjon om anonymisering og hvordan den innsamlede empirien behandles. Deretter stilte jeg spørsmål vedrørende intervjuobjektets bakgrunn,

herunder hvilken stilling de har, hvor lenge de har vært i stillingen og deres erfaring med utbyggingsavtaler. Intervjuet ble startet med nøytrale spørsmål som ikke utfordrer objektet, for så å stille litt tyngre spørsmål.

Lengden på intervjuene ble planlagt å ha en varighet på omtrent én time. Bakgrunnen for dette er at et kortere intervju fort kan bli overfladisk, samtidig som et lengre intervju kan føre til at deltakerne mister interessen. Derfor vil ikke et lengre intervju være hensiktsmessig.

## 2.6 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er sentrale begreper når det kommer til bearbeiding og analyse av data i etterkant av datainnsamling. Denne vurderingen er nødvendig for å forsikte oss om at dataene som er samlet inn, og som jeg skal trekke konklusjoner med, er av slik kvalitet at den er gyldig og belyser problemstillingene på en representativ måte.

### 2.6.1 Reliabilitet

*Reliabilitet* tar for seg nøyaktigheten og påliteligheten av dataen som er innhentet, og dets relevans. Det finnes flere måter å teste og styrke dataens reliabilitet på. Reliabiliteten omhandler i hvilken grad ulike forekomster vil være tilsvarende dersom datainnsamlingen ble gjort på nytt, enten av en annen observatør eller av samme observatør, men ved en annen anledning (Johannessen mfl., 2011:243). Høy reliabilitet vil innebære et resultat fra gjentatt undersøkelse er tilnærmet identisk med resultatet fra den originale undersøkelsen, også kalt «test-retest-reliabilitet» (Johannessen mfl., 2011:243).

Dataene fra studien er innhentet fra eiendomsutviklere og utbyggere, de fleste med lang erfaring med utbyggingsavtaler. Jeg ønsket å oppnå en komfortabel situasjon der informanten følte de kunne dele det de hadde på hjertet. I ett forsøk på å ufarliggjøre situasjonen innledet jeg intervjuet med å informere om at det som kom frem ville forbli konfidensielt og at dataene ville bli anonymisert.

For å styrke reliabiliteten kan en filme eller ta lydopptak under gjennomføringen i intervjuet (Johannessen mfl., 2011:243). I undersøkelsens intervjuopprosess ble det anvendt lydopptak, dette kan være med på å styrke reliabiliteten i forskningen. Lydopptakene ga meg mulighet til å skrive ned hele intervjuet «ordrett» i etterkant, samt supplere og analysere intervjuene.

Graden av nøyaktige data er sikret ved at alle intervjuobjektene fikk de samme, standardiserte spørsmålene, samt at intervjuene ble transkribert innen én dag etter de ble gjennomført. Videre har dataene blitt bearbeidet med kontekst i behold.

### 2.6.2 Validitet

Validitet omhandler gyldighet og hvorvidt metoden undersøker det den har til hensikt å undersøke (Johannessen mfl., 2011:244). Vurderingene og valgene som ble gjort under studien vil ha konsekvenser for gyldigheten av undersøkelsen. Validitet trekker seg opp mot informantens utsagn, om utsagnene er sanne eller falske og rundt påliteligheten. Kort oppsummert går validitet ut på om det som ønskes målt faktisk blir målt.

Intervjuguiden ble sendt ut til intervjupersonene før intervjuene, dette kan både styrke og svekke validiteten og reliabiliteten. Fordelen ved å ikke sende ut spørsmålene er at svarene fra eiendomsutviklerne mest sannsynligvis vil bli mer intuitive. Svakheten ved å sende ut spørsmålene på forhånd, er at eiendomsutviklerne kan ha lest seg på opp på teori for å gi det «riktige svaret», og ikke basert svaret på egne erfaringer. Det forutsetter at ingen av de aktuelle informantene har forhåndsfabrikkert svarene sine.

Det kan være verdt å merke seg at samtalen får en helt annen karakter ved dybdeintervjuer enn hvis intervjuobjektet skulle besvart et spørreskjema. Mangelen på anonymitet og ikke minst nøytralitet innebar at jeg som intervjuer måtte sørge for en trygg atmosfære. Dette ble blant annet oppnådd ved at jeg opptrådte som en nøytral tredjepart, og ikke kommuniserte egne synspunkter og verdier under intervjuet. I tillegg valgte jeg å gjennomføre intervjuene på arbeidsplassen til intervjuobjektene, noe som gir de en tryggere atmosfære.

På bakgrunn av at jeg kun intervjuet fem eiendomsutviklere, er det verdt å stille spørsmål om utvalget er representativt. Det ville vært en fordel å intervju flere objekter for å sikre et utvalg som favner bredere. At det er få respondenter innebærer at oppgaven er basert på oppfatninger og erfaringer fra et begrenset antall eiendomsutviklere. Oppgaven vil likevel kunne fungere som en indikator på hvilke deler av prosessen som oppleves som forutsigbar og fleksibel, samt hvilke tiltak respondentene hevder vil føre til en større grad av forutsigbarhet og fleksibilitet.

En styrke ved intervjumetoden er at man har mulighet til å innhente subtil informasjon, som er informasjon man ikke finner i arkiv og dokumenter. Dette kan for eksempel være erfaringer, oppfattelse, kunnskap og refleksjoner som ikke egner seg i rapporter, men som kommer frem i trygge rammer og fysiske samtaler.

## 2.7 Personvern

Studien ble meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) i desember 2018, og godkjent i januar 2019. Opptakene ble lagret på min personlige pc, der man må ha personlig passord for å ha adgang. Det er kun jeg som kjenner til dette. For at intervjupersonene skulle forbli anonyme i oppgaven refereres til de som respondent 1 til 5.

Etter at oppgaven er levert, slettes opptak av eiendomsutviklerne og de transkriberte intervjuene.



## 3. TEORI

---

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere teorien og litteraturen som er knyttet opp mot problemstillingene oppgaven bygger på. Innledningsvis vil jeg gå kort innom plan- og bygningsloven, og deretter redegjøre for utbyggingsavtaler i Norge, hvor jeg ser nærmere på forutsigbarhet og fleksibilitet. Avslutningsvis vil jeg se på forutsigbarhet i tysk plan- og bygningslov, og fleksibilitet i planlegging i Storbritannia, Nederland og Valencia.

### 3.2 Plan- og bygningsloven

Den nye plan- og bygningsloven fra 2008 erstattet den gamle fra 1985. Loven er delt inn i seks deler: alminnelig del, plandel, gjennomføring, byggesaksdel, håndhevings- og gebyrregler og sluttbestemmelser. Gjennomføringsdelen er det som er relevant for denne oppgaven, da det er der kapittel 17 som omhandler utbyggingsavtaler befinner seg.

Utbygging av eiendom blir regulert gjennom plan- og bygningsloven. Loven gir premisser for hvordan plan- og byggesaker skal gjennomføres i Norge. Plan- og bygningslovens formålparagraf, § 1-1 setter overordnede retningslinjer for hvordan reguleringen skal forvaltes. «Loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjonen». I tillegg skal loven skape samordning av beslutningsmyndigheters oppgave, planleggingen og vedtak skal sikre åpenhet, **forutsigbarhet**, medvirkning, beskrive miljøkonsekvenser, samt ivareta prinsippet om universell utforming.

### 3.3 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler reguleres av kapittel 17 i plan- og bygningsloven av 2008. Bestemmelsene ble inntatt ved lov 27. mai 2005 nr. 30, og trådte i kraft 1. juli 2006. Bestemmelsene er videreført uendret i plan- og bygningsloven av 2008. Bakgrunnen for reglene var en kraftig utvikling av bruken av utbyggingsavtaler (Plathe & Jørgensen, 2009:1).

Plan- og bygningsloven § 17-1 definerer utbyggingsavtale som følgende:

*«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».*

Reglene setter begrensinger blant annet for hva kommunen kunne kreve at utbygger finansierte av offentlig infrastruktur. En utbyggingsavtale inngås mellom utbygger og kommunen når rekkefølgebestemmelser i arealplan krever opparbeidelse av offentlig infrastruktur som et vilkår for at et utbyggingsprosjekt kan igangsettes (Ness & Øyasæter, 2018:211).

Definisjonen i plan- og bygningsloven har hjulpet lovgiver å avgrense mot avtaler som i utgangspunktet ikke anses som utbyggingsavtaler. Hovedsakelig gjelder dette avtaler hvor kommunens ytelse ikke knyttes opp imot dens rolle som planmyndighet. Disse avtalene omfattes ikke av reguleringen, da bestemmelsenes hensyn ikke ivaretas.

Utbyggingsavtalene skal sikre at utbygging av et område foregår i henhold til kommunens intensjoner i utbyggingspolitikken, og sikre en helhetlig utvikling av områder med en tilhørende infrastruktur.

### 3.3.1 Motivet for å benytte utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler inngås mellom utbygger og kommune hovedsakelig når rekkefølgebestemmelser i arealplaner krever opparbeidelse av offentlig infrastruktur som vilkår for at et utbyggingsprosjekt kan igangsettes (Ness & Øyasæter, 2018). For eksempel kan rekkefølgebestemmelsen stille krav til at det skal være opparbeidet gang- og sykkelsti før byggeprosjektene kan påbegynnes. Rekkefølgekrav vil videre behandles i kapittel 3.5.

Hovedsakelig er det to grunner til at kommunen ønsker å benytte seg av utbyggingsavtaler i forbindelse med utbygging. Den første er at kommunen ønsker bidrag fra utbygger til å dekke infrastrukturen som ny bebyggelse påfører kommunen. Den andre er at kommunen ønsker å inngå en avtale som tydeliggjør forutsetningene mellom kommunen og utbygger. Dette sikrer at prosessen blir forutsigbar og tydelig. Kommunen bruker også utbyggingsavtaler som et virkemiddel for å gjennomføre kommunens utbyggingspolitikk, og for å sikre kvaliteten på utbyggingsprosjektene. Formålet og motivet for å benytte seg av utbyggingsavtaler vil variere fra kommune til kommune, og fra prosjekt til prosjekt. Det formålet som er vanligst ved

bruken av utbyggingsavtale i forbindelse med utbygging, er fordeling av kostnader, ansvarsfordeling og utbyggings-tempo (kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

### 3.3.2 Hvilke krav stilles til avtalens innhold

Hvilke rammer som det kan inngås avtale om reguleres av § 17-3. Hensikten med bestemmelsen er å hindre at kommunen misbruker sin myndighet, slik at det kan unngås at det oppstår urimelige utslag av utbyggingsavtaler. Her siktes det spesielt til avtaler med vilkår som legger et stort press på økonomien i et utbyggingsprosjekt.

I henhold til § 17-3 tredje ledd er det tre vilkår som må være oppfylt for at utbygger kan gi økonomiske bidrag til kommunen gjennom utbyggingsavtale;

- Infrastrukturtiltaket må være «nødvendig»
- Forpliktelsene må fremstå som «forholdsmessige» og «rimelige»

Til tross for disse begrensningene, så omhandler avtaleforhandlingene i praksis likevel hva utbyggingsprosjektet kan tåle av kostnader i forhold til fortjenestepotensialet og marginer (Ness & Øyasæter, 2018).

Det er tre sentrale momenter i hvorvidt nødvendighetsvilkåret er oppfylt for et anleggsbidrag eller en realytelse fra utbygger. Det må i henhold til lovforarbeidet (NOU 2003: 24) vurderes nærmere om tiltaket har saklig sammenheng med gjennomføringen av arealplanen, om det er påkrevd for gjennomføringen, og om tiltaket oppfyller et behov i området. Vurderingen skal primært baseres på eksisterende behov som foreligger på utbyggingstidspunktet (Ness & Øyasæter, 2018:217). Vilkåret om nødvendighet kan fort være oppfylt om kapasiteten på eksisterende infrastruktur er sprenget, eller om det ikke eksisterer nødvendig infrastruktur i utbyggingsområdet i det hele tatt.

Formålet om vilkåret til «forholdsmessighet» og «rimelighet» er å sikre og balansere utbyggingsavtaler (Ot.prp. nr.22 (2004-2005)). Vilkårene krever at bidraget står i rimelig forhold til utbyggingens omfang, karakter og de verdiene som skapes gjennom reguleringsplanen.

Sandens kommune innførte en finansieringsmodell hvor det var en kostnadsfordeling i sin kommuneplandel for sentrum. I rekkefølgebestemmelsene ble det fastsatt like kostnader for bolig- og næringsformål fordelt med faste priser per m<sup>2</sup> BRA for alle utbyggingsprosjektene

uavhengig av hvor i sentrumsområdet infrastrukturtiltakene skulle plasseres. Kostnadene skulle innbetales til et kommunalt fond og benyttes til å finansiere rekkefølgetiltakene (Ness & Øyasæter, 2018:176). Sivilombudsmannen konkluderte (sak 2015/1194) med at denne modellen er i strid med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, og bruk av denne modellen krever lovendring. Vilkåret om nødvendighet og forholdsmessighet var heller ikke oppfylt.

Norsk Eiendom (2017) har skapt forskjellige modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling. De første fire modellene er i tråd med gjeldende plan- og bygningslov, og er følgende:

- Planer med én tiltakshaver
- Feltutbygging med infrastrukturfond
- Transformasjon av by/tettsted
- Felles grunneierstyrt infrastruktur utbygging

I tillegg lagde Norsk Eiendom (2017) en modell som krever endring av plan- og bygningsloven. Dette er en «strøksprismodell» som er basert på Sandnes kommune sin sentrumsplan for tiltaket. I denne oppgaven er det «strøksprismodellen» som er mest relevant, og som jeg vil gå mer detaljert innom. Modellen fører til at kommunen i overordnet plan angir hvilke infrastrukturbidrag som er nødvendige for at det aktuelle området kan bygges ut. Det fastsettes et fast bidrag fra utbyggerne per m<sup>2</sup> for å finansiere den aktuelle infrastrukturen. Dette medfører for utbyggerne at en strøksprismodell blir å anse som en slags utbyggerkatt eller avgift. Strøksprismodellen egner seg godt til transformasjonsområder med mange grunneiere og oppstykket eiendomsstruktur. Modellen sikrer en helhetlig utvikling av området i tråd med overordnet plan og forholdsmessig lik fordeling av infrastrukturkostnader mellom utbyggerne.

Kommunen har som regel standardisert maler for utbyggingsavtaler, og kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet i 2006 en veiledende mal for utbyggingsavtaler. Det er mange ulike forhold som kan reguleres i en utbyggingsavtale. Derfor vil kommunens mal først og fremst fungere som en sjekklister, mens veilederen ser på hvilke problemstillinger som bør tas hensyn til. En utbyggingsavtale varierer mye og må alltid tilpasses det enkelte utbyggingsprosjektet. Ness og Øyasæter (2018:238) presenterer typiske sentrale temaer som reguleres i en utbyggingsavtale; *«presisering av forutsetninger, definisjoner av infrastrukturtiltak som omfattes, ansvars- og kostnadsfordeling, risikoplassering, forfallstidspunkt for anleggsbidrag, håndtering av merverdiavgift, fremdrift, overtakelse og*

*drift av anlegg, eiendomserverv m.m.»* I tillegg bør det komme tydelig frem hvem som skal bekoste og utføre tiltaket, og er som regel det temaet det forhandles mest om (Ness & Øyasæter, 2018).

I utbyggingsområder med mange grunneiere og utbyggere kan det være utfordrende for kommunen å opprettholde en rettferdig fordeling av kostnader knyttet til infrastruktur, og samtidig overholde de vilkårene i loven som omhandler beregning av den enkeltes bidrag i utbyggingsavtaler (Ness & Øyasæter, 2018). I et område hvor det er flere utbyggere i planområdet som har ulike tidsperspektiv for sine prosjekter kan det oppstå «gratispassasjerer». Slike situasjoner oppstår når en utbygger i et utbyggingsområde setter i gang med å forskuttere tiltakene alene, og den utbyggeren som er sist, får fordel ved at det er mindre å bidra med. Det å vente på at nødvendig offentlig infrastruktur blir etablert i et utbyggingsområde, kan være et bevist tiltak fra utbygger. Dette er en svakhet med lovverket.

### 3.4 Infrastruktur

I prinsippet omfatter begrepet «tiltak» alle former for infrastruktur. Infrastruktur er en betegnelse på den underliggende strukturen som trengs for å få samfunnet til å fungere mer eller mindre effektivt. Infrastruktur er et grunnvilkår for å få byggetillatelse til gjennomføring av utbyggingsprosjektet. Dette er for å sikre at byggetomten har tilstrekkelig infrastruktur slik plan- og bygningsloven krever. En tomt kan etter pbl. § 18-1 bare bebygges dersom den oppfyller kravene om tilstrekkelig vann, avløp og atkomstvei i pbl. §§ 27-1, 27-2 og 27-4 (Ness & Øyasæter, 2018). Disse kravene gjelder i enhver byggesak uavhengig av eventuelle rekkefølgekrav om etablering av infrastruktur i arealplaner og er å betrakte som en «grunnbyrde» for tomten (Ness & Øyasæter, 2018).

Det kan skilles mellom teknisk og sosial infrastruktur. Teknisk infrastruktur er typisk veier, vann- og avløp, rundkjøringer og lignende. Sosial infrastruktur kjennetegnes ved at tiltak skal tjene sosiale samfunnsinteresser, slik som skoler, sykehus, barnehager og lignende.

I en reguleringsplan for utbyggingsprosjekter kan det som omhandler rekkefølgekrav være stilt nærmere krav om i hvilke omfang og når ny infrastruktur skal være opparbeidet.

### 3.4.1 Sosial infrastruktur

Sosial infrastruktur er et sentralt tema i utbyggingsavtaler. Det finnes ikke noe absolutt forbud mot sosial infrastruktur i plan- og bygningsloven. For utbyggingsavtaler er det derimot en forskrift; *Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler*. Denne forskriften lyder som følger:

*«Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie».*

Dette innebærer at kommunen ikke kan avtale forhold som pålegger utbygger å bygge ut sosial infrastruktur for å få gjennomført ønsket utbyggingstiltak. Begrunnelsen for dette er at det er en lovpålagt oppgave som kommunene har.

Forskriften legger imidlertid ikke noen begrensninger på andre avtaler kommunen kan inngå. Kommunen og utbygger står dermed fritt til å bli enige om en utbygging av sosial infrastruktur, men da blir dette en OPS-avtale (offentlig privat samarbeid). En slik avtale vil ikke bli bundet opp mot utbyggingsavtalen, men vil inngå som en del av den (kommunal- og regionaldepartementet, 2006).

### 3.5 Rekkefølgekrav

Av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 kan det i reguleringsbestemmelser stilles krav om;

*«Særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester (..) er tilstrekkelig etablert.»*

Bestemmelsen er ment for å sikre at nødvendig offentlig teknisk eller sosial infrastruktur er etablert. Oppfyllelse av rekkefølgekrav om offentlig infrastruktur er i utgangspunktet kommunens ansvar. Dermed kan det ikke kreves at andre enn kommunen skal opparbeide eller bekoste kravet (Bjørkholt, 2016).

I pbl. § 12-7 første ledd fremgår det generelle vilkåret «i nødvendig utstrekning», og gjelder for alle rekkefølgekrav. Bestemmelsens formulering gir begrensninger til om hva det kan stilles

reguleringsbestemmelser om, ved at det må være «*nødvendig*» og «*tilstrekkelig*». Det må være en saklig sammenheng mellom rekkefølgebestemmelsen og den bruk som skal sikres gjennom planen. Tiltaket som pålegges må normalt være påkrevde som en følge av utbyggingen (Alsaker, 2014).

Rekkefølgekravene er bestemmelser om hvilke fellestiltak for et område som kreves å være på plass på de ulike stadiene i utbyggingsprosessen. Disse kravene knyttes gjerne til igangsettingstillatelse eller midlertidig brukstillatelse, eventuelt ferdigattest. For eksempel kan det være at en skole eller flerbrukshall skal være på plass før brukstillatelse, det kan kreves at det skal bygges en rundkjøring før igangsettingstillatelsen gis, og et grøntområde må opparbeides før man kan påbegynne med byggetrinn 2. (Bjørkholt, 2016). Dersom rekkefølgekravet ikke er oppfylt når utbygger søker om rammetillatelse for sitt prosjekt, kan dette gi grunnlag for at kommune avslår søknaden. Derfor er innholdet og omfanget av rekkefølgebestemmelser i planen og hvordan de skal gjennomføres, et sentralt tema for utbyggingsavtaleforhandlingene (Ness & Øyasæter, 2018).

Kravet er som oftest at gjeldende rekkefølgekrav er gjennomført, men det kan også være knyttet til at rekkefølgekravet er «*sikret*». I begrepet ligger det at forutsetningene for å oppfylle rekkefølgekravet er tilstede, og om rekkefølgekravet er fullfinansiert (Bjørkholt, 2016).

For at en privat part kan pålegges et tiltak i en utbyggingsavtale, må det først være etablert som et rekkefølgekrav. At noe er nedfelt som et rekkefølgekrav medfører ikke at den private part kan pålegges å dekke dette gjennom en utbyggingsavtale (Bjørkholt, 2016). Ved utarbeidelse av reguleringsplan må utbygger passe på at kommunen ikke går for langt i å stille rekkefølgekrav, som strengt tatt ikke utløses av selve utbyggingsprosjektet. Utbyggere må ta hensyn til sitt eget utbyggingsprosjekt, og kreve at omfanget av infrastruktur ikke er for stort. Det kan være avgjørende for økonomien i utbyggingsprosjekter at rekkefølgekrav ikke må innfris på et for tidlig tidspunkt. For høye kostnader før økonomiske gevinster knyttet til salg og leie kan gjøre det umulig å gjennomføre utbyggingsprosjektet. I vurdering av hva som er nødvendig rekkefølgetiltak for gjennomføring av planen må det påvises tilstrekkelige saklige grunner, noe som kan bli vurdert ulikt fra utbygger og kommune, og dermed lett bli et diskusjonstema i plansaker (Ness & Øyasæter, 2018:175).

### 3.6 VPOR – Veiledende plan for det offentlig rom

En veiledende plan for det offentlig rom (VPOR) er en politisk forankret plan som styrer utviklingen av et større område med flere grunneiere og reguleringsplaner (Plan- og bygningsetaten, 2018). I Oslo kommune har planmyndighetene utarbeidet VPOR, og det har funksjon som kommunens egne uformelle plan. Tiltak som er beskrevet i VPOR anses av planmyndighetene i Oslo som nødvendige for å oppnå et helhetlig perspektiv i utviklingen og likebehandlingen mellom partene. Bidrag fra private utbyggere og ansvar for tiltakene i henhold til den veiledende planen, fastsettes i en utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger (Plan- og bygningsetaten, 2018).

### 3.7 Behandling av moms i Oslo kommune

En momsavtale benyttes for å oppfylle et rekkefølgekrav eller opparbeidelseskrav. I forbindelse med utbyggingsprosjekter pålegges utbyggere å opparbeide og bekoste offentlig infrastruktur, som etter ferdigstillelse skal overføres vederlagsfritt til kommunen (Gjertsen & Øveraasen, 2016).

I mars 2018 vedtok Oslo kommune en endring om utbyggingsavtaler og merverdiavgift. *«Vedtaket innebærer at Oslo kommune vil sette som vilkår i utbyggingsavtaler hvor utbygger skal etablere offentlig infrastruktur, at kommunen også skal overta utbyggers justeringsrett for merverdiavgift uten at utbygger får noen kompensasjon for dette»* (Fagerhaug & Vislie, 2018). Gjertsen & Øveraasen (2018) uttaler at *«mange kommuner er villige til å gjøre det de kan for å bidra til å redusere kostnadsnivået for nye boliger. Oslo kommune gjør det stikk motsatte. Det ikke er klart hva som er årsaken til at Oslo kommune har valgt å ikke benytte seg de muligheter som merverdiavgifts- og kompensasjonsregelverket åpner for.»*

Ifølge Fagerhaug og Vislie (2018) vil den nye praksisen åpne opp for to forskjellige utfall. I større områdeutbygginger vil det ikke medføre store endringer dersom utbyggerne ivaretar sine rettigheter i samsvar med vedtaket. Det innebærer at merverdiavgiften ikke blir en ekstrakostnad for utbyggere som skal bidra økonomisk. I disse tilfeller skal kommunens merverdikompensasjon ivaretas ved beregning av de kostnadene som skal fordeles mellom utbygger og kommunen. For eksempel vil den nye praksisen ikke ha stor betydning i transformasjonsområder.



Konsekvensen er mer tydelig i de andre situasjonene. For eksempel dersom en utbygger blir pålagt å bygge en rundkjøring og en sykkelsti i forbindelse med utbygging av et prosjekt. I disse tilfellene mottar kommunen to goder (Fagerhaug & Vislie, 2018). De får overført infrastruktur vederlagsfritt fra utbygger, og de får i tillegg merverdiavgiftskompensasjon for de kostnadene som utbygger har betalt. Dette medfører at kompensasjon for utgifter de ikke har påtatt seg, mens utbyggerne som har påkostet seg utgiftene ikke får noe tilbake.

Dette fører til at kommunens vedtak vil få to veldig forskjellige utsalg i ulike typer utbyggingstyper. Det som er avgjørende vil være om tiltakene er basert på en samlet beregning av kostnader som fordeles på flere utbyggere eller om det er utbygger som skal utføre og bekoste alle tiltakene (Fagerhaug & Vislie, 2018).

### 3.8 Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler

Målet om økt forutsigbarhet fremgår i plan- og bygningslovens formålsparagraf, hvor det er gjengitt følgende;

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

Forutsigbarhet har vært et viktig tema helt siden prosessen startet med en ny plan- og bygningslov. Flere av utredningene knyttet til lovendringene i plan- og bygningsloven gir uttrykk for et ønske og mål om økt forutsigbarhet knyttet til utbyggingsavtaler. Planutvalget antok i sin første delutredning (NOU, 2001:7) at et regelstyrt rammeverk på avtaler kan bidra til økt forutsigbarhet i saksbehandlingen. Både for de som er parter i avtalen, og for å sikre at kommunens rettigheter og plikter etter plan- og bygningsloven ikke berøres. Under høringen av Planutvalgets første delinnstilling ble det uttrykt støtte fra de mest berørte departementene (Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet), fylkesmannen, Statens bygningstekniske etat og Husbanken, og fra noen av de større entreprenører og eiendomsutviklerne. Det var en generell positiv holdning fra kommunene, selv om enkelte kommuner uttrykte en viss skepsis.

Bygningslovsutvalget gjenopptok dette i sin første delutredning av loven, og mente det var et klart behov for «lovregulering av utbyggingsavtaler i en eller annen form» (NOU, 2003:24). Fokuset på forutsigbarhet ble tatt med videre i lovforslaget (ot.prp. nr. 22 (2004-2005)), hvor

Kommunal- og regionaldepartementet utdypet begrunnelsen for bruk av utbyggingsavtaler; «å hindre en kostandsovervelting på boligkjøpere, og sikre forutsigbarhet for utbyggere og kommunene».

Bakgrunnen for at det er ønskelig med økt forutsigbarhet er blant annet for å prøve å forhindre myndighetsmisbruk fra kommunens side (ot.prp. nr. 22 (2004-2005)). Tidligere har kommunen hatt mulighet til å øke sine krav underveis i prosessen, samt at det har vært usikkerhet om hva som vil bli krevd i utbyggingsavtalen. I tillegg anses det som et behov for at størrelsen på bidraget blir gjort kjent tidlig i prosessen.

Det er klart store fordeler ved klarere føringer fra kommunens side. Først og fremst ved at utbygger tidlig i prosessen får vite hva som kan forventes ved inngåelse av en utbyggingsavtale. Dette i form av omfang av kostnader og kvalitetsforbedring prosjektet tilføres, noe som vil gi en god risikovurdering i prosjektet. For utbygger kan denne oversikten ha stor betydning før ervervelse av tomteareal.

Før utbygger kjøper en tomt utregnes det kalkyler for hvor mye prosjektet vil koste, inklusivt bidrag til infrastruktur. Dersom dette bidraget er mye større enn utbygger forventer og har medregnet, kan det medføre at fortjenesten reduseres, at realisering av prosjektet må utsetter eller at boligprisene økes (ot.prp. nr. 22 (2004-2005)). Derfor er det viktig å avklare disse forholdene på et tidlig tidspunkt, og vil medføre at utbygger får bedre oversikt og deretter mindre risiko. Som et resultat vil det kunne bidra til at boligprisene stiger underveis i prosjektet, eller at utbyggers fortjenestemargin reduseres i for stor grad.

Da Kommunal- og regionaldepartementet la frem lovforslaget til ny plan- og bygningslov var det med hensikt om å øke forutsigbarheten for utbygger. Der var prioritet å gi utbygger mulighet til å forutse når forhandlinger om utbyggingsavtale ville være aktuelt i spesifikke områder av kommune. Ved å gi et signal om omfang, vil det bidra til å gi utbygger realistiske kostnadsvurdering i forbindelse med tomtekjøp og prosjektering.

Målet om økt forutsigbarhet er i dag forankret i plan- og bygningsloven § 17-2;

*«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».*

Det fremgår av pbl. § 17-2 første ledd at det forutsettes ved bruk av utbyggingsavtaler at det foreligger et kommunevedtak som opplyser om slik praksis, et såkalt forutsigbarhetsvedtak. Formålet med bestemmelsen er å sikre at kommunens forutsetninger for å tillate utbyggingen kommer frem i et tidlig stadium. Prinsippet er forankret i Oslo kommunes kommuneplan, og inneholder fire punkter; (1) geografisk avgrensning, (2) avgrensning etter type tiltak, (3) boligpolitiske forhold, og (4) kostnadsfordeling. Hovedprinsipp til kostnadsfordelingen er at utbygger skal finansiere eller bygge nødvendig teknisk og blå/grå/grønn infrastruktur, jf pbl. § 17-3 (Oslo kommune, 2015).

Begrepet «*forutsetning for utbygging*» kan mistolkes, og det må imidlertid påpekes at kommunen ikke har mulighet til å kreve en utbyggingsavtale med en utbygger. Dette medfører at «*det ikke kan vedtas bestemmelser i plan med krav om utbyggingsavtale, og en søknad om byggetillatelse ikke kan avslås på grunnlag av at utbyggingsavtalen ikke er inngått*» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2010:2). Utbyggingsavtaler regnes som frivillige avtaler, og er i grenseland mellom det privatrettslige og det offentligrettslige. Selv med denne lovbestemmelsen, kan opplevelsen av forutsigbarhet være mindre tilstede enn ønsket. Det er ingen klare rammer knyttet til forutsigbarhetsvedtaket, noe som medfører at kommunen i praksis står fritt til å utforme vedtaket så presis eller upresis de vil. Dette gir rom for fallgruver (Kommunal- og regionaldepartementet, 2010).

I 2009 ble Asplan Viak engasjert av kommunal- og regionaldepartementet til å gjennomføre en undersøkelse hvor de evaluerte lov, forskrift (forbud mot sosial infrastruktur) og veileder om utbyggingsavtaler. I undersøkelsen deltok 18 kommuner og 25 utbyggere. Rapportens hensikt var blant annet å se om den nye lovendringen hadde lyktes med målet om mer balanserte avtaler som ga større forutsigbarhet (Plathe & Jørgensen, 2009).

Undersøkelsen viser at forutsigbarhetsvedtaket ikke etterlever intensjonen om økt forutsigbarhet for utbygger. Vedtaket etter utbyggers syn gir svært lite, eller ingen nyttig informasjon. Begrunnelsen er blant annet at vedtaket ikke har betydning i praksis, og endret avtalesituasjonen eller innholdet i avtalen. Kommunen har på sin side delt oppfatning om vedtaket har gitt utbyggere større forutsigbarhet, (derav flertallet sa nei) men oppfatter vedtaket som viktig da det forenkler deres forhandlingsposisjon. Undersøkelsen viser at «*utbyggingsavtaler i de fleste situasjoner ikke kan betraktes som en forhandling mellom to*

*likeverdige parter, men som en forhandling der en part (kommunen) setter klare forutsetninger den andre parten ser seg nødt til å godta»* (Plathe & Jørgensen, 2009:16). Den store utfordringen Asplan Viak påpeker knyttet til forutsigbarhetsvedtaket, er for kommunen å utforme et vedtak som en generelt nok til å kunne brukes i hele kommune, men spesifikt nok til å gi den forutsigbarheten utbygger ønsker (Plathe & Jørgensen, 2009:17).

### 3.8.1 Forutsigbarhet i tysk plan- og bygningslov

Dette kapittelet tar utgangspunkt i artikkelen til Holth om prosjektplanlegging etter tysk modell (Holth, 2017). Artikkelen ser på forutsigbarhet i den tyske plan- og bygningsloven. Temaet er de rettslige rammene for utbyggingsavtaler som inngås mellom kommuner og utbyggere.

Tyskland har to typer utbyggingsavtaler. Den ene fungerer som en planprosess som er lik den norske modellen, mens den andre som en forhandlingsprosess, hvor utbyggingsavtalen er den mest sentrale. Bestemmelsene bygger på plan- og bygningsloven fra 1990, og åpner opp for et nært samarbeid mellom planmyndighet og utbygger. Ifølge Holth (2017) kan prosjektplanleggingen benytte et «fast track» system som kan dele opp prosjektplanlegging etter BauGB § (den tyske plan- og bygningsloven) som følgende:

1. Presentasjon av en prosjektplan fra utbygger
2. Planmessig og politiske avklaringer
3. Utarbeidelse av utbyggingsavtale
4. Utarbeidelse av reguleringsplan
5. Gjennomføring

Hensikten er at det gir anledning til en parallell behandling av reguleringsplan, utbyggingsavtale og byggesak. Byggesak vil naturlig alltid komme litt bak plan, men utbyggingsavtalen må være så konkret med hensyn til hva man skal bygge og så det vil i realiteter ofte ikke være noe problem (Holth, 2017). Hovedpoenget er at det blir en integrert prosess, som vil spare tid.

Artikkelen tar blant annet opp muligheten for å gjøre endringer i den norske plan- og bygningsloven, for å sikre effektiv og forutsigbar gjennomføring. Her vil det være fokus på om det vil være mulig å innføre regler om prosjektplanlegging i den norske plan- og bygningsloven. Reglene om prosjektplanlegging fra Tyskland har en god balanse mellom

effektivitet, forutsigbarhet og politisk styring. Det kan derfor være grunn til nettopp å undersøke nærmere om vi kan hente noe i tysk rett.

Artikkelen trekker frem fem punkter over hva som kan hentes fra tysk plan- og bygningslov, som vil sikre den norske plan og bygningsloven mer effektiv og forutsigbar gjennomføring av ønskede planer (Holth, 2017):

1. Fjerning av forbudet mot å innta krav om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
2. Vurdere muligheten for at det etter et «prosjektplanleggingsspor» kan gis reguleringsbestemmelser av individuell og privatrettslig karakter.
3. Vurdere krav om fremforhandlet utbyggingsavtale før reguleringsplan vedtas.
4. Vurdere lovpålagt krav om frist for gjennomføring av prosjekt hvor «prosjektplanleggingssporet» er fulgt.
5. Vurdere hvilke sanksjoner som skal kunne brukes ved manglende gjennomføring innen den mellom partene fastsatte frist.

Flere av disse endringene er tilsynelatende omfattende, og strider mot erstatningsretten, avtaleretten, entrepriseretten, skatteretten mv.

### 3.9 Fleksibilitet i utbyggingsavtaler

På 1960-tallet ble fleksibilitet i planleggingen ofte sett på som en negativ funksjon (Gielen & Tasan-Kok, 2010), mens i dag oppfattes fleksibilitet av planleggere som en positiv ressurs for å blant annet takle utfordringer knyttet til økt kompleksitet, politikk og mangfold i byer. Det er nyttig med en fleksibel planlegging, men implementeringen bør heller ikke være for fleksibel. Dette kan medføre til at offentlig sektor mister kontrollen, og den private sektoren får for stor innflytelse i byutvikling.

Utbyggingsavtaler er stor grad en sikkerhet for å beskytte offentlig interesse, samtidig som de er fleksible nok til å sikre at behovene til den faktiske utviklingen oppfylles. Et viktig aspekt med fleksibilitet er sikkerhetsnivået for fremtidig utviklingsmulighet før forhandling mellom utviklere og kommunen (Gielen & Tasan-Kok, 2010).

Utbyggingsavtaler har i mange år vært et viktig og effektivt virkemiddel for gjennomføring av arealplaner. Avtalene har hatt sin styrke i fleksibilitet og effektivitet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006:2).

I planutvalgets første utredning (NOU 2001:7) uttales det at det er nødvendig med et fleksibelt planleggingsverktøy. Den må være målrettet og relevant til de utfordringer og oppgaver samfunnet står ovenfor til enhver tid. I tillegg stilles det et behov for fleksibilitet på bakgrunn av at det ofte er mange forskjellige interesser som knytter seg til samme sak, en samfunnsoppgave eller et geografisk område. Dette innebærer et behov for fleksibilitet mellom at plansystemet ikke er for stivt til at det blir mulig å gjennomføre løsninger som anses som best ut fra lokale vurderinger og behov.

I bygningslovsutvalget første delutredning (NOU, 2003:24) følges det opp med at fordelene ved å benytte utbyggingsavtale særlig ligger i mulighetene for å oppnå effektivitet og fleksibilitet.

Det fremgår av lovforslaget (ot.prp.nr 22. (2004-2005)) at hovedforskjellen mellom forslaget til Bygningslovsutvalget og Planutvalget er at *«Bygningslovsutvalget forslag legger opp til større fleksibilitet i forhold til ulike situasjoner og endrede behov i fremtiden. Intensjonen er å forhindre at gode avtaler blir stoppet, samtidig som reglene må inneholde tilstrekkelige begrensninger til å hindre urimelige kostnadsoverføring på utbygger/boligkjøpere.»* (ot.prp.nr 22. (2004-2005)). Kritikken har omhandler at det åpner for skjønnsmessige vurderinger av når avtalen kan inngås og hva de kan inneholde, og at det er kommunen selv som skal fastlegge innholdet i disse skjønnsmessige kriteriene.

### 3.9.1 Fleksibilitet i Storbritannia, Spania og Nederland

Artikkelen til Gielen og Tasan-Kok (2010) omhandler fleksibilitet i planlegging og konsekvensene av bidrag til infrastrukturtiltak i Storbritannia, Spania og Nederland. Artikkelen tar opp hvor fleksibel et planleggningssystem bør være, og hvor grensen mellom sikkerhet og fleksibilitet bør trekkes.

Artikkelen ser på forskjellen mellom fleksibilitet og sikkerhet. Fleksibilitet blir definert (Gielen & Tasan-Kok 2010) som rom for endringer, og muligheten for forandringer under planleggingsprosessen. Planene skal gi en viss grad av sikkerhet for å beskytte de offentliges interesser, samtidig som de er fleksible nok til å sikre at behovene til den faktiske utviklingen

oppfylles. Sikkerhet er avhengig av lovbestemte regler for arealbruk og veiledende reguleringsplaner, og om de trer i kraft før eller etter forhandling.

Det kan skilles mellom *planstyrte* (Eng: «*plan-led*») og *utviklingsstyrte* (Eng: «*development-led*») systemer, også kjent som de *kontinentale* og *britiske* systemene. I det planstyrte systemet (det nederlandske planleggingssystemet) er reguleringsplan juridisk bindende før utbyggere finner ut om deres planforslag er i samsvar med utviklingsbetingelsene. Dette medfører til at bindende reguleringsplaner godkjennes i tidligere stadier, noe som gir stor sikkerhet for fremtidig utviklingsmuligheter. I utviklingsstyrte systemer (det britiske planleggingssystemet) er det veiledende reguleringsplaner for planlegging i de tidligere stadier, og bindende arealplaner skal godkjennes etter at forhandlingene er avsluttet i en utbyggingsavtale. Dette innebærer at planstyrte systemer teoretisk sett skal gi mer sikkerhet, mens utviklingsstyrte systemer gir mer fleksibilitet.

Bidraget fra eiendomsutviklere betraktes som et av de viktigste drivkreftene i offentlig infrastruktur. I byutvikling skjer bidraget fra utbyggere som oftest i sammenheng med en avtale mellom kommuner og etater, grunneiere og utviklere. Utbygger kan enten bidra ved å implementere denne infrastrukturen direkte, eller ved å betale det offentlige til å gjøre det. Om det er utbygger eller kommunen som bygger den offentlige infrastrukturen er ikke relevant. Det som er relevant er hvem som faktisk tjener på det, og hvem som betaler.

Det kan skilles mellom to forskjellige typer sikkerhet; sikkerhet om fremtidige byggemuligheter, og sikkerhet i utbyggers bidrag til infrastruktur.

Ved sikkerhet i form av at utbyggere vet om deres fremtidige byggemuligheter, skapes denne i tidlige stadier både i Storbritannia, Nederland og Spania. I Spania (Valencia) skjer dette ved godkjenning av juridisk bindende arealplaner. Mens i England og Nederland godkjenning av veiledende, ikke juridisk bindende planer, noe som gir sikkerhet. Funnene i alle tre landene tyder på at mer sikkerhet på forhånd kan føre til mindre bidrag til infrastruktur fra utbyggere. Dette tyder på at når kommunen skaper sikkerhet tidlig i prosessen, gir de bort sin «fordel» som å være den eneste parten som har rett til å bestemme når og hva som skal bygges.

Forskjellene er større når vi ser på sikkerheten om hva grunneiere må bidra til offentlig infrastruktur. I tidlige stadier i Valencia er det stor sikkerhet om fremtidige bidrag gjennom;

(1) lovmessige minimumsstandarder, (2) lokalpolitikk og (3) godkjenning av juridisk bindende arealplaner. Denne sikkerheten ser ut til å gi økte bidrag til infrastrukturtiltak. I de senere år har engelske kommuner i stadig større grad skapt sikkerhet ved godkjenning av; (1) steds spesifikke veiledende planer som fastlegger bidragene til den aktuelle utbyggingen, og (2) ikke-steds spesifikke planer for generelle bidrag til infrastruktur, som gir lignende bidrag for hele kommunen. I Nederland er det liten sikkerhet, og det som er av sikkerhet, er bygd opp gjennom juridisk bindende eller veiledende planer. Bare i noen tilfeller er fremtidige bidrag til infrastrukturtiltak klar før forhandling. Denne usikkerheten synes å ha en negativ innvirkning på bidraget utbyggere gir til infrastrukturtiltak.

Ved sammenligning av de tre landene ser det ut til å være en sammenheng mellom sikkerhet i bidrag (høyere i Valencia og England enn i Nederland) og bidrag til infrastrukturtiltak (høyere i Valencia og England enn i Nederland). Dette blir illustrert i figur 1. Studien antyder at fleksibilitet i arealplaner om fremtidige bidrag gir kommunale myndigheter større spillerom for å forhandle fram høyere økonomiske bidrag, og rimelig grad av forutsigbarhet om fremtidige økonomisk bidrag vil gi økt vilje til å yte større bidrag.

	<b>England</b>	<b>Valencia</b>	<b>Nederland</b>
<b>Infrastrukturkostnader *</b> <small>* relatert til eget utbyggingsprosjekt</small>	Stort sett, eller fullt betalt av utbyggere.	Stort sett, eller fullt betalt av utbyggere.	Store tilskudd fra det offentlig.
<b>Bidrag til sosial bolig</b>	Betalt i stor grad, eller nesten fullt ut av utbyggere.	Betalt i stor grad, eller nesten fullt ut av utbyggere.	Betalt nesten kun av kommuner og boligforeninger.
<b>Offentlig infrastruktur</b>	Utbygger bidrar betydelig, enten i form av penger eller eiendom.	Utbygger bidrar betydelig, enten i form av penger eller eiendom.	Disse bidragene er svært sjeldent.
<b>Verdiopptak *</b> <small>* det kommunen tjener av den økte verdien som følger av økte arealer og eiendomsverdier som kommer fra investeringen av infrastrukturtiltakene</small>	Dette skjer ikke offisielt, men på grunn av den brede definisjonen av utviklernes bidrag til offentlig infrastruktur kan man konkludere med det motsatte.	Det offentlige får en betydelig andel av det økonomiske verdiopptaket, selv om de ikke eier eiendommen.	Dette skjer bare hvis kommunen eier eiendommen og/eller investerer og deler risiko i operasjonen.

*Figur 1: Oversikt over hvem som betaler for infrastrukturen i Storbritannia, Valencia og Nederland*



## 4. EMPIRI OG DRØFTING

---

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere oppgavens empiri. Empirien har som hensikt å besvare de aktuelle problemstillingene. I de tilfeller det faller seg naturlig vil jeg bruke begrepene eiendomsutvikler, utbygger og respondent om hverandre.

Under intervjuene svarte nesten alle respondentene på de 23 spørsmålene, med unntak av noen spørsmål knyttet til delproblemstilling 2 om fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Noen av spørsmålene er mer relevant enn andre for å svare på problemstillingene.

Kapitlet er delt inn i tre deler, som tar utgangspunkt i intervjuguiden. Første del tar for seg delproblemstilling 1, andre del tar for seg delproblemstilling 2, og den siste delen tar for seg generelt om utbyggingsavtaler. Jeg vil i første omgang redegjøre for svarene intervjuobjektene ga, for deretter å drøfte svarene. Hovedproblemstillingen vil drøftes i kapittel fem av oppgaven.

Det er fem forskjellige eiendomsutviklere som har deltatt i intervjuene, og vil presenteres som respondent 1 til 5.

### 4.2 DEL 1: Delproblemstilling 1 - Forutsigbarhet

---

#### 4.2.1 Innledning

Delproblemstilling 1: Hvordan opplever eiendomsutviklere forutsigbarhet i utbyggingsavtalen?

Denne delen tar sikte på å besvare delproblemstilling 1, og tar utgangspunkt i del 1 av intervjuguiden. Her vil jeg undersøke hvordan intervjuobjektene opplever forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Dette ved å se på opplevd forutsigbarhet, svakheter, styrker, når det er

behov for forutsigbarhet, utfordringer knyttet til forutsigbarhet og hvorfor forutsigbarhet er en viktig egenskap i utbyggingsavtaler. Jeg vil også se på om utbyggerne har noe de mener kan endres eller forbedres når det kommer til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler.

#### 4.2.2 Hvordan vil du definere begrepet forutsigbarhet i utbyggingsavtaler?

«Først og fremst forbinder jeg begrepet med nivået på **kostnader** knyttet til utbyggingsavtaler.» – Respondent 1

---

«For oss er utbyggingsavtale en **kostnad**. Det spiller ikke så stor rolle om hva bidraget går til. Hele poenget er at vi i våre kalkyler må regne med en kostnad på utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser, eller andre bidrag til kommunen. Det som er viktig for oss utbyggere er at beløpet vi skal bidra med ikke forandrer seg så mye fra ett område til et annet. Forutsigbarheten går ikke nødvendigvis på hvilket bidrag vi blir bedt om å bidra til, men hvilket kronebeløp det kommer til å koste oss.» - Respondent 2

---

«Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler går mye på **kostnadsnivået**. Hvor mye vi kan forvente å bidra med i kostnader, slik at vi vet sånn cirka hva vi blir møtt med når vi skal bygge ut et område.» - Respondent 3

---

«Forutsigbarhet henger sammen med **økonomi** og fremdrift. En utbyggingsavtale kan være utfordring for oss som eiendomsbesitter og utbyggere. Begrepet forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, er at vi skal kunne vite tid, varighet og hvilke kostnader en utbyggingsavtale medfører for oss.» - Respondent 4

---

«Definisjonen om fleksibilitet handler om **økonomien** i hva rekkefølgekravet innebærer» - Respondent 5

Bakgrunnen for å stille dette spørsmålet er å se om min definisjon av forutsigbarhet i utbyggingsavtaler er likt respondentene sitt, samt om respondentene har samme oppfatning seg imellom. Det er en rekke forhold eiendomsutvikler må ta hensyn til, deriblant aktører med ulike og delvis motstridende interesser. Dette medfører at det er viktig med forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, for å gi partene en lettere gjennomføring av avtalen.

Alle respondentene knytter begrepet «forutsigbarhet i utbyggingsavtaler» mot økonomi og kostnader. Dette innebærer at eiendomsutviklere har mulighet til å forutse fremover i tid hva de vil møte av økonomiske bidrag, og varighet. I studien til Gielen og Tazan-kok (2010) fremgår det to former for sikkerhet. Sikkerhet i fremtidige byggemuligheter, og fremtidige økonomiske bidrag. Empirien tyder på at eiendomsutviklere i Oslo kommune får større forutsigbarhet i utbyggingsavtaler ved å vite det fremtidige økonomiske bidraget.

I kapittel 1.5.2 fremgår min definisjon av begrepet forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, hvor jeg definerte det som «*muligheten til å se for seg hva som vil skje videre i prosessen*». Dette stemmer til dels overens med respondentenes definisjoner, hvor de ønsker å se hva som kan skje videre i prosessen med tanke på kostnader og varighet.

Respondent 2 trekker frem at det er viktig med forutsigbarhet for at man skal ha mulighet for å se om prosjektet er realiserbart. Utbyggere setter opp kalkyler for å få et cirka estimat på om prosjektet er lønnsomt eller ikke, som vil gi de grunnlag til om de skal satse på utbyggingsprosjektet. Dersom det ikke er forutsigbarhet når de setter opp disse kalkylene, vil det ha mye å si for økonomien i utbyggingsprosjektet, og det kan i verste fall medføre til at prosjektet går i underskudd og blir hensiktsløs å realisere.

#### **4.2.3 Opplevs utbyggingsavtaler som forutsigbare?**

«Både ja og nei. *Utbyggingsavtaler er forutsigbart i den grad at du vet at de kommer i visse områder. Så kan ikke si at de er uforutsigbare heller.*» - Respondent 1

«Utbyggingsavtaler oppleves delvis som forutsigbare. I Oslo kommune er utbyggingsavtalene relativt forutsigbare. Det har etablert seg noen områder og avhengig av hvor man befinner seg i området, så får man et visst beløp som utbygger må bidra med i kroner og øre. Av og til så dukker det opp noe som vi stusser over, og det kan bli litt endringer. Fornebubanen er et godt eksempel på dette, for her er det mye som skal finansieres, og det er et bevegelig mål. Man vet ikke helt hvor mye det kommer til å koste, og hvor mange kvm man har. Derfor knytter det seg en del usikkerhet mot utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav på områder som ligger i nærheten av Fornebubanen, med tanke på hvilket bidrag man skal komme med. Ellers opplever jeg det relativt forutsigbart i Oslo. Det er mer varierende i kommunene rundt. Vi legger oss på et visst kronebeløp, og det skal mye til at det blir fire ganger så mye som vi tror, eller ingenting. Vi opplever derfor en viss forutsigbarhet innenfor den prosentsatsen innenfor det beløpet vi tror på.» - Respondent 2

---

«Ja og nei. Vi opplever at utbyggingsavtaler er mer forutsigbare på østkanten av Oslo, enn ved vestkanten.» - Respondent 3

---

«Jeg opplever at vi vet at det skal inngås utbyggingsavtale, men det totale beløp som skal dekkes inn og tid er fortsatt ganske uklart. Hvilket tall vi som utbyggere skal forholde oss til, henger også sammen med at kommunen har gjort beregninger for hva deres totalinvestering er, også er det delt på tenkt areal/antall tomter». - Respondent 4

---

«I utgangspunktet så oppleves ikke utbyggingsavtaler som forutsigbare. Det er kanskje det som er den største kritikken til utbyggingsavtaler. Det er en del rekkefølgekrav i utbyggingsavtalen, så det er vanskelig å si i seg selv at utbyggingsavtaler ikke er forutsigbare. For det som ikke er forutsigbart, er hvilket krav som kommer fra de forskjellige etatene, spesielt bymiljøetaten. Det at alle etatene skal være selvstendige og komme med forskjellige krav, gjør at man får en mindre forutsigbarhet. Man får en viss forutsigbarhet gjennom rekkefølgekravet, men rekkefølgekravene sier ikke så mye om hvem som skal gjennomføre det eller om kostnadene. Man vet jo cirka hvordan det er når man får et rekkefølgekrav, om det er utbygger eller kommunen som har tenkt å

*bekoste eller bygge infrastrukturen. Rekkefølgekravene sier heller ikke noe om kostnader eller når det må være på plass. Ofte betaler bare utbygger en sum, også vet man ikke helt hva som skjer»*

*«I ytre by er det ofte litt mer forutsigbart dersom det er store transformasjonsområder, for da vet man at det kommer mye bidrag til infrastruktur. Her er det ofte mange prosjekter på gang, som gjør at man kan se hvilke krav til tiltak de har fått. Noe som gir mer forutsigbarhet. I indre by det litt mer tilfeldig, for der virker det som kommunen snur seg rundt og tenker «hva trenger man her?». Dette medfører en mindre forutsigbarhet, for det er vanskeligere å vite hva man kan påregne seg av kostnader knyttet til utbyggingsavtalen.» - Respondent 5*

Dette spørsmålet er vesentlig og direkte knyttet til delproblemstilling 1 og hovedproblemstillingen, og er derfor en viktig del av oppgaven. Empirien viser at eiendomsutviklerne opplever forutsigbarhet ved at de vet at de kommer til å møte et krav om utbyggingsavtale. Men ikke forutsigbarhet med hensyn til innholdet og kostnadene i avtalene.

Respondentenes opplevelse av forutsigbarhet knyttes til om det oppstår behov for noen prosesser som de ikke har kontroll på. Det fremgår i kapittel 3.8 at det skal være en viss grad av forutsigbarhet for å forhindre myndighetsmisbruk fra kommunens side. Oslo kommune sitt forutsigbarhetsvedtak er forankret i kommuneplanen, og skal bidra til å øke forutsigbarheten for utbygger. Om dette fungerer, er noe usikkert ut ifra empirien. I Asplan Viak (Plathe & Jørgensen, 2009) sin undersøkelse oppgir samtlige av utbyggere at forutsigbarhetsvedtaket i svært liten grad eller slett ikke har gitt utbyggere nyttig informasjon. Forutsigbarhetsvedtaket synes ikke å ha gitt den forutsigbarheten for utbygger som lovgiver intenderte.

Respondent 3 trekker frem at det kan være ulik opplevelse av forutsigbarhet innad i Oslo kommune, og mener det er en sammenheng mellom øst- og vestkanten. Respondent 5 mener det heller dreier seg om det er indre- eller ytre by.

Videre opplever respondent 2 at kommunene rundt Oslo kommune er mindre forutsigbare. Disse kommunene er ifølge respondenten ikke alltid like gode på å planlegge hva de egentlig vil bruke pengene til, og hva de kan hente ut fra utbyggingsavtaler og

rekkefølgebestemmelser. Dette har respondent 1 en helt annen oppfatning av, og mener at kommuner rundt har en større grad av forutsigbarhet enn Oslo kommune. Respondent 1 trekker frem at det er mye mer klarhet i hva man kan forvente seg av bidrag til infrastruktur utenfor Oslo. Årsaken til differansen i respondentenes opplevelse av forutsigbarhet, kan være at respondent 1 hovedsakelig refererer til Drammen kommune, og respondent 2 har mer erfaring fra Akershus kommune. Empirien bekrefter at det er stor variasjon i opplevelsen av utbyggingsavtaler, mye på grunn av at utbyggingsavtaler varierer fra kommune til kommune.

#### 4.2.4 Hvor opplever dere at svakheten til forutsigbarhet ligger i utbyggingsavtaler?

*«Svakheten ligger i at det ikke er forutsigbart i forhold til de tre tingene som loven skal følge; forholdsmessighet, sammenheng med området og prosjektets belastning på infrastrukturen. Dette er noe som kan ha stor betydning for prosjektet, og at det i verste fall kan velte prosjektet dersom man ikke aner omfanget på beløpet de blir pålagt».*

*«Det er en stor forskjell på behandling av moms/merverdiavgift i Drammen kommune og Oslo kommune. I Drammen er kommunen veldig opptatt av å få til utviklingen, som medfører at de er mer på tilbudssiden. De lager moms-avtaler med oss utbyggere, og kommunen står for gjennomføringen dersom vi ikke ønsker det. I Oslo derimot, så gjennomfører kommunen gjerne selv, og i tillegg tar de momsen. Dette medfører at du betaler 100% av det du skal betale til infrastruktur, inklusiv moms. Dette fremstår som veldig urimelig og en stor svakhet.» - Respondent 1*

---

*«Det jeg opplever som svakheten rundt forutsigbarhet, er de store tingene som plutselig kommer inn og som noen ikke har helt kontroll på. For eksempel i områder hvor de offentlige ikke har helt kontroll på hvilke behov det er for penger til de forskjellige formålene de mener må inn. Hvor det ofte i tillegg blir en politisk diskusjon om hva som skal være med som bidrag. I Oslo er omtrent 90% av områdene forutsigbare, men det er noen steder som er veldig uforutsigbare. Vi har mange former for usikkerhet i det vi holder på med, og jeg vil ikke si at utbyggingsavtale er vår største form for usikkerhet.» – Respondent 2*

---

*«Svakhetet til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler knytter seg til hvor omfattende utbyggingsavtalen er for utbyggere. Størrelsen på beløpet på de kostnadene som blir pålagt er det mest uforutsigbare» - Respondent 3*

---

*«En stor svakhet er hvem som bærer risikoen for kostnadene, dette skaper mindre forutsigbarhet. Det er også ulik praksis i forhold til hvordan ulike kommuner håndterer bidraget. Er det realbidrag, eller kontantbidrag hvor det er kommunen som står som utbygger? I tillegg er det dette med momsrefusjon. Her har Oslo kommune en litt avvikende holdning, hvor de sitter igjen med momsen selv om de er utbyggere». – Respondent 4*

---

*«Svakheten til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler er dette med gratispassasjerer. Det vil si at med en gang et rekkefølgekrav er oppfylt, kan alle som kommer etter eller har tid til å vente, nyte godt av et infrastrukturtiltak en utbygger har bekostet eller bygd. De får da heller ingen krav knyttet til det, bortsett fra pbl. kapittel 18 om refusjonsregler. Som i grunn vil si at dersom man har tid til å vente med prosjektstart, så kan man slippe billig unna. Dette er verken forutsigbart eller rettferdig.*

*«En annen svakhet er styrkeforholdet i utbyggingsavtaler. Det skal i utgangspunktet være en forhandlingsavtale mellom to likestilte parter, men i realiteten er det en avtale hvor utbygger har veldig lite forhandlingsrom. Ønsker kommunen seg en sum, så blir det som oftest sånn. Utbyggingsavtalene oppleves heller ikke som frivillige, noe de skal være. Dersom man ikke inngår avtalen, så får man heller ikke gjennomført de rekkefølgekravene man må for å få bygget». - Respondent 5*



Figur 2: Svakheter knyttet til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler

Flere av respondentene trekker frem at momsen er en svakhet i utbyggingsavtaler.

Respondent 4 uttaler at «Oslo kommune har en avvikende holdning, hvor de sitter igjen med momsen selv om de er utbygger». I kapittel 3.7 fremgår det at Oslo kommune i 2018 fikk en ny praksis som innebærer at kommunen beholder hele kompensasjonsbeløpet selv og ikke overfører noe til utbygger. Flere utbyggere har reagert på den nye praksisen, og trekker det frem som en svakhet med lovverket. Dette gir en større økonomisk usikkerhet for utbyggerne, som igjen genererer til en mindre forutsigbarhet i utbyggingsavtaler.

Respondent 1 påpekte at svakheten til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler er knyttet til pbl. § 17-3 tredje ledd. Med utgangspunkt i dette vil jeg trekke frem kapittel 3.3.2, hvor det aktuelle tiltaket skal vurderes opp mot selve utbyggingens art og omfang. Det må vurderes konkret hvilken belastning den aktuelle utbyggingen påfører kommunen, og legger begrensninger for størrelsen på bidrag til nødvendig infrastruktur som lovlig kan avtales i en utbyggingsavtale. Dette mener respondenten ikke blir fulgt opp fra kommunens side, og uttaler at «dette kan ha stor betydning for prosjektet, og vil i verste fall velte prosjektet dersom man ikke aner omfanget på beløpet de blir pålagt.» Respondenten mener at dette skaper mindre forutsigbarhet fordi bidraget ofte ikke har sammenheng med området eller prosjektet. Noe som gjøre det vanskelig å forutse hva et hvert prosjekt vil få krav om i en utbyggingsavtale.

Alle respondentene er enige i at styrkeforholdet i utbyggingsavtaler er en svakhet. Ingen opplever utbyggingsavtaler som frivillige, det er heller noe de blir pålagt. Som jeg tidligere har omtalt i kapittel 3.8, skal utbyggingsavtaler være frivillige. Respondent 5 uttalte at «det



*skal i utgangspunktet være en forhandlingsavtale mellom to likestilte parter, men opplevelsen er at det er en avtale hvor utbygger har veldig lite forhandlingsrom. Ønsker kommunen seg en sum, så blir det som ofte sånn.» Dette samsvarer med undersøkelsen som er gjennomført av Asplan Viak (Plathe & Jørgensen, 2009). Undersøkelsen viser at «forhandling av utbyggingsavtaler i de fleste situasjoner ikke kan betraktes som en forhandling mellom to likeverdige parter, men en forhandling der en part (kommunen) setter klare forutsetninger den andre parten ser seg nødt til å godta».*

Respondent 5 trekker frem at det er en svakhet med at det kan oppstå «gratispassasjerer», dette fremgår også som en svakhet i kapittel 3.3.2. Det kan oppstå situasjoner hvor det er flere utbyggere i planområdet med ulike tidsperspektiv for sine prosjekter. Dersom en av disse utbyggerne ønsker å sette i gang og forskuttere tiltakene alene, kan den utbyggeren som velger å bygge sist få fordelene av å bli gratispassasjer. Dette kan være et bevisst tiltak fra denne utbyggeren, som også da har tid til å vente på at nødvendig infrastruktur blir etablert i utbyggingsområdet av andre, og at eiendommene blir byggeklare.

#### **4.2.5 Hvor opplever dere at styrken til forutsigbarhet ligger i utbyggingsavtaler?**

*«Styrken er at utbyggingsavtaler får orden på gjennomføringen. Det gir en fordeling av hvem som skal gjøre hva, noe som gir forutsigbarhet. For eksempel hvis kommunen sier at de skal ta noen hovedvannledninger eller hovedveier, så gjør de det. Det er også tanken med det. Om det blir sånn at man som utbygger skal ta alt det som kommunen egentlig skulle ta, så blir det feil» - Respondent 1*

---

*«Styrken ligger i at forutsigbarhet reduserer risiko. Vi er investorer, og alle investorer ønsker å redusere risiko. Uforutsigbarhet er risiko, ergo du vet hva du går til når det kommer til utbyggingsavtaler. For oss er det positivt at vi har et regime som er profesjonelt og som jobber med utbyggingsavtaler på en ordentlig måte. På samme måte som byggesøknader, utviklinger, reguleringsplaner og lignende. Vi er interessert i å møte en profesjonell motpart». – Respondent 2*

---

«Det vi opplever som styrken knyttet til forutsigbarhet er at vi kan komme i gang med rekkefølgebestemmelsen, slik at vi er sikret.» - Respondent 3

«Jeg opplever at styrker til utbyggingsavtaler er at det gir en mer helhetlig utvikling av et område. Det gir oss også muligheten til å være med å bidra til samfunnet. For at dette skal fungere, er det en forutsetning at det er profesjonelle aktører på begge sider.» - Respondent 4

«Styrken ligger i at det er en viss grad mer forutsigbart i utbyggingsavtaler enn i rekkefølgekrav. Utbyggingsavtaler har mye klarere definisjon i loven på hva man kan inngå en avtale om. Dette gir en bedre oversikt over hva som skal være med i en slik avtale. Det finnes en liten grad av mulighet til å forhandle, men man kan ikke forhandle seg bort fra utbyggingsavtalen. En annen styrke er at man har mulighet til å oppgradere ting vi mener er fornuftige tiltak som ligger i nærheten av vårt eget prosjekt. Det gir oss mulighet til å bidra til byen. Dette kan føre til en vinn-vinn-situasjon, for da ser utbygger verdien av utbyggingsavtalen, og det bidrar til byen som er litt mer konkret og knyttet til prosjektet. Det er ikke slik at vi som utbygger ikke ønsker å bli med på å betale, det er bare at noen ganger vet man ikke omfanget eller fordelingen.»

«Selv om det er lite forhandlingsrom, så opplever vi noen ganger at kommunen er enkle og medgjørlike, og da er det veldig greit med utbyggingsavtale». – Respondent 5



Figur 3: Styrker knyttet til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler

I henhold til kapittel 3.3 skal utbyggingsavtaler sikre en helhetlig utvikling av bolig- og næringsområder med tilhørende infrastruktur. Respondent 4 påpeker dette som en av styrkene til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Planmyndighetene i Oslo kommune har utarbeidet VPOR (se kapittel 3.6). Den veiledende planen anses av planmyndighetene som nødvendige for å oppnå et helhetlig perspektiv i utviklingen og likebehandlingen mellom partene. Dette gir økt forutsigbarhet både for utbyggere og kommunen, slik at man på forhånd vet hva man kan forvente av infrastrukturiltak i det aktuelle området. VPOR gjelder bare for visse områder i kommunen, og gir derfor bare utbyggere forutsigbarhet i de aktuelle områdene.

Respondent 5 trekker frem at det er en styrke at utbyggingsavtalene bidrar til byen og at tiltaket er knyttet til prosjektet. Som oftest medfører oppgradering av infrastruktur til en verdiøkning. For eksempel om man oppgraderer en park som ligger rett ved et utbyggingsprosjekt, så vil de nye beboerne få en fin park rett utenfor døra, og kan påvirke kjøpekraften hos aktuelle kjøpere.

Videre trekker respondenten frem at *«utbyggingsavtaler har mye klarere definisjon i loven på hva man kan inngå en avtale om»*. Innholdet til utbyggingsavtaler er omtalt i kapittel 3.3.2, og pbl. § 17-3. Hensikten med bestemmelsen er å hindre at kommunen misbruker sin myndighet, slik at det kan unngås at det oppstår urimelige utslag av utbyggingsavtaler. Her siktes det spesielt til avtaler med vilkår som legger stort press på økonomien i et utbyggingsprosjekt.

Empirien fra kapittel 4.2.4 viser at forhandling ses på som en svakhet med forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Dog trekker respondent 5 frem dette som en styrke. Respondenten begrunner det med at i visse tilfeller har utbygger muligheten til å være med å påvirke hva som skal være med i utbyggingsavtalen. Undersøkelsen fra Asplan Viak (Plathe & Jørgensen, 2009) viser at utbyggers oppfatninger av forhandlingssituasjon kan være preget av erfaringer enkelte har fra konkrete avtalesituasjoner. Utbyggers erfaring kan variere fra kommune til kommune. Resultatet fra Asplan Viak sin undersøkelse viser at kommunens praktisering av utbyggingsavtaler oppfattes som en utfordring, og ikke utbyggingsavtalene i seg selv.

#### **4.2.6 Når er det størst behov for forutsigbarhet i prosessen?**

*«Det er størst behov for forutsigbarhet tidlig i prosessen, men det skjer som oftest ikke. Vi lager planen først, også vet vi egentlig ikke noe om gjennomføringen. Egentlig*

*må vi tenke på gjennomføringen veldig tidlig i prosessen. Det mest vellykkede er jo der kommunen og utbygger går sammen om å lage infrastrukturplaner, og kostnadsberegner de sammen. Da er man enig med nivået på kvalitet og lignende, før man legger planen ut på offentlig ettersyn». – Respondent 1*

---

*«Forutsigbarheten må alltid være tilstede, men det er viktigst når vi kjøper eiendom. For når vi kjøper eiendom, må vi vite hva vi kan betale for eiendommen. Det går med en del penger til utbyggingsavtale, og det vil trekkes fra det potensielle bidraget til tomtekjøp. Dersom bidraget knyttet til utbyggingsavtalen blir alt for høyt, så har vi betalt for mye for eiendommen. Dette gir mindre marginer og et dårligere prosjekt.»*

*«Forutsigbarhet er viktig i starten, gitt at motparten som er forutsigbare i hvordan utbyggingsavtale brukes og blir utformet. Kommer vi i en kommune som er litt uprofesjonelle med utbyggingsavtale, og det i tillegg kommer noen politikere som ønsker noe annet, og baker det inn i avtalen. Da kan man få en annen uforutsigbarhet som kan være viktigere i andre faser. I et profesjonelt riktig brukt set-up på utbyggingsavtale, så er det kjøpstidspunktet som er kritisk for oss». - Respondent 2*

---

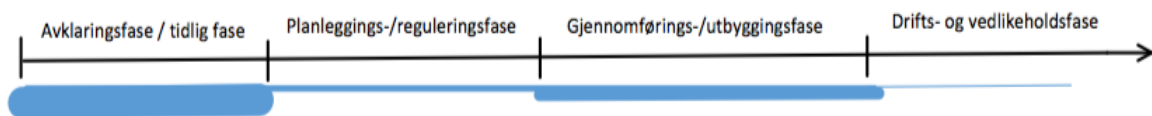
*«Forutsigbarhet er viktig hele tiden, spesielt når vi kjøper tomten. Når vi kjøper selve tomten må vi lage kalkyler for å se om det går opp. Utbyggingsavtalen legges også inn i kalkylen. Da kreves det en forutsigbarhet for hvilke kostnader kommunen sånn cirka krever» - Respondent 3*

---

*«Med hensyn til det økonomiske, så er det vesentlig med forutsigbarhet så tidlig som mulig i prosessen. Dette for at vi skal vurdere om prosjektet er økonomisk bærekraftig for oss eller ikke. I tillegg er det noe med gjennomføringstidspunktet. Det er linket opp mot igangsettingstillatelse eller brukstillatelser. Dette er justert litt ved at det skal være «på plass» eller «sikret». Selv om det skal være sikret økonomisk så kan det i tilfeller hvor vi har inngått og betalt det vi skal, og andre aktører ikke har betalt for at de ikke har kommet langt nok i prosessen, føre til at vi blir skadeildene til ferdigstillingen. Det kan være tiltak vi er avhengig av, slik som fortau og lignende.*

*Behovet for forutsigbarheten vil variere litt over tid. Enten det er tidsmessig eller ferdigstillelse av tiltakene som utbyggingsavtalene skal dekke.» – Respondent 4*

*«Det er viktig med forutsigbarhet flere steder i prosessen, men i forbindelse med utarbeidelse av rekkefølgekrav er behovet aller størst. Da forhandler man med plan- og bygningsetaten, og må finne ut hvilke rekkefølgekrav man kan akseptere. Slik at man får en forutsigbarhet for hvilke konsekvenser det får for utbyggingsavtalen og økonomien i prosjektet.» - Respondent 5*



*Figur 4: Oversikt over når det er størst behov for forutsigbarhet*

Figur 4 illustrerer når i prosessen det er størst behov for forutsigbarhet. Figuren tar sikte på de fire fasene i eiendomsutviklingsprosessen som er nevnt i kapittel 1.5.1.

Samtlige av respondentene mener det er viktigst med forutsigbarhet tidlig i prosessen, men påpeker at forutsigbarhet likevel er viktig under hele prosessen. Respondent 2 og 3 mener det er viktigst når man kjøper tomten/eiendommen. Det er viktig at bidraget ikke overstiger det som er utarbeidet i kalkylene. Det kan medføre til at fortjenesten reduseres, og i verste fall at realisering av prosjektet må utsettes eller at boligprisene økes. Respondent 1 og 4 synes gjennomføringstidspunktet er det viktigste fasen for forutsigbarhet.

Tidligere i denne oppgaven, kapittel 3.8 og 4.2.3, var jeg innom forutsigbarhetsvedtaket. Vedtaket skal sikre at kommunens forutsetninger for å tillate utbygging kommer frem i et tidlig stadium. Slik det fremgår av empirien, delkapittel 4.2.3 og Asplan Viak sin undersøkelse, så er dette noe som ikke fungerer.

#### 4.2.7 Opplever dere Oslo kommune som en forutsigbar forhandlingspart?

«Ja, de er jo profesjonelle ved å forhandle om utbyggingsavtaler. EBY (Eiendoms og Byfornyelsesetaten) er en profesjonell motpart. Oslo kommune er mindre forutsigbar enn Drammen kommune. Drammen prøver å bidra til at det skal bli gjennomført noe, mens i Oslo så virker det som kommunen har som mål å grafse til seg eiendomsverdier. I Oslo er utbyggere og kommunen veldig lagt fra hverandre, og mye av det går på det politiske aspektet.» - Respondent 1

---

«Oslo kommune er stort sett en forutsigbar forhandlingspart. Det er fordi de gjennomfører disse tingene om og om igjen, samt at de har et opplegg hvor dette er en del av en plan. Vi har en profesjonell plan- og bygningsavdeling som lager områdeplaner. Områdeplanen definerer et omfang av hva som skal gjøres av tiltak i det aktuelle området, og de splittes opp igjen i utbyggingsavtaler på de forskjellige aktørene. Det er en helhet i de de holder på med fra topp til bunn. Vi har jo hatt prosjektet i Oslo hvor de ikke har lagt områdeplaner, og det er lagt litt tilfeldig på reguleringsplanene. Økonomisk sett blir det det for oss det samme. Men vi ser jo at helheten i dette ikke blir like bra. Når man har et helhetlig plangrep som følges opp med tanker på hvem som skal gjøre hva og når det skal bygges osv. Så får man forutsigbarhet i det, som igjen gir forutsigbarhet i kostnader, som igjen gir forutsigbarhet i våre kostnader på prosjekter. Oslo er stor og profesjonell, og det er jo derfor de er motoren i dette.»

«Det er mindre forutsigbarhet i andre kommuner. Med en gang du kommer ut i andre kommuner, så er det mye færre mennesker som jobber med de samme tingene. De spesialiserer seg ikke på den samme måten, og det blir dermed mindre forutsigbart. Forutsigbarhet gir mindre fleksibilitet. Dette ser vi ved at Oslo kommune har så mange avtaler og utbyggingsavtaler, så det er nesten aldri noe vi kan endre ved dem. Det er bare gitt at det blir sånn. Mens i andre kommuner kan vi som utbyggere gå inn og forandre litt i på avtalen. Noe man veldig sjeldent har mulighet til i Oslo. Derfor medfører forutsigbarhet redusert forhandlingsvilje. Vi møter et diktat, og ikke en forhandling om utbyggingsavtale.» - Respondent 2

---

*«Både ja og nei. Vi klarer som oftest å gjette hva som kommer av realytelser og kontantbidrag.» - Respondent 3*

---

*«Vi opplever Oslo kommune som profesjonelle. Det er i forhold til hva som skal dekkes av utbyggingsavtalen fra utgiftssiden, som er et politisk bakteppe. Forhandlinger på politisk nivå kan skape mindre forutsigbarhet». – Respondent 4*

---

*«Vi opplever ikke Oslo kommune som en forutsigbar forhandlingspart. Dette går litt inn på dette med koordinering mellom etatene. Det er EBY som behandler utbyggingsavtalene, og det er plan- og bygningssetaten som man er i dialog med når man skal utarbeide en reguleringsplan, og som ofte kommer med planforslag. Plan- og bygningssetaten kommer med hva som skal være med i rekkefølgekravet, også vil de ikke ha noe med kostnadene å gjøre. Praksisen varierer fra kommune til kommune, noe som påvirker forutsigbarheten. Det er dermed ikke noe klar linje over hvordan dette skal gjøres.» - Respondent 5*

Samlet sett oppleves Oslo kommune som en forutsigbar og profesjonell forhandlingspart. Det er bare én respondent som ikke opplever noe forutsigbarhet innad i kommunen. Respondent 5 trekker frem at det er koordineringen mellom etatene som gjør Oslo kommune til en mindre forutsigbar forhandlingspart.

Tidligere i oppgaven har jeg vært innom forutsigbarhetsvedtaket (kapittel 3.8, 4.2.2 og 4.2.6), som er forankret i Oslo kommunes kommuneplan. Vedtaket skal sikre at kommunens forutsetning for å tillatte at utbyggingen kommer frem i et tidlig stadium. Prinsippet er til for å sikre forutsigbarhet, noe utbyggere opplever veldig lite av. Utbyggerne føler ikke at dette prinsippet gir en bedring av forutsigbarhet i utbyggingsavtalene.

Flere respondenter påpeker at Oslo kommune er en profesjonell part. Kommunen ønsker å benytte seg av utbyggingsavtaler for å få bidrag til infrastruktur, og for å inngå avtaler som tydeliggjør forutsetningene mellom kommunen og utbygger. Dette sikrer at prosessen blir

forutsigbar, samt et virkemiddel for å gjennomføre kommunens utbyggingspolitikk og for å sikre kvalitet på utbyggingsprosjektene.

#### 4.2.8 Hvorfor er forutsigbarhet en viktig egenskap i utbyggingsavtaler?

*«Forutsigbarhet er jo hele hensikten med utbyggingsavtaler. Det skal jo rett og slett lette gjennomføringen. Det er jo derfor man har rekkefølgebestemmelser som du da skal oppfylle gjennom utbyggingsavtalen» - Respondent 1*

---

*«Rett og slett fordi det er veldig viktig. Vi jobber med prosjekter som er marginale, og når vi investerer kapital så er det veldig viktig for oss å ha en forutsigbarhet for hva vi tror kostnadene og inntektene for et prosjekt blir. Hvis vi plutselig får dobbelt så høye utbyggingskostnader, så vil det automatisk redusere vår fortjeneste. Visa versa dersom kostnadene er lave, så kan vi tjene mer.» – Respondent 2*

---

*«Forutsigbarhet er en viktig egenskap i utbyggingsavtaler på grunn av det økonomisk og fremdriftsmessige det henger sammen med». – Respondent 4*

---

*«Det er en viktig egenskap siden man kan kartlegge kostnader. Da får man en oversikt fra en tidlig fase i prosjektet over hva man kan legge inne av kalkylene og hva som kreves av innsats. Forutsigbarhet medfører at disse kostnadene ikke kommer som et sjokk. Det handler om det totale, og hvilke kvaliteter man kan legge i prosjektet. Vi ønsker å bidra til infrastruktur og ting som utløses av prosjektet. Forutsigbarhet er en grunnstein for å ta en sjanse og gå inn i et område. Jo mer man kan fjerne av risiko, jo lettere er det å strekke seg litt lengre». – Respondent 5*

Flere av respondentene påpeker at forutsigbarhet er en viktig egenskap i utbyggingsavtaler på grunn av at det kartlegger kostnadene. Dette gir eiendomsutviklerne mulighet til å se om prosjektet er lønnsomt eller ikke, noe som er vesentlig for realiseringen. Uten denne typen



forutsigbarhet vil det kunne medføre til at utbyggers fortjenestemargin reduseres i for stor grad til at prosjektet ikke blir lønnsomt. For lav avkastning på et prosjekt medfører til at utbyggere kan velge å ikke bygge ut, noe som igjen medfører til at kommunen ikke får bidrag til infrastruktur. Kommunen er derfor avhengig av utbyggere for å bygge opp infrastruktur og byutvikling.

Ved utarbeidelse av det nye regelverket til utbyggingsavtaler, var det et fokus på forutsigbarhet. Respondent 1 trekker frem at forutsigbarhet er hele hensikten med utbyggingsavtaler. Som jeg var innom i kapittel 3.8, er målet om økt forutsigbarhet forankret i plan- og bygningslovens formålsparagraf.

#### **4.2.9 Har norsk plan- og bygningslov noe å hente/forbedre når det kommer til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler?**

*«Det er mye som kan hentes når det kommer til moms. Dette kunne de vært mye tydelige på. Det er synd at det er moms på infrastruktur, som egentlig skal være et fellesbidrag til byen».*

*«Det bør være en strammere defineres i hva som ligger «i tilknytting til». Bidraget bør gå til noe som er i nærheten av selve utbyggingsprosjektet». - Respondent 1*

---

*«Et av paradoksene for oss utbyggere er at vi ofte har dårlig tid, og det gjør at vi i veldig mange tilfeller ikke møter helt konkrete krav. Det bør være en tydeligere lovverk på hva kommunen kan pålegge oss gjennom en utbyggingsavtale. I dag opplever vi at kommunen kan tøyne den strikken ganske langt hvis de vil. For vi har ikke tid til å ta opp kampen, for vi vil få prosjektet så fort som mulig gjennom. Dersom vi får et forutsigbart kronebeløp, betaler vi ofte for et torg som ligger 2 km unna, eller den gangveien som ligger et helt annet sted enn der vi er».*

*«Når en utbyggingsavtale dekkes, så er jo den basert på ordet «sikrer» i reguleringsplanen. For eksempel før bygging av prosjektet, så skal opparbeidelse av vei nr.1 være sikret. I noen tilfeller er det ikke vi som bidrar med penger til denne*

*veien, det kan være to andre prosjekter som har dette kravet. Det betyr at vi må søke om brukstillatelse av det første bygget, og det er det ikke nødvendigvis det rekkefølgekravet oppfylt. Dette er en liten «mismatch». Ikke for at vi som utbyggere ikke har gjort det vi skal, men fordi de to andre prosjektene ikke har gjort sitt, og ikke har kommet i gang. Dette betyr at vi får brukstillatelse, igangsettingstillatelse eller rammetillatelser basert på at vi ikke oppfyller rekkefølgebestemmelsen. Vi blir avhengig av at plan- og bygningsetaten gir oss dispensasjon. Det må være en forutsigbarhet rundt dette. Så lovmessig sett, så er det er hull akkurat der».* –

Respondent 2

---

*«Jeg synes at omfanget av det utbyggingstiltak skal dekke bør være mer åpent og tilgjengelig, sånn at man har et forhold til det. At det bare ikke er et tall.»*

*«I den endringen og bevisstgjøringen som skjer i samfunnet knyttet til bærekraft, så burde bærekraft sees i sammenheng med utbyggingsavtaler. Slik at utbyggingsavtalene sine tiltak ikke baserer seg på teoretiske fremstillinger. For eksempel at det er en økning i biler per husholdning, og på den andre siden har ikke vi som utbyggere lov å ha nok parkeringsplasser. Dette er en mismatch mellom viktige parametere».* – Respondent 4

---

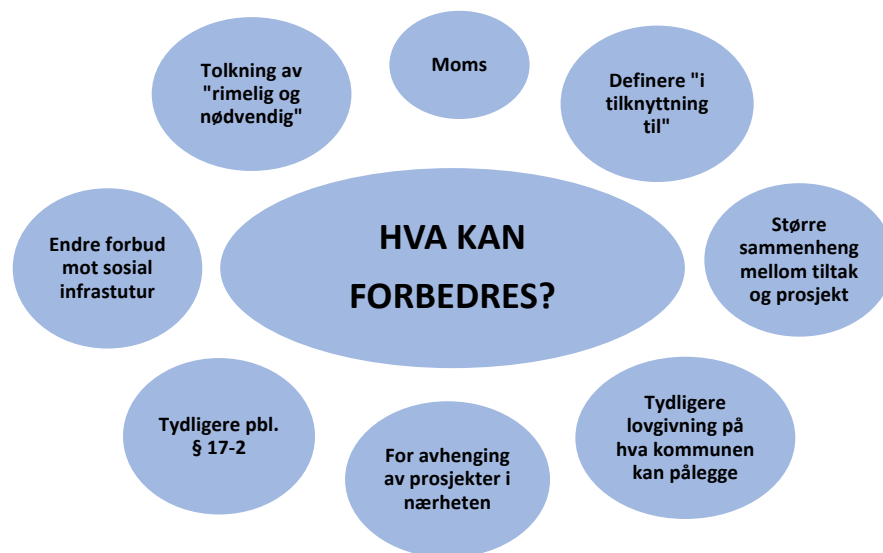
*«Jeg mener det er mye å hente på plan- og bygningsloven § 12-7 om rekkefølgekrav. Bestemmelsen er ganske vagt av hva man kan kreve av rekkefølgekrav. Slik man kan tolke den nå, så kan man stille krav om hva som helst, det er helt opp til kommunen. Eller man kan tolke det som at det må være en viss nødvendighet. Det kan lande på at det kan være en viss sammenheng med rekkefølgekravet og planen som skal vedtas. Det er der man har en del å hente, ved å ha klarere og tydeligere regler på hvilke rekkefølgekrav man kan stille.»*

*«Forbud mot sosial infrastruktur er ment som noe bra, men det kan hindre for rekkefølgebestemmelser. Her er det absolutt noe som kunne vært endret. Eventuelt at man kan søke om dispensasjon, eller istedenfor å gi andre bidrag til infrastruktur som virker mer distansert fra prosjektet, så kunne man heller bidratt til en type «affordable*

*housing-løsning». Dette er ikke sosialboliger, men fungerer som eierboliger som har en lavere salgskostnad. Disse leilighetene kan man legge inn som en del av et boligprosjekt.»*

*«Det burde også vært en stammere lovgivning som gjør det vanskeligere for gratispassasjer.»*

*«Utover dette er hovedutfordringen tolkningen av loven, hva tolker man som rimelig og nødvendig. Her kreves det bedre retningslinjer mellom dette. I tillegg bør det være litt mer avstemt mellom kommunene. For det er en kjensgjerning at de strekker strikken litt langt» - Respondent 5*



*Figur 5: Oversikt over hva som kan forbedres når det kommer til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

Respondentene legger frem flere aspekter som kan endres eller forbedres når det kommer til forutsigbarhet i lovgivningen. Blant annet fremgår det av empirien at det er vesentlig at lovverket og bestemmelsene er tydelige og presise, slik at utbyggere har mulighet til å forutse i større grad hva de vil bli pålagt i forbindelse med utbyggingsavtale.

Oslo kommunes behandling av moms er et tema som også er omtalt under kapittel 4.2.4. Det er tydelig at den nye praksisen til Oslo kommune ikke har vært populær hos respondentene. Respondent 1 uttaler *«det er synd at det er moms på infrastruktur, som egentlig skal være*

*fellesbidrag til byen*». Flere av respondentene mener det er noe som kunne vært tydeligere eller endret.

Respondent 1 påpeker at det er ønskelig med en strammere definisjon til «*i tilknytting til*» jf. pbl § 17-3. Empirien viser at utbyggerne ofte ikke synes bidraget er knyttet til sitt eget utbyggingsprosjekt. Ofte opplever utbyggere å få urimelige krav, og at bidraget ikke går til infrastruktur som er i nærheten av prosjektet.

I kapittel 4.2.6 var jeg innom begrepet «sikrer». Begrepet legger forutsetningene for å oppfylle at rekkefølgekravet er tilstede, og knytter seg særlig til om rekkefølgekravet er fullfinansiert. Respondent 2 trekker frem at det kreves en lovendring når det er flere byggeprosjekter i et område. I de tilfeller hvor andre utbyggerne ikke har betalt eller bidratt til sin del, så kreves det at man ikke er like avhengig av de andre utbyggerne til å påbegynne sitt eget prosjekt. Det bør være en forutsigbarhet rundt at plan- og bygningsetaten at de gir dispensasjon for slike tilfeller. Respondentene mener at det lovmessig sett er et hull der. Tematikken gjelder også med tanke på gratispassasjer. Dette er et tema som jeg har vært innom i kapittel 3.3.2 og 4.2.3, og det vil dermed ikke drøfte noe videre her.

Respondent 5 trekker frem at det er mye å hente når det kommer til plan- og bygningsloven § 12-7 om rekkefølgekrav. Kapittel 3.5 viser til at det må være en saklig sammenheng mellom rekkefølgebestemmelsen og den bruk som skal sikres gjennom planen. Bestemmelsens første ledd gir begrensning til hva det kan stilles reguleringsbestemmelser om, med at det må være «nødvendig» og «tilstrekkelig». Respondent 5 mener det er ganske vagt av hva som kan kreves av rekkefølgekrav, og ønsker en klarere og tydeligere bestemmelse.

I kapittel 3.3.2 omtales «rimelig» og «nødvendig», jf. pbl § 17-3 tredje ledd. Respondent 5 mener en hovedutfordring er hvordan man skal tolke disse begrepene, og at det burde vært klarer retningslinjer. Ifølge pbl. § 17-3 tredje ledd er det tre vilkår som må være oppfylt for at utbygger skal kunne gi økonomisk bidrag til kommune gjennom en utbyggingsavtale; infrastrukturtiltaket må være «nødvendig», og forpliktelsene må fremstå som «forholdsmessig» og «rimelig». Klarere retningslinjer av vilkårene vil gi utbygger mer forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, siden det gir mer trygghet til hva som kan forventes av innholdet i utbyggingsavtaler.

Respondent 5 ønsker å fjerne forbudet mot sosial infrastruktur. Temaet fremgår i kapittel 3.4.1, og innebærer at kommunen ikke kan avtale forhold som pålegger utbygger å bygge ut sosial infrastruktur for å få gjennomført ønsket utbyggingstiltak. Respondent 5 foreslår å enten fjerne sosial infrastruktur, eller muligheter for å gi dispensasjon mot forbudet. Respondenten trekker frem at forbudet mot sosial infrastruktur kan hindre en del rekkefølgebestemmelser. Et forslag fra respondenten er å gi en dispensasjon ved å tilby billigere eierboliger i utbyggingsprosjektene, såkalt «*affordable housing*». Dette vil gi rimeligere boliger for mennesker som er vanskeligstilte i boligmarkedet.

#### 4.2.10 Konklusjon av delproblemstilling 1

---

##### *Definisjon av forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

Empirien tyder på at samtlige av eiendomsutviklerne knytter begrepet forutsigbarhet i utbyggingsavtaler mot økonomi og kostnader. Respondentene vektlegger muligheter til å forutse hva de vil møte av utgifter og bidrag knyttet til utbyggingsavtalen. Slik at de i en tidlig fase kan sikre at prosjektet er realiserbart.

##### *Opplevelse av forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

Empirien viser at respondentene opplever forutsigbarhet ved at de vet at de kommer til å møte et krav om utbyggingsavtale. Men ikke forutsigbarhet med hensyn til innholdet og kostnadene i avtalene. I tillegg fremgår det at det er forskjellig grad av opplevelse av forutsigbarhet avhengig av hvilket område det er innad i kommunen.

##### *Styrker og svakheter ved forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

Følgende er en liste over svakheter og styrker som respondentene mener er knyttet til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler:

STYRKER	SVAKHETER
Mulighet til forhandling	Ikke en frivillig avtale
Reduserer risiko	Ofte store uforutsigbare kostnader
Tydelig definisjon i loven av hva som er lov	Ikke forutsigbarhet etter pbl. § 17-3 (3)
Utbyggingsavtaler gir lettere orden på gjennomføring	Gratisspassasjerer
Kommer i gang med rekkefølgebestemmelser	Merverdiavgift / moms
Bidrar til byen	Forutsigbarheten varierer avhengig av område
Tilknytning til prosjektet	Aner ikke alltid omfanget av utbyggingsavtalene

Figur 6: Oversikt over svakheter og styrker for forutsigbarhet i utbyggingsavtaler

Det momentet som er mest fremtredende når det kommer til svakheter knyttet til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, er måten Oslo kommune behandler merverdiavgiften i utbyggingsavtaler. Punktet er gjennomgående i flere spørsmål, og fremgår også i kapittel 4.2.9, over hva som bør endres eller forandres for å oppnå mer forutsigbarhet i utbyggingsavtaler.

#### *Behovet for forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

Samtlige av respondentene mener det er viktig med forutsigbarhet tidlig i prosessen, men påpeker at forutsigbarhet likevel er viktig under hele prosessen. Empirien viser at forutsigbarhet er viktigst når man kjøper tomten/eiendommen. Da er det viktig at bidraget ikke overstiger det som er utarbeidet i kalkylene. Dette gir utbyggerne mulighet til å se om utbyggingsprosjektet er realiserbart eller ikke, noe som er vesentlig for eiendomsutviklere. Studien til Gielen & Tasan (2010) viser at rimelig grad av forutsigbarhet om fremtidige økonomisk bidrag, vil gi økt vilje til å yte større bidrag. Forutsigbarhet om fremtidige økonomiske bidrag er dermed en fordel for både utbygger og kommunen.

#### *Oslo kommune som forutsigbar forhandlingspart*

Samlet sett oppleves Oslo kommune som en forutsigbar forhandlingspart. Det er bare én respondent som ikke opplever noe forutsigbarhet. Forutsigbarheten omhandler at utbyggerne vet at de vil inngå en avtale, og omtrent omfanget. På den andre siden, det som gjør Oslo

kommune til en mindre forutsigbar forhandlingspart, er innholdet og kravene i utbyggingsavtalene, samt koordineringen mellom etatene.

#### *Endringer for å øke forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

Følgende er det en liste over hva eiendomsutviklerne mener bør endres for å øke forutsigbarheten i utbyggingsavtaler:

<b>Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Endring av moms på infrastruktur og tiltak.</li><li>• Definere hva som ligger i «tilknytting til», jf pbl. § 17-3 tredje ledd.</li><li>• Mulighet for å gi dispensasjon ved forbudet mot sosial infrastruktur.</li><li>• Tydeligere lovgivning på hva som kan pålegges i en utbyggingsavtale.</li><li>• Endre lovverket slik at man ikke er avhengig av andre prosjekter og utbyggere for å starte egen utbygging.</li><li>• Omfanget av det utbyggingstiltak skal dekke bør være mer åpent og tilgjengelig.</li><li>• Bærekraft bør sees er i sammenheng med utbyggingsavtaler.</li><li>• Mer konkret plan- og bygningslov § 12-7 om rekkefølgekrav.</li><li>• Fjerne forbudet mot sosial infrastruktur.<ul style="list-style-type: none"><li>○ Affordable housing.</li></ul></li><li>• Tydeligere retningslinjer for «rimelig og nødvendig», jf. pbl § 17-3.</li><li>• Gjøre det vanskeligere for gratispassasjerene.</li></ul>

*Figur 7: Oversikt over hva eiendomsutviklerne mener bør forbedres for å oppnå mer forutsigbarhet i utbyggingsavtaler*

## **4.3 DEL 2: Delproblemstilling 2 – Flexibilitet**

---

### **4.3.1 Innledning**

Delproblemstilling 2: Hvordan opplever eiendomsutviklere fleksibilitet i utbyggingsavtalen?

Denne delen tar sikte på å svare på delproblemstilling 2, tar utgangspunkt fra del 2 av intervjuguiden. Her vil jeg undersøke hvordan intervjuobjektene opplever fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Dette ved å se på opplevd fleksibilitet, svakheter, styrker, når det er behov for fleksibilitet, utfordringer knyttet til fleksibilitet og hvorfor fleksibilitet er en viktig

egenskap i utbyggingsavtaler. Jeg vil også se på om det mener er noe som kan endres eller forbedres når det kommer til fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

#### 4.3.2 Hvordan vil du definere begrepet fleksibilitet i utbyggingsavtaler

*«Begrepet fleksibilitet i utbyggingsavtaler må være knyttet til noe man gjør i selve forhandlingen, og som gjøres for å holde kostnadene nede. Det som har noe å si er størrelsen på bidraget. Så om kommunen behandler det innenfor rammene er jo ikke likegyldig. Det handler også om en kreativ prosess. For det er den totale pakken man skal prøve å få på et akseptabelt nivå.» - Respondent 1*

---

*«Jeg bruker ofte heller begrepet «tilpasningsdyktighet», for jeg synes det beskriver bedre enn fleksibilitet. Definisjonen på begrepet vil jeg si er evnen til å tilpasse seg nyanser eller endringer, både når det gjelder behov og tid. I alle fall i området hvor områderegulering er, så er det et godt stykke frem til detaljregulering for de enkelte tomtene.» - Respondent 4*

---

*«Fleksibilitet i utbyggingsavtaler omhandler hva man kan bidra med, samt det å tilpasse utbyggingsavtalen til sitt prosjekt. Slik at man har mulighet til å oppgradere en park i nærheten av utbyggingsprosjektet, istedenfor at man blir tvunget til å bidra til en trikk som er langt unna.» - Respondent 5*

Respondent 2 og 3 opplever ingen eller svært lite fleksibilitet, og har derav ingen definisjon på fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

Ved å stille dette spørsmålet kan jeg se om min definisjon av fleksibilitet i utbyggingsavtaler er likt respondentene, samt om respondentene har samme oppfatning seg imellom. Definisjonen til utbyggerne varierer avhengig av deres opplevelse av fleksibilitet i utbyggingsavtalen. Fleksibiliteten i utbyggingsavtaler omhandler muligheten til å holde kostnadene nede, og tilpasse seg endringer. Respondent 4 synes begrepet «tilpasningsdyktig»



beskriver fleksibilitet bedre. Eiendomsutvikling er en tidskrevende og omfattende prosess, og det er derfor et stort behov for fleksibilitet, både for å holde kostnadene nede, men også for å være med å påvirke innholdet i avtalene.

I kapittel 1.5.3 fremgår min definisjon av begrepet fleksibilitet i utbyggingsavtaler, hvor jeg definerte det som muligheten til å se for seg hva som vil skje videre i prosessen.

Empirien viser at fleksibilitet for eiendomsutviklere omhandler det å tilpasse seg endringer i behov og tid, være tilpasningsdyktige, muligheten til å bestemme hva bidraget skal gå til, og holde kostnadene nede. Dette stemmer godt overens med min definisjon, siden det er mulighet for å se for seg hva som vil skje videre i prosessen.

### 4.3.3 Opplever dere utbyggingsavtaler som fleksible?

*«Både ja og nei. Utbyggingsavtaler skal være fleksibel i forhold til å få minst mulig bidrag. I tillegg til å få lettet gjennomføringen for rimeligst mulig penge, man kan nesten si at du kunne få mer offentlige goder for den samme summen. Så det bør være for alle sin interesse å være fleksibel i den vurderingen.»*

*«Jeg opplever mer fleksibilitet i Drammen kommune. Her er det utbyggere som står for utbyggingen av infrastruktur, noe som fungerer bra. Av en eller annen grunn vil Oslo kommune gjøre alt selv.» - Respondent 1*

---

*«De utbyggingsavtalene vi møter har en veldig liten fleksibilitet. Det er litt gitt at det blir som de blir, og vi vet omtrent hvordan de blir. I Akershus opplever jeg litt mer fleksibilitet enn i Oslo kommune. Dette kan være på grunn av at det er noen områder hvor det kan være noe mer fleksibilitet i forhandlingsposisjonen av selve utbyggingsavtalen. I det øyeblikk utbyggingsavtalene er inngått, forsvinner fleksibiliteten. Dette er fordi utbyggingsavtalen henger sammen med rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen, og der er det noen absolutte krav. I tillegg har utbyggingsavtalene som regel helt klare definisjoner på når ting skal være ferdig, når kontantbidragene skal betales, og når realytelsen skal være ferdig. Den eneste fleksibiliteten jeg egentlig opplever, er den kommunen skaffer seg selv, ved at*

*de ikke forplikter seg til å gjennomføre de tiltakene de egentlig skal. De har veldig vage prinsipper på når ting skal gjøres.» - Respondent 2*

---

*«Vi opplever ikke noe fleksibilitet i utbyggingsavtaler, og opplever ofte at utbyggingsavtaler er urimelige.» - Respondent 3*

---

*«Jeg opplever ikke utbyggingsavtaler som så veldig fleksibel. Vi ønsker en forutsigbarhet, og det er ofte en vekting mot fleksibilitet.» - Respondent 4*

---

*«Nei, vi opplever ikke noe fleksibilitet i utbyggingsavtalene» - Respondent 5*

Dette spørsmålet er vesentlig og direkte knyttet til delproblemstilling 2 og hovedproblemstillingen, og er derfor en viktig del av oppgaven. Det er relativt delte meninger om at det er, eller i veldig liten grad, opplevelse av fleksibilitet i utbyggingsavtaler. To respondenter opplever litt fleksibilitet, mens tre respondenter opplever ingen fleksibilitet i utbyggingsavtalen. Utbyggerne mener at en av årsakene til at det er lite opplevelse av fleksibilitet i utbyggingsavtalene, er at det er veldig liten mulighet til å forhandle om innholdet i utbyggingsavtalen.

Eiendomsutvikling er en tidskrevende og omfattende prosess, og det er derfor et stort behov for fleksibilitet, både for å holde kostnadene nede, men også for å være med å påvirke og utvikle samfunnet.

Respondent 5 opplever ikke fleksibilitet i det hele tatt, og tror ikke det er så mye å hente av fleksibilitet fra utbyggerens side. Med unntak fra at man kan komme med forslag til hva man kan bidra med. Respondenten mener at man som utbygger er ganske låst til det som står i rekkefølgekravet.

#### 4.3.4 Hvor ligger svakheter knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler?

*«Svakheten er at det ikke er fleksibilitet i forhold til merverdiavgift i Oslo kommune. Dette er det mange utbyggere som er irriterte på. Jeg synes det er rart at selv om vi bygger infrastrukturen, så er det ikke momsfristak. Dette er absolutt en fleksibilitet som bør være til stede. Drammen er mer fleksible på dette enn Oslo kommune. I Drammen kommune har vi en utbyggingsavtale hvor vi gjør alt selv. Kommunen fikk et bidrag til infrastrukturen, og vi gjennomførte tiltaket selv uten å betale moms på det.» -*

Respondent 1

---

*«Svakheten knytter seg til at bidraget man gir ofte ikke henger sammen med eget prosjekt, og at kommunen ikke gjennomfører tiltakene sine fort nok. Utbyggingsavtaler skal være frivillige, men vi opplever at utbyggingsavtalen nesten er et lovverk eller regelverk man må forholde seg til. Vi kan ikke forvente å få gjort noe med dette regelverket, i alle fall ikke på de enkelte prosjektene. Kanskje det er mulig dersom det er en langsiktig strategi, men ikke sånn som vi jobber nå med ett og ett prosjekt. Dette går jo på at vi nesten over alt har rundt ti naboer/utbyggere rundt oss, som har inngått utbyggingsavtaler. Så da sier det seg at vi ikke får gjort så veldig mye med vår.»*

*«En annen svakhet jeg opplever, er at de kravene vi utbyggere blir møtt med er ganske absolutte, mens kommunen har mye større fleksibilitet. Dette er noe jeg er veldig kritisk på rundt utbyggingsavtaler. Vi bidrar med masse penger og for at ting skal skje i nærmiljøet til våre prosjekter, og da mener jeg at kommunen også burde hatt mye større forpliktelser på seg til å gjennomføre disse tiltakene.» – Respondent 2*

---

*En svakhet er at utbyggingsavtaler i utgangspunktet skal være frivillig, men det er i virkeligheten velig lite muligheter for å endre noe. Det er et standardoppsett.»*

*«Moms er også noe vi anser som en svakhet» - Respondent 3*

---

«En svakhet er at utbyggingsavtalene ikke har en tilstrekkelig stor grad av tilpasningsdyktighet knyttet til det som skjer når eiendommene og tomtene rundt skal detaljreguleres.» - Respondent 4



Figur 8: Svakheter knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler

Respondent 5 har ingen opplevelse av fleksibilitet, og tilføyer at «svakheten til fleksibilitet i utbyggingsavtaler, er at det ikke er noe fleksibilitet i det hele tatt.»

Det er flere svakheter knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler som går igjen fra kapittel 4.2.4 om svakheter knyttet til forutsigbarhet. Blant annet hvordan Oslo kommune behandler moms på infrastruktur, og at utbyggingsavtalene ikke oppleves som frivillige. Respondent 1 og 3 trekker frem at det burde vært mer fleksibilitet til stede når det kommer momsfratak. Det er tydelig at Oslo kommune sin nye praksis ikke er godt tatt imot av eiendomsutviklerne.

Respondent 2 trekker frem at det er en svakhet at bidrag ofte ikke henger sammen med eget prosjekt. Kapittel 3.3.2 viser til at det er tre vilkår som må være oppfylt for at utbygger skal gi bidrag til kommunen gjennom utbyggingsavtale. Infrastrukturtiltaket må være «nødvendig», og forpliktelsene må fremstå som «forholdsmessige» og «rimelige». Vilkårene krever at bidraget står i rimelig forhold til utbyggingens omfang, karakter og de verdiene som skapes gjennom reguleringsplanen. Allikevel er det ingen regler knyttet til at tiltaket må være «i tilknytning til» eget prosjekt.

Videre trekker respondent 2 frem at det er en stor svakhet at kommunen ikke har nok forpliktelser, og heller ikke gjennomfører tiltaket fort nok.

#### 4.3.5 Hvor ligger styrken knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler?

«Styrken til fleksibilitet i utbyggingsavtaler er at kommunen er pragmatisk. De kan spenne fra at du gjennomfører, eller de gjennomfører, eller delvis kommunen og delvis utbygger. Det er en liten grad av forhandling liggende inni utbyggingsavtalene.»

«Det er en også en styrke med utbyggingsavtaler at det skal kobles til det området du holder på med. For eksempel at man ikke betaler for Skøyen når man holder på i Bjørvika.» - Respondent 1

«En styrke ved fleksibilitet er at bidraget vi gir er styrt av det vi bygger. Vi kunne ha tenkt at når du får vedtatt en reguleringsavtale, så får man en regning på kr 20 eller 60 millioner, det hadde vært en svakhet. Styrken er at det er knyttet opp mot vårt byggeri. Det er fleksibilitet i realisering.» - Respondent 2

«Styrken til fleksibilitet er at så fort en utbyggingsavtale er inngått, så er døren lukket i forhold til bidrag.» - Respondent 4



Figur 9: Styrker knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler

Samlet sett er det liten opplevelse av fleksibilitet i utbyggingsavtaler, og da dermed få styrker. Respondent 3 og 5 opplevde ingen fordeler eller styrke knyttet til fleksibilitet i utbygningsavtaler.

Respondent 1 trekker frem at det er en liten grad av forhandling i utbyggingsavtaler. Det er tidligere nevnt under kapittel 4.2.4 at utbyggingsavtaler ikke oppleves som en forhandling. Respondenten trekker frem dette som en styrke for at det noen ganger er mulighet til å forhandle hvem som skal gjennomføre tiltaket. Dersom det er liten mulighet til å forhandle, er det også en litt fleksibilitet.

Videre blir det trukket fram at en styrke er at bidraget er styrt av det utbygger bygger. I kapittel 3.3.2, trekkes frem vilkårene om «nødvendig» og «rimelig» jf. pbl § 17-3 tredje ledd. Vilråene krever at bidraget står i rimelig forhold til utbyggingens omfang, karakter og de verdiene som skapes gjennom reguleringsplanen. I tillegg blir det trukket fram at det er en styrke at man har mulighet til å bidra og utforme byen.

#### **4.3.6 Når er det størst behov for fleksibilitet i prosessen?**

*«Det er størst behov for fleksibilitet på to punkter i prosessen. Det første er når vi som utbyggere regner på kostnadene, for da vurderer man utbyggingsrekkefølge og det er behov for å tenke kreativt. Det andre punktet er i selve forhandlingen. Da er det i forhold til hvilke budsjetter kommunen har, hvis de skal bidra med noen ting samtidig, som man sikrer seg at det skjer optimalt i tid. I tillegg er det litt behov senere i prosessen, til og med i gjennomføringen av utbyggingsavtalen.» – Respondent 1*

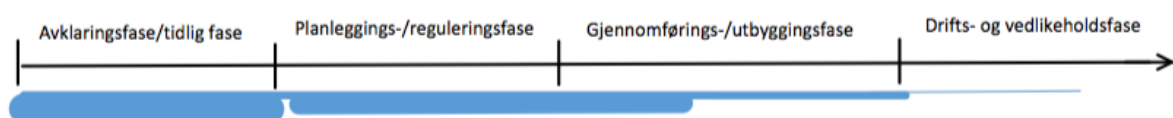
---

*«Dersom vi skulle opplevd fleksibilitet, så er behovet knyttet opp mot praktiske problemer mot rekkefølgebestemmelsene.»*

«Jeg synes også det bør være fleksibilitet i tidskravene. Da snakker jeg ikke om pengeinnbetalingene, for det synes jeg er greit, men om kravene knyttet til realytelsene. For å knytte dette opp mot et konkret eksempel, så var det en gang vi fikk krav om å bygge en gangvei. Vi fikk ikke lov til å bygge noe som helst før denne gangveien var ferdig prosjektert og godkjent av kommunen. Alle tegninger og alt som var. Denne prosessen er ikke alltid like enkel, for det er ikke alltid at den avdelingen som skal godkjenne disse tegningene er like fleksibel som plan- og bygningsavdelingen eller eiendoms- og byfornyelsesetaten i Oslo. Vi ble sittende å vente på at tegningene skulle bli godkjent, og fikk ikke gjort noe i det hele tatt med selve prosjektet. Dette fordi utbyggingsavtalene låste oss på noen konkrete tidskrav. Det som jeg kan ønske meg av fleksibilitet som ikke ligger der i dag, er at man hadde et fleksibelt forhold til noen av tidsfristene.» - Respondent 2

«Behovet for fleksibilitet må være knyttet til detaljregulering eller igangsetting. Etter den erfaringen vi har, så er det knyttet til områderegulering. Det er der grunnlag for tiltak kommer opp. For vi vet ikke hva naboene skal, vi ser et lite bruddstykke i forhandlingene knyttet til utbyggingsavtaler. I forhold til fleksibilitet er det tunge prosesser som ligger bak dette, men behovet for fleksibilitet er jo tilstede. Hvordan det skal rigges er jeg usikker på.» - Respondent 4

«Det er nok litt det samme som forutsigbarhet, men kanskje mer for fleksibilitet hele veien, til og med i starten. Det handler om at man har mulighet til å forhandle utbyggingsavtaler samtidig som man forhandler om planen, sånn at man har mulighet til å få den forutsigbarheten på hva som kommer, og sånn at man kan tilpasse utbyggingsavtalene til forhandlingene med planen». - Respondent 5



Figur 10: Oversikt over når det er størst behov for fleksibilitet.

Figur 10 illustrerer når i prosessen det er størst behov for fleksibilitet. Figuren tar sikte på de fire fasene i eiendomsutviklingsprosessen som er nevnt i kapittel 1.5.1.

Det var flere forskjellige synspunkter tilknyttet spørsmålet. En samlet vurdering viser at det er viktig med fleksibilitet hele veien, slik at man har mulighet til å forhandle utbyggingsavtaler samtidig som man forhandler om planen. Respondent 1 trekker frem to punkter hvor fleksibilitet er viktig, og det er i utarbeidelse av kostnader og forhandlingen. Respondent 2 mener det er viktigst med fleksibilitet i tidskravet om realytelse, slik at man ikke blir låst til å gjennomføre infrastruktur før man selv kan påbegynne sitt eget utbyggingsprosjekt.

Respondent 5 trekker frem at fleksibilitet gir mulighet til å forhandle. Fleksibilitet kan knyttes opp mot muligheten til å forhandle (kapittel 4.3.3), og det er derfor viktig med fleksibilitet de plassene i prosessen der det er mulighet til å forhandle.

#### **4.3.7 Opplever dere at Oslo kommune er fleksibel/fører seg mht. utbyggingsavtaler?**

*«Oslo kommune føyer seg veldig lite. Drammen kommune er mer fleksible. Dette henger nok sammen med at Oslo kommune tar en større sjanse på at utbyggere vil bygge ut uansett, siden det er ganske lønnsomt å bygge ut i Oslo. Samtidig har de et mer profesjonelt apparat for å få tak i disse eiendomsverdiene.» - Respondent 1*

---

*«Både ja og nei. Oslo kommune består av mange avdelinger. Avdelingene har forskjellige interesser i det vi holder på med, saksbehandlingstid, og forhold til saksbehandlingen. Når vi møter plan- og bygningsetaten på en side, bymiljøetaten på en annen side, og for eksempel utdanningsetaten fra en tredje side, så har de ikke noe felles interesse i en god del ting. Dette medfører at det er avhengig fra saksbehandlere, personer og hvordan det håndteres. I tillegg har ingen av disse noe tvang eller frist på å gi oss et svar eller komme med tilbakemeldinger. Dette fører også til at vi noen ganger opplever at vi får godkjenning til å gjøre noe, mens andre ganger er det fullstendig nei.» - Respondent 2*



Samlet sett mener eiendomsutviklere at Oslo kommune føyer seg lite. Respondent 3, 4 og 5 opplever ikke Oslo kommune som en fleksibel forhandlingspart. Resultatet fra empirien henger sammen med at utbyggingsavtaler i utgangspunktet skal være en frivillig avtale, og ingen opplever at det er mulig å forhandle seg bort fra dette. I tillegg har utbyggerne veldig liten grad av forhandling i avtalene, og det er ikke alltid kommunen gjennomfører de tiltakene de har fått bidrag til. Oslo kommune har også fått et nytt regime når det kommer til merverdiavgift, som medfører at det ikke er noe momsfratak. Respondent 2 trekker frem at Oslo kommune blir mindre fleksibel på grunn av at det er så mange forskjellige avdelinger og etater å forholde seg til. Summen av disse faktorene medfører til at Oslo kommune ikke kan betraktes som en fleksibel forhandlingspart.

Studien til Gielen & Tazan-kok (2010) antyder at fleksibilitet i arealplaner om fremtidige bidrag gir kommunale myndigheter større spillerom for å forhandle fram høyere økonomiske bidrag. Empirien viser at det er liten opplevelse av fleksibilitet om fremtidige bidrag, og er noe som bør ses videre på i sammenheng med endringer i lovverket.

#### **4.3.8 Hvorfor er fleksibilitet en viktig egenskap i utbyggingsavtaler?**

*«Rett og slett for å få mer ut av pengene, og får å få en god gjennomføringsplan.» - Respondent 1*

---

*«Fleksibilitet er en viktig egenskap på grunn av at ting hele tiden påvirkes av eksterne forhold for oss og for andre. Det kan fort oppstå situasjoner som man ikke har tenkt på i forbindelse med utbyggingsavtale, som kan føre til at man må gjøre noe på en litt annen måte enn man tenkte.»*

*«Når Oslo kommune for eksempel får ett nytt politisk byråd, så kan de ha en litt annen prioritering på ting enn det tidligere har vært. Dette kan påvirke hvordan man ønsker å utvikle byen, og kan medføre at gamle utbyggingsavtaler ikke er helt relevante lengre. Da er man avhengig av en viss fleksibilitet i ting for å få det til. Det er ikke alltid lett å forutse det som vil skje fremover. Mange store områder kan fort utvikle seg*

*annerledes enn man trodde. Dette gjør fleksibilitet til en viktig egenskap.» -*

Respondent 2

---

*«Fleksibilitet er en viktig egenskap fordi det gir oss mulighet til å forhandle. Vi burde absolutt hatt mer fleksibilitet i utbyggingsavtaler, men dette kan gå på bekostning av forutsigbarheten.» - Respondent 5*

Empirien tyder på at fleksibilitet er en viktig egenskap i utbyggingsavtaler fordi det gir mulighet til å forhandle. Jo mer forhandlingsmulighet det er, jo mer fleksibilitet er det i avtalene. Flexibilitet gir derav mulighet til å være med å påvirke innholdet i avtalene, samt mulighet til å påvirke og bidra til byen.

Respondent 1 trekker frem at fleksibilitet medfører at man får mer ut av pengene. Respondent 3 og 4 opplever ikke noe fleksibilitet, men uttrykker at det er en viktig egenskap som burde vært tilstede.

#### **4.3.9 Har norsk plan- og bygningslov noe å hente/forbedre når det kommer til fleksibilitet i utbyggingsavtaler?**

*«Lovverket kunne vært enda mer tydelig på hva som er lov og ikke, selv om vi på andre siden ikke ønsker det heller. Vi ønsker oss fleksibilitet for å forhandle. Da lovverket ble endret og det ble forbud mot sosial infrastruktur, var det fordi det gikk for langt. Da måtte man betale for barnehager, skoler og alt. Så det var en fin lovendring, selv om noen utbyggere synes det er uheldig. Jeg synes det er rart at selv om vi bygger ut infrastrukturen, så er det ikke momsfristak i Oslo kommune. Dette er absolutt en fleksibilitet som bør være til stede. I Drammen kommune har vi en utbyggingsavtale hvor vi gjør alt selv. Kommunen fikk et bidrag til infrastrukturen, og vi gjennomførte tiltaket selv. Uten å betale moms på det. De er mer fleksible på dette enn Oslo kommune. Her er det noe som absolutt kunne vært forbedret, med tanke på klarere regler på moms.»*

Ofte kan vi ikke påbegynne med utbyggingen av vårt eget prosjekt før infrastrukturen er på plass. Dette kan ofte være uheldig og tidskrevende. En mulighet hadde vært at utbyggere kunne forskuttere for infrastrukturen, slik at man kan begynne å bygge ut. For da ser kommunen at vi har midler til bidraget, og vi får kommet i gang med utbyggingen.» - Respondent 1

«Det burde være mer lovgivning knyttet til at kommunene må gjennomføre tiltakene de får bidrag til raskere. I tillegg burde det vært et bedre samspill fra kommunen sin side. Det er mange etater å forholde seg til, noe som skaper mindre forutsigbarhet og fleksibilitet.»

«Det burde også være mulighet til å påbegynne utbyggingen av prosjektet før infrastrukturen er ferdig. Så hvis kommunen ser at du er i en dialog, i en prosess, og har kommet godt på vei, så synes jeg at man bør ha en viss fleksibilitet i noen av disse tidskravene. Da tenker jeg på de realytelsene kravene har.» - Respondent 2

«Det burde kanskje være en klarere link mellom bestemmelsene om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler. Saksbehandlingen burde vært litt bedre regulert i loven. Med tanke på hvordan man skal behandle utbyggingsavtale og rekkefølgekrav». – Respondent 5



Figur 11: Oversikt over hva som kan forbedres når det kommer til fleksibilitet i utbyggingsavtaler

Det er flere av punktene som er en gjentakelse fra punkt 4.2.10, om hva som kan endres av forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Funnene som tas opp er blant annet momsfristak, tydeligere lovverk, bedre samspill innad i kommunen, og strengere regler tilknyttet kommunens gjennomføring. Oslo kommunes nye praksis ved merverdiavgift i utbyggingsavtaler er et tema som det er tydelig utbyggerne reagerer på, og er misfornøyde med. Disse punktene vil jeg ikke gå nærmere innom, siden de tidligere er diskutert.

Det burde være tydeligere regelverk på at kommunen må gjennomføre de tiltakene de pålegger seg raskere, og at de faktisk må gjennomføre det de lover. I tillegg bør det være en klarere link mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.

#### **4.3.10 Konklusjon av delproblemstilling 2**

---

##### *Definisjon av fleksibilitet i utbyggingsavtaler*

Fleksibiliteten i utbyggingsavtaler går på å holde kostnadene nede, og tilpasse seg til endringer. Fleksibilitet kan også betegne å være «tilpasningsdyktig».

##### *Opplevelse av fleksibilitet i utbyggingsavtaler*

Empirien viser at eiendomsutviklere opplever lite fleksibilitet i utbyggingsavtaler. På bakgrunn av dette, ble ikke alle spørsmålene knyttet til fleksibilitet besvart av alle respondentene. Utbyggerne mener at en av årsakene er at det er veldig liten mulighet til å forhandle om innholdet i utbyggingsavtalene.

##### *Styrker og svakheter ved fleksibilitet i utbyggingsavtaler*

Følgende er en liste over svakheter og styrker som respondentene mener er knyttet til fleksibilitet i utbyggingsavtaler:

STYRKER	SVAKHETER
Tilknytning til prosjektet	Ikke fleksibelt i forhold til merverdiavgift
Bidrar til byen	Ikke en frivillig avtale
Kommunen er fleksibel	Bidraget henger ikke alltid sammen med eget prosjekt
Fleksibilitet i realisering	Ikke en tilpasningsdyktig avtale
Med en gang utbyggingsavtalen er inngått, er det ikke mer bidrag.	Kommunen har for lite forpliktelser
	Kommunen gjennomfører ikke tiltak fort nok
	Et absolutt lovverk for utbygger, mens kommunen har mye større fleksibilitet
	Omfang

Figur 12: Styrker og svakheter for fleksibilitet i utbyggingsavtaler

### *Behovet for forutsigbarhet*

Det fremgår fra empirien at det er viktig med fleksibilitet hele veien, slik at man har mulighet til å forhandle utbyggingsavtaler samtidig som man forhandler om planen. Flexibilitet er en viktig egenskap i utbyggingsavtaler fordi det gir økte forhandlingsmuligheter, og gir derav mulighet til å være med å påvirke innholdet i avtalene. Dette gir i tillegg mulighet til å påvirke og bidra til byen.

### *Oslo kommune som fleksibel forhandlingspart*

Oslo kommune betraktes ikke som en fleksibel forhandlingspart siden det er lite rom for forhandling. Flexibilitet kan knyttes opp mot muligheten til å forhandle (kapittel 4.3.3), og det er derfor viktig med fleksibilitet de plassene i prosessen der det er mulighet til å forhandle.

### *Endringer for å øke fleksibilitet i utbyggingsavtaler*

Følgende viser en liste over hva respondentene mener kan endres for å øke fleksibilitet i utbyggingsavtaler:

## Fleksibilitet i utbyggingsavtaler

- Tydeligere lovgivning på hva som kan pålegges i en utbyggingsavtale.
- Momsfritak når utbygger bygger ut infrastrukturen.
- Mulighet til å forskuttere infrastruktur
- Strengere lovgivning på at kommunen må gjennomføre tiltakene de får bidrag til raskere.
- Bedre samspill fra den kommunale siden.
  - Det er mange etater å forholde seg til, noe som skaper både mindre forutsigbarhet og fleksibilitet.
- Mulighet til å påbegynne utbyggingen av prosjektet før infrastrukturen er ferdig
- En klarere link mellom bestemmelsene om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.
- Saksbehandlingen burde være bedre regulert i loven, med tanke på hvordan man skal behandle utbyggingsavtale og rekkefølgekrav

Figur 13: Oversikt over hva utbyggere mener bør endres for å få mer fleksibilitet i utbyggingsavtaler

## 4.4 DEL 3: Generelt om utbyggingsavtaler

---

### 4.4.1 Innledning

Denne delen tar utgangspunkt i spørsmål knyttet til den siste delen av intervjuguiden, som går mer på generelt om utbyggingsavtaler. I tillegg kommer spørsmålet om forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet, som er direkte knyttet opp mot hovedproblemstillingen.

### 4.4.2 Opplever dere utbyggingsavtaler som et nyttig planverktøy?

*«Ja, utbyggingsavtaler er et nyttig planverktøy. Det gir mulighet til å avklarer hvem som skal finansiere, og hvem som skal gjennomføre. Dette har igjen konsekvenser for om man klarer å løfte et område eller ikke.» - Respondent 1*

---

*«Både ja og nei. Dersom jeg får velge, så vil jeg heller ha reguleringsplan med rekkefølgekrav som er detaljerte og nøyte, enn reguleringsplan og utbyggingsavtale. Men jeg ser at enkelte prosjekter og områder er så store og omfattende, slik at man*

*ikke klarer å bake det inn i en rekkefølgebestemmelse, og da må man kanskje ha en utbyggingsavtale.» - Respondent 2*

---

*«Når vi blir forpliktet til å gjennomføre et tiltak, som ikke lar seg gjøre, eller når det blir rekkefølgebestemmelser, da er utbyggingsavtaler nyttige. For da er det sikret opparbeidet. Om vi ikke har utbyggingsavtaler, så blir vi kanskje ikke pålagt å opparbeide. Utbyggingsavtaler er et instrument vi følger. Ved større utbygging må det bli belagt med en utbyggingsavtale, ellers kan kommunen si at det er vår oppgave å lage infrastruktur. Vi opplever også at vi kan gjennomføre utbygging tidligere. Utbyggingsavtaler er nok mest nyttig for kommunen, men litt nyttig for begge parter.»*  
- Respondent 3

---

*«Det er nødvendig for kommunen, men for oss er det en dyd og nødvendighet. Dette henger sammen med hvor stor nytte vi har av tiltakene, og at de ikke alltid er like innlysende for oss. Satt på spissen, så er det en ekstra skatt. Vi erkjenner at vår virksomhet også skal bidra til felleskapet.» - Respondent 4*

---

*«Det er et nødvendig verktøy for å kunne gjennomføre større planer, og spesielt når man skal forvandle større områder. For eksempel hele Hovinbyen eller Skøyen. Det kreves utbyggingsavtaler for å få inn bidrag i disse områdene, og for å gjøre de infrastrukturtiltakene som trengs. Det er et viktig og nyttig verktøy, men det kommer an på om verktøyene er satt opp helt riktig.» - Respondent 5*

Utbyggere opplever utbyggingsavtaler stort sett som et nyttig verktøy. Respondent 2 svarer «både ja og nei». Begrunnelsen er at respondenten heller foretrekker rekkefølgebestemmelser. Allikevel ser respondenten at det er nødvendig med utbyggingsavtaler ved store og omfattende prosjekter. Det samme gjelder respondent 5, som uttaler «det er et nødvendig verktøy for å kunne gjennomføre større planer».

Respondent 4 er mer negativ til om utbyggingsavtaler er et nyttig verktøy, og mener det er mer en dyd og nødvendighet. Dette henger sammen med at utbyggeren føler de ikke alltid har nytte av de tiltak de skal bidra til.

Empirien viser at 4 av 5 utbyggere (80%) sier at utbyggingsavtaler stort sett er nyttige, mens 1 av 5 (20%) sier at det er et virkemiddel fra kommunen.

I kapittel 3.8.1 omtales undersøkelsen til Asplan Viak. I undersøkelsen svarte 80% av utbyggerne at utbyggingsavtale har vært et nyttig verktøy. De resterende 20% svarte at det i første rekke er et virkemiddel fra kommunen til å presse utbyggerne til ensidig å ta kostnader knyttet til infrastruktur. Dette stemmer godt overens med funnene fra empirien.

#### **4.4.3 Har dere inngått utbyggingsavtaler som dere selv oppfatter som urimelig tyngdene? Dvs. urimelige store kostnader til kommunen eller infrastruktur for å få tiltaket godkjent.**

*«Ja, det har vi absolutt.»* – Respondent 1

---

*«Nei, det vil jeg ikke si.»* - Respondent 2

---

*«Ja, vi har inngått utbyggingsavtaler som har vært urimelig. I ett av våre pågående prosjekter opplevde vi akkurat dette. Utbyggingsavtalen er urimelig kostbar. Vi kan ikke bygge et prosjekt om vi ikke har økonomi til det. Det koster å kjøpe tomt, og om vi ikke får nok inntekter til at det går rundt, så går det ikke. Dersom det er urimelige store kostnader knyttet til utbyggingsavtaler, så er det til slutt kjøperne som må betale for dette. Vi opplever en forskjell i kostnader fra bydel til bydel. Det er mye dyrere på vestkanten. Dette er med på å presse prisene opp, og kan medføre at vi ikke har råd til å kjøpe tomten. Noe som er lite forutsigbart fra det vi har sett tidligere. For vi bygger tomtekjøp fra erfaringstall. Kommunen forsvarer dette med at kjøperne på vestkanten har større betalingsvillighet.»* - Respondent 3

---



*«Ja, det handler om hvilket tiltak våre penger skal bidra til. Kommunen vil ha mest mulig, og vi minst mulig. I forhandlinger skal alle være litt misfornøyde, det er da man har kommet frem til et riktig forhandlingsresultat.» - Respondent 4*

---

*«I forhandlinger opplever vi noen ganger at rekkefølgekravene er urimelige, og da er urimelig i form av store kostnader. Det er jo en begrensing i loven at man ikke skal kunne pålegges utbyggingsavtaler, men det er jo en skjønnsmessig vurdering.» - Respondent 5*

Samtlige bortsett fra én respondent har inngått utbyggingsavtaler som er urimelig tyngdene. I Asplan Viak sin undersøkelse kommer det frem at to tredeler av utbyggerne gir uttrykk for at det har inngått utbyggingsavtaler som de oppfatter som urimelig tyngdene. Empirien fra mine intervjuer er relativt tilsvarende, hvor det er 4 av 5. I undersøkelsen til Asplan Viak svarte utbyggerne at grunnen til at de likevel inngitt utbyggingsavtalene er; at det ikke hadde noe valg, prosjektet gikk likevel i pluss, det blir avtale hvis prosjektregnskapet går opp, ikke reelle forhandlinger, kommunen har all makt, sikre fremdrift, uten avtale ingen igangsetting, må ha samarbeid, vil ikke gå til rettsak pga. behov for fremtidig samarbeid. Funnene fra empirien kommer frem til mye av det tilsvarende som undersøkelsen til Asplan Viak.

#### **4.4.4 Opplever dere utbyggingsavtaler som et pressmiddel for å dekke kostnader til infrastruktur?**

*«Ja, helt klart. Det er veldig viktig å ha et godt forhold til kommunen. Det vi kan gjøre dersom vi føler oss presset av kommunen, er å si at vi ikke vil gjennomføre. For kommunen er avhengig av oss utbyggere. Så et pressmiddel er utbyggingsavtaler absolutt. For eksempel det å dekke utgifter til Fornebubanen når man bygger på Skøyen mener jeg er helt urimelig. Det skal være «forutbestemmelig» og «forholdsmessig» ifølge loven, noe jeg ikke føler blir overholdt.» - Respondent 1*

---

«Ja, absolutt! Vi har opplevd dette gjennom at kommunen enkelte ganger har tiltak som de skal gjennomføre uten at de har nok utbyggere å fordele kostnadene på. For eksempel ved et av våre prosjekter som ble redusert i størrelse av politikerne. Vi hadde i utgangspunktet nok størrelse på prosjektet til å dekke infrastrukturen, men så ble prosjektet kraftig redusert. Det var helt naturlig å opprettholde infrastrukturtiltakene, men det var det ikke penger til. Kommunen presset på for å øke beløpet, for å få gjennomført de tiltakene de ville, og for å slippe at de måtte gå ut med egne penger. Dette skjer stadig vekk.» - Respondent 2

---

«Vi opplever utbyggingsavtale noen ganger som et pressmiddel.» - Respondent 3

---

«Ja, vi opplever ofte utbyggingsavtaler som et pressmiddel.» - Respondent 4

---

«Utbyggingsavtaler er et verktøy for å få bidrag til infrastruktur. Det er et pressmiddel på den måten at utbyggere blir et «gissel» med tanke på prosessen og hvordan den brukes. Det går mer på det enn utbyggingsavtalen i seg selv. For det er rimelig at man bidrar når man bygger nytt volum som belaster.»

«Jeg tror utbyggingsavtaler oppleves som et pressmiddel dersom bidraget ikke er rettet mot sitt eget prosjekt, og at en ikke belaster det man betaler for. Så kommer det også an på at vi som utbyggere ikke har så mye vi skulle ha sagt. Vil man komme videre i prosessens så må man kanskje svelge noen kameler, så får man kanskje aldri noe svar på om det var rimelig eller ikke. Sånn sett så kan det være et pressmiddel ved at man ikke har tid eller penger, eller lyst til å ta den kampen med kommunen. Det er viktig å kunne samarbeide, og man er ganske låst som utbygger i en slik forhandlingssituasjon. Jeg tror ikke man skal undervurdere bruken av utbyggingsavtaler heller, for det er et bra virkemiddel.» - Respondent 5

Fra Asplan Viak (Plathe & Jørgensen, 2009) sin undersøkelse svarer 30% av utbyggerne at utbyggingsavtaler ensidig oppleves som et pressmiddel fra kommunen. Mens 40% svarer at

utbyggingsavtaler både oppfattes som et pressmiddel og et nyttig virkemiddel for gjennomføringen.

Empirien viser at 3 av 5 (60%) utbyggere opplever utbyggingsavtaler ensidig som et pressmiddel. Mens 2 av 5 (40%) utbyggere opplever det som et nyttig virkemiddel, og noen ganger som et pressmiddel. Som jeg tidligere nevnte i kapittel 2.6 er ikke oppgaven valid på grunn av at det er få respondenter, men at jeg kan få en viss indikator. Undersøkelsen til Asplan Viak ser i tillegg på 18 kommuner, mens jeg bare ser på Oslo kommune. Disse faktorene kan spille inn, og gir meg et inntrykk av at utbyggingsavtaler brukes som et pressmiddel i større grad i Oslo kommune, enn i andre kommuner.

#### **4.4.5 Føler dere at det er et forhold mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtalene?**

*«Ja, det er det. Vi opplever per i dag at det er mer forutsigbarhet enn fleksibilitet. Spørsmålet er når det går for langt, enten i den ene eller andre utviklingen. Utbyggere og kommunen har samme mål, vi vil begge få til en byutvikling. Utbyggingsavtaler blir for ofte bare en ren tilleggsbeskatning. Retorikken fra kommunen er at utbyggere tjener godt, og må derfor gi litt til byen. Vi skjønner at vi må bidra til infrastruktur, men dersom det blir for høyt går det utover vårt eget prosjekt. Det er litt vanskelig for kommunen å forstå at vi har mye utgifter selv om vi tjener godt. For eksempel dersom vi tjener kr 100 000 pr kvm for hver bolig vi selger, så har vi også en tomteverdi på rundt kr 35 000 pr kvm. I tillegg koster det ganske mye å bygge. Vi skal sikre oss 15-20% avkastning av det vi driver med, eller så er det ikke noe vits. Dette fører til en dragkamp om eiendomsverdier. Kommunen blir stadig mer grådig, men det er fra oss de får penger fra.» - Respondent 1*

---

*«Ja, det er det. Jeg opplever at utbyggingsavtalene stort sett er forutsigbare, og stort sett ikke fleksible. Jeg tror kanskje at dersom de hadde vært veldig fleksible, så hadde de nok vært mindre forutsigbare. Her er det litt avhengig av hva man snakker om. Det ene er bidragene du skal komme med, det er ikke unaturlige at de er forutsigbare og ikke fleksible. De burde jo vært fleksible i forhold til størrelsen på prosjektet, men ikke*

*forutsigbare ved at du plutselig måtte noe, det blir jo litt rart. Det jeg gjerne skulle sett er at fleksibilitet rundt gjennomføringen av avtalen kunne vært noe større. Og det tror jeg jo ikke nødvendigvis hadde vært noe negativt for noen av partene. Det er en todelt situasjon her.» - Respondent 2*

---

*«Jeg opplever forutsigbarhet, men ikke noe fleksibilitet. Det er veldig rigid avtaleverk.» - Respondent 3*

---

*«Vi har behov for både forutsigbarhet og fleksibilitet. Private og offentlige aktører har ulike måter å gjøre sine kalkyler. Det offentlige kjører kvalitetssikringsprosessene hvor man opererer med  $P=50$ , (50% sannsynlighet på at det ikke overstiger, og 85% sannsynlighet for at det ikke overstiger det igjen). Mens en privat aktør har en beslutning om at det skal koste et visst beløp, og det er på en måte mer binært. Enten så er det økonomi i det, eller ikke, også er det selvfølgelig noen gråsoner. For eksempel når det offentlige mener det vil koste 100 millioner, og det er  $P=50$  (50% sannsynlighet at det ikke vil koste mer enn 100 millioner), så dersom det ender opp med å koste 130 millioner, så blir det gjennomført likevel. Jeg opplever at det offentlige ikke har den samme intensitet for å være forutsigbare med tanke på kostnadene, men på en annen side så er det risiko hos de offentlige. Det gjør også at vi som utbyggere har et større behov for forutsigbarhet knyttet til kostnader, samt gjennomføringstid. Det samme gjelder fleksibilitet. I Oslo kommune er det mange etater som er inne i en utbyggingsavtale, som gjør det veldig kompleks. Jeg tror det er veldig fornuftig at det er EBY som forhandler dette, og at det ikke er den enkelte etat som skal gjøre forhandlingene, det synes jeg er positivt.» - Respondent 4*

---

*«Forutsigbarhet er viktigere for oss enn fleksibilitet. Det blir en vekting mellom disse to.» - Respondent 5*

Dette er et spørsmål som er relevant for hovedproblemstillingen, og er et tema jeg har drøftet hvert for seg tidligere i dette kapittelet.

Empirien viser at utbyggerne opplever mer forutsigbarhet enn fleksibilitet, og at det er en vekting mellom disse. Respondent 2 mener at mer fleksibilitet mest sannsynlig vil gå på bekostning av forutsigbarheten i utbyggingsavtalene. Respondent 3 indikerer at det er behov for både forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

Respondent 1 hevder at spørsmålet er når det går får langt i den ene eller andre retningen, og uttrykker at utbyggingsavtaler regnes som en tilleggsbeskatning. Respondentene har forståelse for at utbyggere må bidra til infrastruktur, men mener at kommunen ofte ikke er fleksible nok når det kommer til innholdet i avtalene og kostnader knyttet til dette. Det mest vesentlige for utbyggere er å få en gevinst av utbyggingsprosjektet, mens om beskatningen blir for stor, påvirker dette prosjektets avkastning, og realiseringen av utbyggingsprosjektet.

#### **4.4.6 Konklusjon av generelt om utbyggingsavtaler**

---

Empirien fra denne delen viser at undersøkelsen til Asplan Viak (Plathe & Jørgensen, 2009) stemmer overens med funnene i oppgaven. Som jeg har nevnt i kapittel 2.6 er det få respondenter, som innebærer at oppgaven er basert på oppfatninger og erfaringer fra et begrenset antall eiendomsutviklere. Funnene fra oppgaven vil dermed kun fungere som en indikator, og ikke en valid kilde.

##### *Nyttig verktøy*

Utbyggere opplever utbyggingsavtaler stort sett som et nyttig verktøy. Empirien viser at 4 av 5 utbyggere (80%) sier at utbyggingsavtaler stort sett er nyttige, mens 1 av 5 (20%) sier at det er et virkemiddel fra kommunen. Dette er akkurat det samme resultatet undersøkelsen til Asplan Viak kom frem til.

##### *Urimelig tyngdene*

Samtlige bortsett fra én respondent har inngått utbyggingsavtaler som er urimelig tyngdene. I Asplan Viak sin undersøkelse kommer det frem at to tredeler av utbyggerne gir uttrykk for at

det har inngått utbyggingsavtaler som de oppfatter som urimelig tyngdene. Empirien fra mine intervjuer er relativt tilsvarende, hvor det er 4 av 5.

### *Pressmiddel*

Empirien viser at 3 av 5 (60%) utbyggere opplever utbyggingsavtaler ensidig som et pressmiddel. Mens 2 av 5 (40%) utbyggere opplever det som et nyttig virkemiddel, og noen ganger som et pressmiddel. Asplan Viak sin undersøkelse viser litt andre resultater. Empirien gir et inntrykk av at utbyggingsavtaler brukes som et pressmiddel i større grad i Oslo kommune, enn i andre kommuner.

### *Forutsigbarhet og fleksibilitet*

Empirien viser at utbyggerne opplever mer forutsigbarhet enn fleksibilitet, og at det er en vektning mellom disse. Det er et behov for både forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, men mer fleksibilitet vil mest sannsynlig gå på bekostning av forutsigbarheten i utbyggingsavtalene.

Det er viktigere for utbyggerne å komme i gang med prosjektet og ha en forutsigbarhet i hva som kommer av kostnader, enn å ha mulighet til å være med å påvirke. Selv om det er viktig for mange utbygger at bidraget til infrastruktur er i nærhet til sitt egen prosjekt.

Per i dag regnes utbyggingsavtaler som en ren tilleggsbeskatning siden det blir et pressmiddel, og ikke en frivillig avtale. I tillegg er ofte ikke infrastrukturen noe som er i nok tilknytting til eget prosjekt. Det positive utbyggerne trekker frem er at utbyggingsavtaler gjør at utbyggere er med å bidra til byen.

## 5. DRØFTELSE AV HOVEDPROBLEMSTILLING

---

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg presentere hovedproblemstillingens drøftelse. Drøftelsen tar utgangspunkt i teorigrunnet i kapittel 3, og empiri og drøftelse fra kapittel 4. Formålet med denne delen av oppgaven, er å drøfte og trekke slutninger om hvordan eiendomsutviklere opplever forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. I tillegg vil jeg kartlegge funn over hva som kan forbedre opplevelsen av forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, samt samspillet mellom disse.

### 5.2 Drøftelse av hovedproblemstilling

---

Hvordan opplever eiendomsutviklere forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler?

Problemstillingen ser på hvordan eiendomsutviklere opplever forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Det vil i tillegg være naturlig å se på hva som kan endres og forbedres for at eiendomsutviklerne får et bedre forhold mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Tidligere har jeg konkludert temaene hver for seg (se kapittel 4.2.10 og 4.3.10). I tillegg har jeg i kapittel 4.4.5 sett på spørsmålet som omhandler hovedproblemstillingen direkte. Først vil jeg kort oppsummere disse funnene, før jeg presenterer videre funn over hva som kan endres og forbedres for å oppnå mer forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

Det kan være verdt å merke seg at besvarelsen og drøftelsene er basert på oppfatninger og erfaringer fra et begrenset antall eiendomsutviklere. Andre eiendomsutviklere kan tenkes å ha andre oppfatninger og meninger. I tillegg kan det tenkes at grunneiere, kommunen, etater og andre interessenter kunne ha bidratt til å belyse temaet ytterligere.

### 5.2.1 Oppsummering av problemstillingene

Delproblemstilling 1: *Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler.*

Empirien viser at eiendomsutviklere opplever forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. De opplever forutsigbarhet ved at de vet at de kommer til å møte et krav om utbyggingsavtale, men de opplever ikke forutsigbarhet med hensyn til innholdet og kostnadene i avtalene.

Delproblemstilling 2: *Fleksibilitet i utbyggingsavtaler.*

Empirien viser at eiendomsutviklere opplever lite fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Utbyggerne mener at en av årsakene er at det er liten mulighet til å forhandle om innholdet i utbyggingsavtalene.

Hovedproblemstilling: *Forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.*

Empirien viser at eiendomsutviklere opplever mer forutsigbarhet enn fleksibilitet i utbyggingsavtalene, og at det er en vekting mellom disse. Det er et behov for både forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, men mer fleksibilitet vil mest sannsynlig gå på bekostning av forutsigbarhet.

### 5.2.2 Hva kan endres eller forbedres for å bedre opplevelsen av forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler?

For å besvare dette spørsmålet vil jeg ta utgangspunkt i teoridelen, hvor jeg ser på hva som kan hentes av forutsigbarhet i den tyske plan- og bygningsloven (kapittel 3.8.1) og fleksibilitet i planleggingen i Storbritannia, Nederland og Valencia (kapittel 3.9.1). I tillegg vil jeg ta i bruk empiridelen for å se på eiendomsutviklernes forslag om hva som bør endres eller forbedres i lovverket knyttet til utbyggingsavtaler.

#### *Hva kan hentes av forutsigbarhet fra Tysk plan- og bygningslov?*

Den tyske plan- og bygningsloven åpner opp for et nært samarbeid mellom planmyndighet og utbygger. Hensikten er at det gir anledning til en parallell behandling av reguleringsplan, utbyggingsavtale og byggesak. Reglene om prosjektplanlegging fra Tyskland har en god balanse mellom effektivitet, forutsigbarhet og politisk styring. Det kan derfor være grunn til nettopp å undersøke nærmere om det er noe å hente fra tysk rett.



Artikkelen (Holth, 2017) trekker frem fem punkter over hva som kan hentes fra tysk plan- og bygningslov, som vil sikre den norske plan og bygningsloven mer effektiv og forutsigbar gjennomføring av ønskede planer:

1. Fjerning av forbudet mot å innta krav om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
2. Vurdere muligheten for at det etter et «prosjektplanleggingsspor» kan gis reguleringsbestemmelser av individuell og privatrettslig karakter.
3. Vurdere krav om fremforhandlet utbyggingsavtale før reguleringsplan vedtas.
4. Vurdere lovpålagt krav om frist for gjennomføring av prosjekt hvor «prosjektplanleggingssporet» er fulgt.
5. Vurdere hvilke sanksjoner som skal kunne brukes ved manglende gjennomføring innen den mellom partene fastsatte frist.

Det å lage et nytt spor vil bli for omfattende å diskutere i denne oppgaven, da det strider mot erstatningsretten, avtaleretten, entrepriseretten, skatteretten mv. Derfor blir det ikke aktuelt å drøfte dette videre i oppgaven.

Det er i dag ingen sterk kobling mellom planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner i norsk plan- og bygningsrett. Derfor ville det vært interessant å sett på muligheten for å vurdere punkt 3; *krav om å fremforhandle utbyggingsavtale før reguleringsplan vedtas*. Dette blir også for omfattende å diskutere videre. Denne oppgave vil bare trekke frem funn, og vil ikke diskutere hvordan lovverket skal endres.

Et punkt som er interessant å trekke frem, er fjerning av forbudet mot å innta krav om bidrag til sosial infrastruktur. Dette går blant annet på vilkårene om «nødvendighet» og «forholdsmessighet», jf pb § 17-3 tredje ledd.

Plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd oppstiller vilkår for innholdet i utbyggingsavtaler. Disse vilkårene medfører at det utbygger forplikter seg til må være «nødvendige» og «forholdsmessige». Forbudet mot å inngå utbyggingsavtaler som pålegger utbygger å bidra til å dekke sosial infrastruktur, skaper utfordringer med tanke på disse vilkårene. For eksempel er oppfyllelse av rekkefølgekrav utvilsomt «nødvendig». Dette medfører at disse rekkefølgekravene blir en hindring når det kommer til realisering, siden det ikke er adgang til å pålegge utbygger å ta kostnader knytte til sosial infrastruktur. Dette er et interessant punkt å ta med seg i videre drøfting.

### ***Hva kan hentes av fleksibilitet fra Storbritannia, Nederland og Valencia?***

Artikkelen til Gielen og Tasan-Kok (2010) ser på balansen mellom fleksibilitet og sikkerhet ved å studere utbyggingsprosjekter i England, Nederland og den spanske regionen Valencia. Studien viser at planstyrte systemer (det nederlandske planleggingssystemet) teoretisk sett skal gi mer sikkerhet, mens utviklingsstyrte systemer (det britiske planleggingssystemet) gir mer fleksibilitet.

Studien antyder at fleksibilitet i arealplaner om fremtidige bidrag, gir kommunale myndigheter større spillerom for å forhandle fram høyere økonomiske bidrag, og rimelig grad av forutsigbarhet om fremtidige økonomisk bidrag, vil gi økt vilje til å yte større bidrag. Kommuner og det offentlige er avhengig av utbyggere for å få tilskudd til å dekke infrastruktur, bygge ut og forme byer. Ved at kommunen legger opp til mer sikkerhet og fleksibilitet i prosessen før utarbeidelse av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, viser studien at dette vil generere mer bidrag til det offentlige gjennom infrastruktur. Funnene fra studien viser at mer fleksibilitet i kombinasjon med sikkerhet, gir mer bidrag til infrastrukturtiltak. Dette vil si at sikkerhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler både er en fordel for offentlige myndigheter og private utbyggere.

Engelske kommuner har skapt sikkerhet og fleksibilitet ved blant annet godkjenning av ikke-steds spesifikke planer om bidrag til infrastruktur, som gir lignende bidrag for hele kommunen. Dette er noe som kan minne om «strøksprismodeller», og viser til at strøksprismodeller kan bidra til å skape sikkerhet for utbyggere, som igjen genererer til mer bidrag til infrastruktur.

### ***Hva eiendomsutviklerne mener kan hentes/forbedres av forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler i Oslo kommune?***

Empirien viser til flere punkter som eiendomsutviklerne påpeker at bør forbedres når det kommer til forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Figur 14 viser følgende punkter.

Forutsigbarhet	Fleksibilitet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endring av moms på bidrag til infrastruktur.</li> <li>• Definere hva som ligger i «tilknytning til», jf pbl. § 17-3 tredje ledd.</li> <li>• Mulighet for å gi dispensasjon ved forbudet mot sosial infrastruktur.</li> <li>• Fjerne forbudet mot sosial infrastruktur. <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Innføre <i>affordable housing</i>.</li> </ul> </li> <li>• Tydeligere lovgivning på hva som kan pålegges i en utbyggingsavtale.</li> <li>• Endre lovverket slik at man ikke er avhengig av andre prosjekter og utbyggere for å starte egen utbygging.</li> <li>• Omfanget av det utbyggingstiltak skal dekke bør være mer åpent og tilgjengelig.</li> <li>• Bærekraft bør sees er i sammenheng med utbyggingsavtaler.</li> <li>• Mer konkret plan- og bygningslov § 12-7 om rekkefølgekrav.</li> <li>• Tydeligere retningslinjer for «rimelig» og «nødvendig», jf. pbl § 17-3.</li> <li>• Gjøre det vanskeligere for gratispassasjerene.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydeligere lovgivning på hva som kan pålegges i en utbyggingsavtale.</li> <li>• Momsfritak når utbygger bygger ut infrastrukturen.</li> <li>• Mulighet til å forskuttere infrastruktur</li> <li>• Strengere lovgivning for at kommunen må gjennomføre tiltakene de får bidrag til raskere.</li> <li>• Bedre samspill fra den kommunale siden. <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Det er mange etater å forholde seg til, noe som skaper både mindre forutsigbarhet og fleksibilitet.</li> </ul> </li> <li>• Mulighet til å påbegynne utbyggingen av prosjektet før infrastrukturen er ferdig.</li> <li>• En klarere link mellom bestemmelsene om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler.</li> <li>• Saksbehandlingen burde være bedre regulert i loven, med tanke på hvordan man skal behandle utbyggingsavtale og rekkefølgekrav.</li> </ul>

Figur 14: Oversikt over hva eiendomsutviklere mener bør forbedres i utbyggingsavtaler

### 5.2.3 Sentrale funn

Følgende punkter har jeg valgt å trekke frem og presentere videre:

- Strøksprismodell
- Fjerning av forbudet mot sosial infrastruktur (eventuelt mulighet for dispensasjon)
- Bidraget må være i «tilknytning til» til utbyggers prosjekt
- Gratispassasjerer
- Utbyggingsavtaler - ikke lengre en frivillig avtale
- Moms
- Strengere krav til kommunen

### ***Strøksprismodell***

Sandnes kommune sin «strøksprismodell» var svært gunstig med tanke på forutsigbarhet både for utbyggere og kommunen. Det at hvert område i byen har forskjellige bidrag per m<sup>2</sup> medfører at utbygger vet akkurat hva en utbyggingsavtale vil koste i et spesielt område. Da vet man med en gang hva de forskjellige deltakerne kan forvente av økonomiske bidrag. Sivilombudsmannen konkluderte med at Sandnes kommune sin modell var i strid med plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd, om hva en utbyggingsavtale kan inneholde. Bruk av denne modellen krever lovendring.

Norsk Eiendom (2017) sin «strøksprismodell», som er basert på Sandnes kommune sin modell, er en gunstig løsning på dette. Dog krever denne modellen også en endring av plan- og bygningsloven. Modellen sikrer helhetlig utvikling av et område, som er i tråd med overordnede plan og forholdsmessig lik fordeling av infrastrukturkostnader mellom utbyggerne. En «strøksprismodell» blir å anse som en utbyggingsskatt/-avgift og egner seg godt til transformasjonsområder.

En «strøksprismodell» åpner i stor grad for forutsigbarhet for både utbyggere og offentlige myndigheter. Studien til Gielen og Tasan-Kok (2010) viser at sikkerhet i fremtidig bidrag til infrastrukturtiltak øker bidraget. En strøksprismodell oppfylder kravet til denne typen sikkerhet, siden utbyggere vet det økonomiske bidraget tidlig i prosessen. Funnene fra studien viser at mer fleksibilitet i kombinasjon med sikkerhet, gir mer bidrag til infrastrukturtiltak. I tillegg viser empirien at utbyggerne bryr seg mer om at de betaler mindre økonomisk, enn at bidraget er rettet mot eget tiltak. Dette styrker valget mot å innføre en «strøksprismodell».

### ***Forbud mot sosial infrastruktur***

Punktet om fjerning av forbudet mot bidrag til sosial infrastruktur er hentet både fra empirien, og fra teorien om tysk plan- og bygningslov. Fjerning av forbudet kan medføre fordeler for både utbygger og kommunen.

Empirien viser at enkelte av utbyggere mente det var nødvendig at forbudet mot sosial infrastruktur ble innført. Dette på grunn av at kommunen gikk alt for langt med tanke på hva utbygger skulle bidra med økonomisk. Samtidig syntes flere av utbyggerne det satte grenser som medførte til at man ikke alltid hadde muligheten til å bygge ut i et ønsket område.

I empirien trakk flere av utbyggerne frem at det var positivt at Bærum kommune fjernet forbudet mot sosial infrastruktur ved utbyggingen av Fornebu. Fornebu er et stort

transformasjonsområde. Dette medførte til at utbyggere kunne bidra til skoler, barnehager omsorgsbygg, kultur og idrettsbygg med mer.

Vilkårene om «nødvendige» og «forholdsmessige», jf. pbl. § 17-3 tredje ledd, medfører en hindring til realisering, siden det ikke gir adgang til å pålegge utbyggere å ta kostnader knytte til sosial infrastruktur. Ofte er det krav til at det er et bestemt antall plasser til skole og barnehage for å ta imot den nye befolkningsveksten som kommer. I de tilfeller hvor kommunen ikke prioriterer å bruke penger på å bygge den sosiale infrastrukturen som kreves, og utbyggere heller ikke har lov å bidra på grunn av forskriften, så kan det ofte ta veldig lang tid før noe kan bygges i det aktuelle området. Ved fjerning av forbudet, kan dette gi mulighet til at utbyggingsprosjekter som gir en økt befolkningsvekst i et område, også har mulighet til å gi penger til et bidrag som kan øke deres egne salgspriser på boligprosjekter. For kjøpere vil det være mer attraktivt med et område hvor de vet det er nok kapasitet til at barn og/eller fremtidige barn kan gå på skole og barnehage, samt at det ikke er overfylte klasserom.

I bykjerner og sentral by er det ofte ikke et like stort behov for utbyggere å bidra til sosial infrastruktur. Her går bidraget som oftest uansett til oppgradering av park, rundkjøring, trikketrase og lignende (teknisk infrastruktur). Et alternativ er mulighet til å gi dispensasjon fra forbudet mot sosial infrastruktur i transformasjonsområder. For å realisere denne tanken, er det viktig at kommunen og utbyggere går sammen og kartlegger områder for hva som betegnes som transformasjonsområder, og hvilke priser det er gunstig å ha i disse områdene. Et bidrag som blir gitt i et aktuelt område, vil også bare benyttes til infrastruktur i det aktuelle områder. Utbyggere ender da ikke opp med å bidra til infrastruktur som ligger på andre siden av byen, og prinsippet om «i tilknytning til» ivaretas.

### ***«I tilknytning til»***

Empirien viser at utbyggere ønsker en klarere definisjon av begrepet «i tilknytning til». I kapittel 3.3.2 omtales vilkårene til utbyggingsavtalens innhold. Bidraget må fremstå som «nødvendig», «forholdsmessig» og «rimelig» i forhold til utbyggingsprosjektets belastning på kommunal infrastruktur og kommunens bidrag til gjennomføringen av reguleringsplan, jf. pbl § 17-3 tredje ledd. Dette er et relativt skjønsmessig vilkår, og det fremgår fra empirien at utbygger mener dette ikke gjennomføres bra nok. Flere respondenter uttrykker at bidraget ofte ikke henger nok sammen med eget utbyggingsprosjekt, og ikke ligger i direkte tilknytning/i nærheten av eget prosjekt. Utbyggerne ønsker at bidraget skal gi verdiøkning til sitt eget

prosjekt. For eksempel en opprusting av en park i nærheten, som da er attraktivt for eventuelle kjøpere. I lovverket er det ikke noe som binder bidraget til utbyggers prosjekt, annet enn at tiltaket skal «*stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang*» og at «*kostnadene må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen*».

Det fremgår av Høyesterettsdom HR -2002-1238- A- RT-2003-264 at det alltid vil være en vurderingssak om hva som kan ses som «nødvendig» og «forholdsmessig». Det er derfor avgjørende at hver enkelt sak får individuelle vurderinger om tiltaket er i strid med plan- og bygningslovene § 17-3 tredje ledd. Vilkåret må ikke være uforholdsmessig tyngdene eller utsalg av myndighetsmisbruk.

En klarere definisjon av begrepet vil både gi økt fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Empirien viser at utbyggere forbinder fleksibilitet til forhandlingsgrad. Ved innføringen av en klarere definisjon i lovverket knyttet til at bidraget må være «i tilknytning til» eget prosjekt, vil det gi utbyggere mulighet til å påvirke innholdet i utbyggingsavtaler. Dette vil gi utbyggere mulighet til å påvirke nærområdet til prosjektet, som kan generere til verdiøkning av eget prosjekt.

### ***Gratispassasjerer***

Det fremgår både av teorien og empirien at det ønskes et lovverk som gjør det vanskeligere for «gratispassasjerer». Flere utbyggere bruker dette som en taktisk strategi. Utbyggere som besitter tomter, og som i tillegg har tid og penger til å vente på at offentlig infrastruktur skal bli etablert i utbyggingsområdet av andre utbyggere, kan tjene godt på å være gratispassasjer. Andre utbyggere har ofte hverken tid eller penger. Utbygger som er investorbasert, har ofte investorer som ikke har tid til å vente, og vil dermed ikke gi økonomisk assistanse dersom utbyggingen ikke gjennomføres innen satte tidsfrister. Dette kan skape en urettferdig balanse mellom utbyggere, hvor det handler om hvem som har best tid. Det kan derfor hevdes at reglene om utbyggingsavtale i slike situasjoner er utilstrekkelig og lite praktisk. Det er en svakhet med regelverket at gratispassasjerer kan være vanskelig å fange opp, og at regelverket ikke her har tilstrekkelige virkemidler.

### ***Ikke lengre en frivillig avtale***

Utbyggingsavtaler er i utgangspunktet en frivillig avtale. Det fremgår både av teorien knyttet til undersøkelsen til Asplan Viak og empirien at ingen av utbyggerne opplever utbyggingsavtaler som frivillige, men mer som et pressmiddel fra kommunen sin side. Det er dermed ingen fleksibilitet eller forutsigbarhet slik lovverket er nå.

Ved å endre utbyggingsavtaler til å ikke lengre være en frivillig avtale, vil det klarlegge forutsetningene mellom utbygger og kommune, og utbygger trenger ikke lengre å forholde seg til spørsmålet om frivillig avtale. Dette vil øke opplevelsen av både forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

### ***Moms***

Oslo kommune sin nye praksis innebærer at kommunen beholder hele kompensasjonsbeløpet selv, og ikke overfører noe til utbygger. Slik det fremgår i kapittel 3.7, vil den nye praksisen innebærer to forskjellige utslag. Ved større områdeutbygginger vil det ikke medføre store endringer, mens i andre «vanlige» utbyggingsavtaler blir utbygger både pålagt å bygge infrastruktur og betale moms. Dette er et tema som var gjentakende fra utbyggerne sin side, og som kommer fram gjennom empiridelen, at er noe som bør endres. Den nye praksisen er hverken forutsigbar eller fleksibel. Forslag fra Norsk Eiendom (2017) er at regelverket bør endres, slik at det gis løpende fradragsrett for merverdiavgift ved utbygging av offentlig infrastruktur. Regelverket knyttet til merverdiavgift på infrastrukturtiltak er et omfattende og omdiskutert tema. Det er tydelig at eiendomsutviklere i Oslo kommune ikke er fornøyde med hvordan det fungerer i dag.

### ***Strengere krav til kommunen***

Empirien uttrykker at utbyggere ønsker at kommunen gjennomfører tiltakene sin raskere, og at de i tillegg binder seg til de tiltak de har lovt å gjennomføre. Utbyggere bidrar store summer til infrastruktur og byutvikling gjennom utbyggingsavtaler. Empirien viser at utbyggere opplever strenge krav knyttet til gjennomføring av rekkefølgekrav og utbyggingsavtale, men at dette ikke er gjensidig. Noe som oppleves som veldig urettferdig og lite fleksibelt. Det hender i flere tilfeller at kommunen ikke gjennomfører de tiltakene de har fått økonomisk bidrag til umiddelbart etter bidraget er gitt. Dette kan medføre begrensninger for utbyggere når det kommer til gjennomføring av rekkefølgekrav og infrastruktur i området av utbyggingsprosjektet i ettertid. Kommunen på sin side har store arealer som skal dekkes, og flere utbyggingsavtaler og utbyggere å forholde seg til på samme tid. Strengere krav til kommunen vil øke både forutsigbarhet og fleksibilitet for utbyggere, men det vil igjen gå på bekostning av kommunen. Studien til Gielen og Tasan-Kok (2010) viser at mer fleksibilitet i arealplaner om fremtidige bidrag gir kommunen større spillerom for å forhandle fram høyere økonomiske bidrag. Dette styrker faktum at kommunen bør innføre mer fleksibilitet i planene

når det kommer til faktorer som gir eiendomsutviklere større forutsigbarhet, samtidig som kommunen får strengere krav til å gjennomføre tiltakene de får bidrag til.

#### **5.2.4 Samlet vurdering**

Store eiendomsutviklingsprosjekter i byer og tettsteder krever ofte investeringer til ny og bedre infrastruktur, etablering av gode offentlig rom og andre fellesgoder. Disse investeringene kreves både fra private utbyggere og det offentlige. Utbyggere og kommunen har ofte to motstridende interesser. Utbygger vil betale minst mulig, mens de i tillegg vil ha et «utbytte» av bidraget de gir, slik at det ligger i nærheten av sitt eget prosjekt. Kommunen vil på den andre siden ha mest mulig utbytte av utbyggere. Denne interessekonflikter medfører at det ofte blir en forhandlingsavtale. En klarere og tydeligere definisjon i loven på hva som er lov og ikke, vil medføre at forhandlingen mellom partene blir enklere. Plan- og bygningsloven, og spesielt utbyggingsavtaler, er relativt nytt. Noe som dermed kan medføre at det er mye å hente og forbedre i lovverket.

Det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven et system med juridisk bindende arealplaner med gjennomgående formål og hensynsoner. Lovgivningen åpner samtidig opp for en forhandling om utbyggingsavtaler mellom myndigheter og eiendomsutviklere. Oslo kommune har imidlertid etablert VPOR som ikke er etablert etter plan- og bygningsloven. De veiledende planene er politisk behandlet og vedtatt, og bindende for den kommunale planbehandlingen, selv om de ikke er juridisk bindende for arealbruken. Studien til Gielen og Tasan-Kok (2010) viser at det forhandles om to ulike typer sikkerhet; fremtidig tillatt arealbruk og utbyggers fremtidige bidrag til offentlig infrastruktur. Studien antyder at fleksibilitet i arealplaner om fremtidige bidrag gir kommunen større spillerom for å forhandle fram høyere økonomiske bidrag. I tillegg vil rimelig grad av forutsigbarhet om fremtidige økonomisk bidrag vil gi økt vilje til å yte større bidrag.

Empirien viser at for mye fleksibilitet vil gå på bekostning av forutsigbarhet. Det er liten opplevelse av fleksibilitet om fremtidige bidrag, noe som bør ses videre på i sammenheng med endring i lovverket. Funnene fra studien antyder at målet bør være å implementere mest mulig forutsigbarhet og fleksibilitet når det kommer til fremtidig bidrag, og finne et samspill mellom disse.



Sikkerhet i fremtidig økonomisk bidrag er viktig. Dersom dette bidraget er mye større enn utbygger forventer og har medregnet, kan det medføre at fortjenesten reduseres, at realisering av prosjektet må utsettes, eller at boligprisene øker. Derfor er det viktig å avklare disse forholdene på et tidlig tidspunkt. Det vil medføre at utbygger får bedre oversikt og deretter mindre risiko. Strøksprismodellen blir dermed et godt alternativ, som skaper en forutsigbar og fleksibel prosess for både eiendomsutviklerne og kommunen.

Flere av utbyggerne ønsker at bidraget skal gå til infrastruktur som er «*i tilknytning til*» sitt eget prosjekt. En strøksprismodell vil gå på bekostning av dette, siden utbyggere selv ikke har muligheten til å bestemme hva bidraget vil gå til.

For å forhindre gratispassasjerer kan en både innføre strøksprismodell, eller fjerne forbudet mot bidrag til sosial infrastruktur. En «strøksprismodell» vil medføre at alle utbyggere i et område må bidra økonomisk til infrastruktur. Dette kan regnes som en utbyggeravgift. Fjerning av bidrag til sosial infrastruktur, eventuelt mulighet for dispensasjon, vil i tilfeller hvor alle rekkefølgekravene i et utbyggingsområde er oppfylt, gi utbyggere mulighet til å bidra til sosial infrastruktur. For eksempel opprusting av skole og lignende. Dette gjør at det ikke blir en fordel å vente på at offentlig infrastruktur blir etablert av andre utbyggere.

## 6. AVSLUTNING

---

### 6.1 Innledning

Dette kapittelet markerer avslutningen på oppgaven. Her vil jeg gi en oppsummering av funn og avsluttende konklusjoner basert på drøftelsen av hovedproblemstillingen. For å gjennomføre oppgaven innenfor de rammene satt av problemstillingene, vil jeg kun presentere funn som kan forbedre opplevelsen og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler, og ikke gå detaljert på hvordan lovverket derav må endres.

### 6.2 Konklusjon

Denne studien har undersøkt forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Empirien viser at eiendomsutviklere opplever mer forutsigbarhet enn fleksibilitet i utbyggingsavtalene, og at det er en vekting mellom disse. Det er et behov for både forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Dog vil en økning av fleksibilitet mest sannsynlig gå på bekostning av forutsigbarheten i utbyggingsavtaler.

I kapittel 5 foretok jeg flere punkter som kan endre eller forbedre forholdet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler. Flere av punktene nedenfor kan ikke gjennomføres samtidig, men vil i seg selv forbedre eiendomsutvikleres opplevelse og samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler.

<b>For å få mer forutsigbarhet og fleksibilitet må regelverket endres på følgende punkter:</b>
--

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Endre regelverket slik at det gis løpende fradrag rett for merverdiavgift ved utbygging av offentlig infrastruktur.</li><li>• Utbyggingsavtaler ikke lengre frivillig.</li><li>• Strengere krav til kommunen. Kommunen må bli mer bundet til tiltak de påtar seg, og gjennomføre tiltakene raskere.</li><li>• Fjerne forbudet mot bidrag til sosial infrastruktur.<ul style="list-style-type: none"><li>○ Eventuelt mulighet for disposisjon.</li></ul></li><li>• Innføre strøksprismodell.</li></ul> |
|---|

*Figur 15: Konklusjon over hva som bør endres for å bedre samspillet mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler*

## Litteraturliste:

- Alsaker, L, S (2014). *Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner – hvor langt kan kommunene tøyе strikken?* Tilgjengelig fra: <http://byggejuss.no/rekkefolgebestemmelser-i-reguleringsplaner-hvor-langt-kan-kommunene-toye-strikken/> (lest 05.04.2019)
- Asplan Viak (2016). *Forutsigbarhet i planprosessen*. Tilgjengelig fra: <https://www.asplanviak.no/aktuelt/2016/03/07/forutsigbarhet-i-planprosessen/> (lest 02.02.2019).
- Bjørkholt, A. S (2016). *Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/2016/03/09/rekkefolgekrav-og-utbyggingsavtaler/> (lest 20.03.19).
- Fagerhaug A. & Vislie M. (2018). *MVA-debatten: Oslo kan få i pose og sekk*. Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/2018/05/04/mva-debatten-oslo-fa-pose-sekk/> (lest 02.04.2019)
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. 5. Utgave. Oslo: Gyldendal akademisk
- Gielen, D. M & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in planning and the consequences for public-value capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18 (7): 1097-1131. Doi: 10.1080/09654311003744191
- Gjertsen T. & Øveraasen S, M. (2016). *Utbyggingsavtaler og momskompensasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/2016/10/03/utbyggingsavtaler-og-momskompensasjon/> (lest 02.04.2019)
- Holth, F (2017). Prosjektplanlegging etter tysk modell. *Kart og plan*, 2017 (1), s 68-76.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006). *Veileder utbyggingsavtale*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder\\_utbyggingsavtaler\\_bm2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf) (lest 08.02.2019).
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007). *Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/vedlegg\\_2\\_til\\_veileder\\_om\\_utbyggingsavtaler\\_juni\\_2007.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/vedlegg_2_til_veileder_om_utbyggingsavtaler_juni_2007.pdf) (lest 22.02.2019).
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2010). *Utbyggingsavtaler og utfyllende bestemmelser - Planbestemmelser med krav om bruk av utbyggingsavtale*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/10\\_2282\\_2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/10_2282_2.pdf) (lest 26.01.2019).
- Ness, S. & Øyasæter, A, S. (2018). *Eiendomsutvikling. Fra planlegging til ferdigstillelse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Norsk Eiendom (2017). *Felles løft. Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling*. Tilgjengelig fra:

<https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2017/01/fellesloeft-rapport-NorskEiendom.pdf> (lest 29.03.2019).

Norsk Eiendom (2018). *Tolkningsnotat. Merverdiavgift og infrastruktur i Oslo kommune.* Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2018/06/Tolkningsnotat-MVA-og-infrastruktur-i-Oslo-kommune.pdf> (lest 02.04.2019)

NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-7/id143492/> (lest 08.02.2019).

NOU 2003:24. *Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-24/id147997/> (lest 26.01.2019).

Oslo kommune. (2015). *Kommuneplan 2015. Oslo mot 2013. Del 2.* Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny%20kommuneplan%202015/Kommuneplan%202015%20del%202%20justert%2031.01.2017.pdf> (lest 02.02.2019).

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven. Utbyggingsavtaler.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Plathe, E. & Jørgensen, A, H . (2009). *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler.* Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/asplanviakuba2009.pdf> (lest 08.02.2019).

Prop. 149 L (2015-2016). *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv).* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-149-l-20152016/id2504796/> (lest 02.02.2019).

Saltnes, D, J. (2018). *Mva-debatten: Oslo kommune med nettoprinsipp.* Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/2018/06/11/mva-debatten-oslo-kommune-med-nettoprinsipp/> (lest 02.04.2019)

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse.* 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.

## **Lover og forskrifter**

Lov av 27.juni 2008 nr.71 *om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)

Forskrift av 01.07.2006 forskrift om forbud mot vilkår om sosiale infrastruktur i utbyggingsavtaler

## Intervjuguide

Formålet med intervjuet er å kartlegge hvordan eiendomsutviklere opplever forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet ved utbyggingsavtaler. Herunder vil jeg stille 25 spørsmål som tar utgangspunkt i problemstillingen gjengitt under. Spørsmålene vil være rettet mot erfaringer du/dere har som utbygger/eiendomsutvikler i løpet av en eller flere planprosesser.

Problemstilling:

Hovedproblemstilling: Hvordan opplever utbygger/eiendomsutvikler forholdet mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtaler?

Data og Personalialia:

- Dato:
- Navn:
- Lokasjon kontor:

### Introduksjon

1. Hvilken stilling/ansvar har du i bedriften?
2. Hvor lang erfaring har du fra utbyggerbransjen/eiendomsutviklingsbransjen?
3. Si litt om hvilken erfaring/omfang du har med arbeidet med utbyggingsavtaler

### DEL 1: Delproblem 1 - forutsigbarhet:

4. Hvordan vil dere definere begrepet forutsigbarhet i utbyggingsavtaler?
5. Opplever dere utbyggingsavtaler som forutsigbare?
6. Hvor opplever dere svakheten til forutsigbarhet ligger i utbyggingsavtaler?
7. Hvor opplever dere styrken til forutsigbarhet ligger i utbyggingsavtaler?
8. Når er det størst behov for forutsigbarhet i prosessen?
9. Opplever dere Oslo kommune som en forutsigbar forhandlingspart?
10. Hvorfor er forutsigbarhet en viktig egenskap i utbyggingsavtaler?
11. Har norsk plan- og bygningslov noe å hente/forbedre når det kommer til forutsigbarhet i utbyggingsavtaler?

### DEL 2: Delproblem 2 - fleksibilitet:

12. Hvordan vil du definere begrepet fleksibilitet i utbyggingsavtaler?
13. Opplever dere utbyggingsavtaler som fleksible?
14. Hvor opplever dere svakheten til fleksibilitet ligger i utbyggingsavtaler?
15. Hvor opplever dere styrken til fleksibilitet ligger i utbyggingsavtaler?
16. Når er det størst behov for fleksibilitet i prosessen?
17. Opplever dere ofte at Oslo kommune er fleksibel/fører seg mht. utbyggingsavtaler?
18. Hvorfor er fleksibilitet en viktig egenskap i utbyggingsavtaler?
19. Har norsk plan- og bygningslov noe å hente/forbedre når det kommer til fleksibilitet i utbyggingsavtaler?

**DEL 3: Avslutning/generelt om utbyggingsavtaler:**

20. Opplever du utbyggingsavtaler som et nyttig verktøy for plangjennomføring?
21. Har dere inngått utbyggingsavtaler som dere selv oppfatter som urimelige tyngende?  
Dvs. urimelige store kostnader til kommunen eller infrastruktur for å få tiltaket godkjent?
22. Opplever dere utbyggingsavtaler som et pressmiddel for å dekke kostnader til infrastruktur?
23. Føler dere at det er et forhold mellom fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtalene?

Takk for at du tok deg tid til å stille opp!



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway