



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2021 30 stp**

Institutt for eiendom og juss

# **Fleksibilitet og forutsigbarhet: Utbyggers risiko knyttet til reguleringsplanlegging og utbyggingsavtaler**

Flexibility and predictability: Developer's risk related  
to zoning planning and development agreements

**Simen Amandus Ystrøm**

Master i Eiendom

## **Forord**

Denne oppgaven markerer avslutningen på mastergraden i Eiendom, gjennomført ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven er skrevet ved institutt for eiendom og juss våren 2021. Oppgaven representerer 30 studiepoeng.

Gjennom studiets løp har jeg fått en økt interesse for fag knyttet til eiendomsutvikling, jeg valgte derfor å skrive min oppgave om temaer relatert til eiendomsutviklere sin opplevelse av dagens plansystem. Arbeidet knyttet til masteroppgaven har vært både lærerikt og spennende. Det har også gitt meg økt forståelse for private aktørers opplevelse av risiko knyttet til reguleringsplaner og utbyggingsavtaler.

Jeg vil rette en stor takk til de ulike utbyggerne som stilte opp til intervju, og gladelig delte deres synspunkter og opplevelser av situasjonen. Representant for plangruppen i Fredrikstad kommune skal også ha en takk for å uttrykke hvordan deres opplevelse var av saken.

Til slutt vil jeg takke min veileder Terje Holsen, som har kommet med gode innspill og hjelpsomme synspunkter gjennom hele prosessen.

***Simen Amandus Ystrøm***

*Ås, 25.05.2021*

## **Sammendrag**

Tema for dette studiet har vært utbyggers opplevelse av risiko ved fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeid og utbyggingsavtaler. I Norge står kommunale planmyndigheters rett til å regulere fremtidig bruk av arealer sterkt, det kan derfor utarbeides planer som i stor eller liten grad skaper forutsigbarhet, samt fleksibilitet. Dette vil videre kunne ha påvirkning på utbyggingsavtalen, som åpner for at utbygger og kommune kan komme frem til fleksible løsninger for realisering av reguleringsplaner.

Fokus har dermed vært hvilke konsekvenser de ulike tilnærmingene til planarbeid og utbyggingsavtaler har på utbyggers risiko. Studiet har blitt gjennomført i Fredrikstad kommune.

Teoridelen av oppgaven har blitt behandlet med utgangspunkt i det norske plansystemet, utredninger og annen litteratur som omhandler risiko og forhandlingsteori. Empirien er innhentet gjennom en kvalitativ tilnærming, herunder dybdeintervju. Utvalg av respondenter er gjort med grunnlag i deres relevante roller innenfor studiets tematikk. Utvalg består dermed av tre eiendomsutviklere/utbyggere og en som besitter politisk verv i plangruppen for Fredrikstad kommune.

Studiet slår fast at kommunale planmyndigheter har lagt stort fokus på forutsigbarhet i planarbeidet. Dette er gjort ved utarbeidelse av en rigid kommuneplan, med detaljerte bestemmelser, samt kommunens «prosessledende beslutninger». Kommunen har med grunnlag i næringslivets ønsker forsøkt å legge til rette for forutsigbarhet i plan, men empirien tyder på at de har gått for langt i dette arbeidet og begrenset den fleksibiliteten plansystemet og dens lovverk legger opp til. Videre er det knyttet problematikk til utbyggers opplevelse av risiko ved inngåelse av utbyggingsavtaler, og maktforholdet mellom partene ved slike forhandlinger.

## **Abstract**

The theme for this study has been the developer's experience of the risk with flexibility and predictability in planning work and development agreements. In Norway, the right of municipal planning authorities to regulate future land use is strong, plans can therefore be built to have a large or small degree of predictability, as well as flexibility. This could also have an impact on the development agreement, which allows the developer and the municipality to come up with flexible solutions for the realization of zoning plans.

The focus has thus been on the consequences of the various approaches to the planning work and the development agreements on the developers' risk. The study has been carried out in Fredrikstad municipality, with a selection of respondents, three of whom are real estate developers and one who sits in the planning group as a politician.

The theoretical part of the thesis has been treated on the basis of the Norwegian planning system, Norwegian planning legislation, reports and other literature that deals with risk and negotiation theory. The empirical data is obtained through a qualitative approach, including interviews with the respondents mentioned in the section above.

The study can establish that municipal planning authorities have placed great focus on predictability in planning work. This is done by preparing a rigid municipal plan, with detailed restrictions, as well as the municipality's "process-leading decisions". Based on the wishes of the real estate developers/ business community, the municipality has tried to facilitate predictability in the plan, but the empirical evidence indicates that they have gone too far in this work and limited the flexibility the planning system provides. Furthermore, problems are associated with the developer's experience of risk when concluding development agreements, and the power relationship between the parties in such negotiations.

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Innledning.....	6
1.2 Bakgrunn for valg av tema .....	6
1.3 Problemstilling .....	6
1.4 Avgrensning .....	7
1.5 Begreper .....	8
1.6 Oppgavens oppbygging .....	9
<b>2. Metode</b> .....	<b>11</b>
2.1 Innledning .....	11
2.2 Metodevalg.....	11
2.3 Forskningsdesign .....	12
2.4 Valg av informanter .....	12
2.5 Intervjuguiden.....	13
2.6 Gjennomføring av intervju.....	13
2.7 Relabilitet og validitet.....	14
2.8 Etske avveininger/ Personvern.....	17
<b>3. Teori</b> .....	<b>18</b>
3.1 Innledning .....	18
3.2 Risiko.....	19
3.2.1 Hva er risiko? .....	19
3.2.2 Risikoanalyse.....	20
3.2.3 Risikohåndtering .....	20
3.2.4 Åpen og lukket usikkerhet .....	23
3.2.5 Risikomomenter.....	23
3.2.6 Plan og bygningsloven .....	24
3.3 <i>Fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeid</i> .....	25
3.3.2 Norges plansystem.....	25
3.3.3 Plan og bygningsloven -historie .....	28
3.3.5 Planarbeid- Forutsigbarhet og fleksibilitet.....	30
3.4 <i>Fleksibilitet og forutsigbarhet utbyggingsavtale</i> .....	35
3.4.1 Utbyggingsavtaler -definisjon .....	35
3.4.2 Utbyggingsavtaler -forutsigbarhet.....	36
3.4.3 <i>Fleksibilitet- Utbyggingsavtaler</i> .....	38
3.4.4 Utbyggingsavtalens begrensninger .....	39
3.4.5 Rettspraksis- Tullinløkka .....	40
3.4.6 <i>Sosial infrastruktur</i> .....	43
3.4.7 <i>Forhandling</i> .....	45
<b>4. Empiri</b> .....	<b>48</b>
4.1 Innledning .....	48
4.2 Intervju -utbygger .....	48
Oppsummering av spørsmål knyttet til underproblemstilling 1 -Reguleringsplanlegging.....	54

<i>Oppsummering av spørsmål knyttet til underproblemstilling 2 -Utbyggingsavtaler.....</i>	<i>62</i>
<i>Oppsummering av spørsmål knyttet til forutsigbarhet og fleksibilitet.....</i>	<i>65</i>
<i>Oppsummering av spørsmål knyttet til underproblemstilling 3 -Planmyndighet.....</i>	<i>67</i>
<b>5. Drøftelse .....</b>	<b>68</b>
5.1 Innledning .....	68
5.2 Drøftelse delproblemstillinger .....	68
<b>6 Konklusjon .....</b>	<b>77</b>
6.1 Innledning .....	77
6.2 Konklusjon .....	77
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>80</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>84</b>

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1 Innledning

I dette kapitlet vil oppgavens tema bli presentert, jeg vil herunder utdype hva som gjør temaet interessant og hvorfor jeg har valgt å se nærmere på fokusområdet. Videre vil oppgavens problemstillinger bli belyst, samt studiets avgrensning. Avslutningsvis vil sentrale begreper bli forklart og oppgavens oppbygning bli presentert.

## 1.2 Bakgrunn for valg av tema

Studiet har som hensikt å undersøke utbyggers forhold til fleksibilitet og forutsigbarhet i reguleringsarbeid og utbyggingsavtaler. Videre er det sentralt hvordan disse momentene påvirker en utbyggers prosjekt når det kommer til risiko.

Utarbeidelse av reguleringsplaner og forhandling av utbyggingsavtaler er en prosess som preges av et flertall aktører, og mange forskjellige interesser. Utbygger har ofte et ønske om en fleksibel, samt forutsigbar reguleringsplan, som gjør det mulig å skape fortjeneste. Kommunen og dens folkevalgte politikere vil imidlertid ha en forutsigbar prosess, hvor prosjektet bygger oppom fellesskapets interesser. Studiet ønsker undersøker hvordan utbyggere og kommune sine forskjellige ønsker om fleksibilitet og forutsigbarhet bli påvirket av hverandre.

Ved å få et bredere innblikk i utbyggers behov og opplevelse av planarbeidet og forhandling av utbyggingsavtale, vil en kunne finne svake sider ved det norske planlovverket. Ved å se til empiri innhentet i oppgaven og ta inspirasjon fra informantene, vil en kunne komme frem til løsninger som er bedre for både kommunale planmyndigheter og utbygger.

Studiet undersøker norsk lovgivningen knyttet til arealplanlegging og utbyggingsavtaler, samt hvordan dette påvirker utbyggers projektrisiko.

## 1.3 Problemstilling

Studiets formål er å svare på oppgavens hovedproblemstilling, denne er formulert på følgende måte:

Hovedproblemstilling: *I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging og inngåelse av utbyggingsavtaler?*

Problemstillingen omfatter mange temaer og prosesser, for å kunne svare på et slikt spørsmål har jeg derfor valgt å utforme 3 delproblemstillinger. Disse vil bli brukt for å utdype hovedproblemstillingen. Videre vil jeg for å besvare delproblemstillingene innhente empiri fra både utbyggere og kommunale planmyndigheter og på denne måten få en dypere forståelse for emnet og dens medførende prosesser. Temaene sin påvirkning på utbyggers risiko, vil inngå gjennom behandling av oppgavens problemstillinger.

Delproblemstilling 1: I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging.

Delproblemstilling 2: I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved inngåelse av utbyggelsesavtaler.

Delproblemstilling 3: Hvordan opplever planmyndigheter sin rolle når det kommer til forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?

#### 1.4 Avgrensning

Tidligere studier har undersøkt hvordan eiendomsutviklere og lokale myndigheter opplever fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggelsesavtaler. Dette har blant annet blitt gjort i internasjonal sammenheng, da med en vinkling fra lokale myndigheters perspektiv. Fokuset var i denne sammenheng hvordan forutsigbare og fleksible utbyggingsavtaler bidrar eller minsker forhandlingsrommet om utbyggelsesbidrag. Det har tidligere også blitt skrevet en masteroppgave om temaet, herunder sett fra utbyggere sitt ståsted og hvordan de opplever fleksibilitet og forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Studie ble gjennomført med flere eiendomsaktører i Oslo. I likhet så studiet på flere av de samme momentene og lignende tematikk som vil bli behandlet i denne oppgaven. Denne oppgaven vil imidlertid bli gjennomført i Fredrikstad kommune og bli gjort med et nærmere syn på planarbeid og hvordan dette påvirker utbyggers risiko. Temaene er nært knyttet og noe lignende teori vil bli drøftet.

Det sentrale i oppgaven er hvordan risikoen til utbygger blir påvirket av planarbeid og utbyggingsavtaler som Fredrikstad kommune og eventuelle andre planmyndigheter utarbeider. Jeg vil av den grunn intervju eiendomsutviklere med prosjekter gjennomført i



Fredrikstad kommune. For å få innblikk i offentlige planmyndigheter sin side, vil jeg også intervju representant fra Fredrikstad kommune sin plangruppe.

Studiet vil ha en økonomisk og juridisk tilnærming, der det sentrale vil være plan og bygningsloven og dens hjemler angående reguleringsplaner, utbyggingsavtaler og infrastruktur.

### 1.5 Begreper

Det er flere begreper som er nødt å utdypes, da det er viktig å avklare hva disse betyr for å forstå innholdet i oppgaven, samt hva studiet ønsker å undersøke og dens konklusjon.

#### Risiko:

Et sentralt begrep i oppgaven er risiko, risiko begrepet må i stor grad forstås ut ifra den sammenhengen det blir brukt. Når det i problemstillingen er snakk om utbygger sin risiko er det her snakk om den finansielle risikoen. Dette vil i hovedsak relateres til størrelse på grunneierbidrag (penger til infrastruktur) og hvor mye utbygger får tillatelse til til å bygge. Risikoen i et prosjekt kan derimot også gå på andre ting som politisk risiko, dette vil ofte utarte til å ha finansielle konsekvenser og kan derfor gå under samme betegnelse. Jeg vil gå nærmere inn på risikobegrepet i kapittel 3.

#### Fleksibilitet:

Begrepet fleksibilitet trenger en konkretisering ettersom ordet kan relateres til flere forhold. Når det gjelder det første forholdet er fleksibilitet knyttet til reguleringsplaner og planarbeidet. Herunder den grad av åpenhet og fleksibilitet reguleringsplanen legger opp til og fleksibiliteten som oppleves ved utarbeidelse og vedtakelse av plan. Altså sammensetningen av formål på tomta, byggehøyder, utforming OSV., samt lovens fleksibilitet i prosessen.

Et annet viktig moment når det gjelder fleksibilitet er hvilken størrelse utbyggingsbidragene kommer til å ende på. Dette er i likhet med utbyggingsmulighetene svært aktuelt, da dette også har stor innvirkning på utbyggers lønnsomhet i prosjektet.

Begrepet vil også kunne ha forskjellig betydning ettersom hvem det knyttes til. Det vil eksempelvis kunne være lagt opp til god fleksibilitet for kommunale myndigheter i

planarbeidet, noe som ikke nødvendigvis trenger å mene at dette fører til fleksibilitet for utbygger. Begrepet vil bli videre behandlet i kapittel 3.

Forutsigbarhet:

Forutsigbarhet kan dreie seg om både materielle og prosessuelle forhold og kan variere med grunnlag i hvem part som opplever forutsigbarheten.

Forutsigbarhet kan med dette dreie seg om utarbeidelsen av arealplanen. Altså om utarbeidelsen og den måten en kommer frem til en reguleringsplan er forutsigbar og om resultatet er i tråd med de forventninger involverte parter har. Videre er det viktig å påpeke at planmyndigheter kan oppleve at utarbeidelsen av reguleringsplanen kan være fleksibel med tanke på plantype, reguleringsformål og bestemmelser. Samtidig som planmyndigheter opplever prosessen som fleksibel vil utbygger kunne oppleve at dette har lite og si og at resultatet er svært forutsigbart.

En arealplans forutsigbarhet vil også kunne dreie seg om hvor rigide og detaljerte den bestemmelser er. Altså hvor tydelige rammer planen legger. Begrepet vil bli nærmere behandlet i kapittel 3.

## 1.6 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av 6 deler:

Kapittel 1, er oppgavens innledning. Jeg vil her presentere bakgrunn for valg av tema, problemstillingen for studiet, avgrensningen gjort i oppgaven, samt avklare begreper.

Kapittel 2, vil gå nærmere inn på oppgavens metode, valg av informanter, samt studiets forhold til reliabilitet og validitet.

Kapittel 3, er oppgavens teoridel. Teori knyttet til de forskjellige aspektene oppgaven tar for seg vil her bli presentert. Dette vil videre legge grunnlaget for oppgavens drøftelse.

Kapittel 4, vil presentere empirien innhentet gjennom dybdeintervjuene.

Kapittel 5, vil ta for seg sentrale funn innhentet gjennom oppgavens empiridel, samt drøftelsen og besvaring av oppgavens delproblemstillinger.

Kapittel 6, markerer oppgavens avslutning. Jeg vil her konkludere på oppgavens hovedproblemstilling, og dermed presentere funnene knyttet til hvilken risiko utbygger opplever i de forskjellige prosessene.

## 2. Metode

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet vil den metodiske tilnærmingen i studiet bli avklart, herunder metodevalg og metodevalgets redegjørelse. Videre vil forskningsdesignet oppgaven bygger på og arbeidet knyttet intervjuprosessen bli presentert. Avslutningsvis vil temaene relabilitet og validitet bli behandlet.

### 2.2 Metodevalg

Når en snakker om metode i samfunnsvitenskapelig sammenheng, er dette en angivelse om hvordan man skal gå fram for å finne informasjon om den sosiale virkeligheten. Videre er det også hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser. Kort fortalt dreier dette seg om hvordan man kan samle inn, analysere og tolke data (Johannessen mfl., 2011 s. 33).

Sosiologen Vilhelm Aubert, formulerte begrepet metode på denne måten:

*“En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener de gitte formål, hører med i arsenalet av metode”* (Dalland 2012, s. 111)

I samfunnsvitenskapen kan metode begrepet deles opp i to tilnærminger. Det er i denne forbindelse snakk om kvantitativ og kvalitativ metode. Kvantitativ metode vil kunne kjennetegnes gjennom tolkning av tall og statistikk, for eksempel gjort gjennom spørreundersøkelser. Det kan av den grunn brukes når vi ønsker å forklare, kartlegge eller telle opp fenomener ut fra et materiale som kan brukes til å sammenligne opplysninger fra flere representanter (Ringdal, 2013 s.104) Metoden tar i bruk strukturerte rammer, ofte med et høyt antall av respondenter. Av den grunn vil denne metoden være mindre fleksibel enn ved bruk av kvalitativ metode.

Kvalitativ metode kjennetegnes ved at man går i dybden av tematikken og søker å forstå egenskapene av det man studerer gjennom mønstre, kjennetegn eller egenskaper (Ringdal, 2013 s.104). Metoden har en mer åpen tilnærming enn den strukturerte kvantitative metoden, og forskningsstrategien er som regel induktiv. Dette vil si at man trekker slutninger fra det

individuelle over til det allmenne. Metoden forbindes ofte med dokumentstudier, dybdeintervjuer og feltobservasjoner.

Med bakgrunn i overnevnte vil studiet basere seg på en kvalitativ tilnærming.

Forskningsstrategien egner seg godt da studiets mål er å få innsikt i intervjuobjektene sin oppfatning rundt tematikken. Denne inngående kunnskapen vil det imidlertid være vanskelig å få ved tallfestede undersøkelser, slik en tar i bruk ved kvantitativ metode. Studiets formål søker å finne ut hvordan fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeidet påvirker utbyggere sin prosjekt, herunder med et fokus på risiko. Dette er momenter som har komplekse virkninger og det vil gjennom bruk av kvantitativ metode være vanskelig å få et tilstrekkelig grunnlag for partenes meninger og synspunkter. Kvalitativ metode gjør seg derfor gjeldene i dette studiet.

### 2.3 Forskningsdesign

Forskningsdesignet brukt for denne oppgaven er fenomenologi. En fenomenologisk tilnærming innebærer at en utforsker og beskriver mennesker og deres erfaringer med, og forståelse av et fenomen. «Mening er et nøkkelord fordi forskeren bestreber seg på å forstå meningen med et fenomen (handling eller ytring) sett gjennom en gruppe menneskers øyne. (Johannesen mfl., 2011 s. 86) I sammenheng med dette studiet, er denne gruppen mennesker utbyggere og deres meninger relateres til hvordan de opplever risiko i planarbeid og inngåelse av utbyggingsavtaler.

I tillegg til å innhente utbyggere og planmyndigheter sine meninger på temaet gjennom intervju, vil jeg også gjennomføre dokumentstudier av relevante arealplaner. Ved å ta i bruk begge disse metodene vil man kunne danne seg et godt innblikk i situasjonen. Denne måten å innhente data er det Johannesen mfl. kaller metodetriangulering og vil si at en under feltarbeidet bruker ulike metoder, (i denne sammenheng intervju og dokumentstudier) for å innhente data. Ved å ta i bruk flere metoder vil en kunne avdekke svakheter ved perspektivene hver for seg. Dersom dataen som er innhentet gjennom de to metodene peker i forskjellig retning, kan dette tyde på at det er skjevhet, peker derimot dataen i samme retning vil dette kunne indikere at dataen har høy grad av validitet. (Johannesen mfl. 2011 s. 247)

### 2.4 Valg av informanter

Kommuner har forskjellige metoder og prioriteringer ved utarbeidelse av reguleringsplaner og utbyggingsavtaler. Formålet med denne studien har vært å finne ut av de lokale forholdene i

Fredrikstad kommune. Utvalget av eiendomsutviklere og personer med rolle som planmyndighet har av den grunn blitt valgt ut med bakgrunn i deres lokasjon eller tidligere prosjekter gjennomført i Fredrikstad. Utvalget av informanter ble gjort ved søk etter ansatte som jobbet innenfor bedrifter i bransjen og videre kontakt på mail med de som innehar roller med relevante erfaring for studiet. En slik utvalgsmetode kalles strategisk utvelgelse eller «purposeful sampling» av informanter. I strategisk utvelgelse ligger det at forskeren først tenker igjennom hvilken målgruppe som må delta for at en skal få samlet nødvendig data, neste steg er deretter å velge ut personer fra målgruppen som skal delta i undersøkelsen. (Johannesen mfl. 2011 s.110)

## 2.5 Intervjuguiden

Intervjuguiden besto av 17 spørsmål, 13 av disse var for utbyggere, mens 4 var knyttet til kommunale politikere. De 12 spørsmålene knyttet til utbyggere var fordelt på følgende måte: 5 av spørsmålene hadde som formål å finne informasjon knyttet til planarbeid, 6 skulle finne informasjon knyttet til utbyggingsavtaler og de 2 siste tok for seg både planarbeid og utbyggingsavtaler, med et nærmere fokus på risiko. De siste 4 spørsmålene var knyttet til fleksibilitet og forutsigbarhet og hvordan kommunen forholdt seg til dette tema.

Intervjuguiden dannet hovedgrunnlaget for utspørringen, men det ble også stilt oppfølgingsspørsmål hvor dette var av interesse for oppgaven og hvor avklaringer trengtes. Intervjuet kan sies å ha vært semistrukturert, da det overordnet ble tatt utgangspunkt i intervjuguiden, men spørsmål, temaer og rekkefølge varierte etter respondentene sine tilbakemeldinger. (Johannessen mfl., 2011 s. 145)

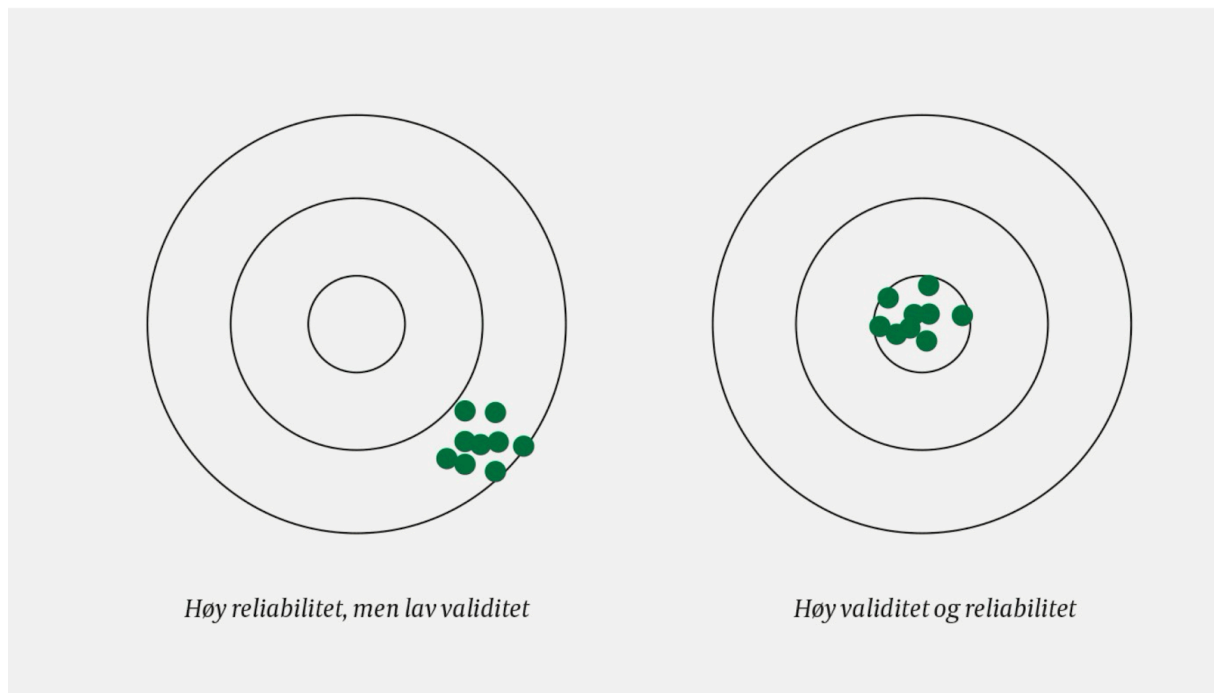
## 2.6 Gjennomføring av intervju

Før gjennomføring av intervjuene ble foretatt kontaktet jeg informantene via mail, noen av informantene besvarte ikke mail og ble derfor også kontaktet via oppringing. De ble i denne forbindelse informert om hva studiet ønsket å undersøke, hvorfor de var blitt valgt ut, hva deltagelse i prosjektet innebar og informasjon knyttet til personvern. Etter utveksling gjennom mail eller telefonsamtale ble det avtalt tidspunkt for gjennomføring av intervju. Ved tidspunktet intervjuene skulle gjennomføres var Fredrikstad kommune under et høyt smittetrykk i forbindelse med Covid-19 pandemien, intervjuene ble av den grunn avtalt å gjøres over digitalt møte eller telefonsamtale.

Intervjuene ble gjennomført en etter en, hvor informantene først ble informert om tematikken i studiet, dette som et supplement til informasjonsskrivet som var sendt via mail. Videre ble de forespurt om tillatelse til opptak av intervju, og informert om at dette ville bli brukt til transkribering. Intervjuene varte mellom 20-35 minutter, alt ettersom hvor mye informantene hadde å si på spørsmålene i intervjuguiden.

## 2.7 Reliabilitet og validitet

Ved ethvert forskningsprosjekt er det viktig at de resultatene man finner stemmer overens med virkeligheten og kan kvalifiseres som gyldige. Dette gjør det mulig å trekke konklusjoner ut fra funnene man gjør, med den sikkerhet om at funnene stemmer. Validitet og reliabilitet er to vurderingskriterier som kan avgjøre kvaliteten på dataen som er innhentet. Det er nedenfor forsøkt å illustrere begrepene gjennom en illustrasjon.



Figur 1: Validitet og reliabilitet illustrasjon. Hentet 14/1/2021 fra: <https://tidsskriftet.no/2018/09/medisin-og-tall/validitet>

### 2.7.1 Reliabilitet

Reliabilitet brukes om konsistens eller stabilitet i målinger. (Svartdal 2020) Dette vil si nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på, og hvordan de bearbeides. En kan teste reliabiliteten til data gjennom og gjennomføre en lik undersøkelse på et annet tidspunkt, da med samme utvalg av personer. Blir resultatet det samme, tyder dette på at dataen har høy reliabilitet. (Johannessen 2011 s. 44)

Av oppgavens tidsbegrensing vil det ikke være mulig å gjennomføre studiet flere ganger, og på den måten undersøke om reliabiliteten i oppgaven er høy. Dette ville også være lite hensiktsmessig da dette er en kvalitativ undersøkelse, ved slike undersøkelser er det i hovedsak en lite strukturert datainnsamlingsteknikk som blir tatt i bruk. Når samtalen dannes gjennom intervjuet, er det på mange måter dette som styrer datainnsamlingen. Videre er også observasjoner kontekstavhengig, der man bruker seg selv som et instrument i forskningen. Ingen personer har helt lik erfaringsbakgrunn, og ingen vil derfor kunne tolke resultatene på en lik måte. (Johannesen mfl., 2011 s. 243)

Av grunnene nevnt ovenfor var det viktig å sikre et godt miljø ved gjennomføringen av intervjuene, slik at informantene virkelig sa det de måtte mene om de relevante prosessene. Dette ble gjort ved å informere om at deres svar ville bli anonymisert, slik at de svarene de ga ikke ville kunne spores tilbake til informanten. Som intervjuer informerte jeg også om at jeg ville fungere som en uavhengig part og derfor ikke ville ytre mine egne meninger rundt temaet.

Videre ble intervjuene tatt opp på lydopptak og transkribert. Dette ga meg mulighet til å kunne gå tilbake å høre intervjuene om igjen, der det var usikkerhet knyttet til informanten sine meninger. Nøyaktigheten av data innhentet gjennom intervjuene er sikret ved at intervjuene ble gjennomført med samme grunnlag i intervjuguiden, samt at intervjuene ble tatt opp og transkribert. På denne måten var det enklere å få frem nyansene i de meningene informantene kom med.

### 2.7.2 Validitet

Johannesen mfl., 2011 s.73) forklarer begrepet validitet på følgende måte:

*«En undersøkelses validitet dreier seg om i hvilken grad undersøkelsen er egnet til å gi gyldige svar på undersøkelsens problemstilling eller forskningsspørsmål.»*

Videre er vi her nødt til å skille mellom ulike former for validitet. I sammenheng med en undersøkelse eller eksperiment vil det være spesielt intern og ytre validitet som gjør seg gjeldene.

Intern validitet gjelder om hvorvidt undersøkelsen er egnet til å påvise årsakssammenheng. Har studiet eller undersøkelsen en høy grad av intern validitet, vil den gi et godt grunnlag for å avgjøre om en påvirkning har, eller ikke har, effekt. Jo svakere den interne validiteten er, jo



mindre er disse mulighetene. Kort forklart dreier intern validitet seg om hvorvidt undersøkelsen er gjennomført på en slik måte at en kan avskrive konkurrerende forklaringer. (Johannesen mfl., 2011, S.365)

Når det er snakk om ytre validitet er vi først nødt til å avklare hva statistisk validitet er. Bakgrunnen for dette er at statistisk validitet må være oppfylt for å kunne avgjøre hvordan undersøkelsen har ivaretatt den ytre validiteten. Statistisk validitet gjelder spørsmålet om generalisering fra utvalg til populasjon. Eksempelvis vil dette kunne gjelde om de utbyggerne jeg har intervjuet i dette studiet er representativt for populasjonene/bransjen. Er det et stort bortfall i utvalget av undersøkelsen, kan dette utgjøre en trussel på den statiske validiteten. Er forutsetningen om statistisk validitet til stede, vil spørsmålet videre være om resultatene kan overføres i tid og rom. Dette gjelder den ytre validiteten. (Johannesen mfl., s. 411)

Hvis vi vil undersøke den den ytre validiteten i dette studiet, vi vi dermed se til om resultatene vi har fått, kun gjelder i Fredrikstad hvor undersøkelsen er gjort, eller om den også gjelder i andre norske byer. Altså om spørsmålene kan overføres i «rom». Når det gjelder «tid» kan det i vårt tilfelle tenkes at de resultater jeg har funnet ikke kan overføres frem eller tilbake i tid. Forutsetninger for undersøkelsen kan ha forandret seg, slik at de resultater en finner gjennom undersøkelsen ikke nødvendigvis stemmer overens med de som er gjort tidligere eller vil bli gjort i senere tid.

For å oppnå høy grad av validitet brukte jeg god tid på å utforme intervjuguiden, slik at jeg med sikkerhet ville få spørsmål som besvarte den aktuelle problemstillingen. Videre gjorde opptak og transkriberingen det mulig å lett hente ut den relevante dataen som kom frem i intervjuene. Forskningsprosjektet tar imidlertid for seg et avgrenset område, med ett fåtall av informanter. Herunder fire informanter sin oppfatning av planarbeid i Fredrikstad kommune. En skal i denne sammenheng være kritisk til om funnen innhentet i dette studiet vil kunne generaliseres utenfor byens kommunegrenser, da enhver kommune har forskjellige metoder og målsettinger med planarbeid. Likevel er dataen godt egnet til å belyse problematikken som er behandlet i dette studiet, og relevant for økt generell kunnskap på området. Generalisering innad i kommunen, men utenfor det aktuelle utvalget, vil med grunnlag i få informanter kunne knyttes til noe usikkerhet. Likevel vil en ut ifra de aktuelle intervjuene få en god indikasjon på hvordan utbyggere opplever risikoen knyttet til fleksibilitet og forutsigbarhet i reguleringsplanlegging og utbyggelsesavtaler.

## 2.8 Etske avveininger/ Personvern

Ved forskningsprosjekter hvor man innhenter data gjennom blant annet intervjuer, vil det være viktig å legge fokus på de etiske problemstillingene man kan møte på som følge av studiet. Dette inkluderer også å sikre at informasjonen man innhenter av respondenter blir anonymisert og behandlet på en forsvarlig måte.

I midten av januar ble det sendt inn søknad om behandling av personvernopplysninger til NSD. Søknaden ble godkjent kort tid etter, noe som sikret tillatelse til behandling av personopplysninger frem til prosjektets avslutning. Partene som lot seg intervjuet ble informert om behandlingen av slike opplysninger og hvilken informasjon som ville være aktuelt for studiet. Intervjuene som ble tatt opp med lydopptak ble informert om dette og ble gjennomført med samtykke. Alle opptak som ble spilt inn gjennom intervjuene har blitt slettet etter endt studie.

## 3. Teori

### 3.1 Innledning

For å kunne besvare de problemstillinger som ligger til grunn for studiet, er det nødvendig å sette seg inn i det teoretiske grunnlaget på feltet. Studiet har som mål å svare på problemstillingen:

*«I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging og inngåelse av utbyggingsavtaler?»*

For å kunne svare på dette har jeg innhentet relevant teori på de forskjellige temaene oppgaven studerer. Dette gjelder temaer som risiko, forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeid og utbyggingsavtaler, samt forhandlingsteori.

Temaet risiko vil være et sentralt emne som vil gå igjen gjennom hele oppgaven. Jeg vil behandle temaet tidlig i studiet, for å avklare hva som ligger i begrepet og hvordan det relateres til vår oppgave. Risikobegrepet vil også knyttes til forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeidet og vil av den grunn være et gjennomgående tema.

Teori knyttet til forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeid vil videre bli behandlet. Teorien vil her gå inn på Norges plansystem og dens oppbygging, for deretter å se nærmere på plan og bygningslovens utvikling. Jeg vil her forsøke å vise Norges plan- og bygningslov i et historisk perspektiv, for å på denne måten belyse det økende behovet for forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplaner.

Avslutningsvis vil jeg vise til teori på utbyggingsavtaler og forhandlinger. Utbyggingsavtaler sitt forhold til forutsigbart og fleksibilitet vil her bli presentert. Dette vil bli gjort gjennom å studere relevant lovgivning og dens utgangspunkt, samt utbyggingsavtalers begrensninger og grunnlaget for disse.

Forhandlingsteori vil også bli presentert da dette gjøres relevant ved at lovgivningen knyttet til utbyggingsavtale forsøker å legge til rette for en forhandling mellom utbygger og kommune. Ved å vise til forhandlingsteori vil en kunne avdekke fallgruver som kan oppstå mellom partene og hvordan man sikrer gode avtaler som partene ønsker å etterleve.

## 3.2 Risiko

Eiendomsutviklingsprosessen fra råtomt til ferdig bygg kan sies å være et utpreget praktisk fag som berører en rekke mer teoretiske felt. Ofte dreier dette seg om juridiske og økonomiske problemstillinger og hvordan dette påvirker det byggefaglige. Ettersom faget knyttes til en rekke forskjellige aktører med forskjellige oppgaver og interesser, medfører dette komplekse prosesser. Ved arbeid i slike prosesser oppstår det ofte stor grad av usikkerhet og risiko. Som eiendomsutvikler er det av den grunn viktig å håndtere risikomomentene som kan oppstå.

Jeg vil nedenfor ta for meg hva som ligger i begrepet risiko, hvordan en kan analysere og håndtere risiko, usikkerhet og hvilke risikomomenter utbyggere står ovenfor ved utvikling av eiendom.

### 3.2.1 Hva er risiko?

Som nevnt må risiko begrepet forstås ut ifra den sameheng det blir brukt i. Økonom og tidligere rektor ved Norges Handelshøyskole, Dag Coward skrev i sin doktorgradsavhandling fra 1953 at det er mulig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ risiko. Ved kvantitativ risiko vil en ha tilstrekkelig med data til å utføre numeriske beregninger og komme fram til et numerisk uttrykk for sannsynligheten av at en hendelse kan inntreffe. Ved kvalitativ risiko vil en derimot ikke ha tilstrekkelig med data til å kunne regne seg fram til et numerisk uttrykk for risikoen. En er derfor nødt til å basere seg på kunnskap og skjønn, studere begreper og egenskaper og trekke slutninger ut fra disse elementene. (Busmundrud 2019) Ved utvikling av eiendom vil en ofte stå ovenfor begge disse typene av risiko. I tilknytning til planarbeidet vil det imidlertid være kvalitativ risiko en står ovenfor.

Coward forklarer videre at kvalitativ risiko kan benyttes i likhet med ordet usikkerhet. Coward illustrerer dette på følgende måte: “En kan f.eks. si at det er risiko for (=fare for = usikkerhet m.h.t.) hussopp i et bestemt hus”. I denne anledning kan en derfor si at risiko=usikkerhet. Coward påpeker i denne forbindelse at handlingen er forbundet med et ugunstig eller et gunstig utfall. Med en gunstig mulighet menes usikkerheten knyttet til resultatet av en handling som kan ende i gevinst. Coward mener at dersom en bruker denne definisjonen av risiko, kan de gunstige mulighetene knyttet til risikoen omtales som “risikomulighetene”. (Coward 1953 s.23)

Geltner mfl. (2015, s. 126) beskriver risiko på følgende måte: “The possibility that future investment performance may vary over time in a manner that is not entirely predictable at the time when the investment is made”. Gelters definisjonen av risiko, stemmer slik overens med hvordan Coward beskriver begrepet. Dette er også et godt utgangspunkt for hvordan denne oppgaven vil karakterisere risiko, med grunnlag i en eiendomsutviklers perspektiv.

### 3.2.2 Risikoanalyse

Det vil i et hvert eiendomsprosjekt være risikomomenter som kan oppstå. Av den grunn er det viktig å tidlig finne ut hvilke risikomomenter en kan møte på, slik at det vil være mulig å legge en håndteringsplan for potensielle hendelser. I prosjektledningsfaget er det dermed utarbeidet måter å analysere risikoen for de gitte hendelser som vil kunne oppstå i prosjektet. Dette blir gjort ved å vurdere sannsynligheten for at risikomomentet oppstår og samtidig vurdere hvor stor konsekvens en slik hendelse medfører. En effektiv måte å vurdere dette på er «miniriskmetoden». En setter i dette tilfellet sannsynligheten for at hendelsen oppstår mellom 1-5 og videre konsekvensen mellom 1-5. Ved å avgjøre sannsynligheten og konsekvensen av risikomomentet, for deretter å multiplisere faktorene, blir det lettere å gjøre en avgjørelse på hvordan en skal håndtere situasjonen. (Tonnquist 2016, s.199) Diagrammet nedenfor illustrerer hvordan miniriskmetoden fungerer.

		1	2	3	4	5
<b>Konsekvens</b>	Veldig alvorlig	5	10	15	20	25
	Alvorlig	4	8	12	16	20
	Moderat	3	6	9	12	15
	Liten	2	4	6	8	10
	Ubetydelig	1	2	3	4	5
		Veldig lav	Lav	Moderat	Høy	Veldig høy

**Sannsynlighet**

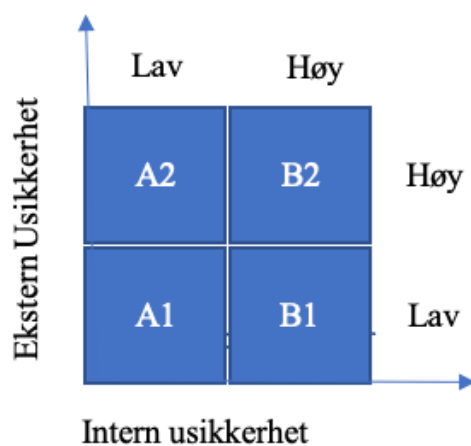
Figur 2: Miniriskmetoden. Hentet 6/5/2020 fra veratank.no.

### 3.2.3 Risikohåndtering

Når man så har funnet ut hvilke risikomomenter man står ovenfor og hvilke konsekvenser disse medfører, er neste steg å avgjøre hvordan en skal håndtere dette. Risikohåndtering

handler på mange måter om hvordan man skal forholde seg til usikkerhet og hvordan det eventuelt er mulig å minimere den. Et hvert utbyggingsprosjekt har i utgangspunktet en initiell usikkerhetsprofil. Ved valg av strategi kan beholde eller endre denne profilen. Høy usikkerhet kan gi høy risiko, men kan også gi store muligheter til fortjeneste. Lav usikkerhet vil derimot gi lav risiko, og ofte mulighet for små økonomiske marginer. I gjengjeld vil det ofte ikke være like stor mulighet for gevinst. (Kolltveit mfl., 2009 s. 21)

Usikkerhet kan deles i to kategorier, intern- og ekstern usikkerhet. Intern usikkerhet er knyttet til selve prosjektet, for eksempel valg av strategi, teknologi eller verdiskapning. Ekstern usikkerhet er knyttet til omgivelsene, herunder markedet, infrastruktur, grunnforhold osv. (Kolltveit mfl. 2009 s. 20). Prosjekter kan av den grunn ha fire forskjellige usikkerhetsprofiler. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 3: Ekstern og intern usikkerhet. Kilde: Kolltveit mfl s. 21.

Figuren viser hvordan et projekts usikkerhet kan være sammensatt. I kvadrat A1 er både intern og ekstern usikkerhet lav. Dette er typisk enkle prosjekter, med lav risiko og små muligheter.

I A2 er ekstern usikkerhet høy, mens intern usikkerhet er lav. Eksempel på slike prosjekter kan være et byggeprosjekt, der bygget og dets konstruksjon er nokså enkelt, men det er usikkerhet knyttet til om det er et marked for bygget.

I kvadrat B1 er den eksterne usikkerheten lav, mens den interne usikkerheten er høy. Dette er typisk for prosjekter som foregår i kjente omgivelser, men hvor det er usikkerhet knyttet til interne elementer. Eksempel kan være prosjekter hvor utbygger vil gjennomføre utbygging på

en tomt hvor de har tidligere erfaring med de eksterne rammene som markedet, plangrunnlag og utnyttelsesmuligheter. Eksempelvis utbygging på nabotomten av tidligere prosjekt, med tilnærmet like rammer. Ved gjennomføring av prosjektet har de derimot valgt å ta i bruk nye metoder og materialer til å bygge. Dette kan utløse en intern usikkerhet.

I kvadrat B2 er både intern og ekstern usikkerhet høy. Ved et tenkt utbyggingsprosjekt vil det eksempelvis her kunne vært usikkerhet knyttet til marked og/ eller utnyttelse som eksterne faktorer, samt intern usikkerhet knyttet til ny byggemetode eller annen bygging enn utbygger har erfaring med. (Kolltveit mfl., 2009 s. 21)

Studiet vi tar for oss ønsker å undersøke hvordan risikoen bli påvirket av fleksibelt og forutsigbart planarbeid og utbyggingsavtaler. Denne usikkerheten vil kunne kategoriseres som ekstern usikkerhet. Usikkerheten knyttet til disse momentene vil kunne varieres i stor grad mellom de forskjellige prosjektene en utbygger gjennomfører. Der utbygger har rolle som forslagstiller til reguleringsplan, kan en til en viss grad også påvirke hvor stor usikkerhet en er villig til å påta seg. Dette kommer an på hvilken strategi en velger ved risikohåndteringen. Det kan her nevnes at mulige strategier er å unngå, dele, redusere, akseptere eller overføre. Jeg vil nedenfor kort oppsummere hvordan disse strategiene kan relateres til eiendomsutvikling. Fremstillingen baserer seg i stor grad på Bo Tonnquist bok «Prosjetledning» (2016 s. 203).

**Unngå:** Ved å unngå risikoen endrer en prosjektet slik at risikoen blir eliminert. Ved utvikling av et boligprosjekt kan dette eksempelvis dreie seg om å flytte prosjektet på en tomt etter det har blitt oppdaget usikre grunnforhold på det aktuelle byggeområde.

**Dele:** Ved å dele risikoen kan en forflytte noe av risikoen over på en annen part. Dette vil eksempelvis kunne gjøres ved å ta i bruk totalentreprise. Ved å hyre inn en entreprenør å utforme en avtale hvor en tar på seg et begrenset ansvar, vil risikoen i prosjektet minimeres og en vil kunne håndtere risikoen på en bedre måte.

**Redusere:** Å redusere risikoen kan gjøres på flere måter og relateres til mange forskjellige prosesser. Ser en til planarbeidet, kan en eksempelvis redusere risikoen i prosjekter ved å utarbeide en reguleringsplan og et prosjekt som bygger oppom de bestemmelser som er satt i overordnet plan. På denne måten vil en kunne få en bredere oppslutning rundt prosjektet og oppnå forutsigbarhet knyttet til byggetillatelse.

Akseptere: I noen tilfeller vil det kunne være nødvendig å akseptere risikoen en står ovenfor. En gjør da ingen endringer i prosjektet, selv om man har identifisert et risikomoment. Ser vi tilbake til eksempelet om usikre grunnforhold, vil en i et slikt tilfelle fortsette som planlagt, selv med usikkerhet knyttet til kostanden dette vil medføre. Dette vil ofte være et godt alternativ hvis risikomomentene kan plasseres nede til venstre i miniriskdiagrammet, illustrert i figur 2 på side 21 ovenfor.

Overføre: Å overføre risikoen til en annen part dreier seg typisk om å forsikre seg mot uforutsette hendelser. Vanlig eksempler på dette er forsikring, der du betaler et forsikringsselskap for å påta seg risikoen for eventuelle hendelser som kan oppstå. Innen eiendomsutvikling vil dette kunne bli gjort på flere måter, alt ettersom hva en ønsker å forsikre seg mot. En kan eksempelvis lage avtaler men entreprenør eller selger av tomt hvor en betaler en større kostand for at de skal påta seg risikoen. En kan her nevne opsjonsavtaler på kjøp av tomt, som en god illustrasjon.

#### 3.2.4 Åpen og lukket usikkerhet

Det må i forbindelse med usikkerhet og risiko skilles mellom åpen og lukket usikkerhet. Med lukket usikkerhet mener vi forhold som eksisterer men som er ukjente for oss. Dette kan eksempelvis dreie seg om uidentifisert problematikk knyttet til grunnforhold i et utbyggingsprosjekt. Åpen usikkerhet er derimot knyttet til forhold som vi vet om, men som enda ikke har inntruffet. (Kolltveit mfl., 2009 s. 22) Eksempelvis endring i boligpriser, eller politisk skifte som vanskeligjør realisering av en plan eller et byggeprosjekt.

Intern og ekstern usikkerhet, samt åpen og lukket usikkerhet er momenter en må ta i betraktning og kartlegge ved ethvert prosjekt. Jeg vil nedenfor gå videre å peke på den eksterne og åpne usikkerheten knyttet til eiendomsutvikling, da det er dette som gjør seg gjeldene i vår oppgave. Intern og lukker usikkerhet vil ikke bli behandlet i dette studiet.

#### 3.2.5 Risikomomenter

Studiet søker å finne svaret på hvordan risikoen til utbygger blir påvirket av fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeidet og utbyggingsavtaler. Risikoen knyttet til dette er kun noen av de risikomomenter en står ovenfor ved prosesser innen eiendomsutvikling, annen type risiko vil imidlertid ikke bli behandlet i denne oppgaven. Det som gjør seg gjeldene er den økonomiske



og politiske risikoen knyttet til byggeprosjekter. Noe som kommer til syne gjennom rigide reguleringsplaner og fleksible og forutsigbare prosesser i planarbeid og utbyggingsavtaler.

Politisk og økonomisk risiko er nært tilknyttet hverandre, bakgrunnen for dette er at den politiske risikoen ofte henger sammen med det økonomiske utgangspunktet. Den politiske risikoen kan derimot ta form på mange forskjellige måter. Dette, samt de forskjellige momentene som gjør seg gjeldene vil bli behandlet i neste kapittel. Nedenfor er en kort gjennomgang av de praktiske risikomomentene.

Risiko knyttet til utnyttelse kalles reguleringsrisiko. Reguleringsplan legger i stor grad grunnlaget for fortjenesten i et prosjekt. Fra utbygger sitt ståsted vil det av den grunn ha store konsekvenser om en reguleringsplan bli nedskjært eller vesentlig endret til lavere utnyttelse. I motsetning vil utbygger kunne få utløst store verdier hvis en besitter en tomt hvor det legges opp til høyere utnyttelse en tidligere.

Et annet moment som vil kunne gjøre seg gjeldene er hva utbygger må betale av utbyggerbidrag ved gjennomføring av et prosjekt. Summen på slike bidrag kan variere og ha store økonomiske konsekvenser. Er utbygger klar over hva som forventes av slike bidrag vil dette derimot kunne bli tatt hensyn til ved akkvisisjon av tomt og derfor ikke utløse stor risiko. Vi vil komme nærmere inn på dette senere i oppgaven.

Sist vil jeg nevne risikoen knyttet til tidshorizonten i planarbeidet. Tiden fra en kjøper en tomt til et prosjekt står klart og er ferdigbygd på tomten kan ofte ta lang tid. Denne tiden vil igjen kunne ha mye å si på lønnsomheten i prosjekter. Bakgrunnen for dette er at en ofte finansierer store deler av tomtkjøp og prosjekter ved bruk av lån. Ved å finansiere prosjekter på denne måten vil en være nødt til å betale renter, dette vil kunne være en betydelig kostnad for utbygger. Det å sette penger i et prosjekt hvor tidshorizonten er svært lang har også en alternativkostnad man må ta i betraktning. Slik sett vil tidsaspektet i planarbeid kunne ha store konsekvenser og dermed medføre en risiko for utbygger.

### 3.2.6 Plan og bygningsloven

Jeg har i neste kapittel valgt å gå nærmere inn på plan og bygningsloven og den forhold til forutsigbarhet og fleksibilitet. Risikoen knyttet til dette vil bli behandlet og senere drøftet i kapittel 5 og 6. Det kan imidlertid kommenteres at det ved bruk av plan og bygningsloven som verktøy kan oppstå forskjellige risikomomenter.

Risiko knyttet til plan og bygningsloven gjør seg gjeldene ved at den som verktøy skal skape en fleksibel og forutsigbar rammebetingelse i planarbeidet. Videre kan en se til blant annet uklare begreper som rimelighet og forholdsmessighet i PBL § 17-3 om utbyggingsavtalers innhold, samt § 12-5 om arealformål som åpner for en reguleringsplan som inneholder nokså fleksible arealformål. Slik sett er plan og bygningsloven en svært rigid lov med de rammene den legger. Innenfor rammene åpnes det derimot for en stor grad av fleksibilitet gjennom lokale politikers rolle som planmyndigheter. På denne måten er loven godt egnet for å løse komplekse prosesser som krever fleksibilitet, samtidig som den vil kunne skape nokså forutsigbare rammer. I systemet vil det imidlertid kunne oppstå noe risiko ved at de rigide eller fleksible rammene blir påtvunget av kommunale myndigheter, samt at kommunen ønsker fleksibilitet i deres myndighetsutøvelse.

Plan og bygningsloven som et forutsigbart og fleksibelt verktøy danner videre grunnlaget for temaene fremstilt i neste kapittel.

### 3.3 Fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeid

I dette kapitlet vil Norges plansystem og dens oppbygning stå i fokus. Deretter vil vi se nærmere på plan- og bygningslovens historie og utvikling, og hvordan dette relateres til fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeid.

#### 3.3.2 Norges plansystem

Når det er snakk om fleksibilitet og forutsigbarhet i eiendomsutvikling, herunder med grunnlag i planarbeidet, er det naturlig å starte med en avklaring av hvordan Norges plansystem kan legge til rette for, eller minske graden av fleksibilitet og forutsigbarhet. Offentlige planmyndigheter har gjennom sin rolle, mulighet til å utarbeide stramt regulerte planer, og dermed legge til rette for lite fleksibilitet ved utvikling av detaljregulering. Motsatt kan de også utarbeide fleksible planer, med større mulighet for utvikler til å bestemme regulering ved gjennomføring av prosjekt. Dette medfører at planmyndigheter gjennom praktiseringen av det aktuelle plansystemet, har stor mulighet til å påvirke prosessen i planarbeidet. Før vi går nærmere inn på fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeid, vil vi fremstille hvordan det norske plansystemet fungerer, og hva som ligger til grunn for det økte behovet knyttet til fleksibilitet og forutsigbarhet.

Falleth og Saglie (2017 s.85) uttaler at reguleringsplanlegging er «hvor arealutvikling kan skje, hva som kan bygges, hvor det ikke bør bygges og hvilke hensyn som må tas». Enhver eiendomsutvikler eller utbygger er derfor berørt av slike planer, og det er på mange måter disse planene som legger grunnlaget for hvilken grad av fleksibilitet og forutsigbarhet man har i prosjektet. De forskjellige måtene slike planer blir utarbeidet kan derfor medføre risiko. Det er her viktig å poengtere at slike planer kun bestemmer fremtidig utvikling, og griper derfor ikke inn i nåværende bruk. Jeg har nedenfor valgt å presentere det norske plansystemet i hierarkisk rekkefølge. Dette for å illustrere gangen i planarbeid, samt hvordan overordnede planer konkretiseres ned til rigide reguleringsbestemmelser som legger rammer for utviklingen.

### **Norges plansystem i hierarkisk rekkefølge. (Edwardsen, 2011)**

- Regjeringens langtidsprogram
- Nasjonal miljøpolitikk
- Rikspolitiske retningslinjer (RPR), rikspolitiske bestemmelser (RPB), statlige planer etter plan- og bygningsloven eller natumangfoldloven.
- Fylkesplanlegging
- Kommuneplanlegging
- Reguleringsplaner/Detaljplanlegging

Felles for de øverste program/plantypene i hierarkiet, herunder nasjonal miljøpolitikk til og med fylkesplanlegging, er ofte at de er mindre detaljerte og i særdeles liten grad tar for seg spesifikk arealutnyttelse. Planene legger imidlertid føringer for hvordan en ser for seg samfunnsutviklingen i årene fremover på overordnet nasjonalt nivå. Det skaper videre en forventning om hvordan, hva og hvor det skal bygges. Det kan her nevnes at det i senere år har vært fokus på fortetting i nærhet til knutepunkter, miljøvennlig bygging, samt en begrenset utbygging av områder i nærhet til sjøen. Planene skaper med dette en viss forutsigbarhet med tanke på hvilke typer prosjekter som ønskes.

Videre utarbeider kommunene en kommuneplan som fastsetter byens fremtidige utvikling. Kommuneplan består av to deler, herunder arealdelen og samfunnsdelen. Arealdelen fastsetter fremtidig bruk av områder, herunder arealutnyttelse. Samfunnsdelen er noe mer bred og fastsetter kommunens visjon og ønsker for byen, dette kan eksempelvis være bærekraftig utvikling i kommunen, tilrettelegging for spesielle næringer eller andre ting byen ønsker som satsingsområde. Disse planene gjør det mulig for utbygger å se hvordan utvikling kommunen ønsker, og en kan da ta hensyn til disse ønskene og utforme et prosjekt som er samstemt med bestemmelsene og arealformål. Ved tydelig hensyn til disse bestemmelsene vil en ha større

grad av forutsigbarhet rundt gjennomslag for prosjektet. Fremmer utbygger et forslag som i liten grad tar hensyn til disse planene, vil det på den andre siden være en mindre forutsigbar prosess, med større grad av usikkerhet knyttet til byggetillatelse.

Det må i denne sammenheng kommenteres at utgangspunktet er at kommuneplanen skal følge opp fylkesplanleggingen, gjort på overordnet nivå. Kommunen har imidlertid en viss grad av egen råderett, noe som gjør at de i stor grad styrer ønsket utvikling. Fylkesmann har innsigelsesmyndighet, men i nyere tid er det lagt økt fokus på lokalt selvstyre. En kan i denne sammenheng vise til innstilling fra konstitusjons- og kontrollkomiteen på Stortinget ble det uttalt at: «Det lokale selvstyret er en av grunnsteinene i et levende og aktivt demokrati» (Stortinget, 2006, s. 3). Uttalelsen kom fra en enstemmig komité under behandlingen av forslaget om å grunnlovfeste en bestemmelse om lokalt selvstyre (Smith, 2003, s. 31). Etter dette har stortinget vedtatt en kommunereform som i større grad enn tidligere setter fokus på det lokale selvstyre. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 18). Slik har det i senere tid blitt mer opp til kommunen hvordan de ønsker å utvikle de lokale arealene. Miljøhensyn har imidlertid stadig blitt viktigere, og fylkesmann innehar fremdeles en myndighet som kan begrense kommunens råderett med dette eller andre hensyn til grunn.

Før eventuell byggetillatelse av et større prosjekt, vil det som regel være behov for en detaljregulering. Denne planen vil gi detaljerte beskrivelser av hva som tillates av bygging på område, samt hvilke rekkefølgekrav som må oppfylles for å få igangsettelsestillatelse. Reguleringsplaner blir som hovedregel utarbeidet for et konkret prosjekt og skal ideelt bli utarbeidet i samsvar med overordnet kommuneplan. Det er viktig å poengtere at i likhet med de andre planene som er nevnt, legger detaljplanen kun føringer for hvordan fremtidig utvikling skal foregå, og legger ingen begrensninger i dagens utnyttelse.

I tillegg til overnevnte planer vil en utbygger før en kan påbegynne et prosjekt, måtte få igangsettelsestillatelse og eventuell rammetillatelse. (Så fremt det kreves en to-trinns søknadsprosess) Rammetillatelse har som formål og avklare «rammene» rundt tiltaket. Dette vil si byggets utforming, størrelse og plassering i terrenget. Kommunen kan deretter gi tillatelse til å gjennomføre prosjektet på visse vilkår. Når disse vilkårene er oppfylt og tiltaket er ferdig prosjektert, sendes det inn søknad om igangsettingstillatelse. Igangsettingstillatelsen er noe mer detaljert enn en rammetillatelse og kontrollerer at tiltaket tilfredsstiller krav til det tekniske, herunder materialtekniske, funksjonelle og formmessige egenskaper, slik at de stemmer med lovbestemmelser og forskrifter. (byggordboka.no 2018) Igangsettingstillatelse

søkes ofte i flere trinn, og følger framdriften i prosjektet. Dette er en vanlig og hensiktsmessig framgangsmåte som ofte gjøres i større byggesaker.

Gjennom systemet ovenfor kommer det frem hvordan gangen i plansystemet er ønsket å ta form. Det grunnleggende planidealet er at detaljregulering skal utarbeides i tråd med overordnede plan. Dette er primært kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan som nærmeste overordnede plan. Kommuneplanen skal også følge fylkes og nasjonal planleggingsønsker. Ideen er at de store, viktige beslutningene om utbyggingsmønster, infrastruktur og ressursforvaltning tas i regionale planer og kommuneplanens arealdel, mens detaljerte planer om fysisk utforming tas i reguleringsplanene. Denne prosessen skal så følges opp av den aktuelle byggesøknaden, for avgjørelse av byggets form, fasader og teknisk utførelse. (Aarsæther mfl.,2017 s. 95)

### 3.3.3 Plan og bygningsloven -historie

Valg av tema for denne oppgaven, har blitt gjort med bakgrunn i eiendomsutvikling sitt stadig større behov for forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeidet. For å forstå det økende behovet er vi nødt til å se tilbake på de endringene som har skjedd innenfor eiendomsutviklingsfaget de siste tiårene. Norges plansystem har forandret seg mye gjennom årene som har gått, noe som gjør at vi har en plan og bygningslov som har vært revidert og endret flere ganger. Jeg vil i det følgende ta for meg utviklingen av plan og bygningsloven.

I utgangspunktet har Norge et system som bygger på planbasert utvikling, med dette menes det at det er planer som legger føringen for hva som skal bygges. På mange måter er dette en motsetning til prosjektstyrt utvikling, der det er prosjektet som danner grunnlaget for planen. Dette gjøres gjennom systemet presentert ovenfor. Kommuneplan legger hoveddrammene for en bys utvikling, herunder hvor de forskjellige type arealformålene skal plasseres. Videre legger områdeplan, eller detaljplan mer detaljerte rammer for arealformålene og tydeligere reguleringsbestemmelser. Mye tyder imidlertid på at moderne byplanlegging i større grad enn tidligere, er en nedenfra-og-opp-prosess, enn en ovenfra-og-ned slik plansystemet legger opp til. (Aarsæther mfl., 2018 s.77) Med dette menes det at det er prosjekter som danner grunnlag for reguleringsplan og ikke omvendt. Dette har ikke vært hensikten ved utarbeidelse av nyere planlovgivning, men har skjedd som en konsekvens av lovgivningens forandrede arbeidsfordeling.

For å forklare hvordan Norges plansystem har kommet dit vi er i dag, er vi nødt til å se på noen av de store samfunnsmessige endringene på 80-tallet. 80-tallet bar preg av store omstillinger i form av deregulering og liberalisering av markeder og økonomier. Denne bølgen skyldte også inn over norsk arealplanlegging. Vi hadde fram til dette en plan og bygningslov fra 1965, hvor det ble lagt opp til stor grad av offentlig styring. Det kan her sies at det var en underliggende forutsetning i lovverket fra 1965, at reguleringsplanlegging var en offentlig oppgave. Kommunen var aktive i både arealutviklingen og gjennomføring av planer. Dette vil si at de kjøpte opp tomtearealer, utarbeidet overordnede, samt detaljerte planer, og gjorde tomtene byggeklare. Videre solgte de disse tomtene til familier som ville bygge sitt eget hus, eller til boligkooperasjoner som ville tilby gode boliger til en overkommelig pris. Kommunen hadde ikke som mål å tjene penger på denne prosessen, men gjorde det i form av den tjenesteytingen en kommunene var pålagt. (Aarsæther mfl., 2017, S. 95)

Med bakgrunn i liberalisering og dereguleringen utover på 80-tallet fikk vi i 1985 en ny planlov. Dette medførte en rekke nye bestemmelser som hadde følger for flere aspekter ved arealplanlegging. Blant annet gjaldt dette utvikling av et kommunalt plan- og styringssystem, integrering av sektorplanlegging i det nasjonale plansystemet og oppheving av det offentlige planmonopolet.

Det som gjør seg gjeldene i vår sammenheng er opphevingen av det offentlige planmonopolet. Opphevingen av dette gjorde det mulig for private og offentlige aktører å fremme egne reguleringsplaner til politisk behandling. Dette er et felt som har fått stor betydning på hvordan dagens planarbeid fungerer. I dag er hele 80 % av reguleringsplanene som utarbeides i Norge i hovedsak gjort av private eller statlige utbyggere. Dette vil si at en svært stor del av planleggingen utføres av andre enn kommunen. Utbyggere har med dette fått ansvaret for både planprosessen og utformingen av selve prosjektet. Kommuner og offentlige myndigheter har fått en betydelig mindre rolle i eiendomsutvikling og er i større grad en part som kun legger øvre rammer gjennom kommuneplan og områdeplaner. (Falleth 2012) Denne utviklingen kan sies å ha hatt både negative og positive konsekvenser. Utvilsomt har det imidlertid blitt et behov for god samhandling mellom kommunen, politikere og private utbyggere.

Med bakgrunn i lovendringene beskrevet ovenfor kan man se at det i senere år har vært en villet politikk om å legge store deler av arbeidet knyttet til eiendomsutvikling over på private aktører. Som en konsekvens av dette har det oppstått en situasjon hvor det i liten grad skjer

byutvikling, uten at private utviklere finner det lønnsomt å gjennomføre et prosjekt. Videre har det med dette blitt et økt behov for forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeidet. Utbygger må vite hvilke rammer som gjelder for området og om det er sannsynlig at en får igjennom et prosjekt hvor det vil være mulig å skape profitt. Opplever utbygger at det er stor usikkerhet rundt disse momentene, vil det være lite sannsynlig at en setter i gang med prosjektet.

### 3.3.5 Planarbeid- Forutsigbarhet og fleksibilitet

Fleksibilitet og forutsigbarhet i planarbeidet kan deles opp i både prosessuelle og materielle forhold. Prosessuelle forhold handler blant annet om rettigheter som ulike aktører har gjennom planprosessens faser. I tillegg handler disse virkemidlene om tidsbruk i saksbehandling, hvordan planer skal fremmes, hvilke plantyper som kreves, forholdet mellom planer på ulike nivåer, samt regler for når utredningskrav og konsekvensutredninger inntreffer. De materielle forhold knytter seg til overordnet soneinndeling i ulike planformål og kombinasjoner av disse. (Holsen 2017 s.244) Jeg vil nedenfor ta for meg noen av disse momentene og vise hvordan forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeidet berører både utbygger og kommunale planmyndigheter. Først vil vi belyse de prosessuelle og materielle forholdene knyttet til forutsigbarhet, for deretter å belyse forholdene knyttet til fleksibilitet.

#### 3.3.5.1 Forutsigbarhet

Det går frem av Plan- og bygningsloven av 2008 sin formålsparagraf § 1-1 fjerde ledd at *«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter»*. Det sentrale for vår oppgave i denne sammenheng er forutsigbarhet. Forutsigbarhet er et viktig moment innenfor dagens eiendomsutvikling, vi kan her nevne at forutsigbarhet er grunnleggende for private aktørers villighet til å gjøre større investeringer, samt at det er viktig for kommunale myndigheter og politikere sin forståelse av hva som vil bli bygget før eventuelle vedtak. Forutsigbarhet kan relateres til både prosessuelle og materielle forhold, altså både prosessen ved utarbeidelse av plan og det gitte planresultatet. Jeg vil nedenfor gå nærmere inn på de forskjellige perspektivene.

#### **Prosessuelle**

Plan og bygningsloven har tilsynelatende et ryddig hierarki av plannivå som vi har vært inne på tidligere. Fra overordnede nasjonale føringer ned til kommuneplan, for deretter områdeplaner og sist detaljplaner. I utgangspunktet skal en utbygger som ønsker å gjennomføre et byggetiltak, dersom tiltaket forholder seg til rammene i overordnede planer, kunne gjennomføre en enkel og forutsigbar detaljplanprosess, uten fare for store konflikter,

innsigelser og forsinkelser. Likevel har mange utbyggere og planleggere erfaring med planprosesser som har møtt store hindre eller stoppet opp av forskjellige årsaker. (Asplan Viak 2019). Spørsmålet som da stiller seg er om lovverket i god grad ivaretar både utbygger og kommunens behov for forutsigbarhet?

Slik det går frem av forarbeidene, er det uttalt i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), kap. 3.3.2, at *«Plansystemet skal ivareta to hovedfunksjoner. Det skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelse for private og offentlige interesser.»* Plansystemet skal med dette ivareta både forutsigbarhet og effektivitet i planprosessen.

Det er lagt tydelig vekt på å sikre forutsigbare planprosesser i den nye lovgivningen, dette fulgtes videre opp av kommunal og moderniseringsdepartementet i 2016, som da kom med forslag til lovendring som nå har tredd i kraft. Følgende går frem av Stortingsproposisjon 149 L – 2015-16 s. 10:

*«Det beste middelet for effektiv samhandling er at alle har et mål om å lykkes med planarbeidet. Ettersom det ofte er motstridende interesser i plansaker, er dette krevende å få til. Departementet foreslår derfor tiltak som skal bidra til at forslagsstiller og kommunen i størst mulig grad skal etablere felles målsettinger, og etablere en plattform for det videre samarbeidet som er forpliktende, og som skaper forutsigbarhet»*

Det uttrykkes her at man gjennom den nye lovgivningen har hatt som mål å bedre kommunikasjon mellom utbygger og kommune. Videre har man ønsket å lage rammer for å skape felles målsettinger for planarbeidet, og på denne måten komme frem til løsninger som er ønsket av begge parter. Det er tenkt at man gjennom økt samhandling også vil skape en høyere grad av forutsigbarhet.

Loven har med dette blitt revidert til å støtte oppom uttalelsene vist til ovenfor. Det går frem av PBL § 12-8 *«Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt.»* Med dette menes det at hvis det er stor uenighet mellom utbygger og kommune om hva som er realistisk utnyttelse av et areal, har kommunen rett til å kreve planinitiativet stoppet.



Ut fra teksten ovenfor kan det se ut til at kommunen har nokså stor myndighet til å kreve at planarbeid avsluttes, uten å føre denne vurderingen videre til kommunestyret. Dette er derimot feil og kommenteres i forarbeidene (Prop 149 L (2015-2016) s.20): det er *«bare urealistiske planforslag kommunen kan stanse, og at det i dette skal ligge en sterk formodning om at planinitiativet selv med vesentlige justeringer, ikke vil lede frem til en endelig vedtatt detaljregulering. Det skal i praksis legges samme kriterier til grunn for denne vurderingen som etter dagens § 12-11. Kommunen vil stå relativt fritt til å stoppe planinitiativ som f.eks. er i strid med retningslinjer og føringer for områdets utvikling som er gitt av kommunestyret.»*

Ut fra det overnevnte kan vi forstå at det kun er svært urealistiske planer som skal stoppes av kommunen. Hva som er urealistisk må ses i sammenheng med kommunedelplanen og eventuelle andre politiske vedtatte planer og vedtak.

Hensynet med denne lovendringen har derfor som mål å skape en plattform for samspill mellom kommune og forslagsstiller med henblikk på forutsigbarhet. Det som skal være forutsigbart er vedtak om plan. Så fremt planen ikke er urealistisk og den ikke strider mot kommunale føringer, skal den lede til en godkjent plan. På den andre siden, hvis planforslaget er i strid med kommuneplan eller på andre måter ser ut til å være helt urealistisk, skal forslagsstiller så tidlig som mulig få beskjed om dette. På denne måten vil utbygger slippe å bruke ressurser på planer som det ikke vil være mulig å få gjennomslag for.

Utbygger og kommunale myndigheter settes med grunnlag i hjemmelen ovenfor i en posisjon hvor de er nødt til å skape en felles enighet om hvilke typer forslag utbygger bør jobbe videre med. Forutsigbarheten er dermed forsøkt ivaretatt for begge parter. Det må imidlertid nevnes at det er kommunen som er myndighetsutøver, slik sett vil det i størst grad være de som opplever forutsigbarheten denne hjemmelen legger opptil.

## **Materielle**

Når det gjelder den materielle forutsigbarheten, kommer dette til uttrykk gjennom om den gitte planen skaper forutsigbarhet i prosjekter. Ser vi til Fredrikstad kommune sin kommuneplan, kan man se at kommunen har valgt å legge særdeles vekt på å skape forutsigbarhet i de materielle rammene. Dette er gjort for å sikre at utbyggere vet hva de kan forvente av utbyggingsmuligheter i Fredrikstad sitt byområde, samtidig som kommunen får gjennom ønsket utnyttelse. I Fredrikstad sin kommuneplan står det følgende om hvilke grep som har blitt tatt for å skape økt forutsigbarhet:

«•Vi har tydelige og, i noen sammenhenger, mer detaljerte bestemmelser i planen. Det gjelder blant annet høydebestemmelser. Målet er en mer effektiv saksbehandling og større forutsigbarhet for utbyggere.

• Vi er tydelig på rammene for fortetting i områder med frittliggende boligbebyggelse. Vi ønsker å ivareta områdenes egenkarakter, og vet gjennom Fortettingsstrategien at effekten knyttet til andel boligbygging i byområdet er liten.»

(Kommuneplanens arealdel 2020-2032 s. 25)

Kommunen har ved utarbeidelse av kommuneplan mulighet til å styre detaljgraden av den planen de utarbeider. Ut fra PBL § 11-5 går det frem «Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene... Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser». Kommunen er i denne hjemmelen gitt stor myndighet til å detaljstyre arealutnyttelsen. Fredrikstad kommunen har tatt i bruk denne metoden, noe som skaper en stor grad av forutsigbarhet for både utbygger og de som myndighet. Det begrenser imidlertid utbyggers fleksibilitet ved utarbeidelse av detaljplan, vi vil kommentere dette nærmere i kapittelet nedenfor.

### 3.3.5.2 *Fleksibilitet*

Ved arealplanlegging er det essensielt å ha et lovverk som er forutsigbart, samtidig som det åpner for fleksibilitet i situasjoner hvor dette trengs. Lovgiver har i denne sammenheng sett dette behovet og utarbeidet en lov som legger til rette for en slik lovanvendelse. Videre kan vi i likhet med materiell og prosessuell forutsigbarhet også dele fleksibilitet inn i disse kategoriene.

#### **Prosessuelle**

Ved utarbeidelse av ny plan- og bygningslov i 2008 ble det lagt et større fokus på fleksibilitet i lovgivningen enn tidligere. For planmyndighetene og herunder kommuner kom den økte fleksibiliteten til uttrykk gjennom at planleggingen skulle kunne tilpasses utfordringene i ulike regioner, kommuner og plansituasjoner. Et eksempel på den økte fleksibiliteten kom gjennom PBL § 11-7 (f) hvor kommunens gis adgang til å forlenge kommuneplanen for en

periode. Det uttales i denne sammenheng gjennom Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) at *«En innskjerping av kommuneplanens arealdel til å være strategisk vil kunne bidra til «tilstrekkelig» planlegging, og ikke mer detaljert planlegging enn det faktisk er grunnlag for med tanke på en kommende gjennomføringsfase. Den fleksibiliteten som er bygd inn i loven, særlig innenfor kommunal planlegging, kan være tjenlig for kommunene. For andre, med forventninger om hvilke spørsmål som skal behandles i den enkelte plan, kan denne fleksibiliteten være en utfordring.»*

Kommentaren gir her uttrykk for et tydelig problem ved å gi økt fleksibilitet for kommunen. Herunder at fleksibilitet for den ene parten, vil kunne føre til problemer med tanke på andre parts forutsigbarhet.

### **Materielle**

Når det gjelder den materielle fleksibiliteten vil jeg her påpeke både utbygger og kommunes mulighet til å ta i bruk arealformål som åpner for en bred utnyttelse. Dette gis mulighet gjennom PBL §§ 11-7 (kommuneplan) og 12-5 (detaljplan), hvor loven tillater en regulering hvor en kun slår fast hovedformål i planen, som for eksempel bebyggelse og anlegg.

En kan med dette se at loven vil kunne legge opp til stor fleksibilitet i reguleringsplaner. Likevel kan loven oppleves som lite fleksibel for utbyggere, bakgrunnen for dette går frem fra en uttalelse i Planlovutvalgets første delutredning (2001 s. 27): *«Plan- og bygningslovens plansystem blir ofte oppfattet som stivt og tungrodd. Men utvalget vil understreke at systemet i det store og hele er meget fleksibelt og gir en stor grad av frihet og valgmuligheter for planmyndighetene. Utvalget mener loven meget langt på veg åpner for den fleksibiliteten det er behov for, og at utfordringen vel så mye ligger i å få planmyndighetene til å utnytte denne fleksibiliteten på en god måte.»*

Kommentaren uttrykker her at plan og bygningsloven som et verktøy er svært fleksibelt, men at denne fleksibiliteten kan og ser ut til å bli begrenset av planmyndighetene. Dette gjøres synlig ved kommunens myndighet til å vedta kommuneplaner, samt områdeplaner. De har her som kommentert i avsnittet om forutsigbarhet, mulighet til å detaljstyre planen i stor grad. Dette legger videre begrensninger for utbyggere sin mulighet til å utarbeide en fleksibel reguleringsplan. Det står ingenting i veien for utvikler til å fremme en reguleringsplan som åpner for stor grad av fleksibilitet, men hvis kommuneplanen legger opp til en mer detaljert styring en utbyggers plan, vil det være liten sannsynlighet for politisk gjennomslag av planen.

Kommunen sitter derfor med store deler av makten for om en plan skal være fleksibel, da utbygger kun vil utarbeide en reguleringsplan som bygger oppom kommunens ønsker og prinsipper.

Det kan være flere grunner til at kommuner legger opp til liten grad av fleksibilitet i overordnede planer. Ser vi til Fredrikstad sin kommuneplan er det imidlertid tydelig at dette er gjort for å oppnå forutsigbarhet i byutviklingen og for byens eiendomsutviklere.

### 3.4 Fleksibilitet og forutsigbarhet utbyggingsavtale

Vi har til nå diskutert temaet forutsigbarhet i tilknytning til planarbeidet. Herunder forutsigbarhet rundt utnyttelse av eiendom. Dette er en svært viktig del av eiendomsutvikling prosessen, likevel er det også andre momenter som skaper usikkerhet og slik utgjør en risiko ved gjennomføringen av prosjekter. Et av disse momentene er de rekkefølgekravene som blir vedtatt i reguleringsplaner. Ved gjennomføring av slike rekkefølgekrav inngås det ofte en utbyggingsavtale. Jeg vil i dette kapitlet gå nærmere inn på temaer knyttet til utbyggsavtaler og videre vise til hvilken innvirkning forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler har på risiko.

#### 3.4.1 Utbyggingsavtaler -definisjon

Utbyggingsavtaler blir definert i PBL § 17-1:

*«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. »*

Dette vil si en avtale mellom kommunen og utbyggeren om bygging av forskjellige type infrastruktur, herunder vann og avløp, veier, lekeplasser osv. Dette blir gjort i tilknytning til det aktuelle utbyggingsprosjektet. Krav om tiltak til infrastruktur er som regel lagt ned som rekkefølgekrav i planer, det er imidlertid ikke spesifisert hvem som skal stå for utbyggingen av slike tiltak. Utbyggingsavtaler kan dermed utarbeides for å avklare hvilken part som skal betale for slik infrastruktur og eventuelt hvem som skal bygge det. Partene kan bli enige i om utbygger skal bygge ut deler av infrastrukturen, eller om det kun skal bidras finansielt i form av et utbyggerbidrag. Ved betaling av et slik bidrag kan det videre avtales at kommunen står for opparbeidelse av de forskjellige tiltakene. I mange tilfeller kan utbyggingsavtalen sikre at

utbyggingen blir mer forutsigbar og fleksibel, slik at det er både i utbyggers og kommunens interesse å inngå en utbyggingsavtale.

### 3.4.2 Utbyggingsavtaler -forutsigbarhet

Med bakgrunn i plan og bygningsloven mål om forutsigbarhet i planarbeidet, er det i PBL § 17-2 slått fast når det er aktuelt å inngå slike avtaler:

*«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**.»*

Med formuleringen «forutsetning for utbygging» vil det være mulig å misforstå slik at en oppfatter at kommunen kan kreve at det inngås en utbyggingsavtale. Det må imidlertid påpekes at kommunen på ingen måte har rett eller mulighet til dette. Det går frem av tolkning til Kommunal- og regionaldepartementet (2011) 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*» En utbyggingsavtale er dermed kun et verktøy som kommunale myndigheter kan bruke, så fremt en utbygger frivillig ønsker å oppfylle en del forutsetninger i lov eller plan, slik at området blir byggeklart. Videre vil kommunen ikke kreve avtale, men gjennom deres planmyndighet vil de legge vekt på om en avtale er inngått når det blir vurdert om krav i planen er oppfylt. Ved avtaleinngåelsen sitter derfor kommunen i en posisjon til å kunne nekte byggetillatelse, så fremt gjennomføring av tiltaket/utbyggingen er i strid med krav i plan. Altså når rekkefølgekravene ikke er oppfylt eller tilstrekkelig utarbeidet. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011)

Når det gjelder paragrafens siste ledd om forventninger til avtalen, dreier dette seg om at kommunale vedtak skal synliggjøre kommunens forventninger og hvilke forutsetninger som gjelder for utbyggingen. Vedtaket er ment for å sikre utbygger forutberegnelighet ved at utbyggere tidlig kan sette seg inn i hvilke krav som gjelder i kommunen. Det skal samtidig være forutsigbart for grunneiere og utbyggere at kommunen benytter utbyggingsavtaler. Slike vedtak etter § 17-2 blir kalt forutsigbarhetsvedtak og kan vedtas for ett bestemt område eller kan gjelde generelt for hele kommunen. Vedtaket kan omhandle flere temaer kommunen har behandlet i arealplanen.

Asplan Viak gjennomførte i 2009 en undersøkelse for Kommunal- og Regionaldepartementet hvor de tok for seg temaet utbyggingsavtaler og dets forhold til forutsigbarhet og

forholdsmessighet. De kom her frem til at forutsigbarhetsvedtaket etter PBL § 64 a (nå omgjort til § 17-2) har bidratt til å klargjøre mandatet for forhandling av utbyggingsavtaler i en del kommuner. Det har imidlertid ikke gitt utbyggere den forutsigbarheten som var tiltenkt. Videre kom de frem til at det vil være krevende for kommunene å øke forutsigbarheten for utbyggere mht. hvilke kostnader de vil møte ved utbygging i tilknytning til overordnet planlegging. For eksempel kommer krav om tiltak på veinettet med tilhørende rekkefølgekrav ofte først kom fram under utarbeidelse og høring av reguleringsplan. Likevel uttales det at det er et tydelig behov for at kommunenes overordnede planlegging ikke bare fastlegger rammer for arealbruk, men i større grad klargjør behov for offentlig infrastruktur for å gjøre områder byggeklare. Foreligger det ikke bevilgninger til kritisk infrastruktur fra det offentlige må det stilles spørsmål om det aktuelle området er byggemodent. Dette bør tydeliggjøres i overordnet plan eller styringsdokumenter for utbyggingspolitikken som bør være koblet til kommunens forutsigbarhetsvedtak. (Plathe og Jørgensen 2009 s. 8)

Studiet Asplan Viak gjennomførte pekte med dette på å se behovet for arealbruk og offentlig infrastruktur i sammenheng. Jeg vil i denne forbindelse påpeke at dette er felt som bør vies mer oppmerksomhet. Det er i norsk arealplanlegging bevisst forsøkt å skille prosessene mellom vedtak av plan og utbyggingsavtaler. Slik vil det ikke være mulig å inngå en utbyggingsavtale før reguleringsplan er vedtatt, Jf. PBL § 17-4 (5).

PBL § 17-4 legger vekt på offentlighet og åpenhet i avtaleprosessene. Dette er begrunnet i den nære sammenhengen mellom arealplan og utbyggingsavtale, og at utbyggingsavtalene ikke skal kunne foregripe eller undergrave de brede prosessene som gjelder for arealplanlegging etter loven. Departementet har i denne sammenheng uttalt i svar til sivilombudsmann at *«Planer skal være et resultat av en demokratisk prosess, der kommunestyret ivaretar og balanserer de hensyn som gjør seg gjeldende i tilknytning til planområdet.»*

*Det kan teoretisk sett tenkes at en avtale oppfyller lovens formål mht. planlegging, fordi den avveier alle hensyn som gjør seg gjeldende for planområdet. I et slikt tilfelle vil imidlertid ikke den demokratiske prosessen plan- og bygningsloven forutsetter ha vært gjennomført. Avtalen inngås mellom to parter, utbygger og kommunen. Regelen i gjeldende lov § 64 c andre ledd (nå § 17-4 annet ledd) om at avtalen skal legges ut til offentlig ettersyn gir ikke berørte tredjemenn anledning til å påvirke innholdet i avtalen. Innsynet er for at de skal kunne gjøre seg kjent med hvordan avtalen påvirker planen, og eventuelt ta dette med i en klage over planen»* (NOU 2003: 24 s.125)

Hensynene beskrevet ovenfor går slik sett foran behovet for forutsigbarhet mellom reguleringsplan og krav i utbyggelsesavtalen, samt gjennomføring av eventuelle planer. Hensynene er en viktig forutsetning i norsk plan og bygningslovgivning, det må likevel sies å sette en begrensning i både utbygger og kommunens forutsigbarhet. Uten gitte bestemmelse kunne man her sett for seg en enklere prosess, hvor kommunen i større grad gjorde avtaler om kostnadsfordeling til offentlig infrastruktur, for så å vedta den aktuelle planen. Kostnadsrammene ville i et slikt tilfelle tidligere blitt behandlet og ville skapt økt forutsigbarhet for begge parter.

### 3.4.3 Fleksibilitet- Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er som nevnt frivillige avtaler, og kan sies å stå midt imellom det privatrettslige og det offentligrettslige. Med dette kommer det også en stor grad av fleksibilitet. Med unntak av noen begrensninger, kan man derfor i det store å hele gjøre avtaler som en selv ønsker. Både kommune og utbygger kan komme med forslag til løsninger på problemstillinger, forpliktelser, arbeidsfordeling og kostnadsfordeling. Hvor fleksibel en utbyggingsavtale blir, er dermed opp til partene som gjør avtalen.

Man har i senere tid sett behovet for et fleksibelt planleggingsverktøy, noe som kom til uttrykk gjennom planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7). Utvalget hadde her som mål å bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Det ble i denne sammenheng uttalt viktigheten av et planverktøy som sørger for fleksibilitet i planarbeidet og som er målrettet og relevant til de utfordringer og oppgaver samfunnet står ovenfor til enhver tid. Videre knyttes behovet for fleksibilitet også til *«det forhold at det gjerne er mange forskjellige interesser som knytter seg til en plan, og det er viktig å kunne avveie disse på en optimal måte. Dette krever ofte nyanserte løsninger, hvor ikke minst lokale forhold har stor betydning.»* (NOU 2001:7 s. 27).

At utbyggingsavtaler legger opp til stor grad av fleksibilitet, kan ved første øyekast virke positivt. Det må imidlertid kommenteres at det ved en slik fleksibilitet også kan oppstå problemer knyttet til maktforholdet mellom partene. Kommunen har av sin posisjon mulighet til å nekte en utbygging. Dette vil kunne virke dominerende for utbygger når det kommer til forhandlinger om fordeling av kommunale infrastrukturkostnader. I hvilken grad og hvilken mengde utbygger skal bidra til utbygging av slike tiltak kan derfor bli preget av en urettferdig fordeling, selv om dette er resultat av en forhandling mellom partene. Det er av den grunn

forsøkt å regulere dette området og utbyggsavtaler har med dette fått visse begrensninger i sin fleksibilitet som et forsøk på å opprettholde forutsigbarhet.

#### 3.4.4 Utbyggingsavtalens begrensninger

Selv om utbyggingsavtaler baserer seg på en forhandling mellom forslagsstiller og kommunen, er det lagt noen begrensning i hvilke tiltak kommunen kan lempe over på utbygger. Dette går ut fra PBL § 17-3 tredje ledd. Her står det:

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

Dette vil si at kommunen kun kan lempe de tiltakene som er «nødvendig» og forpliktelsene som fremstår som «forholdsmessige», over på utbygger. I begrepet «nødvendig» ligger det at tiltaket er nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket. Det har blitt videre kommentert i NOU 2003:24 (2003 s. 171) hvor det går frem at «*Kravet til at det grunneier eller utbygger påtar seg skal være en nødvendig følge av gjennomføring av planen, innebærer et krav om at den aktuelle utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen.*» Når det gjelder kravet om forholdsmessighet dreier det seg om sammenhengen mellom kostnaden for tiltakshaver/privat avtalepart og prosjektets belastning på infrastrukturen. Knut Fredrik Rasmussen i Tidsskrift for eiendomsrett 2007-4: uttalte i denne sammenheng at «*Utgangspunktet er at en utbygging ikke skal dekke mer enn det den selv belaster omgivelsene. I dette ligger også at kommunen ikke kan stanse egne planlagte investeringer av den grunn at en privat utbygger kan forutsettes å ta dem i stedet.*» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013)

Bakgrunnen for denne regelen er at en etter tidligere praksis så det ble behov for å sette begrensninger for hva kommunene kunne inngå avtale om, da kommunen i kraft av sin myndighet til å gi eller ikke gi tillatelser har en sterk maktposisjon i forhandlingene, Jf. Ot. prp. nr, 22 (2004-2005) s. 5-7. Hva som ligger i kravene om nødvendighet og forholdsmessighet kan imidlertid virke å være beskrevet nokså vagt, selv med avklaringene vist til ovenfor. Ser en til undersøkelsen Asplan Viak gjennomførte, fant de ut at innføringen av reglen i PBL § 17-3 har bidratt til en mer ryddig bruk av utbyggingsavtaler, det er imidlertid fortsatt knyttet utfordringer til å sikre balanserte avtaler i forhold til de byrder som



belastes utbygger. (Plathe og Jørgensen 2009 s. 8) Noe av bakgrunnen for dette vil kunne ligge i at tolkningen av lovtekst kan være noe åpen, samt at planmyndigheten har blitt gitt nokså fritt skjønn til å avgjøre hva disse begrepene kan innebærer. For å sikre at utbyggingsavtaler kan utvikles videre som et fleksibelt og effektivt gjennomføringsverktøy, uten at dette skaper usikkerhet i forhold til regelverket eller i ytterste konsekvens øker risikoen i gjennomføringen, foreslo Asplan Viak derfor at det burde gis noen veiledende føringer for hvordan lovens bestemmelser om forholdsmessighet skal praktiseres.

Det har siden den gang undersøkelsen ble gjort kommet lite føringer for hvordan lovgivningen skal tolkes. For å avklare hvor grensen går kan vi derfor se til rettspraksis. Vi har til nå to saker som har omhandlet dette temaet, utbyggerne mente i begge disse sakene at kommunen hadde strukket strikken for langt med tanke på nødvendighet og forholdsmessighet. Jeg har nedenfor valgt å ta for meg Tullinløkka saken for å illustrere hvor uforutsigbart forhandlinger rundt utbyggingsavtaler kan bli.

#### 3.4.5 Rettspraksis- Tullinløkka

Saken gjaldt et rekkefølgekrav som også var avtalt som vilkår i utbyggingsavtalen. Vilkåret gjaldt utbygging/utbyggerbidrag til sykkelvei og oppgradering av trikkespor i tilknytning til utbygging av Oslo Universitet.

Saken kan oppsummeres på denne måten:

#### **Utbygger hevdet:**

##### 1. Manglende nødvendighet

Prinsipalt anførte utbygger at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom utbyggingsprosjektet og de to tiltakene. Tiltakene var ikke forårsaket av eller gjort nødvendig på grunn av utbyggingen, og kunne da heller ikke oppstilles som vilkår for byggetillatelse.

##### 2. Manglende forholdsmessighet

Kommunen hadde i avtaleforhandlingene tatt utgangspunkt i faste satser. Det var ikke forsøkt kvantifisert hva tiltakene utbyggingen utløste faktisk ville koste, eller gjort en forholdsmessighetsvurdering ved fordelingen av disse mellom utbygger og kommunen. Utbygger mente av den grunn at forholdsmessighetskravet ikke var oppfylt.

#### **Kommunen var imidlertid av en annen oppfatning og hevdet følgende:**

### 1. Nødvendighet knyttet til rekkefølgekravene

Behovet for infrastruktur må vurderes i hele influensområdet for utbyggingen. Man måtte etter deres mening se på den samlede belastningen som følger av utbygging i indre by, ikke bare saksøkernes utbygging isolert. Utbyggers prosjekt var en av mange utbygginger som både hver for seg og samlet medførte et behov for oppgradering av infrastruktur. Dette helhetsperspektivet hadde vært kommunens begrunnelse for rekkefølgekravene gjennom hele prosessen.

Videre hevdet de at kommuneplanen av 2015 la opp til en stor vekst i indre by mot 2030, og det var lagt opp til 3 millioner m<sup>2</sup> nye næringslokaler og 40 000 nye boliger i perioden. Tullinkvartalet var en del av dette området og regnet med i prognosene. Denne utviklingen krevde derfor en betydelig utvikling av infrastrukturen. Vekst i ytre by ville også påvirke presset på infrastrukturen. Kommuneplanen forutsetter at grunneiere skal bidra til oppgraderingen av infrastrukturen, og har bestemt at rekkefølgekrav skal vurderes i de enkelte detaljreguleringer.

Kommunen hevdet også at kravene til vurderingen av nødvendighet i pbl. § 12-7 nr. 10 er vagt. (gjelder rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter plan) «Det er i stor grad opp til kommunens skjønn hva som er nødvendig, og kommunen har stor frihet. Det kan stilles krav som fremmer samfunnsmessige formål. Det er heller ikke noe i veien for å stille rekkefølgekrav om tiltak som geografisk ligger utenfor planområdet. Begrensningen for kommunen ligger i praksis i myndighetsmisbrukslæren.»

Utbyggers utbygging i seg selv innebærte også en betydelig økt utnyttelse i forhold til dagens. Sammen med økt forventet trafikk i området for øvrig, mente kommunen at trikketiltaket og sykkeltiltaket var nødvendige. Den eksisterende infrastrukturen i området var allerede sprengt.

Videre hevdes at «Slike infrastrukturtiltak som saken gjelder må planlegges i lang tid. Det er ikke til hinder for rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler at tiltakene var planlagt på forhånd. Det har heller ikke betydning at kravene kom sent i prosessen. Det er alltid bystyrets vedtak som er det endelige, og utbyggere kan ikke forskuttere noe før slikt vedtak foreligger.

Kommunens skjønn er fritt, og kan i liten grad prøves av domstolene. Retten kan prøve om lovens vurderingstema er riktig forstått, om det er lagt til grunn riktig faktum, om det er begått saksbehandlingsfeil eller om det er tatt utenforliggende hensyn. Ingen av disse alternativene er aktuelle i dette tilfellet.»

## 2. Om nødvendighet og forholdsmessighet knyttet til utbyggingsavtalene

Nødvendighetskravet i PBL § 17-3 måtte etter kommunens mening i hovedtrekk forstås og anvendes på samme måte som i § 12-7. Legges det til grunn en strengere vurdering etter § 17-3, er virkningen et byggeforbud som ikke kan løftes av utbygger.

Når det gjelder forholdsmessigheten, så måtte denne ses i lys av hva slags tiltak det er tale om. I deres sak gjaldt det infrastrukturtiltak som kostet flere hundre millioner kroner, noe som var langt over det som det kan belastes av en enkelt utbygger. Metoden som da måtte benyttes var å forhandle om en pris, og en pris per m<sup>2</sup> BRA er en metode som både ivaretar hensyn til rimelighet i den enkelte utbygging og forutberegnelighet og likebehandling for andre utbyggere.

## Retten konklusjon

Tingretten konkluderte i denne saken med at tiltaket ikke var nødvendig og dermed at rekkefølgekravene var ulovlig. Det ble her vist til NOU 2003: 24 S. 179 hvor det uttales følgende om nødvendighetsvilkåret:

*«Kravet til at det grunneier eller utbygger påtar seg skal være en nødvendig følge av gjennomføring av planen, innebærer et krav om at den aktuelle utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen. ... Rene fiskale hensyn kan derimot ikke begrunne tiltak som utbygger påtar seg å besørge eller bekoste i en utbyggingsavtale.*

*Det er som nevnt viktige begrensninger i hva en utbyggingsavtale kan omfatte. Tiltaket skal tjene interessene i utbyggingsområdet. I dette ligger en betydelig skranke for hva som kan avtales.»*

(TOSLO-2018-132587)

I etterkant av dette har saken vært oppe til lagmannsretten, dommen gikk her i kommunens favør. Tidligere dom er derfor nullet ut. Retten vektla her følgende:

### **Om forholdsmessighet:**

*«Det er klar saklig sammenheng mellom den økte utnyttningen og tiltak for å øke kapasiteten på kollektivtrafikk som betjener kvartalet. (...) Etter lagmannsrettens syn er det videre saklig sammenheng mellom tiltak for å gjøre sykkelatkomst tryggere og lettere tilgjengelig. Tullinkvartalet skal ha over 900 sykkelparkeringsplasser, noe som tilsier at sykkel skal være et mye brukt transportmiddel.»*

### **Om nødvendighet:**

«Borgarting mener vurderingen av om det er «nødvendig» med rekkefølgekrav tilhører forvaltningens frie skjønn, og at domstolene bør vise «betydelig tilbakeholdenhet» med å overprøve kommunens vurdering.» (Borgarting lagmannsrett 2019)

### **Dagens situasjon**

Etter denne dommen har utbygger anket dommen videre til høyesterett, hvor saken avventer behandling. Nylig ble imidlertid en lignende sak om en sykkelvei på Mortensrud avgjort i høyesterett. Denne har i likhet med Tullinløkka-saken gått gjennom rettsystemet, med lignende resultat i både tingretten og lagmannsretten. Altså utbygger fikk medhold i førsteinstans, men tapte ved kommunens anke til lagmannsretten. Saken falt imidlertid i utbyggers favør ved behandling i Høyesterett. Høyesterett har med dette skjerpet kommunens adgang til å pålegge rekkefølgekrav, Jf. HR-2021-953-A. Det må kommenteres at saken ble avgjort med dissens (3-2), noe som ville kunne ha innvirkning på dens bruk som rettskilde.

Sakene ovenfor illustrer usikkerheten knyttet til hva utbygger må tåle i form av utbyggerbidrag, og kostnader til rekkefølgekrav. Det er til nå noe usikker rettspraksis på området og det vil dermed kunne være lite forutsigbarhet knyttet til utbyggingsavtaler, før en ser følgende av overnevnt rettspraksis. Det må videre nevnes at avtalene er frivillig, og i de fleste tilfeller ser lovgivningen i seg selv ut til å danne et godt nok grunnlag for partene å komme til enighet. Om partene kommer til enighet på grunn av gode samtaler og forhandlinger, eller fordi utbygger ikke ser noen annen mulighet enn å godta, er et annet spørsmål. Jeg vil se nærmere på dette i empiri delen av oppgaven.

#### **3.4.6 Sosial infrastruktur**

I tillegg til PBL sine begrensninger ved bruk av utbyggingsavtaler, er det også lagt ned bestemmelse om at det ikke kan avtales bidrag til sosial infrastruktur i SAK 10. Ut fra byggesaksforskriften § 18-1 går det frem:

*«Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie. Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser»*

Bakgrunnen for denne bestemmelsen er å sikre at planmyndigheter ikke lempet store offentlige infrastrukturtiltak over på utbygger. Man så tidligere at kommunen i henhold til plan og bygningsloven fra 1985 i stadig større grad økte bruken av rekkefølgekrav og med det også ble fristet til å legge uforholdsmessig store byrder på utbyggerne. Jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)

Denne bestemmelsen har vært noe omstridt og tidligere studier har funnet at det er noe uenighet iblant utbyggere om forskriften fungerer slik intensjonen var ved ikrafttredelse. Studiet slo imidlertid fast at de fleste aktører ser at formålet med dagens forskrift blir oppfylt, og er positive til forbudet som de mener tjener samfunnet godt. Noen så derimot ikke hensikten med dagens forskrift, da det allerede foreligger en begrensning i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd om at tiltakene utbygger blir pålagt å bekoste skal være nødvendige og kostnadene forholdsmessige. Ulempen utbygger pekte på i denne sammenheng er at denne regelen kan stanse potensielle utbygginger. Kommunen kan i visse tilfeller ikke ha budsjettet, eller være i en posisjon hvor de ikke har mulighet til å bekoste infrastruktur til en slik utvikling. Hvis prosjektøkonomien er god, kan det kunne oppstå tilfeller der en setter begrensinger på noe som ellers ville kunne blitt gjennomført. Videre har noen utbyggere uttalt at utbyggingsavtaler kun blir sett på som en kostand, hva disse kostandene går til å betale er av mindre relevans, det er derimot størrelsen som er avgjørende. (Frøstrup & Østenå 2017 s. 4)

Det må nevnes at det i senere tid har blitt gitt dispensasjon fra denne bestemmelsen. Dette gjøres mulig gjennom PBL § 17-7:

*«Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet. Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet der samfunnsmessige interesser tilsier det»*

Dette vil si at kommune og utbygger kan søke departementet om å få fravike bestemmelsen om sosialinfrastruktur. Vurderingen departementet må gjøre er videre om «samfunnsmessige

*interesser tilsier*» en slik fravikelse. Vurderingen som her må gjøres er uttalt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som angir når bestemmelsen kan brukes:

- Samfunnsmessige interesser må tilsi unntak. Vurdert ut fra tiltakets art, omfang og eventuelle særlige forhold.
- Det må foretas en konkret vurdering av om byggeprosjektet har særtrekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter.
- Kommunen og utbygger må være enige om at det skal søkes om fritak.
- Fritak kan bare gjelde en konkret utbygging.

(Rasmussen 2017)

Fravikelse fra denne bestemmelsen har blant annet blitt gitt ved utbygging av Fornebu. Obos påtok seg her å bidra til sosial infrastruktur, mot igjengjeld få en økt utnyttelse på deres arealer. På denne måten ble forholdsmessighet kravet opprettholdt, samtidig som de var med å bidra til forskjellige sosiale infrastrukturtiltak. Paragrafen åpner med dette for en hvis grad av fleksibilitet, men som kommentert i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) er paragrafen imidlertid utarbeidet som en sikkerhetsventil. *«Det er her særlig tenkt på avtaler som har stor samfunnsmessig betydning, og som er inngått uten press, men hvor f.eks. kravet til forholdsmessighet ville kunne føre til at avtalen kjennes ugyldig.»* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005) Fravikelsen skal med dette kun brukes i ekstraordinære tilfeller.

Denne type fravikelser har enn så lenge vært lite brukt, det er av den grunn lite forskning på hvilken innvirkning en slik avtaleprosess medfører. Det kan imidlertid tenkes at det vil kunne oppstå lignende problematikk knyttet til kommunens maktforhold i utbyggingsavtaler, slik som det er i ordinære avtaler den dag i dag. Problematikk knyttet til avtaleinngåelse mellom utbygger og kommune vil kunne ha flere negative konsekvenser. Jeg har derfor valgt å ta for meg teori knyttet til forhandlinger i kapittelet nedenfor. Overnevnt tematikk vil bli videre drøftet i kapittel 6.

### 3.4.7 Forhandling

Som vi har slått fast er utbyggingsavtaler en frivillig avtale mellom kommune og utbygger som skal sikre at utbygger oppfyller sine rekkefølgekrav i planen og på denne måten har rett til å gjennomføre prosjektet sitt. (norskeiendom.org) Selv om en slik avtale er frivillig, er de rekkefølgekrav som er satt ned gjennom en plan bindende. Avtalen er derfor ment for å avklare momenter rundt utbyggingen av disse rekkefølgekravene. Avtalen skaper med dette

en grad av forutsigbarhet for utbygger, samtidig som den skal åpne for fleksibilitet gjennom forhandling mellom partene. Det kan i imidlertid stilles spørsmål ved i hvor stor grad en slik prosess åpner for en reel forhandling.

Ettersom kommunen kan pålegge utbygger krav før en kan sette i gang med et prosjekt, vil det fra utbygger sin side kunne være vanskelig å legge opp til en større forhandling med kommunen. Kommunen sitter med en makt som i noen tilfeller kan gjøre at utbygger sine behov og ønsker ikke blir hensyntatt. Hvis kommunen bruker denne makten på en ugunstig måte kan dette ha negative konsekvenser. Rognes utaler i sin bok forhandlinger s.169 at *«når maktbruk er utbredt og raskt tyr til konflikter har det en betydelig ulempe. For det første innebærer rask bruk av makt til at de underliggende årsakene til konflikten ikke blir diskutert og løst. Den som taper en maktkamp, vil ofte bli frustrert og ha liten vilje til å etterleve beslutningen. Konsekvensen blir lett mistillit og dårlig klima ... Selv om makt er nødvendig i enkelte tilfeller, er det sannsynligvis ikke noe godt prinsipp for konflikthåndtering generelt sett. Det medfører passivitet, manglende motivasjon for å iverksette tiltak og frustrasjon»*.

Rognes peker i denne forbindelse på flere momenter som det fra kommunen sin side er viktig å ta stilling til før man eventuelt presser gjennom en avtale som utbygger føler seg oversett i. I de fleste tilfeller vil utbygger nok etterleve den avtalen som er gjort, ettersom dette vil være den eneste muligheten for å få gjennomført sitt prosjekt. Ser vi til Tullinløkka-saken som jeg har omtalt tidligere i oppgaven, kan vi imidlertid se hvordan problemer kan oppstå ved en slik tilnærming. Kommunen valgte her å presse gjennom en avtale som utbygger i utgangspunktet var uenig i og mente var ulovlig. Dette har i senere tid medført en rettsak som nå har pågått i lang tid, og nå avventer behandling i høyesterett.

Videre påpeker Rognes at det ved stor bruk av makt kan medføre passivitet og manglende motivasjon for å iverksette tiltak. Man kan her se for seg en kommune som i liten grad er villig til å samarbeide i forhandlinger. Utbyggere vil da oppleve kommunen som en vanskelig part å jobbe med og vil kunne velge å gjennomføre sine prosjekter i andre kommuner, med et bedre forhandlingsrom. Dette er negativt for begge parter, da kommuner ofte ønsker utvikling i byene sine og utbygger ser muligheter som en ikke får gjennomført. For å unngå slike konflikter er det viktig å legge til rette for en grad av forutsigbarhet, samtidig som utbyggingsavtalen åpner for fleksibilitet i forhandlingene, slik at også utbygger har mulighet til å påvirke de beslutningene som tas. Ved å få frem de forskjellige interessene og meningene

kan det i tillegg finnes løsninger som begge partene ikke hadde funnet med mindre de gjennomførte en forhandling med god kommunikasjon.

Rognes presenter flere mulig måter å forhandle på gjennom sin bok «forhandlinger». Den mest vanlige og kanskje den vi tenker på som mest typiske når vi tenker forhandlinger kaller Rognes «fordelingsforhandlinger. I slike tilfeller kan man si at «størrelsen på kaken er gitt», det forhandles kun om hvordan denne skal fordeles. I relasjon til eiendomsutvikling kan dette eksempelvis dreie seg om hvordan kostandene til infrastruktur skal fordeles. I nyere tid og nyere forhandlingsteori har man imidlertid vært svært negative til denne måten å gjøre forhandlinger på. Holdningen er at man ofte ved bruk av en slik metode får et dårlig resultat, samt dårlige forhold mellom partene. Videre er det en tanke om at slike fordelingsforhandlinger ofte kan omgjøres til mere komplekse forhandlinger, hvor man gjennom bruk av kreativitet kan skape bedre «vinn-vinn situasjoner».

Med bakgrunn i dette presenterer Rognes det han kaller integrasjonsforhandlinger. Partene forsøker her å øke størrelsen på kaken ved å dra inn momenter utenfor det aktuelle forhandlingsmomentet. På denne måten kan man se andre løsninger som er bedre for begge parter. Integrasjon innebærer at en ofte må håndtere både konkurranse og samarbeid i en og samme forhandlingsprosess. Dette gjør forhandlingsprosessen noe mer vanskelig, derimot er parter ofte mer positive til å etterleve avtaler som skapes gjennom felles problemløsning, kontra en fordelingsforhandling. (Rognes s. 61)

Et tettere samarbeid mellom kommune og utbygger, samt en større grad av forhandling vil kunne ha flere fordeler ved gjennomføringen av et prosjekt. Videre vil jeg derfor undersøke hvordan utbyggere i Fredrikstad kommune opplever prosessene rundt reguleringsplanlegging og inngåelse av utbyggingsavtale. Herunder vil jeg prøve å finne ut hvilke risikomomenter de som utbyggere opplever. Etter undersøkelse i det empiriske grunnlaget, samt teorien presentert i dette kapitlet, vil vi senere konkludere med hvilke uønskede effekter som oppleves i dagens system.



## 4. Empiri

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil intervjuguiden samt respondentene sine svar bli presentert. Spørsmålene er knyttet opp mot tre forskjellige delproblemstillinger, hvor disse problemstillingene vil underbygge hovedproblemstillingen. Intervjuene er gjennomført som dybdeintervju.

Hovedproblemstilling vil ikke bli behandlet i dette kapitlet, vi vil imidlertid behandle de tre problemstillingene individuelt. De tre problemstillingene kan deles i to, der de to første vil bli besvart av private eiendomsaktører. Den siste vil bli besvart av informant som har fått sin planmyndighet gjennom politisk verv i Fredrikstad kommune. Spørsmålene til partene vil variere etter hvilken gruppe de tilhører. Dette har blitt gjort for å unngå spørsmål av lite relevans eller spørsmål som ikke passer til den rollen informanten innehar.

### 4.2 Intervju -utbygger

Kapitlet nedenfor tar for seg utbyggere sin erfaring knyttet til forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging og utbyggelsesavtaler. Problemstilling 1 vil ta for seg reguleringsplanlegging og spørsmålene knyttet til dette. Problemstilling 2 vil gå nærmere inn på utbyggelsesavtaler. Med bakgrunn i informantene sin rolle som utbyggere og initiativtagere til planarbeid, vil deres innsikt og kunnskap om temaet være essensielt for å belyse deres side av hvordan dette påvirker risikoen i prosjekter. Informantene er eiendomsutviklere i Fredrikstad kommune, eller har gjennomført ett eller flere prosjekter i kommunen.

#### **Problemstilling 1:**

*I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging.*

#### **1. Hvilke tanker gjør du deg i forbindelse med forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?**

#### **Respondent a:**

Respondenten hevder her at det først og fremst er stor forskjell i forutsigbarhet, alt ettersom hvilke planer en arbeider med. Det er spesielt stort skille mellom større detaljplaner i sentrum og planer utenfor sentrum. Planer som omhandler utvikling i sentrum er ofte mer komplekse

og dermed er det også ofte en del usikkerhet rundt flere momenter i planen. Planer utenfor sentrum har ofte mindre problemstillinger og det er da mer forutsigbart hvordan man løser utbyggingen. Utbyggeren vil imidlertid ikke si at den kommuneplanen som Fredrikstad kommune har utarbeidet for sentrum er fleksible, tvert om hevder han at de er nokså detaljerte. Likevel vil det i større utbyggingsprosjekter være behov for en mer kompleks plan, noe som igjen kan føre til uforutsette problemer påpeker han.

Nå det gjelder fleksibilitet hevder respondenten at dette også varierer. De opplever her at hvem som er saksbehandler ofte har mye å si, noe som skaper lite forutsigbarhet. «*Noen saksbehandlere lesser på med ting de ikke har hjemmel til å kreve, men det er også andre som er greie å forholde seg til.*» Slik sett mener utbygger at selv om saksbehandleren i utgangspunktet ikke skal ha noe å si, oppleves det som at noen mer enn andre, krever uforutsette momenter fastsatt i plan.

#### **Respondent b:**

*«Først og fremst vil jeg hevde at det ofte vil kunne være stor usikkerhet i eiendomsutvikling, slik at det vil være mange momenter som kan være uforutsigbart. Når det kommer til planarbeidet vil dette variere noe, men i det store og hele vil gjennomføring av planer være nokså forutsigbart når vi har kommet litt i gang med prosessen og fått avklart med kommunen hva som vil være mulig å få gjennomført.*

*Fleksibilitet i reguleringsplaner kommer mye an på den aktuelle planen, men generelt i Fredrikstad kommune vil jeg si at det er ønsket særdeles lite fleksibilitet i planer fra politikerne sin side.»*

#### **Respondent c:**

Utbygger hevder her at forutsigbarhet og fleksibilitet varierer alt ettersom hvor du bygger. Dette vil si i hvilken kommune, men også internt i de forskjellige kommunene.

*«I forbindelse med Fredrikstad kommune, så har de nettopp utarbeidet en omfattende kommunal arealplan, hvor de har lagt opp nokså detaljert hvor de ser for seg fortetting og større utbyggingsprosjekter.»* Respondenten mente av den grunn at forutsigbarheten Fredrikstad kommune legger opp til er god, men at den åpner for et lite handlingsrom og liten grad av fleksibilitet. Han mente videre at planverktøyet har blitt så omfattende utarbeidet, blant annet etter ønske fra fylkeskommunen, at det ikke er noe fleksibilitet rundt utnyttelse

eller andre store momenter. «Slik sett kan kommuneplanen være et svært godt verktøy, men dette baserer seg på at en er enig i at det planen legger opp til den er den beste utnyttelsen og utviklingen for byen. Skulle man være uenig i dette, vil det være umulig å få vedtatt en plan som utfordrer overordnet plan.»

## **2. I hvilken grad oppleves reguleringsrisiko/ arealdisponering som et usikkerhetsmoment i utbyggingsprosjekter?**

### **Respondent a:**

Respondent a har en oppfatning at dette er den største risikoen en står ovenfor ved oppstart av et utbyggingsprosjekt. Videre oppleves det som svært uforutsigbart, da utbygger mener mye kommer an på den saksbehandleren man møter. «Vi stiller oss ofte spørrende til om det er de rammene som blir lagt ned med grunnlag i plan og bygningsloven og overordnede reguleringsplaner som det er tatt utgangspunkt i, eller de personlige prinsippene til enkelte saksbehandlere?»

Samtidig oppleves det som at bestemmelsene knyttet til infrastruktur og overtagelse av dette er svært lite forutsigbart og komplisert.

### **Respondent b:**

Det er absolutt stor usikkerhet i forbindelse med det de planlegger, uttaler respondenten. «Selv med reguleringsplaner som går overens med sentrumsplan og andre planer som legger til rette for fortetting, blir politikere og administrasjonen såpass påvirket av de nærliggende naboene sine meninger og protester. Kommunen krever ofte at det ved slike anledninger sendes til fylkesmann, noe som fører til forsinkelse i prosjektet på inntil 4-8 måneder etter ferdig regulering.

*Slike hendelser er noe av det vi ser på som et risikomoment, ettersom vi allerede er ute med flere millioner, og tidshorisonten på prosjektet da vil dra ut i tid ved slike situasjoner.»*

### **Respondent c:**

Respondent c er av den oppfatning at det ikke vil være noen som kjøper opp store tomtearealer i Fredrikstad den dag i dag, med et håp om å få omregulert dette etter kort tid. Han mener dette med bakgrunn i at kommuneplanen er såpass ny og omfattende utarbeidet. «Kommuneplanen skal være ledene for utviklingen de neste 10 årene, det vil da ikke være

*noen utbyggere som kjøper opp store arealer som ikke er avsatt til utbygging i denne planen. Utbyggere vil ikke ha råd til å betale for dette med en så lang tidshorison, samt en stor usikkerhet knyttet til realisering av ønsket plan.»*

Videre uttaler respondenten at det «*i de større prosjektene som er gjennomført i Fredrikstad, har tomtene allerede vært regulert og man vet hva man får igjennom av en utbygging før man kjøper den. Utbyggere kjøper derfor ofte dyre tomter (da risikoen er begrenset) og gjennomfører dyre prosjekter. På denne måten unngår man store deler av usikkerheten knyttet til utnyttelse og arealdisponering.»*

### **3. På hvilken måte kan planmyndighetene legge til rette for en bedre prosess i prosjektet, for å få ønsket realisering?**

#### **Respondent a:**

Det hevdes i denne forbindelse at kommunen har en tendens i å gå for langt i detaljreguleringen, og legge for tydelig rammer i forhold til det som er formålet til en detaljregulering. Dette gjelder også kommuneplan.

*«Vi har her opplevd veldig strenge og konkrete rammer på byggehøyder i kommuneplan, noe som virket helt vilkårlig uten grunnlag i noen analyser.»* Utbygger ønsker av den grunn en mer fleksibel regulering som vil kunne åpne for høyere utbygging hvis hensyn blir ivaretatt. Han påpeker at dette derimot blir vanskelig når bestemmelsen virker vilkårlig og en ikke vet hvilke hensyn som har blitt lagt til grunn i avveiningen om byggehøyde. Utbygger kunne her vise til et eksempel hvor fastsettelse av byggehøyde på et prosjekt, gjorde at man på bakgrunn av 0,5 meter forskjell, ikke ville kunne bygge en etasje til. Dette vil igjen ha en enorm stor påvirkning på økonomien i prosjektet.

#### **Respondent b:**

Respondent b opplever frustrasjon knyttet til at kommunen ikke bruker de verktøyene de har riktig. Videre hevder han at hvis de hadde fulgt intensjonen i reguleringsarbeidet, istedenfor å gå så langt som å avklare momenter som det er lagt opp til skal avklares i rammetillatelse og igangsettelsestillatelse, hadde mye vært gjort. Altså fulgt de forskjellige planintensjonene. Utbygger føler de forholder seg til intensjonen i regelverket, men ikke møter den samme forståelsen i kommunen som motpart.

**Respondent c:**

Respondent c uttaler at kommunen bør være inne i tidligfasen av prosjektet for å avklare forventninger og gi realistiske føringer for prosjektet. Videre mener han de er nokså flinke på denne delen, men at de også bør avklare hva som forventes av utbygger i form av bidrag til rekkefølgekrav for å kunne realisere prosjektet. Forventninger til hvilke rekkefølgekrav de må dekke er noe usikkert tidlig i prosjektet.

Respondenten pekte også på viktigheten av at kommunen legger til rette for at de som utbyggere får en god flyt i prosjektet og ikke møter på hindringer som setter prosjektet på pause. I denne forbindelse bør kommunen være raske med å gi igangsettelsestillatelse, så fremt de overordnede rammene er fulgt.

**4. På hvilken måte har mangel på fleksibilitet i planarbeidet hatt innvirkning på fremgang og økonomien i prosjekter?****Respondent a:**

Utbygger mener det er problematikk knyttet til rekkefølgekravene som blir satt i plan. *«Vi opplever at kommunen er unødvendig strenge på tiden rekkefølgekravene skal være opparbeidet. Dette kan gjelde krav til lekeplasser, veier, sykkelveier, samt vann og avløp til felt som ikke vil bli bebygd før senere i utbyggingsprosessen. Altså typisk ting som ikke trenger å stå ferdig før byggene er innflyttingsklare, likevel har vi opplevd at dette kreves særdeles tidlig. Vi hadde en sak for en liten stund tilbake der veien for hele utbyggingsfeltet måtte stå klar når antall boliger med brukstillatelse oversteg 20 stykk. Dette er et felt som vil bli utbygd med opptil 300 boliger. Slik vi ser det pålegger kommunen oss her en unødvendig kostnad, da dette kunne vært gjort mye senere i utbyggingen.»*

**Respondent b:**

Mangel på fleksibilitet er noe respondenten mener har stor innvirkning. *«Ofte går dette på at administrasjonen / politikere i teknisk utvalg mangler ryggrad. Det oppleves at de i første omgang kommenterer hva som kan forventes å kunne bygge i områder, med bakgrunn i nærliggende bygg og byggehøyder, samt planer. Deretter vil det kunne oppstå situasjoner hvor deler av befolkningen eller naboer ha massive protester til planene, noe som gjør at politikerne/ administrasjonen skvetter og begrenser utbyggingen. Eller vurderingen drar ut i tid ved forskjellige innsigelser.»*

*«I hovedsak mener jeg det ikke er kommunen som skal komme med planene på detaljreguleringsnivå. Kommunen har ikke nødvendigvis den største innsikten i prosjektet, slik at når vi har leid inn konsulenter og personer som er kyndige på området, er det ofte gode vurderinger bak forslaget. Det savnes dermed en økt fleksibilitet i å gi gjennomslag for de planene som utarbeides, så fremt hovedlinjer i overordnet plan er fulgt.»*

### **Respondent c:**

Utbygger uttaler her at de savner en forståelse for deres posisjon som utvikler. I likhet med respondent a, trekker respondenten frem rekkefølgekravene som et felt hvor de kunne ønsket bedre samhandling og økt fleksibilitet. *«I større prosjekter har vi ofte store kostnader i starten av prosjektene og ingen eller liten inntjening. Hvis kommunen her hadde vært åpen for en tydeligere dialog rundt når de forskjellige rekkefølgekravene skulle vært ferdigstilt, ville dette kunne løst noen av de momentene som vi anser til å være unødvendige kostnader.»* Når det gjelder utvikling av nye boligfelt, så er de som bosetter seg på området klar over at dette vil være et område som det tar tid før er «ordentlig formet», mener utbygger. *«At alle veiene eller flere lekeplasser ikke er ferdig bygd ved tiden de første beboerne bosetter seg på områder, er etter vår mening lite problematisk.»* Videre uttaler han at det i liten grad har utgjort de store kostnadene i deres prosjekter, men at han skjener til et eksempel i Kristiansand, der tidlig utbygging av en rundkjøring utgjorde en så stor kostnad, at prosjektet ble vanskelig å gjennomføre.

Respondenten forteller også om hvilke konsekvenser lite fleksibilitet i planarbeidet og kommuneplanen vil kunne ha fremover i tid. *«Utenom om det jeg allerede har nevnt, vil og jeg hevde at ettersom kommuneplanen er såpass detaljert og lite fleksibel, ser vi nå en antydning til at tomtene som blir bygget ut i første omgang, kun er der hvor utbygger får god avkastning. Fremover i tid, om et par år, tror jeg imidlertid det vil bli et større behov for fleksibilitet i planen, altså etterhvert som de gode tomtene hvor en får god avkastning er utbygd. Vi har ikke opplevd dette enda, men hvis kommunen ikke er fleksible på dette vil vi kunne se at utviklingen stopper opp, da det ikke vil være mulig å gjennomføre prosjektene med god fortjeneste. Det er imidlertid ikke sikkert dette blir et problem, da økte boligpriser og andre forhold kan medføre at det blir en god økonomi også i disse prosjektene.»*

## **5. Hvordan påvirkes tomteakkvisisjon i tilfeller der eiendommene er uregulert eller er underlagt eldre reguleringsplaner og hvor det er usikkerhet knyttet til utbyggingsmuligheter?**

**Respondent a:**

*«Dette kan skape en stor usikkerhet, noe som igjen har en betydelig innvirkning på prisen. Vi forholder oss i stor grad til kommuneplanen eller en eventuell reguleringsplan, noe som legger rammer for hva vi tenker en tomt er verdt. Har du et mål med en eiendom om en spesifikk regulering og mener tomten ved en slik regulering er verdt en viss pris, så er en ikke villig til å betale denne prisen ettersom det er stor usikkerhet til om en slik regulering vil bli vedtatt.»*

**Respondent b:**

*«I hovedsak påvirker dette prisen vi er villig til å betale for en tomt, ettersom det er stor risiko med henhold til hva du kan bygge. Samtidig er også tidsaspektet et viktig moment. Er en usikker på om, hva og eventuelt når en kan bebygge en tomt, vil dette slå sterkt ut i hva en er villig til å betale for eiendommen.»*

**Respondent c:**

*«I Fredrikstad sentrum bygger en nesten alltid kun der det er nye reguleringsplaner, ettersom de er underlagt kommuneplan og er regulert i sentrumsplan.»* På et mer generelt grunnlag forklarte respondenten at de vil inngå opsjonsavtaler der det er stor usikkerhet knyttet til dette. På denne måten betaler de utfra det som blir vedtatt i planen, og begrenser risikoen.

### Oppsummering av spørsmål knyttet til underproblemstilling 1 -Reguleringsplanlegging

#### *Tanker i forbindelse med forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging*

Empirien innhentet på dette området tyder på at utbyggerne har noe forskjellig oppfatning og tanker rundt temaet. Respondentene er enige om at forutsigbarhet og fleksibilitet varierer etter hvor utbyggingen tar sted. Videre påpeker en av utbyggerne at eiendomsutvikling er et fagfelt som er preget av mye usikkerhet. Om reguleringsplanen gjelder et område i sentrum eller utenfor sentrum har også mye å si, slik en utbygger oppfatter det. Bakgrunnen for dette er at det i nærhet til sentrum vil være større prosjekter, som ofte trenger flere momenter avklart. Det vil da være vanskeligere å skape den samme forutsigbarheten i planen som for en plan til et mindre komplekst utbyggingsprosjekt, utenfor sentrum. Videre blir det påpekt at reguleringsplanene i Fredrikstad sentrum er svært detaljert, slik at de opplever i hovedsak at det er en god forutsigbarhet i planene, men at planene åpner for liten grad av fleksibilitet.

*Oppeves reguleringsrisiko/ arealdisponering som et usikkerhetsmoment i utbyggingsprosjekter?*

Det kunne virke som det var delte meninger blant utbyggerne på dette tema. En utbygger mente det var stor usikkerhet knyttet til dette, mens en annen mente det i liten grad ville være noen utbygger som kjøper opp arealer med ønske om å omregulere i Fredrikstad kommune. Med bakgrunn i en detaljert og ny kommuneplan vil en kun kjøpe opp ferdig regulerte tomter slik det er nå, ble det uttalt av respondent c. Respondent a som mente det var en stor usikkerhet, var av den oppfatning at kommunen manglet ryggrad, slik at når naboer eventuelt begynte å protestere på prosjekter som var i samsvar med plan, ville det kunne oppstå usikkerhet knyttet til dette. Han mente likevel at planene ble gjennomført, men at prosjektet dro ut i tid og påvirket av kommunale myndigheter. Han savnet dermed fleksibilitet ved at de planene de kom med, skulle bli vedtatt så fremt de var samstemt med overordnet plan.

*Hvordan kan planmyndighetene legge til rette for en bedre prosess i prosjektet?*

Empirien viste her at utbyggerne savnet en grad av fleksibilitet i arealplanene. Det ble påpekt at kommunale planmyndigheter gikk alt for langt i å detaljregulere tomter gjennom kommuneplanen, noe utbyggerne mente burde komme senere i prosessen, ved eventuell detaljregulering. Detaljreguleringsplanene krevdes det også for stor grad av detaljstyring fra kommunen. Videre ble det også oppfattet som kommunen utarbeidet vilkårlige bestemmelser i kommuneplanen, hvor utbyggerne ikke så hvilke hensyn som lå til grunn for bestemmelsene. Utbyggerne mente av den grunn kommunen måtte bli bedre til å tydeliggjøre hvilke hensyn vurderingene bygger på, slik at det er mulig å utforme bedre prosjekter, som både er ønsket av kommunen og utbygger.

Videre ble det påpekt viktigheten av at kommunen ikke stikker kjepper i hjula for utbygger, men legger til rette for en smidig prosess, ved eksempel å tidlig gi igangsettelsestillatelser der hvor overordnede planer er fulgt.

*Mangel på fleksibilitet i planarbeidet og dens påvirkning på fremgang og økonomi.*

Flere av respondentene uttaler i denne sammenheng problematikk knyttet til rekkefølgekravene. Herunder at kommunen er for streng med tidspunktet tiltakene skal være ferdig opparbeidet. Utbyggerne mener dette har unødvendig økonomiske konsekvenser, da personer som bosetter seg på nye områder er klar over at det vil ta tid før feltet har «formet seg».



*Tomteakkvisisjon ved usikkerhet knyttet til utbyggingsmuligheter.*

Dataen innhentet på dette feltet viser at der det er stor usikkerhet knyttet til utbyggingsmuligheter, vil dette medføre en stor konsekvens for prisen utbygger er villig til å betale. Utbyggerne påpekte at en naturligvis ikke er villig til å betale det samme for en tomt hvor det er usikkerhet ved utnyttelsesgrad eller tidsperspektivet, som ved en ferdig regulert tomt. Videre kom det frem at utbyggere i Fredrikstad kommune for det meste kjøper ferdig regulerte tomter, ettersom kommuneplanen er såpass ny og detaljert. Ved kjøp av tomt som uregulert, vil det være nødvendig å ha et så langt tidsperspektiv at det ofte ikke vil bli lønnsomt.

## **Problemstilling 2:**

*I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved inngåelse av utbyggelsesavtaler.*

### **1. Hva forbinder du med forutsigbarheten og fleksibiliteten i utbyggingsavtaler?**

#### **Respondent a:**

*«Når det gjelder forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler tenker jeg hovedsakelig på hvilken kostnad dette vil være i det aktuelle prosjektet. Størrelsen på kostnaden vil være viktig å få avklart tidlig, slik at en får regnet på økonomien i prosjektet på riktig grunnlag.»*

#### **Respondent b:**

*«Når det gjelder forutsigbarhet vil det være viktig å få avklart hva vi skal bidra med, og i hvilken grad vi skal gjøre det. Det er selvfølgelig knyttet en kostnad til utbyggingsavtaler, og det vil være viktig å finne ut om en skal bidra med infrastruktur som er i nærheten av prosjektet, for eksempel lekeplasser, eller andre tiltak som sykkelveier osv. Lekeplasser er med på å tilføye prosjektet vårt noe, mens sykkelveier vil selv om det er viktig, ikke bidrar til en stor bedring av vårt prosjekt.»*

*Når det gjelder fleksibilitet i utbyggingsavtaler forbinder jeg dette med om det vil være mulig å forhandle om hva en skal bidra med.»*

#### **Respondent c:**

*«Disse momentene er knyttet til flere ting, men forutsigbarheten og fleksibiliteten i utbyggingsavtaler vil ofte gå på hva en skal bidra med, i hvilken mengde, og når det skal gjøres. Jeg vil nevne at flere kommuner generelt er dårlig på å kunne være fleksible på*

*tidskravene i utbyggingsavtaler, herunder når de forskjellige infrastruktur tiltakene skal stå ferdig.»*

## **2. Hvordan oppleves forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler med Fredrikstad kommune?**

### **Respondent a:**

*«Avtalen som inngås har mye å si med tanke på om den danner forutsigbarhet eller fleksibilitet. I denne forbindelse har vi tidligere hatt et tilfelle hvor kommunen skulle stå for opparbeidelse av en bro, noe som var essensiell infrastruktur for vårt prosjekt. Kommunen var imidlertid ikke villig til å forplikte seg til en fremdriftsplan på bygging av denne broen, noe som vanskeliggjorde forutsigbarheten i avtalen og byggeprosjektet. Ettersom de var ansvarlige for utbyggingen av infrastrukturen, medførte dette at vi ikke kunne sette i gang med vårt prosjekt og ble sittende på gjerdet og vente.*

*Dette er derimot ikke alltid tilfelle, som oftest bidrar utbyggingsavtaler til en viss grad av forutsigbarhet. Spesielt gjelder dette hva kommunen skal ta over av infrastruktur som er bygget ut. Ofte er dette en nokså grei sak når utbyggingen skjer utenfor sentrum, men med større og mere kompliserte utbygginger i sentrum kan det være momenter som er greit å få avklart i utbyggingsavtalen.»*

*«Fleksibiliteten en slik avtale åpner for vil jeg hevde er god, da det ofte vil være komplekse prosesser som det vil være mulig å få orden på.»*

### **Respondent b:**

Respondent b opplever i det store og hele at utbyggingsavtaler fungerer nokså godt og at det har blitt bedre i nyere tid. *«Tilbake i tid kunne man bli pålagt utbygging av både barnehage og rundkjøringer, men etter ny lovgivning om sosial infrastruktur og rettspraksis har myndighetene blitt mye bedre på dette feltet.»* Slik sett mener respondenten at Fredrikstad kommune er nokså forutsigbare i hva de vil kreve. Forbudet om sosial infrastruktur i SAK 10 § 18-1 ble her dratt frem som en risikoreducerende faktor.

### **Respondent c:**

*«Jeg vil påstå at utbyggingsavtalene er nokså forutsigbare, da det i Fredrikstad kommune som regel ikke dreier seg om store kostnadsdrivende faktorer. Hva vi må bidra med får man*

*som regel oversikt ut ifra plan eller tidlige møter med kommune, selv om det i noen tilfeller vil være usikkerhet i hva og hvilken mengde vi må bidra, utgjør dette sjelden en så stor belastning på økonomien i prosjektet.»*

3. Hva vil du si er de sterke og svake sidene ved bruken av utbyggingsavtaler?

**Respondent a:**

*«Det som er bra med utbyggingsavtaler er at den i bunn og grunn er frivillig, slik at det i visse tilfeller åpner for å finne fleksible løsninger. Ofte oppleves den derimot ikke som frivillig, men legger likevel gode rammer for hva vi som utbygger og kommunen er enige om i avtalen. Dette er med på å minimere problemer ved senere gjennomføring. Ved utbygging av infrastruktur er det også viktig å bli enige om hva kommunen skal overta, dette gis det gode muligheter til gjennom avtalen. Det er i denne sammenheng viktig å få avklart kommunens interesse på dette tilfellet.*

*Videre er det det viktig for oss at utbyggingsprosjektet blir fint og ordentlig, dette gjelder ikke bare selve bygget, men også nærliggende areal. Slik sett føler jeg det er greit at kommuner krever noen tiltak, slik at prosjektet blir et godt prosjekt med gode og fine arealer rundt.*

*Noe vi opplever som et tydelig problem er maktforholdet mellom oss som utbygger og kommunen, ettersom kommunen sitter i en posisjon med mye makt vil dette by på problemer hvis en møter på «feil saksbehandler».*

**Respondent b:**

*«En sterk side med bruk av utbyggingsavtaler er at det organiserer hvem som skal gjøre hva. Dette skaper igjen en grad av forutsigbarhet i prosjektet. Gir kommunen uttrykk for at de eksempelvis skal bygge vann og avløp, og vi som utbyggere skal stå for veier, så er dette avklaringer som gjør gjennomføringen både lettere og mer forutsigbar.*

*En svak side er at utbyggingsavtalene ofte åpner for liten grad av forhandling. Kommunen sitter i en god posisjon, der de har mulighet til å kreve nokså mye, uten at vi skulle ha noe å si. Så i de tilfeller kommunen ser det er mulighet for høye bidrag til infrastruktur, vil kommunen som regel få det som de ønsker.»*

**Respondent c:**

«Fordelen med utbyggingsavtaler er at de åpner for en viss grad av fleksibilitet og at det gjør det mulig å «gi og ta» litt. På denne måten kan man komme opp med løsninger som både vi som utbygger og kommune er enige i, og som løser problemstillinger i prosjektet på en god måte.» Respondenten kunne her vise til et prosjekt gjennomført i Oslo, hvor de som utbygger hadde gjort avtale med kommunen om å få bygge parkeringsplass på en fotballbane. Videre pliktet de da å etablere fotballbane på toppen av parkeringsanlegget. På denne måten fikk utbygger dekket parkeringsbehovet, samtidig som området beholdt sin kvaliteter slik kommunen krevde.

Utbygger hevdet i imidlertid at kommunen gjennom arealdelplan kan regulere tomter på en slik måte at det ikke åpner for noe forhandlingsrom i utbyggingsavtalen. «Gjennom å sette ned en mengde rekkefølgekrav vil de kunne skape en «take it or leave it» situasjon, hvor det ikke er mulig å tenke kreativt og finne gode løsninger på problemstillinger.» Etter utbygger sin oppfatning er det slik Fredrikstad kommune har utarbeidet deres kommuneplan.

**4. Opplever du at utbyggingsavtalens innhold går utenfor de begrensninger satt om rekkefølgekrav i PBL § 17-3 tredje ledd. Infrastrukturtiltaket må være «nødvendig», og forpliktelsene må fremstå som «forholdsmessig» og «rimelig».**

**Respondent a:**

Utbygger hevder at det i stor grad oppleves som at de prøver å gå utenfor de begrensninger som satt i loven. Videre forteller han også at «Fredrikstad kommune har et «forutsigbarhetsvedtak», som sier at på generell basis skal tiltak som utløses av utbygger også bekostes av utbygger. Jeg opplever dette urimelig da loven tydelig fastslår at det kun er den økte påkjenningen utbyggingen medfører av infrastrukturtiltak, som skal bekostes. Dette er det store forhandlinger rundt.»

**Respondent b:**

«I stor grad oppleves det som at de forsøker å dra strikken nokså langt på kravet om at det skal være «nødvendig» og «forholdsmessig» til tiltaket. Politikere har også slik jeg ser det ofte en holdning at de kan lempe mere av kostandene over på utbygger, enn det som er rimelig. Et eksempel på dette er at vi har opplevd en forventning om utbygging av sykkelvei over 1,5 km fra et utbyggingsprosjekt vi hadde.»

**Respondent c:**

Etter utbygger sin oppfatning virker det som kommunen har dårlig oversikt over hva de kan kreve og hvor disse grensene går. Utbygger savner her en bedre avklaring i lovteksten, da han mener den er vag og lite avklarende. Om Fredrikstad kommune går utenfor de begrensinger som er satt, mener han er noe usikkert. Han mener det imidlertid er vanskelig å avklare i hvilken grad de skal være nødt til å bidra. Han viste her til et eksempel om sykkelvei til en skole fra deres utbyggingsområde. Han stilte seg her spørrende til om kommunen kunne kreve sykkelvei hele veien, eller om de kun kunne kreve bidrag i form av den merbelastningen prosjektet deres medførte.

## **5. Hvordan oppleves Fredrikstad kommune som forhandlingspart ved inngåelse av utbyggingsavtale.**

### **Respondent a:**

Respondenten mener det virker som kommunen har liten kompetanse på dette området. Han kunne i denne forbindelse fortelle at det i dag brukes konsulenter for å gjøre store deler av denne jobben og at kommunen er i gang med å utarbeide en ny mal på utbyggingsavtaler. Han forteller også at det er blitt forsøkt å hente inn kompetanse på området, men at de enn så lenge forholder seg til konsulenter. *«Jeg håper denne prosessen med utbyggingsavtaler vil bli bedre fremover, og at bedre kompetanse vil føre til en større forhandling og en mer avklarende avtale.»*

### **Respondent b:**

Respondenten mener at det er lite problematikk knyttet til dette feltet og uttaler: *«Synes i det store og hele at det går greit, og at vi har gode diskusjoner som lander godt. Noe av bakgrunnen for dette kan nok være at jeg nå har hatt mange prosjekter i Fredrikstad og kjenner de som styrer med dette nokså godt. Slik har jeg nå ofte en oppfatning med tanke på hva en kan forvente, samtidig som det opplagt blir diskusjoner rundt forskjellige momenter.»*

Han vil videre hevde at i sammenligning med andre mindre kommuner, er Fredrikstad greie å forholde seg til og ofte forutsigbare i hva de forventer. *«Jeg har gjennomført prosjekter i noen mindre kommuner der kravene virket svært urimelig og lite forholdsmessige i forhold til størrelsen på prosjektet.»*

### **Respondent c:**

Respondent c mener at det i svært liten grad er noen reel forhandling. Han mener det imidlertid kan ses på mere som veiledning og gjelder som regel momenter rundt trafiksikkerhet. *«Med bakgrunn i kommuneplanens detaljerte regulering er det ingen store momenter som vil bli avklart ved disse samtale/forhandlingene.»*

## **6. Opplever du at planmyndighetene utarbeider fleksible områdeplaner eller kommuneplaner, slik at de har større forhandlingsrom ved senere inngåelse av utbyggingsavtale?**

### **Respondent a:**

Utbygger uttaler her at det i noen tilfeller nok vil være planer som er nokså fleksible og eiendommer som ikke er for stramt regulert. Han mener videre at dette imidlertid gjelder eiendommer som befinner seg lengre fra sentrum, og at det ikke virker som dette har de store konsekvensene på forhandling av utbyggingsavtaler. Slik sett ser tror han ikke kommunen har noe mål om å åpne for fleksible planer for å senere ha et større forhandlingsrom. *«Problemet er nok derimot andre veien, at eiendommer blir svært detaljerte og stramt regulert i både kommuneplanens arealdel og detaljreguleringsplan.»*

Respondenten opplever også at det offentlige ikke tilrettelegger for å bruke arealressursene helt ut. *«Som konsekvens av dette vil man kunne unngå å nå de målene som er satt i henhold til politikken rundt fortetting av knutepunkt og i sentrum. Dette relateres tilbake til det jeg tidligere har uttalt om en for stram regulering allerede i kommuneplanen.»*

### **Respondent b:**

*«Vi bygger som regel i sentrum og forholder oss da til sentrumsplan. Denne planen har ofte ganske konkrete bestemmelser som gjør det forutsigbart med tanke på hva man kan forvente av utbygging. Fleksible arealplaner virker derfor ikke å være noe utbret problem. Vi opplever imidlertid at det i visse situasjoner kan være to relativt nye planer som går i motstrid. I utgangspunktet skal man jo da forholde seg til den nyeste planen, men en kan da ofte oppleve at myndighetene forholder seg til den planen som passer dem best. Dette dreier seg i hovedsak om parkeringsplasser, sykkelplasser osv., og utgjør derfor ikke noen stor betydning for prosjektet.»*

*«Det oppleves ikke som det er noe mål fra kommunen å åpne for mere fleksible planer for å oppnå en senere forhandling av større betydning.»*

### **Respondent c:**

«Nei, i Fredrikstad oppleves det som at politikerne har jobbet lang tid med planverktøyet og at de har prøvd å regulere bort store deler av den fleksibiliteten plan- og bygningsloven kan legge opp til. Dette har medført at man har en viss grad av forutsigbarhet når det gjelder kjøp av tomt, slik at man vet hva slags prosjekter man får gjennomført.» Respondenten hevdet videre at det er svært sjeldent saksbehandlere åpner for noen dispensasjon fra planene, og det oppleves på ingen måte at kommunen hadde noe ønske om å avklare momenter gjennom forhandling av utbyggingsavtaler.

### Oppsummering av spørsmål knyttet til underproblemstilling 2 -Utbyggingsavtaler

#### *Forutsigbarheten og fleksibiliteten i utbyggingsavtaler*

Utbyggerne mener forutsigbarhet i utbyggingsavtaler er knyttet til forutsigbarhet i kostnaden dette innebærer. Altså hvor mye en vil måtte bidra med av midler til infrastrukturen i et prosjekt, samt hva en skal bidra med. Fleksibilitet i utbyggingsavtaler knytter utbyggerne til om det vil være muligheter for forhandlinger, samt når tiltakene må være opparbeidet.

#### *Forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler med Fredrikstad kommune*

Empirien tyder på at utbyggingsavtaler er nokså forutsigbare. En av utbyggerne mener imidlertid det i stor grad er opp til den aktuelle utbyggingsavtalen, om den danner forutsigbarhet. Videre oppleves det som at kommunen åpner for lite fleksibilitet ved fastsettelse av tidspunktene rekkefølgekravene må være opparbeidet.

#### *Sterke og svake sider ved utbyggingsavtaler*

Respondentene mener de sterke sidene ved utbyggingsavtaler er at en ved bruk av de får avklart viktige momenter tidlig i prosessen, en opplever da at gjennomføringen av tiltakene blir lettere. Videre vil det kunne skape en viss grad av fleksibilitet, ettersom man kan lage «gi og ta» situasjoner.

Den svake siden hevdes å være at kommunen sitter med større makt enn utbyggere, slik at forhandlinger vil måtte skje på kommunen sine premisser. Utbygger sin oppfatning er at det ofte ikke blir noen reel forhandling, men isteden større grad en veiledning med tanke på hva utbyggere må besørge og trafikk relaterte momenter.

### *Utbyggelsesavtaler forhold til PBL § 17-3 (3)*

Samtlige av respondentene mener kommunen prøver å dra strikken på hva som er i «nødvendig» og «forholdsmessig» tilknytning til tiltaket. Videre mener noen av utbyggerne at kommunen ikke helt vet hva de kan kreve. Det er også en usikkerhet blant utbyggerne på hva de egentlig er nødt til å finne seg i. Med bakgrunn i dette savner de en mer tydelig lovgivning.

### *Fredrikstad kommune som forhandlingspart*

Respondentene hadde i denne forbindelse noe forskjellige synspunkter, samt forskjellige momenter de mente var viktig å få frem. Noe av det som ble nevnt var Fredrikstad sin manglede kompetanse på området. To av utbyggerne mente kommunen hadde lite kunnskap om slike utbyggingsavtaler, men var av den oppfatning at dette var noe det de forsøkte å jobbe med fremover. Kommunen har til nå brukt konsulenter for arbeid med utbyggelsesavtaler, noe som har gjort at prosessen var preget av usikkerhet og lite forutsigbarhet. Kommunen har i nyere tid forsøkt å ansette personer med den rette kompetansen, samt utarbeide maler til utbyggelsesavtaler. Utbyggerne håpet dette ville bli bedre fremover.

Videre ble det også påpekt at det i liten grad var en reel forhandling mellom partene. Etersom kommuneplan var blitt utarbeidet på et særdeles detaljert nivå, ville det heller ikke være åpenhet for å forhandle rundt noen avgjørelser av størrelse.

### *Fleksible områdeplaner for større forhandlingsrom*

Empiren innhentet gjennom intervjuet har stadig handlet om detaljgraden av kommunens reguleringsplaner. Alle utbyggerne er enige i at kommunen utarbeider detaljerte planer og på denne måten er nokså forutsigbare i hva de kan forvente av utnyttelse på tomter. Ingen av utbyggerne mente at kommunen ønsket et større forhandlingsrom i utbyggelsesavtaler, tvert om kom det frem at de ikke ønsket noen reel forhandling på dette stadiet i prosessen. En av utbyggerne mente også at kommunen la til grunn den planen som passet de best på forskjellige tidspunkt. Av den grunn mente han at når det finnes to relativt nye planer med motstridene bestemmelser, vil det være vanskelig å vite hva de burde legge til grunn.

## **Spørsmål i tilknytning til begge delproblemstillingene.**

### **1. Når i utviklingsprosjektet er det viktigst med forutsigbarhet?**

**Respondent a:**



Respondent a mener at det i hovedsak er viktig å ha forutsigbarhet når man skal kjøpe en tomt man tenker å utvikle. Han begrunner dette med at man som utvikler tar risiko med engang man bruker penger. Det er derfor viktig å være sikker på at dette er noe en kan tjene penger på. *«Kjøper man en tomt til høyere pris enn det som gjør det mulig å tjene penger på en utbygging, vil jo prosjektet bli et mareritt, eventuelt ikke bli et prosjekt i det hele tatt.»*

**Respondent b:**

*«Forutsigbarhet er egentlig viktig i hele prosessen, men ved gjennomføring av reguleringsplanen er det nok hakke viktigere, ettersom dette danner grunnlaget for store deler av prosjektet.»* Videre uttaler utbygger at hvis de først har fått vedtatt en reguleringsplan, så er det bare å sørge for at rammetillatelsen er i tråd med reguleringsplanen. Han mener derfor prosessen ofte er rett frem og grei etter dette.

**Respondent c:**

Respondent c mener at det i det store og hele er tidligfasen man trenger forutsigbarhet, da det er her legges grunnlag for om det er økonomi i prosjektet. Videre påpeker han viktigheten av å få avklart momenter rundt verneverdier og veiforbindelser tidlig, slik at det ikke vil komme opp momenter som stopper utviklingen under utbygging. *«Hvis utbyggingen må stoppes etter man har satt spaden i gjorda, vil det som regel påløpe store ekstrakostnader.»*

## **2. Når i utviklingsprosjektet er det viktigst med fleksibilitet?**

**Respondent a:**

Utbygger nevner her at man ved materialisering kan man møte på problemstillinger som en ikke klarer å se for seg tidlig i prosessen eller ta høyde for. *«Det vil derfor ved rammetillatelse eller igangsettelsestillatelse være tilfeller hvor det er viktig å kunne ha fleksible løsninger, og at planmyndighetene ikke er for strikte med uvesentlige ting.»*

**Respondent b:**

*«Svaret er også her ved gjennomføring av reguleringsplanen. Som nevnt opplever vi at reguleringsplanen blir for firkantet og at beslutninger som skulle vært gjort ved en senere anledning i form av rammetillatelse og igangsettelsestillatelse allerede må tas stilling til på et så tidlig tidspunkt at det er vanskelig å ta inn markedets behov og ønsker.»* Utbygger opplever videre at myndigheten ikke vil ta stilling til noe særskilt etter vedtatt regulering, og derfor detaljstyrer reguleringsarbeidet i for stor grad.

### **Respondent c:**

Respondent c mener også fleksibilitet er viktigst i tidligfasen, og viser her til tidligere svar rundt planarbeidet. *«Hvis vi nå går noen år frem i tid og ser at flere områder som er satt av til utbygging i kommuneplan ikke blir utbygget, så må kommunen iallfall da se et behov for å være mer fleksible i planarbeidet. Kommunen opplever nå at man ikke trenger å være fleksible for å legge opp til utvikling i byen, men når de mest lønnsomme og attraktive prosjektene er gjennomført, vil flere tomter kunne ligge brakk hvis dette ikke endres.»*

Oppsummering av spørsmål knyttet til forutsigbarhet og fleksibilitet.

#### *Viktig med forutsigbarhet*

Flere av respondentene peker i denne sammenheng på at det er viktig med forutsigbarhet ved kjøp av tomt og gjennomføring av reguleringsplan. Ettersom prisen på tomten avhenger av reguleringsplanen, er det viktig å ha stor grad av forutsigbarhet tidlig i prosjektet.

Forutsigbarhet tidlig i prosessen danner grunnlaget for om det vil bli et vellykket prosjekt.

#### *Viktig med fleksibilitet*

Respondentene har noe ulik mening om når fleksibilitet er viktig, to av utbyggerne mener dette er viktig ved gjennomføring av reguleringsplanen, ettersom man kan møte på problemstillinger man ikke så tidligere i prosessen. Videre blir det også hevdet at fleksibilitet er viktig i tidligfasen, da det er dette som danner grunnlag for om visse prosjekter er gjennomførbare.

### **Problemstilling 3:**

Intervjuet nedenfor er gjort med informant som gjennom sin rolle har verv som relateres til planarbeid fra et kommunalt ståsted. Informanten er valgt ut for å få et innblikk i hvordan kommunen forholder seg til temaet om forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeid. Ved å få innsikt i kommunens tanker rundt tematikken, vil det være mulig å forstå deres intensjoner og interesser ved utarbeidelse av planer. På denne måten vil det kunne være lettere å finne frem til løsninger på problemstillinger som oppstår. Spørsmålene er utarbeidet med intensjon om å kunne besvare på følgende problemstilling:

*Hvordan opplever planmyndigheter sin rolle, når det kommer til forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?*

### **1: Hvilke tanker gjør du deg i forbindelse med forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?**

#### **Respondent d:**

Respondenten mener at det er svært viktig at utbyggere opplever at de har en stor grad av forutsigbarhet hele veien, fra planarbeid til ferdigstilling av prosjekter. *«Innen dette inngår det at utbyggere tidlig må få vite hvilke rammer som gjelder for området, slik at de ikke har urealistiske forventninger. Denne forutsigbarheten kan skapes gjennom kommuneplanen vi som politikere vedtar.»*

*«Når det gjelder fleksibilitet forbinder jeg dette med de arealformålene plan og bygningsloven åpner for. Vi som planmyndighet, men også utbyggere eller eiendomsbesittere, kan ved å fremme reguleringsplan, åpne for en viss fleksibilitet ved å ta i bruk arealformål som er noe mindre rigide og dermed legger til rette for en bred utnyttelse av området.»*

### **2. I hvilken grad mener du kommunen tilrettelegger for forutsigbarhet i planarbeidet?**

#### **Respondent d:**

Respondenten uttaler at de i denne sammenheng har vært i dialog med næringslivet om hva de ønsker seg. Resultatet av dette har blitt «prosessledende beslutninger». *«Med dette menes det at vi som politikerne så tidlig som mulig er inne og gir politiske føringer for prosjektene. Dette gjøres for å forhindre at verken kommune eller utbygger bruker ressurser på ting som ikke vil bli realisert. På denne måten vet utbyggere tidlig hva som skal til for å få en reguleringsplan vedtatt.»*

Respondenten fremhever også bruken av kommuneplan, herunder at de føringer som legges i denne planen er såpass detaljerte og avklarende. Av den grunn vil utbyggere kunne til en viss grad vite hva de kan forvente å få igjennom av planforslag.

### **3. Fører utbyggers ønske om økt utnyttelse og/ eller økt fleksibilitet i planer ofte til problemer med tanke på forutsigbarhet i planarbeidet?**

#### **Respondent d:**

Respondenten forteller i denne sammenheng at Fredrikstad kommune har en nokså ny arealdelplan. Det å skulle avvike fra denne vil svært sjelden skje og at det da må da eventuelt være helt spesielle grunner som taler for dette. Etter nylig vedtatt kommuneplan har det ikke vært tilfeller hvor utbygger har fått fravike planen, ved for eksempel å bygge høyere. Skulle

utbygger ønske dette ville det ikke bli gitt dispensasjon, og det ville blitt gitt tidlig beskjed om dette gjennom de prosessledende beslutningene.

#### **4. Opplevs det som man har tilstrekkelig oversikt over hvordan resultatet av utbyggingsprosjektet vil bli ved vedtak av utbyggers reguleringsplan?**

##### **Respondent d:**

Respondenten opplever at det er stor sikkerhet rundt hvordan prosjektet vil se ut og hvilke påvirkninger prosjektet vil ha. Han er også av den oppfatning at man har en god oversikt over hvordan resultatet vil bli ved vedtakelse av planer. Han mener videre at det er deres oppgave å legge de rammer som utbygger og kommunens administrasjon må forholde seg til. «På denne måten vil man i stor grad kunne ha mulighet til å påvirke planen hvis det er noe en reagerer på.»

##### Oppsummering av spørsmål knyttet til underproblemstilling 3 -Planmyndighet

###### *I forbindelse med forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging*

Mener forutsigbarhet er særdeles viktig for en utbygger og at de derfor har startet med prosessledende beslutninger for å oppnå forutsigbarhet for utbyggere.

###### *Hvordan tilrettelegger planmyndighetene for forutsigbarhet i planarbeidet*

Det gjentas at de gjør prosessledende beslutninger tidlig i prosessen. Videre vises det også til at kommuneplanen er så detaljert at utbyggere med stor sikkerhet kan vite hva de vil få igjennom av planer.

###### *Fører ønske om økt fleksibilitet i planen til noen problematikk*

Med bakgrunn i ny arealplan vil det være svært lite sannsynlig å fravike denne, respondenten opplever derfor at det ikke er noe problematikk knyttet til dette.

###### *Tilstrekkelig oversikt over prosjektresultat ved vedtak av plan*

Respondent opplever god sikkerhet ved vedtakelse av plan og mener de har god mulighet til å påvirke planen hvis det skulle være noe de reagerer på. Det hevdes derfor at det ikke er en problematikk.

## 5. Drøftelse

### 5.1 Innledning

I dette kapitelet vil jeg presentere drøftelsen knyttet til delproblemstillingene. Drøftelsen baserer seg på det teoretiske grunnlaget presentert i kapittel 3, samt empirien innhentet gjennom dybdeintervjuene i kapittel 4. Målet med studiet har vært å finne ut hvordan utbyggere i Fredrikstad kommune opplever forutsigbarhet og fleksibilitet i planarbeidet og inngåelse av utbyggingsavtaler. Videre har det vært ønsket å finne ut hvordan dette påvirker den risikoen utbyggere står ovenfor ved gjennomføring av prosjekter. Oppgavens hovedproblemstilling vil ikke bli behandlet i dette kapitelet.

### 5.2 Drøftelse delproblemstillinger

#### Drøfting problemstilling 1:

#### I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging.

##### **Svært detaljert arealplaner**

Gjennom sin rolle som planmyndigheten har kommunen mulighet til å vedta arealplaner som binder den framtidige utviklingen av byer. Ved innhenting av empiri gjennom dybdeintervjuer, samt dokumentstudier, herunder kommuneplan, kan en se at Fredrikstad kommune har hatt som mål å skape god forutsigbarhet i arealplanen. Dette har blitt gjort ved å utforme en kommuneplan som er svært detaljert, med tydelige reguleringsbestemmelser innenfor sentrumsområde i Fredrikstad kommune. Empirien innhentet på området viser imidlertid at utbyggere ønsker seg en større fleksibilitet i arealplaner. Videre ønsker utbyggerne at slike rigide reguleringsbestemmelser blir gjort ved senere detaljregulering. Ved utarbeidelse av en svært detaljert kommuneplan, uttaler utbyggerne at det for tidlig i prosessen legges begrensinger på arealene. Utbyggerne er innforstått med at kommunen legger rammer for fremtidig utnyttelse, men ved tydelig detaljstyring tidlig i prosessen, er de av den oppfatning at potensielle arealressurser ikke blir godt nok utnyttet. Det blir i denne forbindelse også uttalt at bakgrunnen for de aktuelle bestemmelsene er lite dokumentert, slik at de ikke vet hvilke hensyn som ligger bak myndighetene sine reguleringsbestemmelser.

Kommunale myndigheter har som nevnt mulighet til å velge detaljgraden av de arealplaner de utarbeider, JF. PBL § 11-5. Ved overordnede planer med stor detaljgrad kan det imidlertid bli en risiko for at arealressurser ikke blir utnyttet på best mulig måte. I jakten på forutsigbarhet for utbygger, kan kommunale myndigheter legge så tydelige begrensinger på et område, at det

fra utbyggers ståsted ikke vil bli lønnsomt å bygge ut. Videre kan detaljerte reguleringsbestemmelser tidlig i reguleringsplanleggingen, legge uforutsette store begrensninger på et område.

Plansystemet er bygget opp på en slik måte at overordnede planer er noe vage, og blir mer detaljert ettersom plantypene går nedover i planhierarkiet (illustrert side x.). Videre er det også slått fast i PBL § 12-3 at en detaljplan skal følge opp kommuneplanen og skal skje som en som en utfylling av overordnet plan. Hensikten med et slik system er blant annet å sikre at utvikling av arealer blir grundig vurdert. Utnyttelsesgraden av en tomt i kommuneplanen er naturligvis ikke like nøye vurdert som ved utarbeidelse av detaljplan. Slik sett kan dette tyde på at kommunale myndigheter har hatt et for stort fokus på detaljstyring tidlig i prosessen, for å oppnå forutsigbarhet, noe som mulig kan gå på bekostning av tomtens potensielle utnyttelsesmulighet.

Videre ble det i intervjuet fortalt om en reguleringsbestemmelse som omhandlet byggehøyde på en tomt. Bestemmelsen gjorde at man på bakgrunn av en halvmeter forskjell, ikke ville kunne bygge en etasje til. Med manglende innsikt i kommunens vurdering for høydebegrensning, er det vanskelig å vite om dette er ønsket konsekvens fra kommunen sin side. Imidlertid kan det tenkes at det gjennom en mindre detaljert kommuneplan, som åpnet for større fleksibilitet i detaljplanlegging, ville blitt gjennomført en mer omfattende vurdering. På denne måten ville forskjellige interesser kunne blitt veid tydeligere opp mot hverandre og muligens kunne ført til et bedre prosjekt, med høyere utnyttelse, som også ivaretar felleskapets interesser.

Med grunnlag i teori og empiri beskrevet ovenfor, vil jeg stille spørsmål ved kommunens bruk av detaljerte arealplaner tidlig i eiendomsutviklingsprosessen. Herunder om kommunen gjennom hjemmel i PBL § 11-5, som åpner for kommunens mulighet til å detaljstyre utviklingen i kommuneplanen, utgjør en risiko for at utbyggers prosjekter vil bli unødvendig nedskjært og ikke ta hensyn til markedsmessige behov.

### **Økt samhandling**

Å tidlig avklare forventinger mellom utbygger og kommunale planmyndigheter kan være en fordel for å begrense den risikoen utbygger står ovenfor. Dette kan gjøres på flere måter, blant annet som vist ovenfor gjennom en detaljert kommuneplan. En annen og mulig bedre måte virker å være økt samhandling tidlig i eiendomsutviklingsprosessen.

Som nevnt var samhandling mellom utbygger og planmyndighet et moment man ved utforming av ny planlov la økt vekt på. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom PBL § 12-8, hvor planmyndighetene gis mulighet til å beslutte om et planinitiativ skal stoppes. Beslutningen skal basere seg på en vurdering om planinitiativet virker å være urealistisk og skal måtte gjøres så tidlig som mulig i oppstartsfasen. Dette legger videre rammer for samhandlingen mellom partene. Hvilke eventuelle endringer som må til for å få planen godkjent skal her presenteres av kommunen. Ved slike avklaringer får utbygger tidlig oversikt over de muligheter som foreligger i prosjektet.

Ut fra empirien går det frem at Fredrikstad kommune har startet med «prosessledende beslutninger». Med dette menes det at politikerne i Fredrikstad, så tidlig som mulig er inne og gir politiske føringer for prosjektene. Det kom frem at dette ble gjort etter ønske fra næringslivet/utbyggerne i kommunen.

At kommunen på denne måten tar en aktiv rolle i å skape forutsigbarhet, vil kunne være en god måte å begrense utbyggers risiko på. Med grunnlag i utbyggere sitt ønske gjennom empiri, vil jeg dermed hevde Fredrikstad kommune bør fortsette denne praksisen. Lovgivningen på området støtter også oppom en slik prosess. Det er imidlertid viktig at de mål og ønsker kommunen legger frem i disse prosessene, stemmer overens med de arealplaner som ligger til grunn på det aktuelle området. Prosessen bør dermed bli brukt til å gjøre mindre avklaringer i prosjekter, da det ellers vil kunne bli skapt et miljø hvor avgjørende beslutninger blir gjort i denne prosessen og da ikke blir gjort ved en større helthetsvurdering slik som i planarbeidet.

### Drøfting Problemstilling 2:

#### I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved inngåelse av utbyggelsesavtaler.

#### **Risiko ved fleksibilitet i utbyggingsavtaler**

Når det gjelder inngåelse av utbyggingsavtaler og dens kobling til planarbeid, har flere av respondentene ytret behovet for forutsigbarhet tidlig i prosessen. Dette for å avklare hva en skal bidra med, i hvilken mengde, når det skal være opparbeidet og hvilke plikter kommunen påtar seg.

Empirien uttrykker at utbyggingsavtaler til en viss grad bidrar til å få orden på disse momentene. Imidlertid uttales det at dette kommer an på den aktuelle avtalen og i hvilken grad kommunen er villig til å forplikte seg. Det ble i denne sammenheng nevnt tilfeller hvor utbygger og kommunen skulle inngå avtale, men kommunen var ikke villig til å binde seg til et tidspunkt for når de aktuelle tiltakene skulle være ferdig opparbeidet. Dette hadde dermed stoppet utviklingen for utbygger, da tiltaket var essensielt for at de kunne sette i gang. Utbygger fortalte videre at ved slike hendelser, hvor en «blir sittende på gjerdet å vente» har store økonomiske konsekvenser.

Videre uttaler utbygger at de rekkefølgekrav de som utbygger plikter å opparbeide, er kommunen lite fleksible på når skal være ferdig. Ettersom disse kravene er slått fast i plan, har de ingen annen mulighet enn å rette seg etter disse. Ofte opplever utbygger at disse kravene kreves unødvendig tidlig i prosessen. Dette utgjør derfor en unødvendig kostnad, på et tidspunkt i prosjektet de ikke tjener penger.

Det kan med dette virke som kommunen med bakgrunn i deres posisjon, opplever en større fleksibilitet i tidspunktene hvor rekkefølgekravene må være opparbeidet. Kommunen sitter i en posisjon hvor en i motsetning til utbygger, ofte ikke har en tidsfrist en må være ferdig med gitte tiltak. Dette kan videre være med på å vanskeliggjøre forhandlingene mellom partene og skape en risiko for utbygger.

At utbyggingsavtaler er frivillige avtaler mellom utbygger og kommunale myndigheter, uten store føringer for krav til partene, kan med grunnene presentert ovenfor være en svakhet. Kommunen trenger i liten grad å forplikte seg, og kan med dette begrense forutsigbarhetene i plangjennomføring. Det bør i denne sammenheng vurderes tiltak som i større grad sikrer plangjennomføring og kommunens forpliktelser til avtalen. I denne sammenheng er tidsaspektet svært relevant, da dette vil kunne ha store konsekvenser for utbyggers forutsigbarhet.

### **Utbyggelsesavtaler og forhandlinger**

Det kommer frem i intervjuene at utbyggerne opplever inngåelse av utbyggingsavtaler i stor grad dreier seg om veiledning for hvordan de gitte tiltakene skal oppfylles. Prosessen består dermed i liten grad av noen reell forhandling.



Som nevnt har kommunale planmyndigheter i kraft av deres rolle makt til å avgjøre hvilke planer som skal vedtas. Forslagstiller eller utbygger vil dermed kunne ende i en posisjon hvor en føler seg nødt til å akseptere de kravene myndigheten legger frem i utbyggingsavtalen. Dette virker også å stemme etter empiri innhentet fra respondenter, samt rettspraksis på området.

Den omtalte Tullinløkka-saken er et godt eksempel på hvordan kommunen gjennom deres maktposisjon, har presset gjennom en avtale utbygger mente var urimelig. Dette har imidlertid en risiko. Utenom utfallet å havne i retten, vil vi også kunne vise til Rognes sine uttalelser om maktbruk i sin bok *Forhandlinger*. Rognes uttaler at ved stor bruk av makt, kan dette medføre passivitet og manglende motivasjon for å iverksette tiltak. Når deres synspunkter og meninger ikke blir hørt, eller hensyntatt vil dette videre kunne føre til konflikter. Med grunnlag i Rognes sine uttalelser om konsekvenser av maktbruk, vil det kunne hevdes at kommunen bør være mer åpne for de synspunkter utbygger kommer med og ta disse på alvor.

Det bør i denne sammenheng nevnes at det har blitt ny rettspraksis gjennom Mortensrud-saken, hvor kommunale myndigheter sitt skjønn til å avgjøre hva som går under begrepet «forholdsmessig» i PBL § 17-3 (3) er blitt noe begrenset. Kommunale planmyndigheters maktposisjon har med dette blitt noe mindre. Jeg stiller meg imidlertid tvilende til at dette er nok for å få frem et godt forhandlingsmiljø, da kommunale planmyndigheter fortsatt vil kunne ha stor påvirkning.

Utbygger opplever med dette en risiko ved forhandling av utbyggingsavtale. Herunder at deres interesser og meninger ikke blir godt representert i forhandlingsprosessen. Det kan tenkes mange mulige løsninger på den aktuelle problemstillingen. Hovedbudskapet er imidlertid at kommunale myndigheter bør legge til rette for bedre diskusjoner og forhandlinger ved inngåelse av utbyggelsesavtaler, for å på denne måten få frem sine og utbyggers synspunkter. Ved å tydeliggjøre de mulighetene integrasjonsforhandlinger kan få frem gjennom økt samarbeid, kan man deretter komme frem til bedre løsninger for begge parter. Jeg vil hevde at kommunen sin «take it or leave it»-holdning, slik det fremstår i dag, hverken tjener kommune eller utbygger.

### **Forholdsmessighet og nødvendighet**

Plan og bygningsloven § 17-3 (3) omhandler utbyggingsavtalens krav om at tiltak som kreves av kommunen er forholdsmessige og nødvendige. Ut fra empirien innhentet i kapittel 4 kom

det frem at utbyggerne mente det var stor usikkerhet knyttet til hva kommunen kan kreve og hva som ligger i disse begrepene. Dette utgjorde videre en finansiell risiko, samt en holdning om at kommunen krever mer enn de har hjemmel til.

Fastsettelsen av rekkefølgekravene og vurderingen om hvor langt en kan «strekke strikken» innenfor begrepene «forholdsmessig og nødvendig» har dermed en avgjørende betydning for om et prosjekt lar seg realisere og dets økonomiske fortjeneste.

Gjennom oppgavens teorikapittel har det blitt tatt utgangspunkt i rettspraksis, samt utredninger på området. Teorien har blitt brukt til å kaste lys på hvor grensen går av hva som er forholdsmessig og nødvendig. Teorien virker imidlertid å være til lite hjelp, da flere utbyggere uttaler at dette er noe som er uoversiktlig. Bakgrunnen for dette virker å være lovens intensjon, hvor kommunen gjennom sitt frie skjønn har mulighet til å avgjøre hva som er «nødvendig» og «forholdsmessig». Selv med ny rettspraksis på området, hvor denne rammen har blitt noe innskrenket, vil det fremdeles kunne oppstå tilfeller hvor utbygger er usikker på hva som kan kreves. Dette vil dermed medføre en økonomiskrisiko.

For at kommunen skal kunne begrense risikoen utbygger opplever ved inngåelse av utbyggingsavtale, vil det være gunstig å tidlig avklare de forventninger kommunen har til avtalen. Dette viser seg imidlertid vanskelig, da behovet for slike tiltak, eksempelvis på veinettet med tilhørende rekkefølgekrav, ofte ikke kommer fram før under utarbeidelse og høring av detaljreguleringsplan. Ved forhandling av utbyggingsavtale vil kommunens mangel på å se arealbruk i tilknytning til behov for offentlig infrastruktur dermed vanskeliggjøre forhandlingene. Bakgrunnen for dette er at kommunens kostnader i tilknytning til slike prosjekter, ofte ikke vil bli synliggjort før vedtakelse av plan. Dette kan videre friste kommunen til å forsøke å lempe kostnadene over på utbygger.

Dermed er det et tydelig behov for at kommunenes overordnede planlegging ikke bare fastlegger rammer for arealbruk, men i større grad klargjør behov for offentlig infrastruktur for å gjøre områder byggeklare.

Med grunnlag i det overnevnte kan det hevdes at kommunen i større grad bør se sammenhengen mellom reguleringsplanen og inngåelse av utbyggingsavtaler, da det fra utbygger sin side er reguleringsplanen som legger grunnlaget for hva en opplever som nødvendig og forholdsmessig. Kommunen kunne med fordel involvere utbygger i større grad

ved vurderingen av hva som skal inngå i disse begrepene. For å øke forutsigbarheten og minske risikoen ved gjennomføring av planarbeidet vil en også kunne gjort disse prosessene noe mer parallelt.

### **Sosial infrastruktur**

Begrensninger i å kunne avtale opparbeidelse eller bekostning av sosiale infrastrukturtiltak i utbyggingsavtaler, har vært et tema som flere har studert nærmere. I våres oppgave har studiet forsøkt å finne ut hvordan SAK 10 § 18-1 har påvirket utbyggers opplevelse av risikoen i prosjekter. Temaet ble kort behandlet i oppgavens empiri del, da respondent dro frem bestemmelsen som et godt risikoreducerende tiltak. Videre ble det derfor også behandlet i oppgavens teoridel.

Det gikk frem av empirien innhentet gjennom intervju, at utbygger så på denne begrensningen som en positiv egenskap. Utbygger opplevde at det tidligere var mer uoversiktlig med tanke på hva en måtte bidra med, og at paragrafen har begrenset kommunens mulighet til å kreve urimelig store bidrag. Respondent kunne her fortelle at en tidligere var nødt til å bidra med både «barnehager og rundkjøringer». Etter innføring av denne bestemmelsen opplever respondentene at feltet har blitt mer forutsigbart og kravene som rettes mot dem som utbygger mer forholdsmessige.

Det har i senere tid blitt dispensert fra denne bestemmelsen, utbyggere på Fornebu har i denne sammenheng bidratt til sosiale infrastrukturtiltak, mot at de har fått en høyere utnyttelsesgrad på sine arealer. Dispensasjon fra denne bestemmelsen har slik bidratt til en mer fleksibel løsning, men kan også skapt mindre forutsigbarhet ved at det åpnes for dispensasjon fra forbudet i utbyggingsavtaler. Eksempelet med Fornebu må imidlertid ses i sammenheng med at utbyggingen ville bli særdeles vanskeligjort uten en slik dispensasjon, da kostandene for kommunen ville blitt svært store.

Utviklingen på Fornebu kan også sies å skille seg fra de fleste prosjekter, ved at dette er et område hvor de i det store og hele bygger en ny bydel. Infrastrukturen i området er derfor ikkeeksisterende. Ved utbyggingen av et slikt område kreves det store summer til infrastruktur, departementet valgte dermed å gi dispensasjon fra kravet i § 18-1. Noe de kunne gjøre med bakgrunn i PBL § 17-7, som åpner for dispensasjon hvis «samfunnsmessige interesser tilsier det». Partene var i dette tilfellet enige om at prosjektet egnet seg for dispensasjon.

Departementet har i liten grad brukt denne hjemmelen tidligere, en kan derfor spørre seg om en i fremtiden vil se en hyppigere bruk av dette virkemiddelet. Dette vil videre kunne ha negative konsekvenser på forutsigbarheten som ligger i bruken av utbyggingsavtaler. Med grunnlag i Fornebu som et noe ekstraordinært utviklingsområde, samt vilkår om partene må være enige om bidrag til slik infrastruktur, ses det imidlertid ut som dette er en praksis som ikke vil bli et stort problematisk område.

Avslutningsvis vil jeg med grunnlag i empiri hevde det er et behov for en slik bestemmelse, da utbygger opplever risikoen knyttet til utbyggingsavtale som noe begrenset i forhold til tidligere. Risikoen knyttet til dispensasjon fra forbudent anses som svært liten.

*Drøfting problemstilling 3:  
Hvordan opplever planmyndigheter sin rolle, når det kommer til forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?*

### **Planmyndighetene sin rolle**

Planmyndigheten i Fredrikstad kommune har gjennom utarbeidelse av planer lagt betydelig vekt på forutsigbarhet for utbygger. Som tidligere drøftet er dette blitt gjort gjennom rigide planer med tydelige reguleringsbestemmelser på et overordnet plannivå, samt prosessledende beslutninger. I tillegg til de konsekvensene dette medfører for utbygger, herunder unødvendig nedskjært prosjekter, hevdes det også at dette vil kunne ha negative konsekvenser for byen som helhet.

Det kom frem i intervju med medlemmet i Fredrikstad sitt planutvalg, at forutsigbarhet i planarbeidet er noe de har lagt vekt på etter ønske fra næringslivet i kommunen. Etter intervju med utbyggere har det imidlertid kommet frem at denne forutsigbarheten oppleves som svært rigid, og gjør det vanskelig å forstå hva som ligger bak vurderingen med tanke på utnyttelse.

Resultatet av planmyndighetene sin satsing på forutsigbarhet, virker med dette å ha gått på bekostning av den fleksibiliteten plan og bygningsloven gir mulighet for. Lovverket må sies å også legge godt til rette for en slik tilnærming til planarbeid som Fredrikstad kommune har gjennomført, men er noe rigid i forhold til utbyggers ønsker.

Utbygger utalte i denne sammenheng at det i dag er god pågang av byggeprosjekter i byen, men er imidlertid skeptisk til hva som kommer til å skje fremover de neste årene. Han hevdet

prosjektene som nå ble gjennomført var gjort på de mest attraktive tomtene Fredrikstad hadde lagt ut i den nye kommuneplan. De lot seg derfor gjennomføre med strenge bestemmelser, da betalingsvilligheten her var høy. Han mener når det fremover skal bygges på andre mindre attraktive tomter, vil det kunne være behov for dispensasjon fra disse detaljerte bestemmelsene, da det ellers vil kunne være vanskelig å få en god økonomi i prosjektet.

Jeg vil her påstå at det er vanskelig å spå fremover i tid, slik sett vil det ikke være mulig ved tidspunktet denne oppgaven blir skrevet å si mye om hvilke konsekvenser dette medfører. Uttalelsene til respondenten illustrerer imidlertid hvordan de som utbygger opplever en svært detaljert arealplan, og hvilke risikomomenter de ser ved en slik tilnærming til planarbeidet. Videre kan det sies at man med å legge opp til en mer fleksibel kommuneplan med mindre detaljerte bestemmelser, vil planen kunne bli bedre egnet for den fremtidige utviklingssituasjon. Kommuneplanen er en plan som skal styre utviklingen i lang tid fremover, det vil dermed være en fordel å ha noe fleksibilitet for å kunne tilpasse prosjekter etter fremtidige behov.

Med grunnlag i drøftelsen overfor vil jeg hevde Fredrikstad kommune vil oppnå en mer gunstig plansituasjon, ved å begrense svært detaljerte bestemmelser i kommuneplanen. Ved å åpne for en mer fleksibel kommuneplan, vil en videre kunne få en arealplan som er bedre rustet for uforutsette fremtidige hensyn. Ønsket regulering kan videre bestemmes ved detaljregulering.

## 6 Konklusjon

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet vil en kort oppsummering, samt besvaring av studiets hovedproblemstilling fremstilles. Dette vil bli gjort gjennom å vise til drøftelsen knyttet til studiets delproblemstillinger i kapittel 6.

### 6.2 Konklusjon

*I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging og inngåelse av utbyggingsavtaler?*

Gjennom oppgavens drøftelse fremstilt i kapittel 6, kommer det frem at utbygger opplever risiko i både reguleringsplanlegging og utbyggingsavtaler. Risikoen kommer til uttrykk på forskjellige måter og gjelder både når det er knyttet forutsigbarhet og fleksibilitet til prosessene. Forutsigbarhet i planarbeidet må imidlertid sies å være det som oppleves som størst risiko, da dette i noen tilfeller går på bekostning av fleksibiliteten i reguleringsplan, samt utnyttelsesmuligheter. For å enklest presentere funnene gjort gjennom studiet, vil jeg dele opp konklusjonen i fleksibilitet og forutsigbarhet innen planarbeid og utbyggingsavtaler.

#### **Forutsigbarhet- Planarbeid**

Forutsigbarhet i planarbeid kan deles i både prosessuelle og materielle forhold. En ser her at det spesielt knyttet til det materielle forholdet, er noen uønskede effekter ved kommunens adgang til stor detaljstyring i kommuneplaner. Videre kreves det også ofte stor detaljstyring ved i detaljplanlegging. Utbyggerne savner en mer fleksibel plan, som legger tydeligere rammer og bestemmelser utover i systemet, herunder i byggetillatelsen. Planforslaget må sikre vesentlige forhold og detaljer for å opprettholde forutsigbarhet, men samtidig gi størst mulig frihet og fleksibilitet, som tar høyde for skiftende markedsforhold og vilkår for utbygging.

Når det gjelder prosessuelle forhold i planarbeidet, er det i det store og hele sikret stor grad av forutsigbarhet, blant annet gjennom prosessledende beslutninger. Kommunens makt til å avvise planforslag bidrar også til forutsigbarhet i arbeidet. Kommunens rett er avgrenset til å kunne avslå helt urealistiske planer, noe som legger grunnlaget for en diskusjon mellom partene. Gjennom hjemmelen i PBL § 12-8 er en dermed nødt til å skape en felles enighet om hvilke typer forslag utbygger bør jobbe videre med. Forutsigbarheten er dermed ivaretatt for

begge parter. Det må imidlertid nevnes at det er kommunen som er myndighetsutøver, slik sett vil det i størst grad være de som opplever forutsigbarheten denne hjemmelen legger opp til. Det er derfor knyttet risiko til at utbyggerne i liten grad styrer noen utvikling.

### **Fleksibilitet- Planarbeid**

Fleksibilitet i planarbeid kan også deles i materielle og prosessuelle forhold. Det er i denne sammenheng den materielle fleksibiliteten som har størst innvirkning på risikoen til utbygger. Fleksibiliteten planarbeidet legger opp til, herunder med åpne planformål, samt plansystemets hensikt med å planlegge med detaljert nedover i systemet, ser ut til å i liten grad bli brukt.

Når det gjelder bruk av arealformål, ser en gjennom teorien at utbyggers mulighet til å utarbeide fleksible planer, blir svært begrenset så fremt kommunale planmyndigheter ikke tar i bruk den fleksibiliteten lovverket gir mulighet for. Videre tyder empirien at Fredrikstad kommune legger særdeles stor vekt på forutsigbarhet i kommuneplanen, slik at det ikke vil gis mulighet for dette. Dette kan videre føre til at arealene i kommunen blir utviklet med grunnlag i en dårligere vurdering, enn hvis kommunen hadde åpnet for større grad av fleksibilitet. I et slik tilfelle ville hvert enkelt utviklingstomt kunne blitt nøyere vurdert og bedre avveie utbyggers og samfunnsmessige behov.

Den prosessuelle fleksibiliteten ser i likhet til den materielle og i stor grad ligge til kommunale myndigheter. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom kommunens adgang til å forlenge kommuneplanen, noe som skaper mindre forutsigbarhet for utbygger. Likevel ser det ut til at dette ikke utgjør noen stor problematikk i Fredrikstad kommune.

### **Forutsigbarhet- Utbyggingsavtale**

Problematikk knyttet til forutsigbarhet i utbyggingsavtalen kommer blant annet til uttrykk gjennom PBL 17-3 (3), hvor kommunen kan kreve tiltak som er «nødvendig» og «forholdsmessig» til utbyggingen. Begrepene virker å være noe vage, og utbygger opplever det vanskelig å avgjøre hva dette innebærer. Det er derfor knyttet usikkerhet til hva en måtte tåle, og om kommunen i det hele tatt har lov til å kreve det de gjør.

Forbudet mot å kunne kreve sosial infrastruktur er etter empirien sett på som et godt tiltak, da dette begrenser usikkerhet og risikoen utbygger står ovenfor.

### **Fleksibilitet- Utbyggingsavtale**

Både empiri innhentet gjennom dybdeintervju og teori gjennom rettspraksis viser at utbyggingsavtaler i stor grad preges av kommunens maktposisjon. Dette uttrykkes gjennom kommunale planmyndigheters mulighet til å kreve tiltak, så fremt de forholder seg til PBL § 17-3 (3), (nødvendig og forholdsmessig). Utbygger opplever dermed at det er lite reelle forhandlinger mellom partene. Kommunen sitter nokså fritt til å kreve infrastrukturen, og avtaleprosessen oppleves i det store og hele være en veiledning for utbygger som skal oppfylle visse krav. Kommunens bruk av makt kan medføre uønskede konsekvenser som vist til gjennom forhandlingsteori av Rognes. Utbyggerne intervjuet i dette studiet ser imidlertid ut til å rette seg etter de pålegg kommunen legger frem. Dette utgjør imidlertid en risiko, da man gjennom et nærmere samarbeid, muligens kunne finne bedre løsninger for begge parter, gjennom integrasjonsforhandlinger.



## Litteraturliste

Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. (2018) *Plan og samfunn: System, praksis, teori* (1. utgave) Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. (2017) *Utfordringer for norsk planlegging*. (1. utgave) Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget

Asplan Viak (2019) *Forutsigbarhet i planprosessen*. Hentet 5/3/2021 fra:  
<https://www.asplanviak.no/aktuelt/2016/03/07/forutsigbarhet-i-planprosessen/>

Bugge, Hans Chr. Mfl. (2001) *NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven: Planlovutvalgets første delutredning*. Hentet 2/4/2021 fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf>

Busmundrud, Odd (2019) *Sannsynligheter og usikkerheter - begrepsavklaring i forbindelse med risikovurderinger*. Hentet 15.3.2021 fra:  
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:4325/18-02058.pdf>

Byggordboka (2018) *Igangsettingstillatelse*. Hentet 15/4/2021 fra:  
<https://www.byggordboka.no/artikkel/les/igangsettingstillatelse>

Coward, Dag (1953) *Økonomisk risiko og usikkerhet bedømt ved avvik fra foretakets planer*. Hentet 16.3.2021 fra: [https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/162610/Coward\\_1953.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/162610/Coward_1953.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5. utgave). Oslo: Gyldendal akademisk.

Dalseide, Nils Terje Mfl. (2003) *NOU 2003:24: Mer effektiv bygningslovgivning*. Hentet 22/4/2021 fra: <https://lovdata.no/static/NOU/nou-2003-24.pdf>

Edwardsen, M. (2011). *Introduksjon til arealplanlegging*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ÅS (Forelesning)

Det kongelige miljøverndepartementet (2008) *Ot.prp. nr. 32 (2007-2008): Om lov om planlegging og byggesaks- behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

Hentet 24.3.2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/?ch=1>

Falleth, Eva og Saglie, Inger-lise (2017) *Plan: By- og regionplanlegging i 50 år – institusjonalisering, profesjonalisering, akademisering*. Hentet 16/4/2021 fra: [https://www.idunn.no/plan/2017/05/by\\_og\\_regionplanlegging\\_i\\_50\\_aar\\_institusjonalisering\\_pr](https://www.idunn.no/plan/2017/05/by_og_regionplanlegging_i_50_aar_institusjonalisering_pr)

Falleth, Eva (2012) *Fra byplanlegging til samfunnsplanlegging*. Hentet 3/4/2021 fra: <http://www.kommunetorget.no/Planlegging/Kronikk-og-debatt-2/ny-artikkel/>

Fredrikstad kommune (2020) *Kommuneplanens arealdel 2020-2032*. Hentet 4/3/2021 fra: [https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/arealplan/kommuneplan\\_arealdel\\_vedtatt\\_2020.pdf](https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/planer/arealplan/kommuneplan_arealdel_vedtatt_2020.pdf)

Frøstrup, Anne C. & Østenå, Hanne Berge (2017) *Om utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse*. Hentet 6/4/2021 fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2451611>

Geltner D.M., Miller N. G., Clayton J., Eichholtz P. (2015) *Commercial Real Estate. Analysis & Investments*. Boston: Cengage Learning, Inc.

Holsen, Terje (2017) *Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring*. Hentet 27/5/2021 fra: [https://www.researchgate.net/publication/328760300\\_Samfunnsplanlegging\\_arealplanlegging\\_og\\_plangjennomforing](https://www.researchgate.net/publication/328760300_Samfunnsplanlegging_arealplanlegging_og_plangjennomforing)

Johannesen, A. Christoffersen, L. Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode: For økonomisk-administrative fag* (3. utgave) Oslo: Abstraktforlag.

Kolltveit, Bjørn Johs. Lehreim, Jon. Reve, Torger. (2009). *PROSJEKT: strategi, organisering, ledelse og gjennomføring*. (3. utgave) Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005) *Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)*. Hentet 20/5/2021 fra:<https://www.regjeringen.no/contentassets/b309ec82de594ed194148cea13984970/no/pdfs/otp200420050022000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Prop. 149 L (2015–2016): Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)* Hentet 16/3/2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-149-l-20152016/id2504796/>

Kommunal- og regionaldepartementet (2011) *§ 17-3 - Krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse*. Hentet 26/3/2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-17-3--krav-om-utbyggingsavtale-i-forbi/id657163/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Meld. St. 14 (2014-2015): Kommunereformen- Nye oppgaver til større kommuner*. Hentet 2/3/2021 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/01f2b178d685405e925d60ebbb9b1bdc/no/pdfs/stm201420150014000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og regionaldepartementet (2011) *Tolkningsuttalelse: § 17-3 - Krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse*. Hentet 20/5/2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-17-3---krav-om-utbyggingsavtale-i-forbi/id657163/>

Kommunal- og regionaldepartementet (2013) *§ 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler*. Hentet 9/5/2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbyggingsavtaler/id733670/>

Plathe, E. & Jørgensen, A, H. (2009). *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler. Kommunal- og regionaldepartementet*. Hentet 11.03.2021 fra: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/undersokelse-om%252C-og-evaluering-av-lov%252C-forskrift-og-veiledning-om-utbyggingsavtaler./AsplanViakUBA2009.pdf/@@inline>

Rasmussen, Knut F. (2017) *Utbyggingsavtaler: Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Hentet 29/5/2021 fra:

<https://www.tekna.no/contentassets/31f551cd6a4840109467114586963d09/utbyggingsavtaler-tekna-22.03.17.pdf>

Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Rognes, K. J. (2015) *Forhandlinger* (4. utgave) Oslo: Universitetsforlaget

Smith, E. (2003). *Grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre. Lov & Rett, 42 (1), 3-20.*

Hentet 25/2/2021 fra:

[https://www.idunn.no/lor/2003/01/grunnlovsfesting\\_av\\_kommunalt\\_selvstyre](https://www.idunn.no/lor/2003/01/grunnlovsfesting_av_kommunalt_selvstyre)

Stortinget (2006). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. (Innst. S. nr. 203(2006-2007))*. Hentet 1/4/2021 fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-203/?lvl=0>

Svartdal, Frode: *Reliabilitet i Store norske leksikon*. Hentet 3/3/2021 fra

<https://snl.no/reliabilitet>

Tonnquist, Bo (2016) *Prosjektledning* (6. utgave) Stockholm: Sanoma Utbildning

## **Avgjørelser**

Tingrettsdom:

TOSLO-2018-132587 (Tullinløkka-saken)

Lagmannsrettdom:

LB-2019-135154 (Tullinløkka-saken)

Høyesterettsdom:

HR-2021-953-A (Mortensrud)

## **Lover og forskrifter**

Forskrift av 09.04.2010 om byggesak (byggesaksforskriften)

Lov av 27.06. 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

## Figur liste

Figur 1: Validitet og reliabilitet illustrasjon. Hentet 14/2/2021 fra: <https://tidsskriftet.no/2018/09/medisin-og-tall/validitet>

Figur 2: Miniriskmetoden. Hentet 6/5/2021 fra: <https://veratank.no/risikoanalyse/>

Figur 3: Ekstern og intern usikkerhet. Utarbeidet illustrasjon, med inspirasjon fra Kolltveit, Bjørn Johs (2009) Prosjekt (3. utgave) Oslo: Universitetsforlaget. Side 21.

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Intervjuguide

#### Intervjuguide

Representant:

Dato:

Studiet har som formål å finne ut hvordan utbygger opplever risiko ved planarbeid og utbyggingsavtaler. Videre er det interessant hvordan fleksibilitet og forutsigbarhet påvirker de forskjellige prosessene. For å finne ut av dette har jeg utarbeidet 17 spørsmål, hvor hensikten er å besvare følgende problemstilling:

*I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging og inngåelse av utbyggingsavtaler?*

Problemstillingen er noe bred, jeg har derfor valgt å utarbeide tre underproblemstillinger. Svarene på disse vil bli brukt for å til slutt besvare studiets hovedproblemstilling.

#### Spørsmål utbygger:

##### Problemstilling 1

*I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved reguleringsplanlegging.*

1. Hvilke tanker gjør du deg i forbindelse med forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?
2. I hvilken grad oppleves reguleringsrisiko/ arealdisponering som et usikkerhetsmoment i utbyggingsprosjekter?
3. På hvilken måte kan planmyndighetene legge til rette for en bedre prosess i prosjektet, for å få ønsket realisering?
4. På hvilken måte har mangel på fleksibilitet i planarbeidet hatt innvirkning på fremgang og økonomien i prosjekter?
5. Hvordan påvirkes tomteakkvisisjon i tilfeller der eiendommene er uregulert eller er underlagt eldre reguleringsplaner og hvor det er usikkerhet knyttet til utbyggingsmuligheter?

## **Problemstilling 2:**

*I hvilken grad blir utbyggers risiko påvirket av forutsigbarhet og fleksibilitet ved inngåelse av utbyggelsesavtaler.*

1. Hva forbinder du med forutsigbarheten og fleksibiliteten i utbyggingsavtaler?
2. Hvordan oppleves forutsigbarhet og fleksibilitet i utbyggingsavtaler med Fredrikstad kommune?
3. Hva vil du si er de sterke og svake sidene ved bruken av utbyggingsavtaler?
4. Opplever du at utbyggingsavtalens innhold går utenfor de begrensinger satt om rekkefølgekrav i PBL § 17-3 tredje ledd. Infrastrukturtiltaket må være «nødvendig», og forpliktelsene må fremstå som «forholdsmessig» og «rimelig».
5. Hvordan oppleves Fredrikstad kommune som forhandlingspart ved inngåelse av utbyggingsavtale.
6. Opplever du at planmyndighetene utarbeider fleksible områdeplaner eller kommuneplaner, slik at de har større forhandlingsrom ved senere inngåelse av utbyggingsavtale?

## **Spørsmål knyttet til problemstilling 1 og 2**

1. Når i utviklingsprosjektet er det viktigst med forutsigbarhet?
2. Når i utviklingsprosjektet er det viktigst med fleksibilitet?

## **Spørsmål kommune:**

### **Problemstilling 3**

*Hvordan opplever planmyndigheter sin rolle, når det kommer til forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?*

- 1: Hvilke tanker gjør du deg i forbindelse med forutsigbarhet og fleksibilitet i reguleringsplanlegging?
2. I hvilken grad mener du kommunen tilrettelegger for forutsigbarhet i planarbeidet?
3. Fører utbyggers ønske om økt utnyttelse og/ eller økt fleksibilitet i planer ofte til problemer med tanke på forutsigbarhet i planarbeidet?
4. Opplever det som man har tilstrekkelig oversikt over hvordan resultatet av utbyggingsprosjektet vil bli ved vedtak av utbyggers reguleringsplan?



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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway