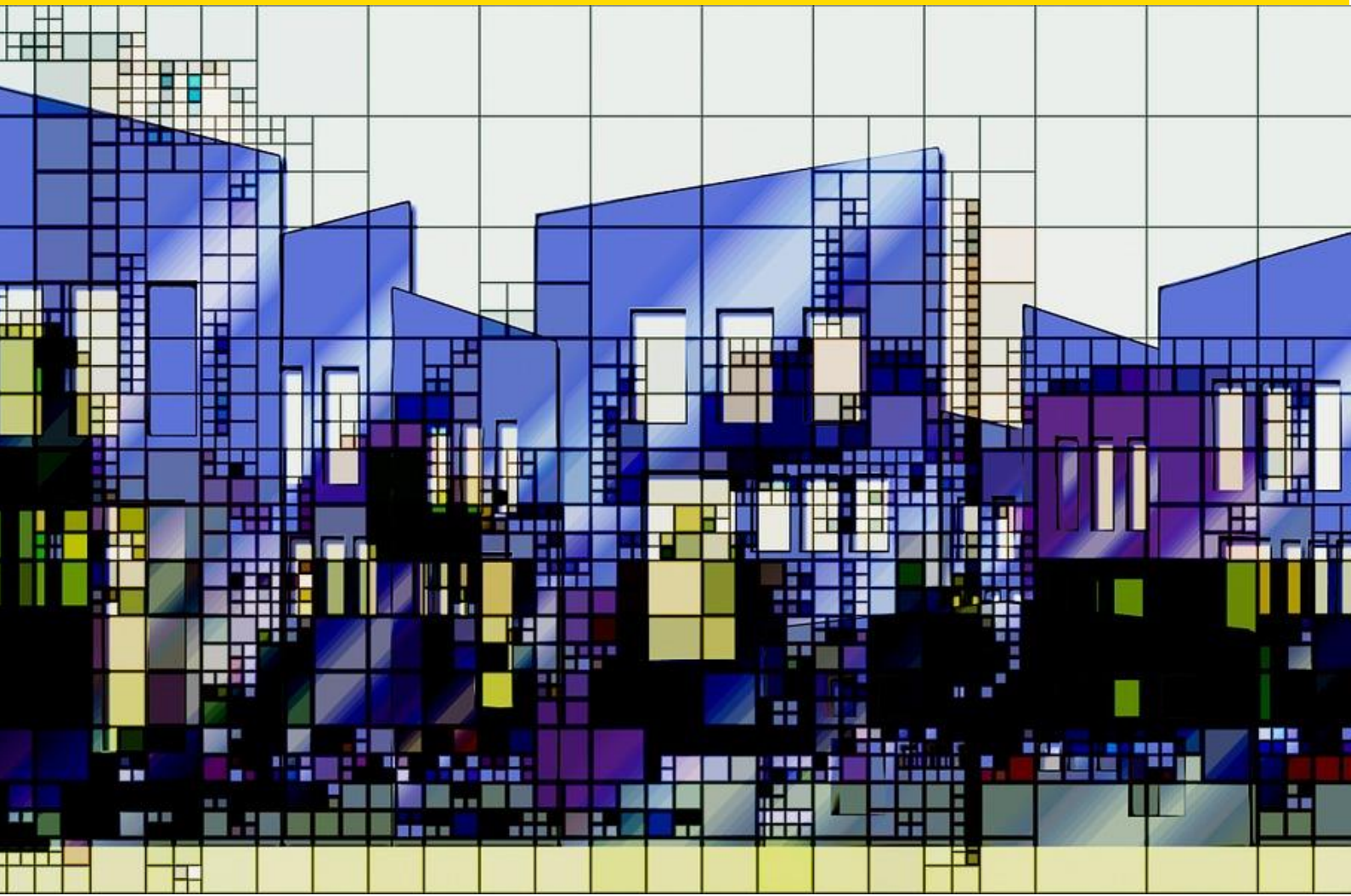


BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling

Berit Nordahl, Jan Willy Føreland og Marit Ekne Ruud

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Berit Nordahl
Jan Willy Føreland
Marit Ekne Ruud

Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling

NIBR-rapport 2019:21

Title: Landowners cooperation in urban redevelopment

Author: Berit Irene Nordahl, Jan Willy Føreland, Marit Ekne Ruud

NIBR Report: 2019:21

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-294-3

Project name: Landowner cooperation

Financial supporter: Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)

Head of project: Berit Irene Nordahl

Abstract: Implementing plans for transformative densification has proven hard to achieve especially if the land has multiple ownership, and the user right is spread on lessees and tenants with long-term contracts. On lands with such complex ownership structure it may be tempting for the municipalities to await any development until the ownership constellation in the area has changed and a professional development company acquires enough properties and building rights to start a redevelopment process. An alternative strategy is for the landowners, lessees and tenants in the area to join forces and cooperate on a redevelopment mission. This report assesses models for such landowner's cooperation.

Summary: Norwegian and English

Date: December 2019

Pages: 62

Publisher: Norwegian Institute for Urban and Regional Research
OsloMet – Oslo Metropolitan University
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telephone: (+47) 67 23 50 00
E-mail: post-nibr@oslomet.no
<http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2019

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

FORORD

Denne rapporten ser på mulighetene for å få til et samarbeid mellom eksisterende grunneierne i slike områder. Rapporten analyserer åtte konkrete grunneiersamarbeider. På grunnlag av disse beskrives prosessen fram til grunneiersamarbeid og vi kommer den med noen anbefalinger til departementet om hva som skal til for å øke grunneieres evne og interesse for samarbeid om utvikling.

Arbeidet er gjennomført i et samarbeid mellom WSP ved Jan Willy Føreland og NIBR ved Marit Ekne Ruud og Berit Irene Nordahl, med sistnevnte som prosjektleder. I tillegg har advokat Gro Hamre i Tofte Advokater kommentert på tekst og bidratt i anbefalingene.

Som et ledd i prosjektet ble det gjennomført et seminar der problemstillinger og anbefalinger ble diskutert. Her deltok Foreningen Norge deltatt ved Thor Olaf Askjer, Etat for eiendom og byfornyelse i Oslo kommune ved Anders Solheim, utbyggerrepresentanter Svein Kaldestad fra Kruse Smith og Per Mikkelsen fra PK Eiendom, dosent Fredrik Holth og advokat Gro Hamre, forskerne Ragnhild Skogheim og Gro Sandkjær Hanssen fra NIBR i tillegg til representant for oppdragsgiver: Magnar Danielsen. Tusen takk for deltakelse og kloke kommentarer.

Tusen takk også for oppdraget – grunneiersamarbeid er et viktig men lite utforsket bidrag til riktig boligforsyning på riktig sted.

Oslo, desember 2019

Berit Nordahl
prosjektleder

Innhold

FORORD	1
EMNEORD:	3
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	6
1 GRUNNEIERSAMARBEID FOR GJENNOMFØRING AV BYUTVIKLING	8
GRUNNEIERSAMARBEID – EN HJELP TIL Å FÅ FORTGANG I FORTETTING OG TRANSFORMASJONSPROSESSER	8
EIENDOMMENES VERDI NÅ OG I FRAMTIDEN	9
FRAMGANGSMÅTE OG RAPPORTENS OPPBYGGING	10
2 DEFINISJONER, FRAMGANGSMÅTE OG TREKK VED DATAMATERIALET	12
DEFINISJONER	12
DATAMATERIALET	13
3 PLANLEGGING SOM VISJONSBYGGING OG PLANLEGGING SOM FORDELING AV PLIKTER OG RETTIGHETER	16
VISJONER OG MULIGHETSROM VERSUS RETTIGHETER	16
REKKEFØLGEBESTEMMELSER – PLIKTER SOM FØLGER RETTIGHETER	17
VISJON MED ØKONOMISK REALISME	19
PROSESSEN – KOMMUNENS ROLLE	19
4 GRUNNEIERSAMARBEDETS RETTSLIGE RAMMER - PROFESJONALITET OG TILLIT 20	
NÆRMERE OM VERDSETTINGSPRINSIPPER OG VERDIØKNING:	21
HVOR LANGT INN I UTVIKLINGSPROSESSEN	22
NÆRMERE OM PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN – TILTAK FOR Å STYRKE GRUNNEIERSAMARBEIDET	25
5 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	29
OPPSUMMERING	29
ANBEFALINGER	30
REFERANSER	35
VEDLEGG - CASEGJENNOMGANG	36

EMNEORD:

Knutepunktsfortetting

Områdeutvikling

Utbyggere

Grunneiere

Plan og bygningsloven

Tillit

Gratispassasjer

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for denne rapporten er utfordringer knyttet til kraftig knutepunktsforetting og kvartalsomdanning. For å nå FNs klimamål har vekst gjennom fortetting vært på den politiske agendaen i mer enn to tiår. Å gjennomføre planer om fortetting og transformasjon viser seg å være en utfordrende oppgave for kommunene, spesielt dersom områdene som skal omdannes er eid av mange ulike grunneiere og har tomter som er festet bort eller leietakere med lange kontrakter. Det kan være fristende for kommunene å avvente at eier-konstellasjonen i området endrer seg og et større utbyggingsforetak kjøper opp en eller flere eiendommer i området og driver prosessen framover. En alternativ strategi er at grunneierne i området selv etablerer et samarbeid med tanke på å komme i gang med en utbygging.

Denne rapporten analyserer konkrete grunneiersamarbeid som er etablert for å realisere en utvikling og en arealbruksendring som er ønsket fra kommunens side – dvs. som er nedfelt i vedtatte kommunale arealplaner. Rapporten viser konkrete samarbeidsmodeller og diskuterer en rekke detaljer mht. initiativ, prosess, samarbeidsformer, hvordan aktørene velger å fordele rettigheter og plikter dem imellom, samt formalisering av samarbeid, hvordan eiendommene verdsettes og verdiøkning håndteres.

En forenklet tidslinje for eiendomsutviklingsprosessen kan deles inn i tre faser. Første fase er når interessen for utvikling tar form. Ofte er dette initiert og inspirert av kommunens visjoner for området slik dette er gjengitt i overordnede arealplaner, og slik det er konkretisert i mulighetsstudier og ulike typer analyser av området og omgivelsene rundt. Andre fase er utviklingsfasen: da har grunneier besluttet å utvikle og går i dialog med kommunen om rammer og betingelser med tanke på å lage en reguleringsplan for området. Fasen avsluttes med vedtatt juridisk bindende regulering for området. Tredje og siste fase er selve byggefasen med rammesøknad, forhåndssalg, prosjektering, bygging, ferdigstilling og slutføring av salgene. Det skjer en betydelig verdiøkning i arealene allerede i fase 1, selv om den er latent og beheftet med stor usikkerhet. I fase to konkretiseres rammene for utviklingen og usikkerhet om framdrift og betingelser avklares og verdien på arealene økes betraktelig nettopp fordi usikkerheten om den framtidige høyere og bedre utnyttningen er redusert. Grunneiersamarbeid er en mulighet for grunneier til å ta del i verdistigningen i alle tre fasene. Men som rapporten velger de fleste grunneiersamarbeidene å selge til en profesjonell utbygger etter endt fase 2. Gjennomgangen viser også at en viktig oppgave for grunneiersamarbeider er å regulere den enkeltes plikter og rettigheter, spesielt med hensyn til når den enkelte kan «hoppe av» prosessen.

Rapporten er delt i 5 deler og et vedlegg: Del 1 trekker opp rammene for grunneiersamarbeid og prinsipielle aspekter ved samarbeidene som er studert

Del 2 gir en kort gjennomgang av definisjoner, framgangsmåte og trekk ved datamaterialet. 8 grunneiersamarbeider er presentert. Alle bygger på omfattende intervjuer, deltagende observasjoner og til dels dyp kjennskap til prosessene i områdene. Rapporten ser på grunneiersamarbeid i kvartaler med lav utnyttning og sliten bygningsmasse skal utvikles til høyere og bedre bruk, her kalt kvartalsomdanning. Rapporten ser også på kraftig knutepunktsforetting der et senterområde skal fornyes og fortettes, her kalt områdeutvikling. Begge typene utvikling vil endre

området karakter og begge kjennetegnes av et mangfold av grunneiere, festere og leietakere med ulike erfaring med eiendomsutvikling og ikke minst med ulike ambisjoner for sin eiendom.

Del 3 viser hvordan grunneiersamarbeid er knyttet til reguleringsprosessen og betydningen av *hvordan* kommunen bruker reguleringsautoriteten overfor grunneiersamarbeidene. Prosessen starter med at en overordnet plan varsler at kommunen ser for seg endret utvikling i området. Noen av grunneiersamarbeidene vi har sett på er respons på kommunens krav om felles planlegging. De fleste er imidlertid kommet i stand gjennom at partene selv ser seg tjent med et samarbeid. Enkelte grunneiersamarbeid er rene samarbeidsavtaler mellom nabo-grunneiere. Andre har karakter av mer forpliktende utviklingselskap der grunneierne lager en felles reguleringsplan for alle arealene i området og hvor alle aktørene – eiere, festere og langsiktige leietakere – overfører utviklingsrettigheter til utviklingselskapet. Slike utviklingselskap er svært nyttige for å få en felles regulering og for oppfyllelsen av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen.

Grunneiersamarbeidene er privatrettslige avtaler og i del 4 pekes det på hvilke forhold slike avtaler må regulere. Blant annet må avtalene regulere den enkeltes mulighet for å trekke seg ut av samarbeidet etter vedtatt regulering

Del 5 peker på noen lovendringer som kunne bidratt med å gjøre det enklere å etablere slike samarbeid og sørge for at de fører fram til realisering. Hensikten med rapporten er å se om plan- og bygningsloven i tilstrekkelig grad legger til rette for at grunneiere etablerer samarbeid om utvikling. Forslagene vi kommer med berører bestemmelser om planprogram (§ 4 -1) og bestemmelser om reguleringsplan (§ 11-8 og 9), bestemmelser om utbyggingsavtaler (§17-3), bestemmelser om ekspropriasjon (§ 16 -2) samt bestemmelser om program for utbedring og oppkjøp (§31-8). Ambisjonen er å peke på type endringer som kan være aktuelle, som innspill til eventuelle alternative bestemmelser. I del 5 peker vi også på at kommunen spiller en viktig rolle i dette, både for å få grunneiersamarbeid i gang og ved å støtte opp gjennom hele utviklingsprosessen, og tar til orde for en ny praksis i kommunene og en ny forståelse av planlegger-rollen.

SUMMARY

This report departs on the challenges of accomplishing transformation of urban built-up areas into higher and better use. Implementing plans for transformative densification has proven hard to achieve especially if the land has multiple ownership, and the user right is spread on lessees and tenants with long-term contracts. On lands with such complex ownership structure it may be tempting for the municipalities to await any development until the ownership constellation in the area has changed and a professional development company acquires enough properties and building rights to start a redevelopment process. An alternative strategy is for the landowners, lessees and tenants in the area to join forces and cooperate on a redevelopment mission. This report assesses models for such landowner's cooperation. It examines specific landowner cooperation entities established to realize re-development. It describes different collaborative models and discusses details regarding initiatives, processes, forms of cooperation, valuation, distribution of rights and obligations, and some aspects of the legal setup for landowner's cooperation for urban redevelopment.

Part 1 sets out the framework for landowner collaboration and some principle aspects of area-based collaboration for joint development: The real estate development process is highly sequential and for this purpose we found it helpful to split between three major sequences: The first sequence is when the parties start to pursue the idea of (re)developing their land and consider whether they might joint forces and cooperation with neighbouring landowners. Often, this comes as a response to municipal visions for new use in the area. These visions are reflected in the masterplans and supported by feasibility studies and various types of area analyses. The second sequence starts then the landowner(s) has decided to develop and has established a dialogue between them and the municipality on what possibilities and conditions they should expect if they want to redevelop the area and ends when a legal binding zoning plan is adopted. The core of this sequence is to specify the development ide and agree on a legally binding detailed plan for the area. The third and the last phase comprises the actual construction and include activities related to building application, pre-sale, construction, completion and ending of the sales. The value of the land will increase considerably already in phase 1, although it is subject to great uncertainty. In sequence 2, an adopted detailed zoning plan is legally binding and thus removes a large part of the uncertainty and manifests the land value increase. If landowner's collaboration ends successfully in the sense having a joint detailed zoning plan adopted, the landowners will have their share of the value increase. The business model used for this is for the landowners to establish a corporate entity that act on behalf of all owners (including tenants with long contacts and lessees) and handle all building rights in the area/the quarter as one. Most of landowner cooperation dissolve when sequence 2 is completed: then the land with the new building rights are sold to a professional builder. Some landowner cooperations continue and commence the actual construction.

Part 2 provides a brief overview of definitions, procedures and features of the data material. The material consists of 8 existing landowner collaborations, all presented in the appendix. Methods use is extensive interviews and long-term participatory observations. The areas we analyse may be conversion of entire urban blocks or transformative densification of local centres.

Part 3 display details in how landowner collaboration is linked to the regulatory process. Some of the landowner cooperation is a direct response to the municipality's demand for joint planning.

However, most cooperations have come to function on purely voluntarily basis and rests on a shared understanding among all parties that it is better for each and one of them to cooperate than to (try to) develop alone. This shared understanding depends on mutual trust. One important aspect of landowners' cooperation is to build trust between the different actors.

The cooperation takes different forms: Some are purely co-operation agreements between neighbouring landowners. Others are binding agreements regulated by the Limited Liability Companies Act. In case of the latter, all actors transfer their development rights into this new entity.

Part 4 dig into details on the process of establishing landowner cooperation and in successful regulation. One lesson learned is that mutual trust is imperial for any cooperation to take place. Building trust is therefore task no. 1. A second lesson learned is that the corporate entities must be set up in ways that regulate the party's commitments and obligations including procedures for individual exits and takeovers by external companies.

Part 5 complete gives some recommendation for how to encourage landowner's cooperation in urban redevelopment: One of the purposes of the study is discuss whether Planning and Building Act facilitates landowner's cooperation adequately. In part 5 we point to some legislative changes that could make it easier to establish such collaborations and ensure that they lead to realization of the redevelopment scheme. The proposals comprise provisions on planning programs (§ 4-1) and details in the zoning plans (§ 11-8 and 9), specifications on development agreements (§17-3), provisions on expropriation (§ 16-2). The proposals also draw the attention to (§31-8) *improvement programs* and suggest exploring new use of this paragraph. In part 5, we also point out that the municipality plays an important role in facilitating landowner cooperation: to get the landowner collaboration started and to support the entire development process. We therefore call for new municipal practice and a more comprehensive understanding of the role of planning.

1 GRUNNEIERSAMARBEID FOR GJENNOMFØRING AV BYUTVIKLING

Grunneiersamarbeid – en hjelp til å få fortgang i fortetting og transformasjonsprosesser

For å nå FNs klimamål og klimaforliket som storting og regjering inngikk i 2008 (og videreførte i 2012), skal landet vokse på måter som bidrar til å redusere CO2 utslippene. I byvekstsammenheng betyr det å vokse ikke bare innenfor eksisterende tettstedsgrenser, men fortrinnsvis gjennom fortetting og høyere utnyttning på allerede bebygde arealer. Å få flere til å bo tettere er viktig for et godt kollektivtransport-tilbud og dermed for å redusere privatbilisme. Vekst gjennom fortetting har vært på den politiske agendaen i mer enn to tiår og er nedfelt i plandokumenter og strategier for byenes vekst, både i storbyene, omegnskommunene og mindre steder.

Å gjennomføre planer om fortetting og transformasjon viser seg å være en utfordrende oppgave for kommunene, spesielt dersom områdene som skal omdannes er eid av mange ulike grunneiere (Barlindhaug et al 2014, Nordahl 2018, Nordahl og Roald 2019). Det kan være fristende for kommunene å avvente at eier-konstellasjonen i området endrer seg og et større utbyggingsforetak kjøper opp en eller flere eiendommer i området og driver prosessen framover.

En alternativ strategi er at grunneierne i området selv etablerer et samarbeid med tanke på å komme i gang med en utbygging. Det er mange gode grunner til å forsøke å få eksisterende grunneiere til å samarbeide om utviklingen. For det første finns det ikke alltid en kapitalsterk oppkjøper. Både i mindre byer og i områder litt utenfor de mest attraktive stedene kan det være vanskelig å trekke til seg ekstern kapital og komme i gang med en utvikling. Dersom grunneierne i området har besluttet å samarbeide og formalisert dette gjennom en form for avtale, kan det i seg gjøre det lettere å få profesjonelle aktører inn i prosessen. For det andre vil grunneierne som velger å samarbeide om utvikling og formaliserer dette, kunne

bli med på verdistigningen, i alle fall et stykke på vei. En bi-effekt er at når flere aktører bringer arealer fram til utvikling gir det flere aktører på tilbudssiden. Dette er i prinsippet positivt for konkurransen på tilbudssiden i boligmarkedet. Den viktigste fordelen med å formalisere et samarbeid mellom de eksisterende grunneierne i området er imidlertid først og fremst at utviklingsområdet ses som ett selv om eierskapet er fragmentert.

Kvartalsomdanning og områdeutvikling handler ofte om å utvikle områder med nedslitt og utdatert bebyggelse. I slike områder vil den som utvikler sin eiendom *sist* trekke veksler på nybyggingen som andre gjør og oppgradering av naboeiendommene. Tilsvarende vil den som utvikler først måtte selge et nybygg i et område hvor naboområdene fortsatt er slitne, og hvor det vil være byggeaktivitet i flere år framover. Dette er i seg selv et insitament for å *ikke* være «førstemann ut». I et formalisert grunneiersamarbeid vil en kunne avklare hvor utbygging skal gjennomføres uavhengig av eiendomsgrenser og fordele verdiene uavhengig av hvem som starter og hvem som avslutter utbyggingen. Dersom grunneierne ser det som hensiktsmessig vil samarbeidet t.o.m. etablere grøntområder og fellestiltak før boligdelen bygges.

Det er flere eksempler på grunneiersamarbeid i norske kommuner, men kunnskapen om hva som starter en prosess som leder fram mot en forpliktende samarbeidsavtale mellom grunneiere om å utvikle sammen, eller etableringen av et fellesutviklingselskap, og hvilken rolle kommunen og plan- og bygningsloven spiller for etableringen av slike samarbeid, og er lite belyst. Hvert samarbeid vil være unikt både mht. hvilke utfordringer som skal løses og mht. konteksten det skjer innenfor. I rapporten vises ulike varianter av samarbeid. Alle eksemplene og diskusjonen i tilknytning til dem har som utgangspunkt at grunneiersamarbeidet er et ledd i å realisere en utvikling og en arealbruksendring som er ønsket fra kommunens side – dvs. som er nedfelt i vedtatte kommunale arealplaner. Rapporten viser til konkrete samarbeidsmodeller og diskuterer en rekke detaljer mht. initiativ, prosess, samarbeidsformer, hvordan eiendommene verdsettes og verdiøkning håndteres, samt hvordan aktørene velger å fordele rettigheter og plikter dem imellom. Samarbeidene som er studert har alle funnet sted innenfor dagens plan- og bygningslov. Oppdraget er todelt: vi skal både beskrive og analysere grunneiersamarbeid som skjer i dag og peke på sider ved lovgivningen som oppleves som problematiske for gode modeller og effektive prosesser. Rapporten peker også på juridiske aspekter ved modellene som er valgt, men går ikke inn på detaljer på dette. Grunneiersamarbeid reiser mange spørsmål og denne rapporten er et første start og et innspill i et større arbeid med å se på lovens egnethet for å håndtere kraftig fortetting gjennom områdeutvikling og kvartalsomdanning

Eiendommenes verdi nå og i framtiden

En viktig underliggende beveggrunn for grunneiersamarbeid er å finne i verdiene som følger av ny arealbruk. Allerede når kommunen peker ut et område til fornyelse og omdanning i kommuneplanens arealdel, varsles grunneierne om at det vil bli gitt rom for høyere utnyttning av eiendommen deres. Hvis markedsutsiktene til den nye arealbruken er gode, vil arealprisen stige alene ut fra dette *potensialet*. De påfølgende planene detaljerer og konkretiserer potensialet. Jo mer konkretisering, jo mindre er usikkerheten om hva som blir de juridiske rammene for eiendommen, både mht. tillatt ny utnyttning og vilkårene som stilles. Jo mer usikkerhet som er eliminert, jo høyere verdiøkning.

En forenklet tidslinje for utviklingsprosessen kan deles inn i tre faser. Første fase er når interessen for utvikling tar form. Ofte er dette initiert og inspirert av kommunens visjoner for området slik dette er gjengitt i overordnede arealplaner, og slik det er konkretisert i mulighetsstudier og ulike typer analyser av området og omgivelsene rundt. Andre fase er utviklingsfasen: da har grunneier besluttet å utvikle og går i dialog med kommunen om rammer og betingelser med tanke på å lage en reguleringsplan for området. Fasen avsluttes med vedtatt juridisk bindende regulering for området. Konkretiseringen fram mot regulering kan ta form av områderegulering eller planprogram med VPOR. Tredje fase og siste fase er selve byggefasen med rammesøknad, forhåndssalg, prosjektering, bygging, ferdigstilling og slutføring av salgene. Det skjer en betydelig verdiøkning i arealene allerede i fase 1, selv om den er latent og beheftet med stor usikkerhet. I denne fasen er eneste «investering» å synliggjøre muligheter. Konkret handler disse investeringene om å bekoste mulighetsstudier og andre mer eller mindre nødvendige informasjonen om området. I fase 2 konkretiseres mulighetene i området og en reduserer usikkerheten om utnyttelse og betingelser avklares. Denne fasen krever noe mer investering i planarbeid og ytterligere former for informasjonsinnhenting og dokumentasjon, samt gebyrer. I fase 2 skyter verdiøkningen fart fordi

rammene for utvikling klargjøres både mht. utnyttelsesgrad og betingelser vedrørende utbyggers bidrag til infrastruktur og fellestiltak i forbindelse med utbyggingen. Også i denne fasen er kostnadene relativt små, sammenliknet med fase 3, men de kan like fullt være en belastning for mindre grunneiere. Tredje fase er produksjons- og innhøstingsfasen og dermed den kapitalintensive fasen med prosjektering, forhåndssalg, bygging, slutføring av salgene og formell ferdigstilling. Grunneiersamarbeid er en mulighet for grunneier til å ta del i verdistigningen i alle tre fasene. Men som rapporten viser kan grunneiersamarbeid organiseres slik at den enkelte grunneier kan «hoppe av» etter utviklingsfasen, eller etter planfasen, eller velge å følge med videre inn i utbyggingsfasen.

Både i områdeutvikling og kvartalsomdanning kommer det krav om fellestiltak og infrastruktur. Parker, lekeplasser, gangvei og eventuelt større infrastruktur-tiltak skal også finne sin plass innenfor området. En økonomisk rasjonell grunneier vil prinsipielt forsøke å få de tiltakene som ikke gir avkastning lokalisert på andre eiendommer enn sin egen, og samtidig prøve å få høyest mulig utnyttelsesgrad på egen grunn. Når alle grunneierne ligger innenfor et utviklingsområde, eller innenfor ett og samme kvartal, er det grunnlag for betydelige konflikter mellom grunneierne hvis en ikke finner måter å fordele dette på. En av årsakene til at Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) oppfordrer til grunneiersamarbeid – eksempelvis gjennom bestemmelsen om hensynssoner og krav om felles regulering – er nettopp at grunneierne selv skal finne løsninger, som både gir en helhetlig utvikling og som ses som rettfærdige for alle grunneierne innenfor planområdet.

Rapporten beskriver ulike former for grunneiersamarbeid og hvordan samarbeidene endrer karakter etter hvilke fase de er i. Grunneiersamarbeid har vokst fram de senere årene som respons på fokuset på en mer kompakt byutvikling hvor «gamle» arealer tas i bruk på nye måter. De klare anbefalingene er å etablere samarbeidet så tidlig i prosessen som mulig, og før den formelle planprosessen starter, og ta høyde for at det alltid vil være en eller flere grunneiere som vil ut av samarbeidet i en av fasene.

Framgangsmåte og rapportens oppbygging

Rapportens empiriske fundament er observasjon og erfaring fra studier av transformasjon i Oslo og mindre byer og stasjonsbyer der grunneiere har samarbeidet. Det finnes ingen oversikt over omfang av grunneiersamarbeid i Norge, og vi kan ikke si om de grunneiersamarbeidene som vi har gått gjennom er representative. De vi har valgt å presentere fordeler seg på ulike typer utviklingsområder og ulike typer problematikker. Samarbeidene har hatt ulik grad av forpliktelse og ulik varighet. Noen av samarbeidene må betegnes som svært vellykkede, men enkelte andre har stoppet opp. Rapporten bygger også på teamets samlede erfaringer fra tematikken over år og informasjon med representanter fra etat for eiendom og byutvikling i Oslo kommune – en kommune som har bred erfaring med transformasjon og ulike typer samarbeid med grunneierne i områdene.

Rapporten har 5 deler og et vedlegg: denne første delen trekker opp rammene for grunneiersamarbeid og prinsipielle aspekter ved samarbeidene som er studert. Del 2 gir en kort gjennomgang av definisjoner, framgangsmåte og trekk ved datamaterialet. Del 3 viser hvordan grunneiersamarbeid er knyttet til reguleringsprosessen og betydningen av hvordan kommunen bruker reguleringsautoriteten for utviklingen i prosessen. Del 4 viser trekk ved de privatrettslige

forholdene som grunneiersamarbeider må forholde seg til. Del 5 gir først en kort oppsummering og deretter en diskusjon om endringer i loven som vil kunne gjøre prosessene knyttet til utviklingsfasen enklere for grunneierne. Forslagene berører bestemmelser om planprogram (§ 4 -1) og bestemmelser om reguleringsplan (§ 11-8 og 9), bestemmelser om utbyggingsavtaler (§17-3), bestemmelser om ekspropriasjon (§ 16 -2) samt bestemmelser om program for utbedring og oppkjøp §31-8). Ambisjonen er å peke på *type endringer som kan være aktuelle*, som innspill til eventuelle alternative bestemmelser.

I vedlegget har vi samlet beskrivelser av ulike grunneiersamarbeid. Her vises konkrete grunneiersamarbeid fra ulike norske kommuner. Alle case er prosesser som skjer/har skjedd i sentrale deler av kommunen, enten i form av kvartaler som omdannes eller storskala knutepunktsfortetting. Casene er ganske forskjellige, men er forsøksvis presentert etter samme mal. Foruten å beskrive den valgte modellen for grunneiersamarbeid beskrives også hvilke typer fysiske sammenhenger og avhengigheter som preget området og resultatet som er oppnådd. I tillegg presenteres – så langt det har latt seg gjøre å få dette dokumentert – kommunens rolle i etablering og oppfølging av samarbeidet. Grunneiersamarbeidene går over mange år og det er ingen rapportering eller arkivering av prosessen eller av hvorvidt de oppnådde resultatene er en frukt av et grunneiersamarbeid eller andre, mer tradisjonelle former for utbygging.

2 DEFINISJONER, FRAMGANGSMÅTE OG TREKK VED DATAMATERIALET

Definisjoner

I rapporten skilles det mellom ulike typer utviklingsområder fordi disse gir ulike forutsetninger for grunneiersamarbeid. Alle samarbeidene tar utgangspunkt i at kommunen ønsker å se en utvikling i området, dermed er alle samarbeidene koblet opp mot en vedtatt kommunal arealplan. Det er imidlertid betydelige forskjeller i hvorvidt området som ønskes omdannet er ett kvartal eller et større område. Rapporten bruker følgende definisjoner:

Kvartalsomdanning defineres som omdanning av et eksisterende kvartal innenfor en eksisterende bystruktur.

I kvartalsomdanning er det alltid stor grad av avhengighet mellom eiendommene og det er ofte er byggeteknisk vanskelig å utvikle enkelteierdommer uten at naboeiendommer berøres. Eksempler på dette er etableringen av nye oppvarmingskilder, nye systemer for avfallshåndtering, oppgradering av el-nett, eller det å legge til rette for parkering og varelevering. Dette kan vanskelig gjøres for én grunneier alene. Arbeidene vil gripe inn i de andres eiendommer. Dermed er grunneierne nødt til å samarbeide hvis de skal få til omdanning. Kvartalsomdanning er utfordrede på flere måter, blant annet i fordeling av bidrag til kvartalsinterne fellestiltak og tiltak utenfor kvartalet. Kvartalsomdanning reiser også flere problemstillinger knyttet *plassering* av kvartalsinterne fellestiltak (som parkering og ut/innkjøring). Sist, men ikke minst kan det være planfaglig riktig å variere utnyttingsgrad innenfor kvartalet slik at enkelteierdommer får ulik TU. Ved kvartalsomdanning er grunneiersamarbeid nærmest en forutsetning for å få til en god plan som også oppleves som rettferdig for grunneierne.

Områdeutvikling defineres som omdanning av et større sammenhengende område, ofte lokalisert i eller svært nær til senteret i kommunen.

Områdeutvikling er sentralt beliggende områder som gjerne har en sentrumsfunksjon og ofte ligger nær et kollektivknutepunkt. Omdanningen kan ha karakter av å være fullstendig omdanning der tilnærmet all bygningsmasse endres og gatestruktur mm legges om, eller ha preg av å være kraftig fortetting der hovedstrukturen ikke endres vesentlig, men hvor fortettingen er så kraftig at den må betegnes som transformativ. I motsetning til kvartalsomdanning vil en i områdeutvikling kunne dele opp området i mindre del-områder og det vil som oftest være mulig å utvikle delområdene tidsmessig uavhengig av hverandre. Uansett vil en områdeomdanning kreve at noe areal går til fellesområder, infrastruktur vil krysse eiendommer, og TU vil variere innenfor området. Også områdeutvikling aktualiserer derfor samarbeid om infrastruktur og fellestiltak og problemstillinger knyttet til forholdet mellom fellestiltak innenfor den enkelte eiendom/det enkelte byggeprosjekt versus tiltak som omfatter hele området. Casene viser at problemstillinger i områdeutvikling aktualiserer felles infrastruktur utenfor eller i randsonen av områdene, i tillegg til krav om prosjektinterne fellestiltak.

Uansett om omdanningen har karakter av å være områdeutvikling eller kvartalsomdanning, handler samarbeidet om å få til en koordinert utvikling. Koordinert utvikling bidrar til å optimalisere helheten i et området og det øker sjansen for at utvikling kommer i gang. Som nevnt er grunneiersamarbeid, i prinsippet, et positivt bidrag til konkurransen innenfor tilbudsdelen av boligmarkedet.

Casene omfatter ulike former for grunneiersamarbeid: Noen er enkle samarbeidsavtaler hvor det viktigste formål har vært å formalisere hvordan arealverdier og kostnader skal fordeles mellom grunneiere innenfor ett og samme område. Andre omfatter samarbeid om selve utviklingsprosessen, hvor grunneierne etablerer et felles utviklingsselskap. Selskapet har da som oppgave å utforme en reguleringsplan på tvers av alle grunneiernes eiendommer, og hvor alle grunneierne forplikter seg til å legge til rette for at planen kan realiseres. Dette, å *legge til rette for at planen kan realiseres*, handler blant annet om å «binde» hverandre til å gjennomføre planarbeidet, for på den måten å forhindre at enkelt-eiere hopper av og nekter å være med på utvikling. Dette kan stoppe utviklingsprosessen, og en avtale om samarbeid vil nettopp å forhindre dette.

Grunneierne kan velge å følge prosessen videre etter vedtatt regulering og ta del i selve utbyggingen. To av de studerte casene omhandler grunneiersamarbeid som går over i rollen som utbyggingsselskap. Der har grunneierne etablert et selskap som først laget reguleringsplanen for området og deretter bygget ut infrastruktur. Utbyggingsselskap kan utformes på ulike måter. En «myk» variant er der selskapet lager plan og infrastruktur, og hvor bidrag til infrastruktur forfaller når infrastrukturen passerer den enkeltes grunn. I en slik modell kan eier utvikle egen grunn etter egen tidshorisont. En mer krevende variant er det der Utbyggingsselskapet får status som *eier av all grunn* og bygger både infrastruktur og øvrig bygging. I en slik variant er den enkeltes eiendom omdannet til aksjer i selskapet. I begge variantene må finne mekanismer som sikrer at den enkelte eier/medeier kan trekke seg ut av samarbeidet når som helst i prosessen, uten at samarbeidet velter og prosessen stopper. Detaljene om hvordan samarbeidsavtaler, samarbeid om utviklingsselskap og samarbeid om utbyggingsselskap kan innrettes er beskrevet i kapittel 4.

Datamaterialet

Rapporten bygger på inngående kjennskap til konkrete grunneiersamarbeider innenfor områdeutvikling og kvartaler som står i (eller overfor) omdanningsprosesser. Vi har valgt ut 8 case for nærmere beskrivelser (se del 6). Alle casene er basert på deltakende observasjon hvor ett medlem av teamet har deltatt i utviklingsprosessene enten på oppdrag fra kommunen eller på oppdrag fra grunneierne. Alle grunneiersamarbeid i studien har hatt som hensikt å gjennomføre en transformasjon av ett konkret område, initiert av kommunen gjennom (overordnet) arealplanlegging. Casene er prosesser som har løpt over flere år. Tabell 1 nedenfor gir en oversikt over områdene som er gjennomgått. Detaljer fra hvert case finnes i rapportens del 2. En kort oppsummering av casene viser de viktigste funnene:

- Bare et fåtall av områdene har avhengigheter mellom eiendommene i området som må løses forut for en utvikling kan finne sted. Samarbeidene er derfor i mindre grad kommet i stand som respons på en form for tvang, og i større grad en respons på et ønske fra grunneiernes side om å få til en koordinert utvikling.
- De fleste grunneiersamarbeidene kommer i stand for å øke eiendommenes attraktivitet for profesjonelle utbyggere. Samarbeid om koordinert utvikling er med andre ord et virkemiddel for å sikre en profesjonell oppkjøper tilstrekkelige utbyggingsrettigheter for effektiv bygging, og hvor risiko er redusert som følge av utviklingsarbeidet som grunneiersamarbeidet har gjennomført.

- Grunneiersamarbeidet varierer fra en felles utbyggingsavtale mellom alle grunneierne i et område og kommunen, og en gjensidig forpliktelse for den enkelte grunneier til å utvikle eiendommen, til etableringen av et felles aksjeselskap. Det er med andre stort spenn i ambisjon, rolle og forpliktelse.
- Planmyndighetenes rolle varierer fra kun å stille krav om felles planlegging til å delta aktivt med kalkyler og kostnadsvurderinger. Kommunen er sjelden grunneier av betydning.
- Felles for alle er at samarbeidsprosessen trues av to forhold: at grunneiere faller fra tidlig i prosessen, før en har en avtale på plass, og at kostnadene ved utvikling blir for høy til å sikre grunneierne tilstrekkelig gevinst.

Tabell 2.1: Oversikt over studieområder

Tema/ Sted	Type område	Grunneier- struktur	Type samarbeid	Type avhengighet	Kommunens rolle	Viktige erfaringer
Kvartal 1 Kristiansand	Kvartals- utvikling	14 eiendommer, 5 grunneiere	Samarbeids- avtale inngått før oppstart av planarbeid	Høyder Parkering Felles utear. Transformator	Planmyndighet - Krav om felles regulerings- plan	Aksept av gratispassasjer Felles ledelse Felles rekkefølge-krav
Sande sentrum	Område- utvikling	Mange lokale eiere	Felles utbyggings-avtale	Øke markeds- potensialet gjennom koordinert utvikling	Planmyndighet og byggherre for infrastruktur. Kalkulerte kostnader og forhandlet fordeling av bidrag	Kommunens risiko villighet (etablere all infrastruktur) og hente bidrag etter nødvendighets- prinsippet.
Kvartal 2 Kristiansand	Kvartals- utvikling	24 eiendommer, flere seksjonert. 12 med utviklings- potensial, eid av 5 utviklere	Utviklings- selskap (AS): Eiere forplikter seg til salg etter regulering, fordeling av verdiøkning etter takst på eiendom	Planen som ble laget forutsetter et kostbart 1. byggetrinn = utfordringer for prosjektets cash-flow.	Planmyndighet	Verdiøkning (potensial minus bygge-kostnad) er for lav til å gi eier gevinst.
Bingeplass, Kongsberg	Område- utvikling- bolig og næring	4 grunneiere der 3 er AS og ett er statsselskap.	Samarbeids- avtale mellom grunneiere: fordeler kostnader og eierskap til infrastruktur og fellestiltak, samt eventuelt overdragelse av utbyggings- rettigheter mellom partene.	Felles infrastruktur og fellestiltak for bruk av framtidige beboere (og nærings- aktører) fra de ulike del- feltene.	Planmyndighet	Nivå på bidrag til infrastruktur ble vel høyt og lønnsomhet i utvikling ble en risikofaktor. Oppfølging av rekkefølge ved byggesaks- behandling
Skolegata, Kongsberg	Kvartals- utvikling	16 grunneiere, store og små, med ulik grad av eiendoms- faglig profesjonal- itet. 7 danner inngår samarbeids- avtale	Samarbeid som er endret over tid. Formalisert samarbeid med noen grunneiere om felles plan.	Avgi grunn til felles infrastruktur – Aktører med ulike tyngde og kompetanse, og uenighet om oppmåling og en aktør trakk seg.	Planmyndig- het og pådriver, etter hvert deleier.	Felles plan falt sammen som følge av at enkelte grunneiere ikke deltok. Manglende mekanismer for å håndtere uenighet. Ekspropriasjon kunne løst noe.

Spydeberg	Myra Tebo, område-utvikling	26 grunneiere	Utviklingsselskap inngått for å utvikle områderegulering for et større område en de eier.	Mange festere, som skulle inviteres inn i utviklingsarbeidet.	Aktiv i innledende fase. Mer passiv i påfølgende faser. Eier av 40 % av arealet	Kommunen hadde vanskeligheter med å utøve en aktiv eierstrategi. Festere må inkluderes på lik linje som grunneiere.
Torskeholmen Grimstad	Område sentralt i havnebasseng	Kommunen er grunneier av hele området, men har festet bort to av eiendomsrettene i området	Utviklingsselskap	Kommunens ulike roller: kommunen som planmyndighet versus kommunen som grunneier	Eier, står bak reguleringsplan for området. Kommunen ved styret for det kommunale utviklingsselskapet tok initiativ til samarbeid med festere.	Nødvendigheten av å ta med festere for at samarbeid skal kunne realiseres
Tangen Kristiansand	Område mellom Kvadraturen og sjøfronten	Kommunen var eier av noen arealer, fleste bortfestet. En rekke andre private og offentlige eiere	Utviklingsselskap	Infrastruktur på tvers av eiendoms-grensene. Felles omdømmeløft	Kommunen solgte eiendommene til festerne, støttet i prosessen underveis.	Nødvendighet av tillitsbygging mellom aktørene, festere må inkluderes, sterke avtaler mellom partene og en kommune som støtter gjennom prosessen

3 PLANLEGGING SOM VISJONSBYGGING OG PLANLEGGING SOM FORDELING AV PLIKTER OG RETTIGHETER

Visjoner og mulighetsrom versus rettigheter

Grunneiersamarbeid kommer som oftest i stand som en respons på at kommunen i overordnede planer har varslet at det aktuelle området bør omdannes. Kommunen kan ta i bruk flere verktøy for å avklare rammene visjonene for en omdanning og hvilke rammer omdanningen skal skje innenfor. Kommunen kan bruke kommune- eller kommunedelplan til dette, de kan konkretisere det i et planprogram, eller i en områderegulering, og i prinsipp-plan for offentlige rom i området (VPOR – veiledende plan for offentlige rom). Visjonen setter rammene for omdanningen: hva slags rolle området skal ha, hva slags bygningsmiljø som forventes, hvilke offentlige rom som skal inngå etc. Den vanlige planprosessen er at overordnede føringer følges opp med detaljerte planer som angir arealbruk i ulike deler av områder, fordeling av TU i de ulike delene, bestemmelser om høyder, byggegrenser, parkering og bestemmelser knyttet til fellestiltak og infrastruktur, samt rekkefølgebestemmelser knyttet til de ulike tiltakene.

For områder med mange grunneiere og et grunneiersamarbeid er ønskelig, er det vesentlig at det formelle planarbeidet *ikke igangsettes før grunneiersamarbeidet er formelt etablert*. Planene bør derfor holdes på et visjons- og intensjonsnivå fram til grunneiersamarbeid er avklart. Dette for å unngå posisjonering og suboptimalisering. En visjons' hensikt er å begeistre og samle alle berørte om et felles mål og en felles forståelse av mulighetene, og skal en få grunneiere til å samles om å utvikle området, er denne delen av planprosessen viktig. Planen må tydeliggjøre mulighetsrommet for området som helhet og vise løsninger ved en samlet og koordinert utbygging. En mulighetsstudie er et eksempel på denne type plandokumenter, parallelloppdrag er eksempler på virkemiddel som kan brukes til samme formål. Et planprogram, som er en formell plan etter plan- og bygningsloven, er eksempel på plantype som binder hovedlinjene, men uten at en setter konkrete bestemmelser for enkelt- eiendommer.

Når visjonene formaliseres og festes til et kart, og får et vedtak fra kommunestyret, er dette juridisk bindende. Da har det verdipotensialet som lå i visjoner og rammer blitt nyansert og knyttet til delområder og i praksis til enkelt-tomter. Et konkret areals potensielle nye verdi er avhengig av hva som vil bli tillat bygget på arealet og en juridisk bindende plan fester altså ulike potensielle verdier til ulike delområder. Områder som har høy ny TU vil prinsipielt ha fått høyere verdi-potensiale enn områder med lav ny TU. Områder avsatt til formål som ikke gir inntekt overhodet, som park eller gangvei, vil ikke ha noen verdi som utbyggingsområde. I områdeutvikling og kvartalsomdanning er imidlertid avhengigheten mellom enkelt-tomter stor, slik at den enes høye potensielle verdi er ikke fullt ut realiserbart uten at også arealet med lav (eller ingen) potensiell verdi utvikles. Det er for å få en forståelse for helheten i området at det er så viktig at grunneiersamarbeidet utvikles før den juridisk bindende arealplanlegging startes.

Skillet mellom de overordnede prinsippene, med grove rammer for områdets funksjon og utforming og en detaljert plan som setter prinsippene ned på et juridisk bindende kart er svært viktig i forbindelse med grunneier-samarbeid.

Rekkefølgebestemmelser – plikter som følger rettigheter

Gjennomføring av planer må forstås langs to dimensjoner: det handler på den ene siden om å oppfylle de betingelsene som stilles i planen om etablering av ny infrastruktur og felles anlegg innenfor og til dels utenfor området. På den andre siden handler det om kunne utnytte de utbyggingsrettighetene som planen gir. For en utbygger handler planavklaring derfor om å løse kravene om infrastruktur som ligger i planen slik at eiendommen kan utnyttes i henhold til nye rammer. De to aspektene henger uløselig sammen og begge aspektene blir betydelig mer komplisert når planen omfatter mange ulike grunneieres eiendommer.

Reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser henger nøye sammen med bestemmelser i lovens tredje del, gjennomføringsdelen, og da først og fremst § 18-1-2 og § 19. Disse paragrafene gir kommunen rett (og plikt) til å stille krav om at infrastruktur skal være på plass som del av utbyggingen, jfr. grunneiers opparbeidingsplikt. §17, også i del 3 i loven, gir det formelle grunnlaget for å avtale detaljene i hvordan dette skal gjøres. Et moment her er at det er frivillig for utbygger å inngå utbyggingsavtaler, i den forstand at kommunen ikke kan gi avslag på søknad om byggetillatelse på grunn av manglende utbyggingsavtale. Kommunen kan imidlertid gi avslag for manglende oppfyllelse av rekkefølgetiltak. Videre kan utbyggingsavtaler ikke påklages, jf pbl § 17-5. Den juridiske rammen rundt prosessen er at reguleringsplanen (enten en velger områderegulering eller detaljregulering) sier at et utbyggingstiltak ikke kan tillates før kommunen har sikkerhet for at infrastrukturtiltak og andre fellestiltak er gjennomført. Kommunen kan stille krav om at grunneierne både skal finne en løsning for hvordan infrastrukturen skal kunne la seg realisere og kommunen kan (indirekte) stille krav som gjør at grunneier må bidra til å finansiere infrastruktur og andre fellestiltak i området. Utgangspunktet her er pbl § 17-3, 3. ledd som har følgende ordlyd;

«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».

Infrastrukturtiltakene deles gjerne opp i tiltak som er interne, dvs. som knyttes til opparbeidelse av vann og avløp til byggene, innkjørsel, beplantning etc. og til tiltak som er felles for flere. En barnehage, søppelterminal, en park og gangvei kan stå som eksempel på tiltak som ikke er interne. De interne tiltakene bygges som en del av tiltaket og det er vanligvis ikke spørsmål om disse skal bekostes av *andre* enn utbyggeren. Det er fellestiltak langsmed og utenfor det enkelte byggeprosjektet som byr på flereutfordringer. Første utfordring ligger i en vurdering av om tiltaket er nødvendig, dvs. om det er riktig at kommunen kan stille som betingelse at tiltaket er oppført, eller sikret oppført, før byggetillatelse innvilges. Vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendig, eller relevant, er vanskelig når det bygges i etablerte strøk fordi plangrensen i mindre grad reflekteres i det fysiske landskapet i slike områder, sammenliknet med bygging på et jorde eller en åskam

Det kan også være uenighet om fellestiltak innenfor transformasjonsområdet er like relevant for alle: nærhet og avstand gjør at noen eiendommer naturlig vil benytte en park eller en plass mer enn andre eiendommer. Kanskje kan en hevde at de eiendommene som ligger nærmest et attraktivt grøntområde vil ha mest glede av det. Eierne av disse områdene kan dermed kapitalisere mer på at dette anlegget enn eiendommer som ligger lenger unna - for eksempel ved at prisene der kan

settes noe høyere enn resten av eiendommene. Dermed kan det også forventes at grunneierne nærmest et (attraktivt) fellesanlegg bidrar mer til å bekoste etableringen av dette enn eiendommene som ligger noe lenger unna. (I eksempelet for Sande ble dette tatt på alvor ved at en graderte bidragene til opparbeiding av ulike fellestiltak etter nærhet/grad av berørthet, se del 6). Andre utfordring knytter seg til når fellestiltakene kommer. I utbyggingsavtalene avtales det vanligvis at utbyggers økonomiske bidrag forfaller ved søknad om igangsettingstillatelse (IG). Dette innebærer at innbetalingene vil komme over tid etter hvert som planområdet bygges ut, gjerne over en periode på 10-20 år. Kommunen vet sjelden når utbyggingen vil komme, selv ikke der grunneierne har besluttet å samarbeide. Det er derfor vanskelig å planlegge hvilke rekkefølgekrav som slår inn når, og selv når det er inngått avtaler som gjør at tiltakene er finansiert. For utbygger kan dette oppleves som vanskelig: de betaler inn sin andel, men får ikke høstet av de positive tiltakene fordi andre utbyggere har en annen tidshorisont for når de vil utvikle sin eiendom. En kan tenke seg at kommunen kunne forskuttere tiltaket, spesielt dersom det er av stor betydning for kvaliteten i området. Med dagens regler kan det imidlertid være vanskelig: når et tiltak er opparbeidet er rekkefølgekravet oppfylt og utbyggeren med langt tidsperspektiv på sin utbygging vil da kunne ha krav på å få innvilget søknad om byggetillatelse selv uten å bidra. Loven gir med andre ord ikke grunnlag for å forhandle om utbyggingsavtaler for rekkefølgekrav som er oppfylt og da er det en fare for at utbyggere som kommer etter blir «gratispassasjerer». Dette er naturligvis ikke ønskelig og kommunen går dermed langt i å finregne på hvilke infrastruktur-tiltak som de ulike delområdene, og dermed de ulike grunneierne skal bidra med. Kommunen kan et stykke på vei utforme rekkefølgekrav slik at de er tilpasset karakteren på tiltakene og grunneierstrukturen. De kan legge kravene i en felles områderegeringsplan som omfatter alle delområde. Dette sikrer at alle delområdene bidrar, men det krever nøye oppfølging av kommunen slik at det legges igjen tiltak til dem som kommer etter - nettopp for å unngå gratispassasjerer. Disse forpliktelsene bør tinglyses for å gi tilstrekkelig sikkerhet siden en slik utvikling kan gå over svært lang tid, hvor det må påregnes eierskifte og viktig personutskifting før all utbygging er gjennomført.

Alternativt kan kommunen legge alle bestemmelser om infrastruktur og fellestiltak til detaljreguleringer, og fremforhandle utbyggingsavtale for enkelteierdommer innenfor området når det er klart for utbygging. Ulempen med dette er at tiltakene kommer litt tilfeldig både i tid og «i geografi». En del kommune forhandler fram felles utbyggingsavtale for hoved- og fellesanlegg som gjelder for alle delområder og enkelteierdommer, som følger opp rekkefølgekrav i områderegeringsplanen. Da kan internanlegg for det enkelte området legges i detaljreguleringene for disse. Ved en slik framgangsmåte blir felles infrastruktur løftet frem, men så lenge kommunen ikke kan pålegge utbygging, må kommunen forskuttere kostnadene. Sande-samarbeidet benyttet denne varianten.

Uansett er bestemmelsene om infrastruktur innenfor og utenfor enkelt-tomtene en utfordring når utbygger utvikler i henhold til egen tidshorisont. Det åpner for muligheten til å være gratispassasjer, det gjør at en utbygger betaler inn men uten å kunne høste fra innskuddet og det åpner for at brukene av det nye området må vente i årevis på å få de kvalitetene i området som de ønsker (jfr. «Parkopprøret» i Oslo). I tillegg reiser «Tullinløkka-dommen» (TOSLO-2018-132587) og liknende problematikk i Sandnes spørsmål om gyldigheten til kommunenes rekkefølgekrav. Når rekkefølgebestemmelsene i planen oppheves av domstolene, bidrar dette verken til forutsigbarhet eller tillit mellom partene.

At det også er ytterst uklart også for rettssystemet hvordan en skal forstå verdien av arealer avsatt til fellesområder og infrastruktur ikke gir avkastning *i seg selv* som muliggjør utvikling på omkringliggende eiendommer vises i «Kilen-dommen». Her ble Jordskifterettens vurderinger anket til Lagmansrettet og videre til Høyesterett (HR-2019-1152-A), som opphevdte Lagmannsrettens dom.

Visjon med økonomisk realisme

I Norge utformes arealplaner ut fra hva som er planfaglig optimalt og en ser i prinsippet både bort fra privatrettslige og økonomiske forhold. Planfaglige hensyn skal styre arealbruk, ikke eiendomsgrenser, eierskap og avkastning. Planautoriteten skal være ubundet. Sett fra grunneiers side handler imidlertid planlegging om den enkeltes private økonomi. Eiendommen er deres verdipapir, det er den de har lånt på, den de henter inntekt fra.

Plan- og bygningsloven er lagt opp slik at planen legges før gjennomføring - planen kommer først, gjennomføring etter vedtatt plan. Juridiske bindende planer gir rettigheter og forpliktelser i forhold til kostnader og for å få dette til må kostnadene veies opp mot inntekspotensialet. En utbygger kan ikke forplikte seg, i betydning av å akseptere en plan som medfører betydelige kostnader å realisere, før det er noenlunde klart hva som er inntektsgrunnlaget. Inntektsgrunnlaget fastlegges gjennom utnyttingsgrad, og når visjonene tegnes må en også regne på forholdet mellom inntektsmuligheter og kostnadsnivå på fellestiltakene. Kommunene har erfaringstall på begge deler: ulike typer utbygginger har ulik TU slik at potensialet i form av kvadratmeter og fordeling mellom ulike formål kan skisseres relativt raskt. Kommunen har også tilsvarende tall for kostnadssiden. Når meter vei og kvalitet kan anslås, kan kostandene anslås. Skal grunneiere enes om en felles visjon for området der deres eiendom ligger, må planen koble visjonen mot kostnader. Ved planlegging for områdeutvikling og kvartalsomdanning må tegning følges ad med regning. Når det tegnes og regnes blir det også konsekvensen av gratispassasjerer tydeligere og en kan modnes på hvilken tilnærming som er best egnet for å hindre at enkelteiere stopper en utvikling.

Prosessen – kommunens rolle

Grunneiersamarbeid kommer ofte i gang etter initiativ fra kommunen, enten ved at kommunen har merket av området for omdanning i kommuneplanen eller ved at kommunen rett og slett ser at omdanning ikke skjer av seg selv og derfor inviterer grunneierne inn i en dialog. Kommunen må imidlertid følge prosessen tett helt fram til byggingen er avsluttet, for at den skal ha de beste forutsetninger for å lykkes.

Kommunen kan tilrettelegge for prosessen gjennom smidig saksbehandling og ved å stille opp for grunneierne i kritiske faser. Kommunen har også en rolle i det å skape tillit mellom kommunen som reguleringsautoritet og grunneierne: det å være tydelig, konsistent og smidig er viktig i så henseende. Prosessene er kapasitetskrevene og kommunen må vurdere hvor mange slike prosesser de kan støtte opp om samtidig. I små kommuner vil det ikke være mange parallelle løp, men i de større byene kan det være nødvendig å prioritere innsatsen. Neste del viser detaljer i hvordan kommunen kan bistå grunneiersamarbeidet gjennom hele prosessen.

4 GRUNNEIERSAMARBEDETS RETTSLIGE RAMMER - PROFESJONALITET OG TILLIT

Grunneiersamarbeid om områdeutvikling og kvartalsomdanning spenner fra enkle samarbeidsavtaler til utviklingsselskap med sterk grad av juridisk binding og felles utbyggingsselskap som også forestår selve byggingen.

Den løseste formen for grunneiersamarbeider er nettopp der grunneierne inngår en samarbeidsavtale om fordelingen av oppgaver knyttet til felles planlegging, utbygging av infrastruktur og fellestiltak og rekkefølgen for når fellestiltak og infrastruktur skal bygges. En betydelig mer forpliktende form for samarbeid er samarbeid om å etablere et utviklingsselskap. Da er det selskapet som organiserer utvikling av området (reguleringsplan, forhandle utbyggingsavtale mv.) på vegne av grunneierne. I et utviklingsselskap er det selskapet og ikke den individuelle grunneieren som lager detaljplanen uavhengig av eiendomsgrenser. Utviklingsselskapet er også avtalepartner med kommunen, ikke de enkelte grunneierne. I en slik modell bruker grunneierne aksjonæravtaler for å etablere spilleregler for hvordan den enkeltes rettigheter og forpliktelser skal håndteres. Samarbeidet er altså forpliktende, organisert som AS, men uten at eiendommene overføres til selskapet. Modellen er særlig aktuell der en komplisert eiendomsstruktur gjør det er nødvendig å utvikle området på tvers av eiendomsgrensene for å få en optimal utnyttelse. I forhold til verdistigningen på eiendommene vil et ferdig regulert område med inngåtte utbyggingsavtaler gi en forutsigbarhet for utviklingen av området. Dette reduserer usikkerheten for den/de som skal bygge ut området og er således med på å øke salgsværdien på arealene. Aksjonæravtalen bør da også avtale hvordan en skal gå ved salg. Siden det reguleres (og inngås avtaler) uavhengig av eiendomsgrenser, vil det normalt være nødvendig at *området selges samlet*. Utviklingsselskapet må minst avklare følgende tre forhold:

1. Det må avtales at grunneierne er forpliktelse til å selge eiendommen når det aktuelle utbyggingsprosjektet/kjøper har behov for eiendommen, eller utvikle eiendommen selv. Uten en slik avtale kan en enkelt grunneier blokkere videre utvikling.
2. Regler for beslutning ved salg (når kan en tidligst selge, skal alle måtte være enige, skal det være en minimumspris for salg osv.)
3. Hvordan merverdien skal fordeles ved salg. Det anbefales at det legges til grunn en takst som reflekterer dagens verdi på eiendommene (dvs. inngangsværdien) og at merverdien fordeles etter en på forhånd avtalt nøkkel, for eksempel tomtestørrelse, inngangsværdi på eiendommen eller en relativ fordeling mellom disse. Mange fordelingsnøkler kan være aktuelle, det viktigste er at dette blir avklart før en starter planprosessen.

Den mest forpliktende formen for samarbeid er etableringen av et utbyggingsselskap. Også her brukes aksjeloven når selskapet etableres. I motsetning til et utviklingsselskap, vil eiendommene da *bli lagt inn* i selskapet, og den enkelte grunneier får aksjeandel tilsvarende eiendommens andel, satt på grunnlag av tomtareal eller andre parametere. Utbyggingsselskapet er ofte ansvarlig for å gjennomføre selve utbyggingen. Selve byggeprosessen krever betydelig mer kapital og er mer risikofyllt enn prosessen med planlegging og avklaring av rettigheter og forpliktelser. Ofte kan da grunneierne i et utviklingsselskap selge selskapet til en kapitalsterk utbygger, spesielt hvis de ikke har erfaring fra eiendomsutvikling eller entreprenørvirksomhet.

Sett fra grunneiers side er samarbeidene et virkemiddel for å høste ut et merverdipotensiale for eiendommen som følger av endringen av utbyggingsrettigheter, som igjen følger av ny arealplan for området. Et første spørsmål som grunneier må ta stilling til er om verdipotensialet for egen eiendom kan knyttet til egn eiendom enkeltvis eller om verdistigningen er avhengig av – eller blir større – dersom hele området utvikles. Dersom det er åpenbart at potensialet baserer seg på at hele området utvikles, eller øker betydelig dersom hele området utvikles, er det en viktig beveggrunn for å inngå i et forpliktende samarbeid med de andre grunneierne i området. Et utviklingselskap ser verdiene i området som helhet og fordeler verdiøkningen *ut fra en helhet*.

Første ledd i en prosess mot et grunneiersamarbeid er å fastsette en eiendommens verdi før utvikling. Grunneierne selv må enes om spillereglene for dette. Andre ledd er å fastsette reglene for hvordan verdien etter utvikling skal fastsettes. Det er mange ulike løsninger å velge mellom, det viktige er at en er enig og at prinsippene nedfelles i en avtale.

Nærmere om verdsettingsprinsipper og verdiøkning:

Grunneierne må altså enes om hvordan eiendommene skal verdsettes. I praksis vil tomtene ha ulik størrelse, noen vil ha mer fordelaktig beliggenhet enn andre enten det gjelder sol, utsyn, lokalisering i forhold til attraksjoner (som buss- eller togstasjon eller park o.l.), eller – på den negative siden, nærhet til belastende og verdireduserende aktiviteter (som støy). I tillegg vil bygningsmassens kvalitet variere og inntektsstrømmene fra byggene vil variere. Eiendommer kan være leid ut, og leieavtalene kan ha lang varighet. I slike tilfeller kan det å avvikle leieforholdet koste eier dyrt. Et ytterligere kompliserende forhold er at eiendommer kan være bortfestet. Festere med lange kontrakter, eller som eier bygg som er oppført på eiendommen (eller begge deler) er da viktige aktører i eventuelle grunneiersamarbeid til tross for at de formelt ikke er eiere av grunnen. Utgangspunktet er med andre ord at eiendomsmassen er svært sammensatt – langs mange dimensjoner. I tillegg vil *eierne* utgjøre en sammensatt gruppe, som varierer fra profesjonelle eiendomsforvaltere og profesjonelle utbyggere som har kjøpt en eller flere tomter med tanke på utvikling, til virksomheter som bruker eiendommen til produksjon, eller privatpersoner som har arvet eiendommen, for å nevne noen varianter. Uansett tomtenes beliggenhet og beskaffenhet og eier typer og deres aspirasjoner for egen eiendom, må de enes om prinsipper for verdsetting av eiendommene og at verdiøkningen må ses ut fra området som helhet og ikke eiendommen sett enkeltvis.

Enighet om verdsettingsmodell er viktig fordi modellen også bestemmer hvordan verdistigningen som følger av (vedtatt) plan skal fordeles. Skal den fordeles etter areal alene, etter dagens takst på eiendommen gitt inntekter som grunneier har, en kombinasjon av de to etc. Når verdsettingsmodellen er fastsatt, kan *verdiøkningen* som følger av utviklingen fordeles relativt til summen av taksert verdi før og etter utvikling.

En mye brukt modell for verdsetting er å ta utgangspunkt *i hvilken verdi eiendommen har i dag*, fastsatt gjennom takst. Et eksempel på det første finnes i kvartal 2 fra Kristiansand (se del 2). Den enkelte grunneier fikk en eierandel i selskapet tilsvarende andel av takst (andel av sum takst). Tomtestørrelse spilte ingen rolle i den modellen. For å få legitimitet hos eierne ble samme eiendom taksert av to ulike foretak.

En alternativ modell er å ta utgangspunkt i en takst basert på dagens situasjon (gjeldende plan) mht. tomtestørrelser og sette den enkeltes andel av *verdiøkning* etter vedtatt plan likt med tomtens relative andel av totalen.

Taksten er med andre ord inngangen til et formalisert samarbeide. Som nevnt er det ingen fasit på hvilken modell som er best eller «riktig», og kombinasjoner av modeller kan ofte være en god løsning, særlig der det er store forskjeller i bygningsmasse eller enkelttomtenes naturgitte kvaliteter. Det som er viktig er at alle grunneierne i området må være enige i prinsippet, enigheten må nedfelles og fastholdes *på forhånd, før en starter planprosessen*.

Fra alle casene er det en tydelig erfaring at grunneierne ikke må vente for lenge med å lage spilleregler for verdsetting. For å illustrere betydningen av dette viser vi til case-gjennomgangen og et område der partene var dypt uenige takstene. Grunneiers oppfatning om riktig verdi på egen grunn avvek betydelig fra taksene som ble gitt av takstmann. I dette tilfellet ble grunneierne ikke å bli enige om hva som var rett inngangsverdi på hver av eiendommene. I dette caset foretok grunneierne altså takseringen før avtalen dem imellom var klar. Uenigheten gjorde at hele samarbeidet strandet. Partene verken kan eller skal kontrollere selve takseringen, men dersom selskapet hadde vært etablert forut for at eiendommene ble taksert, ville en også hatt løsningsmekanismer ved uenighet på plass. Avtalene er nettopp laget for å løse tvister og uenigheter. I tillegg til å ha fastsatt prinsipper fort og prosedyrer dersom grunneier var uenige om selve summen på taksten. Forhandling og mekling, og eventuelt gjennom rettsvesenet, er da framgangsmåte. En annen ting avtalene kan regulere er hva som skal skje dersom partene er uenige om selve planen. Et eksempel på dette kan være at planen ender opp med en betydelig lavere TU enn det en eller flere av grunneierne hadde sett for seg. I verste fall kan dette føre til at den eller disse grunneierne ikke vil akseptere planen. Ved å forutse at slik uenighet kan forekomme, kan avtalene ha som forutsetning at det skal være konsensus. Alternativt kan avtalen sette et flertalls-prinsipp, eller at planen må aksepteres av 2/3 av eierne.

Dersom partene er enige i å etablere en samarbeidsavtalene, er dette en privatrettslig avtale som både kan og bør tinglyses. En tinglyst avtale har den store fordelingen at framtidige kjøpere vet at det foreligger en avtale og at denne må respekteres.

Hvor langt inn i utviklingsprosessen

Grunneiere som er enige i å samarbeide må ta stilling til *hvor lenge skal en være med i samarbeidet*. Vil de at samarbeidet skal omfatte prosessen fram til området har fått en juridisk bindende plan, eller vil de at samarbeidet også skal fortsette og forestå selve byggingen og salget. Prinsipielt gir reguleringsprosessen betydelig verdiøkning *i forhold til* den økonomiske innsatsen som må legges inn. I byggefasen er imidlertid den økonomiske innsatsen betydelig høyere, men innsatsen også større. En vanlig anbefaling er at parter som er uprofesjonelle i eiendomsutviklingssammenheng fører samarbeidet fram til godkjent regulering og når den er i havn selger de til en profesjonell utbygger. Uansett valg av ambisjonsnivå for samarbeidet bør partene ha diskutert igjennom hva slags tidsperspektiv de ser for seg, allerede når de initierer et samarbeid. Neste avsnitt diskuterer erfaringer der en av partene ønsker å gå ut av samarbeidet.

FORPLIKTELSE OG BESTEMMELSE OM SALG

Erfaringen tilsier at når profesjonelle utviklere får informasjon om at grunneiere har gått sammen om å utvikle et større område, og er i gang med å lage en detaljert plan for området, melder de sin interesse. Dersom en av partene vil selge seg ut, kan det være vanskelig for de øvrige å stoppe dette. Avtalene bør derfor ha bestemmelser som trer i kraft ved ulike typer salg/oppkjøps-situasjoner.

Og motsatt, dersom grunneierne av ulike grunner *ikke ønsker å selge* må de legge inn mekanismer i avtalen som gir de andre grunneierne forkjøpsrett. Det er med andre ord viktig at partene har besluttet hvordan de sammen skal reagere på forespørsler om oppkjøp. Det finnes flere måter å regulere slike potensielle salg/oppkjøp på: Ett alternativ er at avtalen sikrer *forkjøpsrett til partene*. Andre alternativer er å ta inn bestemmelser om *medsalgsplikt* og *medsalgsrett*.

- Forkjøpsrett sikrer grunneiere som *ikke* har fått en henvendelse om å kjøpe av sin andel en rett til selv å øke sin eierandel i samarbeidet gjennom å *tre inn i den eksterne, interesserte kjøperens sted*. Dette forutsetter at eieren/eierne som har fått et tilbud fra en ekstern kjøper, faktisk *ønsker å akseptere det*. Bestemmelse om forkjøpsrett gir da de andre grunneierne rett til å tre inn i den eksterne kjøpers sted (og kjøpe til samme pris).
- Medsalgsplikt regulerer samme fenomen, men med omvendt fortegn: da har den eksterne parten som vil kjøpe seg inn *plikt til å kjøpe alt*. Det vil si at da har de opprinnelige partene inngått en enighet om at hvis én part selger, har den eksterne kjøperen plikt til å kjøpe alt. Medsalgsplikt er med andre ord «alt eller ingenting».
- Medsalgsrett gir en rett til de andre grunneierne en rett til å bli med på salget dersom *de selv ønsker det*. Den eksterne kjøperen må da akseptere å kjøpe ut alle grunneierne som selv *ønsker å bli* «med på kjøpet».

NÅR EN NY PARTNER KJØPER SEG INN FOR Å FÅ BYGGEOPPDRAGET.

Erfaringen viser også at når grunneiere i et kvartal under omdanning eller i et område under utvikling har gått sammen om og dannet et utviklingselskap, vil etablerte *byggefretak* gjerne kjøpe seg inn. Firma som er spesialisert på bygging – som driver entreprenørvirksomhet - er ofte interessert i å kjøpe seg inn i konstellasjoner som gir dem utbyggingsrettigheter i et større utviklingsområde. Eksterne kjøpere er derfor ofte byggefirma som kjøper seg inn *for å få byggeoppdraget*. Dette skaper en potensiell skjevhet mellom den nye eieren og de tidligere grunneierne i flere sammenhenger, blant annet når de opprinnelige partene skal vurdere om den nye partneren faktisk er den beste til å bygge. Problemstillingen er aktuell når utviklingselskapet har avsluttet prosessen med å lage en plan en går over i byggefasen. Kanskje mener de øvrige partene at et annet foretak ville være mer egnet til å bygge i henhold til planen, eller at det ville være mer gunstig å legge hele planen ut for salg, uavhengig av eventuelle bindinger til en slik ny partner. En måte å regulere dette på er å nedfelle en bestemmelse i samarbeidsavtalen om at eksterne kjøpere som kjøper seg inn for å sikre senere byggeoppdrag, skal følge prinsipper om *åpen bok*. I åpen bok vil alle priser være åpne og kjente for alle slik at de øvrige partene kan følge med på om entreprenøren agerer til fordel for alle. En slik bestemmelse bør følges opp med bestemmelser om hvordan uenigheter mellom partene skal behandles.

I mange tilfeller er det nettopp ønskelig å få byggeaktør inn i samarbeidet når reguleringsprosessen er i gang. Byggeforetakene har gjennomføringskompetanse og kan bidra også i reguleringsprosessen ved å komme med innspill som gjøre planen «byggbar». Videre har byggeaktøren ofte sterkere økonomi enn de opprinnelige partene. Det er flere eksempler på at de forskutterer arbeidet med reguleringsplanen slik at de andre grunneierne i samarbeidet slipper påta seg utleggene som følger med å få laget reguleringen.

Skillet utviklingselskap og utbyggingsselskap er avgjørende mht forutsigbarhet: Utviklingselskap er et *forpliktende samarbeid om utvikling*. Et utbyggingsselskap er en byggende aktør. I et utbyggingsselskap legges alle eiendommene over i selskapet ved selskapets etablering. Dette er selvsagt en stor fordel med tanke på sekvenseringen av byggingen og inntekstrømmene i selskapet og selskapets likviditet gjennom prosessen. Selskapet kan for eksempel beslutte å bygge i de delene av området der inntektene er lavest, og der utleggene mht bygging er lavest, uten å tenke på eier-strukturen. Videre vil reguleringsplanen knytte rekkefølgebestemmelser til ulike delområder. Når området er eid av ett (felles) selskap, er selskapet avtalepartner. Utbyggingen kan derfor planlegges og sekvenseres ut fra hva som er optimalt for kontantstrømmene i foretaket, eller andre hensyn som selskapet ser som viktig. Dette gir i prinsippet anledning til å optimalisere byggeprosessen ut fra byggeteknikk, marked og utbyggingsøkonomi for øvrig.

Dette er en fordel også for kommunen: Kommunen slipper å binde rekkefølgekravene til ulike delområder i planen eller gjøre seg vurderinger om faren for at det ikke kommer inn bidrag til fellestiltak fordi de allerede er bygget.

TILLIT – FUNDAMENTET FOR GRUNNEIERSAMARBEID.

Grunneiersamarbeidet forvalter store verdier. Den enkelte grunneiers innsats er hans eller hennes framtidige sikkerhet. Det er derfor avgjørende at det skapes tillit til at verdiene den enkelte legger inn er sikret og håndteres på best mulig måte.

I det praktiske liv har grunneiere innenfor et kvartal eller et utviklingsområde ofte lite til felles og liten kjennskap til hverandre. I tillegg ligger det ikke sjelden historiske føringer på relasjonene mellom grunneierne som ikke alltid tilsier optimal grobunn for tillit. I grunneiersamarbeidene i del 2 i denne rapporten var tilliten mellom partene utfordret på ulike måter. I et av tilfellene forsøke en av grunneierne i kvartalet å lede prosessen med å etablere grunneiersamarbeidet. Dette ble en vanskelig dobbeltrolle slik at partene ble enige om å engasjere en ekstern konsulent for å lede prosessen. Et annet eksempel er der en av grunneierne så seg selv som mindre profesjonell og kompetent i eiendomssaker enn de øvrige grunneierne i området. Vedkommende fikk da engasjerte en egen rådgiver. Dette gav ham en sikkerhet for at egne interesser blir ivaretatt.

Grunneiersamarbeid oppstår ikke av seg selv. Det etableres etter en lang og tillitsskapende prosess som starter med et informasjonsmøte der en kartlegger hva som gjort før av planarbeid rettet mot kvartalet/området og erfaringer de enkelte har med utviklingsarbeid. Dette følges opp med individuelle samtaler, fortrinnsvis i den enkelte grunneiers eget hjem. Først når det er identifisert et grunnlag for samarbeid, kan partene samles igjen. Da er det viktig at det lages et enkelt referat som alle må si seg enige i aller ikke. Dette fordi det gir en etisk binding.

På basis av dette lages et forslag på hvordan en skal jobbe videre. Det kan mulig at ikke alle vil være med. Da må de øvrige vurdere om dette er grunnlag for å stoppe prosessen eller om de skal

akseptere at en eller flere ikke vil være med. Prosessen med å søke etter felles interesser tar tid. Å gi prosessen tid og sørge for jevnlig kontakt er viktig også for å skape en viss grad av nærhet og opplevelse av fellesskap mellom aktørene.

Neste steg kan være å lage en mulighetsstudie, på grunnlag av en overordnet plan for kvartalet/utviklingsområdet. Ofte betaler kommunen dette, som et ledd i å få ting i gang. Et alternativt er at grunneierne spleiser på dette.

Mulighetsstudien presenteres i plenum med alle grunneierne – eventuelt også med kommunen til stede. Etter dette må partene bestemme seg for om en tror på dette eller ikke. Da kommer melder spørsmålet seg om en skal etablere en samarbeidsavtale, et utviklingsselskap eller et utbyggingsselskap, og hvor langt fram mot utbygging en skal ta mål av seg til å samarbeide.

Det er avgjørende at partene har tiltro til at det er kompetanse blant en eller flere av partene. Dersom en av partene er en profesjonell utvikler kan det gi tillit til at det faglige nivået blir tatt ivare tatt godt. Det er også avgjørende at partene framstår som pålitelige overfor hverandre. Er det erfaringer som ikke tilsier manglende pålitelighet fra en eller flere aktører, må dette håndteres. Sist, men ikke minst er det en forutsetning at samarbeidet legges opp slik at den enkeltes kommersielle interesser ivaretas.

Nærmere om prosjektgjennomføringen – tiltak for å styrke grunneiersamarbeidet

Grunneiersamarbeid byr på en rekke fordeler med hensyn til prosjektgjennomføring. Når det er etablert et formelt samarbeid, har kommunen en kontraktspartner på lik linje som om det var én utbygger som eide alt. Dette letter arbeidet for kommunen og gjør det enklere for kommunen å bistå prosessen med gjennomføring:

FORSKUTTERING AV INFRASTRUKTUR OG FELLESTILTAK

Når grunneierne har etablert et selskap for utvikling av området, er det selskapet som er kontraktspartner med kommunen i utbyggingsavtaler. For kommunen er dette en stor fordel, fordi de da har én part å forhandle med for alle aspektene ved rekkefølgebestemmelsene. Det kan blant annet gjøre det lettere for kommunen å forskuttere bygging av infrastruktur, dersom det er aktuelt. Ofte kan forskuttering fungere som olje i maskineriet ved gjennomføring av en transformasjon. Rekkefølgekravene sier ofte at tiltak kan bygges først kommunen har fått innbetalt alle bidrag fra utbyggere som har krav om bidrag til tiltaket i planen. Kommunen kan forskuttere etter at en utbyggingsavtale er inngått, og når det er én avtalepart er det naturligvis betydelig enklere å inngå slike avtaler enn om kommunen måtte ha avtalt med hver grunneier for seg. Én part medfører betydelig mindre økonomisk risiko for kommunen.

Utviklingsselskapet kan på sin side avtale med kommunen at de skal stille en garanti for anleggsbidraget, gjennom bankgaranti eller pant. Dette kan stå i avtalen, og lette et vedtak i kommunen om forskuttering – dersom forskuttering er viktig for å komme i gang med bygging. Vanligvis har utbyggingsavtaler en bestemmelse om at beløpet som utbygger skal betale forfaller når utbygger innvilges igangsettingstillatelse (i enkelte tilfeller også ved rammetillatelse eller ved brukstillatelse). Når det er flere utbyggere og flere etapper i utbyggingen, vil kommunal forskuttering

være viktig for å sikre attraktivitet og kvalitet i området. Da kan tiltakene det er inngått utbyggingsavtale om bygges i god tid før bidragene kommer inn på kommunens konto. Dette gir en smidig og rask gjennomføring av infrastrukturiltakene. I tillegg kan utbyggingsselskapet høste gevinsten av de nye tiltakene: Ferdig infrastruktur og etablerte fellestiltak er vanligvis er med på å gjøre området mer attraktivt. Sist men ikke minst spares nye beboere for noe av støyen og byggeaktiviteten som følger med områdeutvikling og kvartalsomdanning.

Dersom kommunen forskutterer på ovennevnte premisser, løper den en svært liten risiko ved gjennomføring av tiltakene. Kommunen vil ta «byggerrisikoen», inkludert risikoen for at et tiltak kan vise seg å koste mer enn kostnadsanslagene skulle tilsi. Kommunen kan imidlertid legge inn bestemmelse om partene skal ha en avregning av forholdet mellom de faktiske og de budsjetterte kostnadene og hvordan eventuelle gap skal fordeles mellom partene. En slik bestemmelse må ha en tidsfrist for når avregningen skal skje.

MOMSAVTALER

En måte å redusere utbyggernes kostnader ved opparbeidelse av rekkefølgetiltak er at kommunen tilpasser seg regelverket om merverdiavgift ved investeringer i infrastruktur som det offentlige skal overtar og drifte. Det er flere avtalemodeller som kan sikre dette;

- Anleggsbidragsmodellen - innebærer at utbygger betaler sin andel av kostnadene *fratrukket merverdiavgift*
- Justeringsmodellen - innebærer at utbygger betaler merverdiavgift men *får tilbakebetalt merverdiavgift*.

Dersom kommunen velger anleggsbidragsmodellen vil dette gjerne være en del av en utbyggingsavtale, jfr. definisjonen av utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven kapittel 17, Justeringsavtalen er derimot en ren momsavtale etter merverdiavgiftsreglene.

Ved avtale om anleggsbidrag er kommunen byggherre og har da en mer økonomisk gunstig posisjon etter regelverket om merverdiavgift enn hva private utbyggere har. Avtaler etter anleggsbidragsmodellen er aktuelt der kommunen av ressursmessige grunner ikke kan eller ønsker å påta seg byggherreansvar fullt ut, men samtidig ønsker at utbyggere som bekoster offentlig infrastruktur skal få dra nytte av kommunens gunstige situasjon i forhold til mva. for anlegg som kommunen uansett skal ta over og drift. For at avtalene skal være innenfor rammene av merverdiavgiftsregelverket, er det viktig at avtalene inngås og gjennomføres med kommunen som reell byggherre. Dette innebærer at:

- Avtale med entreprenør må skje etter reglene om offentlige anskaffelser
- Kommunen er avtalepart med entreprenør
- Fakturaer sendes til kommunen
- Kommunen har byggherreansvar etter byggherreforskriften.

Anleggsbidragsavtaler kan være ressurskrevende for kommunene å følge opp. Kommunene påtar seg en viss risiko ved inngåelse av disse avtalene, både mht. usikkerhet om reelle kostnader og mht. om utbyggingen faktisk kommer i gang og utbygger innbetaler sin andel – kort sagt: om det kommer en igangsettingssøknad til kommunen slik det er forutsatt.

Justeringsmodellen viser til utbyggingsavtaler med kontantbidrag hvor det avtales at utbygger er byggherre for infrastruktur og andre fellestilltak som skal overføres kommunen når det er ferdigstilt. Når utbygger er byggherre må det betales moms på utførelse av tiltakene. Dersom utbygger inngår justeringsavtale med kommunen kan imidlertid utbygger på nærmere avtalte vilkår få tilbakebetalt momsen fra kommunen, jfr. bl.a. merverdiavgiftsloven § 9-1, 2. ledd, bokstav b). Ved inngåelse av justeringsavtale må utbygger altså overdra de aktuelle infrastrukturtiltakene til kommunen. Etter avtalen og gjennom lovverket, har kommunen som eier av tiltakene krav på tilbakebetaling av momsen fra staten. Av mva-forskriften §§ 9-3-2 samt 9-3-4 fremgår det at mottakerne av en justeringsrett/forpliktelse kan være en kompensasjonsberettiget kommune. I justeringsavtalen forplikter kommunen seg til å betale momsen tilbake til utbygger, med eventuelt fratrukk for kommunale administrasjonskostnader. Kommunen får som et utgangspunkt tilbake 1/10 av momsen fra staten hvert år i 10 år, jfr. mval. § 9-4, 2. ledd. Kommunen må ta stilling til om den betaler tilbake all momsen til utbygger med en gang, eller om den tilbakebetaler til utbygger over 10 år. Det tryggeste for kommunen er å betale momsen tilbake til utbygger etter hvert som kommunen selv får tilbake momsen fra staten, det vil si over 10-års perioden.

Momsavtaler er et viktig virkemiddel for å få til kvartalsomdanning og områdeutvikling, spesielt der kommunen vil stimulere til investeringer og hvor den økonomiske situasjonen er så krevende at momsavtaler kan være avgjørende for om et område kan bygges. Kommunen bør først vurdere hvorvidt bruk av momsavtaler vil bidra til å skape investeringslyst og å holde utbyggers utviklingskostnader nede. Ved bruk av begge modellene er det vanlig praksis at kommunene krever administrasjonskostnader dekket og tar noe betalt for den risikoen de påtar seg. Når grunneierne går sammen om utbygging øker deres økonomiske evne, og der dette kombineres med enten anleggsbidragsmodell trekker dette også i samme retning fordi oppstartskostnadene blir mindre.

GRUNNERVERV – FORHANDLING OG EKSPROPRIASJON FOR Å STYRKE GRUNNEIERSAMARBEIDET

Områdeutvikling og kvartalsomdanning medfører ofte behov for erverv av areal. Det mest vanlige er behov for oppgradering og utvidelse av eksisterende infrastruktur, men tidvis kan det skyldes at en grunneier ikke ønsker å ta del i en utvikling - og kan blokkere de andre.

Grunnervervsprosesser er ofte kompliserte og tidkrevende, uansett formål. Det er derfor viktig å gjøre riktige vurderinger til rett tid. Allerede i planprosessen bør kommunen gjøre avklaringer om det er behov for grunnerverv og hvilken rolle kommunen skal ta dersom det er slike behov.

I utgangspunktet bidrar grunneiersamarbeid til at en kan finne fram til plasseringer av tiltakene som i størst mulig grad gjør tvangsmessige grunnerverv unødvendige. Dersom det likevel er behov for grunnerverv og eier av arealene er lite villig til å selge, er det viktig at kommunen er seg sin rolle bevisst:

Det er alltid ønskelig å oppnå enighet om grunnerverv gjennom forhandlinger med grunneier. Det er vår erfaring at slike avtaler oppnås i majoriteten av tilfellene. I praksis vil en i slike tilfeller prøve med frivillighet og tilbud om oppkjøp framfor tvangssalg. Men, dersom det ikke kan oppnås enighet, må kommunen være villig til å bruke andre virkemidler for å få tilgang til arealene. Ekspropriasjon er et godt virkemiddel dersom forhandlingene ikke gir ønskede resultater. At en kommune er villig til å ekspropriere grunn ved behov, har flere positive konsekvenser. Det ene er at kommunen kan

sikre seg grunn slik at den får gjennomført nødvendig infrastruktur til riktig tid og til en riktig pris. Det er også slik at det er lettere å få minnelige avtaler med grunneiere, dersom kommunen er villig til å ekspropriere hvis forhandlingene ikke lykkes. Kommunens hjemmel for ekspropriasjon er pbl. § 16-2.

GRUNNERVERV FOR Å HINDRE GRATISSPASSASJERER

Spesielt der majoriteten av grunneierne inngår et samarbeid for å gjennomføre en omdanning, vil det være krevende dersom en eller flere andre grunneiere ikke vil delta. Denne eller disse grunneierne vil da kunne høste av verdiøkningen som de øvrige partene har skapt, uten selv å ha deltatt. Dersom slike situasjoner oppstår må kommunen derfor spørre seg om kommune bør foreta oppkjøp på vegne av grunneiersamarbeidet, om de bør foreta ekspropriasjon eller om det kan løses med en form for makeskifte der den/de uvillige eller uinteresserte grunneiere tilbys en form for byttehandel. Dette er forhold som grunneiersamarbeidet prinsipielt kan gjøre på egen hånd, men som i praksis vil kreve en aktiv deltakelse fra kommunens side.

5 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Oppsummering

Den type grunneiersamarbeid som er diskutert her handler om at grunneiere i et område som er pekt ut for utvikling eller omdanning, inngår et samarbeid for å realisere en slik utvikling. Samarbeidene har enten sitt utspring i en (overordnet) plan for et område eller et kvartal med krav om felles planlegging, eller det er mer indirekte initiert ved at en overordnet plan forespeiler nye muligheter og nye og bedre måter å utnytte eiendommen på, og grunneierne ser kommersielle muligheter i dette og initierer en utvikling.

Grunneiersamarbeid kan være krevende å få i gang. Flere av grunneiersamarbeidene som er studert her, er en frukt av at kommunen har engasjert ekstern kompetanse for å få til et samarbeid slik at ønsket utvikling kan komme i gang. Samarbeidet er per definisjon midlertidig: det skal lede fram til faktisk bygging og skal oppløses senest når området er ferdig utbygget. Prosessen fra start til ferdig bygget vil vanligvis gå over mange år. En sentral milepæl er når samarbeidet har en vedtatt juridisk bindende reguleringsplan for hele området.

Grunneiersamarbeid er generelt ønsket av kommunen, fordi det øker sannsynligheten for en helhetlig utvikling av et område. Kommunens rolle i grunneiersamarbeid kan være betydelig og vil alltid være betydningsfullt. Kommunen har alltid rollen som reguleringsmyndighet, men gjennomgangen har vist at kommunen kan ta en betydelig bredere rolle for å stimulere til grunneiersamarbeid og i å hjelpe dette framover. Det å initiere, legge til rette og støtte opp om grunneiersamarbeid er et viktig aspekt ved kommunens samfunnsutvikler-rolle. Som nevnt innledningsvis er transformasjon og kraftig knutepunkts-fortetting nødvendig utbyggingspolitikk dersom Norge skal nå sine forpliktelser i forhold til reduksjon i CO₂ utslipp, og det er vel kjent at dette er betydelig vanskeligere å få til enn bygging på jorder eller åskammer. Gjennomgangen har vist flere måter som kommunen kan bidra her og ta dette ansvaret:

Kommunen må være med fra første stund: Før grunneierne går sammen og lager en juridisk bindende reguleringsplan for området, bør det etableres dialog med kommunen som planmyndighet for å få signaler om forventet arealbruk, utnyttelsesgrad og evt. rekkefølgekrav. Det vil bidra til å gi grunneierne en realistisk formening om infrastruktur-behov og kostnader knyttet til det. Dette vil bidra til at utbygger kan få et realistisk forståelse av verdistigningspotensialet i hele området og for egen eiendom. For å unngå et spill der den enkelte grunneier forsøker å skyve de mindre inntektsbringende delene av utviklingen, som veier og fellesanlegg, over til nabo-eiendommen og maksimere utnyttingen på egen grunn, anbefales at det utarbeides helhetlige plankonsept før en setter i gang selve reguleringsplanarbeidet. Det er imidlertid viktig at plankonseptet ikke er for detaljert mht. tomte- og eiendomsgrenser, plasseringen av veier og fellestiltak. Det viktige er at planene viser en visjon for området som grunneierne kan slutte seg til plass. Viktig er også at en allerede på visjons-stadiet antyder kostnader til infrastruktur. Dette kan ikke være i form av detaljerte oversikter, men på prinsipp- og skissenivå. Hensikten er at alle partene får en mer realistisk forståelse både for den potensielle i verdiøkningen og for kostnadssiden. Kommunene bør tidlig lage en kostandsplan for aktuelle rekkefølgekrav og beslutte hvilke prinsipper de skal legge til grunn for hva grunneierne skal bekoste og hva kommunen skal

bekoste. eksempelvis i kroner pr. nye kvadrat BRA. Dette vil gi en bedre kobling mellom plan og kostnader enn det som er vanlig i Norge i dag.

Kommunen kan også tilrettelegge på andre måter. Gjennomgangen peker særlig på betydningen av at kommunen bygger infrastrukturen der det er store transformasjonsprosjekter og det er vanskelig å få utbyggerne til å samle seg om å håndtere denne infrastrukturen. Videre viser gjennomgangen betydningen av at kommunen stimulerer til momsrefusjon for infrastrukturtiltak som utbygger skal bekoste og som skal overføres til kommunen, enten gjennom anleggsbidragsavtale eller justeringsavtale.

Eksemplene viser at grunneiersamarbeid lett kan strande dersom én grunneier ikke vil delta. I noen områder er det fullt mulig å utvikle området uten akkurat denne eiendommen, mens i andre kan dette stoppe hele prosessen. Uansett vil den grunneieren som ikke vil inngå i samarbeidet kunne være en gratispassasjer – vedkommende deltar ikke i utviklingsarbeidet, men høster samme verdistigning som de andre. Dersom dette får skje er det nedbrytende for samarbeidet. Dersom kommunen er villig til å erverve eiendommer som stopper prosessen, eller forsøker å være gratispassasjer, vil positiv virkning moralsk – i tillegg til at det kan være nødvendig for realisering av planen.

For grunneierne er eiendommen deres viktigste verdi i samarbeidet. Når grunneiere velger å formalisere et samarbeid for å få til utvikling, frasier den enkelte grunneier seg noe av råderetten over sin eiendom. Dette er en stor ting å gjøre, særlig for de av eierne som ikke er profesjonelle eiendomsutviklere. De færreste grunneierne har kompetanse på bygging, planlegging eller byutvikling, og mange har drevet næring på eiendommen i mange år. Det skal stor grad av tillit til for at en grunneier velger å legge egen eiendom inn i et utviklingsamarbeid. Samarbeidet forvalter betydelige verdier for den enkelte. Det privatøkonomiske aspektet ved samarbeidet må håndteres profesjonelt og på måter som ivaretar den enkeltes situasjon innenfor fellesskapet. Samarbeidet må derfor legges opp slik at det defineres meget tydelige spilleregler, for eksempel knyttet til viktige beslutninger i planprosessen, når nye profesjonelle aktører skal inviteres inn og når utbygging skal gjennomføres. Det er svært viktig at samarbeidet reguleres slik at grunneierne kan tre ut av samarbeidet på bestemte tidspunkt, dersom de ønsker det.

Anbefalinger

Vi har delt anbefalingene inn i to: en som retter seg mot ny praksis i kommunene og en som tar opp forslag til endringer i Plan- og bygningsloven. Dette siste er forslag om trolig vil trenge mange runder med bearbeiding. Selv om vi formulerer tekst, ser vi det som røffe antydninger om retningsvalg i revisjonsarbeidet.

A: PRAKSISENDRING – KOMMUNEN MÅ TA EN AKTIV TILRETTELEGGERS-ROLLE

Den første anbefalingen retter seg mot kommunens rolle. Kvartalsomdanning og knutepunktsfortetting som del av områdeutvikling *krever en aktiv kommune*. Den tilbaketrukkethet om kommunene har hatt de siste 20 årene er ikke tilstrekkelig for denne type utvikling. Hvis kommunen overlater initiativet og framdriften til grunneierne alene er det overhengende fare for at samarbeidsprosessene stopper opp. Det er en del av kommunens samfunnsutviklerrolle å gå aktivt

inn i grunner samarbeid og følge prosessene på støttende måter gjennom hele prosessen fra initiativ til ferdig regulering.

Kommunen må være en aktiv veileder overfor grunneierne: Kommunens planetat må være i tett dialog og bidra med forslag om hvordan problemer kan løses. Kommunen må sikre kontinuitet i oppfølgingen og de må bidra til å koble inn spisskompetanse inn i prosessen dersom det er nødvendig. Selv om kommunene selv ikke har bred erfaring med å drive fram grunneiersamarbeid, er de bedre kjent med lovverket og plansystemet enn grunneierne, og de har lettere tilgang til ekspertise. I praksis betyr dette at planetaten ikke må stå alene i kontakten med grunneierne: det må være god dialog internt i kommunen slik at en sikrer at kompetanse på eiendomsfaglige ting, finans og juss trekkes inn.

I dette tilretteleggingsarbeidet inngår det å etablere et fellesskap mellom grunneierne. Dette kan kommunen gjøre selv, men ofte kan det være formålstjenlig å hente inn en konsulent. Samtaler med alle og samtaler med hver og en alene er viktig, slik gjennomgangen har vist.

Videre er det viktig å etablere et samlende plankonsept som ikke er for detaljert før grunneierne har formalisert sitt samarbeid, og på ulike måter bidra til at visjonene for området deles, samtidig som at partene får realisme inn i planene.

Kommunen har i tillegg til dette en svært viktig rolle i forhold til politisk forankring. Kvartalsomdanning og områdeutvikling medfører inngripen og endringer i folks kjente miljø, og politikerne kommer ofte under press fra ulikt hold: Naboer, næringsdrivende og interessegrupper vil melde seg og det er ikke slik at omfattende medvirkning er noen garanti verken for konsensus eller politisk forandring. Dermed har planetaten i kommunen et særlig ansvar for å trekke inn politiske representanter i prosessene gjennom informasjon. Kommunen må sørge for at initiativene og planene diskuteres også i partigruppene. Mye mer kan sies om kommunens tilrettelegging. Det viktigste er imidlertid å få fram at kommunen må se dette som en del av sin samfunnsutvikler-rolle og at med til dette hører for eksempel aksept for forskuttering, for momsrefusjon og for andre typer støtte og tilrettelegging dersom det kreves. En beste praksis veileder anbefales.

B: LOVENDRINGER

I tillegg til aktiv tilrettelegging ser vi at fire lovendringer kan bidra til å gjøre et enklere å komme i gang med grunneiersamarbeid og til å styrke samarbeidene:

I: KOSTNADSELEMENT INN I PLANPROGRAMMET

Det er i dag ingen krav om at en kommunedelplan, reguleringsplan eller et planprogram skal inneholde et kostnadsestimat for kostnader til fellestiltak og nødvendig oppgradering og utvikling infrastruktur. Noen kommuner gjennomfører slike analyser i tilknytning til områderegulering. Med bakgrunn i eksemplene mener vi at kostnadsaspektet må trekkes inn tidlig i prosessen. Jo mindre detaljert en plan er, jo mer omtrentlige vil et kostnadsoverslag måtte være. Det er imidlertid viktig å skissere inntekter og kostnader samtidig som en skisser den fysiske utviklingen i området. For en grunneier er det åpenbart at inntektssiden vil variere med tillatt TU, og allerede når mulighetsstudier utarbeidet kan en utbygger gi et grovt anslag over det kommersielle potensialet i området. Ofte, særlig utenfor Oslo, er det mindre åpenbart for utbygger at inntektene må justeres i forhold til forventede bidrag til infrastruktur og fellestiltak. Tilsvarende kan det for kommunen ligge

en fare i at kommunen skisserer en utforming som forutsetter kostbare fellestiltak uten at de foretar en vurdering av realismen knytte til finansieringen av dette.

Det er derfor vår sterke anbefaling at planbeskrivelsen viser en tydelighet rundt de økonomiske konsekvenser av planforslaget, og at dette ikke bare gjelder for kommunen, men for realismen i å gjennomføre prosjektet. Dette er nødvendig for å få realisme i planen både for utbygger og for kommunen. Kostnadsoverslaget kan – eksempelvis – basere seg på erfaringsbaserte nøkkeltall. Dette handler om å regne på hva et prosjekt kan tåle av felles infrastruktur. Et estimat av denne typen må altså både anslå omtrentlig utbyggingsvolum og omtrentlig kostnadsnivå for infrastruktur og fellestiltak ut fra erfaringstall, mens planene er på skissenivå.

En bi-effekt av et slikt kostnadsestimat er at det skaper en sensitivitet for økonomien i prosjektet tidlig, og at dette deles av alle involverte – grunneierne, utbyggere, planetat og politikere. En slik sensitivitet er viktig når rekkefølgebestemmelser skal utformes, for pengestrømmene knyttet til prosjektet og for tidspunkt for kostnader versus inntekter settes.

Teamet oppfordrer departementet om å vurdere om et planprogram skal inneholde en refleksjon om kostnadssiden, og områdeplanen skal inneholde et punkt som heter noe i retning av «planens økonomiske konsekvenser». I dag vurderes vanligvis kun konsekvenser for kommunens økonomi. Vi argumenterer altså for å utvide dette til også adressere prosjektets gjennomføringsmulighet ved å være tydelig på forventinger til bidrag fra grunneiere/utbyggere.

II: EKSPROPRIASJON FOR Å HINDRE GRATISSPASSASJERER

Økt bruk av forkjøp/makeskift/ekspropriasjon av grunneiere i et område under utvikling som reserverer seg fra grunneiersamarbeid. Ekspropriasjon reguleres i dag av § 16 i gjennomføringsdelen av plan- og bygningsloven. Paragraf 16-2 gir kommunen (kommunestyret) hjemmel til å foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan.

Paragraf 16-3 gir kommunen, med samtykke fra departementet, hjemmel til å foreta ekspropriasjon for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse. Med samtykke fra departementet kan kommunestyret selv foreta ekspropriasjon til regulering av strøk som er ødelagt ved brann eller på annen måte, selv om reguleringsplan ikke foreligger.

Selv om ekspropriasjon av eiendommer for å realisere kvartalsomdanning og områdeutvikling forekommer sjelden, reflekterer plan- og bygningsloven en noe bleket forståelse for at eiendommer innenfor ett og samme område må ses i sammenheng. Pr. nå er dette begrenset til § 12-10, punkt 13 bestemmelser om fordeling av planskapt verdier og henvisningen til Jordskiftelovens § 30. Som pekt på tidligere er Jordskifteretten ikke åpenbar instans for å regulere denne type avhengigheter.

I tidligere tider hadde Byfornyelsesloven et typisk områdeperspektiv. Ohnstad (2018) viser hvordan til Byfornyelsesloven av 1976 gjorde det mulig for kommunene å fastsette år de mente det var nødvendig å fornye et tettbygd strøk. Når kommunestyret hadde fattet et fornyelsesvedtak for et område, innebar det samtidig rådighetsinnskrenkninger i eiendomsrettighetene innenfor området. I den nye Plan- og bygningsloven av 1985 ble bestemmelser Lov om fornyelse av tettbygde strøk delvis innlemmet i den nye planloven. I dagens lov finnes rester av dette i § 31-8, bestemmelse om Utbedringsprogram. Dagens paragraf sier at ... «for en eller flere eiendommer i tettbygde strøk»

... kan kommunestyret vedta program for utbedring av bebyggelsen og tilhørende arealer. Bestemmelsen var tidligere fulgt eksplisitte formuleringer om betydningen av ekspropriasjon for realisering av slike programmer.

Teamet ønsker med dette å peke på at der det er stor avhengigheten mellom eiendommer – enten det er utbedring etter brann, byfornyelse, eller omdanning av typen som er diskutert i dette notatet – kreves sterk autoritet ovenfor eiere som ikke ønsker å ta del i felles oppgradering/utbedring/utvikling. Teamet tror det kan være betydelig «oppdragende effekt» for parter som tenderer mot å innta en gratispassasjer-posisjon til å revurdere dette, dersom kommunen har vist at de er villige til å ekspropriere der det er nødvendig for å få til en ønsket utvikling på en rettferdig og legitim måte. Frivillig salg vil naturligvis være å foretrekke framfor ekspropriasjon, men dersom frivillighet ikke fører fram bør altså ekspropriasjon være en reell mulighet.

Vi foreslår at KMD vurderer å ta i bruk tilsvarende logikk som for bestemmelser for Byfornyelsesloven med vedtatte utbedringsprogram og gi gjennomføring av områdeutvikling og kvartalsomdanning tilsvarende «særlig status» og kommunen særlig autoritet. En ordlyd kan da være at i kvartalsomdanning og ved områdeutvikling ... *kan kommunestyret selv foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplanen dersom eier av fast eiendom ikke iverksetter eller oppfyller bestemmelsene i planen innen frister satt av kommunen.*

Et alternativ kan være at grunneierne selv gis særskilt anledning til ekspropriasjon: En mulig ordlyd kan være at der ...*hvor kommunen i kommuneplan eller i områdeplan har avsatt områder til bebyggelse og anlegg, som skal omformes og fornyes, og stilt krav om felles planlegging, kan grunneiere eller fester med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til hel eller delvis gjennomføring av kommuneplanen eller områdereguleringen.*

FESTERE:

Som tidligere nevnt er bortfesting av tomter et kompliserende element ved grunneiersamarbeid. Det er nødvendig å ta hensyn til feste-problematikken og mye tilsier at festere med lange kontrakter må behandles på samme måte som grunneier.

III: ENDRE FORSTÅELSEN AV RELEVANSKRAVET (§ 17-3 TREDJE LEDD):

Mange forskere har pekt på problemet med relevanskravet i bestemmelsene om hva en utbyggingsavtale kan omfatte (Jørgensen & Plathe 2009, Samfunnsøkonomisk Analyse 2018, (Nordahl 2018, Nordahl & Roar 2019). De mest framtrepende problemene med relevanskravet knytter seg til infrastruktur-tiltak og fellestiltak utenfor den enkelte grunneiers' prosjekt, men innenfor planområdet. Som beskrevet tidligere kan det da oppstå uenighet om hvor berørt den enkelte eiendom er – eventuelt hvilke fordeler den enkelte eiendom kan ha av tiltaket og dermed hvor mye det er rimelig at den enkelte utbygger bidrar med til tiltaket. Tilsvarende kan det være en utfordring at en ukoordinert utbyggingstakt kan føre til at enkelte fellestiltak ikke kommer før den eller de siste eiendommene utvikles. Dermed må beboere som allerede har flyttet inn i området måtte vente i flere år før tiltaket kommer, slik tilfellet er på Ensjø i Oslo og som førte til det såkalte «parkopprøret» blant innflyttere til nye boliger i transformasjonsområder. Disse forholdene er i seg

selv gode grunner til at relevanskravet bør revurderes – det er rett og slett lite tilpasset urban transformasjon.

Ved grunneiersamarbeid elimineres problemene med hvem som er «mest og minst berørt» eller kan kapitalisere på tiltaket. Ved grunneiersamarbeid blir grunneierne innenfor et område en juridisk person som enes om en felles plan, inkludert alle fellestiltak innenfor planområdet. Problemet med å avgrense hvem som har glede av fellestiltak som nye grønne korridorer, parker, lekeplasser, gang- og sykkelveier, plasser og torg etc. møter imidlertid også grunneiersammenslutninger. Planområdet definerer hvor tiltaket skal ligge. Planen definerer videre at det er grunneiere innenfor området som skal bekoste tiltakene. Tiltakene er imidlertid åpne for alle, inkludert naboer utenfor planområdet. Tiltakene er med andre ord ikke eksklusive, men har mer preg av offentlige goder eller offentlige kvaliteter (Knudtzon & Nordahl, in print). Dette betyr at også omkringliggende eiendommer kan se en økning i verdi som følge av investeringene som gjøres av grunneiersammenslutningen. I mange tilfeller vil disse også få økt tillatt utbyggingsvolum over litt tid. Da er imidlertid felles-tiltakene allerede etablert og disse slipper da å bidra. Omkringliggende eiendommer kan dermed bli indirekte gratispassasjerer. Dette reiser spørsmål om det er mer riktig å innføre en fast avgift øremerket til videre utvikling av området, som er mindre budet til plangrensene. Dersom bidragene brukes til oppgradering av området og forfaller når økt utnyttning tas i bruk, kan en endring av relevanskravet i retning av det som er beskrevet ovenfor også redusere de indirekte gratispassasjerene. Teamet støtter seg derfor på anbefalinger knyttet til implementering av knutepunkt-strategien i Bergen (Nordahl og Roald 2019) og foreslår at det defineres et influensområde rundt området som skal utvikles/kvartalet som skal omdannes der omkringliggende eiendommer som utvikles med høyere utnyttelse etter at fellestiltakene er gjennomført og ny infrastruktur etablert/oppgradert, også må bidra med tilsvarende summer. Vi anbefaler derfor at dagens formuleringer rundt ordene tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak gis en ny og utvidet mening.

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.

Vi vil også understreke at de begrensingene som knytter seg til forholdsmessighet og forutsigbarhet da blir enda mer betydningsfulle, og vi vil peke på at kostnadsplanen vil tydeliggjøre både forutsigbarhet og forholdsmessighet bedre enn hva tilfellet er i dag.

REFERANSER

Barlindhaug, R.; A. Holm, B. Nordahl, H. Renå: (2014) *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. ISBN: 978-82-8309-022-2. 172 s. Barlindhaug et al 2014,

Gran, B., F. Kolsøl, A. Evjenth: (2018) *Uttredning av nye modeller for grunneierbidrag*. Infrastrukturprosjektet deluttredning 2.5 Rapport 5: 2018

Høyesterett: Høyesterett-2019-1152-A, (sak nr. 18-169674SIV-HRET) Anke over Agder lagmannsretts jordskifteavgjørelse 31. august 2018

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

Knudtson, L., B. Nordahl: (2020) *The Devil is in the details – public qualities in urban transformations projects*. Forthcoming.

Nettavisen: <https://www.nettavisen.no/nyheter/--over-hele-byen-har-det-spredt-seg-et-parkoppror/3423832453.html>

Nordahl, B., H-J. Roald (2019): *Fra plan til realisering: Byvekst gjennom fortetting*. Bergen kommunen/NIBR- OsloMet. Oslo

Nordahl, B: (2018) *Bergen fortettes – ny planpraksis i Paradis. Virkemiddelbruk og organisering i realisering av kraftig og kompleks fortetting*. NIBR notat

Ohnstad, O: (2018) *Fra plan til realisering. Analyse av den klassiske byfornyelsen* NIBR notat 2018:107, OsloMet, Oslo

Samfunnsøkonomisk analyse (2018) *Langsiktig plan for samlet infrastrukturutvikling – oppsummerende rapport*

Sivilombudsmannen: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/bestemmelse-i-kommunedelplan-om-bruk-av-utbyggingsavtaler-ved-gjennomforing-av-tiltak/>

Tingretten: TOSLO-2018-132587 Tingretten -Tullinkvartalet

VEDLEGG - CASEGJENNOMGANG

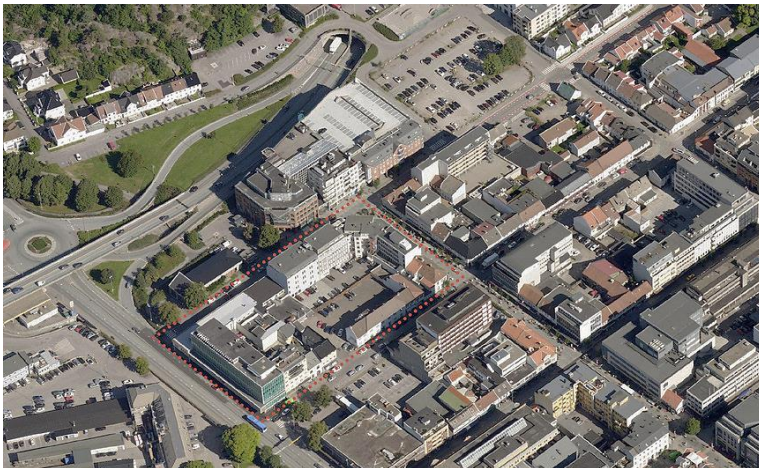
Eksempler:

Kvartal 1, Kristiansand

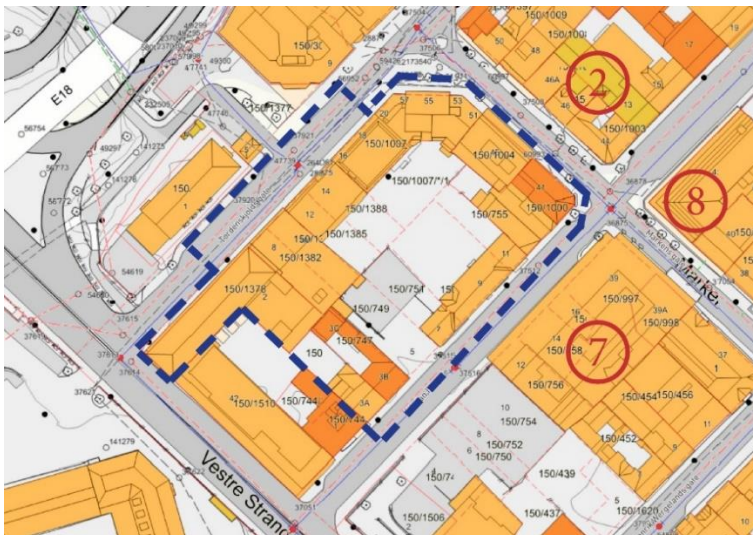
Sted	Et kvartal i sentrum av Kristiansand
Samarbeidsform	Samarbeidsavtale
Status	Felles detaljreguleringsplan klar til innsending for første gangs behandling
Viktige problemstillinger	Gratispassasjer, utbyggingsavhengighet og -rekkefølge, felles ledelse, finansiering av fellestiltak/felles rekkefølgekrav

KORT OM STEDET

Kvartal 1 ligger i det nordvestre hjørnet av Kvadraturen, som er sentrum i kommunen. Området ligger tett på overordnet vegnett, nær viktige samferdselsfunksjoner (jernbanestasjon, regionale og lokale bussruter) og er direkte tilknyttet det viktigste handelsstrøket i sentrum (Markensgate). Kvartal 1 er vist med stiplet rød linje på fotografiet nedenfor:



Kommunen har stilt krav om felles reguleringsplan for hele kvartalet, med unntak av to eiendommer i vest som er ferdig utviklet. Planavgrensningen er vist i illustrasjon på neste side.



Eierne ønsker å legge til rette for handel og annen næringsvirksomhet i 1. etasje og stor grad av bolig fra 2. etasje og oppover. For å kunne optimalisere utnyttelse av området, oppstår det mange avhengigheter for eksempel knyttet til hvordan tomtene skal utnyttes, til byggehøyder, uteareal og parkering. Det må etableres en ny transformatorstasjon som skal betjene hele utbyggingsområdet. Plasseringen legger begrensninger på bruken av nærliggende område. Dermed oppstår et verditap knyttet til hva denne aktuelle eiendommen alternativt kunne vært brukt til. Videre forventes det rekkefølgekrav knyttet til etablering av kvartalslekeplass og bidrag til oppgradering av teknisk infrastruktur. Kommunen stiller krav om at rekkefølgekravet/bidraget skal innbetales når det gis igangsettingstillatelse til det første byggeprosjektet. Da må utbygger betale inn bidraget for hele kvartalet, ikke bare for det første konkrete utbyggingsprosjektet.

HVEM ER GRUNNEIERNE?

Innenfor planområdet er det 14 definerte gårds- og bruksnummer. To av eiendommene er seksjonert i henholdsvis 6 og 10 seksjoner. Eiendommene er ellers i stor grad organisert i aksjeselskap og det er samme eiere i flere av selskapene. Alle eierne har lokal tilknytning.

Samarbeidet om felles reguleringsplan omfatter derfor 6 aktører som har inngått et forpliktende samarbeid. Innenfor planområdet er det i tillegg en aktør som har motsatt seg samarbeidet og derfor følger med som gratis passasjer. 4 av de 6 aktørene er profesjonelle eiendomsutviklere. En av de ikke-profesjonelle aktørene har knyttet til seg en profesjonell rådgiver. Samarbeidspartnerne har ansvaret for koordinering mot de enkeltstående seksjonseierne der samarbeidspartneren bare eier deler av den aktuelle eiendommen.

HVORDAN ER SAMARBEIDET FORMALISERT?

Det er inngått en samarbeidsavtale mellom de 5 aktørene. Den første avtalen ble inngått før en meldte oppstart av planarbeidet. Partene har i fellesskap engasjert felles prosjektleder som leder planprosessen og felles arkitekt/konsulenter som bidrar til å utarbeide en felles detaljreguleringsplan. Samarbeidsavtalen definerer:

- Formålet med samarbeidet; utarbeide en felles detaljreguleringsplan. Det skal legges opp til at hver eiendom kan utvikles uavhengig av andre, med mindre annet avtales særskilt.
- Bruk av felles prosjektleder, arkitekt og andre rådgivere
- Mål om at en kommer fram til enighet på det som er felles for eller berører flere grunneiere
- Rettigheter knyttet til materiellet som utarbeides
- Kostnadsdeling. En av grunneierne tar «bankrollen» og alle betaler midlertidig inn basert på andel løpemeter fasade. Det medfører at alle engasjerte felleskonsulenter fakturerer ett sted. Endelig oppgjør fordeles ut fra den relative andelen hver av eierne har fått av sum nytt utbyggingsvolum og volum som er omgjort til bolig.

Alle viktige beslutninger tas i fellesmøte. Det gjelder for eksempel når det sendes inn forslag til plankonsept, plan til 1. gangs behandling og ved sluttbehandling av planen.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen er ikke grunneier. Det er uttrykt en klar politisk vilje til å få flere leiligheter i sentrum. Det gjør det enklere å avvike fra kravet i overordnet plan om maksimum 30 % leilighetsandel. Det gjør at gårdeierne kan tilpasse planen bedre til markedet og se muligheter for en viss økonomisk gevinst. Dersom maks krav på andel leiligheter hadde vært fastlåst, ville det vært vesentlig vanskeligere å få til et samarbeid.

Kommunen har ingen annen direkte rolle enn som planmyndighet. De har stilt krav om felles reguleringsplan men det er grunneierne selv som har tatt videre initiativ til og etablert det faktiske samarbeidet.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER I SAMARBEIDET

Gratispassasjer: Det er gjort mange forsøk på å få den ene gratispassasjeren med i samarbeidet – uten at en har lykket med det. Vedkommende har ingen planer om utvikling av eiendommen og ser ingen interesse av å delta i et samarbeid. De øvrige gårdeierne har måttet akseptere dette for å få gjennomført planen. Dette medfører at det utarbeides en plan som gir gratispassasjeren utviklingsmuligheter på tomta. Videre vil det, slik saken står i dag, mest sannsynlig også føre til at vedkommende ikke tar noen av felleskostnadene til felles infrastruktur (kvartalslekeplass, oppgradering vann og avløp, ny transformator, felles renovasjonsløsning).

Dette er i prinsippet en helt uakseptabel situasjon. De øvrige gårdeierne har akseptert situasjonen fordi utbyggingsvolumet – og dermed andel av felleskostnadene – tross alt er små hos vedkommende i forhold til de verdier som kan skapes totalt sett. En slik situasjon er lettere å få aksept for hos gårdeierne som har et stort utbyggingsvolum, men vesentlig mer krevende for mindre gårdeiere som får relativt lite potensiale for merverdi men likevel må ta sin andel av kostnadene.

Felles ledelse og gode rådgivere: Opprinnelig startet samarbeidet med at en av gårdeierne tok hovedansvaret for å koordinere planprosessen. Etter en viss tid ble det erkjent at en trengte felles og profesjonell prosjektleder som kunne koordinere prosessene. Det har derfor vært viktig at det ble engasjert en felles prosjektleder alle hadde tillitt til, som kunne kjøre en ryddig prosess, hvor alle oppfattet seg likeverdig behandlet slik at en fikk fram gode fellesløsninger.

Det var videre svært viktig at den gårdeieren som var minst erfaren, og som på mange måter ville bli veldig berørt av planarbeidet, valget en egen profesjonell rådgiver. Det gjorde at denne gårdeieren kunne få faglig gode råd og oppleve at de særlige behov han hadde ble godt ivaretatt. Dette var særlig viktig her fordi vedkommende gårdeier har en eiendom med betydelige verneinteresser og det ville bli svært krevende å finne løsninger som planmyndigheten kunne akseptere.

Utbyggingsavhengighet og utbyggingsrekkefølge: Samarbeidsavtalen legger opp til at den enkelte eiendom skal kunne bygges ut uavhengig av andre og dermed også uavhengig i tid. Når en skal planlegge et helt kvartal og få optimalisert utnyttelsen, blir dette i praksis svært vanskelig å få til.

Gårdeierne har bevisst arbeidet for å redusere avhengighetene. Det har ført til at behovet for uteareal løses separat for hver gårdeier og at behov for parkering bare knyttes til to av gårdeierne/selskapene. Videre har de samme to gårdeierne funnet det riktig å etablere et felles

selskap slik at de kan optimalisere utnyttelsen og gjennomføre en rasjonell utbyggingsrekkefølge. Det er også disse to som har den største interessen av å komme raskt i gang med utbyggingen. De planlegger å sette i gang utbyggingen så snart reguleringsplanen er godkjent. Dermed kan i stor grad øvrige gårdeiere bygge ut sine eiendommer når det måtte passe dem.

Finansiering av fellestiltak: Utfordringen i dette prosjektet er todelt:

1. Hvordan håndtere krav om bidrag til felles kommunale infrastrukturiltak når kravet utløses ved første utbyggingsprosjekt
2. Hvordan prise verditapet ved at en av gårdeierne må bruke en attraktiv 1. etasje til ny transformator og denne samtidig legger klare begrensninger på alternativ bruk av nærliggende arealer

I skrivende stund er disse problemstillingene ikke løst. Ifht punkt 1 er utfordringen at hele kravet kommer ved første utbyggingsprosjekt. Det har ikke vært aktuelt å etablere et felles infrastrukturselskap eller modeller for å optimalisere momsene for gårdeierne. Det legges opp til at kommunen inngår en felles utbyggingsavtale med alle gårdeierne om fellestiltak kommunen etterpå skal overta (vann og avløp, renovasjon) og felles kvartalslekeplass utenfor området. Kommunen har ikke vært villig til å inngå separate avtaler med hver enkelt og dermed kreve innbetaling når hvert enkelt prosjekt realiseres. Felleskostnadene er relativt store og er derfor belastende for mindre gårdeiere, ikke profesjonelle aktører og aktører som ikke har store inntekter knyttet til eiendommen. Foreløpig forslag er at de to store aktørene, som vil raskt i gang med utbyggingen, kan forskottere mot at de øvrige betaler innen en definert frist.

Ifht pkt 2 er det krevende å sette en verdi på det potensielle inntektstapet. Det gjelder både areal som direkte blir berørt og ikke minst nærliggende areal som får begrensning på bruken. Det arbeides nå med mulige løsninger hvor en søker å finne det reelle verditapet.

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

Det har vært helt avgjørende for framdriften i prosessen at de fleste gårdeierne har klart å etablere et samarbeid seg imellom. Det var viktig at samarbeidet ble formalisert i en avtale hvor formålet ble klargjort og felles spilleregler definert. Det var nødvendig at en planla for mest mulig uavhengige prosjekter samtidig som en prøvde å optimalisere den samlede utnyttelsen. Videre var det viktig med felles prosjektleder alle hadde tillitt til og rådgiver engasjert av den gårdeieren som ikke var profesjonell eiendomsutvikler og samtidig ville bli veldig berørt av planforslaget.

De store utfordringene har ellers vært knyttet til gratispassasjerproblematikk og hvordan en skal finansiere kostnader til fellestiltak som utløses for hele området når det første prosjektet søker om igangsettingstillatelse.

Sande sentrum, Vestfold

Sted	Sande sentrum i Vestfold
Samarbeidsform	Kommunen inngikk felles avtale med alle grunneierne med utbyggingspotensiale i sentrum om bidrag til felles infrastruktur. Kommunen byggherre for all felles infrastruktur.
Status	Felles avtale inngått. De første utbyggingsprosjektene pågår
Viktige problemstillinger	Gratispassasjer felles infrastruktur, kommunens rolle, differensiering av bidrag ifht nødvendighet og forholdsmessighet

KORT OM STEDET

Sande sentrum er et viktig knutepunkt med jernbanestasjon på Vestfoldbanen. Kommunen har ca 9.900 innbyggere og Sande sentrum ca 2.400. Kommunen utarbeidet en områdereguleringsplan i nær dialog med grunneierne som hadde utbyggingspotensiale på egen eiendom. Planen tilrettelegger for min 80.000 m² BRA bolig, 25.000 m² BRA næring og 18.000 m² BRA offentlig. Planen forutsetter betydelig oppgradering av felles infrastruktur i området (omlegging av vegsystemet, miljøgate, ny grøntstruktur, oppgradering av offentlige om, skredsikring langs Sandeelva mv).

Nedenfor et utsnitt av sentrum hvor planlagt ny bebyggelse er vist i hvitt.



HVEM ER GRUNNEIERNE?

Grunneierne er lokale og/eller med lokal tilknytning. Flere av aktørene ser at de ikke har kompetanse til å gjennomføre den utbyggingen som områdereguleringsplanen gir hjemmel for. Etter at planen ble vedtatt er derfor flere eiendommer/eiendomsselskap solgt til profesjonelle utbyggingsaktører.

HVORDAN ER SAMARBEIDET FORMALISERT?

Kommunen utarbeidet områdereguleringsplanen i tett samarbeid med grunneiere som hadde utbyggingspotensiale på eiendommen. Dessuten var Sande Næringsråd invitert med som en støttespiller/felles aktør på vegne av alle grunneierne. Det er krav om detaljreguleringsplan for det enkelte delområde.

Det ble erkjent at det var vanskelig å få andre enn kommunen til å ta bygherrerollen for all offentlig infrastruktur. Kommunen engasjert ekstern rådgiver og hadde tett samarbeid med kommuneadvokaten i Drammensregionen for å avklare hvordan dette skulle gjøres.

For å sikre bidrag fra alle relevante utbyggingsprosjekt, ble fellestiltakene definert og kalkulert. Nødvendig sikkerhetsmargin/reserve ble lagt inn. Utbyggingspotensialet ble vurdert på nytt og nedjustert slik at det skulle være realistisk.

Det ble gjort en vurdering av hvilke tiltak som var nødvendige for de ulike delfeltene (nødvendighetsprinsippet) og hvilken relativ nytte de hadde av tiltaket (forholdsmessighetsprinsippet). Det ble utarbeidet en matrise med de ulike delfeltene og en vurdering fra null til 3 stjerner av nytte. Denne matrisen ble drøftet, justert og ble til slutt omforent blant utbyggerne. Basert på kostnadskalkyler, utbyggingspotensiale og nytte ble så beregnet hva hvert delfelt skulle betale pr m² BRA. Det ble differensiert mellom bolig og næring/offentlig. Offentlig og næring ble behandlet likt. Bidragsforslag pr m² BRA ble så lagt fram for utbyggerne og akseptert som deres bidrag.

Det var opprinnelig planlagt at det skulle inngås en felles utbyggingsavtale med alle utbyggerne for alle tiltak som var felles for alle og at det så ble inngått tilleggsavtale i hvert enkelt prosjekt. Det viste seg ikke mulig å få med seg alle aktuelle grunneierne på en felles utbyggingsavtale. Det ble derfor en områdeavtale med de fleste grunneierne som forplikter kommunen til å gjennomføre utbygging av felles infrastruktur og grunneier til å betale bidrag. Det følges opp med utbyggingsavtale knyttet til oppfølgende detaljreguleringsplan for hvert prosjekt.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen har vært en helt avgjørende aktør både gjennom arbeidet med områdereguleringsplanen, utarbeidelse av områdemodell i tett dialog med grunneierne og ved at de har tatt ansvaret og risikoen knyttet til utbygging av all felles offentlig infrastruktur. Med relativt mange grunneierne og en oppdelt eierstruktur var kommunens rolle en nødvendig forutsetning. Denne prosessen har stimulert til investorinteresse og kommunen har stor utbyggingsaktivitet og betydelig befolkningsvekst. Ifølge siste prognose fra SSB forventes ca 40% vekst fram til 2040.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Kommunen viktig rolle – gratispassasjerer: Som omtalt ovenfor var det helt avgjørende at kommunen var villig til å ta en aktiv rolle. Kommunen har ansvaret for områdereguleringsplaner, og det var derfor naturlig at kommunen tok dette ansvaret. Det var derimot et mer krevende spørsmål om kommunen skulle ta ansvaret og dermed en betydelig økonomisk risiko om utbygging av felles infrastruktur. For å redusere kommunens risiko ble forventet utbyggingspotensiale redusert (slik at forventet økonomisk bidrag ble mest mulig realistisk) og kostnadene med tiltakene kvalitetssikret og ble satt av tilstrekkelige reserver. Videre ble arbeidet fram avtaler om økonomisk bidrag som de fleste grunneierne med utbyggingspotensiale har signert. Dermed har kommunen sikret seg bidrag og fått mer kontroll på kostnadene. Men det er fortsatt en risiko i prosjektet, spesielt knyttet til om og hvor raskt utbyggingen skjer slik at kommunen får inn bidrag fra utbyggingsprosjektene.

Uten at kommunen var villig til å ta denne risikoen er det grunn til å tro at det ikke ville bli så stor investorinteresse og en så god mulighet til å sikre utbygging av infrastruktur som gir kvaliteter til sentrum i kommunen.

I tillegg er det fortsatt en risiko knyttet til gratispassasjerproblematikken. Kommunen har hjemmel til å kreve bidrag fra utbygger gjennom å stille rekkefølgekrav. Dersom kommunen av ulike grunner har gjennomført det/de tiltakene som har eller vil få rekkefølgekrav, har kommunen ikke hjemmel til å kreve inn bidrag med mindre det er avtalt på forhånd. Kommunen risikerer at noen grunneiere spekulerer i dette. Kommunen må derfor ha en bevisst strategi der de så langt som mulig ikke realiserer fullt ut tiltak som potensielle gratispassasjerer bør være med på å finansiere.

Nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsippet: I flere sammenhenger har både rettsvesen og sivilombudsmann strammet inn praksisen knyttet til hva en skal kunne kreve av bidrag fra utbyggerne. Hjemmelen til å kreve bidrag er knyttet til rekkefølgekravene. Det må gjøres en konkret vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for å realisere prosjektet (nødvendighetsprinsippet) og det må deretter gjøres en vurdering av hvilken forholdsmessig nytte prosjektet har av tiltaket. Dersom tiltaket er til nytte for flere må gjøres en forholdsmessig vurdering. Det er i dette tilfelle særlig interessant at vurderingene ble gjort i et nært samarbeid med alle berørte grunneiere.

En slik konkret vurdering var avgjørende både for å skape aksept hos grunneierne for å betale og formelt nødvendig for å tilfredsstillere kravene etter plan- og bygningsloven.

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

I en situasjon med ønske om transformasjon/utvikling av et større område med relativt mange grunneiere, er erfaringene fra Sande svært interessante. Kommunens aktive rolle og vilje til å ta risiko knyttet til områdemodellen har vært helt avgjørende.

Det var krevende å komme fram til aksept for økonomisk bidrag og ikke minst hvilken forholdsmessig nytte det enkelte prosjektet har. Den ryddige prosessen var avgjørende. Grunneierne innså at dette skapte forutsigbarhet for dem, også dersom de senere skulle selge. Rammene var avklart og det var slik sett et verdipapir ved et framtidig salg.

Kvartal 2, Kristiansand

Sted	Et kvartal i sentrum av Kristiansand
Samarbeidsform	Utviklingselskap (AS)
Status	Felles reguleringsplan – eierne solgte etterpå og området er nå under utbygging
Viktige problemstillinger	Selskapsetablering, utnyttelse, verneverdig bebyggelse og framtidig salg

KORT OM STEDET

Kvartal 2 ligger i det nordvestre hjørnet av Kvadraturen, som er sentrum i kommunen. Området er direkte tilknyttet det viktigste handelsstrøket i sentrum (Markensgate).

Kommunen har stilt krav om felles detaljreguleringsplan for kvartalet. En eiendom er forutsatt vernet og det er flere andre verneverdige bygg i kvartalet.

Det er stor forskjell på utbyggingspotensialet på eiendommene, fra ubebygde tomter som brukes til parkering til fullt utbygde eiendommer og verneverdige eiendommer med store begrensninger på hva som kan gjøres. Kommunedelplanen stiller krav om maks 30% boligandel, setter klare høydebegrensninger og det var krav om å vurdere vern av flere bygg som en del av planprosessen.

HVEM ER GRUNNEIERNE?

Kvartalet består av 24 eiendommer (gårds- og bruksnummer). Flere av eiendommene er seksjonert med flere seksjonseiere. Det ble gjennomført samtaler med alle gårdeierne i kvartalet for å sjekke utbyggingsinteressen. Basert på disse samtalene ble definert 12 eiendommer med utbyggingspotensiale. Disse ble eid av 6 selskap/aktører. Alle hadde lokal tilknytning. De fleste aktørene hadde erfaring med eiendomsutvikling.

HVORDAN BLE SAMARBEIDET ORGANISERT?

Eiendommene med et utbyggingspotensiale etablerte et utviklingselskap organisert som et AS. Aksjonæravtalen omhandler bla:

- Formål; forpliktelse om å utarbeide en felles detaljreguleringsplan der en optimaliserer utnyttelsen uavhengig av eiendomsgrensene. Størst mulig verdi var målet
- Definisjon av felles spilleregler for selskapet. Aksjefordelingen var basert på nåværende eiendomsverdi. Både kostnader til planprosessen og framtidige inntekter (ved salg) skulle fordeles etter aksjeandel
- Forpliktelse om å selge eiendommen etter godkjent reguleringsplan. For flere av gårdeiere var eiendommen deres viktigste verdi og de var ikke interessert i å legge eiendommen nå inn i et felles selskap, og dermed gi fra seg kontrollen og inntektsstrømmen.
- Etablering av et styre med en ekstern og profesjonell styreleder. Felles prosjektleder, arkitekt og andre rådgivere som var ansvarlig for å utarbeide reguleringsplanen. Prosjektleder var ansvarlig for dialogen med kommunen og for dialogen med andre gårdeiere innenfor kvartalet.

Selskapet ble etablert før en startet arbeidet med detaljreguleringsplanen.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen hadde ingen annen rolle enn som planmyndighet. Initiativet til samarbeidet kom fra et par av gårdeierne. De engasjerte en uavhengig prosjektleder som fikk i oppdrag å sjekke mulighetene for samarbeid med flere gårdeiere i kvartalet. Dette var grunnlaget for senere etablering av utviklingsselskapet.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Selskapsetablering: Det var viktig å få best mulig totalutnyttelse av eiendommene slik at det ble skapt størst mulige verdier. Eierne så raskt at en da må planlegge uavhengig av nåværende eiendomsgrenser og at en må finne en løsning som gir alle felles interesse å planlegge for en helhetlig løsning. Det ble derfor enighet om å etablere et felles utviklingsselskap med en profesjonell og ekstern styreleder.

Etablering av selskapet, takst, skattemessige forhold, moms og aksjefordeling var viktige problemstillinger før selskapet ble etablert. Planen omfattet hele kvartalet men det var i all hovedsak eierne i selskapet som fikk utviklingsmuligheter etter reguleringsplanen. Gratispassasjerproblematikken var derfor ikke viktig. Heller ikke spørsmål om hvem som tar regninga for å utarbeide planen eller tilfredsstille krav til felles tiltak og eksterne rekkefølgekrav. Dette fordi alle var i samme båt gjennom selskapet og alle fikk en på forhånd avtalt del av gevinsten ved et framtidig salg.

Utnyttelse og verneverdig bebyggelse: Det ble innledningsvis gjennomført takst av hver eiendom som var grunnlaget for aksjefordelingen i utviklingsselskapet. Denne taksten viste også summen av dagens verdi. Motivasjonen for å utvikle eiendommen var basert på at alle skulle få en økt verdi av egen eiendom. Gjennom tidlig konseptutvikling så en at det ikke var sannsynlig å få større verdi enn dagens verdi dersom en skulle forholde seg stramt til vedtatt overordnet plan (kommunedelplan med begrensninger på høyde, verneverdig bebyggelse og andel bolig). Kommuneplanen måtte derfor utfordres. Dette ble den viktigste oppgaven i planprosessen, og en krevende prosess overfor en kommuneadministrasjon som er forpliktet av overordnet plan. Viktige tema var derfor:

- Hvilke bygg kan bevares og hvilke må rives for å få en helhetlig ny bebyggelse med tilstrekkelig utnyttelse?
- Hvordan sikre gode overganger mellom verneverdig lav bebyggelse og ny bebyggelse med større høyder?
- Hvordan kan en utfordre maks krav om 30 % bolig?
- Hvordan kan en få utnyttet høydene slik at det blir mest mulig bolig samtidig som en tilfredsstiller krav kvalitet med bla gode solforhold, tilstrekkelig uteareal og god netto høyde i leilighetene?

Salg etter godkjent detaljreguleringsplan: Reguleringsplanen ble, etter en omfattende prosess, enstemmig vedtatt i bystyret. De fleste gårdeierne erkjente at de ikke hadde ressurser til eller var villig til å ta risikoen ved framtidig utbygging av kvartalet. Det var derfor enighet om å legge området ut for eksternt salg, slik det også var avklart i aksjonæravtalen. I dialogen med markedet viste det

seg ikke mulig å få ut større verdier enn sum dagens takster. Det i seg selv gjorde det svært krevende å få en felles beslutning om at en skulle selge.

Prosjektet er stort (ca 180 leiligheter pluss første etasje med næringslokaler). Planløsningen gjør at både kjeller og første etasje må tas i ett felles byggetrinn. Dette gjør at det blir store kostnader før mulige framtidige gevinster for en kjøper. Dette gjorde salget krevende.

Selskapet med tilhørende eiendommer ble solgt etter en omfattende prosess. En av nåværende eiere ble med i det nye selskapet som nå er i gang med utbygging av første byggetrinn.

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

Etablering av et felles utviklingsselskap hvor kostnader og fordeling av gevinster var avtalt på forhånd gjør det vesentlig enklere å utarbeide helhetlige planer som optimaliserer totalen uavhengig av eiendomsgrensene. Dette gjør det mindre konfliktfylt å planlegge og lettere å realisere etterpå.

Modellen med utviklingsselskap er interessant fordi den gir gårdeierne sikkerhet for fortsatt kontroll over egen eiendom samtidig som de forplikter seg ved et framtidig salg. De forplikter seg til å være med på planprosessen hvor risikoen er relativt lav ifht potensialet for merverdi. Utfordringen er likevel at kvartalsutvikling ofte kan bli stor, og det kan være vanskelig å dele det opp i hensiktsmessige enkeltprosjekter som gjør det mer interessant i markedet.

Vi ser at nåværende verdi av eiendommene kan være så høy at det er vanskelig å skape merverdier uten at tradisjonelle høydebegrensninger og løsninger som gir nok utbyggingsvolum blir utfordret. Dette framstår som er særlig stor utfordring i utvikling av sentrumskvartaler i byer.

Skolegatakvartalet, Kongsberg

Sted	Skolegatakvartalet, Kongsberg
Samarbeidsform	Samarbeidsavtale
Status	Avtalen strandet etter to år
Viktige problemstillinger	Kostnadsfordeling, arealfordeling, samarbeidsklima

KORT OM STEDET

Skolegatakvartalet ligger midt i Kongsberg sentrum og betegner området mellom Skolegata, Kongens gate og Herman Foss gate. Kvartalet ble valgt som ett av flere pilotprosjekt for boligutvikling i sentrum da Kongsberg kommune startet opp arbeidet med ny sentrumsplan i april 2009. Planen er basert på natur- og kulturkvaliteter, mangfoldig bomiljø, nyskapende teknologi og energiløsninger (se Planprogram Sentrumsplan Kongsberg 2009). I planen er skal det tas et helhetlig grep for sentrumskvartalene med høye miljømål, der det legges vekt på vern av eldre bebyggelse og attraktive familievennlige boliger rundt store nok gårdsrom, samt gode muligheter for næringsutvikling. Boliger er henvendt inn mot kjernen og næring åpner seg mot omkransende gater. Innenfor kvartalet ønskes verneverdig bebyggelse aktivert og innpasset i ny struktur, samtidig som Skolegata skal styrkes som historisk gateløp og lenke mellom jernbanestasjonen og Vestida med kulturhuset KRONA. Det planlegges for at byområdet kan henges på sentrums nettverk av snarveier, og bli et bidrag til økt bruk av sykkel og gange.



HVEM ER GRUNNEIERNE?

Skolegatakvartalet hadde pr 2010 totalt 16 grunneiere. Kommunen hadde selv ingen eierinteresser i bykvartalet, men så utfordringer i å få grunneiere med svært ulike behov til å tenke helhetlig med tanke på løsninger og muligheter. Derfor tok kommunen initiativ til å samle grunneierne for å motivere til samarbeid. Grunneierne hadde ulike utgangspunkt; mange var små, private eiere og noen var større og profesjonelle utbyggere. Eiendommene besto delvis av boliger, delvis av kombinasjon bolig og næring.

I 2011 gikk 7 av de 16 grunneierne sammen for å danne et felles selskap for å utvikle sine andeler av eiendommen i sin helhet. Et forvaltningsselskap påtok seg arbeidet med å rigge prosessen. Det var sentrumsplanen som lå til grunn for arbeidet, og før arbeidet med reguleringsplanen kom i gang, med «vinner» av parallell oppdraget som utgangspunkt for arbeidet.

PROSESSEN RUNDT ET MULIG SAMARBEID

I 2010 satte Kommunen sammen med grunneierne i gang et parallelloppdrag på utnyttelse som ble finansiert av grunneierne etter en fordelingsnøkkel av kostnadene på utbygningspotensiale. Parallelloppdraget skulle danne grunnlag for detaljregulering av kvartalet. Kostnadene til dette arbeidet ble fordelt 50 % på Kommunen og 50 % på grunneierne i området fordelt etter mulig utbygningspotensiale. Kapitalen var satt til 1 million.

Etter parallell oppdraget så man at det var kun 5 grunneiere som ville ha mulighet for større utvikling av sine områder. Modellen la opp til at hver av grunneierne måtte bidra økonomisk med en andel beregnet ut fra antatte eierbrøker for reguleringsplan arbeidet. Eier/kostnadsbrøken var satt utfra en beregning gjort av Kongsberg Kommune på mulig utbygningspotensiale iht. sentrumsplan. Forvaltningsselskapet var den største eier i selskapet der andelen for hver grunneier for øvrig varierte, den største hadde 52 prosent. Tomtene besto av eldre bygninger i dårlig forfatning. Grunneierne skulle få 2000 kr pr kvm tomt som vederlag, og gevinsten skulle utbetales etter hvert som det ble bygget iht. eierbrøk (=utbygningspotensiale). De som satt på eiendommene sine ville tjene penger på sine gårder i mellomtiden.

Det ble laget en opsjonsavtale mellom alle partene, i tillegg til en aksjonæravtale for å hindre at noen kunne overkjøre en annen part. I forhandlingsprosessen brukte man mye tid på at en av grunneierne at tomta var feil og unøyaktig målt. Det ble brukt flere måneder på å finne ut av problemet, men grunneierne forhandlet seg til slutt frem til en avtale. Dagen før kontrakten skulle underskrives, trakk imidlertid grunneieren seg og dermed havarerte hele avtalen, de ønsket nå å selge (dog ennå ikke solgt).

Denne prosessen tok to år, og denne avtalen mellom de 5 viktigste grunneiere strandet altså i tolvte time i 2013.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen hadde ingen direkte rolle enn som planmyndighet, og eide ikke areal, men det var kommunen som tok initiativ til et grunneiersamarbeid og ønsket å være pådriver da sentrumsplanen var vedtatt.

Det ble diskutert om kommunen skulle ta i bruk urbant jordskifte for å få gjennomført planene, men kommunen ønsket ikke å ta i bruk urbant jordskifte som virkemiddel. Det var heller ikke aktuelt å ekspropriere. Kommunen har ikke hatt policy på å bruke den muligheten, noe som blant annet dreier seg om politiske prioriteringer.

Kommunen stilte senere krav til felles reguleringsplan. Status nå er at reguleringsplanen er endret. Pr august 2019 er planen tegnet om, som medfører at grunneierne mister noe grunn til gangveier etc. Reguleringsplanen vedtas i januar 2020

I Skolegatakvartalet var det ikke aktuelt med store infrastrukturiltak.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Kommunens bruk av virkemidler: En problemstilling som belyses i dette eksemplet er hvorvidt kommunen bruker de virkemidlene som kommunen har til rådighet i by-/områdeutvikling. I dette tilfelle handler det om at kommunen kunne ekspropriert en liten andel areal fra grunneierne for å kunne gjennomføre planlagt utvikling. Erfaringer viser at det er sjelden at kommunene bruker denne muligheten, blant annet fordi det er liten politisk vilje for å gjennomføre dette.

Grunneierne ble rådet til å sende inn en felles reguleringsplan etter at avtalen havarete, med klare rekkefølgebestemmelser med mulighet for at ett område kan starte utvikling og de andre følge etter hvert.

Kommunen ønsker heller ikke å belaste små grunneiere med for omfattende krav til infrastruktur. Kommunen er ikke lenger en vekstkommune og ønsker ikke å bidra til at boligene blir dyrere enn nødvendig. De ønsker å tilrettelegge for utvikling som gjør det attraktivt for familier å kunne bosette seg i kommunen uten at det blir for kostbart. Dette er et tema som kommunen har på agendaen pr nå. Kommunen ser at Staten (Vegvesenet) inngår avtaler om infrastruktur med utbyggere som er altfor omfattende og kostbart, med begrunnelse om at de skal sikre fremtidige løsninger (dette gjelder i andre utbyggingsområder, og ikke Skolegatakvartalet).

Hvordan håndtere uenighet: Eksemplet belyser hvordan uenighet oppstår, i dette tilfelle var en av grunneierne uenig i oppmåling og fordeling. Dette viser nødvendigheten av å bli enige om spillereglene tidlig i prosessen. Det er viktig å ha selskapsstrukturen på plass før taksten settes, ellers stoppes prosessen fordi man ikke blir enige om verdifordelingen. Et annet spørsmål er om det skal være simpelt flertall, 2/3 flertall etc som bestemmer. Uenigheter må altså avklares i avtalene.

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

Dette caset belyser at det er utfordrende med grunneiere med ulike behov å tenke helhetlig om eiendomsutvikling. Caset belyser nødvendigheten av å bli enige om spillereglene på forhånd, men også nødvendigheten av tillit til andre og hverandre når et grunneiersamarbeid skal etableres. Når én aktør trekker seg ut faller samarbeidet, og avtalene som det er brukt mye tid på, sammen. Dette viser hvor skjøre og lite robuste slike prosesser er. I dette tilfelle dreide det seg om uenighet om oppmåling av en tomt der arealstørrelsen ble oppfattet som uriktig målt. Mens enkelte da føler seg «lurt» synes andre det blir bagatelmessig og for detaljert i det store bildet. Slike prosesser er basert på tillitt og at aktørene stoler på hverandre. Slik saken nå ser ut er største taper grunneier som valgte å trekke seg.

Bingeplass, sør for Kongsberg sentrum

Sted	Bolig/næringsområde utenfor sentrum av Kongsberg
Samarbeidsform	Grunneieravtale
Status	Ferdig regulert, startet bygging
Viktige problemstillinger	Bygge tillit for å få til samarbeid, utbyggingsavhengighet og rekkefølgekrav

KORT OM STEDET

Bingeplass boligområde ligger syd for Kongsberg sentrum. Netto utbyggbart areal er på ca. 78 mål og det er planlagt ca. 300 boligenheter (iht. godkjent reguleringsplan). Området ligger attraktivt beliggende med gode solforhold og utsikt. Bebyggelsen vil ligge vendt mot syd-vest og fordele seg på frittliggende småhusbebyggelse, konsentrert småhusbebyggelse og blokkbebyggelse. I tillegg er deler av planområdet avsatt til næringsområde til plasskrevende varer og til barnehage.

HVEM ER GRUNNEIERNE?

Området eies av fire grunneiere. Tre av disse er private aktører som er organisert i hver sitt AS. Den fjerde grunneieren er Statsskog.

HVORDAN ER SAMARBEIDET FORMALISERT?

Kommunen tok initiativ til at grunneierne skulle samarbeidet om en felle reguleringsplan. Grunneierne startet med å samarbeide om én eiendom der de fordelte kostander etter areal + etter hvor arbeidet ble gjennomført. Det var større kostnadsandel med bolig enn næring.



Grunneierne eier til sammen alle eiendommene i utbyggingsområde med unntak av enkelte parseller som eies av Kongsberg kommune og Statens vegvesen. Disse parsellene forutsettes overtatt av grunneier som parsellene sokner til. Eiendommene er i reguleringsplanen foreslått inndelt i en rekke mindre utbyggingsfelt der kostnadene fordeles etter en nøkkel basert på feltets areal.

Etter at reguleringsplanen var ferdig ble det inngått grunneieravtaler. Formålet med avtalene er å regulere grunneiernes felles anliggende i forbindelse med omregulering og en videre utbygging av eiendommene, herunder forhold knyttet til nødvendig felles infrastruktur/rekkefølgekrav (eierskap, kostnadsfordeling for opparbeidelse og fremtidig drift/vedlikehold mm), deling / sammenslåing av eiendom innen utbyggingsområdet, tomteavståelse mm. Nærmere bestemt regulerer avtalen hvordan kostnadene for oppfyllelse av Rekkefølgekravene skal forholdsmessig fordeles på det / de utbyggingsfelt som det enkelte rekkefølgekravet gjelder for, og bekostes av eierne forholdsmessig med utgangspunkt i brøktellere. Fordelingsbrøken for hvert enkelt rekkefølgekrav fastsettes særskilt. Arbeidet med gjennomføring av rekkefølgekravene skal igangsettes så snart en av de som er ansvarlige for tiltaket krever det.

Videre er det også bestemt i avtalen hvordan grunneiere som avstår fra gjennomføringen av reguleringsplanen skal kompenseres med et fast beløp pr kvm avstått areal (i dette eksemplet kr 600). Kompensasjonsbeløpet skal belastes de utbyggingsfelt som mottar areal eller i felt som har ansvar for rekkefølgekrav for infrastruktur. I avtalen bestemmes også at det skal utarbeides en utbyggingsavtale med kommunen som avklarer ansvar og kostander mellom Kongsberg kommune og grunneierne.

Det ble også utarbeidet en tilleggsavtale, når budsjett for kostnader for infrastruktur var på plass. En grunneier sto som gjennomfører mens øvrige grunneiere innbetalt a konto etter en betalingsplan som var fortung.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunens rolle i tilknytning til avtalen var begrenset til at de ble holdt informert. Skoleetaten var inne i bilde i starten, men trakk seg ut og ble dermed ingen aktiv part i prosessen.

HVA MED DE SOM IKKE BIDRAR; GRATISPASSASJERER?

I dette eksemplet ble problematikken rundt gratispassasjerer ikke ansett som et stort problem og det ble derfor ikke tatt tak i. Det ble uttalt at selv om noen aktører får verdiene uten at de yter noe særlig igjen, kan det være omvendt neste gang. Det er problemstillinger man må leve med. Verdiene kan også komme etter hvert. Likevel mener aktørene at det et mål å få til en rettferdig fordeling av byrdene (og som reguleres som langt som mulig i avtalene som inngås). Den eneste gratis passasjer i dette området var Kongsberg Kommune som fikk ny vei til Gravlund, samt mulighet for å koble offentlige anlegg på ny VA/OA/SP løsninger betalt av utbygger. Utbygger finner det også litt pussig at man må kjøpe offentlig tomt for å lage offentlig vei som i hovedsak kun gagnar Kommunen og ikke utbygger.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Tillit: En nøkkel for å få til gode samarbeidsmodeller som i dette caset var basert på gjensidig tillitt og raushet – og ingen var opptatt av «millimeterpresisjon». Det tar imidlertid tid å bygge opp tillit. I dette caset kjente aktørene til hverandre fra før og de kunne gå inn i prosessen uten skepsis til hverandre.

Nivå på bidrag: I tillegg kom det frem at det er viktig å få til gode utbyggingsavtaler med kommunen. Selv om kommunen sier at kostnadene skal fordeles, blir utbyggerne ofte pålagt infrastruktur som øker veldig i kostnader og kvalitet. Det medfører at tomtene blir veldig dyre. Et forslag som kom

frem er at kommunen heller burde betalt halvparten ved store grep, f.eks. ved utviklingen av høydebassenget/kostbare kryssløsninger på hovedvei.

Oppfølging av rekkefølgekrav i byggesaken: Kravene i reguleringsplanen medfører at utbyggingen skjer slik den skal. Her påpekes det at Kongsberg kommune har vært flinke til å følge opp de offentlige kravene og utbyggingsavtalene. Dette fordrer et sterkt fagmiljø i kommunene. Det er et sårbart tema.

Myra Tebo området, Spydeberg

Sted	Område pekt ut som framtidig sentrumsområde i Spydeberg
Samarbeidsform	Utviklingselskap
Status	Godkjent områdereguleringsplan og utbyggingsavtale. Inngått avtale med aktør som vil realisere utbygging, men dette stopper opp pga konflikt om grunneierrettigheter
Viktige problemstillinger	Strategi for samarbeid, håndtering av aktør som ikke vil delta i samarbeidet

KORT OM STEDET

Myra Tebo området er i vedtatt kommunedelplan for sentrum pekt ut som et framtidig sentrumsområde i kommunen. Det er stilt krav om felles områdereguleringsplan. Området ligger ved Osloveien/Stasjonsgata. Osloveien var tidligere E18. Kommunedelplanen legger til rette for at området kan utvikles som et urbant sentrum, med nedgradert hovedveinett, møteplasser, næringsvirksomhet og utbygging av leiligheter. Området er på ca 88 da, og har i områdereguleringsplanen som er utarbeidet et utbyggingspotensial på ca 400 leiligheter og 3.500 m² næring. Vedtatt områdereguleringsplan er illustrert nedenfor.



HVEM ER GRUNNEIERNE

Innenfor hele planområdet er det 26 grunneiere. Noen grunneiere eier flere parseller og flere parseller eies i fellesskap av flere aktører. Den nordøstre delen av planområdet var historisk det definerte handelssenteret i bygda. I dette området var det etablert Interessseselskapet Spydeberg Torv (IS Spydeberg Torv) hvor grunneierne i området hadde samarbeidet siden stiftelsen av selskapet i 1981. Kommunen var også med i Interessseselskapet. Selskapet var ansvarlig for å feste

bort grunnen til utbyggingsformål og fordelte festeinntektene til eierne ut fra den relative andel av totalarealet til den enkelte – uavhengig av hva arealet ble brukt til. Festeavtalene varer til 2072. Byggene i området ble plassert uavhengig av eiendomsgrensene. Det medførte at flere bygg stod på flere eiendommer.

HVORDAN BLE SAMARBEIDET ORGANISERT?

Gjennom en omfattende dialog med grunneierne ble de fleste grunneierne i den nordøstlige delen av området enige om å etablere et utviklingsselskap – Utviklingsselskapet Myra Tebo AS (UMT). Selskapet inngikk avtale med Spydeberg kommune om å utarbeide en områdereguleringsplan for et større område enn de selv eide, jfr illustrasjonen på forrige side. Kommunen som stor grunneier i området ble også med i utviklingsselskapet. Aksjonæravtalen omhandler bla:

- Formål; forpliktelse om å utarbeide en felles områdereguleringsplan for hele Myra/Tebo området.
- Alle m² i området har i utgangspunktet lik verdi i dag, uavhengig av hva de brukes til i dag og hva de planlegges brukt for i framtiden. Det ble gjennomført en takst som grunnlag for fastsetting av dagens verdi.
- Eierskapet til nåværende bygg opprettholdes som i dag
- Selskapet kan utvikles til et utbyggingsselskap dersom ønskelig. Ingen aksjonærer er forpliktet til å være med i utbyggingsselskapet. Men alle aksjonærene forplikter seg til å selge, basert på takst på tidspunktet for salget, når utbyggingsselskapet har behov for grunnen.
- Selskapet skal inngå avtale med grunneierne og festerne som ikke blir med i selskapet for å sikre rett til å planlegge på området og rett til å kunne kjøpe ut festeretten/eiendommen når det er behov for utbygging på tomte.
- IS Spydeberg Torv oppløses og alle festeavtaler innløses av selskapet til takst, etter nærmere avtale og når utbyggingsselskapet har bruk for det.

Selskapet ble etablert før en startet arbeidet med områdereguleringsplanen.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen var meget aktiv i den første fasen. Kommunen utarbeidet kommunedelplanen og la dermed rammene for den framtidige utviklingen av området. Kommunen engasjerte ekstern ressurs for å skape motivasjon for helhetlig planlegging av området. Kommunen engasjerte rådgiver som gjennomførte samtaler med alle grunneierne og ga råd om etablering av forpliktende samarbeid i utviklingsselskapet UMT. Kommunen, som grunneier, tegnet seg som aksjonær i selskapet.

I neste fase – etter valget og sentrale politikere ikke fikk samme posisjon lenger – ble kommunen mer passiv. Dette skjedde samtidig med viktige endringer på administrativ side. Kommunen overlot derfor i praksis hele arbeidet med områdereguleringsplanen til UMT.

Unntaket fra dette var da Statens vegvesen reiste innsigelse mot løsning for utforming av tidligere E18. Det krevde betydelig innsats av kommunen å finne en omforent løsning i samsvar med målsettingen for sentrumsutviklingen.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Selskapsetablering og kommunens rolle: Utviklingsselskapet var et forpliktende samarbeid mellom alle grunneierne i området. Kommunen eide ca 40% av arealet. Kommunen sikret sine interesser på generalforsamlingen gjennom å oppnevne styrerepresentanter. Styret skal ivareta selskapets beste. Samtidig er det viktig at alle eierne, og ikke minst kommunen som en så stor aktør, er bevisst hvordan en bruker eiendommen til å sikre ønsket utvikling.

Det viser seg krevende å utvikle en profesjonell eierstyring med en klar kommunal eierstrategi. Det blir derfor vanskelig å forankre politisk virksomheten til UMT. Eierstyringen blir derfor fort for avhengig av enkeltaktører uten å være forankret i en langsiktig og forutsigbar kommunal strategi.

Forholdet mellom selskapet og festerne: UMT prøvde å få etablert en nær dialog med festerne og øvrige grunneiere i området i hele planprosessen. Det viste seg særlig vanskelig å få forpliktende samarbeid med et par av festerne som eide bygg i området. Områdereguleringsplanen la stor vekt på etappevis utbygging, og at de første etappene kunne realiseres selv om nåværende bygg bestod.

I dette konkrete tilfelle var det slik at grunneierne festet bort et område (bruksnummer) til IS Spydeberg Torv som igjen fremfestet dette området til en næringsaktør som eier et bygg på området (senere kalt næringsfester). Denne næringsfesteren er ikke med i UMT. Næringsfesteren mener han har rettigheter som en eier til det aktuelle området. Det ble både innledningsvis – før UMT ble etablert- forsøkt å få vedkommende med i UMT. Det var han ikke interessert i. Han ble likevel tett involvert i planprosessen og hadde ingen merknader da planen var på høring. Områdereguleringsplanen ble enstemmig vedtatt av kommunestyret.

UMT inngikk avtale med en privat aktør om å kjøpe tomteareal av UMT. De begynte arbeidet med å utarbeide konkrete konsept basert på vedtatt områdereguleringsplan (og som grunnlag for en detaljreguleringsplan). Sammen med UMT gikk de i dialog med næringsfesteren. Det ble gjort mange forsøk på å komme til enighet uten at en har lyktes.

Kommunestyret har derfor vedtatt å gå til ekspropriasjon av det aktuelle området. Ekspropriasjonsvedtaket er påklaget og det er p.t. uavklart om fylkesmannen vil godkjenne kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon. Så lenge det ikke er avklart kommer en ikke videre med detaljregulering og utbygging i området.

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

Prosjektet har gitt viktig lærdom om å klargjøre kommunens rolle som grunneier og utvikle en klar eierstrategi som er politisk forankret og gir forutsigbarhet for den rollen kommunen tar i et utviklingsselskap.

Videre har en erfart hvor viktig det er at også festerne håndteres på linje med grunneierne. Når det foreligger festeavtaler med mange års gjenværende festeavtale eller det gjelder avtaler med kort gjenværende tid. men der festerne har rett på forlengelse, er det viktig at de håndteres på samme

måte som grunneierne. De bør bli med i et forpliktende samarbeid fra første stund og deres rettigheter i forhold til den videre utviklingen av området må avklares før planprosessen igangsettes.

Torskeholmen, Grimstad

Sted	I tilknytning til Grimstad sentrum
Samarbeidsform	Utviklingsselskap etablert mellom kommunen som grunneier og privat fester med mål om helhetlig utvikling av holmen
Status	Aksjonæravtale for utviklingsselskapet godkjent. Reguleringsplanarbeid pågår
Viktige problemstillinger	Hvordan håndtere festere med langsiktige rettigheter på kommunal eiendom. Utkjøp og rettigheter ved videre utvikling av området

KORT OM STEDET

Torskeholmen ligger sentralt i havnebassenget i Grimstad, i direkte tilknytning til nåværende sentrumsområde. På kartet nedenfor er Torskeholmen midt i bildet. På stedet er det i dag noe kontorvirksomhet og et større kombinert fiskemottak og fiskebutikk (i vestre del av holmen).



HVEM ER GRUNNEIERNE?

Kommunen er grunneier av hele holmen. Kommunen har etablert utviklingsselskapet Grimstad Eiendomsutvikling AS (GEU) og har som ansvar å utvikle havneområdene på vegne av kommunen. GEU har et profesjonelt styre og har tett kontakt med kommunen som grunneier. Kommunen har inngått festeavtaler på to eiendommer. Det ene festeforholdet er uoppsigelig fram til 2025. Bortfester kan ikke nekte forlengelse av avtalen uten saklig grunn. Det står et bygg på denne eiendommen. Den andre festeavtalen varer fram til 2036. Tidligere bygg på denne eiendommen er

revet. Denne festeren har ikke tilsvarende rett på forlengelse. Det er uklart hvilke rettigheter festeren eventuelt har ut i sjø, knyttet til båtplasser mv. Kommunen har kjøpt bygget hvor det er fiskemottak og fiskebutikk, og har forpliktelser ifht nåværende leietakere, som kommunen må forholde seg til i den videre planprosessen.

HVORDAN ER SAMARBEIDET FORMALISERT?

Kommunen har utarbeidet områdereguleringsplan for havneområdet hvor det er krav om felles detaljreguleringsplan for Torskeholmen. Kommunen har i tillegg vedtatt klare føringer for å sikre en helhetlig utvikling av holmen, uavhengig av nåværende festeforhold. Det kommunale utviklingselskapet GEU tok derfor initiativ til å etablere et forpliktende samarbeid med de to festerne. Det viste seg ikke mulig å få til en avtale med begge. Den ene festeren så klart interessen av et samarbeid, og etter en lang prosess inngikk denne avtale med den andre festeren om å tre inn i deres rettigheter. Selskapet Torskeholmen AS er etablert som et eiendomsutviklingselskap med Grimstad kommune og den private festeren som eiere. Avtalen omfatter dermed alle som har rettigheter på holmen. Aksjefordelingen i selskapet baseres på de arealandeler de to partene har råderett over.

I aksjonæravtalen er avtalt at den private festeren skal få frikjøpt festetomta basert på framforhandlet pris. Dette skjer samtidig med at ny detaljreguleringsplan er godkjent. Videre gis fester rett til å kjøpe kommunens eiendommer etter godkjent detaljreguleringsplan basert på takst på ny plan. I salgskontrakten med fester vil kommunen sette frist for søknad om igangsettingstillatelse, som skal baseres på vedtatt detaljreguleringsplan. Dersom fester ikke vil kjøpe kommunens eiendom i samsvar med takst, står kommunen fritt til å selge til andre aktører. Festeren har da samtidig plikt til å selge den kommunale eiendommen han har kjøpt. På denne måten har kommunen sikret seg kontroll over den videre prosessen, dersom nåværende fester ikke velger å kjøpe kommunens eiendom.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen er grunneier og har gjennom politiske vedtak gitt klare føringer for å sikre en helhetlig utvikling av Torskeholmen. Kommunens eiendomsutviklingselskap GEU, har vært et avgjørende instrument for å utvikle det kommersielle konseptet og forhandle fram en aksjonæravtale. Torskeholmen AS skal så lede det konkrete arbeidet med detaljreguleringsplan for holmen, og samarbeider på normalt vis med kommunen som planmyndighet.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER

Håndtering av festeforholdene. Dette har vært den helt sentrale problemstillingen. Dette skyldes både at den ene festeren har en avtale det er tvilsomt om kan sies opp, og at den andre festeren har en så langsiktig avtale. For å få til ønsket utvikling av området, var det derfor helt avgjørende å få forpliktende avtaler med de to festerne. Dette er gjennomført i samsvar med regelverket for statsstøtte. Dvs at festerne gis rett til å kjøpe seg ut av festeforholdet basert på nåverdien av framtidig festeforhold. Videre at festerne gis rett til å kjøpe kommunens eiendom etter godkjent ny detaljreguleringsplan, basert på takst.

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

Kommunalt utviklingsselskap (GEU) var en god måte å synliggjøre forskjellen og rollefordeling mellom kommunen som planmyndighet og kommunen som grunneier. En slik organisering krever at selskapet er bevisst at det er et redskap for kommunen og ikke et selskap som utelukkende styres av å maksimere utbyggingen og skape størst mulig verdier for eier. Et kommunalt selskap gjorde det også lettere å få til et samarbeid med private aktører om utviklingen av området.

Det er viktig erfaring i hvordan en håndterte festeforholdene. Gjennom rett til å utløse festeforholdet og rett til kjøp av kommunale eiendommer basert på godkjent detaljreguleringsplan, har en sikret at festerne blir en viktig aktør i den videre utviklingen av området. De er forpliktet til å utvikle i samsvar med godkjent plan. Dersom de ikke er villige til å kjøpe basert på takst, har kommunen sikret seg retten til å selge områdene til andre.

Tangen, Kristiansand

Sted	Område mellom Kvadraturen, elven Otra og sjøfronten
Samarbeidsform	Utviklingselskaper, felles infrastrukturselskap
Status	Siste byggetrinn pågår nå
Viktige problemstillinger	Samarbeidsmodell mellom kommunen, grunneiere, fester og leietakere. Nødvendigheten av god prosess og tillit, nødvendighet av å ta festerne og leietakere med på råd, nødvendigheten med gode avtaler og en kommune som bidrar gjennom prosessene

KORT OM STEDET

Tangen ligger sentralt i Kristiansand sentrum og utgjør området mellom Kvadraturen, sjøfronten og Otra-elven. Området er mao. avgrenset av vann på tre sider og er tett koblet til Kvadraturen. Området var lite attraktivt da utbygging ble satt på dagsordenen. Det bestod primært av gamle industri-, kontor og lagerbygninger. Området hadde både offentlige og private virksomheter og framstod som et slitent næringsområde.



HVEM ER GRUNNEIERNE

Prosesen med å utvikle området startet i 1994 med Kristiansand Eiendom inviterte til idedugnad om utvikling på Tangen. Det var da 20 ulike grunneiere og festere i området, i tillegg til leietakere. Kristiansand eide størstedelen av arealet på Tangen. De kommunale arealene var delt opp i ca 15 tomter som igjen var festet bort til ulike virksomheter. Festekontraktene hadde varierende utløpstid., det skilte nesten 20 år mellom utløpet av første kontrakt og siste kontrakt. De siste festerene måtte derfor kjøpes ut for å få sikre felles utviklingsperioden. Da planarbeidet startet for alvor, nesten 10 år senere, var det 16 interessenter, dvs. eiere, festere og leietakere. Kruse Smith var en (av flere) interessenter med eiendomsutviklingskompetanse.

HVORDAN ER SAMARBEIDET FORMALISERT?

Prosesen fram mot et felles utviklingsselskap startet med at Kruse Smith tok initiativ til samtale med alle eiere og festere og klarte å skape et felles ønske blant dem om å utvikle området. Kommunen hadde på forhånd lovet at dersom de ulike eiere, festere og leietakere ville organisere et fellesskap, kunne man delta en reguleringsprosess sammen med kommunen, samt få førsterett til å forhandle med kommunen om å få kjøpt ut kommunens festetomter til markedspris mot å ta ansvar for utbygging av all nødvendig infrastruktur i området.

I 1998 ble Tangen Utvikling AS (TUAS) etablert med formål å utvikle området. I 1999 ble det avholdt en arkitektkonkurranse for området og i 2000 ble gjennomføringsmodell for området diskutert. Reguleringsplanen ble godkjent i 2005 og i 2011 stod all infrastruktur i området ferdig. Denne kostet ca 150 mnok. Av dette betalte TUAS ca 115 mnok og kommunen 35 mnok. Sistnevnte beløp gikk til å opparbeide bystrand og promenade på vestsiden av Tangen.

Infrastrukturen omfattet stor utfylling i sjø for å øke arealet i området, nye tekniske anlegg for hele området, omlegging og forbedring av kommunens avløpsanlegg for hele østre del av Kristiansand som via dette anlegget ble tilknyttet det sentrale renseanlegg på Odderøya, ny adkomstvei til Tangen, internveier på Tangen, stort parkområdet ytterst på Tangen (delvis på utfyllt område), sammenhengene gang og sykkelstier langs sjøen og elven Otra, nye kaier (inkludert ny spunt) og småbåthavn, samt bidrag til to kvartalslekeplasser utenfor området. Infrastrukturkostnadene inkluderte også bidrag til å oppgradere hovedveier inn til området.

Prosesen var at leder i Kruse Smith personlig kontaktet alle eiere og festere og spurte hva de ville bruke eiendommen sin til. Med unntak av en eier ønsket alle å heller initiere et felles utviklingsselskap enn å vente til kommunen regulerte og så selge. Etter dette ble utviklingsselskapet Tangen Utviklingsselskap AS etablert. Alle som ble med i TUAS skjøt inn aksjekapital som skulle anvendes til avtaler og planarbeid.

TUAS med underselskaper ble etter dette avtalepart med kommunen, blant annet i forbindelse med prosjektering og utbygging av infrastruktur. Underveis i prosessen ønsket enkelte eiere av tomter og aksjonærer i TUAS å selge seg ut. De øvrige eiere i TUAS kjøpte aksjepostene protarisk etter den aksjeandel den enkelte eide. Tomtene ble kjøpt av TUAS. Selskapet kontrollerte etter hvert alle eiendommer i området. eier.

Etterhvert som infrastrukturen ble ferdigstilt splittet TUAS arealet i utbyggingsområder og solgte ut tomter når de var klare for å bygges. De private eiere av tomter aksepterte, med et unntak, å betale

sin andel av infrastrukturkostnadene som TUAS finansierte fordi de innså at ny infrastruktur bidro til en høyere verdistigning av deres eiendom enn deres relative andel av kostnadene for ny infrastruktur. Det nevnte unntaket var en statlig aktør som ikke ville være med i TUAS og de ville heller ikke betale for ny infrastruktur. Nevnte statlige aktør eide en stor eiendom på Tangen. Denne ble i 2017 solgt til et av utviklingselskapene utgått fra TUAS. Nevnte eiendom utgjør i dag en del av siste utbyggingstrinn på Tangen som består av ca. 250 leiligheter.

KOMMUNENS ROLLE

Kommunen ønsket transformasjon fra industri til bolig- kontor og offentlige formål. Kommunen var stor grunneier, på eiendommer som var bortfestet. Kommunen inngikk en avtale med TUAS om at selskapet skulle få kjøpe bortfestede eiendommer til takst. Festere og leietakere fikk tilbud om å kjøpe seg inn i TUAS og ble tilbudt å kjøpe aksjer i forhold til det areal av tomtegrunn man festet eller leide. Festere som ikke ville være med/kjøpe seg inn i TUAS måtte rydde tomte når kontrakten gikk ut.

Enkelte festere kontaktet kommunen for å kjøpe tomten uten å gå inn i TUAS, men dette gikk ikke kommunen med på. Kommunen la dermed til rette for at en så stor andel av grunneierne som mulig var med i utviklingselskapet TUAS. TUAS kjøpte til sammen festetomter til takst for nærmere 200 mill., men fikk ca 4 % «kvantumsrabatt»

I kjøpsavtalene lå det som nevnt en forpliktelse til å etablere felles infrastruktur. Denne forpliktelsen lå også i reguleringsplanens (gjennom rekkefølgebestemmelser). TUAS gjorde et overslag over kostnadene til infrastruktur. Dette ble gjort på bl.a. på grunnlag av en design-manual som TUAS hadde utarbeidet for området og som kommunen godkjente.

VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER I SAMARBEIDET

Etter at planarbeidet tok form ønsket tre store eiere, som til sammen eide 51 % av aksjene i TUAS, å selge seg ut. De ønsket mao. å realisere gevinsten allerede under planprosessen. De tre nevnte aksjonærer (to offentlige og en privat) la 51 % av aksjene ut i markedet for salg. Det kom inn bud på hele selskapet på 330 mill fra utenbys investorer. De øvrige aksjonærene, altså 49 % (ønsket ikke utenbys eiere inn, og måtte da reise ca 70 mnok for å kjøpe aksjene som var til salgs.

Dette, sammen med ambisjonen om å ferdigstille infrastrukturen før boligene bygges gjorde den økonomiske situasjonen svært stram. Kommunen hadde avtaler om etablering av infrastruktur og fulgte i utgangspunktet vanlig praksis mht. 100 % bankgarantier for ferdigstilling av dette arbeidet. Da økonomien var på det strammeste, inngikk kommunen en avtale med TUAS om å redusere garantikravet noe Dette ut fra et ønske om å se området utviklet og en forståelse om at området på det tidspunktet var et «sort hull» i byen.

Dette tilsa at kommunen burde bidra til å hjelpe selskapet ved å redusere krav til bankgaranti gjennom en tung periode. For det andre var det nødvendig med store utlegg tidlig i prosessen for nettopp å øke områdets attraktivitet før boligene ble lagt ut til forhåndssalg.

Kommunen aksepterte også en anleggsbidragsmodell organisert slik at kommunen står som formell byggherre slik at momsen behandles på samme måte som normal kommunal utbygging, men utbygger gjør selve arbeidet (og bekoster det).

ERFARINGER FRA PROSJEKTET

Tre erfaringer må trekkes fram:

For det første betydningen av at alle interessenter inviteres til å ta del i et samarbeid, både eiere, festere og leietakere. Visjonene for området må deles av alle, og dialog om potensialer, og muligheter og alternativer for den enkelte grunneier, fester og evt. leietakere må diskuteres åpent og kompetent.

En annen viktig erfaring er betydningen av kommunens støtte og medvirkning. Dette har vært avgjørende for resultatet: Kommunen var tydelig på at de ønsket å støtte TUAS fordi denne organiseringen bidro til ønsket byutvikling. Det ble fulgt opp gjennom kommunens salgspolitikk og ved å bidra med å lette de økonomiske byrdene i presset situasjon.

Sist men ikke minst var det viktig å ha alle formalia på plass: avtalene var svært viktige for å regulere «inngang og utgang» til TUAS. Dette var grunnleggende for en ønsket og vellykket byutvikling.