

Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug og
Marit Ekne Ruud

Markedsbasert utbyggingspolitikk

Møte mellom kommune og utbygger
i pressområder



N O V A

Markedsbasert utbyggingspolitikk

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:12

For tett?

Fortetting, planprosess og bokkvalitet i nye boligprosjekter

NIBR-rapport 2007:4

Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling

**Samarbeidsrapport
NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA**

Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser

En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug
og Marit Ekne Ruud

Markedsbasert utbyggingpolitikk

Møte mellom kommune og utbygger
i pressområder

Samarbeidsrapport
NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

Tittel: **Markedsbasert utbyggingpolitikk**
Møte mellom kommune og utbygger i
pressområder

Forfattere: Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug og
Marit Ekren Ruud

Samarbeidsrapport: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007
ISBN: 978-82-7071-704-0
Prosjektnummer O-2429.
Prosjektnavn: Markedsbasert utbygging og
kommunenes målsettinger

Oppdragsgiver: Husbanken
Prosjektleder: Berit Nordahl

Referat: Rapporten belyser fem storby kommuners
utbyggingpolitikk slik den formers i
samspeilet mellom myndighet og marked.
Studien viser at kommunene ønsker mer
styring med nybygging og sterkere innflytelse
over hva som bygges hvor. Kommunene retter
sin oppmerksomhet mot målformuleringer og
overordnede planer, mot tiltak for å øke
forutsigbarhet i reguleringsprosesser og mot
måter å få til likebehandling når de stiller
vilkår for utbygging. Studien belyser også
kommunal tomtepolitikk og
eiendomsutvikling.

Sammendrag: Norsk og Engelsk
Dato: April 2008
Antall sider: 174
Pris: Kr 300,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og
regionforskning
Gaustadalléen 21,
Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykkeri: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2008

Forord

I denne rapporten rettes fokuset mot boligutvikling og det utviklingsarbeidet kommunene gjør i tilknytning til sin utbyggingspolitikk. Studien bygger på materiale fra fem store bykommuner og et utvalg utbyggere som er aktive i disse kommunene. Vi vil takke ansatt i kommunene i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand for at de tok seg tid til å fortelle om sitt arbeid. Takk også til representantene for de utvalgte utbyggerne i de fem byene for at de delte sine erfaringer og daglige utfordringer med oss. Vi håper rapporten kan være til nytte i kommunenes videre utviklingsarbeid.

Studien er gjennomført av Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug og Berit Nordahl. Marit Ekne Ruud har gått gjennom plandokumenter fra de fem kommunene og skrevet oppsummeringer som inngår i kapittel 2. Rolf Barlindhaug har deltatt i intervjuarbeid og kommentert aktivt gjennom hele skriveprosessen. Berit Nordahl har vært prosjektleder, deltatt i intervjuarbeid og stått for selve skrivingen. Fra NIBR har også Per Medby vært til svært god hjelp gjennom tallmateriale om tilflytting, boligbygging og prisutvikling som inngår i kapittel 2. Inger-Lise Saglie har lest og kommentert rapporten. Husbanken har finansiert studien, og Espen Paus har vært kontaktperson og fulgt arbeidet med interesse.

Rapporten er skrevet i 2007. Revidert utgave er publisert i 2008.

Takk til alle for godt samarbeid.

Oslo, mars 2008

Berit Nordahl
forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	7
Summary	13
1 Innledning.....	19
1.1 Utgangspunkt og formål	19
1.2 Problemstillinger	22
1.3 Prosjektets praktiske forankring - annen forskning...	25
1.4 Studiens teoretiske forankring.....	29
1.5 Kort om metode	35
1.6 Rapportens oppbygging	38
2 Befolkningsutvikling og boligbygging i studiekommunene....	41
2.1 Befolkningsendring, boligbygging og boligpriser	41
2.2 Stavanger	49
2.3 Kristiansand	53
2.4 Trondheim	57
2.5 Oslo.....	62
2.6 Bergen.....	64
2.7 Oppsummering – kommunenes utfordringer.....	68
3 Reguleringsplanen – styringsdokument og samhandlings-arena	71
3.1 Om reguleringsprosessen.....	72
3.2 Fokus på prosessens forløp.....	78
3.3 Nærmere om skillett marked-myndighet i reguleringsaker	85
3.4 Manglende forutsigbarhet – uheldige utslag	86
3.5 Skjønnsvurderinger og forutsigbarhet: fra plan til gjennomføring	89
3.6 Områdekvaliteter og reguleringsplan	93

3.7	Oppsummering – reguleringsplaner.....	98
4	Om utbyggingsavtaler	100
4.1	Utviklingen i bruken av utbyggingsavtaler	101
4.2	Forming av en fornyet politikk for utbyggings- avtaler – eksempel fra Oslo	108
4.3	Politikk i støpeskjeen også i de andre storbykommunene	114
4.4	Manglende politikk – manglende forutsigbarhet?	115
4.5	Kort om utbyggingsavtaler i alle norske kommuner	117
4.6	Oppsummering – utbyggingsavtaler	120
5	Modeller for tilrettelegging av utbygging	122
5.1	Gjennomføring basert på et aktivt tomteselskap	123
5.2	Gjennomføring via oppkjøp og fasilitering.....	130
5.3	Gjennomføring med kommunal koordinering - uten oppkjøp av grunn.....	143
5.4	Gjennomføring uten kommunen med utbyggerne og delvis også boligbyggelag	149
5.5	Oppsummering – modeller for helhetlig utbygging	153
6	Avslutning mot en markedsbasert utbyggingspolitikk	157
	Litteratur	162
Vedlegg 1	Oversikt over intervjuede personer samt planer og dokumenter	166
Vedlegg 2	Intervjuguide.....	171
Vedlegg 3	Andre publikasjoner utgitt innenfor samarbeidsprogrammet under programmet Samfunnsvitenskaplig Boligforskning:.....	176

Tabelloversikt

Tabell 4.1	Andelen av kommuner over og under 20.000 innbyggere som gjør bruk av utbyggingsavtaler. Prosent. N= 144	118
Tabell 4.2	Andel som svarer at kommunen har vedtatt en politikk for bruk av utbyggingsavtaler. Prosent. N=137.	119
Tabell 4.3	Andelen som svarerer at deres boligsosiale planer brukes i kommunens utbyggingspolitikk. Prosent. ..	120

Figuroversikt

Figur 2.1	Variasjon i omfanget av fullførte boliger i landet, fra 1980 til 2007 og reell prisutvikling på boliger.....	42
Figur 2.2	Antall fullførte boliger, herav godkjente boliger med lån i Husbanken samme år. Kilde: SSBs Byggearealstatistikk og Husbankens årsstatistikk.....	43
Figur 2.3	Byggeaktivitet i studiekommunene – andel nye boenheter produsert i perioden 2000 – 2006, i forhold til total boligmasse. Kilde: SSBs byggearealstatistikk.....	44
Figur 2.4	Relativ befolkningsvekst i studiekommunene i 5-årsperioden fra 2002 - 2007. Kilde SSBs befolkningsstatistikk	45
Figur 2.5	Befolkningsvekst de siste 10 årene i Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kilde: SSBs befolkningsstatistikk.....	46
Figur 2.6	Blokkandel av den totale boligmassen i Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kilde:SSB. Fob2001.....	46
Figur 2.7	Prosentvis endring i kvadratmeterpriser på blokkleiligheter i de siste 5 årene i studiekommunene. Vekst fra 2002-2006. Kilde: SSBs prisstatistikk.	47
Figur 2.8	Nominelle boligpriser (kvartalsstatistikk) Indeks: 1. kvartal 1991=100 (for alle). Kilde: SSB	48
Figur 2.9	Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Stavanger. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.....	50
Figur 2.10	Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Kristiansand. Faktisk	

	tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.....	53
Figur 2.11	Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Trondheim. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.....	57
Figur 2.12	Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Oslo. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.	62
Figur 2.13	Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Bergen. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.	65
Figur 3.1	Skjematisk framstilling av reguleringsprosessen om viser aktørtyper, oppgaver og formelle milepæler. Kilde: Nordahl og Berg 2006	74
Figur 5.1	Skjematisk oversikt over ”helhetlig utvikling i områder med mange ulike private grunneiere”: forutsetninger, kommunens og utbyggeres rolle, oppgaver og hensikt.....	154

Sammendrag

Berit Nordahl, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud

Markedsbasert utbyggingspolitikk

Møte mellom kommune og utbygger i pressområder

Samarbeidsrapport: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

Rapporten presenterer en studie av fem norske store bykommuners praktiske grep om den lokale boligforsyningen. Bakgrunnen for å rette søkelyset på kommunenes utbyggingspolitikk har sitt utgangspunkt i den politiske målsettingen om ”velfungerende boligmarkeder” og kommunenes arbeid for å sette rammer for og påvirke (lokale) boligmarkeder. Hvor velfungerende et boligmarked er, avhenger av perspektivet en ser det fra. Studien anlegger både et utbyggerperspektiv og gir et bilde av hva kommunene er opptatt av i forhold til lokale boligmarkeder - og hvordan de går fram for å få markedet til å respondere på en måte som samsvarer med lokale politiske målsetninger.

En begrunnelse for å gjennomføre studien knyttes til den kraftige sentraliseringen som Norge har hatt de siste årene og utfordringene som storbykommunenes har stått i, i flere år. For eksempel fant mer enn 80 % av all nybygging i 2006 sted i sentrale kommuner. Storbykommunene opplever press i boligmarkedet gjennom høy tilflytting og kraftig prisvekst. Samtidig har kommunene markerte arealbeskränkninger først og fremst i forhold til ekspansjon utover eksisterende byggesone, men også i forhold til en bedre utnyttelse av grunn innenfor byggesonen.

Et bakteppe for kommunenes arbeid med nybygging knyttes til det faktum at den absolutte majoriteten av boligene som bygges i Norge planlegges og utvikles av private boligutviklere og avhendes på et marked, til markedsbetingelser, uten subsidier eller prisregulering. I de aller fleste tilfeller er det også private som framskaffer byggegrunn. I dagens situasjon er kommunenes

nybygging i stor grad avhengig av at det finnes villige og kompetente utbyggere som har interesse av å utvikle boliger i kommunen.

Norge har et plansystem som er åpent for initiativ fra grunneiere. Plansystemet er et viktig redskap for all nybygging og kommunene nedlegger mye arbeid i å lage planer som formidler rammer og intensjoner for hvordan kommunen skal utvikles. Plan- og bygningsloven i Norge har et hierarkisk *prinsipp*, men ikke hierarkisk *binding* mellom overordnet plan og detaljplan. Loven gir også fri forslagsrett av detaljplaner - som er den type planer som gir juridisk hjemling av byggerett, samt et prinsipp om at siste plan gjelder. Plansystemet har dermed stor grad av fleksibilitet, en fleksibilitet som stiller store krav til stringens i administrasjonens saksbehandling av private initiativ og i den politiske delen av beslutningssystemet.

Ambisjonen i denne studien er å belyse hvordan sentrale kommuner håndterer nybygging og boligforsyning under slike forutsetninger. Rapporten belyser hvordan kommunene balanserer det å stille vilkår for utbygging med det å skape rom for markedsaktørene slik at de bidrar i boligforsyningen på en måte som er i tråd med myndighetenes målsettinger.

Reguleringsautoritet og reguleringsbeslutninger

En problemstilling i studien knytter seg til hvordan kommunene bruker sin reguleringsautoritet for å sikre at private initierte utbyggingsprosjekter ivaretar kommunens boligpolitiske målsettinger. Dette gjelder utbyggingsvedtak knyttet til konkrete prosjekter, men også tidlig dialog med private aktørene og bruk av diskusjons- og samrådsarenaer:

Fra alle kommunene fortelles det om systematisk arbeid med å styrke reguleringsprosessene mht. forutsigbarhet og likebehandling. Rapporten viser at kommunene tar en rekke initiativ for å styrke sin rolle som byråkrat og myndighet i regulerings spørsmål. Flere har iverksatt forbedringsprosjekter i forhold til egen forutsigbarhet i reguleringsbeslutningen og egen evne til å stille markedsaktørene tydelige og likeartede vilkår. Forbedring av forutsigbarheten går først og fremst på prosessuelle forhold og rapporten viser eksempler fra hvor dette er satt i system. Det er den innledende fasen som vektlegges, dvs. den

fasen som ikke omfattes av loven, men som er av stor betydning for hvordan de påfølgende, formelle fasene forløper.

I forhold til krav om kvalitet prøver kommunene ut flere ulike virkemidler, men en fellesnevner på tvers av de ulike plantypene som kommunene gjør bruk av, er at det uansett kreves omfattende faglig skjønn. Noen av kommunene er dermed i gang med å utvikle systemer for å styrke skjønnsvurderingene. Dette er initiativ som responderer på utbyggernes vurderinger. Utbyggerne opplever reguleringsprosessene ofte som uforutsigbare, og kommunenes kvalitative målsettinger oppleves ofte som lite praktiske og vanskelig å implementere i konkrete byggeprosjekter.

Gjennomgangen har også vist at kommunene arbeider med dialog og informasjonsutveksling, for å skape større forståelse på tvers av marked og myndighet. Dette skjer på mange nivåer og tar mange former:

- som dialog mellom fagadministrasjonen, politikere og utbyggere om konkrete prosjektforslag
- som dialog mellom fagadministrasjonen og utbyggere uavhengig av konkrete prosjektforslag, som en form for møteplass om lokal markedsutvikling og utbyggingspolitikk
- som interne dialoger mellom ulike sektorer internt og mellom kommune og statlige sektormyndigheter, som grunnlag for å respondere på planinitiativ

Utbyggingsavtaler

Tilrettelegging for boligbygging i stort omfang er kostnads-krevende. For mange av de store bykommunene har tilflytting og vekst sammenfalt med stram kommuneøkonomi slik at vilkårene som kommunene reiser gjennom reguleringen ikke bare handler om kvalitet og boligsammensetting, men også om utbyggers bidrag til teknisk (og tidligere tildes også sosial) infrastruktur.

Kommunene inngår dermed i forhandlinger med utbygger hvor reguleringsautoritet også brukes i forhold til kostnadsfordeling mellom kommunen og utbygger i tilknytning til infrastruktur eller andre fellestiltak. Bruken av utbyggingsavtaler grep om seg i innhold og omfang utover 2000-tallet. Myndighetene innførte derfor i 2006 en lov som strammet inn kommunenes rett til å inngå utbyggingsavtaler og som stilte krav om forutberegnelighet

og forholdsmessighet. Dette førte til at kommunene nå legger om sin praksis mht utbyggingsavtaler.

En annen problemstilling i studien er knyttet til kommunenes praksis med utbyggingsavtaler: hvordan kommunen går fram for å ivareta kravet om forutberegning og forholdsmessighet og hvordan de nå, gitt strammere rammer, bruker dette redskapet for å påvirke omfang og kvalitet i nybyggingen.

Studien viser at kommunenes politikk i forhold til utbyggingsavtaler fortsatt er i støpeskjeen. Alle kommunene har revidert sin politikk etter lovendringen i 2006 og kravene om forutsigbarhet og forholdsmessighet står sentralt i dette arbeidet.

Den mest framtrepende utfordringen for både kommune og utbygger er knyttet til finansiering av teknisk infrastruktur og fellesområder - både til estimering av kostnadene og fordeling av dem. Dette er spesielt krevende i de sentrale byområdene, dels fordi det kan være uklart hvilke infrastrukturbehov som med rimelighet kan knyttes til selve utbyggingen og dels fordi det kan være mange ulike utbyggere i ett område som til sammen utløser behov for oppgradering av infrastruktur. I slike tilfelle er det nødvendig å finne fram til en fordeling mellom utbyggerne. Oslo og Stavanger er i ferd med å skaffe seg erfaringer fra systematisk arbeid med slike problemstillinger. Veien går gjennom en samlet oversikt over alle fellestiltak som inngår i utbyggingen, beregning av kostnadene ved å etablere tiltakene, utarbeiding av fordelingsmodeller mellom ulike aktører – grunneiere, utbyggere og sektormyndigheter, samt juridisk hjemling av krav slik at en unngår gratispassasjerer i utbygginger som strekker seg over lang tid.

De andre kommunene har nettopp startet arbeidet med å utmeisle sin politikk og overlater til markedsaktørene å ordne estimering og fordeling ”seg imellom”. Samtaler med utbyggere antyder at dette kan resultere i ulike vilkår for ulike byggeprosjekter.

Tomteproblematikk og helhetlig utbygging

Rapporten belyser også hvordan kommunene bidrar til å realisere større boligprosjekter. Velfungerende markeder tilsier at tilveksten av nye boliger bør være stor i kommuner hvor det er stor befolkningsvekst. Samtidig legger politikken for fortetting opp til at mye av nybyggingen skal skje innenfor byggesonen. Nybygging

innenfor byggesonen handler ofte om omdanning og gjenbruk av områder og det å skaffe *byggegrunn* innebærer store utfordringer.

En tredje problemstilling knytter seg til kommunenes engasjement i forhold til tilstrekkelig tilgang på tomter, enten det tar form av kommunalt oppkjøp eller andre typer aktiviteter hvor kommunen tar en aktiv rolle i forhold til å forløse utvikling av større og kompliserte utbyggingsprosjekter.

Kapittel 5 ser nærmere på de praktiske grep kommunene gjør for å initiere og få i gang utbygging. En modell bygger på kommunalt oppkjøp av grunn, klargjøring og avhending. Rapporten beskriver også en annen modell der kommunene ikke eier grunn, men likevel koordinerer utbyggerne og bidrar til en helhetlig utbygging i tett samarbeid med grunneiere og utbyggere. Rapporten beskriver også en tredje variant med en tilbakeholden kommune som verken driver systematisk oppkjøp eller aktiv koordinering av utbyggere, men på ulike måter oppfordrer utbyggerne til å samarbeide selv.

Teoretisk perspektiv

Studien har sin teoretiske forankring i litteraturen om styring i ulike samfunnssegmenter: styring gjennom *myndighetsutøvelse*, *markedets styring gjennom konkurranse* og styring gjennom *nettverk og samhandling*. Dette analytiske skillet ser styring som koordinering og inndelingen relaterer seg til et analytisk skille mellom myndighetenes styring gjennom hierarkisk koordinering, markedets koordinering gjennom pris og konkurranse samt det tredje alternativet: koordinering og styring gjennom dialog og nettverksstrukturer. Kommunenes samhandling med markedsaktørene vurderes ut fra de tre koordineringsformene. I rapporten knyttes det refleksjoner til om samhandlingen bærer preg av rendyrking og foredling av de ulike koordineringsformene, av uklar sammenblanding – eller av forsøk med nettverk som en ”ny” samhandlingsform mellom myndighet og marked.

Prosjektets teoretiske perspektiv retter seg også mot kontrasten mellom marked og myndighet: mens markedets allokering og distribuering styres av individuelle preferanser og valg, er myndighetenes styring og fordeling prinsipielt er forankret i kollektivitet og hensyn til fellesskapet: Reguleringer og andre vilkår som kommunene stiller for utbygging skal først og fremst ivareta kollektive hensyn. Studien antyder at dersom fokus på kollektive

hensyn resulterer *i ulike vilkår for ulike utbyggerne*, kan dette ha effekt på konkurransevilkårene lokalt. Det er særlig utbyggerne som peker på denne type utilsiktede effekter, men problemstillingen er ikke ukjent i kommunene. Dermed sluttet sirkelen: den måten kommunene håndterer sin utbyggingspolitikk og sitt fokus på kvalitet i nybyggingen har ikke bare betydning for resultatet i hva som bygges men også for markedets funksjonsmåte.

Summary

Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug and Marit Ekne Ruud

Market-based home building

Local authorities link up with the construction sector in housing hotspots

Joint Report NIBR/SINTEF/ SINTEF Building and Infrastructure /NOVA 2008

The report presents a study of five Norwegian urban municipalities and what they are doing to get a handle on local housing supply. The reason for investigating local authorities' housing strategies arises first from the political undertaking to facilitate efficient housing markets and, second, local councils' efforts to set regulatory parameters for and influence (local) housing markets. Estimates of housing market efficiency will vary according to the perspective employed. This study looks to the planning authority from the developers' perspective. It shows what concerns local councils in relation to housing developments in local housing markets and what they are doing to encourage the market to act in a way that is consistent with political objectives.

One reason for conducting the study is the significant wave of centralisation experienced in Norway in recent years and the challenges it poses for urban municipalities. For example, 80 per cent of new homes in 2006 were built in centrally located municipalities. Central located urban municipalities are challenged on several fronts in their local housing markets: high in-migration rates are fuelling demand for homes, exacerbating house price inflation and heating up the housing market. Local councils also have to overcome land use constraints, mainly in relation to building outside the current building zone boundaries but there is pressure to increase the land utilization ratio inside the boundaries too.

One aspect of the wider context in which councils are endeavouring to facilitate the building of new homes is that most of them are designed, planned and built by the private construction sector and sold on the market on market terms without government subsidies or price control. In almost all cases, the companies also procure the sites. In the current situation, the supply of homes in a municipality largely depends on willing and competent developers with an interest in building new homes stepping in to fill the breach.

Norway's planning system is conducive to initiatives from property owner. The planning system is a crucial tool in all new developments and local councils are at pains to draft plans that communicate clearly and succinctly regulations, standards and aims of municipal development. The Norwegian Planning and Building Act has a hierarchical *principle* in the planning system but no hierarchical and mandatory *linkage* between general and detailed planning. The Act allows anyone to submit a detailed plan, that is, the type of plan that confers a legal right to build and where the last plan is the legally binding one. The planning system is as such very flexible, but its flexibility necessitates careful attention to *stringency* not only in the council's handling of private submissions but also in the political phase of decision making.

The study seeks to illuminate the manner in which central located municipalities address housing supply under these constraints. The report illuminates the manner in which local authorities maintain a balance between planning permission criteria and giving the market breathing space to build new homes – consistent with the councils' political objectives.

Zoning authority and zoning decisions

One of the issues studied concerns local councils' use of their zoning authority to ensure that private housing projects are compatible with the council's housing policy. This applies to planning permission for actual projects, but also to the early dialogue with private stakeholders, discussion and consultation mechanisms.

All of the councils have attempted to make provisions in their general plans as clear as possible for private stakeholders, and engage with these at an early stage in the process when the projects

are still in embryonic form. Both actions facilitate greater predictability and fairer treatment. As the report shows, councils have initiated several measures to strengthen their role as bureaucrat and authority in zoning matters. Several have launched processes to improve predictability in zoning decision making and make the conditions as clear and as fair as possible for market players. Heightened predictability concerns mainly processual matters and the report provides examples from Oslo and Kristiansand of such procedural improvements. It is the initial phase – i.e. the phase not covered by the law – the councils are concentrating on because of its crucial impact on the following formal phases.

To ensure criteria are met, councils are trying out several mechanisms. A common denominator here irrespective of the type of planning councils practise is the technical assessment. Some urban councils are therefore working to strengthen the appraisal process. This is in response to the developers' own assessments. Private stakeholders find the zoning processes often unpredictable and the council's standards often impractical and difficult to apply in development projects.

The review also shows that councils are working to promote dialogue and information exchange and wider appreciation across the market and local government. This is progressing on many levels at once and in many forms.

- As a dialogue involving council planning officials, politicians and developers in relation to specific project plans.
- As a dialogue involving council planning officials and developers external to specific development plans as a mechanism to facilitate discussions about developing the market development and formulating housing policy.
- As internal dialogues involving council departments and between councils and state sector authorities to synchronize responses to planning submissions.

Development gain – development agreements

Enabling large-scale housing developments is a costly process. For many of the big urban councils in-migration has coincided with a worsening economic climate. The requirements put in place by

councils in their zoning decisions not only deal therefore with housing standards and housing mix but the developers' contribution to technical (and formerly and partly also social) infrastructure. Councils and developers therefore engage in negotiations, and councils use their zoning authority to set a cost sharing formula. From the turn of the millennium it became increasingly popular to set up construction contracts of increasing scope. In response to this the authorities therefore passed legislation constraining councils' freedom to enter into construction contracts while at the same time requiring greater constancy and impartiality. In response several local councils have modified practice regarding construction contracts.

One issue explored in the study is council practice vis-à-vis construction contracts. What do councils do to ensure predictability and how do they use this mechanism, given the tighter constraints, to control the scope and standards of new developments?

The study shows that councils' approach to construction contracts is still undergoing change. All of the councils studied have revised policy following the statutory amendments of 2006. Improving predictability and impartiality are central issues in these efforts.

The most daunting challenge for both councils and developers concerns the funding – i.e. estimating costs and sharing them – of technical infrastructure and public areas. This is particularly demanding in urban areas partly because it can be difficult to establish which elements of the required infrastructure arguably fall within the purview of the development and partly because there are many developers in a particular area who in concert create a need to renew infrastructure. In these cases it can be necessary to find a way of sharing responsibilities between developers. Oslo and Stavanger are currently gaining experience in this area. The process involves a total estimate of costs of all common interventions included in the development and estimate of the costs of establishing them, instituting cost-sharing formulas for the various stakeholders – landowners, developers and sector authorities – and taking the necessary steps to ensure the legal force of the requirements to prevent freeloading in developments extending over the longer time scale.

The other three councils, Stavanger, Bergen and Trondheim, have only recently begun to draft policy. They leave it to market stakeholders to do the estimates and agree on a cost-sharing formula among themselves. Discussions with developers suggest this could result in development projects operating under different conditions.

Land procurement and consecutive developments

The report explains what councils do to bring comprehensive housing projects to a successful conclusion. Efficient markets would suggest a need for significant growth in the supply of new housing in municipalities with high in-migration rates. At the same time, policy on high-density housing expects most new developments to take place inside the building zone. New developments inside the building zone often involve the renewal and re-use of brown field sites: acquiring *building sites* is a big challenge.

A third issue concerns councils' efforts to provide sufficient sites, either by buying land themselves or through other mechanisms in which the council is instrumental in helping large-scale, complicated building projects through to completion.

Chapter 5 explores what councils are doing on the practical side to initiate and encourage housing developments. In one approach, the council buys the land, does the necessary ground work and sells it on. The report describes another approach in which the council does not own the land, but coordinates the developers and promotes a holistic development in close cooperation with the property owner and developer. The report also describes a third approach. Here the council does not work with developers directly, but provides incentives for developers and contractors to work together.

Theoretical perspective

In terms of theory, the study is based on the literature on government and governance, and relates to an analytical division between numerous forms of societal governance: hierarchical governance; market mechanisms governance; network governance.

This perspective interprets governance as coordination and the market is coordinated on the basis of competition, the bureaucracy on the basis of hierarchy and the network on the basis of dialogue.

The councils' dealing with market stakeholders is studied from the viewpoint of three types of coordination. Each type will be refined and unalloyed, or an unclear blend between different kinds of coordination but exploring new modes of coordination through the networking and new forms of "state-market" interaction.

The project's theoretical perspective also addresses the contrast between the market and authority. While the market's allocation and distribution are governed by individual preferences and choices, the principles by which the authorities govern and distribute derive from the collective and serve the common weal. Zoning and other regulations imposed on developers by councils are intended primarily to ensure public welfare is accounted for. The study suggests that if the focus on the public's well bringing result in inconsistent planning permission criteria and imbalance in development terms, it indirectly might alter the terms in which businesses compete. This particular form of unintended consequence is reported particularly by developers, but is not unknown to council officials. Accordingly, the development policy does not only effect the housing prices and housing quality but also the workings of the market.

1 Innledning

1.1 Utgangspunkt og formål

Denne rapporten presenterer en studie av fem norske store bykommuners praktiske grep om den lokale boligforsyningen. Bakgrunnen for å rette søkelyset på kommunenes utbyggingspolitikk har sitt utgangspunkt i den politiske målsettingen om ”velfungerende boligmarkeder” og kommunenes arbeid for å sette rammer for og påvirke (lokale) boligmarkeder. Hvor velfungerende et boligmarked er, avhenger av perspektivet en ser det fra. Studien gir et bilde av hva kommunene er opptatt av i forhold til lokale boligmarkeder og hvordan de går fram for å få markedet til å respondere på en måte som samsvarer med lokale politiske målsettinger.

I utgangspunktet står bykommunene ovenfor store utfordringer i sine lokale boligmarkeder: de opplever press i boligmarkedet gjennom høy tilflytting og kraftig prisvekst. Samtidig har kommunene markerte arealbeskrankninger: først og fremst i forhold til ekspansjon utover eksisterende byggesone, men også i forhold til en bedre utnyttelse av grunn innenfor byggesonen.

En kommunal strategi kan være å påvirke markedet gjennom oppkjøp av grunn og videresalg, slik mange kommuner gjorde på 60- og 70 tallet. En annen strategi er å gi markedet gode handlingsrammer gjennom planlegging og regulering. Vi har her ønsket å sette søkelyset på de redskaper og tilnærminger som kommunene gjør bruk av og hvordan de som offentlig myndighet inngår i samspill med private grunneiere og boligutviklere, for å få til den nybyggingen som ønskes. I studien ser vi nærmere på hva kommunene faktisk gjør ovenfor markedsaktørene og hvordan

kommunene organiserer seg for å få til et konstruktivt samarbeid med utbyggerne.

Et bakteppe for vår studie er den kraftige sentraliseringen som Norge har hatt de siste årene og de store utfordringene som storbykommunenes dermed har stått i, i flere år. Skjevheten i nybyggingen har vi hatt lenge, og den har tiltatt i de senere årene. I 1983 fant 68 % av nybyggingen sted i sentrale kommuner, mens de samme kommunene i 2006 stod for mer enn 80 % av all nybygging (SSB¹).

Et annet bakteppe for kommunene er at den absolutte majoriteten av boligene som bygges i Norge planlegges, utvikles av private boligutviklere og avhendes på et marked, til markedsbetingelser, uten subsidier eller prisregulering. I de eller fleste tilfeller er det også private som framskaffer byggegrunn. I dagens situasjon er kommunenes nybygging i stor grad avhengig av at det finnes villige og kompetente utbyggere som har interesse av å utvikle boliger i kommunen.

Et tredje bakteppe er at Norge har et plansystem som er åpent for initiativ fra grunneiere. Plansystemet er et viktig redskap for all nybygging og kommunene nedlegger mye arbeid i å lage planer som formidler rammer og intensjoner for hvordan kommunen skal utvikles.

Vi har et hierarkisk *prinsipp* i plansystemet, men ikke hierarkisk *binding* mellom overordnet plan og detaljplan. Vi har også fri forslagsrett av detaljplaner - som er den type planer som gir juridisk hjemling av byggerett (reguleringsplaner, § 30 i Plan- og bygningsloven), og et prinsipp om at siste plan gjelder. Dette gir plansystemet stor grad av fleksibilitet, en fleksibilitet som stiller store krav til stringens i administrasjonens saksbehandling av private initiativ og i det politiske beslutningssystemet.

Ambisjonen i denne studien er å belyse hvordan sentrale kommuner håndterer boligforsyning under slike forutsetninger. Rapporten belyser hvordan kommunene balanserer det å stille

¹ Tall fra SSB over sentrale og mindre sentrale tjenesteytingskommuner. Med sentrale kommuner regnes kommuner i kategori 2 a og 3 a, i SSBs 7-delte inndeling).

vilkår for utbygging med det å skape rom for markedsaktørene slik at de er villige til å handle.

Den enkelte kommunens praktiske utbyggingspolitikk slik den utøves i dag, er et resultat av de lange linjene i samfunnsutviklingen og hvordan den spesifikke kommunen over tid har innrettet seg for å tilrettelegge for boligbygging. Både markedsdreiningen innenfor boligforsyningen, sentraliseringen og fortetningspolitikken har i prinsippet vært gjeldene handlingsrammer for kommunenes boligforsyning de siste 20 årene. Men selv om sentraliseringen, fortetningspolitikken og det politiske ønsket om å avikle etterkrigstidens regulering av boligmarked og kredittmarkedet etter hvert et blitt en del av historien, er det først i de siste 5-10 årene at kommunene har måttet utvikle sin praktiske utbyggingspolitikk. Dereguleringen tidlig på 1980-tallet ble etterfulgt av et krakk på boligmarkedet med prisfall og kraftig nedgang i nybyggingen. Prisfallet som startet i 1988 ble etterfulgt av et fall i nybygging og 1993 framstår som et absolutt bunnår mht nybygging. Først godt inn på 2000-tallet skjøt nybyggingen fart igjen.

De siste årenes kraftige prisvekst i sentrale byområder har gitt rom for store fortjenestemuligheter innenfor boligutvikling, både for boligutviklerne og for boligkjøpere i forhold til videresalg og formuesoppbygging. I norsk politikk er det en uttalt forventning at tilbud og etterspørsel i boligmarkedet langt på vei er tilstrekkelig til å generere boliger med de ”rette” kvaliteter². Etter hvert som nye boliger og boligkomplekser vokser fram har imidlertid kritiske røster reist spørsmål om de kvalitative elementene er tiltrekkelig i varetatt i nybyggingen – for eksempel elementer som funksjonalitet, lys og utsyn. I tillegg er det offentlige opptatt av kvalitative krav til boliger og boligområder som kanskje ikke er like viktig for boligkjøpere som ser en liten leilighet som et midlertidig botilbud og som et første ledd i en boligkarriere innen eiermarkedet. Like fullt er kvalitetene viktig i et samfunnsmessig perspektiv: for eksempel er det ansett som samfunnsmessig viktig at den framtidige boligmassen i større grad tilfredsstiller miljøkrav, energimål og ønske om universell utforming.

² Erkjennelsen om at boligmarkedet ikke realiserer alle kvaliteter er imidlertid kjent. I Boligmeldingen heter det ”Enkelte prioriterte kvaliteter vil ikke bli realisert i boligmarkedet i ønskelig grad. Noen slike kvaliteter er det ikke naturlig å lovfeste på det nåværende tidspunkt.” (St. melding nr 3(2003-2004:side 57).

1.2 Problemstillinger

Prosjektet skal belyse handlinger og strategier som storbykommunene gjør bruk av for å få sikre at den samlede boligforsyning responderer på befolkningstilveksten i kommunene samtidig som en sikrer en sammensetning av boligtilbudet som ivaretar målsettinger om bredde og kvalitet. Dette er kommuner med utbyggingspress og hvor private aktører står for den absolutte majoriteten av boligforsyningen.

Reguleringsautoritet

Når kommunenes egen rolle i boligforsyningen er redusert, blir det særlig viktig å knytte kvalitative krav til kommunenes *reguleringsautoritet*, dvs. til kommunens autoritet i forhold til å godta eller avvise boligprosjekter, eller godta dem med vilkår.

På tilsvarende måte er også reguleringsautoriteten viktig i forhold til å få en boligsammensetning som kommunen ser seg tjent med også i et langsiktig perspektiv, dvs. en boligmasse som gir et tilbud til ulike husholdningstyper i samme område og som dermed kan legge grunnlag for et mer stabilt bomiljø enn om en tillater en konsentrert bygging av småleiligheter. En del kommuner har også som mål å skaffe en viss andel ”rimelige” boliger, enten eide eller leide, innenfor et større utbyggingsområde. Fokuset i studien er derfor rettet mot beslutninger om utbygginger og hvordan fordelingsmessige og kvalitative hensyn behandles i disse beslutningene.

Den kraftige tilflyttingen og veksten som sentrale kommuner har opplevd de siste årene gir kommunene muligheter og utfordringer: stor etterspørsel etter nye boliger og interesserte utbyggere (og grunneiere) har gitt mulighet for fortetting og foredling av eksisterende boligområder og sentrale områder som ønskes konvertert til boligformål. Den absolutte majoriteten av reguleringsplaner behandles etter § 30 i Plan- og bygningsloven, dvs. de utformes av private aktører, ikke av kommunen, og behandles som ”innsendt plan”. Når private aktører utformer forlag til reguleringsplaner skjer dette alltid med grunnlag i ønsker om konkrete byggeprosjekter. I praksis vil planen utformes i en dialog mellom kommune og utbygger, hvor kommunen fremmer samfunnsmessige hensyn og utbygger vurderer disse ut fra byggetekniske og forretningsmessige hensyn. Beslutningene skal

skje etter prosedyrer fastsatt i Plan- og bygningsloven og forskning tyder på at prosessene er beheftet med stor usikkerhet både mht. tidsaspektet og mht. innhold (Nordahl 2006).

I større norske byer, som i mange andre lands byer, er det et stort fokus på planmyndighetenes kapasitet til å regulere grunn for boligformål. Både norsk og utenlandsk litteratur belyser konsekvensene av lange reguleringsprosesser og usikkerhet om reguleringsutfall for boligprisutviklingen (ECON 2000, Sommerville 2001)³.

En problemstilling knytter seg derfor til hvordan kommuner i slike situasjoner bruker sin reguleringsautoritet for å sikre at private utbyggingsprosjekter ivaretar kommunens boligpolitiske målsetninger. Dette gjelder utbyggingsvedtak knyttet til konkrete prosjekter, men også tidlig dialog med private aktørene og bruk av diskusjons- og samrådsarenaer.

Utbyggingsavtaler

Tilrettelegging for boligbygging i stort omfang er kostnads-krevende. For mange kommuner har tilflytting og vekst sammenfalt med stram kommuneøkonomi slik at vilkårene som kommunene reiser gjennom reguleringen ikke bare har handlet om kvalitet og boligsammensetting, men også utbyggers bidrag til teknisk (og tidligere tildes også sosial) infrastruktur. Kommunene inngår dermed i forhandlinger med utbygger hvor reguleringsautoritet også brukes i forhold til kostnadsfordeling.

Det store omfanget av private planforslag og de store fortjenestemulighetene som har ligget i boligutvikling i sentrale områder har vært ledsaget av omfattende bruk av utbyggingsavtaler de senere årene. Den omfattende bruken førte til at myndighetene ønsket en gjennomgang av bruken av dette redskapet. Miljøverndepartementet nedsatte i 1998 et utvalg for å utrede endringer i plandelen av Plan- og bygningsloven og Kommunal- og Regionaldepartementet nedsatte i 2002 et utvalg for å utrede endringer i bygningsdelen i den samme loven. Begge utvalgene ble bedt om å avgi en

³ Plan og bygningsloven trekker opp prosedyrene for byggetillatelse og veien om reguleringsplan er en av mange mulige. I byområder er det imidlertid mest vanlig at veien går gjennom reguleringsplan. Se kapittel 4 for detaljer.

innstilling til om kommunenes adgang til å knytte krav om utbyggingsavtaler til et reguleringsvedtak (NOU 2003:14 og NOU 2003:24). På grunnlag av utvalgenes innstillinger ble det i 2005 utformet et lovforslag om innstramminger i hva utbyggingsavtalene kunne romme (Ot.prp. 22 (2004-2005) *Om endringer i plan og bygningsloven. Utbyggingsavtaler*). Lovendringen og tilhørende forskrifter trådte i kraft 1. juli 2006.

Endringene strammet inn kommunenes bruk av utbyggingsavtaler samtidig som det ble krevd forutberegnelighet for utbygger, kommunen og andre berørte. Dette har igjen ført til at kommunene har måttet legge om sin praksis mht utbyggingsavtaler.

En annen problemstilling er knyttet eksplisitt til kommunenes praksis med utbyggingsavtaler: hvordan kommunen går fram for å ivareta kravet om forutberegnet og hvordan de nå, gitt strammere rammer, bruker dette redskapet for å påvirke omfang og kvalitet i nybyggingen.

Byggegrunn og prosjektrealisering – kommunenes rolle

Prosjektet belyser også hvordan kommunene bidrar til å realisere større boligprosjekter. Velfungerende markeder tilsier at tilveksten av nye boliger bør være stor i kommuner hvor det er stor tilflytting. Samtidig legger politikken for fortetting opp til at mye av nybyggingen skal skje innenfor byggesonen. Nybygging innenfor byggesonen handler ofte om omdanning og gjenbruk av områder og det å skaffe *byggegrunn* innebærer store utfordringer. Etter boligkuppet på slutten av 80-tallet besluttet mange kommuner å avvikle sine engasjement i tomteselskaper og etter det har tilfanget på tomter hatt liten oppmerksomhet i Norge. Etter at de kommunale tomteselskapene ble avviklet har utbyggere langt på vei klart å skaffe til veie tilstrekkelig med grunn. Nybyggingen har i sum vært kraftig, også innenfor byggesonen.

En tredje problemstilling knytter seg til kommunenes engasjement i forhold til tilstrekkelig tilgang på tomter, enten det tar form av kommunalt oppkjøp eller andre typer aktiviteter hvor kommunen tar en aktiv rolle i forhold til gjennomføring av større og kompliserte utbyggingsprosjekter.

Kommunenes rolle i prosjektgjennomføring ses også som teoretisk interessant fordi det belyser det offentliges inngripen i markedet – utover det å trekke opp rammer.

”Utbyggingspolitikk”

Kommunenes håndtering av reguleringsprosessen både mht implementering av målsettinger for boligbyggingen og mht beslutningsprosessen, kommunenes bruk av utbyggingsavtaler samt deres engasjement i forhold til byggegrunn mm. er elementer i det vi betegner som kommunenes utbyggingspolitikk.

Fordi så mange av handlingene som knyttes til nybygging er overlatt til markedet de siste årene, kan betegnelsen utbyggingspolitikk oppleves som fremmed. Mange av de politiske målsettingene som nybyggingspolitikken skal ivareta vil også være formulert under andre overskrifter – som for eksempel byutvikling og områdeutvikling. Når vi likevel bruker betegnelsen er det for å synliggjøre de aktivitetene og handlingene som resulterer i tilfanget av nye boliger, i bestemte områder, med bestemte kvaliteter.

Studien har vært eksplorerende og rapporten er deskriptiv og analytisk. Studien har sin teoretiske forankring i styringsproblematikk, med særlig vekt på forholdet mellom myndighet og marked. Dette er redegjort kort for i avsnitt 1.4.

1.3 Prosjektets praktiske forankring - annen forskning

Denne studien fokuserer på situasjonen i kommuner med befolkningsvekst og utbyggingspress. Slike kommuner har også hatt sterk vekst i boligprisene, og tilsvarende stor tilvekst av nye boliger. Prosjektet er lagt opp for å belyse hvordan kommuner bruker ulike elementer i utbyggingspolitikken for å oppfylle bestemte målsettinger for nybyggingen. Med elementer i utbyggingspolitikken menes blant annet hvordan kommunen bruker sin reguleringsautoritet – inkludert ekspropriasjon, hvordan de bruker utbyggingsavtaler, erfaringer knyttet til partnerskap med bestemte boligleverandører (for eksempel konseptbyggere), samt hvordan kommunen bruker organisatoriske virkemidler internt og eksternt og hvordan de sørger for flyt av informasjon mellom planetat og utbyggingsetat og mellom disse og sosial- og omsorgs-

etatene etc. Det eksisterer ingen oversikt over hvordan de ulike elementer i dagens praktiske utbyggingspolitikk brukes alene og i kombinasjon. Arealplanlegging, tomteproblematikk, detaljplanlegging og beslutninger om utbygging og avtaleverk som følger utbyggingsrettigheter utgjør hovedelementene i utbyggingspolitikken, men også andre former for samhandling om boligforsyning, internt og eksternt, blir belyst. Et viktig funn så langt er at kommunens bruk av elementene i utbyggingspolitikken tilpasses bestemte utbyggingssituasjoner: en og samme kommune har flere utbyggingspolitikker avhengig av type utbygging og de problemstillinger som den reiser. Utbyggingspolitikken er mao situert, samtidig som den har et genuint lokalt preg. For å belyse dette trekker vi på en inndeling fra Barlindhaug og Nordahl (2005).

En studie av boligforsyningen i Oslo fra 1991 til 2002 fant at nybyggingen i hovedsak framkommer på fire måter: gjennom feltutbygging, som transformasjon, som fortetting og som innfyll på enkelte eiendommer (etter brann, sanering, bygging på løkker og små "luker" innimellom eksisterende bebyggelse etc.) Hvor dominerende de ulike modellene er i en kommune bestemmes av en kombinasjon av omfang og karakter på den veksten som kommunen opplever, av kommunens arealsituasjon (og da særlig arealreservene utenfor byggesonen), det lokale næringslivets tidligere og framtidig arealbehov samt de spor som tidligere planlegging og utbygging har satt. Barlindhaug og Nordahl viser hvordan de fire formene for nybygging stiller utbyggere ovenfor ulike risikosituasjoner (ibid 2005:62): ulike utbyggingssituasjoner utfordrer markedsaktørene på ulike måter. I denne studien vi nå gjennomfører finner vi at de ulike formene for nybygging utfordrer kommunenes utbyggingspolitikk på nye måter. I Stavanger har for eksempel boligbygging gjennom transformasjon stilt kommunen ovenfor andre utfordringer enn de møter ved feltutbygging utenfor byggesonen og ved fortetting. I vår gjennomgangen av kommunens plandokumenter finner vi at feltutbygging har en marginal plass i den samlede utbyggingen, mens fortetting, innfyll og transformasjon har en mer sentral plass. De ulike utbyggingsmåtene reiser ulike typer problemstillinger for kommunene og krever ulik respons:

*Innflylling og fortetting*⁴ er i hovedsak ”mer av det samme”. Omfattende fortetting og innflylling kan imidlertid utløse trengselsproblematikk. Som planmyndighet må kommunen forholde seg til eksternaliteter som kan følge av omfattende fortetting og innflylling. I hovedsak kan imidlertid denne type utbygging gjennomføres uten store planmessige endringer og uten omfattende endringer i områdets infrastruktur. Den type byggeprosjekter som fortetting og innflyll i hovedsak handler om er også relativt forutsigbar for utbygger både mht. framdrift (byggetillatelse og byggeprosess) og mht markedets etterspørsel. En studie i Oslo viste at denne type boligbygging utgjør mange enkeltsaker og beslaglegger en stor andel av kommunens saksbehandlerkapasitet, til tross for at boliger framskaffet gjennom fortetting ikke utgjør stor andel av kommunens samlede boligforsyning (Barlindhaug og Nordahl 2005). Denne type boligbygging gir også i begrenset grad rom for forhandlinger mellom kommune og utbygger om for eksempel bestemte kvalitetskrav. Det er grunn til å tro at eksisterende reguleringsplaner vil være styrende. Fortetting skjer spredt i hele kommunen og spesielle hensyn og særlige kvalitetskrav ivaretas gjennom overordnede dokumenter. En kommune kan ivareta bestemte kvalitetskrav, eller boligsosiale formål, ved å erverve og utvikle eiendommen til sitt formål, eventuelt videreselge på bestemte vilkår.

Arealbegrensinger gjør at utbygging i form av *felt utenfor byggesonen* har en mindre framtidig plass i boligforsyningen mht. kvantitet nå enn tidligere. Det vi ser av denne type utbygging handler i stor grad om videreutbygging av etablerte områder og kommunens ambisjoner i forhold til å påvirke omfang og innretning varierer sterkt (se kapittel 5).

I alle de fem storbyene utgjør nybygging gjennom *transformasjon av allerede bebygde områder* et betydelig volum til nybyggingen. Boligbygging gjennom transformasjon handler om omdanning av et område fra ett formål til et annet. Ofte er dette områder som har vært brukt til industriformål, transport eller annet, men hvor virksom-

⁴ Stavanger har delt utbyggingen i feltutbygging, prosjekter og ifylling (<http://statistikk.stavanger.kommune.no/Boforhold/74.htm>). *Felt* omfatter samlet utbygging av 10 boliger eller mer i ikke utbygd område. Prosjekter omfatter samlet utbygging av 10 boliger eller mer i utbygd område eller innklemmt område brukt til annet formål. Ifylling omfatter utbygging av færre enn 10 boliger.

heten ikke lenger trenger arealene. Ofte ligger slike arealer sentralt i byen, gjerne nært til havn eller jernbane og omdanning til boligformål henger godt sammen med nasjonale ambisjoner om å konsentrere nybygging innenfor byggesonen - og fortrinnsvis nær transportknutepunkt. For kommunene er det i tillegg ønskelig at nedslitte og eventuelt brakklagte områder rustes opp og gis ny bruk.

Boligbygging gjennom transformasjon er en svært komplisert måte å bringe nye boliger til markedet på og slik utbygging byr på mange og tunge usikkerhetsmomenter (Nordahl 2006). Usikkerheten relateres blant annet til hvilke konsekvenser tidligere bruk kan ha for nye prosjekter (bla krav om rensing av grunn, fjerning av fundamenter i bakken m.m.) og til hvilke krav som planmyndighetene vil stille til utbyggingen. Boligforsyning gjennom transformasjon er også beheftet med stor markedsrisiko – i tillegg til at transformasjon er tidkrevende prosesser som kompliserer målretting mot bestemte markedssegmenter, har områdene ofte dårlig image lokalt eller de er lite kjente. Dette forutsetter omfattende markedsføring og bevisstgjøring av områdets potensialer.

Det viser seg også at store transformasjonsprosjekter med mange grunneiere utgjør en særlig stor utfordring for utbyggerne. Dette gjelder i casekommunene i denne studien og vi kjenner det fra utlandet (Adam and Watkins 2002, The Barker report 2004). Fra annen forskning i Norge ser vi en tendens til at utbygger forsøker å overkomme utfordringene som hefter med transformasjon av områder med mange grunneiere gjennom å erverve *hele* området (enten gjennom oppkjøp eller former for fusjonering i egne 'joint venture' selskaper). Dette vil imidlertid ikke alltid være praktisk mulig og spørsmålet er hva kommunene gjør for å få i gang ønskede transformasjonsprosjekter. Fra media og fagsamlinger kjenner vi til at både Oslo, Bergen og Stavanger har store, sentralt beliggende områder som gjennomgår en omdanning fra industri til bolig og næring. Vi ønsker å se mer systematisk på hvilke roller kommunene inntar og hvordan satsinger som "Urban sjøfront", "Ensjøbyen", "Damsgårdsundet" etc. inngår i en generell utbyggingspolitikk. Kommunenes rolle i transformasjonsprosjekter, og særlig for gjennomføring av slike, er derfor innlemmet som en del av studien.

1.4 Studiens teoretiske forankring

Studien har sin teoretiske forankring i litteraturen om markedets konkurransebaserte ”styring” versus *styring gjennom nettverk og samhandling* og *styring gjennom myndighetsutøvelse*. Studien relaterer seg dermed til et analytisk skille mellom ulike samfunnsmessige styringsformer: styring gjennom markedsmekanismer, styring gjennom hierarkisk struktur og styring gjennom nettverk (Thompson et al.1991).

Styring forstås her i stor grad som koordinering og Thompson trekker opp et analytisk skille mellom ulike samfunnsområders styringslogikker: han skiller mellom en byråkratisk form for styring basert på koordinering via *hierarki* og markedets form for styring med pris og konkurranse som koordineringsprinsipp. Thompsons anliggende er å identifisere en tredje koordineringsform som avviker fra både fra hierarki og priskonkurranse. Denne tredje koordineringsformen er basert på dialog og samordning, og betegnes som nettverksbasert. Thompsons skille mellom markedets og forvaltningens styringslogikk er analytisk og han peker også på at både den byråkratiske forvaltningen og markedet vil oppvise innslag av nettverksbasert koordinering, parallelt med hhv. hierarkiet og konkurransen. Gjennom å belyse forskjellene i styringslogikk ønsker Thompson blant annet å rette fokuset på det kompliserte møtet mellom marked og myndighet og trekke fram mulighetene som ligger i den nettverksbaserte styringstilnærmingen.

Byråkratiet: koordinering med basis i hierarki

Tradisjonelt forstås offentlig styring som en byråkratisk-hierarkisk ”*command and control*” tilnærming hvor det koordinerende prinsipp altså er bygget på en hierarkisk struktur. Innenfor boligpolitikken har den hierarkiske styringen endret karakter: i etterkrigstiden hadde myndighetene både målsettingene og virkemidler for implementering og store deler av utbyggingspolitikken var fundamentert i offentlig sektor (selv om private også da ofte stod for selve byggingen). Omlegging av bolig- og kredittpolitikken på 80-tallet endret dette bildet. De sentrale myndighetene setter i liten grad mål for boligbyggingen, utover det generelle ønsket om ”velfungerende boligmarkeder”. På lokalt nivå settes det fortsatt måltall for boligforsyningen, men nå først og fremst for å kunne

beregne avledede investeringer i sosial infrastruktur. Nybyggingen skjer gjennom markedet. Dette skaper et komplisert avhengighetsforhold mellom myndighet og marked, med mange fallgruver.

Byråkratiets hierarkiske koordinering gjenfinnes i ulike former innenfor de ulike delene av kommunenes rolle i boligbygging og byutvikling, og er særlig sentral innenfor *reguleringsautoriteten*. Plan og bygningsloven både pålegger kommunene å utarbeide planer for arealdisponering og byutvikling og gir dem autoritet til å fatte beslutninger i spørsmål om arealbruk og byggerett⁵. Plan og bygningsloven fastsetter entydig hvordan beslutningsprosessene skal være, hvordan de forskjellige myndighetene er posisjonert i forhold til hverandre, i tillegg til å foreskrive informasjonen som beslutningen skal bygge på. Et viktig aspekt ved hierarkiet er å sikre politiske målsettinger gjennom avveining av interesser – for så å sette politikken ut i livet gjennom transparente og forutsigbare prosesser, på en måte som sikrer likebehandling for alle innbyggere.

Beslutninger om utbygging er imidlertid situert i bestemte områder og dermed unike. Beslutningene har også konsekvenser for mange samfunnsområder og berører mange enkeltpersoner. I tillegg er de beheftet med sterkt innslaget av skjønsmessige vurderinger. Alt dette kompliserer byråkratiets evne til likebehandling på tvers av saker og forslagsstillere, så vel som evnen til å skape forutsigbarhet omkring utfallet.

Kommunene er avhengige av markedsaktørene for å gjennomføre en utbyggingspolitikk. Dette er hovedårsaken til at vi har hatt en utvikling hvor plansystemets fleksibilitet er sterkt vektlagt og utnyttet – fleksibiliteten gir et nødvendig rom for markedstilpasning. Kommunenes generelt tilbakeholdne rolle i nybyggingen forklarer det store omfanget av markedsgenererte planinitiativ og ”bottum up” tilnærming til plansystemet. For markedsaktøren er dette et vanskelig dilemma: samtidig som markedet trenger fleksibiliteten for å kunne tilpasse seg skiftninger i etterspørselen, er den skjønsmessigheten og usikkerheten som følger med problematisk. Skjønsmessigheten skaper usikkerhet om

⁵ Plan- og bygningsloven legger dette ansvaret entydig på kommunenes politiske ledelse, men loven gir samtidig rom for statlig nivå til å opponere mot kommunenes beslutning. Loven trekker opp rammene for innsigelser og behandlingsprosedyrer dersom kommune ikke tar innsigelsene til følge.

beslutningsprosessen både mht. tidspunkt og mht innhold som kan være vanskelige for markedsaktørene i forhold til beslutninger om investering. Systemet er mao i en situasjon der byråkratiets og den hierarkiske styringens fremste verdi, forutsigbarheten og likebehandling, står på spill. Dersom byråkratiet blir uforutsigbart og markedsaktørene møter et system som gir ulik behandling, skaper det skjeve konkurranseforhold.

Markedet: koordinering med basis i konkurranse

Markedets koordineringsmekanisme er konkurranse, med pris som det grunnleggende koordineringsprinsipp. Markedet er basert på tilbud og etterspørsel og diskusjonen innenfor boligøkonomisk forskning knyttes til vurderinger av hvorvidt de lokale markedene er tilstrekkelig responsive i forhold til endringer i etterspørselen og hvor selvsjusterende markedene er over tid. Avhengig av hvilket perspektiv en legger på dette vil en i større eller mindre grad peke på markedets imperfeksjoner og i større eller mindre grad kreve offentlig regulering eller supplering.

Regulering av boligmarkedet kan ta mange former og det er bare begrensede virkemidler som utformes *lokalt*. For eksempel ligger viktige rammer for boligmarkedet i skatte- og rentepolitikken, som utformes på nasjonalt nivå. Skatte og rentepolitikken fastsettes imidlertid med andre formål enn virkninger på boligmarkedet. Kommunene har i beste fall kun indirekte innflytelse over disse politikkområdene. Prosjektet har som utgangspunkt at lokalnivået likevel har et visst repertoar av virkemidler som kan anvendes i forhold til markedet og at kommunenes orienteringer innenfor dette repertoaret av virkemidler bestemmes av situasjonen på det lokale boligmarkedet og historiske føringer som ligger i kommunen.

Den fremste autoriteten kommune har i forhold til å regulere markedet er nettopp knyttet til deres autoritet til å beslutte i plansaker og å tildele markedsaktørene byggerett. Det er logisk at markedsaktørene er svært opptatt av hvordan kommunene skjøtter denne retten og om de skjevhetene som oppvises er tilsiktede og legitime.

Prosjektet tar utgangspunkt i en kontrast mellom marked og myndighet som bygger på at markedets allokering og distribuering styres av *individuelle preferanser og valg* mens myndighetenes styring og

fordeling prinsipielt er forankret i *kollektivitet og hensyn til fellesskapet* (Levacic 1991). Prosjektet retter fokuset mot markedets eksternaliteter og behovet lokale myndigheter har for å redusere uønskede eksternaliteter. Levacic definerer eksternaliteter som noe som oppstår når en økonomisk agents handlinger påvirker velferden hos andre aktører - på måter som ikke reflekteres i varens pris. I boligsammenheng viser dette til velferden til eksisterende beboere og relaterer seg til at utbygger ikke betaler for det velferdstapet som en utbygging påfører eksisterende beboere (tapt utsikt, press på infrastruktur m.m). Salgsprisen på utbyggers boliger er mao upåvirket av det velferdstapet han påfører andre. Eksisterende beboere vil merke velferdstapet gjennom lavere salgspriser på sine boliger enn om det ikke hadde vært gjennomført en utbygging. I mange tilfeller ønsker lokale myndigheter å pålegge utbygger krav som gir *positive* eksternaliteter, for eksempel krav om at utbygger anlegger en park i deler av det området som skal transformeres fra industriformål til boligformål. Kombinert med et krav om at dette skal være allment tilgjengelig vil parken øke attraktiviteten til området for større deler av byens beboere, inkludert beboere i omkringliggende bebyggelse. Verdien på omkringliggende eiendommer øker. Boliger inngår i et trekt handlingsfelt slik at eksternalitetsproblematikken også kan ses i et tidsperspektiv. Et eksempel på dette kan knyttes til boligens brukelighet og krav om universell utforming. Kravet har et framtidig siktemål som går utover det førlige og funksjonsfriske boligsøkere etterspør (og vil betale for), men som det offentlige likevel kan anse som et viktig aspekt i et bredt og langsiktig bilde av boligmassen.

Boligproduksjon og utbygging kan påvirkes gjennom økonomiske virkemidler og gjennom reguleringer. Reguleringene skal i første rekke ivareta kollektive hensyn, hensyn som ofte har stor oppslutning i (lokal)samfunnet. Eksternalitetsproblematikken som hefter ved vekst og nybygging gjør at også liberale teoretikere ser at regulering gjennom planlegging er nødvendig for å oppnå god utvikling av byer, boliger og boligområder (Lai 2002).

Nettverk som koordineringsprinsipp

Dilemmaet knyttet til sterk regulering for å unngå negative eksternaliteter og utbyggers mulige tilbaketrekning, leder til den tredje koordineringsformen, styring gjennom *nettverk*. Nettverk som koordinering fokuserer på uformelle relasjoner mellom

gjensidig avhengige, men forskjellige aktører, og på *dialog* som en sentral koordineringsmekanisme. Innen planlegging og utbygging fokuserer mange bidrag på nettverksbasert tilnærming til styring og beslutning. Healey ser på forutsetninger for at nettverkstilnærming skal fungere effektivt (Healey 1997, Healey et. al 1995).

Allmendinger (2002) og Hillier (2002) peker begge på nødvendigheten av nettverk og dialogbasert styring innen samfunnsbygging, men også på de mange utfordringer som er knyttet til dette, blant annet knyttet til aktørenes motiver og ulike posisjonering i samhandlingen.

For å få en forståelse av nettverksrelasjoner mellom myndighet og marked fokuserer denne studien på forholdet mellom formelle og uformelle beslutningsarenaer og mangfoldet av aktører som inngår i utbyggingsbeslutninger og boligpolitiske beslutninger mer generelt. Vi ser også på hvordan kommunene og utbyggerne organiserer seg for at denne type styringsformer skal kunne ha effekt på flyten av informasjon. Vi knytter oss dermed til forskning om aktører i boligpolitikken (Kitchen 1999), om planmyndighetenes rolle som fasilitator og pådriver (Malbeit 1998) og forskning om betydningen av informasjon (Forester 1989). Studien tar utgangspunkt i at siden markedsaktørene har fått en så vidt omfattende og tydelig rolle i boligforsyningen er det nødvendig å fokusere eksplisitt på markedsaktørene og hvordan de styringsmekanismene som er knyttet til markedet erfares av disse (Adams 2004, Adams and Watkins 2002, Ball 2002).

Kommunens handlingsrom mellom regulering, hierarki og nettverk

Kommunenes samhandling med markedsaktørene kan både ta form som regulering hvor myndighetene innskrenker markedsaktørenes handlingsrom og det kan ta form som samhandling. I samhandlingssituasjoner kan kommunen gå inn som en av flere grunneiere eller som fasilitator i et direkte samspill med utbyggerne. Kommunene kan mao både forsøke å påvirke markedsaktørene til å produsere boliger med de kjennetegn de ønsker i de områdene hvor kommunen ønsker nybygging gjennom hierarkisk koordinering gjennom dialog og nettverk, som likeverdig grunneier eller partner.

Kommunenes hierarkisk-byråkratiske koordinering av markedsaktørene må skje innenfor rammer satt på nasjonalt nivå.

Staten har delegert kommunene myndighet til å sette rammer for markedsaktørene gjennom sin rolle som planmyndighet og reguleringsautoriteten framstår i dag som det mest sentrale måten hvor kommunene kan sette betingelser for markedets virksomhet: Kommunene kan ikke pålegge markedet oppgaver – de har ingen instruksjonsmyndighet, kommunen kan kun stille vilkår for aktiviteter. Utøvelse av reguleringsautoritet har mao bare mening der det finnes markedsaktører som vil handle.

Kommunens koordinering gjennom å sette vilkår må dermed balanseres opp mot det å skape handlingsrom for markedsaktørene slik at de er villige til å handle. I praksis betyr dette å skape et handlingsrom som gir anledning til å drive forretningsmessig. En utfordring er at myndighetene i beste fall kun har begrenset innsikt i lønnsomhetsvurderingene i markedet. I tillegg vil det være ytterst komplisert å slutte fra generell informasjon om lønnsomhetsutviklingen i næringen til en spesifikk aktør økonomiske robusthet eller ett spesifikt prosjekts lønnsomhet.

En kan for eksempel tenke seg at i perioder med kraftig prisvekst på boligmarkedet og grei tilgang på tomter vil aktørene ha god lønnsomhet og dermed stort handlingsrom, slik at kommunen kan tillate seg å stille omfattende vilkår. Når prisene flater ut eller blir ustabile kan en tenke seg at utbyggernes handlingsrom reduseres, og at dersom vilkårene forblir omfattende, vil avkastningen bli usikker og flere utbyggere vil kansellere eller utsette sine prosjekter. Dersom en utbygger i oppgangstider handler tomter til svært høye priser vil resonnementet ikke holde, ei heller dersom en utbygger i roligere perioder bygger på grunn som de har hatt i ”eie” i lang tid eller ervervet svært gunstig. Forutsetningen om handlingsvillige aktører er mao komplisert.

Tilgangen på ”handlingsvillige aktører” kan også reduseres på andre måter enn stramme handlingsrom – for eksempel ved

- mangelfull tilgang på kompetanse, som bygningsarbeidere
- mangelfull tilgang på råstoff, som byggematerialer
- mangelfull tilgang på byggeklare tomter
- mangelfull tilgang på kapital

Når kommunene går inn på nettverksstrategier og styring gjennom samspill kan dette ses som et forsøk på å skape handlingsrom for markedsaktørene og å veie de betingelser som kommunen ser seg nødt til å stille opp mot utbyggernes handlingsevne.

Nettverkskoordinering er prinsipielt basert på likeverd og gjensidighet (Schapf 1993). Til forskjell fra hierarkisk koordinering er kommunens rammer for å inngå i nettverksrelasjoner og andre former for likeverdige samspillsrelasjoner primært *lokalt* bestemt. Kommunene blir for eksempel ikke lenger oppfordret fra statlig hold til å etablere tomteselskap eller arbeide fram partnerskapsmodeller. I praksis vil all hierarkisk styring suppleres med innslag av nettverk. Planlegging og beslutninger etter plan og bygningsloven ses her som et regulativt hierarkisk-byråkratiske redskap, men har åpenbare innslag av nettverk og samhandling – ikke bare internt innenfor det offentlige byråkratiet men også med markedets aktører.

1.5 Kort om metode

Rapporten er lagt opp som en *eksplorerende caseanalyse*. Data-materialet er hentet fra fem større bykommuner som alle har sterk vekst og press på boligmarkedet. Vi startet prosjektet med åtte kommuner, men kommunenes utbyggingspolitikker er sammensatt og kompleks og i studien har samlet store mengder materiale fra hver kommune. Vi har vektlagt tre kilder: dokumentstudier, analyse av nettsider og intervju. I tillegg har vi hentet inn informasjon fra SSB om vekst og nybygging i alle kommunene. Kompleksiteten i materialet gjorde at da vi kom til intervjuene måtte vi begrense datainnhenting og konsentrere studien til *fem kommuner*: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. De tre andre kommunene, Sandnes, Drammen og Bærum tjener dermed som en referanseramme for forfatterne og vil ikke bli presentert her.

I de fem casekommunene har vi gjennomført omfattende dokumentanalyser: Vi har gått gjennom kommuneplanene deres og hentet ut informasjon om rammer for kommunens vekst og utvikling. Kommuneplanene er supplert med konkrete delplaner og programmer som trekker opp handlings- og prioriteringsrammer. Kommunenes arbeid med *utbyggingsavtaler* gjenfinnes

(foreløpig) i liten grad i kommuneplanene slik at drøftingene om hva som skal være kommunenes praksis er belyst gjennom kommunenes egne delutredninger om temaet og saksframlegg for politisk behandling.

I et marked-myndighet perspektiv har vi sett det som nødvendig å få fram markedsaktørenes syn på samhandlingen med kommunen. Vi har samlet informasjon om hvordan utbyggere oppfatter kommunens utbyggingspolitikk og kommunen som samhandlingspartner. I samtalen med utbyggere har vi forsøkt både å få fram deres generelle opplevelse av vilkårene for å drive boligutvikling, oppfatning av utbyggingspolitikken i kommunen og deres erfaringer med kommunen som samarbeidspartner og motpart.

Valg av utbyggere har vært tilfeldig og framgangsmåten har vært å bruke lokal kunnskap for å finne utbyggere som har et relativt stort omfang av nybyggingen lokalt og som har vært aktive i kommunen i flere år. Vi har også lagt vekt på å velge utbyggere som er aktive i hele utbyggingsprosessen, fra erverv av tomter til avhending, slik at vi også kunne få belyst utbyggerens syn på tomtetilfang, deres oppfatning av kommunen som reguleringsautoritet og deres oppfatning av langsiktige rammebetingelser for å drive næringsvirksomhet. Utbyggerens virksomhet ble studert via nettsidene deres, i forkant av intervjuet. For å få konkretisert samtalen bad vi utbyggerne samtale rundt eksempelprosjekter. Sakene var valgt av oss, etter søk på hjemmesidene til utbyggerne. Våre kriterier var at sakene skulle omfatte et stort antall boliger og være lokalisert innenfor byggesonen. I tillegg ønsket vi saker som nylig var avsluttet slik at vi kunne få fram prosjektleders ferske erfaringer. Vi har ikke hatt anledning til å gå inn i sakspapirene eller foreta dobbeltsjekking for å etterprøve sammenhengen mellom utbyggernes ytringer og synspunkter, og fakta eller å foreta en direkte parering av utbyggeres syn mot kommunens erfaringer og situasjonsforståelse. Utbyggerne har mao. først og fremst bidratt med *synspunkter* knyttet til egen virksomhet og de rammebetingelser de handler innenfor.

Kort oppsummert har vi intervjuet 12 personer fra kommunene, 12 representanter for utbyggere, en representant for et tomteselskap og en representant for et boligbyggelag:

- *Bergen*: Intervju med 3 representanter fra ulike kontor i kommunen (planetat og innsendt plan/byggesak) (derav ett telefonintervju) og intervju med representant for Tomteselskapet og representanter for 3 ulike utbyggere.
- *Stavanger*: 2 representanter fra ulike kontorer i kommunen (planetat og byggesak/utbygging) og representanter for 3 utbyggere.
- *Oslo*: 3 representanter (derav ett telefonintervju) (fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten og plan- og bygningsetaten), i tillegg til representanter fra 3 større utbyggere (derav ett telefonintervju).
- *Kristiansand*: Intervju med 2 representanter (plan- og byggesak) og representant for Kristiansand boligbyggelag og en utbygger.
- *Trondheim*: Intervju med 2 personer (byplankontoret) og representanter fra 2 utbyggere.
- Vedlegg 1 viser hvilke personer (posisjon og arbeidsgiver) som er intervjuet, samt hvilke intervju som er foretatt ansikt til ansikt og hvilke som er gjennomført over telefon.
- Vi har også gått gjennom store mengder dokumenter. Dette er også listet opp i vedlegg 1.

Boligbygging og utbyggingspolitikk – om begreper

Kommunenes politikk for boligbygging betegnes i rapporten som *utbyggingspolitikk*. Dette handler om praksisnær virksomhet som er sammensatt av ulike politikkområder. I denne rapporten brukes ”utbyggingspolitikk” som summen av kommunens tomtepolitikk, kommunens praksis mht. bruk av utbyggingsavtaler og deres praksis i forbindelse med beslutninger om regulering og utbyggingsrettigheter: Noen kommuner har en offensiv tomtepolitikk, mens andre kommuners tomtepolitikk i praksis handler om å avhende eiendommer som kommunen av historiske grunner besitter – til formål som til en hver tid er viktig for kommunene, og i perioder med befolkningsvekst og økende boligpriser framstår *boligbygging* som fornuftig bruk av disse eiendommene. Videre handler utbyggingspolitikken om økonomi og kommunenes praktiske finansiering av *vekst*. Utbyggingsavtaler

er et sentralt redskap dersom kommunen ønsker/ser seg nødt til å kreve medfinansiering fra utbyggere. Kommunens bruk av utbyggingsavtaler er dermed også et sentralt element i utbyggingspolitikken. I tillegg handler utbyggingspolitikk om hvordan kommunen responderer på grunneieres (eller utbyggere som har avtale med grunneiere) ønsker om å utvikle egen grunn. Bestemmelser om byggerett og utnyttelse av grunn hjemles i reguleringsplaner slik at *reguleringsprosessen* også blir en del av kommunenes praktiske utbyggingspolitikk.

I tillegg til disse praktiske grepene handler utbyggingspolitikken om målsettinger som kommunen ønsker å oppnå gjennom nybygging og byutvikling – enten de er av fordelingsmessig, arkitektonisk, næringsmessig eller annen karakter.

Utbyggingspolitikken er mao resultat av en rekke praksiser og selv om vi har intervjuet representanter fra flere etater/kontorer, prentenderer vi ikke å gi et uttømmende og ”sant” bilde av hver kommunes utbyggingspolitikk. Vi har kun belyst deler og vårt fokus har vært på den praktiske, operative siden mer enn på idealer og målsettinger.

Rapporten viser detaljer i fenomenet ”markedsbasert utbyggingspolitikk” og de dilemma og typiske situasjoner som knytter seg til dette. Rapporten prentenderer ikke å gi uttømmende beskrivelse av utbyggingspolitikken i studiekommunene og tilstreber på ingen måte statistisk representativitet mht utbyggingspolitikken i norske kommuner. Utbyggernes erfaringer må også oppfattes som synspunkter og ikke som objektive situasjonsbeskrivelser. Dette er mao en eksplorerende og analyserende caseundersøkelse.

1.6 Rapportens oppbygging

Vi starter rapporten med en oversikt over kommunenes situasjon mht (utvalgte) rammebetingelser, kommune for kommune. I kapittel 2 presenteres situasjonen i kommunene mht tilflytting, boligbygging og utviklingen i boligprisene. Her presenteres også kommunenes arbeid med kommuneplanen og dermed de substansielle målsettingene kommunene setter for boligbyggingen. Kapittelet belyser også arealtilgangen i kommunene slik det vurderes av utbyggerne. Dette kapittelet er kronologisk lagt opp og situasjonen mht. befolkningsvekst, boligbygging og prisutvikling er

presentert kommune for kommune, etter lik mal for hver kommune.

I de andre kapitlene har vi konsentrert oss om å få fram typiske trekk på tvers av kommuner. Vi har forlatt den skjematiske ”kommune for kommune presentasjonen” og heller lagt vekt på å få fram praksisfeltets utfordringer. Samtaler med representanter for ulike etater i kommunene og samtaler med utbyggerne om de samme temaene avdekket *en del fellestrekk* mht. hva kommunene er opptatt av og hvordan utbyggerne ser utfordringer knyttet til kommunenes praksis. Samtalene avdekket også store forskjeller i *hvor systematisk* kommunene arbeider med politikkutvikling innenfor de ulike temaene. Vi har derfor forsøkt å presentere overordnede grep kombinert med konkrete bilder av praksisene.

I kapittel 3 belyses typiske trekk i kommunenes arbeid med reguleringsplaner: hvordan de legger opp prosessene og type krav som fremmes. Kapitlet fokuserer på hvordan kommunene har organisert arbeidet med å få en tidlig avklaring av innsendte reguleringsforslag og hvordan de ellers arbeider for å sikre forutsigbarhet og likebehandling i reguleringsprosessen. Kapitlet gir også et bilde av hvordan utbyggerne opplever forskjellige regulerings situasjoner. Blant de fem kommunene har Oslo og Kristiansand gjort systematiske utviklingsarbeider. Vi har da valgt å presentere disse grundig fordi disse har tatt tydelige grep for å svare på utfordringer som alle fem kommunene står ovenfor. Reguleringsprosessens uforutsigbarhet oppleves som vanskelig av utbyggerne. Dette kom fram i alle samtalene vi hadde med utbyggerne, uansett kommune, men med særlig trykk i enkelte kommuner. Vi har da tilsvarende vektlagt disse utbyggernes stemmer – for å få tydelig fram hvilke problemer og negative virkninger uforutsigbarhet kan ha. Vi har på denne måten valgt å tydeliggjøre utfordringene, politikken og erfaringene framfor å gi en kronologisk ”kommune for kommune” presentasjon av temaene.

I kapittel 4 belyses kommunens bruk av utbyggingsavtaler. Sentrale myndigheter har endret rammene for kommunens bruk av dette virkemiddelet og kapitlet belyser hvordan kommunene nå bruker utbyggingsavtalene som et sentralt element i politikken. Flere av kommunene er i oppstartsfasen mht å utforme sin praksis i hht ny lov om utbyggingsavtaler. Kapitlet viser hvordan de går fram når

en praktisk utbyggingspolitikk meisles ut. På tilsvarende måte som i kapittel 3 har vi vektlagt presentasjon av de kommunene som har arbeidet mest systematisk med dette for på denne måten å få fram praksisendringer som følger av lovendringen.

Kapittel 5 viser hvordan kommune går fram når de initierer utbygging enten gjennom selv å gå inn som en markedsaktør eller gjennom tett samarbeid med utbyggere. I enkelte kommuner er dette utbygginger som er ønsket, men hvor situasjonen i området er for sammensatt og kompleks til at markedet klarer å starte opp en helhetlig utbygging, mens i andre kommuner har kommunen en tradisjon for å være aktiv og initierende. I kapittelet har vi lag vekt på å presentere ulike modeller som kommunene følger for å få til ønsket utbygging.

Hvert kapittel avsluttes med en oppsummering. Rapporten avsluttes med et kort kapittel 6 hvor vi reflekterer over utbyggingspolitikkenes utfordringer i et marked-myndighet perspektiv.

2 Befolkningsutvikling og boligbygging i studiekommunene

Dette kapitlet viser en oversikt over befolkningsutviklingen, prisutviklingen i boligmarkedet og boligbyggingen i studiekommunene de siste 5 årene. Her presenteres også kommunenes arbeid med kommuneplanen og dermed de substansielle målsettingene kommunene setter for boligbyggingen. Kapitlet belyser til slutt arealtilgangen i kommunene slik den vurderes i kommuneplanene.

Storbykommunene har alle hatt stor tilflytting og omfattende nybygging. I tillegg har alle hatt svært høy prisstigning på boliger de siste årene. Kapitlet er basert på;

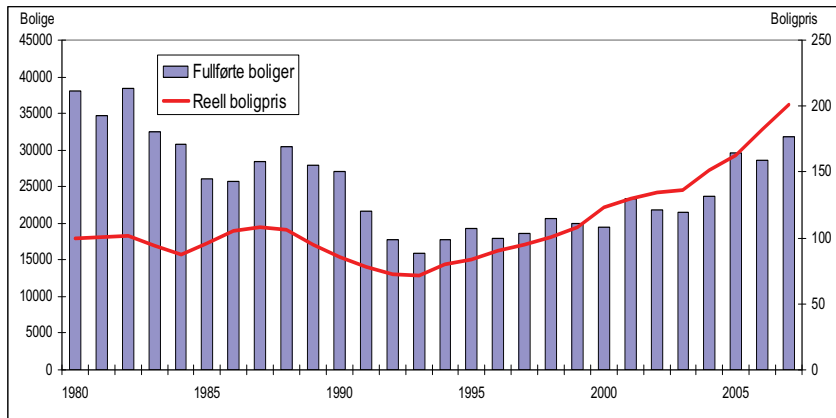
- Egen sammenstilling av statistisk materiale fra SSB og eiendomsmeklernes prisoversikt.
- Gjennomgang av kommunenes arealplaner og annen planrelatert informasjon som er hentet inn fra kommunenes hjemmeside.

2.1 Befolkningsendring, boligbygging og boligpriser

Undersøkelsen retter seg mot landets største byer, byer som har til felles en omfattende befolkningsvekst og en sterk vekst i boligprisene. Behovet for å legge til rette for tilstrekkelig boligbygging har derfor stått sentralt i kommunene i flere år. De senere årene har imidlertid boligbyggingen variert kraftig. I innledningskapitlet ble dereguleringen av boligmarkedet på begynnelsen av 1980-tallet

og det kraftige prisfallet fra slutten av 1980-tallet beskrevet. Figuren nedenfor viser hvordan nybyggingen i landet har variert over tid, de 25 siste årene.

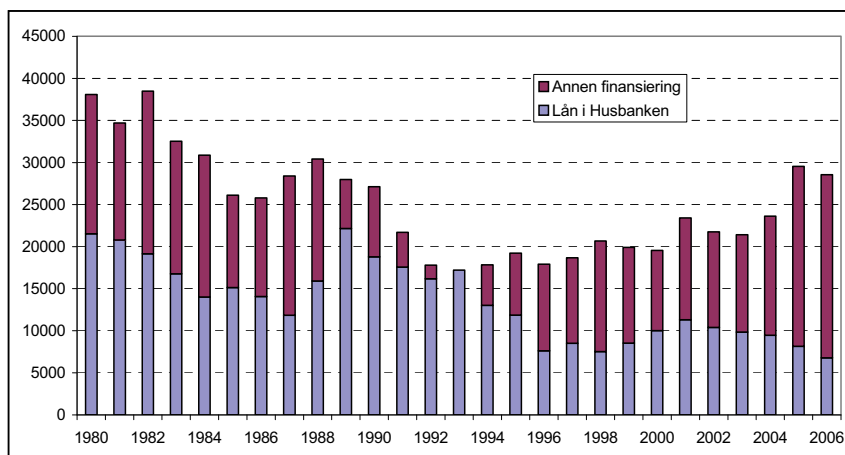
Figur 2.1 *Variasjon i omfanget av fullførte boliger i landet, fra 1980 til 2007 og reell prisutvikling på boliger.*



Figur 2.1 viser at boligprisene falt reelt fra 1987 til 1993 og at nybyggingen falt kraftig i samme periode. Tabellen viser at nybyggingen først tok seg opp godt ut på 2000-tallet, til tross for jevn prisstigning fra 1994 og utover.

Figur 2.2 viser andelen husbankfinansierte boliger og hvordan denne andelen er omvendt proporsjonal prisstigningen.

Figur 2.2 *Antall fullførte boliger, herav godkjente boliger med lån i Husbanken samme år. Kilde: SSBs Byggearealstatistikk og Husbankens årsstatistikk.*



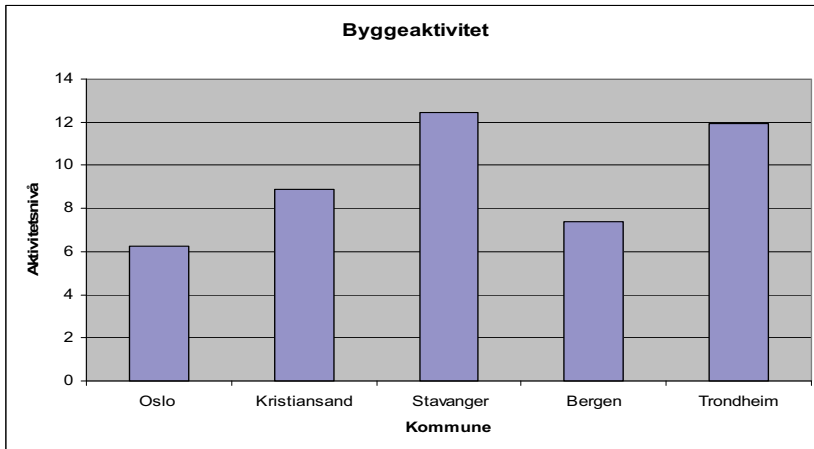
Andelen husbankfinansierte boliger var høy på bunnen av nedgangskonjunktoren i 1993. Deretter har Husbanken finansiert om lag halvparten av alle nye boliger frem til rundt 2001, da andelen begynte å synke kraftig. I nedgangstider er risikoen størst og det er vanskeligere å få lån i private finansinstitusjoner. Det er imidlertid verd å merke seg at husbankfinansieringen er jevnt avtakene fra 2001 og framover – og var det også i det markerte, men korte nominelle prisleilet som Norge hadde i 2002. Andelen var 28 prosent i 2005 og 24 prosent i 2006. Det har vært vanlig at andelen husbankfinansierte boliger øker i nedgangstider og avtar i oppgangstider, men etter at subsidiene knyttet til lån i Husbanken falt bort i 1996 er ikke denne sammenhengen vil være like klar lenger.

Nedgangen som vi nå kan observere kan også skyldes de nye kravene som skal til for å få det nye grunnlånet i Husbanken. Dette skal vi kort komme tilbake til når vi går inn i kommunenes boligutbyggingspolitikk og utbyggernes vurderinger av kvalitetskrav, finansiering og etterspørsel.

I denne sammenheng er det av interesse å se på samlet boligbygging i landet og i de større byene. I figur 2.3 vises boligbyggingen i kommunene som inngår i denne studien, de siste 5

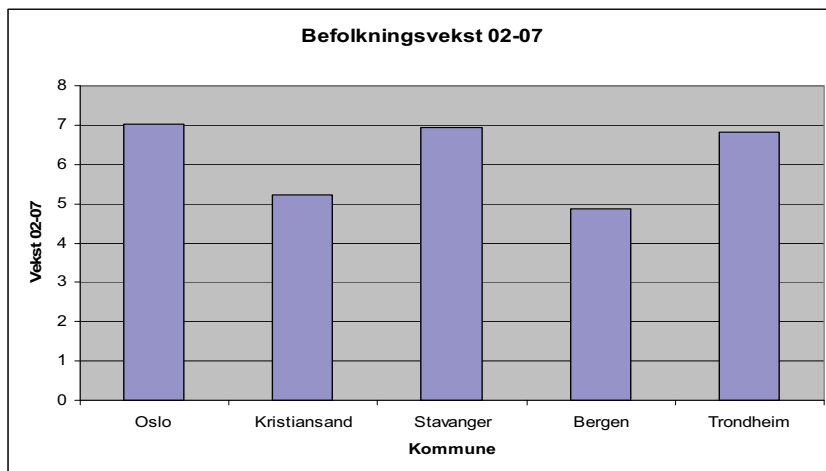
årene. Byggeaktiviteten er målt som fullførte boliger i årene 2000-2006 i forhold til total boligmasse i de respektive kommunene ved Folke- og bolig tellingen i 2001.

Figur 2.3 *Byggeaktivitet i studiekommunene – andel nye boenheter produsert i perioden 2000 – 2006, i forhold til total boligmasse. Kilde: SSBs byggearealstatistikk*



Statistikken viser at den relative byggeaktiviteten er høyest i Stavanger og Trondheim og lavest i Oslo og Bergen. Den høye boligbyggingen kan til dels forstås som en respons på økt tilflytting. Statistikken viser videre at alle byene som inngår i denne studien har hatt kraftig befolkningsvekst. Den relative veksten har imidlertid vært aller størst i Oslo, tett fulgt av Stavanger og Trondheim.

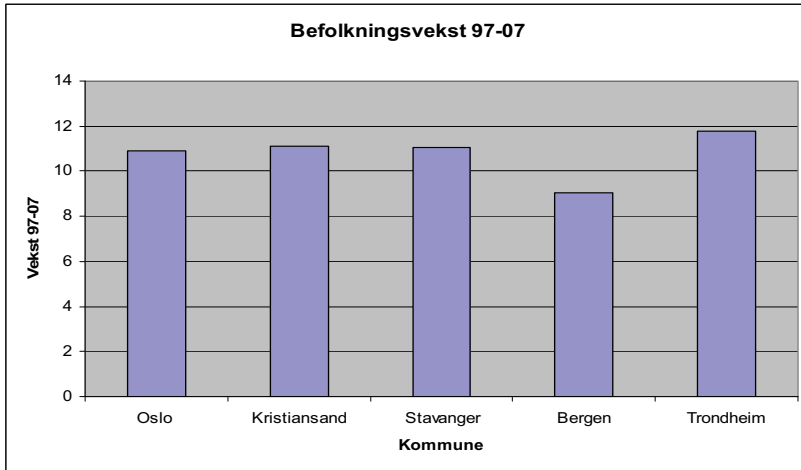
Figur 2.4 *Relativ befolkningsvekst i studiekommunene i 5-årsperioden fra 2002 - 2007. Kilde SSBs befolkningsstatistikk*



Det er verd å merke seg at Oslo har høyest vekst i befolkningen men betraktelig mindre vekst i boligmassen. Dette kan skyldes at den samlede boligmassen i Oslo er vesentlig større enn i de andre byene og dermed mer fleksibel, men det kan også være at befolkningsveksten i Oslo sammenlignet med andre byer i større grad er dominert av unge personer og en utstrakt arbeidsinnvandring, grupper som ofte tar til takke med større trangboddhet enn andre.

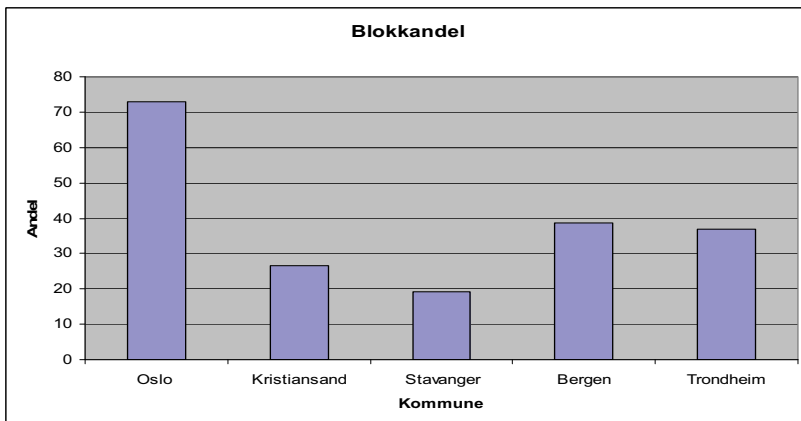
Det kan imidlertid være grunn til å se befolkningsutvikling og boligbyggingen i et noe lenger tidsperspektiv: I figur 2.5 vises befolkningsveksten i studiekommunene i et 10-årsperspektiv og som vi ser jevnes veksten noe mer ut. Figuren viser befolkningsveksten fra 1/1-1997 til 1/1-2007 i de ulike kommunene. Trondheim har hatt høyest vekst i perioden og samtlige kommuner unntatt Bergen har hatt en vekst på over 10 prosent. Vi ser også at når vi anlegger det lange tidsperspektivet har Bergen hatt nesten like kraftig vekst som de andre kommunene og får en profil som er lik de andre kommunene.

Figur 2.5 *Befolkningsvekst de siste 10 årene i Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kilde: SSBs befolkningsstatistikk*



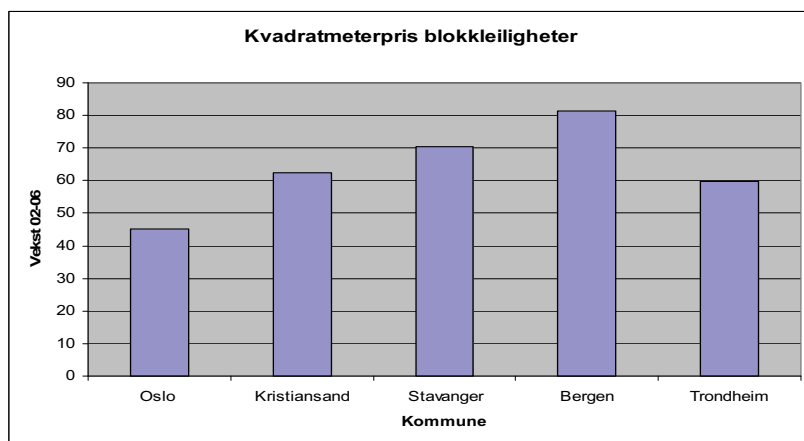
Vi skal dvele litt ved de statistiske bildene av boligbyggingen i studiekommunene og se på boligmassens sammensetning etter hustype. Det synes klart at boligmassen i studiekommunene er vesensforskjellig, med større innslag av blokker i Oslos bebyggelse og mindre i de andre kommunene, slik figur 2.6 viser.

Figur 2.6 *Blokkandel av den totale boligmassen i Oslo, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Stavanger. Kilde:SSB. Fob2001*



Figur 2.7 viser prisutviklingen på blokkbebyggelsen i de fem byene. Utviklingen har vært kraftigst i Bergen, godt fulgt av Stavanger og Kristiansand.

Figur 2.7 *Prosentvis endring i kvadratmeterpriser på blokkleiligheter i de siste 5 årene i studiekommunene. Vekst fra 2002-2006. Kilde: SSBs prisstatistikk.*



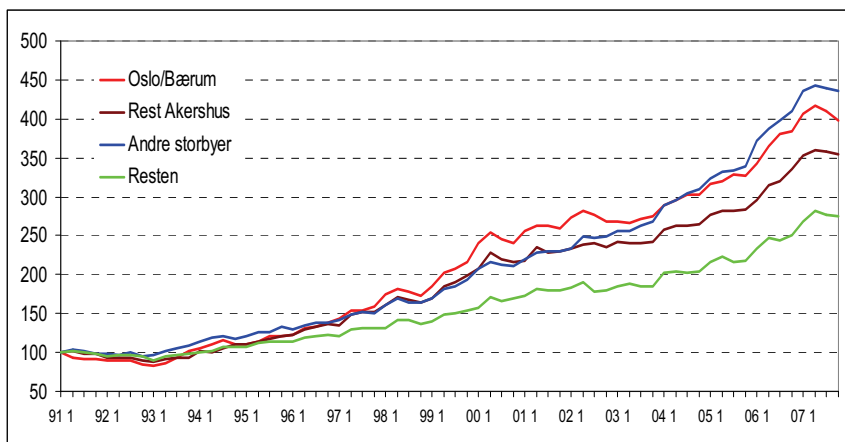
I et planleggingsperspektiv er det for det første interessant å merke seg at blokkbebyggelsen samlet sett er lite framtrede i disse byene. I disse byene vil blokkbebyggelse sannsynligvis ofte bryte med omkringliggende bebyggelse, i alle fall dersom blokkbebyggelsen oppføres i randsonen av bykjernen. Det er en generell erfaring fra innland og utland at bygging innenfor byggesonene med bygningskropper som er vesentlig mer voluminøse, større høyder etc. enn omkringliggende, eksisterende bebyggelse ofte avstedkommer naboprotester og utgjør planmessige og beslutningsmessige utfordringer for både planmyndighet og utbygger. Et eksempel på dette finnes i erfaringene omkring ”Småhusplanen” i Oslo (Nordahl m.fl. 2001).

De fem studiekommunene deler det samme grove bildet mht. befolkningsutvikling og utviklingen på boligmarkedet de siste 5-10 årene: Kraftig vekst og omfattende nybygging.

Figur 2.8 viser nominell prisutvikling for alle boliger – for landet de siste 15 år. Tabellen viser at etter at boligbyggingen tok seg opp igjen etter prisetallet har det vært en økende skjevutvikling i boligpriser mellom sentrale og mindre sentrale områder. Dersom

en antar at inntekten er relativt lik, uansett hvor i langet en bor, tiliser kurvene at det er vesentlig mer kostbart for en gjennomsnittshusholdning å skaffe seg en bolig i sentrale strøk enn i mindre sentrale. Priskurvene viser at hovedstadsområdet (inkludert Bærum) lenge har vært de dyreste kommunene å sette bo i, men at andre store byer de siste årene har hatt en *enda* større prisvekst.

Figur 2.8 *Nominelle boligpriser (kvartalsstatistikk) Indeks: 1. kvartal 1991=100 (for alle). Kilde: SSB*



Selv om renten i en periode har vært lav, tilsier den kraftige prisveksten at terskelen for å komme inn på eierboligmarkedet er meget svært høy i både i Oslo-området og i de andre store byene. Høy terskel er problematisk for unge som skal etablere seg for første gang og for reetableringer når et hushold splittes.

I de neste fem avsnittene presenteres kommunenes situasjon. Gjennomgangen tar utgangspunkt i de demografiske og markedsmessige rammene som boligpolitikken utformes under, slik de arter seg for hver kommune. Kommunenes plandokumenter knyttet til utbygging og boliforsyning. Planene formidler kommunens målsettinger for utviklingen i kommunen og rollen boligbyggingen spiller i denne.

Arealdisponeringen er sentral i kommunenes planer, mens tomtetilgangen bare berøres implisitt. Vi har derfor supplert kommuneplanene med synspunkter på tomtesituasjonen lokalt, slik den framkommer i samtale med utbyggere. Den faglige begrunnelsen

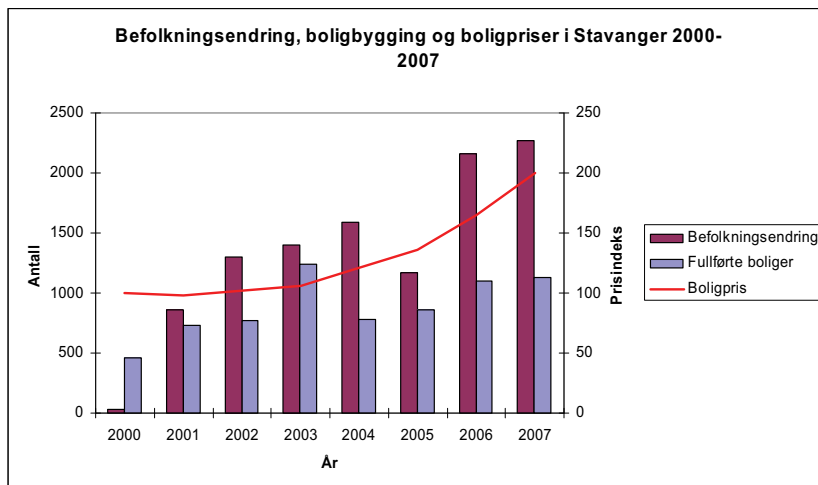
for dette er kort berørt i del 1 hvor det blant annet pekes der på at markedsbasert utbyggingspolitikk forutsetter kompetanse, finansiering, arbeidskraft, byggematerialer og grunn. Dersom det blir knapphet på en av disse ressursene endres kommunens handlingsrom og kommunens balanse mellom det å stille krav til markedet og det å legge til rette for aktivitet forrykkes.

2.2 Stavanger

Stavanger kommunes målsettinger og grep for boligbyggingen behandles i flere av kommunens styringsdokumenter. I kommuneplanen for perioden 2006 – 2017 legges det opp en vekstrate i befolkningstallet på 0,9 % årlig. Basisen for prosenttallet er historiske erfaringer – kommunen antar mao at de vil ha samme vekstrate de neste 15 årene som det har hatt de foregående 15.

Før detaljene fra kommuneplanen presenteres mer inngående skal vi trekke opp et bakteppe som presenterer en sammenstilling av befolkningsendring, boligbygging og boligpriser i Stavanger i 2000 til 2006. Sammenstillingen av informasjonen viser at boligbyggingen de siste ikke har holdt tritt med befolkningsøkningen. Både i 2004 og 2006 hadde Stavanger en kraftig befolkningsvekst, men boligbyggingen har ikke klart å holde samme høye tempo. Figuren viser også at boligprisene har steget kraftig helt siden det lille prisfallet tidlig på 2000 – tallet, og at prisstigningen har vært særlig sterk de siste to årene. Vi skal ikke gå i detalj om disse sammenhengene her, men ha dette som bakteppe.

Figur 2.9 *Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Stavanger. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.*



I kommuneplanen for Stavanger framheves fire ulike tema spesielt: Husholdssammensetning og sammensetningen av boligmassen, kommuneøkonomi og tilpasning av boligbyggingen til skolekapasitet, boligpolitikken som element i levekårsutjevning samt arealknappheten i kommunen.

- *Sammensetningen av boligmassen:* Husholdssammensetningen i Stavanger, som i de fleste andre bykommuner, utvikler seg i en retning med stadig flere små hushold. Fortsatt ligger boligfrekvensen (antall personer pr hushold) relativt høyt, på 2,3, mot Oslos 1,9. Boligfrekvensen har vært jevnt synkende siden 70-tallet. Framskrivningen av befolkningen tilsier at tettheten vil synke ytterligere de neste 15 år. Som en konsekvens vil Stavanger fortsatt legge til rette for små boliger og små enheter, jfr. figur 2.6 og 2.7 som viste at andelen boliger i blokk er spesielt lav i Stavanger – og at prisene på blokkleiligheter har steget kraftig de siste årene.
- *Samordning med skole og annen sosial infrastruktur:* Stavanger antar at de vil ha en kraftig vekst i barnetallene fra 2013 og ser at det er nødvendig å samordne boligbyggingen med skolekapasiteten. Kommunen peker på behovet for langsiktighet i politikken: Det går mange år fra en planlegger

et nytt boligområde til selve boligbyggingen, og det går ytterligere år fra innflytting til elevtallet øker. I kommuneplanen pekes det på at grunnlaget for samordningen av boligbygging og infrastruktur etter 2013 bør legges allerede nå. Det pekes også på at kommunen har begrenset erfaring med samordning av skolekapasitet og boligbygging og at kommunen derfor må etablere tverrfaglighet og samarbeid over sektorgrenser. Pr. i dag har Stavanger utfyllende bestemmelse knyttet til arealdelen som hjemler forbud mot av utbygging før infrastruktur er tilstrekkelig etablert, men kommunen gir uttrykk for at dette er ikke ses som tilstrekkelig. Detaljer om skolebehov og barnehagebehov er drøftet som underlag til kommuneplanen. Utredningen gir detaljert informasjon om mål og behov i forhold til skole og barnehage i alle bydelene⁶.

- *Levekårsutjevning:* Kommunen har gjennomført to levekårsundersøkelser og leser ut av den at sentrumsområder og enkelte andre områder kommer dårlig ut. De ser en mulighet til å påvirke dette går gjennom boligpolitikken, og da først og fremst gjennom å til rette legge for en mer variert befolkningssammensetning i områdene som kommer dårligst ut. Kommunen er imidlertid opptatt av å få en variert boligstruktur og en god befolkningssammensetning i alle bydelene og av å forebygge hopping av levekårsproblemer. Kommunen har også utviklet en strategi for hvordan de skal håndtere vanskeligstilte på boligmarkedet, enten dette skyldes svært lav økonomi eller andre forhold som gjør at den boligsøkende må ha bistand til å erverve en bolig eller til å opprettholde et boforhold.

Kommunen har vedtatt en Boligpolitisk strategiplan for perioden 2005-2010. Den inneholder retningslinjer og tiltaksplan for kommunalt oppkjøp av boliger for spesielle grupper, og retningslinjer for kommunens bruk av statlige virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tiltakene omfatter i liten grad den generelle boligpolitikken og forhold mellom kommune og private utbyggere. Rådmannen hadde

⁶ Boliger, skole og barnehager. Utredning om samordning. Bilag til kommuneplanen. Høringsutkast, Kultur og Byutviklingsavdelingen, Stavanger 2004.

hensikt å legge frem et felles dokument inneholdende både *Utbyggingsplan bolig* og *Boligpolitisk strategiplan*, for å gi en samlet framstilling over kommunens mål, strategier og tiltak innen boligpolitikken, men selv om en ikke lyktes i det, har kommunen etablert et tverrfaglig samarbeid rundt boligpolitiske spørsmål⁷. Prosessene og det arbeidet som har vært gjort underveis har likevel kommet til nytte i begge plan-dokumentene, og det pekes på at dette har dannet et godt grunnlag for et eventuelt felles dokument ved neste planrullering. Det opprettes et internt samarbeidsorgan mellom skolesektoren og plan- og utbyggingssektorene. Utbyggingsplanen tar opp volum, fordeling, lokalisering og utbyggingstakt for nybyggingen, og kommunens rolle ved tilrettelegging for nybygging.

- *Arealknapphet*. Stavanger har knapphet på arealer og byen har få muligheter til å ekspandere. Kommuneplanen varsler dermed at mye av nybyggingen må skje innenfor byggesonene, og særlig i form transformasjonsprosjekter. Kommunen laget i 2002 en oversikt over områder i byen som var egnet for omforming. Der drøftes blant annet kapasiteten til områdene, status i forhold til utvikling, behov for teknisk infrastruktur i området og særlige utfordringer og kvalitetshensyn som knytter seg til slike områder, mht. bomiljø, barns situasjon etc.⁸

Stavanger opplever sterke arealbegrensinger og veksten i boligmassen må først og fremst skje gjennom omdanning av områder fra industri og transport (havn) til boligformål.

Kommuneplanen viser også til hvordan kommunen akkumulerer erfaringer med transformasjon og kommunens utbyggingsavdeling har nedfelt sine prosessuelle erfaringer i et eget notat (Stavanger kommune 2002 og 2006⁹). Kommunen har lang tradisjon for å

⁷ Arbeidet har vært utført av en prosjektgruppe bestående av representanter fra Utbyggingsavdelingen, Eiendomsavdelingen, Planavdelingen (Kultur og byutvikling) samt avdeling for oppvekst. Ref: Boligpolitisk Strategiplan 2005 – 2010, Stavanger kommune.

⁸ Transformasjonsområder for Stavanger kommune. Bilag til kommuneplanens arealdel 2002- 2017. Kultur og Byutvikling 2002.

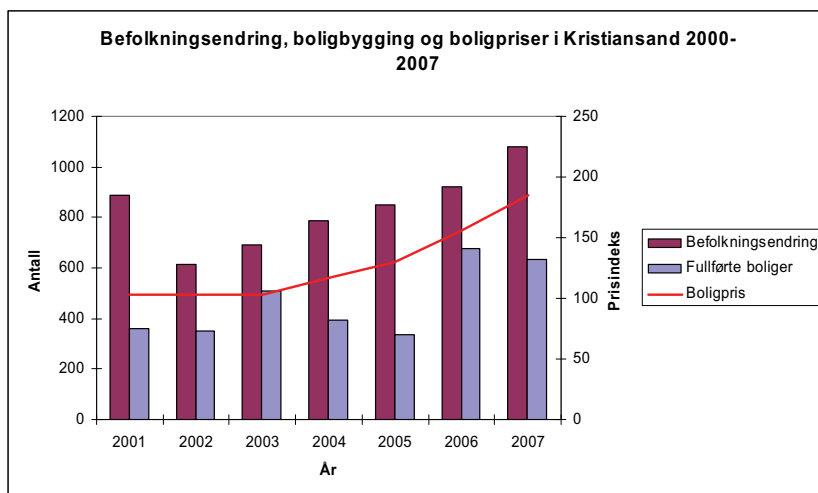
⁹ Kommunens rolle og virkemiddelbruk i transformasjonsområder i Stavanger. Vedlegg 1, 2 og 3. Stavanger kommune, rådmannen, Utbygging 2006.

ervert arealer, tilrettelegge dem og så avhende til utbyggere. Stavangers modeller for å tilrettelegge for utbygging er nærmere beskrevet i kapittel 5. I denne sammenheng skal nevnes at utbyggerne i Stavanger også opplever knapphet på arealer og at de er skeptiske til kommunens politikk for ervert av arealer.

2.3 Kristiansand

De grove rammene for Kristiansands boligbyggingspolitikk har mange likhetstrekk med Stavanger. Kommunen har kraftig tilflytting. I likhet med Stavanger har boligbyggingen etter nedgangen i 2002 ikke holdt tritt med tilflyttingen og det er først i 2006 at nybyggingen har tatt seg markant opp. Kristiansand har, også i likhet med Stavanger, hatt kraftig vekst i boligprisene, særlig de aller siste årene.

Figur 2.10 *Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Kristiansand. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.*



I kommuneplanen for Kristiansand forventes det en befolkningsvekst på 1 %, dvs. 600-800 personer pr år¹⁰. Kristiansand har igangsatt ca 410 boliger i snitt de siste fem årene. I likhet med

¹⁰ Kristiansand kommune - utbyggingsprogrammet 2007-2010

Stavanger har Kristiansand en stor andel eneboliger. 40 % av boligmassen er eneboliger.

I Utbyggingsprogrammet for 2007-2010 peker også Kristiansand på mismatch mellom boligstørrelse og hushold: 75 % av boligene er tilpasset hushold med 3 personer eller mer, mens disse husholdningene kun utgjør 30 %. Også i Kristiansand legges det opp til at mye av nybyggingen skal skje innenfor byggesonen.

Det er bygd om lag 420 boenheter årlig de siste fem årene, men kommuneplanen legger opp til at det kan bygges inntil 700 nye boliger i året i forslag til utbyggingsprogram for perioden 2007 til 2010. Det tilrettelegges for variert boligtilbud innenfor alle bydeler og prioritering og gjennomføring skjer etter utbyggingsprogrammet. Kommunen forventer at den største utbyggingen vil skje på østsiden av byen. Kommunen har vært i dialog med utbyggerne, som har meldt inn sine ønsker.

Kristiansands kommuneplan peker på en rekke kvalitetskrav som de ønsker at nybyggingen skal bidra til å realisere¹¹:

1. Samordnet arealbruk og transportsystem er et framtreddende hensyn.
2. Det legges vekt på tilrettelegging for bussbruk, samt gang og sykkelveier ved all nybygging.
3. Planlegging og utbygging i sentrale strøk skal foregå langs metroaksen og i sentrene, og det legges opp for tetting i sentrale bystrøk, og forsiktig konsentrert feltutbygging. Nye områder skal gis høy tetthet, og utformes med tanke på transport og bærekraftig utvikling.
4. Boligbygging skal skje i størst mulig grad innenfor allerede utbygde områder og i områder tilknyttet Kvadraturen, men kommunen har også valgt å åpne opp for utbygging av flere nye og større feltutbyggingsområder – forutsatt utbygd med høy tetthet.
5. Kommuneplanen vektlegger også grøntstrukturen og slår fast at markagrensen skal opprettholdes og at befolkningen skal ha lett tilgang til grønnstrukturen fra boligområdene.

¹¹ Kommuneplanen 2005-2016. Overordnede retningslinjer for utbyggingsmønstre.

I Kristiansand vil hovedtyngden av den planlagte boligbyggingen vær rekkehus, flermannboliger og leiligheter. Det bygges mindre eneboliger, og disse etableres mest i kommunens randsoner.

Kommunen ønsker styring med utbyggingen og stiller som forutsetning at utbyggingsforslag skal være i tråd med kommunens utbyggingsprogram. De stiller også krav om at utbygger inngår utbyggingsavtale med kommunen.

Kommuneplan og utbyggingsprogrammet viser kapasitet og planer i alle bydelene. Indirekte varsler programmet hvilke infrastrukturtiltak som må til for at boligbygging kan realiseres i de ulike områdene. Gjennomgangen viser hvordan kravene om samordnet areal og transportplanlegging lager gjensidige bindinger mellom private investeringer (til boliger), kommunale investeringer (sosial og teknisk infrastruktur) og statlige investeringer (større vei prosjekter).

Økt kommunalt tomteerverv – nye roller og nye erfaringer

Kommuneplanen tar også opp kommunens rolle i boligbyggingen og fastslår at kommunen ikke lenger er oppkjøper og tilrettelegger av utbyggingsområder. Private utbyggere har fått større ansvar for tilrettelegging og gjennomføring av vedtatte planer. Kommunens rolle har gått fra å være en aktiv oppkjøper til å være tilrettelegger for planbehandling og økonomisk bidragsyter til teknisk og sosial infrastruktur. Planen slår fast at Kristiansand dermed over tid har gitt avkall på virkemidler som tidligere har vært benyttet i utbyggingspolitikken. Målet er likevel å tilrettelegge for et kjøpers marked og kommunen vurderer sin rolle. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.4. Kommunen er også bekymret for tomtesituasjonen i byen. Den kommunale tomtereserven har gått betydelig ned de siste årene.

Kristiansand kommune har følgende strategi for å hindre negativ utvikling i forhold til eiendomsspekulasjon:

1. Aktiv bruk av kommuneplan, kommunedelplaner og reguleringsplan. Utbyggere skal få oversikt gjennom utbyggingsprogrammet.
2. Prosjektene vurderes mht. teknisk og sosial infrastruktur og innarbeides i handlingsprogrammet.

3. Det er krav til inngåelse av utbyggingsavtale i områder som er angitt i utbyggingsprogrammet. På andre tomter der kommunen ser behov for avtaler, skal dette klareres i oppstartsmøte. Det stilles krav til annonsering om igangsatte forhandlinger
4. Kommunens utbyggingspolitikk legger opp til at kommunen disponerer tilstrekkelig eiendom/byggegrunn, de ønsker å bli mer aktive.

Utbyggere om tomtesituasjonen i Kristiansand.

Utbyggerne i Kristiansand deler kommunens bekymring for tomtetilførselen. I samtalene med boligbyggelaget og en av kommunens største utbygger ble det imidlertid hevdet at de i liten grad ser Kommuneplanen som styrende for deres strategiske tomtekjøp. De kjøper der de har tro på at det er et marked og *"...så får vi ta avklaring i etterkant"*. Utbyggerne regner i snitt 8-10 år fra første initiativ for å utvikle et området til vedtatt reguleringsplan.

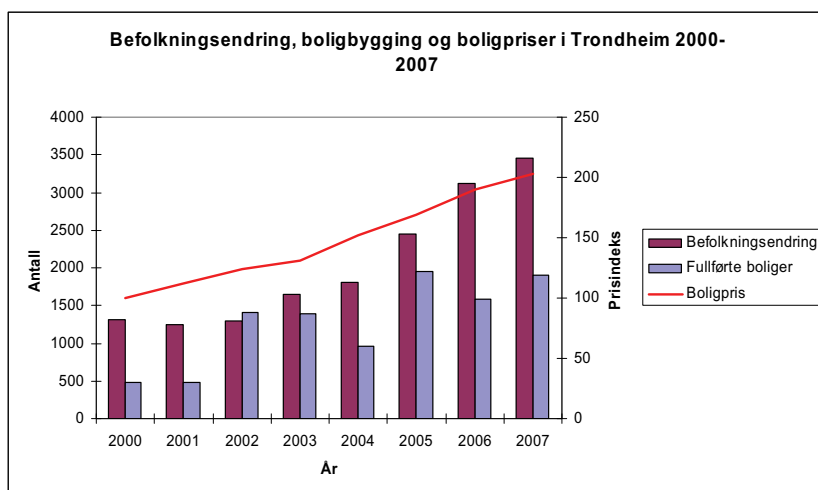
Utbyggerne er også opptatt av prisforskjeller på byggegrunn og hva det har å si for deres oppkjøpsstrategier. De mener det er svært stor forskjell i prisene for byggegrunn beliggende i sentrumsområder og i tomter i randsonekommunene.

Byggekostnadene er omtrentlig de samme og det gjelder også gjennomsnittsinntekten til boligkjøperne. Dette gjør det fullt mulig å drive boligutvikling med god profitt i randsonekommunene, mens boligutvikling i sentrum mente de kunne være risikabelt, hvis de måtte binde kapital i tomter før rammene for prosjektet er avklart. Utbyggeren har avdelinger i mange av randsonekommunene og disse går like bra som avdelingen som holder på i Kristiansand sentrum. Når tomteprisene er lave er det også lettere for utbygger å innarbeide kvalitetsmomenter som promenade og andre fellestiltak. Utbyggeren fortalte at de hadde gode reserver framover, mens boligbyggelaget for eksempel ikke har det. De ser da etter andre forretningsideer, blant annet partnerskap (se kapittel 5).

2.4 Trondheim

I likhet med Stavanger og Kristiansand har Trondheim kommunene betydelig befolkningsvekst, særlig i den siste perioden. I motsetning til Stavanger og Kristiansand har imidlertid nybyggingen sunket litt det siste året – for så å ta seg opp igjen i 2007. Prisstigningskurven er imidlertid ikke like bratt i Trondheim som i de to andre byene.

Figur 2.11 *Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Trondheim. Faktiske tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmerkernes prisstatistikk.*



Trondheim hadde pr 2001 70 000 boliger og kommuneplanen varslers at kommunen tar sikte på at det bygges minst 1000 nye boliger pr år i 30 år, inkludert 100 rimelige etableringsboliger. I perioden 2005-2008 sier boligbyggeprogrammet at de har en målsetting om 1400 boliger pr år.

Boligbyggeprogrammet varslers at Trondheim kommune ønsker å ta en mer aktiv rolle i boligpolitikken. Kommunen har, som Stavanger og Kristiansand visjoner om bærekraftig byutvikling, og et miljø som fremmer helse og trivsel. Samtidig skal vekst konsentreres innenfor det eksisterende byområdet. Trondheim legger opp til en fortettingsstrategi der andelen av ny boligbygging

skal skje i byomformingsområder – og de rapporterer¹² at i 2007 ble over 80 % av boligbyggingen bygget som fortetting. Samtidig legges det også opp til fortetting i eksisterende tettbebyggelse.

Arealplanen 2001-2012 bygger på fire hovedutfordringer:

1. fortette byen med betydelig vekt på byomforming av bebygde områder
2. styre lokalisering av virksomheter og bolig
3. å sørge for at byens grønne preg opprettholdes og videreutvikles
4. å etablere et plangrunnlag som gir forutsigbarhet og raskere saksbehandling

Som et ledd i styringen av den framtidig utbygging skal det som hovedregel utarbeides *kommunedelplan* eller *planleggingsprogram* som sikrer helhetlige løsninger i samsvar med intensjonene i arealdelen. Det varsles også at planer for regulert grønnstruktur håndheves strengere. De viktigste grøntområdene er angitt som ”framtidig grønnstruktur”, og det forutsettes ikke bygging i disse. Dersom det skal vurderes utbygging kreves ny reguleringsplan som tar som utgangspunkt at de ”grønne verdiene” skal ivaretas.

Av andre kvalitetsmål varsles

- *Økt vektlegging av estetikk*: det legges særlig vekt på tiltakets/bygningens form, fasade og materialvalg, slik at gate- eller plassrom forsterkes. Bebyggelsen skal også underordnes byens landskapstrekk. Det skal også bygges i samsvar med eksisterende steds karakter.
- *Bevissthet omkring utearealer i by*: Det knyttes særlig utfordringer til fortetting i bykjernen kombinert med å ivareta grøntområder og lekearealer i indre by. Det skal for eksempel avsettes og sikres nødvendig areal til lek eller rekreasjon før det tillates deling eller videre utbygging i områder hvor dette ikke er tilstrekkelig ivaretatt. For arealer utover 200 m² skal det gjennomføres en prosess der barn og unge får uttale seg om hvilke aktiviteter det bør legges til rette for. Ved regulering / bebyggelsesplaner og byggesaker i

¹² Tall gitt i kommentar fra planavdelingen på utkast til denne rapporten.

sentrale byområder skal det alltid foreligge en analyse og forslag til tiltak som viser nødvendige tiltak og rekreasjon for barn og unge.

- Det legges også vekt på trafikkssikker atkomst, tilrettelagt for universell utforming etc.
- *Boligkvalitet*: Det sees særlig utfordringer med småboliger (under 50 kvm), Trondheim kommune har dårlig erfaringer med kvalitet på små boliger. Det skal legges mer vekt på gode, definerte boligkvaliteter.
- *Boligsosiale forhold*: I kommuneplanen varsles at det hittil er bygget for ensformige boliger, og det pekes på at markedet etterspør nå mer variert boligsammensetning. De legges vekt på at man bør unngå ensformig beboersammensetning med bare en-persons-hushold, det fører til mye gjennomtrekk og ustabil miljø, noe som etter kommunens mening vanskelig gjør et godt bomiljø. Det er derfor et mål med mer variert boligstørrelser i byggeprosjekter.
- *Energiregnskap*: Ved byggsøknad skal det framlegges dokumentasjon som viser utbyggingens energiregnskap og gjøres rede for alternative varmeanlegg. I prosjekter over 1000 m² skal det installeres varmeanlegg som er forberedt for tilknytning til fjernvarme. Arealutnyttelse bør være min 10 boenheter pr dekar, og næringsvirksomhet bør ha en utnyttelse på min TU=160, for omformingsområdene, angitt som ”fremtidig bybebyggelse”. For øvrige fremtidige byggeområder er kravet 3-5 boliger per dekar, for fortettingsprosjekt i byggeområdene er det min. 3 boliger per dekar.

Generelt ønsker kommunen mer styring med typer og størrelser. Målene om variert boligsammensetning og kvalitet skal oppnås ved å bruke reguleringsbestemmelsene mer aktivt, inkludert bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

Kommunen arbeider med en prioritering av rekkefølgen for utbygging; planen formidler et ønske om å fordele befolkningsveksten, slik at offentlige tjenester og investeringer kan nyttiggjøres best mulig. Et Målet er å motvirke hopning av levekårsproblemer.

Boligmarkedets utfordringer - boligsøkere med svak økonomi

I boligprogrammet varsler at Trondheim at de ønsker å være mer aktiv i eiendomspolitikken ved å eie mer av arealene som er aktuelle for boligutvikling. Det legges opp til å øke årlig rammer for grunnerv. Det legges også opp til videresalg der salgavtalene skal være et virkemiddel for aktiv styring av utbyggingsformer, utleieandel etc. Trondheim varsler også at de ønsker å ta i bruk sterkere virkemidler, og varsler økt bruk av ekspropriasjon.

Vanskeligstilte boligsøkere

I utdypende samtaler med kommunen kom det imidlertid fram at de mente utbyggere hadde vært rundt til ”*alle aktuelle grunneiere*”, slik at kommunen i praksis vil ha problemer med å erverve grunn for nybygging. Det ble sett som enklere å målrette kommunens innsats mot å *planlegge* og *tilrettelegge* for utbygging. I tillegg så kommunen for seg en aktiv rolle som eier og utvikler av arealer i offentlig eie, som kan omdannes til boligformål. Et eksempel som ble trukket fram var tomten der tidligere Reitgjerde sykehus hadde holdt til. Denne tomten måtte kommunen i så fall kjøpe av Statsbygg og fylkeskommunen. Det politiske flertallet i Trondheim var interessert i å erverve tomten for så å bruke den til å realisere kommunens boligsosiale målsettinger.

I Boligprogrammet varsler kommunen at de ønsker mer samarbeid med Studentersamskipnaden, Trondheim og omegn boligbyggelag (TOBB) og private aktører om utleieboliger til vanskeligstilte. Frem til nå syntes kommunen det hadde vært for stort fokus på eielinja og forestillingen om selveie også for vanskeligstilte hushold. I Trondheim er det mange personer som er innom byen i forbindelse med studier og jobb som har behov for en leid bolig.

I samtale med kommunen kom det fram at det politiske flertallet er opptatt av dette, men at de opplever at virkemidlene er få. Trondheim har et lokalpolitisk mål om at 20 % av boligbyggingen skal være utleie og lavinnskuddsboliger. I planen varsler kommunen også at de ønsker å videreutvikle modeller for rimelige boliger/lavinnskuddsboliger som ikke omsettes til markedspris. En løsning for å redusere byggekostnader er egeninnsats, et opplegg

for alternative løsninger ved konsentrert bebyggelse (Trondheim viser blant annet til modellen fra Stavanger, se kapittel 5).

Utbyggerne

I samtale med utbyggerne kom det fram at de kjenner godt til kommunens strategidokumenter og at de anses for å være viktige for utbyggernes strategiske tomtekjøp. Utbyggerne hevdet at de ikke bare kjøper utbyggingsareal som er avklart i plandokumentene, men også områder de har tro på vil bli utbyggingsområder i framtiden. De vi snakket med er store utbyggere, og de er ikke så opptatt av når de ulike områdene kan bygges ut. Områdene velges mest ut fra hva som passer til utbyggingselskapets konsept.

Kommunene er av og til tilbydere av ferdig regulerte tomter. Det er ofte mindre tomter hvor mange små utbyggere er interesserte. De større utbyggerne som vi snakket med hevdet at de ofte taper mot mindre lokale firmaer i slike budrunder.

Selv i en situasjon der det er usikkerhet om fremtidige salgspriser og stadig økende byggekostnader er utbyggere avhengig av å kjøpe nye tomter.

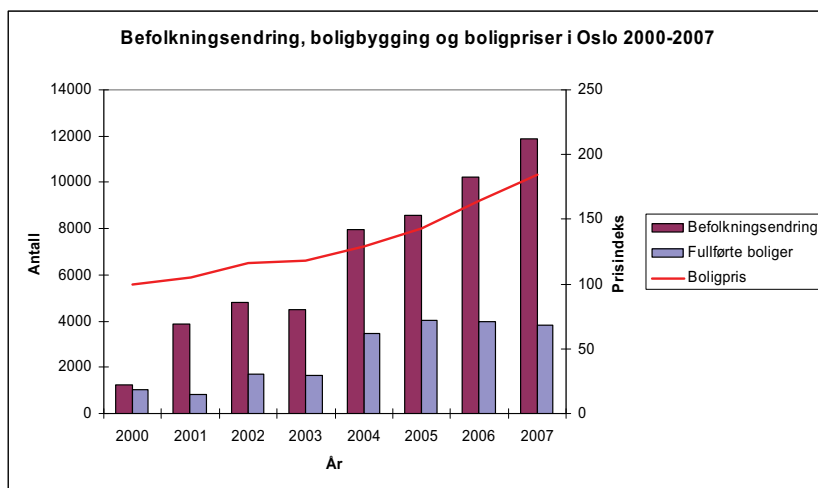
De to utbyggerne vi snakket med bekrefter kommunens oppfatning om at etterspørselen etter nye tomter er stor. I forsøk på å få hånd om flere tomter kom utbyggerne med innspill til arealplanen, da som bakmenn for grunneier, på tomter der de har opsjonsavtaler.

Som en oppsummering har Trondheim hatt like kraftig befolkningsvekst som de andre kommunene. Som figur 2.3 viser har Trondheim også hatt høyt tempo i nybyggingen i perioden fra 2000 til 2006. De har registrert en nedgang i antall godkjente boliger i de to siste årene, til tross for kontinuerlig prisstigning. Samtidig varsler kommunen vilje og ønske om en mer aktiv rolle i forhold til nybyggingen. Den økte aktiviteten skal først og fremst rettes til kommunen som reguleringsautoritet, men kommunen varsler også at de har ambisjoner om å gå sterkere inn som aktør på tomtemarkedet. Foreløpig ser tilfanget av tomter ut til å ha lagt et hinder for dette.

2.5 Oslo

Oslo har også utvikling preget av sterk tilflytting og kraftig økning i boligprisene. Mens befolkningen i kommunen i 2000 økte med 1000 personer var økningen på 10 000 i 2006. Tabellen viser også at prisveksten på boliger har hatt sterk utvikling, som i de andre kommunene. Boligbyggingen har derimot ikke økt like mye selv om den har gjort et hopp mellom 2003 og 2004, fra ca 2000 i året til rundt 4000. Differansen mellom befolkningsveksten og boligbygging tilsier at boligdekningen i kommunen har blitt lavere – eller sagt på en annen måte: boligmassen har blitt bedre utnyttet. Det er vanskelig å si hva disse tallene betyr for kommunen – utover at det å holde boligbyggingen oppe trolig er høyt prioritert.

Figur 2.12 *Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Oslo. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklerenes prisstatistikk.*



Siden Oslo kommune også har fylkeskommunale oppgaver, har Miljøverndepartementet behandlet Oslos kommuneplan som fylkesplan og foretatt godkjenningsbehandling ved kongelig resolusjon. Dette innebærer at planen også skal være retningsgivende for statlig virksomhet i kommunen.

I den overordnede planlegging i Oslo kommune har det vært lagt til grunn en arbeidsdeling mellom kommuneplan og økonomiplan/

årsbudsjett. Kommuneplanen har vært utarbeidet som et overordnet styringsdokument med visjoner for byens utvikling, mål og strategier mens oppfølgingen av planen (handlingsprogrammet) er konkretisert i økonomiplan/årsbudsjett.

Oslo har siden midt på 80-tallet arbeidet med strategisk planlegging og rammer for tilrettelegging og styring, og har siden 1996 laget enkle kommuneplaner som i hovedsak trekker opp vekstretninger. I 2000 kom utredningen som satte fokuset på byens kapasitet i forhold til boligutvikling og ”40 000 nye boliger” ble satt på dagsordenen.

Kommuneplanen peker ut hovedmønsteret for nybyggingen: Det legges opp til bygging innenfor byggesonen, med vekt på fortetting ved trafikale knutepunkt. I tillegg til et antall definerte knutepunkter ved T-banestasjoner og togstasjoner. Kommuneplanen av 2000 peker blant annet på fortettings- omdanningspotensialet med rom for tildels kraftig fortetting. Sentrum, Skøyen, Økern, Bryn, Hauketo og Grorud nevnes som områder med knutepunktsutvikling som også er prioritert for kommunal satsing. Fire områder identifiseres som områder hvor det skjer utvikling uten at kommunen er trukket med (Lysaker, Majorstuen, Blindern, Storo). I tillegg nevnes 15 områder som skal vurderes i forhold til utvikling, blant annet Ensjø.

De to påfølgende kommuneplanene (Kommuneplan for 2004 og Kommuneplan for 2008) bygger på prinsippene som var lagt til grunn for planen i 2000. I disse planene inngår boligpolitikken som ett av mange felt. Av de tema som nevnes spesielt er

1. vektleggingen av barns behov, særlig i boligbyggingen som skjer i utkanten av sentrum.
2. boligtilbud til de som faller utenfor boligmarkedet
3. kvalitetshensyn som den generelle nybyggingen skal ivareta – med sterk vektlegging av miljøaspektet

I Oslo ligger de konkrete føringene fra overordnet planlegging til konkrete byggeprosjekter først og fremst i de mange *kommunedelplanene og faglige utredningene* for spesielle tema: Nye boligprosjekter skal bidra til å realisere disse planene og vil bli vurdert i forhold til dem når et prosjektforslag sendes inn til behandling. Kommunen gjør både bruk av kommuneom-

spennende temaplaner og geografisk avgrensede planer. *Kommunedelplan for torg og møteplass* er et eksempel på temaplan som drøfter et særskilt hensyn og nedfeller dette i prinsipper for arealplanlegging – som må ligge til grunn når boligprosjekter utvikles. Planen skisserer en struktur av torg og møteplasser og forbindelseslinjene mellom dem og sier eksplisitt at det skal etableres torg og møteplasser i nye transformasjonsområder. Hvordan dette er implementert belyses i kapittel 3, om reguleringsplaner. Planprogrammet for Ensjø¹³ er et eksempel på *geografisk avgrenset plan* som diskuterer utviklingsmuligheter i ett bestemt område. Planprogrammet og kommunens oppfølging av det er nærmere belyst i kapittel 5.

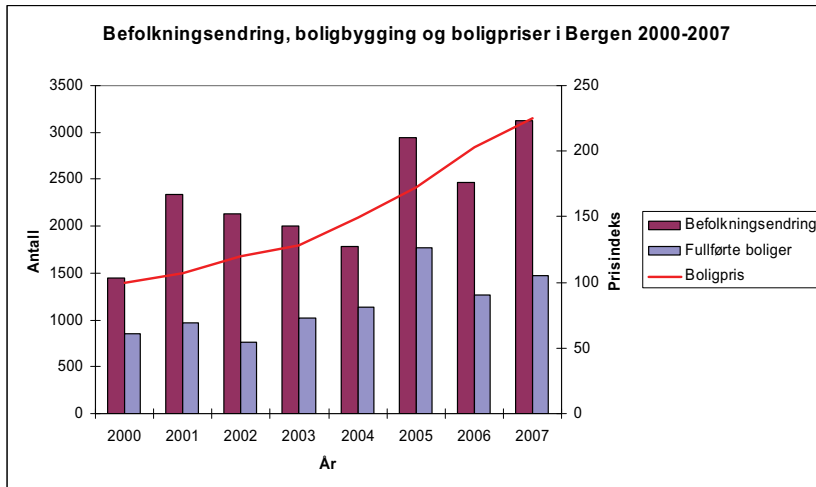
2.6 Bergen

Oslo og Bergen framstår som to ytterpunkter i forhold til arbeidet med kommuneplan. Mens Oslo vektlegger et kartgrunnlag som viser hovedtrekkene og utviklingsretninger har Bergen nettopp lagt fram en revidert kommuneplan som er svært detaljert mht. kart og bestemmelser – og har utformet et overordnet kart som er presist i forhold til eiendomsgrenser.

Når Bergen sammenstilles med de fire andre storbyene ser vi at Bergen har noe mindre befolkningsvekst og noe lavere nybygging i forhold til eksisterende boligmasse, se figur 2.3 og 2.4 foran. I kommuneplanen varsles et behov for rundt 14 400 nye boliger i perioden 2006-2017, i tillegg til studentboliger. I perioden 2000-2004 ble det bygget i underkant av 1000 boliger pr år. Til tross for knekket i nybyggingen i 2006 (se figur 2.13) er det registrert en sterk økning i antall byggesaker de senere årene.

¹³ Planprogram for Ensjø, PBL, Oslo 2002.

Figur 2.13 *Forholdet mellom befolkningsvekst, boligbygging og prisstigning i Bergen. Faktisk tilflytting/nybygging langs venstre y-akse og relativ prisvekst langs høyre, satt til 100 i år 2000. Kilde: SSB og Eiendomsmeklernes prisstatistikk.*



I 2005 estimerte Bergen at de private planforslagene som var til førstegangsbehandling til sammen hadde et potensiale på 3300 nye boliger. Nesten alle var fortetningsprosjekter.

Bergen kommune har nylig revidert sin kommuneplan. Prosessen med den presenteres til slutt i avsnittet. I de følgende sekvensene skal noen av målsettingene kort gjengis:

- Det legges til grunn *bærekraftsprinsipper* i areal- og transportpolitikken. CO2 utslippet skal reduseres med 3 % i en 20 års periode fra 1990.
- Det prioriteres *aktivt samarbeid med Bergensregionen*, bl.a. med lokalisering av næringsareal og arealer til boligbygging.
- Boligbygging og næringsutvikling skal foregå i prioriterte *fortetnings- og transformasjonsområder* sentralt i byen og nær bydelssentra.
- Universell utforming skal legges til grunn for planlegging, alle nye offentlige bygg og bygg for kommunale selskap skal gis universell utforming. I senterområdet skal alle nye boenheter gis universell utforming. I øvrige områder skal

- minimum 30 % av boenheter i alle byggeprosjekter gis universell utforming.
- Det foreslås også *nye boligområder i randsonen av byen*, fordi befolkningsveksten er størst i ytre bydeler. Men de viktigste byutviklingsområdene skal finnes innenfor byggesonen.
 - NLF-grensen vurderes for hele kommunen. Det legges grunnlag for forvaltning av kystsonen for å sikre nye friområder langs sjøen.
 - Når det gjelder transport foreslås langsiktige strategier som vil kunne gi gode miljø- og transportløsninger, med fokus på egne kollektivtrasseer. Trafikkbelastningen skal ikke utgjøre noen helserisiko.
 - Kommunen har stort fokus på klimatiske forhold og hvordan klimatiske forhold påvirker tomtegrunn. Det er gjennomført risiko- og såbarhetsanalyse for arealbruk, og underveisanalyser for risiko ved ras, flom, vind og bølger. Det skal foretas en egen analyse av områder med 28 graders helling eller mer, områder som ligger lavere enn 2 m over normalvannstand, områder utsatt for sterk vind m.m.

De viktigste endringer fra planen i 2001 er at det legges større vekt på å utvikle strategier for videre utbygging innen byggesonen. Boligbygging og næringsutvikling ønskes i fortetningsprosjekter sentralt i byen og nær bydelsentrene og lokalsentre. Det er også nye bestemmelser om utnyttning og byggehøyder. Det anbefales en sterk økning av boligandelen innenfor og opp mot sentrene. I småhusområdene i de ytre delene av byggesonen er det ikke prioritert fortetting. En overordnet strategi i randsonen er å tilpasse nybyggingen til eksisterende bygg. Ved fortetting vil kommunen stille generelle kvalitetskrav, for eksempel at utbygging av prioriterte fortetningsområder ikke skal skje før infrastruktur (både tekniske anlegg og samfunnstjenester) er tilstrekkelig utbygd. Kommunen har utarbeidet og vedtatt kommunedelplaner. For flere av de sentrale byområder foreligger følgende vedtatte planer; Landås, Fjellsiden sør, sentrum, Sandviken – Fjellsiden nord. Igangsatte kommunedelplaner gjelder for Store Lungegårdsvann, Puddefjorden, Bergen indre Havn og rullering av Sandviken – Fjellsiden nord.

Den valgte strategien vil i følge kommuneplanen kunne dekke boligbehovet på en tilfredsstillende måte i planperioden på 12 år og kommunen mener det vil være realistisk å nå målet om å bygge 8600 boliger som fortettingsprosjekter i planperioden.

Styringsredskap

Kommunen varsler også endringer i sin politikk i forhold til utbyggingsavtaler. Hensikten med utbyggingsavtalene er at de skal fungere som et velfungerende verktøy ved utbygging, og samtidig hindre bruk av press og urimelige avtaler. Formålet med slike avtaler i Bergen er å sikre gjennomføringen av rekkefølgebestemmelser: fastlegge hvilke rekkefølgebestemmelser og tiltak som er knyttet til de aktuelle prosjektene, hvor mye det koster å gjennomføre tiltakene i rekkefølgebestemmelsene, om prosjektet skal dekke alt eller en del av kostnadene og hvem som skal gjennomføre tiltakene. Kommunens arbeid med utbyggingsavtaler er nærmere beskrevet i kapittel 4.4.

Ny rolle?

Realiseringen av kommuneplanen vil kreve tettere samarbeid mellom kommunen og utbyggere, og kommunens rolle som både utviklingskoordinator og avtalepart er viktig. I dette arbeidet ser kommunen for seg tre prinsipielt ulike oppgaver:

1. Ta initiativ og organisere planlegging og gjennomføring innenfor områder som til nå ikke har vært oppfattet som attraktive.
2. Koordinere utbyggere innenfor områder som er attraktive for utbygging, men der overordnede mål skal gi nye rammer for utviklingen.
3. Være avtalepartner i gjennomføring av byutviklingsområder med flere aktører.

Bergen tomteselskap vil være en aktiv aktør som tilrettelegger av områder for feltmessig utbygging. Det påpekes at utfordringen for tomteselskapet de siste årene er å få kjøpt tomter av grunneiere, det er nå større konkurranse enn tidligere fra andre utviklere/utbyggere.

Utbyggerne har reagert på kommunens nye bruk av tomteselskapet og praksisen rundt utbyggingsavtaler. I korthet dreier deres

reaksjon seg om at tomteselskapet blir konkurrent og at kravet i utbyggingsavtalene settes vilkårlig. Dette skal beskrives nærmere i kapittel 4 og 5.

2.7 Oppsummering – kommunenes utfordringer

Alle de fem storbykommunene har en utvikling med kraftig tilflytting over lengre tid og særlig kraftig befolkningsvekst de siste 3-4 årene. Alle kommunene har også kraftig prisvekst på boliger de siste 7 årene. Trondheim har hatt en jevn prisvekst siden 2000, mens de andre kommunene viser et mønster med begrenset prisvekst fram til 2003 – og tilsvarende kraftig vekst i de påfølgende årene. Figurene viser også at mens Trondheim, Kristiansand og Oslo har hatt relativt høyt tempo i nybyggingen de siste årene, sett i forhold til omfanget på den eksisterende boligmassen, har boligbyggingen i de to vestlandsbyene hatt et mer ujevnt tempo. Begge disse byene har hatt hopp i nybyggingen i noen år og en samlet nybygging som er lavere enn i de andre kommunene, sett i forhold til befolkningsutviklingen.

Et nærliggende spørsmål er om kommunenes praktiske grep med utbyggingspolitikken virker inn på omfanget av nybyggingen, eller om denne i alt overveiende grad styres av andre forhold. Gjennomgangen av kommuneplanene viser at alle kommunene står ovenfor vekstproblematikk med mange likheter: Alle fem storbyene opplever arealbegrensinger og ser områder innenfor byggesonen som den primære kilden til nye boliger. For alle kommunene vektlegger planene nybygging primært gjennom fortetting og transformasjon, ofte kombinert med høye ambisjoner i forhold til kvalitet og miljø. Fra andre studier vet vi at fortetting er komplisert og at prosjektene ofte avstedkommer interessekonflikter mellom utbygger og naboer (Nordahl m.fl. 2001, Schmidt 2007, Saglie m.fl. 2007). Slike byggeprosjekter aktualiserer motsetningene mellom ulike kommunale målsettinger: på den ene siden ønsket om høy utnyttning i sentrale områder og på den andre siden ønsket om å skape gode boligområder og gode byrom. Fortetting skaper derfor ofte debatt og engasjement i lokalbefolkningen og representerer krevende beslutningsprosesser. De organisatoriske utfordringene som kommunene står ovenfor i

forhold til å få raske, forutsigbare og bredt forankrede beslutninger i slike saker, berøres i ulik grad i plandokumentene: I Stavangers plan nevnes dette i forbindelse med interne avklaringer på tvers av sektorer mens Bergen, Kristiansand og Trondheim varsler tanker om en mer ”aktiv kommune”.

Transformasjon av sentralt beliggende områder fra industri, lager o.a. til boligformål er også komplisert. Utfordringene ligger i mindre grad i nabolagsprotester, men reiser en rekke spørsmål mht. samordning og gjennomføring. Ønsket om en ”mer aktiv kommune” knyttes også til denne type nybygging: flere av kommunene tar til orde for en mer aktiv rolle for kommunen i forhold til tomteerverv og utbyggingsprosjekter. Bergen, Trondheim og Kristiansand knytter en slik diskusjon til de høye prisnivået i kommunen og problemene som dette skaper for hushold i etableringsfasen. Oslo og Stavanger viser samme ambisjoner, men mer indirekte. De deler for øvrig bekymring for prisnivå og etableringsproblemer, men viser da til behovet for å koble utbyggingspolitikken og en politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet.

De neste kapitlene viser hvordan kommunene arbeider med reguleringsprosessene slik at disse blir forutsigbare for forslagsstillerne og hvordan kommunene bruker utbyggingsavtaler i samhandlingen med utbyggere. Kommunene har til felles et ønske om å være en sterkere premissleverandør i forhold til markedsaktørene og i kapittel fem belyses rollen de inntar i forhold til å få i gang utbygging.

De neste kapitlene følger ikke samme skjematiske, kronologiske ”kommune for kommune” presentasjon som her. I de neste kapitlene har vi lagt vekt på å få fram praksisfeltets utfordringer slik det avtegnet seg gjennom samtaler med representanter for ulike etater i kommunene og samtaler med utbyggerne. Samtalene avdekket en del fellestrekk i hva kommunene er opptatt av og hvilke utfordringer de ser – og hvordan utbyggerne ser utfordringer knyttet til eget virke og kommunenes praksis. Samtalene avdekket imidlertid store forskjeller i hvor systematisk kommunene arbeider med politikkutvikling innenfor de ulike temaene knyttet til ’utbyggingspolitikk’, og dermed også forskjeller i intervjupersonenes mulighet for å formidle mer prinsipielle bilder av kommunens praksis. Vi har derfor forlatt en kronologisk

”kommune for kommune” gjennomgang av materialet, og i stedet valgt å presentere praksisfeltet etter tema. Presentasjonene forsøker å belyse prinsipielle og overordnede grep, konkrete bilder av situerte praksiser og bilder av *virkinger av praksis*, slik utbygger opplever det.

Kapittel 3 viser reguleringsarbeidet, kapittel 4 viser utbyggingsavtaler og kapittel 5 viser kommunalt oppkjøp og aktiv koordinering. Innen hvert av kapitlene trekker vi fram de mest framtrede utviklingsarbeidene og erfaringene. Hvert kapittel gir dermed bruddstykker fra kommunene - mye fra noen, mindre fra andre – til sammen danner dette relativt helhetlige bilder av utfordringene knyttet til temaet, slik det framstod på tvers av kommunene og på tvers av myndighetenes og markedsaktørens perspektiv.

3 Reguleringsplanen – styringsdokument og samhandlingsarena

Når kommunenes egen rolle i boligforsyningen er redusert i betydning av at kommunen regulerer mindre og bare i liten grad tilbyr utbyggere byggeklare tomter, blir kommunenes *reguleringsautoritet* særlig viktig. Kommunens autoritet i forhold til å godta eller avvise boligprosjekter, eller godta dem med vilkår står sentralt i nybyggingspolitikken. Den absolutte majoriteten av reguleringsplaner behandles etter § 30 i Plan- og bygningsloven: det vil si at planene utformes av private aktører, som så oversendes kommunen for behandling etter Plan- og bygningslovenes bestemmelser. I praksis er planforslaget som utbygger sender inn resultat av en diskusjons- og rådslagningsprosess mellom kommune og utbygger.

- Kommunens oppgave i denne prosessen er å fremme samfunnsmessige hensyn og å se til at forslaget som til slutt fremmes responderer positivt på lokale og nasjonale hensyn. Inn i dette hører også en avklaring av 3.parts hensyn: Som besluttsende myndighet er det kommunen som skal avveie eventuelle interessekonflikter – mellom ulike samfunnshensyn og/eller mellom utbyggere og berørte private parter.
- Utbyggers primære oppgave er å utforme et byggeprosjekt som er byggeteknisk og forretningsmessig realiserbart. Når det er lønnsomt å bygge ut et boligprosjekt innenfor de rammer som er satt av nasjonale og lokale myndigheter, bidrar det positivt til samfunnsutviklingen.

Diskusjons- og rådslagningsprosessene før formell innsendelse er ikke regulert av plan- og bygningsloven. Rammene for disse prosessene legges lokalt, mens Plan og bygningsloven regulerer prosessen etter at forslagsstiller har sent inn et forslag.

Dette kapittelet belyser hvordan kommunene bruker sin reguleringsautoritet for å sikre at private utbyggingsprosjekter ivaretar kommunens boligpolitiske målsettinger.

Kapittelet bygger på intervju med ansatte i planavdelingene og innsendt plan/byggesaksavdelingene, samt samtaler med et utvalg av de største utbyggerne lokalt, inkludert boligbyggelag og tomteselskap der slike finnes. (Se kapittel 1.5 og vedlegg 1) Vi presenterer utvalgte deler av kommunenes praksis for å belyse forhold *kommunene* er opptatt av mht. reguleringsprosessen og forhold *utbyggerne* er opptatt av. Hensikten er å belyse fenomener, *ikke* å vurdere kommunene opp mot hverandre. Noen kommuner er dermed skjematisk behandlet, mens vi fra andre har trukket ut detaljerte eksempler som illustrerer bestemte problemstillinger.

Kapittelet starter med en gjennomgang av reguleringsprosessene og kommunens arbeid med å forbedre prosessene slik at de går raskere og er mer forutsigbare. Dernest viser vi hvordan kommunene arbeider med å implementere kvalitetskrav gjennom regulering – hva slags krav kommunene er opptatt av og hvordan de går fram for å implementere generelle målsettinger i spesifikke utbyggingsforslag.

3.1 Om reguleringsprosessen

Den nyliberale dreiningen kan oppsummeres som et skifte hvor markedet tar hånd om forsyningen av boliger og langt på vei også utbedring og utskiftning av den eksisterende boligmassen, mens det offentliges rolle er å sette rammer for hva som kan tillates oppført og knytte vilkår til utbyggingsretten. Ideelt sett skal kommuneplanene fungere som rammer som markedsaktørene skal forholde seg til og som planadministrasjonen skal følge opp i behandlingen av konkrete utbyggingsforslag.

Kommunenes styring gjennom *reguleringsautoritet* er begrenset til å avvise et utbyggingsforslag eller å stille vilkår. En viktig oppgave for kommunene er derfor å være tydelige på hva som er de

generelle forutsetningene for boligutbygging innenfor kommunens område og å sørge for at disse følges når administrasjon og politikere responderer på forslag til detaljplaner. Behandlingen av reguleringsforslag er ingen automatisk ”samlebåndsavgjørelse”, men beslutninger som krever stor grad av skjønn i forhold til hvordan planer og retningslinjer som ligger i overordende planer, skal tolkes i forhold til ett bestemt utbyggingsforslag. Å gjøre skjønnsvurderingen *konsekvent* og forankret i et *faglig-kollegialt fellesskap* ses i faglitteraturen som en stor utfordring både i internasjonal faglitteratur (Booth 1995, 1996, 1999) og i norske casestudier (Nordahl m.fl. 2000, Nordahl 2006).

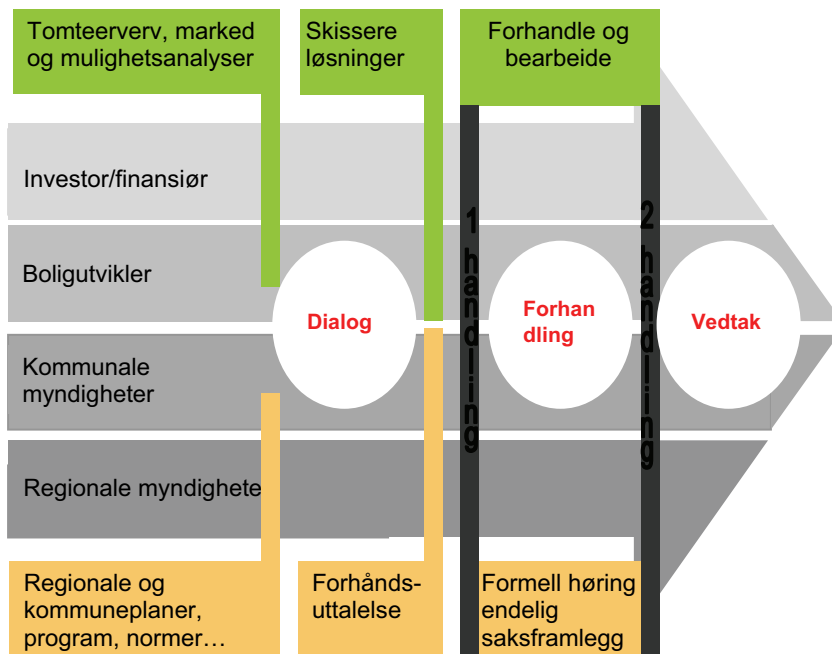
Beslutninger om utbygginger som er initiert fra markedet handler mye om samordning av offentlige sektorinteresser som skole, veimyndigheter, aktører innenfor samferdsel etc. Ulike sektorinteresser har for eksempel rett og plikt til å protestere dersom de mener at et utbyggingsvedtak ikke er i tråd med politiske målsettinger for de fagområdene de skal ivareta. Samordningen i forhold til sektormyndighetene handler dels om å finne løsninger som er i tråd med sektorenes interesser, dels om finansielle problemstillinger. Sist, men ikke minst handler reguleringsbeslutninger om å forankre beslutningene i lokalsamfunnet, blant innbyggere, naboer, interesseforeninger m.m.

Plan- og bygningsloven er en prosesslov som fastsetter detaljene i beslutninger om arealbruk: den foreskriver hvordan de forskjellige aktørene er posisjonert i forhold til hverandre og hvilken informasjon de skal bygge på. Loven sier imidlertid ikke hvordan tidligfasen skal organiseres. I de senere årene er det også utformet bestemmelser om tidsfrister knyttet til de formelle fasene. Fristene gjelder fra innsendt planforslag, gjennom fasene i prosessen fram til endelig vedtak. Tidsfristene er trolig sterkt medvirkende til at kommunene har begynt å vektlegge perioden før innsendt plan: en innsendt plan skal være resultat av en samrådsprosess.

Figur 3.1 viser en pil som illustrer reguleringsprosessen som samhandling mellom kommune og utbygger og et møte mellom to sfærer. Pilen viser hvordan ulike offentlige sektorer og private interesser møtes i en periode for å avklare rammer for et byggeprosjekt: Det nederste horisontale sjiktet viser til regionale myndigheter. Plan og bygningsloven stiller dem i en særlig kraftfull

posisjon i forhold til reguleringsvedtaket ved at de skal konsulteres i forkant og har anledning ikke bare til å uttale seg, men også til å stoppe en vedtaksprosess dersom deres uttalelser ikke blir tatt til følge eller en kommer til enighet på annet vis. Det nest nederste horisontale sjiktet viser til kommunen. Til tross for at kommunen her er tegnet som en linje, vil det være svært mange sektorer og fagfelt som blir berørt av store boligprosjekter. De to øverste horisontale linjene viser til markedets aktører.

Figur 3.1 *Skjematisk framstilling av reguleringsprosessen om viser aktørtyper, oppgaver og formelle milepæler. Kilde: Nordabl 2006*



For de private aktørene har vi trukket et forenklet skille mellom utbyggere og investorer. Skillet bygger på Guy (2002) og hans inndeling av aktører i markedet: Han viser hvordan investorer skiller seg ut fra andre profesjoner innenfor boligutvikling ved å ha ensidig fokus på avkastning og rentabilitet. Utbyggere og deres konsulenter har, i følge Guy, i større grad sin faglige bakgrunn i kreative fag og det å skape et godt faglig resultat er prinsipielt et viktig hensyn for dem, i tillegg til rentabilitett. Skillet mellom

”boligutvikler” og ”Investor/finansør” refererer også til ulike funksjoner i prosessen med å utvikle et byggeprosjekt. For ethvert boligprosjekt må det hentes fram kapital for overhodet å komme i gang, før en kan søke lån til utvikling og lån til bygging. Med referanse til norske forhold skiller Orderud og Røe (2005) mellom utviklingslån, byggelån og konverteringslån. Utviklingslån kan for eksempel gis når det er snakk om omregulering, men byggelån først gis når prosjektet er vedtatt og rammetillatelse foreligger. Bruken av begrepet *investor* viser til fasen forut for dette: ved tomteerverv og innledende soneringer forut for utbyggers beslutning om å utforme et (om) reguleringsforslag. Kapital til denne fasen kan reises på ulike måter: et selskap med sterk økonomi kan organisere denne fasen som lån i eget foretak. Selskapet kan velge å starte opp utviklingsarbeid alene eller i samarbeid med andre aktører fra andre selskaper - som eventuelt også kan bidra med oppstartskapital. Ikke sjelden organiseres byggeprosjekter som ”joint venture” – selskaper mellom flere eier. Ofte vil en eller flere av dem ikke kunne faget *boligutvikling*, de går inn i prosessen med å utvikle boliger med *kapitalutvikling* som formål. Boligbygging er langsiktig investering og dermed i prinsippet risikofylt investering¹⁴. Kapitalen som reises i de innledende fasene skal ha avkastning og også i Norge er bolig og eiendomsutvikling et aktuelt objekt for profesjonell investering.

Pilens horisontale linjer illustrerer prosessen som samhandling mellom ulike sfærer: Utbygger og investor handler i forhold til hvordan markedet verdsetter boligprosjektet ved salg av utviklede prosjekter eller ferdig bygde boliger. Feltene over pilen antyder hvilke handlinger utbyggere foretar for å komme fram til et planforslag: Utbyggere må erverver grunn (eventuelt inngå en opsjonsavtale med grunneier) og analysere mulighetene som tomten byr på og markedet for den type produkter som bedriften leverer og skisserer mulige løsninger ut fra dette.

Myndighetene trer inn i beslutningsprosessen med et annet utgangspunkt: de har som sine primære hensyn den samlede utviklingen i regionen og lokalområdet og føringer som sentrale

¹⁴ Så vidt forfatterne kjenner til er det ikke gjennomført forskningsoppgaver knyttet til investering i eiendomsutvikling i Norge, men samtaler med boligutviklere og avisartikler samlet gjennom ne.nyheter.no viser til en økende interesse for eiendomsutvikling blant investorer.

myndigheter og kommunen selv har lagt for utviklingen i områdene. Som pilen antyder samhandler markedsaktørene og myndighetene i en periode, i den hensikt å komme fram til en vedtatt reguleringsplan – dvs. en plan som hjemler utbyggingsrettigheter. Utbyggingsrettigheter gir muligheter for næringsvirksomhet for utbyggerne og muligheter for økt boligforsyning for myndighetene.

De vertikale linjene i pilen viser til milepæler i beslutningsprosessen. Forut for den første svarte vertikale linjen har utbygger drøftet forslaget med kommunen – ofte i flere omganger. Ofte vil utbygger også ha tatt kontakt med sektormyndigheter og andre interessenter og hentet inn forhåndsuttalelse til planforslaget, og ha justert forslaget i hht. til synspunkter og uttalelser. Den svarte vertikale linjen viser til første politiske behandling av forslaget og beslutningen om å sende dette ut til offentlig ettersyn (eventuelt å avise forslaget). Det er planutvalget som er delegert myndighet fra kommunestyret til å sende forslaget ut på høring (se § 27 -2, Tyrøn m.fl 1996:114)¹⁵. Selv om planforslaget opprinnelig er fremmet etter § 30, private forslag om regulering, blir det å regne som offentlig etter 1. gangs vedtak (op.cit:129). Den andre svarte vertikale linjen viser til annen gangs vedtak, når høringsuttalelser er kommet inn og kommune og utbygger har tatt stilling til dem – og eventuelt bearbeidet forslaget i hht. uttalelsene. PBL legger strenge føringer på hvor lang tid kommunen kan bruke på tiden fra et forslag er formelt innsendt til kommunen, til det skal opp til politisk 1.gangsbehandling og videre gjennom de påfølgende formelle fasene i beslutningsprosessen¹⁶. Tidsfristene er trolig medvirkende årsakene til at mange kommuner har egeninteresse av at sonderingene, avklaringene og avveiningene av planforslaget i stor grad skjer *forut* for de formelle vedtakene og på en måte som gjør at det ikke kommer uforutsette momenter inn i den formelle prosessen.

Utbygger har også interesse av at avklaringene i de innledende fasene er så reelle som mulig: for å kunne estimere byggekostnader og inntekter i prosjektene er det nødt til å lage detaljerte skisser og

¹⁵ I Oslo er myndigheten til å legge reguleringsforslag ut på høring delegert fra bystyret til Plan- og bygningsetaten i hht vedtak i bystyret, 06.05. 1997.

¹⁶ Tidsfrister i planbehandlingen ble innført i 2003 (Ot.prp. 113, (2001-2002) Lov 9. mai 2003 nr. 32.

enhver endring (plassering av byggene, utnyttingsgrad, krav mht. fellesområder etc) må kostnadsvurderes. Et sentralt spørsmål er dermed om partene i de innledende fasene makter å komme fram til et forslag som tar hensyn til alle relevante hensyn og interesser.

Nærmere om forutsigbarhet og reguleringsrisiko

PBL beslutningsprosess er utformet ut fra *faglige* og *demokratiske* hensyn og er i liten grad designet i forhold til de økonomiske realitetene i et utbyggingsprosjekt. I realiteten har utbygger lagt ned omfattende investeringer i erverv av grunn og utviklingskostnader før et planforslag senes inn. Bak hvert prosjektforslag ligger en rekke detaljerte kalkyler om byggekostnader og markeds- vurderinger. Dersom reguleringsprosessen er beheftet med stor usikkerhet og tomteprisene er høye, vil utbygger tilstrebe og inngå rådighetsavtaler om kjøp av grunn. I rådighetsavtaler er ofte faktisk kjøp og pris gjort avhengig av reguleringsutfallet (ECON 2005)

En gjennomgang av alle gjøremål innenfor utviklingen av større utbyggingsprosjekter viste at utbygger utfører 20 av 30 oppgaver knyttet til reguleringsprosessen *før* forslaget sendes politisk 1. gangsbehandling/legges ut for offentlig ettersyn (Nordahl 2006: 323-324). I praksis er hele byggeprosjektet nøye kalkulert – i forhold til byggekostnader og i forhold til inntekstmuligheter – før det legges ut til offentlig ettersyn. En konsekvens av dette er at alle endringer kostnadsregnes og vurderes opp mot eventuelle konsekvenser for inntekstmulighetene. Dersom en byggelinje flyttes noen meter regnes det ut hva det koster å bygge på det nye stedet. Dersom antall parkeringsplasser økes, eller kreves lagt i kjeller, kalkuleres det umiddelbart med hva det vil koste og hva det vil tilføre prosjektet av kvaliteter – og om disse igjen har betydning for inntekstmulighetene. Utgifter og inntekter er grundig kalkulert og reguleringsforslaget som til slutt forelegges politiske organer er et resultat av en nøye vurdert og sammenvevd kabal. Sett fra utbyggers side har utfallet av en reguleringspross derfor stor økonomisk betydning.

Usikkerhet om utfallet, enten det er tidsmessig eller innholdsmessig, representerer en risiko for utbygger. Utbyggere vil alltid vurdere hvor stor reguleringsrisikoen er, før de starter et utviklingsarbeid. For utbygger kommer reguleringsrisiko i tillegg til en rekke andre risiki: markedsrisiko, finansieringsrisiko og produksjonsrisiko: som for eksempel prisen på entreprenør-

tjenester og usikkerhet knyttet til grunnforhold etc¹⁷. Reguleringsrisiko kan være like fundamental for prosjektet som andre risiki.

Ytterligere to forhold må trekkes inn når utbyggers risiko diskuteres: All risiko kan ikke knyttes til reguleringsutfall: utbygger legger grunnlaget for egen tåleevne gjennom den pris og de vilkår som knyttes til erverv av grunn. Det er også slik at stor risiko også kan bety muligheter for stor fortjeneste¹⁸.

I et overordnet perspektiv er reguleringsprosessen et møte mellom en offentlig hierarkisk-rasjonell styringsform og markedets pris- og konkurransebaserte koordinering. I beslutningsfasen etableres dialoger mellom representanter for marked og myndighet og i disse dialogene brynes de to koordineringsprinsippene mot hverandre. Faglighet, forutsigbarhet og kombinasjonen mellom de to hensynene er sentrale i reguleringsprosessen.

Det er krevende å avklare alle interessene på en måte som forhindrer uforutsette innspill når prosessen går over i den formelle fasen, enten dette skyldes sektor interesser eller berørte 3. part – og hvorvidt dette i ettertid kan anses som ”rimelige” eller ikke. De neste avsnittene viser eksempler på hvordan beslutningsprosessen forsøkes gjort så forutsigbare som mulig. Kapittelet viser noen eksempler på tiltak fra noen av kommunene, men gir ingen uttømmende beskrivelser av reguleringsprosessen i hver av kommunene. Kapittelet gjengir også noen av utbyggers frustrasjoner over lange og uforutsigbare prosessen.

3.2 Fokus på prosessens forløp

I dette avsnittet presenteres eksempler på tiltak for å få grep om hele beslutningsprosessen, inkludert innledende diskusjoner forut for formell innsendelse. Både Oslo og Kristiansand har satt *prosess* på dagsorden:

¹⁷ For drøftinger av risiko-typer i ulike boligbyggeprosjekter og hvordan utbygger gjennom ulike tiltak forsøker å redusere risikoen, se Barlindhaug og Nordahl 2005:62

¹⁸ Mange boligutviklingsforetak har hatt god fortjeneste under den sterke prisveksten. Forfatterne er imidlertid ikke kjent med om det foreligger analyser av årsak til ”de gode årene”.

Formalisering av tidligfase

Flere av kommune har gjennomført et egne arbeidsopplegg for håndtering av den store mengden planer som sendes inn etter § 30. Vi skal her se på detaljene i et arbeid Oslo kommune har utført. Kommunen har ønsket å formalisere de innledende fasene (jfr. prosessene fram til og med ”dialog” i pilen i figur 3.1) forut for formell innsendelse av planforslaget. Opplegget innebærer rutiner for å forankre tilbakemeldingene som utbygger får på sine innledende henvendelser i fagetatens ledelse, slik at kommunen kan forplikte seg i forhold til de tilbakemeldingene som forslagstiller får. Kommunen mener det er i den tidlige fasen at forslagstiller har størst behov for avklaring om hva som lar seg gjennomføre og kommunen har størst mulighet for å få gjennomslag for sine føringer for byutvikling (Oslo kommune 2006¹⁹). Prosessen omfatter i stor grad de interne avklaringene som kommunen må gjøre som grunnlag for sine tilbakemeldinger. Prosessen deles inn i fire ledd, samt en innledende fase hvor kommunen er lite involvert.

0. Idéfase
1. Veiledningsfase
2. Aklaringsfase
3. Myndighetsfase
4. Vedtaksfase

Med referanse til pilen i figur 3.1 er *idéfasen* utbyggers arbeid med å sikre tilgang på grunn og foreta analyser av eiendommens muligheter, markedssituasjonen for det aktuelle området samt andre forutsetninger (tilgang på arbeidskraft, byggematerialer, kapitalbehov, finansieringsmuligheter etc). I denne fasen er kommunen lite direkte involvert, men i det å vurdere eiendommens muligheter er det rimelig å anta at utbygger også innhenter informasjon om overordende planer med betydning for eiendommen.

Veiledningsfasen starter når utbygger sender inn en ide, denne betegnes som *planinitiativ*. Kommunens oppgaver i denne fasen er

¹⁹ Prosessforbedringsprosjekt for innsendt plan. Sluttrapport september 2006, Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten.

å sørge for at fagetatene i kommunen melder sine synspunkter i forhold til forslaget. Kommunen skal videre avklare planrammer og holdning til utvikling av området samt hva slags prosess planinitiativet krever. Planinitiativet legges fram for et internt faglig beslutningsforum (planforum) hvor etatens ledelse er tilstede. Synspunktene som framkommer på planforumet forelegges så forslagsstiller i et eget *oppstartsmøte*. I denne fasen kan det være rom for flere idémøter mellom forslagsstiller og saksbehandler.

I *avklaringsfasen* bearbeides planforslaget og det føres ytterligere dialoger om forslaget, blant annet gjennom et *avklaringsmøte*. Avklaringsfasen avsluttes med innsendelse av et endelig planforslag. I avklaringsfasen utformes planinitiativet til en planskisse og videre til et omforent planforslag. Forslagsstiller har her fått en formell anbefaling i forhold til sitt prosjekt, med en vurdering av kvaliteten på den foreslåtte reguleringen, skissene og dokumentasjonen som følger med forslaget. Dersom det ikke lykkes å lage et omforent planforslag, kan utbygger fremme et forslag uten PBE's anbefalinger og med PBEs alternativ til planforslaget.

Denne trinnvise utviklingen har som formål å få et gjennomarbeidet og godt opplyst planforslag som uten ytterligere avklaringer kan behandles fram til vedtak om offentlig ettersyn.

Myndighetsfasen refererer til perioden fra kommunen har mottatt et komplett innsendt forslag. Prosessen går nå over i de fasene som er regulert av Plan- og bygningsloven. I denne fasen blir forslaget lagt ut til offentlig ettersyn. Nytt i denne fasen er et møte mellom forslagsstiller og kommunen hvor de går gjennom behov for endring av planforslaget i lys av innkomne bemerkninger (*bemerkningsmøte*).

Dersom forslagsstiller likevel ikke har klart å forta tilstrekkelige avklaringer, og merknadene som kommer etter utleggelse til offentlig ettersyn er så omfattende at det er behov for nye og omfattende avklaringer, kan det være aktuelt med nytt offentlig ettersyn, eventuelt en begrenset høring av planforslaget.

I prosessfokuset vektlegges også kontinuitet i saksbehandler og prosessen stiller krav til måten dialogen med kommunens etater og forslagsstiller skal forløpe, for å sikre forutsigbarhet. Prosessen er lagt opp med fleksibilitet slik at enkle saker kan gjennomføres med

enkel prosess, mens middels komplekse saker (saker som innebærer større volum og høyder i forhold til områdets eksisterende karakter) har en større prosess.

Kommunen *mener selv* at prosessforbedringsarbeidet har ført til redusert saksbehandlingstid, tilfredse brukere (utbyggere) og økt tilfredshet blant interne brukere (op.cit 29-30). Vi har her ikke lagt vekt på å etterprøve kommunens vurderinger på deres nye opplegg – hensikten i denne studien er å få fram at prosessforbedringsarbeid står høyt på kommunenes agenda og at dette arbeidet inkluderer tydelighet i trinnene i prosessen og i kommunens interne avklaringer slik at avklaringene fastholdes gjennom prosessen.

Ytterligere eksempler på prosessforbedring

Flere av de andre kommunene har gjennomført justeringer og tilpasninger for å øke forutsigbarheten i tidlig fase av reguleringsprosessen og de legger vekt på å være tydelige om hvilke faser og milepæler reguleringsprosessen består av og hva som er hensikten med de ulike fasene. Reguleringsprosessen er gjort tilgjengelig på internett og kommunen har utformet en mal for prosessen som regulantene kan studere og se hvor deres sak står.

Kristiansand kommune har også utformet et bibliotek over formuleringer som er juridisk vel gjennomtenkte i forhold til bestemte hensyn, slik at forslagsstillere enkelt finner de beste. De oppgir imidlertid at det *er en utfordring å få regulantene til å bruke dette*.

I det neste avsnittet skal vi presenter noen av Kristiansands rutiner da disse eksemplifiserer andre forhold som kommunen er opptatt av – for å få gode avklaringsprosesser forut for 1. gangs behandling:

- Ved første kontakt skal saksbehandler gi tilbakemelding til utbygger om hvem som skal varsles og hvem som bør trekkes inn i prosessen med å vurdere forslaget. Her gjør Kristiansand, i likhet med flere av de andre kommunene, bruk av sidemannskontroll. Dernest legger de opp til følgende framdriftsprosess:
- Forut for 1. gangs vedtak varsles alle interessenter om planinitiativet. Kommunen har en varslingsliste over alle som skal høres/få tilsendt forslaget til uttalelse. Plan- og

reguleringssjefen er videre opptatt av at kommunen skal tale med én røst slik at avdelingen har faste *samarbeidsmøter* for alle initiativ som kommer inn. I samarbeidsmøtene møter de fleste kommunale etatene, for eksempel skole, barnehage, sosialetaten m.m. På møtet vurderer alle relevante fagetater det innsendte forslaget - og planadministrasjonen tar så med de nødvendige innspillene²⁰ tilbake til forslagsstiller.

Forslagsstiller kan også få utskrift av samordningsmøtet hvor deres sak er behandlet, dersom de ønsker det.

- Neste formelle møte er *oppstartsmøte*. Kommunen ber da utbygger om å sende inn planmaterialet i forkant. Hvor omfattende dialog det er mellom forslagsstiller og kommune *etter* at samarbeidsmøtet og oppstartsmøtet er avholdt, varierer fra sak til sak og fra saksbehandler til saksbehandler.
- Neste formelle trinn er *innsending av planen*. Siden så mange av vurderingene knyttet til reguleringsforslag er skjønnsbasert, er Kristiansand i likhet med Trondheim og andre av kommunene opptatt av at det er *etatens skjønn* og ikke *saksbehandlerens individuelle skjønn* som skal legges til grunn. De har derfor en rutine på at 2 saksbehandlere og leder går gjennom planen og lager en formell uttalelse som så sendes forslagsstiller. Kommunen forventer da at forslagsstiller svarer dersom vedkommende er sterkt uenig i uttalelsene fra kommunen. Kristiansand kommune mener at utbyggerne i det store og hele etterkommer kommunenes kommentarer og endrer det som er påpekt.
- I de tilfeller der utbygger ikke er enig og det er store avvik mellom forslagsstiller og planavdelingens vurderinger, kan kommunen be bystyret om råd (dvs. de tar temaet opp som prinsippvedtak). Slike henvendelser avstedkommer imidlertid ofte mye lobbyvirksomhet, (se nedenfor).
- Når planen så legges fram for 2. gangs behandling ledsages utbyggers forslag av administrasjonen forslag til endringer/forbehold/ting som må gjøres. I Kristiansand kommune får forslagsstiller ikke se hva administrasjonen innstiller på, i forkant av møtet hvor saken skal behandles. Som begrunnelse oppgis at politikerne da kan be om endret

²⁰ Den eneste etaten som ikke deltar i dette er kommunelegen, som ser seg best tjent med en separat behandling i egen fagetat.

innstilling. Dette forhold skal diskuteres mer i detalj – og denne praksisen varierer mellom de ulike kommunene.

Utbyggernes vurderinger

I dette avsnittet presenteres utbyggernes umiddelbare respons på reguleringsprosessen i Kristiansand. De to utbyggerne vi snakket med mente reguleringsprosessen fortsatt var vanskelig. Til tross for kommunens bestrebelser på å hente inn synspunkter tidlig i prosessen mente de at det stadig dukker opp nye tema/nye innspill. Utbyggerne hadde problemer med å forholde seg til det og mente prosessene *"tar evig lang tid"*.

Representanten fra Kristiansand og omegn boligbyggelag (KOB) så reguleringsprosessene som så vidt usikker mht. tidsforløp og utfall at de heller satset på å være partnere i prosjekter som allerede er passert reguleringsplanen, dvs. partner i andres prosjekter. De mente de ikke hadde tilstrekkelig med kompetanse i eget firma til å drive regulering. Boligbyggelaget viste til et eksempel i Tinnheia hvor de hadde gjennomført en reguleringsprosess, med stor grad av åpenhet og involvering. I denne prosessen gjennomførte de også møter med politikerne og administrasjonen for å fange opp faglige og politiske signaler. Prosjektet var på kommunal grunn og boligbyggelaget hadde inngått en opsjonsavtale med kommunen. Prosessen tok imidlertid 5 år – noe som ble oppfattet som lenge, sett i forhold til markedsrisiko. Prosjektet startet i 1995 og planen ble vedtatt i 2001. Da hadde boligbyggelaget solgt 5 av 30 enheter. *"Så kom 11. september og markedet sank"*. Boligbyggelaget bestemte seg da for å skrinlegge hele prosjektet²¹.

Også den andre utbyggeren vi snakket med mener at kommunen ikke makter å få tilstrekkelig framdrift i reguleringsbeslutningene. Til tross for kommunens arbeid med intern koordinering, retter utbyggernes frustrasjon seg mot ukoordinerte innspill av aktører i prosessen og at det etter deres mening *"dukker opp nye navn med meninger"* suksessivt etter som prosessen utvikler seg. Til tross for kommunes arbeid med å styrke etatens skjønnsutøvelse opplever de at enkeltinnspill kan føre til at hele prosessen stopper opp.

²¹ De har i disse dager tatt det fram igjen og fått vedtatt en plan hvor utformingen har blitt bedre og antall enheter økt vesentlig. De forteller at omprosjekteringen har gått greit og at forarbeidet slik sett ikke var bortkastet.

Når utbyggerne sammenlikner Kristiansand med omegnskommunene, ser de at de mindre omegnskommunene har en bedre framdrift i sine prosesser og skaper en større grad av forutsigbarhet. En reguleringsprosess tar vanligvis bare halve tiden der. En smule polemisk sier en av utbyggerne at *"livet er for kort til å regulere"*. Kapitalkostnadene er ett moment som gjør slike langdryge prosesser tunge å dra, men utviklingskostnaden opplyses å være enda større/tyngre. De må forskuttere disse kostnadene og sier: *"ingen bank tilbyr lån til dette"*.

Denne studien gir ikke grunnlag for å vurdere om utbyggernes syn er berettiget eller ikke. Utbyggernes vurderinger av situasjonen er generelle og må sees om et uttrykk for at prosessen med å avklare hva som er relevante eksternaliteter knyttet til utbyggingen og avveiningene omkring 3. partshensyn oppleves som problematisk – til tross for tiltakene som kommunen har igangsatt.

Klare prosesser og tiltak for å styrke skjønnsvurderingene synes å være nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å skape tilstrekkelig forutsigbarhet i reguleringsprosessen.

Kontaktarenaer: kommune – utbygger - politiker

Alle kommunene vi snakket med er klar over at reguleringsprosessene kan virke uforutsigbare og at hensyn som spilles inn kan oppleves som både urimelige og lite relevante. Kommunen har lagt vekt på å ha åpenhet om både innspill og frustrasjoner og mange har institusjonalisert møter mellom utbygger og politikerne. Dette tar ulike former: I Kristiansand har leder for byutviklingsutvalget hver uke en åpen time for at alle skal kunne samtale med politikerne om sine saker og "drive lobby. Fra Kristiansand opplyses også, både fra utbyggerne og fra kommune, at det drives lite sak-til-sak samarbeid mellom utbygger og politikerne og liten grad av lobbyvirksomhet utover det som skjer på de faste møtene. Fra Kristiansand fortelles det også om stor grad av informasjonsutveksling mellom fagavdelingene i kommunen og utbyggerne. Kommunen har en e-post liste til utbyggere hvor de informerer om endringer og nyheter: hva som er gjeldene politikk, hvilke presiseringer som er særlig viktige, nye plankrav, hjelpemidler i prosessen etc. Utbyggerne gir da også kommunen ros for at de er gode til å informere om sine politiske grep. Kristiansand kommune og utbyggerne arrangerer årlig det felles faglige arrangementet *Byggedagene*. På Byggedagene gir kommunen en situasjons-

beskrivelse og forsøker å få fram hvordan utviklingen vil bli framover. De *"bommer alltid, men det er da i det minste et forsøk"*, sier utbyggerne. Byggedagene oppgis å være godt besøkt, ofte opp til 150 deltakere fra eiendomsutviklere, entreprenører, med mer. Utbyggerne har en representant i arrangementskomiteen, som representerer Eiendom, Bygg og Anlegg (EBA) region sør. Dagene er en tradisjon, med 5-7 års historikk.

3.3 Nærmere om skillet marked-myndighet i reguleringsaker

En forskjell mellom prosessen i Kristiansand og Oslo knyttes til deres ulike betoning av skillet mellom hva som er utbyggers forslag, hva som er kommunens kommentarer til utbyggers forslag, og hva som er omforente forslag. Kristiansand var tydelig på at når prosessen går mot politisk behandling (2. gangsbehandling) gjøres utbygger *ikke* kjent med kommunens kommentarer. Dette skillet er også kommentert av utbyggere og administrasjon i de andre kommunene: Stavanger følger samme praksis som Kristiansand, mens Trondheim har i sine rutinebestemmelser at utbygger *skal informeres der anbefalingene avviker fra omforent forslag*. Vi skal derfor presenter detaljer rundt akkurat dette forholdet, nå belyst gjennom praksis fra *Stavanger kommune*:

Stavanger er bevissthet på skillet mellom administrasjonens faglige vurderinger og utbyggers forslag. Med referanse til modellen i Figur 3.1 har Stavanger valgt å organisere offentlig ettersyn slik at kommunens synspunkter er samlet i kommentarer og *lagt ved* forslaget. Det er mao. ikke noe omforent forslag som legges fram, men utbyggers forslag *med planadministrasjonens kommentarer*. Kommunens begrunnelse er at planadministrasjonens synspunkt ikke skal være premiss, men inngå som ett av flere perspektiver når forslaget er til høring. Etter at høringsuttalelsene er kommet inn får utbygger beskjed om hva som må endres. I en del tilfelle ønsker utbygger ikke å imøtekomme alle uttalelser og synspunkt, men tar de hensyn de mener er riktig eller nødvendig og sender så inn planen til endelig behandling.

De tre utbyggerne som vi snakket i Stavanger med var av den oppfatning at når planen sendes til høring er det et rimelig omforent forslag og at selv om de ikke har innarbeidet alle

kommunens synspunkter er disse likevel kjent for utbygger. Utbyggerne oppfattet mao at alle relevante synspunkter *fra kommunen skal ha kommet fram*. De mente videre at kommunen ikke sjelden kom med nye synspunkter etter høringen: Etter høringen går utbygger og kommune gjennom uttalelsene og endrer forslaget i forhold til de kommentarene som er kommet fram og som er rimelige eller av andre grunner nødvendig å ta hensyn til. Fra utbyggerne ble det hevdet at administrasjonen fortsetter å bearbeide forslaget helt fram til oversendelse for politiske vedtak, og at de selv ikke får se det forslaget som administrasjonen oversender for politisk 2. gangs behandling.

Med andre ord, og etter utbyggernes mening er det ved 1. gangs behandling tydelig hva administrasjonen og utbygger er enige om og hva de er uenige om, men ved 2. gangs behandling har administrasjonen endret forslaget slik administrasjonen synes det skal være. Administrasjonen legger så det endrede forslaget fram til vedtak, uten at utbygger er varslet om de siste grepene. Utbyggerne mener at kommunikasjonen i denne fasen av prosessen var for dårlig og at dagens praksis kamuflerer uenigheten mellom planadministrasjonen og utbygger ovenfor politikerne. I slike situasjoner er det svært lett for utbygger å starte en dialog med politikerne – som vi skal illustrere nærmere i avsnitt 3.4.

Stavanger har etablert et arbeidsutvalg hvor planadministrasjonen møter politikerne, med hyppig møtefrekvens (hver 2. uke). Her møter en representant (leder eller nestleder) fra byutvikling og gruppelederne for de største partiene – til sammen 4 politikere. Fra administrasjonen møter byplansjefen, sjef for kultur og byutvikling og sjefen for byggesak. Politisk sekretær fører referat og møtet er åpent. *Retten etter dette møtet* kan utbyggerne møte politikerne, uten at kommunen er tilstede. Her må de bestille time for å diskutere prosjekter eller annet. Utbyggere bekrefter at de *i liten grad* tar kontakt med politikerne utover disse møtene. De opplever at det er å gå bak saksbehandlers rygg og ønsker ikke det.

3.4 Manglende forutsigbarhet – uheldige utslag

Som en foreløpig oppsummering vil vi fastslå at det å gjøre reguleringsprosessene forutsigbare står høyt på kommunenes agenda og at kommunene legger vekt på å formidle de ulike fasene

i prosessen, på å styrke skjønnsvurderingene og på å avklare hva egne synspunkter i forhold til utbyggers forslag. De utbyggerne vi har snakket med peker på at mens dialogen i de innledende fasene er oppfattet som gode, og at planskissene som kommer ut av den innledende fasen langt på vei er omforent og at de forhold hvor en *ikke* er omforent, presenteres på en måte som viser hva som er kommunens vurderinger og hva som er utbyggers ønsker og forslag. Fra utbyggerne ble det imidlertid hevdet at når prosessen går over i den formelle fasen kan nye og uforutsette synspunkter spilles inn i prosessen – og bli tatt til følge. Utbygger mente at skillet mellom hva som er utbyggers forslag og hva som er planadministrasjonens kommentarer viskes ut i formelle fasen. Både Stavanger og Kristiansand har institusjonalisert et møte mellom politikere og utbyggere, hvor også konkrete planforslag kan diskuteres. Det ser også ut til at utbyggerne der i hovedsak bruker denne arenaen for å fremme sine synspunkter og i liten grad tar annen direkte kontakt med politikerne om konkrete saker som er under behandling. I Trondheim følger som nevnt en annen praksis – der informeres utbygger dersom innstillingen fra administrasjonen avviker fra det partene har oppfattet som omforent forslag.

Tillit og respekt under press

Fra flere av utbyggerne kom det fram at tilliten til planadministrasjonens faglige skjønn og deres vilje til å bidra til å drive prosessen framover, tidvis settes under press - i alle kommunene. I én av kommunene fortalte utbyggerne at de går direkte til politikerne for å fremme sine saker, ofte som et utslag av opposisjon til planadministrasjonens vurderinger. Dette kunne ta form som lobbyvirksomhet, hvor utbygger engasjerer en profesjonell lobbyist for å argumentere for utbyggers syn i en bestemt sak. En av utbyggerne fortalte om en sak der de, slik de oppfattet det, ble bedt av politikerne om å kompensere berørte 3. part for de tap av kvaliteter som et nytt prosjekt ville påføre 3.partenes eiendommer: I denne konkrete saken var det blant annet uenighet mellom utbygger og planavdeling om høyden på den nye bebyggelsen. Verken enkeltbeboere eller den lokale velforeningen ønsket den nye bebyggelsen velkommen og både naboer og velforeninger protesterte. Planetaten innstilte på at bygget måtte reduseres med to etasjer. Utbygger på sin side mente at naboene hadde mistolket tegningen og at ulempene ville være langt mindre enn de antok. I

påfølgende dialog med politikerne ble utbygger oppmuntret til å ”finne løsninger” sammen med naboene. Utbygger oppfattet dette som en oppfordring om å tilby naboene kompensasjon og inngikk dermed en avtale med naboene om skriftlig samtykke til utbyggingen. Denne utbyggeren oppfattet slike løsninger som del av de nåværende spilleregler, men mente samtidig at det er lite heldig og en praksis som ingen er tjent med.

Bruk av lobbyister og økonomisk kompensasjon til berørte 3. part er ekstreme utslag og vår undersøkelse gir ingen holdepunkter for å hevde at dette er utbredt side ved utbyggingspolitikken. Vi har likevel tatt dette med fordi det viser hvordan manglede tillit kan føre til at utbygger suboptimaliserer i forhold til enkelte prosjekter, på måter som bidrar til å undergrave beslutningssystemets legitimitet.

Generelt vil manglende tillit kombinert begrenset ansikt-til-ansikt kontakt mellom utbygger og planadministrasjonen gi næring til myter om hverandre. Utsagnene nedenfor er hentet fra flere forskjellige utbyggere og referer dermed til flere av kommunene. Vi har tatt med et knippe utsagn for å illustrer hvordan manglede forståelse og manglede tillit kan slå ut – for parter som er gjensidig avhengige av hverandre:

”Kommunen er redd for å binde seg opp før saken kommer til formell behandling”

”Saksbehandlerne er engstelige for å bli beskyldt for å være kjøpt av en utbygger”

”De (i planetaten) er redd for å bli sett for mye samme med en utbygger”

”Det er et internt rottereir”

”Det er viktig å bruke de ”riktige” arkitektene”

”Saksbehandlers holdning til et prosjekt ofte er basert på politisk ståsted heller enn faglighet”.

”Vi krysser fingrene for å få rett saksbehandler”

Indirekte illustrer disse utsagnene betydningen av at det etableres dialoger mellom utbyggerne og kommunenes planavdelinger - dialoger som kan bidra til tillit og gjensidig forståelse av ståsted og

perspektiviver. Utsagnene forteller også at de prosessuelle forbedringene som kommunene arbeider med er av stor betydning: klarhet i prosess og åpenhet i vurderinger er nødvendig i et landskap der partene er gjensidig avhengige av hverandre, hvor store verdier på spill – økonomiske så vel som samfunnsmessige.

3.5 Skjønnsvurderinger og forutsigbarhet: fra plan til gjennomføring

Til slutt i kapittelet om reguleringsplaner dreier vi fokuset bort fra det prosessuelle og over til de substansielle vurderingene som reguleringsprosessen primært handler om – og vanskeligheter knyttet til dette.

Alle kommunene arbeider med plandokumenter som definerer og presiserer kvalitetskrav i nybyggingen – enten det gjelder for hele kommunen eller bestemte områder. Kristiansand kommune har startet et arbeid hvor de ser på bruk av bestemmelser i reguleringsplanene i forhold til den påfølgende byggesaksbehandlingen. Reguleringsplanen implementeres i utbyggingsvedtaket og formuleringene i reguleringsplanen må gi de rette føringene for saksbehandlingen av byggesøknadene (søknad om rammetillatelse). Utgangspunktet for forbedringsarbeidet er at Plan og byggesaksavdelingen opplevde at reguleringsplanene ofte var for vage til å bli gode styringsredskap i den praktiske byggesaksbehandlingen. De har derfor fulgt et privat innsendt reguleringsforslag fra idéstadiet til vedtatt reguleringsplan, for å kunne spore resultatet tilbake til formuleringene i plane og for eventuelt å finne alternative formuleringer som ville gitt et bedre resultat.

Kristiansand har, i likhet med de andre kommunene, gjort bruk av § 64 i PBL og har utformet utfyllende vedtekter til reguleringsplaner. Disse omfatter blant annet krav om Universell Utforming i boliger, energikrav og krav om tilknytning til fjernvarme.

Utbyggerne vi snakket med er positive til kvalitative krav, så lenge de fører til bygg som lar seg avhende på et marked. En viktig forutsetning er at kravene meldes inn tidlig. Boligbyggelaget opplever at de må ha et særlig ansvar for at byggene de er involvert i har god kvalitet i forhold til pris. De forsøker alltid å få husbankfinansiering på boliger der de er involvert og i praksis innebærer

dette at byggene må ha universell uforming. Boligbyggelaget har imidlertid blandede erfaringer fra miljøkrav: De refererte til et konkret prosjekt hvor de selv mente de hadde tatt et for langt steg i forhold til hva markedet viste interesse for. De samarbeidet med et regionalt arkitektkontor, men prosjektet ble ”*vel utært*” og vanskelig å selge. Selv med omfattende omprosjekteringer var boligene vanskelig avhendbare.

Skjønn og fortettingsproblematikken

Saksbehandlingen i reguleringsaker er i sin natur skjønnsbasert og kommunene legger vekt på å systematisere skjønnsutøvelsen. Fra Trondheim kommune ble det hevdet at alle utbyggere ville ha *seniorsaksbehandlere*. Kommunen mente selv at årsaken til dette var at disse, på grunn av sin erfaring, kunne gå lengst i å gi konkrete og mer forpliktende tilbakemeldinger underveis. For å imøtekomme denne tendensen har Trondheim innført et system med to saksbehandlere og planforum hvor saker diskuteres i fagkollegiet, for å forankre skjønnsvurderingene i etaten.

Fra flere av kommunene fortelles at *fortetting* ofte i praksis fører til vanskelige vilkår for utbygger, fordi ulike krav stilles mot hverandre. En av utbyggerne i Trondheim mente derfor at kommunen burde være forsiktig med å angi for høye utnyttelsesgrader. Når kommunen antyder en TU for et område, i et av sine styringsdokument, oppfatter utbygger dette som en ramme, mens kommunen ser det som en mulighet og en intensjon - høy utnyttelse ikke er en automatisk løsning, selv om det er angitt i plandokumentene. De ser det som utbyggers ansvar å beregne hvor stor utnyttelse en tomt *ville tåle* når krav til uteareal, parkering og høyder skal oppfylles. Utbyggerne gav på sin side også uttrykk for at det ofte ikke var umulig å tilfredsstille alle krav og samtidig opprettholde den antydde utnyttingen av tomta.

Utbyggerne fortalte om sporadiske *seminarer* om spesifikke tema som kan bidra til å avklare betydningen av de intensjonene som legges i overordnede planer. For eksempel ble det, da *boligprogrammet* ble utarbeidet, arrangert to seminarer. For kommunen hadde det vært svært nyttig og gitt gode tilbakemeldinger til intensjoner, praktisering, skjønnsutøvelse mm, inkludert også veiledningsmateriellet som kommunen har utarbeidet. I Trondheim arrangeres også Boligforum hvor

utbyggere, myndigheter og forskere møtes for å diskutere spesifikke tema. Forumet har en møtefrekvens på 4 ganger i året.

Bomiljø og beboersammensetning

Alle kommunene i studien er opptatt av det de kaller boligsosiale forhold. Slik det ble diskutert her omfatter det ikke framskaffing av boliger som skal dekke helse og sosialetatens behov – dette ordnes gjennom spesifiserte bestillinger – men forhold som har å gjøre med *boligområdets sosiale kvaliteter*. Beboersammensetning i området hvor boligene oppføres var ett framtreddende element i denne sammenheng. Kommunens virkemiddel her er å påvirke leilighetssammensetningen slik at området er tilpasset hushold i ulike livsfaser og ulike størrelser. Et annet forhold er *fellesområder mellom byggene* slik at det legges godt til rette for utendørsopphold og rekreasjon i boligenes umiddelbare nærhet. Også de *organisatoriske og driftsmessige* sidene ved boligområdet ble viet oppmerksomhet.

I Trondheim opplever utbygger kommunenes krav om bestemte leilighetssammensetninger som krevende. De mener at kommunens gode intensjoner om bred beboersammensetning bryter med markedets etterspørsel og at for strenge krav fører til så stor markedsrisiko at utbygger skrinlegger prosjekter. Utbyggerne hevdet for eksempel at det var få kjøpere til store leiligheter i sentrum dersom leilighetene fikk en prislapp på over 4 millioner kroner. De mente de kunne sikte seg inn på et nisjemarked hos kjøpsterke hushold som kanskje ønsket seg leiligheter opp mot 200 kvadratmeter, men at markedet var svært lite/smalt. I prosjekter med flere byggetrinn med krav til leilighetsfordeling hadde utbygger i stor grad vektlagt småboliger i første byggetrinn.

Trondheim kommune hadde nå en oppfatning om at nyboligmarkedet for småboliger var mettet, mens utbygger på sin side mente at markedet for store boliger er betraktelig mer begrenset enn det kommunen ønsker. I Trondheim samarbeider kommunen og utbygger i et forsøk å kombinere de to hensynene i prosjekter med en utleieenhet i hver leilighet. Utleieenheten fikk da ikke eget bolignumner og leiligheten med utleiedel ble regnet som kun 1 leilighet i byggearealstatistikken, men i praksis ville det bo to hushold i hver leilighet. Dette førte igjen til usikkerhet om hvordan parkeringskravene skulle oppfylles: I ett prosjekt ble det vist til at et visst antall leiligheter på 80 kvadratmeter ville få tilnærmet det

samme parkeringskravet som et prosjekt med dobbelt så mange små leiligheter²². Utbygger fortalte at for å være på den sikre siden la de det høyeste kravet inn i sine kalkyler.

Utbyggerne i Trondheim oppfattet det slik at kommunen ønsket en andel med rimelige boliger i prosjektene. Utbygger gav uttrykk for at de i prinsippet gjerne ville samarbeide med kommunen om å bygge rimelige leiligheter for kommunen. Både utbyggerne vi snakket med og kommunen peker på at dette må skje i egne prosjekter. De ser det som uaktuelt å selge boliger til en pris lavere enn markedspris, dersom det ikke er knyttet bestemte betingelser til kjøperens eventuelle videresalg. Både utbyggerne vi snakket med og kommunen var klare på at det ikke er utbyggers oppgave å subsidiere (noen tilfeldige) kjøpere av disse boligene, som kanskje videreselger boligene med fortjeneste. Utbygger mente videre at eventuelle krav om å selge noen av boligene rimelig ville gå utover totaløkonomien i prosjektet. Et alternativ som ville kunne sikre en lavere pris enn markedspris ville være at kommunen solgte grunn til utbygger til redusert pris slik at tomtekostnadene ble lave. Utbygger mente at boligene da burde være utleieboliger, med regulert leiepris. De utbyggerne vi snakket med var ikke interessert i å drifte utleieboliger.

I alle kommunene er *hyblifisering* ansett som et problem, og dette ble særlig påpekt i Trondheim. Det er et stort marked for hybelliknende boliger og de ser at også den eksisterende boligmassen omdannes til hybler. Dels blir eldre store boliger leid ut til bokollektiver med studenter, dels blir store leiligheter bygget om og leid ut som separate enheter og dels blir nye boliger kjøpt i fellesskap av flere studenter. I tillegg blir nye store boliger kjøpt opp av investorer for utleie til studenter²³. I alle disse tilfellene fikk en ikke den beboersammensetningen som var ønskelig. I noen områder ble det en for stor overvekt av studenter, og det kunne av andre beboergrupper oppleves som et nærmiljøproblem. Det eneste virkemidlet kommunen hadde i forbindelse med dette var å

²² Dette er endret i Trondheims nye kommuneplan (kilde: kommentar til rapportutkast)

²³ Trondheim kommune fortelles at dette oppleves som et stort problem, som de blant annet søker å påvirke gjennom å skape grunnlag for flere studentboliger.

være strenge i ombyggingsprosjekter som krevde byggetillatelse og være strenge med krav om leilighetsstørrelse i nye prosjekter.

3.6 Områdekvaliteter og reguleringsplan

Avslutningsvis presenteres et eksempel på forholdet mellom overordnet plan (planprogram) og reguleringsplan – og forsøkene på å få til gode uterom og møteplasser. Eksemplet illustrerer forholdet mellom gode intensjoner og praktisk implementering. Eksempelet er hentet fra Planprogrammet for Ensjøutbyggingen. Programmet peker på at følgende forhold skal vektlegges i reguleringsplanene:

<i>Boligene:</i>	<i>Område:</i>
Skjermet mot innsyn	Trygghet (folkeliiv)
Fritt utsyn & balkong	Opplevelser (aktiviteter)
Solforhold inn i bolig	Service – tilbud og tjenester
Støyforhold inne	Rekreasjonsmuligheter
Gjennomgående boliger	”Grønne” forbindelser
Universelt utformede boliger	Lite støy i uteområdene
Funksjonelle boliger	Kollektivtransport

I tillegg skal området også omfatte rimelige boliger, boliger for bevegelses – og orienteringshemmede og boliger for personer som trenger spesiell oppfølging. Programmet illustrerer mao kvalitetskrav som kommunene ønsker at nye områder skal oppfylle.

Planprogrammet trekker opp rammer for de ulike delene av Ensjøutbyggingen. Samlet TU for sentrumsområdet er oppgitt til 190 % (se Planprogram for Ensø, Oslo kommune, side 11). Planprogrammet trekker opp rammer som konkrete reguleringsforslag skal forholde seg til.

Vi har sett nærmere på reguleringsplan for en del av sentrumsområdet (Gladengveien). I reguleringsforslaget er det lagt opp til lavere utnyttning enn planprogrammets vurderinger av områdets potensialer. Videre foreslås høyde på 6 etasjer noe som er vel innenfor rammene i planprogrammet. Saksutredningen som følger

reguleringsplanen til politisk behandling viser omfattende forhandlinger og utprøvinger av bestemmelser, for å finne formuleringer som a) ivaretar intensjonene i planprogrammet og b) som aksepteres av utbyggerne, og som c) er entydige og klare å saksbehandle etter. Gjennomgangen illustrerer nødvendigheten av dialog og faglig skjønn for å komme fram til konkrete forslag som ivaretar intensjonene ovenfor.

- *Leilighets sammensetning*: Planen legger opp til en leilighetsfordeling med maksimum 30 % 2-roms, minimum 30 % 4-roms og ingen 1-romsleiligheter.
- *Lys og sol*: Planen stiller som vilkår at ingen leiligheter skal være ensidig nord eller nord/øst vendte leiligheter. Dette er et vanskelig vilkår og det har vært omfattende drøftelser og utprøvinger for å få en bygningsstruktur som gir optimale lysforhold for leilighetene. Blant annet diskuteres kvartalsløsninger med ulik grad av åpenhet, hvor lysforhold og innsyn veies mot hverandre.
- *Uteområder - størrelse*: Reguleringsplanen følger retningslinjene fra planprogrammet mht hvor stor andel av samlet areal som skal avsettes til uteområder. Heller ikke dette er enkelt å fastsette entydig: Saksframstillingen gjengir drøftelser omkring beregningsgrunnlaget og utforming av uteområdene. For eksempel er det uenighet om hvilken rolle balkonger skal spille i beregningsgrunnlaget – skal de regnes inn i utearealene uansett størrelse, eller skal de bare regnes inn som uteareal når balkongarealet overskrider 6,5 kvm eller når det overskrider 10 kvm. Mye av diskusjonen handler om hvor mye uteområdene er eksponert for sol til ulike tider av året/døgnet.
- *Uteareal – kvalitet*: Dernest drøfter saksframstillingen krav til kvalitet på uteareal som anlegges over parkeringskjellere, og framhever at ”overdekningen” må være så vidt dyp at det gir rom for god vegetasjon, noe som igjen er viktig for innsyn og avskjerming av utearealene.
- *Grøntstruktur*: Et siste moment knyttet til utearealer er grøntstrukturen i området og tilknytningen mellom området og omkringliggende grøntdrag. Grøntstrukturen har langt på vei vært premissgivende for utformingen av området. I korthet omfatter grønstrukturen i området åpning av

bekkeleiet (Hovinbekken) og en tversgående akse (Petersborg-aksen) som både skal fungere som gangforbindelse gjennom området og som en urban park.

Reguleringsplanen skal også bidra til å realisere målsettingene om et godt *boligområde*. Dette håndteres først og fremst retorisk og tjener som veiledning til utbyggerne når byggene detaljutføres og til saksbehandlerne ved behandling av rammetillatelse:

- *Folkeliv i gatene*: Det legges også vekt på å skape et urbant preg med butikker i de nederste etasjene i hovedgatene, med ekstra bredde på fortau i deler av gateløpet for å skape en opplevelse av åpen ”plass”. I de delene av hovedgaten hvor det forventes å være for lite aktivitet for næringsaktiviteter skal boligene ha inngang fra gaten, som et ledd i å unngå døde fasader.
- *Service og tjenester*: I tillegg til kommersiell service er barnehage og skole behandlet. Mht. barnehagene skal disse gjøre bruk av uteområdene til sine formål, slik at den inngjærede delen av uteområdene deres er begrenset og slik at lokaliseringen legges i/opp mot grøntområdene. Saksframstillingen avspeiler diskusjon om antall barnehager og størrelse (hvor mange avdelinger). Skole er viet oppmerksomhet og Undervisningsetaten foreslår ulike alternativer, alle utenfor planområdet.
- *Miljøkvaliteter* påpekes særskilt: Av forhold som nevnes eksplisitt er støy fra hovedgatene. Dette har konsekvenser for boligutformingen slik at det anbefales at boliger langs hovedgaten blir gjennomgående slik at det er mulig å ha en ”stille side”.

Dette illustrerer at i det å skape et senter med folkeliv og det nødvendige mangfold i tilbudet av tjenester og servicetilbud kan planen bare kan skape materielle betingelser. Det er gjennom beboerne og ulike leietaker (service-, nærings-, og kulturaktiviteter) at miljøet skapes – og det å skaffe leietakere inngår i arbeidet med å utvikle området.

Reguleringsplanen for Ensjø er lagt tett opp mot *planprogrammets* intensjoner og de føringene som kommunen har lagt i *prinsippplanen*

for de offentlige rom. Fra utbyggerhold er det imidlertid fremmet innvendinger mot realismen i intensjonene i planprogrammet. Begrunnelsen er at det primært er private grunneiere i området og at mye av næringen som i dag drives har som intensjon å forsette som i dag: Mange har også langsiktige kontrakter for dagens arealbruk og grunneierne ser at dette skaper motsetninger:

For det første ønsker mange av de næringsdrivende at en omregulering skal sikre anledning til å fortsette med virksomheten slik den er i dag, dvs. i enkelte områder vil de motsette seg en omdisponering fra næring til bolig. En konsekvens av dette er at grunneierne foreslår at en større del av kjerneområdet, enn det som ligger i rammene i planprogrammet, disponeres til næringsarealer.

Planadministrasjonen på sin side ser det som bekymringsfullt dersom handelsområdet bres ut og forskyves bort fra T-banestasjonen. De vil ha tilstrekkelig næring til å skape det ønskede folkelivet, men kan ikke legge til rette for et næringsområde som overskrider det som trengs for å betjene beboerne i området. Et for stort område vil rette seg mot kunder fra områder utover Ensjø, noe som vil kunne ha betydning for områdets karakter som boligområde og for senterstrukturene i byen: Når plan- og bygningsetaten ikke ønsker et næringsareal rettet mot større deler av byens befolkning henger dette sammen med et ønske om å forhindre at det vokser fram nærings-satellitter som undergraver sentrum som primært handleområde. Dette er også nedfelt i kommunedelplan for sentrumsutvikling – en plan vedtatt av bystyret.

Ensjø er kjent som ”bilbyen” og reguleringsplanen foreslår, i tråd med grunneiernes ønsker, at en vesentlig del av bilaktiviteten beholdes (utstillinger og nybil, mens verksted, lakkering, bruktbil med mer foreslås flyttet ut). Utstilling og nybilsalg er plasskrevende næringer som bidrar til å trekke andelen næringsarealer opp. Dersom transformasjonen av Ensjø skulle tilsi at området ikke lenger er attraktivt for nybil-salg når nåværende kontrakter går ut (om 10- 20 år) vil det å formulere en reguleringsbestemmelse som gir rom for næring i store deler av området enten tiltrekke seg alternativ næringsvirksomhet eller en må omregulere til boliger.

Diskusjonen viser et dilemma mellom det å realisere utbyggingen og tillate en høyere andel næring enn ideelt ut fra overordende

hensyn og konsekvensen av dette over tid. Hvis reguleringsplanen kutter i andel til næring er det fare for at utbyggerne ikke vil enes om en plan og utbyggingen stopper opp og en reduserer muligheten for en samlet utbygging. Vedtatt reguleringsplan er en forutsetning for byggestart og planprogrammet uttrykker entydig at enkeltområder skal ses i sammenheng.

Prosessen

I det som skal bli Ensjø sentrum er det seks ulike grunneiere. Grunneierne har gått sammen om å utforme et reguleringsforslag for området som helhet. Forslaget følger eiendomsgrensene. Dette har forslagstiller gjort for å gi anledning til at eiendommene utvikles hver for seg, i hht grunneiernes individuelle timeplan. Dette grepet viser at ambisjonen om å koordinere utbyggere, noe som er nedfelt i planprogrammet, har gitt frukter, selv om dette ikke ble helt som Plan- og bygningsetaten ønsket.

Gjennom planprosessen har planadministrasjonen ikke lyktes i å komme til enighet med utbygger og har derfor utarbeidet et eget, alternativt planforslag. Dette forslaget er lagt fram for bystyret som et alternativt forslag.

Fra innstillingen fra Byrådet til Bystyret heter det:

Forslaget ...innebærer at det ikke legges til rette for 50 ekstra parkeringsplasser knyttet til henholdsvis felt A10, A11 og B20. Etatens alternativ angir reduserte byggehøyder og utnyttelse i felt B21, E10 og E11. Alternativ 2 tilrettelegger for maksimum 5 600 m² T-BRA forretninger (detaljhandel) innenfor planområdet mens forslagsstillers planforslag (alternativ 1) tilrettelegger for inntil 7 500 m² forretning. Byrådet anbefaler planforslagets alternativ 2 med unntak maksimumsgrense for forretningsareal der byrådet foreslår inntil 7 000 m² forretning (detaljhandel). (Fra innstilling/saksframlegg sak XX/07 Oslo Bystyre).

Eksempelet på reguleringsplan fra Ensjø sentrum illustrerer hvor kompleks det er å omsette intensjoner til paragrafer og vilkår, både når det gjelder å finne bestemmelser som indirekte forventes å gi den intenderte virkning og når det gjelder praktisk realisering.

3.7 Oppsummering – reguleringsplaner

Kapittelet har vist at kommunene har tatt og tar en rekke initiativ for å styrke sin rolle som byråkrat og myndighet i regulerings spørsmål. Flere har iverksatt interne utviklingsprosjekter som skal styrke forutsigbarhet i reguleringsbeslutningen og etatens evne til å stille markedsaktørene like vilkår. Forbedring av forutsigbarheten går først og fremst på prosessuelle forhold og kapittelet har vist eksempler hvor dette er satt dette i system gjennom interne rutiner og informasjon til utbygger. Det er den innledende fasen som vektlegges, dvs. den fasen som ikke omfattes av loven, men som er av stor betydning for hvordan de påfølgende, formelle fasene forløper.

Fra alle kommunene fortelles det om systematisk arbeid med å styrke de overordede planenes evne til å gi entydige signaler til utbyggerne og formidle disse tidlig i prosessen mens prosjektene fortsatt er på skissestadiet. Flere ulike virkemidler prøves ut, og det å finne en form som gjøre at styringsdokumenter som kvalitetsprogrammer og planprogrammer fungerer i forhold til konkrete byggeprosjekter byr på mange utfordringer. Det faktum at boligproduksjonen skjer på markedets premisser legger begrensninger i forhold til implementering av så vel miljømålsettinger og som andre kvalitetskrav.

Med til kommunenes arbeid med å gjøre beslutningsprosessene forutsigbare hører også tiltak for å styrke etatens skjønnsutøvelse. Kommunene forteller om ordninger der de bruker sidemannskontroll, to saksbehandlere og andre former for fagkollegium i vurderingene, nettopp for å sikre at skjønnsutøvelsen er godt forankret i etaten. Gjennomgangen har også vist at kommunene arbeider med dialog og informasjonsutveksling. Dette skjer på mange nivåer og tar mange former:

- Kommunenes prosessutvikling vektlegger også dialog med utbyggere og staker opp rammer for dialogen både mellom utbygger og planadministrasjonen og mellom utbygger og politikerne *om konkrete reguleringsforslag*.
- Kommunene vektlegger også dialoger og etablering av møteplasser mellom utbyggerne og planmyndighetene *på generelt grunnlag*, uavhengig av konkrete reguleringsforslag

-
- Kommunene arbeider med *interne dialoger* vedrørende respons på planinitiativ og avklaring i forhold til de ulike sektormyndigheter

Fra utbyggerhold oppleves reguleringsprosessene fortsatt som uforutsigbare, også i de kommunene hvor det arbeides systematisk med å forbedre prosessen.

Enkelte av kommunene informerer ikke utbyggere om hva som er fagadministrasjonens innstilling til politikerne når et forslag oversendes for endelig vedtak. Dette oppfatter utbyggerne som et brudd med den dialogen og samarbeidet som kommunene inviterer til innledningsvis i prosessen. Det styrker en oppfatning av at fagadministrasjonen er opptatt av å markere egen autoritet og trekke et skille mellom myndighet og marked.

Kapittelet har også visst at det til tross for en rekke tiltak for å styrke dialog og skjønnsutøvelse er det kimer til mistillit mellom myndighet og marked, og at det finnes myter og forutinntatte holdninger blant aktørene både på myndighetssiden og markedssiden. Kapittelet gjengir et særegent utslag av dette, der utbygger i konkrete prosjekter systematisk konsentrerer sin oppmerksomhet mot det politiske nivået i den hensikt å få omgjort innstillinger fra administrasjonen.

4 Om utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler har utviklet seg til å bli et sentralt virkemiddel i kommunenes utbyggingspolitikk. Utbyggingsavtaler bygger på reguleringsplanen og utdyper vilkårene som stilles i planen gjennom å trekke opp rammer for hvordan vilkårene skal oppfylles.

I avsnitt 1.3 ble studiens teoretiske perspektiv kort skissert og det ble trukket et skille mellom ulike former for koordinering: byråkratiets hierarkiske koordinering, markedets konkurransebaserte koordinering og nettverkskoordinering. Utbyggingsavtaler kan ses som et redskap som forlenger og raffinerer den hierarkisk baserte koordineringen knyttet til kommunenes reguleringsautoritet og myndighet til å stille vilkår for markedsaktørens handlinger. Men i likhet med kommunens utøvelse av reguleringsautoritet *begrenser* utbyggingsavtalene den byråkratisk- hierarkiske autoriteten: like lite som planmyndighetene kan kommandere utbyggere til å regulere kan de kommandere dem inn i en avtale. Avtalene er frivillige og forutsetter gjensidig aksept av de plikter og rettigheter som avtalen pålegger partene. Avtalene og prosessene knyttet til utforming av dem kan dermed ses som en frivillig samhandlingsarena basert på gjensidig avhengighet og samforståelse mellom ulike, men likeverdige parter. Også dette er en arena der koordineringsmekanismene er i brytning. I et teoretisk perspektiv kan arenaen studeres ut fra de konsekvenser denne brytningen har for koordineringsmekanismene: skjerpes og tydeliggjøres/rendyrkes de to logikkene slik at hierarki og konkurranse fungerer som to markert ulike logikker, side om side, eller domineres arenaen av en av de to – eller av den tredje, den nettverks- og dialogbaserte koordineringslogikken?

Kapittelet belyser kommunenes praksis med utbyggingsavtaler: hvordan kommunen bruker dette redskapet for å påvirke omfang

og kvalitet i nybyggingen og hvordan de går fram for å ivareta kravet om forutberegelighet, nå som staten har strammet inn kommunenes rett til å inngå slike avtaler.

Kapittelet starter med et kort riss av endringen i de politiske rammene som departementene har satt for utbyggingsavtaler som redskap i boligbyggingen. Hensikten er å trekke opp et bakteppe for å forstå hvorfor kommunene nå utmeisler sin politikk for bruken av dette avtaleverket, og hvorfor avtalene har fått stor betydning som redskap i kommunenes strategier for å påvirke omfang og innretning på boligforsyningen i kommunen. Del 4.3 til 4.6 viser noen av utfordringen som kommunene står ovenfor når det gjelder håndteringen av dette redskapet. I likhet med kapittel 3 brukes kommunens erfaringer for å belyse problemstillinger og utviklingsarbeid, kapittelet har ikke ambisjoner om å gi uttømmende oversikt fra hver kommune. Avslutningsvis i kapittelet presenteres bruken av utbyggingsavtaler for alle landets kommuner.

4.1 Utviklingen i bruken av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler har lang tradisjon i mange norske kommuner, men måten de brukes på har endret seg markant de siste 10 årene. Endringene har kommet i siste halvdel av 90-tallet, når boligbyggingen tok seg opp etter boligkrakket på slutten av 80-tallet. Når boligbyggingen tok seg opp igjen var det i et deregulert marked både mht. kredittpolitikk og prissetting. Det var også i en situasjon der det offentlige har bygget ned eller faset ut mange av sine boligpolitiske redskap²⁴ og hvor utbyggerne har en tilsvarende framtreddende rolle ved erverv av grunn, utformingen av reguleringsplaner, tilrettelegging for utbygging og delvis også finansiering av nødvendig infrastruktur. Utbyggingsavtaler har utviklet seg til et sentralt virkemiddel innenfor boligbygging og utbygging generelt. Den viktigste årsaken til dette er at avtalene brukes som et medium i samarbeidet mellom myndighetene og markedsaktørene.

²⁴ Mange kommuner hadde avvirket tomteselskapene og de subsidierte oppføringslånene i Husbanken var avvirket (ble avvirket i 1996), i tillegg til oppheving av et todelt boligmarked (et regulert og et "fritt"), deregulering av leiemarkedet samt dereguleringen av kredittmarkedet.

Avtalene har mange fasetter og skal både bidra til å muliggjøre utbygging og bidra til å styre utforming og innretning i det som bygges. Reguleringsplaner og utbyggingsavtaler setter rammer for markedsaktørens produksjon og produkter.

Kort om utviklingen i bruken av utbyggingsavtaler

I de sentrale kommune økete bruken av utbyggingsavtaler på slutten av 90-tallet, i omfang og særlig i innhold. Endringene ble raskt omdiskutert. Under ledelse av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ble det derfor i 2001 nedsatt en arbeidsgruppe, med medlemmer fra Miljøverndepartementets planavdeling og Justisdepartementets lovavdeling for å se på kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Arbeidsgruppen utformet et felles rundskriv og veileder om bruken av utbyggingsavtaler. I rundskrivet peker departementene på at utbyggingsavtaler i lang tid har vært et redskap som gir kommunene anledning til å gå lenger med hensyn til å pålegge den private part forpliktelser enn det myndighetene har hatt anledning til ensidig å gjøre. De peker også på at dette i hovedsak har vært en lite omtvistet praksis og at når departementene likevel velger å sette i gang en fornyet gjennomgang er dette på bakgrunn av enkeltsaker hvor avtalene var utformet slik at utbygger betalte for bygninger og anlegg som inngikk i det offentlige tjenestetilbudet, og som tradisjonelt har blitt betalt av det offentlige. Departementet peker også på at denne nye bruken av avtalene reiser mange vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og ikke minst av juridisk karakter. I innledningen til rundskrivet skriver departementene

Avtaler som omhandler andre forhold enn teknisk infrastruktur er ikke helt ukjent fra tidligere, men økningen av bruken er markert. Dette har særlig vist seg i pressområder for boligbygging, spesielt i kommunene rundt Oslo. Men også i kommuner der det er press på hyttebygging har slike avtaler begynt å komme i bruk. Man har også sett en utvikling i bruken av utbyggingsavtaler for næringsbygg. Slike avtaler er kontroversielle, og har ført til debatt

(...) Juridisk sett er det et problem at regelverket ikke er skrevet med en slik utvikling for øyet, og det har derfor rådet stor usikkerhet med hensyn til lovligheten av slike avtalevilkår. Kommunal- og

regionaldepartementet så i 2001 at det var behov for å vurdere spørsmålet nærmere, slik at en juridiske usikkerheter oppklares.

Miljøverndepartementet og Kommunal- og Regionaldepartementet i 2002 et felles rundskriv om bruk av utbyggingsavtaler (H-5/02)

Rundskrivet pekte også på at utbyggingsavtaler i prinsippet er en OPS-kontrakt og at EØS-avtalen legger viktige premisser for hvordan det offentlige og det private kan samarbeide:

Rundskrivet hadde som målsetting å oppklare en del plan- og bygningsjuridiske spørsmål knyttet til inngåelsen av utbyggingsavtaler, men departementet varslet ytterligere politiske avklaringer og innstramninger på området fra Bondevik II regjeringen.

Rundskrivet fra KRD og MD kom etter diskusjoner i fagmiljøene om bruken av utbyggingsavtaler i ulike kommuner. Diskusjonen gikk langs to linjer: utbyggere mente at avtaleinstituttet ble misbrukt av enkelte kommuner: at kommunene var urealistiske og urimelige mht. forventinger om hva utbygger burde bidra med. De mente også at kommunene var uforutsigbare og unngikk å varsle tidlig hva som ville være deres ståsted i forhold til hva de vil oppnå med avtalene, i konkrete saker. Kritikken rettet seg først og fremst mot kommuner med sterkt utbyggingspress. Disse kommunene var på sin side opptatt av økt boligbygging, som svar på kraftig tilflytting, men så store problemer med å etablere den nødvendige infrastrukturen knyttet til boligutbygging (både teknisk og sosial infrastruktur).

I fagkretser og fagmedier ble det berettet historier om utbyggingsprosjekter som ble lagt på is fordi kommunens krav til ytelser fra utbygger overgikk det utbygger ville eller kunne akseptere. Fra Nes i Romerike ble det for eksempel berettet om en et større utbyggingsprosjekt hvor utbygger hadde gått inn på en omfattende utbyggingsavtale supplert med OPS løsninger knyttet til offentlig infrastruktur. Da utbygger gikk konkurs ble dette tilskrevet de omfattende avtalene, til tross for at konkursen også måtte forklares med organiseringen av byggingen (Ruud og Nordahl 2004).

I debattene pekte utbyggere på konsekvensen av uforutsigbarhet for økonomien for gjennomføringen av byggeprosjektene.

Både kommunenes perspektiver og utbyggernes perspektiver slår rett inn i kjernen for Plan- og bygningslovens intensjoner og bestemmelser: Daværende statsråd hevdet at dersom kommunene i utgangspunktet åpner for boligbygging, var det rimelig å forvente at kommunen sørget for skoletilbud og tekniske infrastruktur som gjør at utbyggingen lar seg realisere. Synspunktet hennes fant støtte i den generelle tolkningen av kommunens ansvar i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplan (se Tyrèn 1996:86) hvor det pekes på

..kartlegging av konsekvenser for kommunal økonomi, sosiale forhold, jordvern og andre miljøhensyn, herunder forhold som teknisk utbygging, trafikkforhold, lokal service, skoleutbygging m.m. (...)

(...) slik kartlegging bør være en naturlig del av arbeidet med kommuneplanen.

Forutsigbarhet for utbygger var et viktig moment i departementene varslet en gjennomgang av praksisen med utbyggingsavtaler. Investering i boligutvikling er langsiktig i betydning av at betydelige midler bindes i tomteerverv og til dels også utviklingskostnader. Krav som fremmes etter at grunnlagsinvesteringene er foretatt kan ha stor betydning for realiseringen av prosjektet. Dersom dette gjøres tilfeldig vil det kunna ha konkurransevridene effekt og vanskeliggjøre en målsetting om et velfungerende boligmarked og komplisere vilkårene for kommersiell boligutvikling.

Ny lov om utbyggingsavtaler

Rundskrivnet av 2002 ble etterfulgt av flere utredninger og etter hvert også lovregulering. Både Miljøverndepartementets utvalg for revisjon av Plandelen av plan- og bygningsloven (PLUT) og Kommunal og regionaldepartementets utvalg for revisjon av bygningsdelen av loven (BLU) ble bedt om å drøfte utbyggingsavtaler og avgi separate innstillinger om dette. Begge utvalgene forholdt seg til de økonomiske aspektene ved avtalene, men avga ulike innstillinger. PLUTs innstilling tok til orde for en restriktiv bruk av utbyggingsavtaler og et forbud mot å inngå avtaler hvor private finansierer skole og barnehage. BLU innstilte på

forholdsmessighet som innebar restriksjoner på de samlede kostnadene en utbygger skulle kunne bære.

I det etterfølgende arbeidet med lovregulering av kommunenes praksis med utbyggingsavtaler ble utvalgenes innstillinger kombinert. I 2006 fikk Plan og bygningsloven et nytt kapittel, kapittel XI-A Utbyggingsavtaler, som regulerte kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Lovendringen ble etterfulgt av en forskrift av 20.04.2006. Reglene angav en innstramming av avtalefriheten og framsatte forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler og det stilles det krav om forholdsmessighet. Kravet om forholdsmessighet er viktige for utbyggerne fordi det innebærer at forutsetningene som kommunen stiller – for eksempel gjennom rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen – må fordeles på alle aktørene som bidrar i utbyggingen.

Også bestemmelsene om forutsigbarhet og tidlig varsling er viktige: Bruken av avtaler må være forankret i kommunestyrevedtak som klargjør når utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging. I tillegg må de forhold som kommunene ønsker å trekke inn i avtalene være varslet på forhånd. Forutsigbarhetsvedtaket skal også synliggjøre kommunens forventninger til avtalen og det er krav om at avtalen må forankres i planbestemmelser som er vedtatt i tilknytning til en arealplan utarbeidet etter plan- og bygningsloven.

De nye bestemmelsene stiller krav til grunnlagsarbeidet som må til for å beregne infrastrukturkostnader og dermed også krav til koordinering av kommunens ulike ansvarsområder. Dersom kommunen skal nytte seg dette redskapet, for å få i gang nye boligprosjekter, må de evne å koordinere sektorene som berøres av utbygginger og å bringe fram oversikt over innløsninger, investeringer og tilrettelegginger som hver av sektorene ser som viktige for at utbyggingen skal få den kvalitet som kommunen ser seg tjent med. Kravet om forankring i forutsigbarhetsvedtak forutsetter også langt på vei at sektorenes krav er forankret i en overordnet plan (kommunedelplan eller tilsvarende dokumenter).

De nye bestemmelsene stiller også krav til politisk stringens. Forutsigbarhetsvedtaket skal fattes av kommunestyret (bystyret) og stiller således også krav til prinsippavklaringer og konsekvens. Dette aktualiserer dialog internt mellom planadministrasjonen og

øvrige deler av kommunens fagetater og mellom planadministrasjonen og politisk ledelse.

Sist men ikke minst aktualiserer endringene planadministrasjonens dialog med utbyggere generelt slik at disse er kjent med hovedtrekkene i betingelser og forventinger knyttet til bestemte utbygginger på et tidlig stadium.

Dette legger noen nye dimensjoner til intern koordinering av ulike sektorer, når reguleringsplaner fremmes og nye dimensjoner til kommuneplanen og andre overordnede styringsdokumenter. I tillegg til å forholde seg til kvalitative elementer enten det er mht utforming eller mht tjenester skal også kostnadssiden fram og prinsipper for fordeling vektlegges.

Fokus på gjennomføring - koblingen mellom reguleringsplan og utbyggingsavtaler

I reguleringsprosessen avklares hvilke kvaliteter og fasiliteter som et utbyggingsområde skal. Litt forenklet kan en si at reguleringsprosessen fastlegger kvalitetene og at rekkefølgebestemmelsene sikrer at disse ivaretas. Rekkefølgebestemmelsene fastlegger sekvensering av de ulike oppgavene som må til for å sikre at utbyggingen er i tråd med de kravene som er satt. For eksempel kan rekkefølgebestemmelsene ta form som krav om samtidig ferdigstillelse av boliger og fellestiltak som skoler og tekniske forhold. Rekkefølgebestemmelsene innebærer at adgangen til å få innvilget rammetillatelse beror på om betingelsene er oppfylt (skole ferdigstilt, renseanlegget utvidet etc.). Rekkefølgebestemmelsene forutsetter imidlertid at de forhold som trekkes inn er begrunnet i *reguleringsplanens gjennomføring*.

Oppmerksomheten mot *gjennomføring* har rot i en situasjon der samfunnet forventer at nybygging blir ledsaget av tilstrekkelig offentlig infrastruktur og utformes med tilstrekkelige uteområder med god kvalitet *og* hvor dette ikke er på plass forut for utbyggingen, *og* hvor kommunen ikke har anledning til å forestå disse fellesgodene. I slike situasjoner må tilrettelegging av infrastruktur, friområder etc. skje i et samarbeid mellom ulike offentlige myndigheter og mellom myndigheter og utbygger(e). Fokus på gjennomføring referer dermed til avklaringen av hva kravene i planen innebærer mht til forpliktelser for de ulike sektormyndighetene, enten de er kommunale eller regionale, og for

utbygger. Fokus på gjennomføring innebærer også avklaring av *hvordan* de forskjellige aktørene vil oppfylle sine forpliktelser, for eksempel om dette skal gjøres i form av kontantbidrag eller konkrete arbeidsoppgaver. Det er i dette bildet EØS regelverket og krav til offentlige innkjøp kan ha gyldighet.

Avgrensinger

Når det gjelder nødvendig infrastruktur for at området skal kunne tas i bruk, trekkes et skille mellom infrastrukturen innenfor og utenfor området. Mens utbygger i hovedsak tar finansieringsansvar for infrastruktur innenfor området, da med unntak av sosial infrastruktur, er ansvaret for infrastruktur utenfor området ofte gjenstand for forhandlinger mellom utbygger og kommune eller annen sektormyndighet. Diskusjonene knytter seg til hvorvidt utbyggingen utløser behov for utbedring, oppgradering eller utvidelser i infrastrukturen, for at den kan absorbere den nye utbyggingen. Et eksempel er tilknytning til tilførselsveier hvor en ny utbygging gjør det nødvendig å endre etablerte kryssløsninger eller utvide antall kjørefelt slik at de kan absorbere økt trafikk. Et ekstremt eksempel er etablering av nye stopp for T-bane, jernbane eller annet (som tilfellet var i Nydalen i Oslo).

Selv om utbygger som oftest tar ansvar for infrastruktur innenfor området kan dette også involvere vanskelige avklaringer. Større utbygginger, og spesielt utbygginger som er omdanning av områder innenfor byggesonen, involverer ofte mange grunneiere og flere utbyggingsaktører. Fokus på gjennomføringsprosess innebærer også avklaring av interessene til ulike private aktører innenfor ett område og prosessen med å finne fram til gjensidig akseptert fordeling av rettigheter og plikter. Den fordelingen en kommer fram til må så avtales på en måte som sikrer at avtalene står ved lag selv om en part skulle selge seg ut av prosjektet.

I noen tilfeller hvor slike avklaringer er kompliserte, tar én av utbyggerne ansvar for denne type avklaringer, og svært ofte går veien ofte gjennom oppkjøp hvor aktører med stor økonomisk handlekraft kjøper opp de mindre aktørene i området. I store og komplekse utbygginger, der oppkjøp ikke viser seg å være realistisk, vil det ofte være nødvendig at kommunen går inn og bistår de private aktørene med å skape en plattform for samarbeid og

muligheter til å enes om fordeling av rettigheter og plikter knyttet til utbyggingen.

4.2 Forming av en fornyet politikk for utbyggingsavtaler – eksempel fra Oslo

Oslo kommune har nylig meislet ut sin politikk for bruk av utbyggingsavtaler. Saksbehandlingen knyttet til dette illustrerer konsekvensene som endringene medførte i regelverket har hatt for den praktiske utbyggingspolitikken. Da departementene i 2002 hadde utformet rammene for kommunenes anledning til å inngå utbyggingsavtaler meislet også Oslo kommune ut sin politikk. I vedtaket om kommunens retningslinjer for utbyggingsavtaler gikk byrådet inn for at utbygger må bekoste teknisk/grønn infrastruktur, og barnehager der det var ansett som relevant. I vedtaket ble det også pekt på at annen type sosial infrastruktur kan være relevant og at boligpolitiske forhold kunne tas opp til forhandlinger (bystyrevedtak 222/02). Vedtaket lister opp en rekke forhold som må til for å gjennomføre en utbygging og illustrerer tankegangen som kommunene hadde, og som da var støttet av departementene:

- Vei, vann, avløps- og fjernvarmeledninger, fellesområder, parkbelter er bidrag som først og fremst ville vært dekket gjennom forskuttering/refusjonsregelverket, men som en mener at utbyggingsavtaler gir anledning til å håndtere smidigere.
- Det pekes på kommunale samleveier, rundkjøringer og kryssløsninger som forhold som utbyggingsavtaler kan regulere, mens riksveier skal staten i hovedsak finansiere og veier til/langs med tomte ses som utbyggers ansvar.
- Lokalnett og stikkledninger er alltid utbyggers ansvar. Tilknytningsavgiften skal dekke hovedledningsnett. Hovedledningsnett til og langs med tomt kan belastes grunneier/utbygger. Finansiering og bygging av deler av hovedledningsnettet nevnes som forhandlingstema, eventuelt er dette et definisjonsspørsmål: hva er ”hovedledningsnett” og hva er ”lokalnett”.

- Elektrisitet, fjernvarme og kommunikasjon er ikke kommunale tjenester, men som aktualiseres ved enhver utbygging (flyttes, skjermes, etablere...). Det pekes på at det ofte er et behov for å lage kulverter som samler alle ledninger og dermed (indirekte) at dette kan være tema for forhandlinger slik at disse utnyttes optimalt.
- Grønt/friområder pekes ut som tema for forhandlinger med utbygger. Friområder er etter loven "fellesområder". De er private og skal opparbeides av utbygger, men en kan forhandle om andre grønne tiltak. Det pekes spesielt på tiltak som vil kunne ha betydning for markedsprisene som utbygger oppnår.
- Skole: I bystyresaken fra 2002 ble det pekt på at siden bystyret tidligere har vedtatt at private skal kunne eie og forvalte skolebygg og kommunen kan være leietaker, kunne etablering av skoler kan bli et forhandlingstema i større utbygginger.
- Barnehager: I Oslo har kommunen ofte bidratt med subsidierte tomter for barnehager for å medvirke til barnehageetablering. De har også hatt en politikk på å kreve at det avsettes areal til barnehageformål. På dette grunnlag ble det da anbefalt at barnehager er et forhandlingstema.
- Helse og sosialtjenester: Kommunen har hatt ansvaret for å finansiere og bygge den delen av den sosiale infrastrukturen som kommunen har hatt til hensikt å drive og det anbefales at denne praksisen forsetter
- Sosial boligprofil/demografi: Bystyresak 222 anbefaler at boligpolitiske forhold og forskjellige typer bokvaliteter tas opp til forhandlinger. Det pekes på at kommunal innleie/tildelingsrett kan tenkes å være et adekvat boligsosialt virkemiddel. For eksempel pekes det på mulighetene for å fastsette vilkår om prisregulering og boligkvalitet i forbindelse med kommunale tomtesalg eller når kommunen bidrar med tilskudd på annen måte.

Gjennomgangen viser tydelig hvordan kommunen i 2002 så for seg muligheten til å stille utbyggere ovenfor omfattende vilkår. Loven og veiledning fra 2006 viser at kommunens ambisjoner langt overskred de nye rammene og kommunen var nødt til å

revidere sin politikk for bruk av utbyggingsavtaler. Blant annet har Oslo måttet revidere ambisjonene om å sette skole og barnehage på dagsordenen når utbyggingsavtaler forhandles fram.

Ny politikk – innskrenkninger og fokus på forutsigbarhet og forholdsmessighet

I Oslo har Etat for Eiendom og Byfornyelse (EBY) ansvaret for å skissere elementene i en politikk for bruken av utbyggingsavtaler. Politikken utmeisles trinnvis og det legges stor vekt på å avklare de juridiske rammene for kommunenes politikk. Som nevnt er loven ny og det er mange gråsoner hvor det enda ikke foreligger tydelig presedens. I arbeidet med å få fram en ny politikk har kommunen konsentrert seg om to forhold:

- å finne modeller som setter kommunen i stand til raskt å komme fram med en oversikt over de behov som utbyggingen reiser mht teknisk og ”grønn” infrastruktur
- å utvikle legitime metoder for å beregne kostnadene og nøkler for hvordan kostnadene kan fordeles mellom kommune og utbygger, og i prinsippet også statlige myndigheter

Dette må ses ut fra lovens krav om forholdsmessighet og at utbyggingsavtalene skal etterfølge et forutsigbarhetsvedtak. Behovet for å utvikle metoder for å beregne kostnader og inntekter ved en utbygging er grunnet i forhandlingene mellom kommunen og utbygger: I praksis framforhandles utbyggingsavtalene *parallelt* med utformingen av reguleringsplanen. Avtalen bygger direkte på rekkefølgebestemmelsenes krav og det er i praksis liten vits i å vedta en reguleringsplan hvor en vet at en ikke vil make å gjennomføre rekkefølgebestemmelsene. Det er derfor nødvendig å få oversikt over nødvendige infrastrukturtiltak allerede mens prosjektet er på skissestadiet.

For å ivareta kravet om forutsigbarhet mener kommunen at det må foreligge et vedtak som varsler at utbyggingsavtaler vil bli avkrevd og som varsler hva avtalene er forventet å omfatte (grovt sett). Dermed er utbygger varslet om hva som er kommunens utgangspunkt og forventning når forhandlinger starter.

I tillegg er metoden for å beregne kostnader og aktuelle fordelingsnøkler viktig for å realisere kravet om forholdsmessighet: Det er

særlig i situasjoner med flere grunneiere innenfor et reguleringsområde at bestemmelsen om forholdsmessighet blir vanskelig. I intervjuene pekte kommunen på noen av de praktiske utfordringen som de arbeider med:

- Hvordan anslå de totale kostnadene av de infrastrukturtiltak som må til slik at kommunen kan beregne et kronebidrag som skal ligge til grunn når kommunen fremmer krav om bidrag?
- Når det er flere grunneiere/utbyggere i området og noen av dem eier områder som en ønsker å legge ut som grøntområder, eller offentlige bygg, mens andre eier områdene hvor det tillates boligbygging – hvordan skal en få til rettferdig og omforent fordeling av utbyggingsrettigheter og plikter knyttet til infrastruktur?
- Hva er gode praktiske grep for å ivareta lovens krav om planmessig sammenheng mellom forslagsstillers prosjekt, den enkelte utbygger og de offentlige infrastrukturiltakene som utbygger skal (del)finansiere?

I veiledningen til loven av 2006 heter det at kommunen ikke skal være *prisdrivende* i boligmarkedet og fordelingen mellom offentlig og privat finansiering vil her i praksis være en vanskelig avveining. Selv med et, i prisnippet enkelt, utgangspunkt om at utbygger selger til den pris markedet er villig til å betale, vil det være vanskelig å identifisere et grensebeløp som tipper over fra å bare redusere utbyggers profitt til også å bidra til å drive priser – i et lengre tidsperspektiv²⁵. I et regnestykke vil utbygger sette en erfaringsbasert salgspris for den aktuelle enheten og så trekke fra byggekostnader, kostnader til grunn, kapitalkostnader, utviklingskostnader og utbyggers dekningsbidrag.

Forholdsmessighet: praktiske problemer - knep og grep

Når noen grunneiere/utbyggere får belagt deler av sitt utbyggingsområde med grøntområder eller barnehager/skoler, og andre får

²⁵ Salgsprisene er gitt av markedet. Økte kostnader for utbygger må gå utover dekningsbidrag, evt. gi lavere tomtepriser. På lengre sikt vil marginale prosjekt bli skrinlagt fordi kostnader i utbyggingsavtaler ikke gjør prosjektene lønnsomme. Da reduseres boligtilbudet og med redusert tilbud og samme etterspørsel, så stiger salgsprisene og en kan si at kommunen er prisdrivende.

hele området avsatt til utbyggingsformål, kan dette synes urettferdig. En måte å kompensere dette på er å innrømme høyere utnyttelse på andre deler av en utbyggers utbyggingsområde. Lovens bestemmelser om at vedtak i utbyggingsavtaler skal etterfølge vedtak om reguleringsplanen er for å forhindre *utstrakt bruk* av denne type kompensatorisk tenkning ved at planen primært skal vurderes planfaglig og ikke økonomisk-strategisk. Kommunen prøver å knytte rekkefølgebestemmelser til hvert enkelt felt, men mange av tiltakene ligger konsentrert i ett av feltene. Dermed blir det et puslespill å få bidrag fra utbyggere i andre felt.

Kommunen ser at det fremmes utbyggingsforslag i områder der noen av grunneiere innenfor reguleringsområdet ikke har planer om å bygge ut og dermed heller ikke vil inngå noen utbyggingsavtale. For å få politikken til å flyte greit også i områder med flere grunneiere, som gjerne bygges ut over tid, må kommunen finne metoder for å unngå "gratispassasjerer". En måte å gjøre dette på er å avvente utbygging til flere utbyggere er på plass. En annen måte er at utbygger *forskutterer* tiltaket.

Dette kan kommunen for eksempel gjøre gjennom å bruke formuleringer "*skal være sikret gjennomført for...*" Slike formuleringer åpner for at rekkefølgebestemmelsene kan anses som oppfylt når utbygger har innbetalt sin andel av kostnadene. I en del tilfeller vil det imidlertid ikke være mulig å vente med å gjennomføre infrastrukturtiltak.

På Ensjø har Oslo kommune for eksempel valgt å kreve inn et kostnadsbidrag fra utbyggerne pr. BRA. Kommunen har kostnadsberegnet alle infrastrukturtiltak og krever inn bidrag som dekker disse. I praksis tolkes da innbetalingene som at rekkefølgebestemmelsene er oppfylt, selv om tiltaket ikke er gjennomført i praksis. Utbyggingsavtalen er gjensidig og kommunen har forpliktet seg til å gjennomføre tiltaket, selv om utbyggingen av ulike årsaker skulle stopper opp. Dermed tar kommunen en viss risiko. For eksempel kan en utbygger som har "sittet på gjerdet" til kommunen har gjennomført tiltaket, *nekte* å innbetale sin andel. Oslo har som intensjon å kreve inn bidrag fra utbyggere som vil bygge ut etter at tiltaket er på plass, men er klar over at en slik praksis kan prøves for domstolen av utbygger.

Utvidet fokus: inkludering av bomiljø og sosiale kvaliteter

I likhet med flere av de andre kommunene i studien ønsker Oslo kommune at elementene som skal inngå i utbyggingsavtaler også skal omfatte forhold som antas å ha betydning for området sosiale kvaliteter.

I Oslo kommune tolkes loven slik at de bare kan kreve dette dersom de har gått veien gjennom et forutsigbarhetsvedtak, og da et vedtaks som sier at kommunen *kan og vil* legge inn boligsosiale tiltak i avtalene. I Oslo har EBY fremmet en sak om dette til byråden/byrådsutvalget for byutvikling. Dersom forslaget blir vedtatt oppfatter kommunen at de har hjemmel for å legge inn

- fordeling av leilighetstype
- sikring av minstestørrelse på leilighetene
- krav til utforming (livsløpsstandard, UU)
- bestemmelser om at boligene skal rettes spesielt mot behov som særlige grupper har (som eldre, ungdom)
- bestemmelser om energieffektivitet – dersom de vil gå utover rammene lagt i TEK
- forkjøpsrett for kommunen (loven krever at det skjer til markedspris).

Ideen er at dette forutsigbarhetsvedtaket skal inn i kommuneplanen for 2008 og dermed gi kommunen anledning til å forhandle også på slike tema, i de utbyggingsprosjektene hvor de ser det som aktuelt. EBY mener at dersom en får dette igjennom, står de friere til å sette rammer for utbyggingsprosjekter slik at forhold med betydning for boligområdets sosiale kvaliteter blir premissleverandør i utbyggingen. Opplegget testes²⁶ nå ut i et konkret utbyggingsprosjekt (Hollenderkvartalet).

Prosessen med å skaffe hjemmel for å sette sosiale forhold på dagsorden når utbyggingsavtaler skal framforhandles er omfattende: Kravet om forutsigbarhetsvedtak tilsier også at forslaget skal på høring.

²⁶ ”Testes ut” betyr her å undersøke om det er politisk aksept for en slik praksis gjennom konkrete forslag.

Informantene forteller at utbyggerne foreløpig har vært lite trukket inn i denne prosessen, utover at de har fått forslagene til høring.

4.3 Politikk i støpeskjeen også i de andre storbykommunene

De andre byene har et litt annet utgangspunkt enn Oslo, siden deres behov for å revidere politikken synes å ha været mindre påkrevd, blant annet fordi utbyggers bidrag til barnehage og annen ”sosial infrastruktur” ikke stod like sentralt i deres praktisering av utbyggingsavtaler *før* lovendingen.

Fra Trondheim fortelles at kommunen alltid har vært svært bevisst på å styre boligbyggingen i forhold til skolekapasitet og kommunen har hatt en praksis hvor utbyggingsprosjekter skal stoppes dersom ikke kommunen går inn og bygger opp nødvendig skolekapasitet. Så lenge det er stor etterspørsel i områdene hvor det er skolekapasitet og tilstrekkelig tilgang på tomter er dette en lønnsom politikk. Trondheim mente de sparer mer enn 10 millioner årlig på å styre boligutbyggingen på denne måten.

Trondheim kommune gjør imidlertid bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler når det gjelder teknisk infrastruktur. Dette dreier seg først og fremst om investeringer i veg og opparbeidelse av grøntområder. Trondheim møter imidlertid også en rekke av de samme praktiske problemene knyttet til utbyggingsavtaler som Oslo.

- Loven gir ikke rom for å trekke infrastrukturiltak som faller utenfor utbyggingen inn i forhandlingene, men i praksis vil det være et skjønnsspørsmål hvordan grensene skal trekkes.
- Trondheim er også på søk etter modeller som kan si noe om hvor mye kommunen skal betale av det som er innenfor utbyggingsområdet: Kommunen har et prinsippvedtak om full kostnadsoverveltning på utbygger, men i praksis har kommunen i visse tilfeller betalt en andel.

I motsetning til Oslo har Trondheim et prinsipp om at utbyggerne må ordne opp seg i mellom, og i praksis ser kommunen at den største utbyggeren ofte tar et initiativ til å inngå en avtale med de

andre grunneriene. Også Trondheim møter problemet med gratispassasjerer: når en av utbyggerne ønsker å bygge ut raskt, mens andre har planer om å vente, og dermed også vil utsette sin ”andel” av investeringer i infrastruktur. Slik situasjonen er der synes ansvaret i praksis å hvile på de større og kapitalsterke utbyggerne. I intervjuene ble gitt eksempler der en stor utbygger påtar seg forpliktelsene for mindre utbyggere, for å få fortgang i saken og for å komme i gang med sin utbygging.

4.4 Manglende politikk – manglende forutsigbarhet?

I flere av kommunene er bruken av utbyggingsavtaler i støpeskjeen. Fra Kristiansand ble det fortalt om en ”sak-til-sak” tilpasset praksis:

- I et tilfelle²⁷ gikk kommunen aktivt inn for å avhjelpe: Her var to sider ved den offentlige infrastrukturen kompliserende for utbyggingen: det måtte etableres en skole og riksveien måtte flyttes. Dette løste kommunen ved å fremme en reguleringsplan for veien på vegne av Vegvesenet. Det ble også tatt initiativ for å løse skoleproblemet.
- I et annet tilfelle²⁸ mente utbygger at kostnadene til infrastruktur ble for store og la utbyggingen ”på is”. Reguleringsplanen ble vedtatt i 2001 og utbyggingsavtalene ble framforhandlet parallelt med reguleringsplanen og en avtale ble inngått. Også der har det vært en del utskiftninger av aktørene.
- I et tredje eksempel²⁹ var kommunen grunneier (en av flere) og bidro til at de øvrige grunneierne organiserte seg slik at utbyggingen kunne komme i stand. I den utbyggingen ble det også laget en fordeling mellom grunneierne mht infrastruktur og kostnader til opparbeiding av fellesområder.

²⁷ Justneshalvøya

²⁸ Lauvåsen

²⁹ Kjøyta

Også i Bergen kommune er politikken om utbyggingsavtaler i støpeskjeen. I januar 2007 vedtok Bergen et prinsippvedtak som sier at utbyggingsavtaler kan brukes innenfor alle typer tiltak som loven gir adgang til³⁰ og at dette gjelder hele kommunen. I vedtaket pekes det på at avtalene forutsettes inngått før igangsettingstillatelse gis. Dette gjelder der utbygging i henhold til vedtatt plan også forutsetter bygging/oppgradering av offentlige anlegg³¹ og at utbyggingsområdene skal selv bære kostnadene for tilrettelegging av teknisk og grønn infrastruktur. Bergen varsler også at de vil bruke utbyggingsavtale der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antall boliger i området, boligstørrelse eller krav til utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilbysningsrett til en andel av boligene.

I intervjuene kom det fram at kommunen ikke har rukket å opparbeide seg omfattende erfaringer. Bergen har nylig opprettet en egen avdeling som skal håndtere kommunens strategiske oppkjøp og utbyggingsavtaler. På intervjutidspunktet var enheten ikke kommet ordentlig i gang med sitt arbeid.

Utbyggerne om avtalenes innhold og praktisering av adgang til å inngå avtaler

I samtaler med utbyggere synes det klart at de er inneforstått med at all infrastruktur innenfor utbyggingsområdet dekkes av utbyggerne, men at det ofte er uklart hvorvidt infrastruktur *fram til området* med rimelighet kan sies å være en del av utbyggingen. Rundkjøringer og fotgjengeroverganger er gjengangere i så måte.

Til tross for arbeidet som nedlegges for å skape forutsigbarhet omkring avtalene etterlyser mange av utbyggerne en tydeligere og mer gjennomtenkt politikk: Også når det gjelder utbyggingsavtalenes innhold og omfang forsøker misfornøyde utbyggere å gå direkte til politikerne for å få gjennomslag for sine interesser, slik vi så at enkelte utbyggere gjorde når de var misfornøyde med reguleringsbeslutningen, og lobbyvirksomhet tas i bruk i slike spørsmål også. Dels forestår utbyggerne selv denne kontakten eller de leier inn profesjonelle lobbyister, ofte tidligere politikere, som kan tale deres sak ovenfor bystyreprerantar. I

³⁰ jfr. pbl § 64 b

³¹ Offentlige anlegg defineres som trafikkanlegg, byrom, offentlige friområder, VA-anlegg, fjernvarme m.m.

samtalene viste utbyggerne til flere eksempler hvor de hadde hatt kontakt med politikerne, og hvor slik kontakt hadde ført til at vilkår som ble stilt av administrasjonen ble frafalt i den politiske behandlingen. I disse tilfellene hadde utbygger kontaktet de politiske partiene og møtt på deres gruppemøter. De begrunnet dette med betydningen av å skape forståelse hos politikere når en er uenig i fagetatens fremstilling av en sak.

De samme utbyggerne fortalte imidlertid at de også går i gruppemøter i saker der utbygger er *enig med fagetaten*, da for å motvirke at politikerne snur som følge av naboprotester.

4.5 Kort om utbyggingsavtaler i alle norske kommuner

Parallelt med denne studien ble det i 2007 også gjennomført en survey-undersøkelse til politikere og ansvarlige i planadministrasjonen i alle landets kommuner (Holm, 2007). I surveyen til planadministrasjonen ble det lagt inn enkelte konkrete spørsmål om bruken av utbyggingsavtaler. Svarene i surveyen har sin hovedtyngde fra større kommuner. Enkelte av funnene fra surveyen er likevel presentert fordi de gir et bakteppe til storbykommunenes arbeid med utbyggingsavtaler³².

Surveyen viser at bruken av utbyggingsavtaler er utbredt også i små og mellomstore kommuner og mer enn hver 2. kommune svarer at de gjør bruk av utbyggingsavtaler enten alltid eller i forbindelse med større utbygginger. I analysen har vi skilt svarene fra kommuner med mer enn 20.000 innbygger og kommuner med færre enn 20.000 innbygger. Vi finner, ikke overraskende at andelen som svarer at de bruker slike avtaler er høyest i de største kommunene.

³² I tolkningen av svarene må en ta hensyn til svarprosenten som i var lav (tallene baserer seg på 25 % av alle landets kommuner, men er altså lavest for de minste kommunene hvor tematikken er mist aktuell.

Tabell 4.1 *Andelen av kommuner over og under 20.000 innbyggere som gjør bruk av utbyggingsavtaler. Prosent. N= 144.*

	Kommuner med opp til 20 000 innbyggere	Kommuner med over 20 000 innbyggere	Total
Brukes alltid/nesten alltid	24	47	26
Brukes bare ved større utbyggingsprosjekter	31	29	31
Brukes sjelden/Uaktuelt	46	24	43
Uaktuelt	27	6	24
	101	100	100

Kilde: NIBR – Survey til planadministrasjonen (Holm 2007):

Vi bad kommunene som svarte at de gjorde bruk av utbyggingsavtaler ofte eller ved større utbyggingsprosjekter om å oppgi hvilke forhold som vanligvis inngikk i avtalene. De vanligste forholdene var listet opp og vi bad lederen i planadministrasjonen krysse av i henhold til deres praksis:

Gjennomgangen viser at

- Kostnadsfordeling, ved teknisk infrastruktur innenfor planområdet nesten alltid inngår (60 % svarer alltid og 31 % svarer ofte).
- Kostnadsfordeling, ved teknisk infrastruktur utenfor planområdet er langt mindre vanlig, men samtidig har mer enn hver andre kommune erfaring med å innlemme disse aspektene i avtaleverket. (10 % svarer alltid og 48 % svarer ofte).

Som det framgår av kapittel 4.1 og 4.2 forutsetter loven av 2006 at kommunenes bruk av utbyggingsavtaler skal etterfølge et forutsigbarhetsvedtak i kommunene. Langt fra alle kommunene har (hittil) gått gjennom sin politikk for utbyggingsavtaler. På spørsmål om de har en vedtatt politikk svarer 40 % at de har politiske vedtatte retningslinjer:

Tabell 4.2 *Andel som svarer at kommunen har vedtatt en politikk for bruk av utbyggingsavtaler. Prosent. N=137.*

	Kommuner med opp til 20 000 innbyggere	Kommuner med over 20 000 innbyggere	Total
Ja, administrative retningslinjer	6	13	7
Ja, politisk vedtatte retningslinjer	38	50	39
Nei	50	36	49
Uaktuelt	6	0	5
	100	99	100

Kilde: NIBR – Survey til planadministrasjonen (Holm 2007):

Tabell 4.2 antyder at så godt som ingen av kommunene avviser aktualiteten av dette spørsmålet for sin egen del. Selv om mange svarer nei og ikke har en vedtatt politikk ser de det ikke som uaktuelt.

I surveyen ble kommunene også spurt om samarbeid mellom plan og utbygging og helse- og sosialrelaterte virksomheter. Undersøkelsen tyder på at det tverrsektorielle samarbeidet som de større byene er opptatt av, også er relevant for mindre kommuner. I surveyen spurte vi om kommunene har boligsosiale planer³³. 103 av 144 kommuner svarte at de hadde utarbeidet slike. Langt de fleste svarte også at disse planene ble brukt når kommunene utformet sin utbyggingspolitikk.

³³ Med boligsosiale planer viser til ”sektorplaner” som beskriver boligbehov, meldt inn fra helse- omsorgs og sosialetaten og vurderinger av eventuelle tjenestebehov knyttet til dette, samt til kommunens bruk av boligsøkonomiske virkemidler for å ivareta disse boligbehovene.

Tabell 4.3 *Andelen som svarerer at deres boligsosiale planer brukes i kommunens utbyggingspolitikk. Prosent. N= 103*

	Kommuner med opp til 20 000 innbyggere	Kommuner med over 20 000 innbyggere	Total
Ja, de boligsosiale planene benyttes	70	83	72
Planene benyttes sjelden	30	17	28
Sum	100	100	100

Kilde: NIBR – Survey til planadministrasjonen (Holm 2007):

At kommunene bruker de boligsosiale planene i sin utbyggingspolitikk må imidlertid ikke forveksles med at boligsosiale forhold trekkes inn i *utbyggingsavtalene*. Surveyen gir ikke grunnlag for å vurdere om små kommuner har kommet lenger enn de store bykommunene som inngår i denne studien, når det gjelder å innlemme boligsosiale forhold i utbyggingsavtalene. Tabellen må først og fremst forstås på et generelt grunnlag og viser at bolig og bomiljørelaterte problemstillinger som genereres fra helse- og sosialsektoren, trekkes inn i utbyggingspolitikken. Tabellen kan ikke gi svar på om dette løses ved at kommunen bygger selv eller bestiller bygg, ved former for samarbeid mellom kommunen og utbyggere eller som grunnlag for å bygge nye kommunale utleieboliger.

4.6 Oppsummering – utbyggingsavtaler

Kapittelet har vist at kommunenes politikk i forhold til utbyggingsavtaler fortsatt er i støpeskjeen. Alle kommunene har revidert sin politikk etter lovendringen i 2006 og Oslo har vært særlig tydelig i dette arbeidet. Kommunene er i gang med å implementere revidert praksis og kravene om forutsigbarhet og forholdsmessighet står sentralt i dette arbeidet. De forhold som kommunene ønsker at utbyggingsavtalene skal omfatte inkluderer økonomi og kvalitative krav til bebyggelsen – i flere kommuner ble også ”sosiale kvaliteter” i nybyggingen særlig nevnt. Den mest framtreddende utfordringen for både kommune og utbygger er

knyttet til finansiering av teknisk infrastruktur og fellesområder, både til estimering av kostnadene og fordeling av dem. Oslo og Stavanger er i ferd med å skaffe seg erfaringer om hvordan de kan foreta estimeringer og fordelinger på en måte som responderer på lovens krav om forholdsmessighet. Veien går gjennom; (1) en samlet kostnadsberegning av alle felletiltak som inngår i utbyggingen og beregning av kostnadene ved å etablere dem, (2) utarbeiding av fordelingsmodeller mellom ulike aktører – grunneiere, utbyggere og sektormyndigheter, og (3) arbeid med juridisk hjemling av krav slik at en unngår gratispassasjerer i utbygginger som strekker seg over lang tid.

Kristiansand, Bergen og til dels også Trondheim har nettopp startet arbeidet med å utmeisle sin politikk. De er mer tilbakeholdne og overlater til markedsaktørene å ordne estimering og fordeling ”seg imellom”. Dette kan imidlertid resultere i ulike vilkår for ulike byggeprosjekter. Fra utbyggerne framheves at ulike vilkår som kompliserende for sin virksomhet.

Politikkutforming som koordinering

I innledningen til kapittelet reiste vi spørsmål om kommunes arbeid med utbyggingsavtaler innebar en skjerping og rendyrking av styringslogikken i hhv. byråkratiet og markedet, om arenaen ble dominert av én av de to styringsformene eller om vi så konturene av en tredje, nettverks- og dialogbasert koordineringslogikk. Kapittelet viser at de kommunene som går tungt inn i arbeidet med å utforme ny praksis med utbyggingsavtaler i all hovedsak bruker hierarkiets logikk: de tilstreber tydelighet i rammene og ens praktisering på tvers av ulike byggeprosjekter og like vilkår for alle aktører innenfor en og samme utbygging. Kommunene former dermed praksis som skal sikre like konkurransevilkår for alle aktører. På spørsmålet mener vi å se at kommunenes arbeid med å utmeisle en politikk for bruk av utbyggingsavtaler i mindre grad handler om å utvikle nettverk, og i større grad handler om å ta markedets koordineringsbetingelser på alvor og skjerpe den hierarkiske styringen slik at markedet kan fungere bedre.

5 Modeller for tilrettelegging av utbygging

Kapittel 3 viste reguleringsprosessen og hvordan kommunene arbeider med å få til en god dialog og tidlige avklaringer omkring utbyggernes forslag. Kommunene vektla her i ulik grad dialog og nettverk, i tillegg til tydelighet i prosessen. Dette gjaldt både internt mellom ulike kommunale etater og mellom kommune og utbygger. Det foregående kapittelet viser at kommunene, også i ulik grad, vektlegger forutsigbarhet og forutberegnelighet når de stiller vilkår for markedsaktørene.

Både reguleringsbeslutninger og utbyggingsavtaler handler om myndighetsutøvelse. Kommunene går imidlertid også dypere inn i utbyggingsaktiviteter enten de er grunneiere selv eller de på andre måter bidrar til at bestemte utbygginger kommer i gang.

Dette kapittelet belyser kommunenes engasjement i forhold til tilstrekkelig tilgang på tomter, enten det tar form av kommunalt oppkjøp eller andre typer handlinger for å få til utvikling på de tomter som ønskes utviklet.

Kapittelet presenterer ulike modeller som kommunene gjør bruk av. Kommunene oppviser stort mangfold av praksiser, som er i stadig utvikling. Vi har her gjort et forsøk på å ”koke ned” dette praktiske mangfoldet slik at vi får fram konturene av det vi har valgt å kalle modeller for tilrettelegging av utbygging.

Kapittelet starter med å presentere to litt ulike praksiser hvor kommunene kjøper grunn i utstrakt omfang. Først presenteres en modell der kommunen gjør bruk av tomteselskap og dernest modell(er) hvor kommunen er direkte aktør på markedet. Tredje avsnitt viser praksiser der kommunen ikke kjøper grunn, men forsøker å forløse utbygging gjennom aktiv koordinering av etater

og utbyggere. Til slutt vises en praksis der kommunen har begrensede ambisjoner både i forhold til oppkjøp og i forhold til aktiv koordinering og tilrettelegging. Boligbygglagene inngår som ikke ubetydelige strategiske aktører eller utbyggere i kommunene.

5.1 Gjennomføring basert på et aktivt tomteselskap

I kapittel 4 kom det fram at Bergen kommune er helt i startgropen for å utforme en politikk for utbyggingsavtaler. Vi skal her se at Bergen Tomteselskap har spilt og fortsatt spiller en sentral rolle i tilrettelegging for boligutvikling. Tomteselskapets rolle i forhold til erverv av grunn, tilrettelegging for utbygging og avhending av ferdig regulerte, byggeklare tomter med tilhørende krav har endret seg de senere årene, i takt med den høye nybyggingen – og prisveksten – som har funnet sted. I dette avsnittet beskrives Tomteselskapets virksomhet, men før dette vil vi peke på at Bergen kommune også driver aktiv byfornyelse. Vi har valgt å ta dette med fordi det representerer en type kommunedrevet byutviklingsarbeid hvor boligbygging inngår som sentralt element. I disse prosjektene går utbygger og kommune ”hånd i hånd” i et tett, områderettet og prosjektbasert samarbeid.

Kommunens rolle i byfornyelsen

I Damgsårdsundet driver Bergen kommunen et stort fornyelses- og utviklingsarbeid. Arbeidet startet med utarbeidelsen av en kommunedelplan som omfattet et sentralt beliggende område med industri som ikke lenger var i produktiv virksomhet, og et større boligområde med behov for opprusting. *Bergen og omegn boligbyggelag* (BOB) kjøpte opp store deler av området og startet et reguleringsarbeid parallelt med kommunedelplanen. Dette førte til at kommunen tok et aktivt koordineringsansvar. De koordinerer eget planarbeid med reguleringsprosessen og har i tillegg utarbeidet en handlingsplan med en rekke tiltak for å ruste opp og videreutvikle området. Kommunen koordinerer også en rekke aktører: I tillegg til BOB, kommunale etater og statlige sektormyndigheter er Universitetet koblet inn. Også i dette området omfatter reguleringen en rekke fellesanlegg som gangveier, kaianlegg, etablering av plasser med mer. Kommunen har også tatt en aktiv rolle i forhold til økonomien og forsøker å få til spleiselag med

BOB og andre grunneiere. Prosessen har stor politisk oppmerksomhet og kommunen har bidratt med betydelige beløp i forhold til fellestiltakene. Denne byfornyelsesprosessen er begrenset til ett bestemt område av byen og selve prosjektet antas å være ferdigstilt i 2012.

I alle kommunene vi intervjuet lever denne type utviklingsprosjekter side om side med utmeislingen av en utbyggingspolitikk – dvs. en politikk for hvordan kommunen skal tilrettelegge for og respondere på markedsaktørene. Tomteselskapet inngår som et ledd i kommunens utbyggingspolitikk:

Tomteselskapets virksomhet

Bergen er en av de få kommunene i landet som fortsatt har et kommunalt eid tomteselskap. Selskapet ble stiftet i 1970 og har vært kommunens handlingsorgan i gjennomføringen av arealpolitikken i snart 40 år. I år 2000 gikk selskapet gjennom store forandringer. Fram til da hadde de drevet etter selvkostprinsippet, på prosjektbasis. Dette betydde at selskapet ikke bygde opp egenkapital og dermed manglet en buffer som gjorde det mulig å komme gjennom nedgangskonjunkturen på boligmarkedet. Da boligmarkedet falt drastisk på begynnelsen av 1990-tallet gjennomførte Bergen kommune ekstraordinære tiltak for å ”redde” selskapet. De belånte hele eiendomsmassen slik at selskapet både kunne beholde eiendommene og komme seg gjennom nedgangskonjunkturen. Dette var mulig fordi eiendomsporteføljen lå i Bergen og dermed opprettholdt en viss markedsverdi. Selskapet splittet så opp eiendommene og arbeidet i en periode i liten skala/med prosjekter. På denne måten opparbeidet de seg akseptabel likviditet og var operative når markedet tok seg opp utover 1990-tallet.

På slutten av 1990-tallet ble selskapet omdesignet til den forretningsmessige driften de har i dag. Vilårene for tomteselskapets virksomhet er også endret: Mens tomteselskapet frem til 1992 hadde en fordel fremfor private ved at kommunen gjennom tomteselskapet utstedte grunnkjøpsobligasjoner som hadde skattemessige fordeler for grunneierne, førte skattereformen til at tomteselskapet ble mer likestilt med private tomtekjøpere/utbyggere. Selskapets drift ble nå endret og en gikk bort fra selvkostprinsippet og begynte å akkumulere overskudd.

Hovedvirksomheten til Tomteselskapet i dag er å erverve og regulere store områder. Når selskapet har ervervet grunn fremmer de en ”offentlig reguleringsplan” (etter § 27 i PBL). Når Tomteselskapet fremmer en plan oppnevner kommunes planadministrasjon en intern prosjektleder som ivaretar kommunens interesser i reguleringsprosessen.

Selv med en ”egen intern prosjektleder” mener Tomteselskapet at det tar fra 8 – 10 år å utvikle et område. De mener også at Tomteselskapets mange suksesser gjennom årene forutsetter at de har sterk egenkapital og mulighet til å arbeide langs lange linjer. De områdene hvor selskapet selger boliger i dag, ble ervervet for 8-10 år siden. Et resultat av politikken på tidlig 80- og 90-tallet er at Bergen nå har et tomteselskap som driver profesjonell eiendomsutvikling: selskapet kjøper areal, planlegger, tilrettelegger og selger tomter både til bolig, nærings- og offentlige formål. Når de erverver arealer foretar de, som alle andre eiendomsutviklere, grundige analyser av arealet, mulighetene og markedet og skaper overskudd i de fleste av sine prosjekter. Hvor godt de leverer henger blant annet sammen med aktørkonstellasjonen i hvert prosjekt og ett element i deres analyser er hvor stor andel av området som Tomteselskapet må erverve for å få iverksatt en utbygging. På tomtemarkedet konkurrerer Tomteselskapet på lik linje med andre utbyggere.

Tomteselskapets forretningsmessige drift innebærer at selskapet henter ut profitt gjennom prosjektene, for å få rom til å investere i nye områder. Selskapet er opptatt av å akkumulere tilstrekkelig med egenkapital slik at de har robusthet til å komme gjennom eventuelle nye nedgangsperioder. De siste årene har tomteselskapet hatt god fortjeneste, men store deler av overskuddet har gått inn i kommunekassen. Det er en kontinuerlig avveining mellom hvor stor andel som skal overføres til kommunen og hvor stor andel som skal pløyes tilbake til selskapet – slik at de øker sin egenkapital og dermed sin soliditet. Selskapet mener selv at en viktig begrunnelse om fortsatt opprettholdelse er de store verdiene som hvert år overføres til kommunekassen fra selskapets overskudd. De er imidlertid opptatt av at deres forretningsmessige vilkår må være like de private, for at de skal kunne konkurrere med dem. I dette inngår også muligheten til å akkumulere fortjeneste og styrke egenkapitalen.

Tomteselskapet gjør oppkjøp der det er mulig og av interesse, og det har hittil primært vært utenfor selve bykjernen. Tomteselskapet har lagt vekt på å etablere tomter til næringsformål i områder der kommunen har ønsket vekst. Etter slike etableringer følger det ofte tilrettelegging for boligutvikling i de samme områdene. I bykjernen/ sentrumsområdene har private posisjonert seg på eiendomsmarkedet og levert tilfredsstillende de senere årene (tilfredsstillende mht. antall enheter pr år, samlet sett for sentrumsområdet). Selskapet er først og fremst aktive i Bergen kommune, men går også inn i nabokommuner når selskapet er ønsket. Kommuneplanen er førende for hvilke områder som er aktuelle. Selskapet inngår også rådighetsavtaler med grunneiere for områder er ferdig regulert, slik det er vanlig at private utbyggere gjør. Tomteselskapet har altså lite eiendom innenfor sentrumsområdene og har heller ikke ambisjoner om å gå inn der med det første. Selskapet hevder at de der ikke kan gjøre noe mer samfunnsnyttig enn de private aktørene og konsentrerer aktiviteten om randsonen og ofte mindre feltutbygginger lagt i randsonen av etablerte boligområder. Likefullt er Tomteselskapet i ferd med å lage en strategi for hvordan de kan bidra til Bergen kommunens overordnede målsetting om at 60 % av nybyggingen skal skje innenfor byggesonen.

Tomteselskapet mener at private utbyggere følger i deres forspor og at de langt på vei tar den delen av risikoen som er forbundet med å initiere en utbygging og være ”første mann ut”. Selskapet blir også ofte kontaktet av utbyggere, i områder der begge har interesser. Tomteselskapet sonderer da den politiske interessen for at området blir utviklet gjennom møter med byråden og kommunen.

Som et eksempel på vurderinger om aktører og andeler trekker selskapet fram videreutviklingen av Nesttun-området. Både Bergen kommune og Tomteselskapet ser store muligheter for å få til en større utbygging i området. Under forutsetning av at området får en ny/utbedret veistrekning ligger det godt til rette for utvikling av både næring og bolig. Tomteselskapet har kjøpt opp ett av gårdsbrukene der og private utbyggere har opsjon på andre store arealer. Tomteselskapet ønsker imidlertid å erverve flere arealer for å få en bedre kontroll med området. Avveiningene nå er hvorvidt det skal lages flere mindre reguleringsplaner, eller en kommunedelplan først.

I samtaler med de private utbyggerne om dette området kom det fram at de er svært utålmodige etter å sette i gang og uttrykker frustrasjon over kommunens manglende vilje eller evne til å gi klarsignal for detaljplanlegging. Tomteselskapet var mer tilbakeholden med sin kritikk. De har blant annet i sine statutter at de skal ivareta samfunnsinteresser og må være lojale dersom kommunen bestemmer at det er behov for en mer omstendelig planprosess før området kan utvikles. I dette tilfellet mener planavdelingen at vei, vann og skole må utredes før private planforslag kan behandles.

Tomteselskapet har i dag et boligpotensiale på omkring 4000 boliger, som er i ulike faser i planprosessen. De mente at for tiden bygges 40-45 prosent av boligene i Bergen på tomter utviklet av tomteselskapet.

Tomteselskapet opplever at kommunens ”trengende etater” (velferdstjenester) ønsker gratis tomter for oppføring av boliger for personer med særlige behov, for eksempel utleieboliger. Tomteselskapet mente selv at de ikke kunne yte gaver til aksjonærene – med mindre de betaler skatt av det. Når kommunen ønsker grunn må den kjøpes av tomteselskapet. De mente at dette er ikke alltid var lett å forstå for etatene. Selv om dette prinsippet kan synes urimelig for etatene ble det oppgitt å være omforent innenfor finansavdelingen i kommunen.

Salg på vilkår for utvalgte utbyggere

Tomteselskapet avhender byggeklar grunn til private utbyggere – ofte med særlige vilkår knyttet til salget. Når Tomteselskapet selger, er rammene lagt: det foreligger en vedtatt reguleringsplan med bestemmelser om formål, antall enheter og kvalitetskrav.

Selskapets prispolitikk skal avveies mellom foretningsdrift og samfunnsansvar. Samfunnsansvaret dreier seg mye om klima og miljø. Ved salg av tomter til profesjonelle utbyggere stiller derfor Tomteselskapet krav om en viss andel lavenergi- eller passivahus. Tilkopling til fjernvarmeanlegg er en annen målsetting som selskapet har. Klima og miljø er prioriterte tema i Bergen og Tomteselskapet kan bidra med å selge på vilkår: for eksempel selger de tomter som krever at utbygger forplikter seg til å oppføre en bestemt andel med lavenergiboliger (solfangere, tilrettelagt for fornybare energikilder, utstrakt gjenbruk i byggeprosessen etc.). De

har igangsatt energiutredning i bestemte områder i samarbeid med Bergen Kommunale Kraftselskap og Bergen Interkommunale Renholdsselskap. Samarbeidet med disse har vist betydningen av å se langt fram og ha "lange penger" når en skal få til alternativ utbygging.

Salget av ferdig utviklede tomter tar flere former. En mye brukt salgsform er å legge det utbyggingsklare området ut for salg med fast pris, men med en rekke kriterier som tilbyder må skissere hvordan de vil oppnå. Interesserte utbyggere konkurrerer mht utformingen av området og innkomne tilbud blir bedømt av en jury eller evalueringsgruppe. En annen salgsform er en form for budrunde uten fast pris, men hvor tilbydere kun får sjansen til å gi ett bud, i lukket konvolutt. Dette gjelder ofte små tomter og en prisantydning er ofte satt på forhånd. Den siste salgsmåten er fri budrunde. En tilleggsbegrunnelse for Tomteselskapets virksomhet i tillegg til deres samfunnsnyttige rolle og i tillegg til bidraget til kommunekassen, er at de ved å selge ferdigregulerte og utviklede tomter også kan få småbedrifter på 1-2 ansatte inn i markedet. Slike bedrifter kan kjøpe denne type tomter, men har ikke nok kapital eller kompetanse til å gå inn i reguleringsprosessen.

Prisdrivende tomteselskap? Private utbyggers perspektiver

Fra samtale med de utbyggerne i Bergen kom det fram at de så at Tomteselskapet var svært viktig i byens boligforsyning. De pekte imidlertid på noen dysfunksjoner av Tomteselskapets virksomhet for markedet. Kritikken rettet seg særlig mot salgsprinsippene og det var først og fremst salg på fast pris med *konkurranse om utforming* av prosjektet ble trukket fram. Utbyggerne pekte på det samfunnsøkonomisk urasjonelle i at 10-20 utbyggere parallelt skulle utarbeide konsepter, og at hver aktør kunne bruke omkring 200 000 kroner på utarbeidelsen. Utbyggerne mente at dersom utbyggerne skal konkurrere på konsept, bør det for det første være *få* aktører med og i utgangspunktet bør området som selges kun være flateregulert³⁴.

De fleste utbyggene møter Tomteselskapet i flere posisjoner: som partner (i prosjektsamarbeid), som konkurrent om grunn og som

³⁴ Flateregulering betegner en reguleringsplan hvor bare de ulike sonenes arealformål er tegnet inn, og en ikke har detaljerte bestemmelser om byggegrenser, kotehøyder etc

selger av ferdig regulert byggegrunn. Utbyggerne var positive til alle rollene, men savnet samtidig en tydeligere rolleforståelse og et *skille* mellom selskapets ulike roller. Utbyggerne er positive til et organ som erverver, regulerer, tilrettelegger og avhender byggegrunn, men de er lite tilfredse med utviklingen hvor Tomteselskapet blir det de betegner som konkurrent og ikke medspiller.

Kritikken mot Tomteselskapet har flere fasetter:

- Utbyggerne hevder at Tomteselskapet går langt i å diktere/pålegge detaljer som vanligvis formes ut fra markedets etterspørsel og at de gjør dette uten at de har tilstrekkelig nærkontakt med markedet/folks preferanser
- Utbyggerne hevder at Tomteselskapet er prisdrivende på to måter: dels gjennom salg på konkurrerende konsepter med budrunder, til høystbydende, og dels ved at Tomteselskapet selv er med på å konkurrere med andre private utbyggere om kjøp av bestemte tomter.
- Utbyggerne peker på ulike konkurransevilkår gjennom sin tette kontakt med politikere og ”en arm inn i administrasjonen” som andre private utbyggere ikke har. Utbyggerne mener at Tomteselskapet har fortjenn ved å ha direkte kanal til politisk ledelse og ved at kommunen har ulike prosedyrer når reguleringsforslag fremmes etter § 27 og § 30 (hhv. offentlig og privat reguleringsforslag).

Utbyggerne mente at konkurransevilkårene var så vidt ulike at Tomteselskapet primært burde ha en fasiliterende rolle. De mente at utbyggerne i Bergen er godt kvalifiserte i forhold til oppkjøp, regulering, tilrettelegging, bygging og avhending og de mente at tomteselskapet burde ta over der utbyggere opplever stor risiko eller andre hindringer, men hvor kommunen likevel ønsker utbygging.

Diskusjon - utbyggernes synspunkter

Ingen av utbyggerne vi snakket med ønsket å avskaffe tomteselskapet – de så det som verdifullt – men de ville foretrukket at selskapet konsentrerte seg om å kjøpe og utvikle tomter som utbyggerne synes var beheftet med stor risiko.

Oppfatningene om Tomteselskapet som prisdrivende, slik utbyggerne resonnerer, må ses i sammenheng selskapets rolle som oppkjøper og tilrettelegger: Det er imidlertid et åpent spørsmål om selskapet gjennom sin aktivitet som oppkjøper og tilrettelegger øker det samlede tilbudet av tomter så mye at tomteprisene blir lavere enn om dette hadde vært overlatt til markedet alene. Det kan også være grunn til å gå nærmere inn på oppfatningen om at Tomteselskapet selger grunn med (for) detaljerte konsepter. På den ene siden skal selskapet ha et samfunnsansvar og forventes å legge hensyn av betydning for samfunnet inn i reguleringsplanene. På den andre siden kan moderne byggeteknikk og bruk av moduler og standardisering virke inn på utbyggers mulighet til å tilpasse sine produkter til spesielle tomter med spesielle bestemmelser/krav.

En konklusjon er at tomteselskapet sikrer kommunen jevn tilførsel av byggegrunn, i tillegg til økonomisk overskudd som tilføres kommunekassen. Men selskapets nye rolle som forretningsdrivende – til dels i konkurranse med utbyggere – opplevs som lite heldig sett fra utbyggerens side.

Tomteselskapets virksomhet er et eksempel på at kommunen *både er markedsaktør og myndighet* og kombinerer begge roller, både i enkelte prosjekter og i politikken generelt.

Formulert innenfor studiens perspektiver om koordineringsformer er tomteselskapets aktiviteter et eksempel på at myndighetene går inn i markedet og opererer i tråd med markedets premisser – dvs. at koordineringsprinsippene kombineres, også i konkrete prosjekter.

5.2 Gjennomføring via oppkjøp og fasilitering

I neste avsnitt vises nyanser av modeller med kommunalt oppkjøp. Stavanger kommune gjør bruk av flere modeller for å bidra til at ønskede utbygginger kommer i gang. Modellene er utviklet over tid og er i endring. I motsetning til Bergens praksis går Stavanger ikke veien om et tomteselskap eller andre kommunalt eide foretak. Modellene tar utgangspunkt i det de kaller ”hovedutbyggingsområdemodellen” – en modell de har videreutviklet i flere retninger, i tråd med de private aktørenes økende engasjement i

boligutvikling og nødvendigheten av at en større andel av boligbyggingen skal skje innenfor byggesonen.

Modell for hovedutbyggingsområder

Modellen bygger på følgende elementer: (1) kommunal utpeking av områder som hovedutbyggingsområder, (2) kommunalt erverv av grunn, (3) flateregulering og (4) avhending etter bestemte kriterier oftest med krav om bebyggelsesplan. Sekvenseringen av oppgavene er viktig: prosedyrene er arealplan, oppkjøp, utbyggingsprogram. For hver sak er hvert steg bystyrebehandlet.

Stavanger kommune disponerer arealene slik at de kan definere hva kommunen kaller en ”sosial profil” på utbyggingen:

- x % av boligene skal være til selvbyggeri
- y % til boligbyggelag og z % til offentlige formål
- x, y og z skal til sammen utgjøre 75 % av arealene
- de resterende 25 % ble så solgt til private utbyggere

Kommunen har mao ervervet grunn, organisert selvbygging på en liten del av området, solgt en bestemt andel til boligbyggelaget og så solgt det resterende til private utbyggere. Det har alltid vært konkurranse mellom private utbyggere om å få kjøpe slike tomter og metoden for å velge kjøper(e) har vært en kombinasjon av å velge utbygger som har det beste konseptet og å sørge for en viss rettferdighet/rotering mellom ulike utbyggere. I dag råder arealknapphet i forhold til områder som kan utvikles etter denne modellen.

I hovedutbyggingsområdemodellen tar kommunen et helhetlig grep for å få i gang en utvikling. Kommunen oppgir at de tidvis har subsidiert utviklingen ved at ikke alle de administrative kostnadene er fullt ut dekket inn. Modellen har det særpreg at Stavanger i praksis tar all reguleringsrisiko. I et svingende boligmarked kan de risikere at ikke alle tomtene blir solgt, eventuelt at prisen blir så lav at kommunen taper på tomtekjøp, tilretteleggingskostnader og videresalg.

Kommunen uttrykker målsettingen med modellen slik:

- *Arealreserve:* Gjennom utvikling av hovedutbyggingsområder skaffer kommunen seg en arealreserve til å dekke offentlige (egne) behov til skole, barnehage, sykehjem, omsorgsboliger, idrettsanlegg o.a. Videre har en arealer til statlige reformer/satsningsområder f.eks. psykisk helsevern og eldreomsorg, og en har arealer til boligpolitiske tiltak som f.eks. selvbyggerboliger og ungdomsboliger. Kommunen ser det som viktig at de til enhver tid har en tomteportefølje til rådighet.
- *Helhetlig utvikling:* Hovedutbyggingsområdene er store områder som krever omfattende intern og ekstern tilrettelegging. De overordnede tiltak kan ikke fullt ut dekkes inn gjennom refusjonsordningen i pbl. Kontroll over arealene gir mulighet for en mer rimelig fordeling av kostnader uten "gratispassasjerer".
- *Styring:* Modellen gir kommunen anledning til å styre nybyggingen i mht. tid, sted og volum. Når kommunen selv eier arealene har en atskillig større frihet til å styre utbyggingen utover det styringsrommet som PBL gir i form av reguleringsautoritet og spesielt bruken av rekkefølgebestemmelser.

(Kilde: Stavanger kommune, SRG-06/12216-1, arkivnr.:611 &50, journalnr: 61990/06).

Stavanger kommunes argumenter for denne aktive politikken er å få en sammensetning av nybyggingen som gir en sosial profil, i betydning av større andel borettslagsboliger (og det de kaller "lavere inngangsbillett") stimulere til selvbygging (etablering på boligmarkedet for hushold med lav inntekt – blant annet mange innvandrerfamilier), og å få optimal lokalisering av sosial infrastruktur (skole, barnehage, annet).

Kommunen er godt fornøyd med sin innsats i hovedutbyggingsområdene og ser ikke at private kan gjøre det bedre. De mener modellen gir bedre og rimeligere boliger til innbyggerne og ønsker ikke private som "fordyrende mellomledd" i prosessen fra grunnerverv til salg av regulerte tomter. Argumentet er at kommunen klargjør området for utbygging til selvkost og hvorfor skulle noen utbyggere utvikle områder uten å tjene på det.

Selvbygging

Modellen omfatter som nevnt også salg av tomter til *selvbygging*. Selvbygging er en modell som er etablert for å redusere byggekostnadene ved å gi boligsøkere anledning til å utføre egeninnsats på boligene. Egeninnsatsen i et moderne tett byggeri er knyttet til grunnmursarbeider, male- og golvleggingsarbeider samt utendørsarbeider på egen tomt (Stavanger kommune 2006). Selvbyggerne melder sin interesse og trekkes ut ved loddtrekning og deles så inn i byggelag. En forutsetning er at de ikke eier en bolig fra før. De byggearbeidene som ikke utføres av selvbyggerne blir utført som delte entrepriser. Selvbyggerfeltene blir hovedsakelig utbygget som eneboliger i kjede eller rekkehus. Tomtestørrelsen varierer fra 200-350 kvadratmeter og ofte er det 4-romsboliger som blir bygget. Boligsøkerne vet ikke hvilken bolig de får tildelt i første fase av byggingen. Alle er pliktige til å bli medlem i en velforening som opprettes. Selvbyggervirksomheten har et begrenset omfang; målet er å bygge ca. 100 selvbyggerboliger hvert år i Stavanger.

I korthet innebærer modellen at kommunen har tatt reguleringsrisiko knyttet til omregulering og prosjektgjennomføring. Dette gjøres på non-profit basis (skal gå i balanse).

Modell under press

Hovedutbyggingsområdemodellen er under press fra flere hold:

Arealknapphet: For Stavanger er det et problem at det etter hvert er svært få områder som kan utvikles gjennom hovedutbyggingsmodellen. Modellen er utformet for utbygging utenfor byggesonen og den bygger på kommunens tilgang til LNF-områder. Stavanger har hatt 18 definerte områder og arbeider i dag på 7, men topografi og byvekst gjør at disse vil bli færre og færre.

Endring av modellens juridiske grunnlag: For 3 år siden mistet kommunen sitt fortrinnsrett i forhold til erverv av arealer som er pekt ut som mulig utbyggingsområde i kommunens arealplan:

- Kommunen har nå mindre muligheter enn før til å hindre at private kjøper opp grunn. En endring i konsesjonslovgivningen, gjennomført fra 1. januar 2004, har ført til dette. Tidligere var private utbyggere avhengig av konsesjon, anbefalt av kommunen, for å få kjøpt bebyggt eiendom over

5 dekar. Grensen ble i mai 2001 hevet til 20 dekar, noe som medførte at 37 000 bebygde eiendommer ble konsesjonsfrie. I den nye konsesjonsloven ble grensen satt til 100 dekar, hvorav 20 dekar kan være fulldyrket jordbruksareal. Dette innebar at ytterligere 25 000 bebygde eiendommer ble konsesjonsfrie.

- Når det gjelder ubebygde tomter, kan en nå fritt erverve tomter under 2 dekar, dersom de er tillat fradelt etter jordloven og plan- og bygningsloven. Dette er først og fremst aktuelt for uregulerte tomter i LNF-områder. Tomter uten størrelsesbegrensning kan erverves konsesjonsfritt forutsatt at det foreligger en godkjent reguleringsplan, bebyggelsesplan eller kommuneplan og tomten er sonert til bebyggelse. Tomtedelingen må være foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.

Det er disse lovendringene som gjør at Stavanger kommune ikke på samme måte som før kan stanse private utbygges oppkjøp av ubebygd areal (Stavanger kommune 2006, s. 10). De virkemidlene som i dag gjenstår er myndighetsutøvelsen etter Plan- og bygningsloven og muligheten for å ekspropriere grunn. Kommunen mener det ikke krever en særskilt begrunnelse å avvise private reguleringsforslag, men begrunner som regel avvisningen med at regulering og utbygging ikke samsvarer med den utbyggingsrekkefølge i tid og sted som er fastlagt i kommunens utbyggingsplan. En annen saklig begrunnelse for avvisning er at kommunen ikke har satt av midler til utbygging av nødvendig sosial infrastruktur. Dette blir derfor gjort i den hensikt at kommunen selv skal utarbeide reguleringsplaner (ibid. s.11).

Utbyggerkritikk: Modellen bygger på at kommunen både har autoritet til å beslutte om arealformål og utbyggingsrettigheter og interesse for å erverve og utvikle et areal. Utbyggerne spør seg om kommunen har for mange hatter og mener kommunen må klargjøre hvilken jobb det offentlige skal gjøre og hva som bør overlates til private.

Tilpasning av modellen: når modellen gjennomføres med private i førersetet

Kommunen holder på elementer fra modellen også etter at konsesjonsforholdet falt bort og private har fått tilgang til areal.

Framgangsmåten blir da å la private bygge ut - etter en tilpasset modell. Området Tastarustå er eksempel på dette.

Tastarusta ligger sentralt i Stavanger, men utenfor daværende byggesone. Området var i all hovedsak eid av private. Forhistorien er at utbyggingsplanen for perioden 1998 - 2003, som ble lagt fram i 1997, pekte området ut som framtidig utbyggingsområde. I den påfølgende rulleringen av kommuneplanen (i 1999) ble området så avmerket for utbyggingsformål (resonert fra LNF-formål). I det påfølgende utbyggingsprogrammet ble det antydnet at private aktører kunne stå for utbygging, så lenge deres utbygging var like helhetlig som en utbygging i kommunal regi ville ha vært. Kommunen utformet en flateregulering for området i 2004. En utbyggergruppe bestående av tre store utbyggere³⁵ ønsket å utvikle området. Kommunen mener at det etter hvert har blitt tydelig at disse ikke ønsket å forholde seg strengt til alle elementene som hovedutbyggingsområdemodellen bygger på:

1. For å få til det en sosial profil (som for kommunen betyr bredde i husholdstype, livsfase og sosioøkonomisk bakgrunn) opererer hovedutbyggingsområdemodellen med en fordeling der 75 % av arealet avsettes til offentlige formål, selvbygger og borettslag og de resterende 25 % avhendes på det åpne markedet. I Tastarustå ville utbyggerne ha 50 -50 % fordeling. Etter forhandlinger ble resultatet ble 65-35 %.³⁶
2. I Hovedutbyggingsområdemodellen innebærer ”helhetlig utbygging” at kommunen besørger nødvendig ekspropriasjon for å få iverksatt utbyggingen. I Tastarustå var det 97 ulike grunneiere og det private utbyggingsselskapet ønsket å begrense sin kontakt med grunneierne til de 7 største – og ønsket at kommunen skulle forestå ekspropriasjon av de øvrige, der det var nødvendig for å gjennomføre planen. De ønsket også å binde denne plikten i en avtale. Etter forhandlinger ble det enighet om en sak-til-sak vurdering av kommunens bistand i ekspropriasjonene som var nødvendig for å gjennomføre utbyggingen.
3. Sist men ikke minst innebærer ”helhetlig utbygging” at alle kostnadene til teknisk infrastruktur dekkes inn gjennom

³⁵ Skårland AS, Block Watne AS og Selmer Skanska AS

³⁶ 20,1 % til offentlige formål og selvbyggervirksomheten, 44,4 til boligbyggelaget og 34,7 % til privat formål

utbyggingen. Etter hvert mente utbygger at området ikke kunne bære all infrastruktur. Kommunen på sin side mente at de private hadde startet utbyggingen på gale forutsetninger – ved at prisen på tomtegrunnen var satt for høyt: Utbyggerne hadde avtalt en intensjonspris med grunneiere på 250 kr/m². Kommunen estimerte etablert råmarkspris for denne type arealer til 150 kr/m².³⁷ – fordi de så at området var kostbart å utvikle.

Ifølge kommunen finnes en tommelfingerregel innenfor bransjen som tilsier at tomtebelastningen ikke bør være mer enn 10 % av videresalgsværdien. For å dekke inn tomtepris og tilretteleggingskostnadene ville gjennomsnittsprisen for en bolig på Tastarustå måtte være kr. 25 575 pr. m², dersom utgiftene i sin helhet skulle dekkes inn gjennom salg³⁸.

I Jåtta stod kommunen ovenfor en ny sak: Sammen med andre utbyggere har Skanska kjøpt et større område fra grunneier/e og vil utvikle dette som ett stort område (4-500 boliger + næring, offentlig virksomhet med mer). Kommunen ønsker imidlertid å organisere utbyggingen selv, etter prinsipper fra hovedutbyggingsområdemodellen. Kommunen ønsker også å lage en kommunedelplan for Jåtta, mens de private eierne vil gå rett på en reguleringsplan. Nå bekoster kommunen en konsekvensanalyse/mulighetsstudie av området. Det er i tillegg uenighet om omfanget av offentlige arealer. Kommunen mener de trenger flere arealer til offentlig formål enn det utbygger antyder. Betingelsene for at området ble lagt ut for utbygging er at utbygger skal fylle bestemte behov for boliger – dette er krav som ligger i kommunens overordnede dokumenter. Disse er imidlertid ikke bindende og utbygger er i prinsippet fri til å foreslå den boligsammensetningen de vil. Konflikten blir trolig ført til retten. I mellomtiden utformer kommunen en kommunedelplan som legger grunnlaget for at tilstrekkelig mengde arealer blir avsatt til

³⁷ Reguleringsplanen hjemlet for en utbygging i størrelse 153 540 m² BRA og tilretteleggingskostnadene stipulert til kr. 2 075 pr. m² BRA (pluss ca. 500 kr. pr. m² BRA til feltintern opparbeiding). Etter kommunens vurdering er dette vesentlig over tilsvarende områder (Jåttåvågen: kr. 1 386 pr. m² BRA).

³⁸ Detaljene er hentet fra sakspapirer i kommunen, SRG-06/12216-1, arkivnr.:611 &50, journalnr: 61990/06.

offentlige formål og/eller friområder, samtidig som de vurderer ekspropriasjon.

Eksemplene viser at kommunen har så vidt god erfaring med hovedutbyggingsområdemodellen at de ønsker at den skal anvendes også der private har ervervet grunn. Utbygger har imidlertid hånd om arealene og har betalt mer i grunnpris enn det kommunen mener er riktig. (Det vites ikke om dette skyldes at utbygger har undervurdert felleskostnadene eller kommunen har feilvurdert hva grunneier er villig til å selge grunnen for). Kommunen forsøker da på ulike måter å oppnå målsettingene om helhetlig utbygging og boligsosial profil – enten det er gjennom økonomiske virkemidler (oppkjøp) eller bruk av reguleringsautoritet (pålegg om særlige planprosesser, utforming av kommunal reguleringsplan etc.)

Der hovedutbyggingsområdemodellen ikke kan brukes har Stavanger kommune brukt mye ressurser på å sikre grøntområder og på innløsning og opparbeiding av eiendommer hvor de har hatt (tvangs) inngrep. Dette har kostet mye, men argumentet er at det bidrar til samlet kvalitet (eksempelvis gjennom for eksempel å sikre atkomst langs strandlinjen, men også gjennom å sikre traseer for gang- og sykkelvei, parker, promenader med mer). Et poeng som ble framhevet av utbyggingsavdelingen og som blir støttet av utbyggerne er at kommune er raus i forhold til dem som skal avstå grunn og gjør solid og pen opparbeiding og opprydding der en har inngrep på andres eiendom.

Mot en ny modell – utformet for transformasjonsområder

Hele 90 % av nybyggingen i Stavanger de siste årene har skjedd i form av fortetting og 70 - 80 % av all nybygging skjer i transformasjonsområder. I likhet med hovedutbyggingsområdene blir transformasjonsområdene definert i kommuneplanen. Kommunen kjøper eiendommer også her – men da i mindre omfang og fortrinnsvis områder som skal sikre offentlige formål/brukes som erstatning.

Transformasjonsområdene har som utgangspunktet at området er regulert (dvs. at det finnes en gammel reguleringsplan for området), at det er mange grunneiere i området og at mange av dem driver næring på egen eiendom. Kommunen har i utgangspunktet ikke hånd om store deler av arealene og

ekspropriasjon er uaktuelt (utover i svært begrenset omfang og da først og fremst til offentlig formål eller andre strategiske formål for å få gjennomført en utbygging). Dette reiser utfordringer knyttet til

- hvordan kommunen og de mange grunneierne kan enes om en struktur/en plan for området som er realiserbar
- hvordan forestå faktisk gjennomføring som sikrer at området henger sammen og fungerer som et hele

Kommunen ønsker å være trygg på at alle eiendommene bidrar til fellesformål enten dette er interne eller eksterne grøntområder, gangveinett, veier, gangveier og promenader eller andre bidrag for et område som fungerer godt for beboere og andre brukere. Deres målsetting er at det utformes en forutsigbar og sikker plan for opparbeiding av grønstruktur/utomhusområder og tilrettelegging av alle offentlige arealer også i områder med sammensatt eierskap. En slik plan må være juridisk bindende og da er det privatrettslige avtaler som gjelder (utbyggingsavtaler). I ett av områdene har kommune og grunneier/utbygger løst dette gjennom å utarbeide en rekkefølgematrix (delområder langs én akse og de konkrete oppgavene som følger av rekkefølgebestemmelsen langs den andre). Matrisen er så grunnlag for utforming av utbyggingsavtaler mellom kommunen og den enkelte grunneier/utbygger om dennes plikter (se utdypning i kapittel 4).

Eksempelet Urban Sjøfront

I likhet med Oslo kommune utvikler Stavanger nye modeller gjennom praksis: *Urban sjøfront* er eksempel på utprøving av nye modeller og nye roller for kommunen. Plantilnærmingen i Urban Sjøfront var en privat reguleringsplan initiert av grunneiere/utbyggere. I likhet med planarbeidet som blir lagt til grunn i *modell for hovedutbyggingsområde* er også planen i Urban Sjøfront fleksibel og har et krav om bebyggelsesplan før rammetillatelse.

Planen for Urban Sjøfront er utviklet tre faser og kommunen har forsøkt seg fram med ulike roller i de ulike fasene:

- I fase 1 var kommunen med i prosjektgruppa for planen. Dette opplevde de imidlertid som vanskelig. Kommunen ble notorisk nedstemt og representanten opplevde en kamp fra

sak til sak, samtidig som vedkommende ble et gissel for kommunens synspunkter.

- I fase 2 ville ikke kommunen være med i gruppen som utarbeidet planen, men de var med som grunneier.
- I fase 3 var kommunen ikke med i planarbeidet overhodet. I dette området stod foretaket KS (et privat Oslo-basert selskap) bak planen. Området ble regulert og deretter solgt ut til flere mindre foretak/ utbyggingstrinn. Resultatet har blitt svært mange boliger, mer enn det planen har som ramme. KS laget bebyggelsesplanene, men når konseptet ble solgt, fikk det likevel et annet preg enn det som var intensjonene i bebyggelsesplanen.

Kommunen og utbyggerinteressene har etter hvert kommet fram til en modell for kommunens rolle i gjennomføringen som synes å være både effektiv, akseptert og legitim for begge parter.

Kommunen ønsker ikke at hver utbygger utelukkende ”feier for egen dør” fordi kommunen da vil få problemer med å sikre og opparbeide større fellesområder og områder i utkanten av selve transformasjonsområdet. Poenget i modellen er at hele område ses under ett, alle oppgaver kostnadssettes og så blir en enige om en fordelingsnøkkel:

- Reguleringsplanen inneholder rekkefølgebestemmelser for eksterne og interne fellesområder og en rekke andre tiltak for at området skal overføres beboere og de ulike institusjonene som er ansvarlige for ulike sider av driftingen av området.
- Oppgavene som følger av rekkefølgebestemmelsene (og som skal utføres av utbyggerne) kostnadssettes.
- Kostnadene summeres og fordeles etter en bestemt, omforent nøkkel. Denne nøkkelen varierer alt etter hvilket formål den skal favorisere.
- Kommunen oppretter et fond hvor alle utbyggerne innbetaler midler tilsvarende sine oppgaver.
- Kommunen forestår selve arbeidet (eller kontraherer andre) og har på sin side forpliktet seg til å gjøre dette på et tidspunkt som anses som riktig for at utbyggingen skal fungere godt.

Kommunen står med dette som en garantist for at alle fellesområdene blir opparbeidet til en akseptabel standard og at det gjøres i tide. Etter byggingen overtar kommunen mange av fellesarealene og står for drift og vedlikehold. Da kan det være et problem at de private ønsker løsninger som er rimelige å anlegge og bygge, men kostbare å drifte og vedlikeholde.

Dette handler også om hvem som skal betale og hvordan en kan unngå gratispassasjerer. Dersom utbyggerne ikke makter å etablere en slik ordning kan en komme i en situasjon der kommunen er nødt til å opparbeide dette, før alle utbyggerne er med. Da vil refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven ikke være gode nok for å dekke kommunens utlegg siden disse er innrettet mot kun å få dekning for arbeider som *ikke er utført* når planen vedtas. Stavanger kommune står med dette oppe i de samme problemstillingene som Oslo (se kapittel 4).

Stavanger kommune mener modellen med kostnadsmatrise og forskuttering fungerer. De mener at mange små og store prosjekter med komplisert eierstruktur blir gjennomført nettopp fordi kommunen bidrar til å organisere opp dette. Kommunen peker også på at de slipper press fra utbyggere mot kommunen (dvs. politikere) om at utbygger må opp i etasjer og utnyttelse for å få økonomi inn i prosjektet.

Utbyggerne har både akseptert at det kommer rekkefølgebestemmelser som koster og måten kommunen har valgt å løse dette på. Det problematiske i modellen er at belastningene som utbyggerne må bære varierer mellom delfelt. Selv om årsaken er grei – blant annet fordi noen av områdene krever større løft mht fellesområde og fellesløsninger enn andre – blir det likevel vanskelig.

En forutsetning for at en slik ”matrise” skal fungere er at de som avstår grunn blir raust kompensert. Som vi har vist har kommunen tradisjon for dette og daglig leder i det utbygger-eide selskapet Urban Sjøfront bekrefter at dette er en viktig grunn til at modellen fungerer. Daglig leder mener også at kommunen passer hattene sine godt og skiller mellom når de er grunneiere og når de agerer i kraft av sin autoritet.

På detaljnivå fungerer modellen slik at grunneierne, for å få til et grep som gjør området attraktivt, gir fra seg litt av sitt område til

park eller andre typer fellesarealer (promenade, lekeplass etc). De betaler også en kvadratmeterpris til kommunen for opparbeidelse, men får fratrukk fra de kvadratene som de har avgitt til fellesarealer. Prinsippet er at alle kvadratmeter skal være like mye verd – et prinsipp utbyggerne sa seg godt fornøyd med. Grunnlaget for kostnadsberegningen er rekkefølgebestemmelsene og detaljer om lokale forhold: Utbygger sier at en må *”kjenne hver trevl av området for å kunne vurdere kostnadene”* og er godt fornøyd med at kommunen tar grep om dette. Framgangsmåten er at kommunen lager en skisse og henter inn juridisk og byggeteknisk ekspertise.

Utbyggerne er også god fornøyd med at kommunen holder kapital og de starter opp med arbeidene før alle avtaler for hele området er i havn. De peker imidlertid på at det har vist seg vanskelig å komme til enighet om en *betalingstakt*. Dette er et forhandlingstema mellom utbygger og kommunen: Utbygger vil helst betale inn beløp og sørge for opparbeidelse etter hvert og slippe å binde kapital gjennom forskuttering.

Historien bak Stavangers transformasjonsområdemodell

Urban Sjøfront er opphavet til Stavangers modell for transformasjon og kom i gang fordi Stavanger fikk innsigelser på sin kommuneplan – mer av nybyggingen måtte finne sted innenfor byggesonene. Stavanger kommune hadde da ikke lyktes med å bygge i stor målestokk innenfor byggesonen og innså at de måtte legge press for å få dette til. De ansatte en prosjektleder i halv stilling for 4 mnd for å markedsføre området Urban Sjøfront og lage en visjon for området. Etter hvert ble engasjementet fulltids og politikerne bidro med midler til stillingen i 2 år. Som nevnt ble en flateregulering utarbeidet av grunneierne. Reguleringsplanen overså eiendomsgrenser og vektla fellesområder (som strandarealene og sjøpromenade). Planen var et redskap for å skape en forutsigbar ramme for aktørene når de skulle utvikle eiendommene sine, men reguleringsplanen var samtidig ikke så detaljert at den ville bli raskt foreldet. Det hører med til historien at kommunen heller ville hatt en kommunedelplan. Den er ikke juridisk bindende slik en flateregulering er, og kommunen ville dermed stått friere i forhold til endelig utforming av de ulike delområdene.

I 2007 var området ferdig regulert og det ble dannet et selskap eid av grunneierne, med nonprofit målsetting, for å bistå med

gjennomføringen. Det var av stor betydning å få et foretak som var en selvstendig juridisk enhet. Selskapet håndterer store summer og har også fått tilskudd fra statlig hold (som de først nå kan ta imot selv, tidligere har de måtte gå veien om kommunen).

Etter at reguleringsplanen ble ferdig omsettes tomter i stort omfang. Urban Sjøfront praktiserer en modell der de ”ikke-profesjonelle” opprinnelige grunneiere går i kompaniskap med de profesjonelle eiendomsutviklere slik at også de får ta del i hele verdiskapningen.

Bestemmelser om drift og leilighetssammensetning

Utbyggingsavtalene i Urban Sjøfront omfatter beskrivelser av hvordan fellesområdene skal opparbeides og hvilke områder som skal overtas av kommunen for drifting, hvilken rekkefølge tingene skal skje i. Avtalene inneholder også bestemmelser om organisering av velforeninger blant beboerne. Dette er tatt med av hensyn til driftingen av området. Utbygger er opptatt av å få til en god organisering og drifting av området, og fører dette helt fram til undertegnede avtaler. For å få kvalitet inn i området (som de sier) har de også fått Husbanken med i prosjektet, noe de ser som en anerkjennelse av prosjektet. Slik de ser det står Husbanken for kvalitet.

Et stridstema også i Urban Sjøfront er kravene som er stilt mht. leilighetenes størrelse og målgrupper: Kommunen ønsker flere barnefamilier inn i området, men utbygger har ikke lyktes i å selge tilstrekkelig boliger til denne gruppen. En av utbyggerne har forsøkt å nå målgruppen gjennom å bygge lavblokker/rekkehus inne på området og høyere bygg ut mot vannet, med slagskygge utover vannet og ikke utover bebyggelsen. Med dette fikk de til 40 % ”familieboliger”.

- Reguleringsplanene for området hadde også bestemmelser om sammensetningen av boligstørrelser og en ramme for andelen som skulle gå til boligbyggelag (eller private) som ville oppføre bygg rettet mot *unge*. Dette har også vist seg å være vanskelig å realisere.

Kommunens rolle i forbindelse med omdanningen av Urban Sjøfront er godt kjent blant de utbyggerne vi snakket med og kommunen fortalte at de har flere henvendelser fra utbyggere som

ønsker kommunen med på tilsvarende måte, i andre utbyggingsprosjekter. Kommunen ønsker å ha en rolle i alle ønskede byutviklingsprosjekter, men ønsker ikke være så tett på som i Urban Sjøfront. Når utbyggere henvender seg for å få en avtale med kommunen om ”hele pakka” (bistand til rekkefølgematrise og tilhørende utbyggingsavtaler med hver aktør, kostnadssetting av oppgavene og organisering og fordeling av innbetaling til kommune, samt kommunen som bank og ansvarlig for opparbeidelse etter som utbyggingen skrider fram) er kommunen svært opptatt av at et tilstrekkelig antall grunneiere må være ”med” før de kan starte prosessen for fullt.

5.3 Gjennomføring med kommunal koordinering - uten oppkjøp av grunn

I Ensjø-området er Oslo kommune i gang med å utvikle en modell for samarbeid med grunneiere slik at et i utgangspunktet sammensatt område kan utvikles innenfor en helhetlig ramme. Både utbyggere/grunneiere og andre private aktører³⁹ framhever betydningen av å finne en tydelig og god samarbeidsmodell for utbyggingen (mellom private og mellom private og kommunen) og også i Oslo er grunneierne opptatt av at kommunen må bistå med koordinering av de mange og ulike interessene. Oslo kommunes arbeid med Ensjø kan deles i fire hovedkomponenter:

1. Bruk av utbyggingsavtaler: Avtaler som virkemiddel slik at de rekkefølgebestemmelsene som må til for å få et godt resultat blir realisert og utbyggingen gjennomført.
2. Bistå med koordinering av de private interessene gjennom å bistå grunneier- og utbyggingsinteressene med organisering.
3. Sørge for gjennomføring av kommunale nøkkelprosjekter: Noen nøkkelprosjekter er nødvendige får å realisere utbyggingen og gjennomføringen av disse bidrar til optimisme og tro på at utbyggingen realiseres.
4. Bistå for å skape forutsigbarhet i forhold til krav og innspill fra sektormyndigheter gjennom å koordinere kommunal og

³⁹ Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Foreningen Ensjøbyen, Oslo Handelsforening, NCC Eiendom AS, USBL (Byrådssak 256 av 04.09.2003, side5)

annen offentlig innsats.

I tillegg ble det lagt vekt på at kommunen skaper en forutsigbar saksbehandling gjennom å prioritere behandling av planforslag for området.

Bakgrunn – gap mellom visjon og realitet

Bakgrunnen for kommunens engasjement finnes i den kompliserte utbyggingsstrukturen som Ensjø representerer. Kommunen hadde staket ut en visjon om at Ensjø-området kunne bli et godt og sammenhengende boligområde: det er stort behov for flere boliger og området var lavt utnyttet, til dels ”rufsete” og bar preg av planløs stykkevis utbygging over lang tid. Kommunen anslo at området hadde et potensial på minst 6000 boliger, men burde ikke overskride 7000. En så stor utbygging kan bare la seg realisere gjennom trinnvis utvikling. Kommunen foreslo hvilke områder som skulle utvikles først, men innså samtidig at private initiativ ville være avgjørende for om utvikling kom i gang. Kommunens eiendommer i området var svært begrenset og kommunen hadde ingen strategi for oppkjøp – det var heller ikke slik at grunneiere var særlig interessert i å selge. I tillegg var mange av grunneiere ikke spesielt opptatt av en utbygging overholdet, de ønsket å videreføre eksisterende næringsvirksomhet på eiendommene.

Som vist i kapittel 4 la kommunen det planmessige forarbeidet gjennom *Planprogrammet for Ensjø*. I den forbindelse foretok de flere sett med økonomiske beregninger inkludert hva felleskostnadens andel av den totale utbyggingsøkonomien. Det lå som en forutsetning at nødvendig teknisk infrastruktur og andre fellestiltak måtte finansieres av utbyggerne.

Utbyggerne så at utbyggingen ville kreve store investeringer – først fra grunneier/utviklere, men også fra boligkjøpere i form av volum på omsetningen. For å forløse vilje til å starte opp og få en god omsettelighet pekte utbyggerne på nødvendigheten av at myndighetene klarte å ”*minimalisere usikkerhet om utviklingstakt og kvalitet*”⁴⁰. Utbyggerinteressene delte kommunens ambisjoner men mener programmet ville være mer realistisk dersom det i større grad la opp til blandet formål (næring/bolig). Grunneierne utførte

⁴⁰ s. 2 høringsuttalelse til planprogrammet Foreningen Ensjøbyen, brev datert 14.sept. 2001

en enkel analyse av næringsstrukturen (sammensetningen av den bilbaserte næringen) og mente at bare 50 % av arealet har et *realistisk potensial* i forhold til frigivelse av grunn for boligutvikling, innenfor en tidshorisont på 5 år.

Nærmere om utbyggingsavtaler, koordinering og nøkkelprosjekter i Ensjø-utbyggingen

En realistisk reguleringsprosess for Ensjøområdet bygger på at grunneierne/utbyggerne foreslår reguleringsplaner og da primært for sine områder. I Ensjø-modellen brukes planprogrammets utnytningsgrad og kostnadsberegninger⁴¹ som basis for å se plikter og rettigheter i sammenheng. Utbyggernes kommentarer til programmet var tydelige på at kommunen må forestå en større andel av grunnlagsinvesteringene enn hva som antydes i planprogrammet, og at investeringsmulighetene må avklares politisk, slik at forutsigbarhet sikres. Kommunen måtte mao skape en fordeling som ble ansett som legitim – slik at partene kunne enes om rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler. Kommunen har derfor også prioritert arbeidet med å få vedtak på kommunens egne bidrag.

Det framgår av det ovenstående at et møte mellom kommunen og utbyggerne krever omfattende *koordinering av kommunale interesser* og så vel som av *de private interessene*. I Planprogrammet heter det at Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) er forventet å spille en

⁴¹ Utbyggingskostnadene består da av *byggekostnader* (riving, fundamentering, opprydding av forurenset grunn m.m. anslag 10 mrd), kostnader til *parkering* ut fra parkeringsnormen i programmet med parkering i bakken (anslagsvis 2-3 mrd), kostnader til *offentlig rom* (torg, parker og fellesområder, samt gjenåpning av Hovinbekken, anslagsvis 20-30 mrd), kostnader for *barnehager* (anslått til 5-10 mill, uten grunn og for 3-4000 boliger) kostnader til *grunnskole* (anslagsvis 140 mill for en skole og 3-4000 boliger og det dobbelte for en utbygging med 7000 enheter) *salgskostnader* (slag av boligdelen i utbyggingen er beregnet til å koste 300 – 600 mill, mens næringsdelen forutsettes leid ut og er ikke trukket inn i kostnadsoverslaget) (Planprogrammet for Ensjø, side 31).

Det er tilsvarende gjort en vurdering for inntekstpotensialet.

Inntekstvurderingen er splittet for bolig og næring. For boligdelen er det laget et overslag over tomebelastning pr m² og en salgspris pr m² BTA inkludert parkeringsplass og ekstra arealbehov. For bolig er salgsprisen forventet å ligge mellom 20 000 og 25 000 pr kvm (gitt definisjonen ovenfor), for næring (kontor) betraktelig lavere (mellom 14 000 og 17 000). Kilde: Forslag til planleggingsprogram for Ensjø. Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, august 2002.

aktiv rolle, og det er rettet forventninger til hvordan denne rollen utøves. Følgende grep er gjort:

- EBY har på oppdrag fra byutviklingsavdelingen fått ansvaret for å koordinere utbyggingen. Samferdselsetaten er gjennomføringsorgan og midlene som samles inn håndteres av dem, men det er EBY som koordinerer det. EBY har møter med alle involverte hver 2. måned: Her deltar PBE, Samferdsel, Grunneierne og Bydel Gamle Oslo,
- Utbyggerne har på sin side samlet en stor del av grunneier- og utbyggingsinteressene i Foreningen Ensjøbyen. Foreningen omfatter nå de fleste grunneiere i området, 13 private foretak og Oslo kommunes undervisningsbygg er blant medlemmene⁴².
- Det er omfattende dialog mellom utbyggerinteressene, både gjennom Foreningen Ensjøbyen og på andre måter, og kommunen. Det er også gjennomført flere møter hvor også beboere og interesseforeninger trekkes inn.

Kravet om samordning omfatter ikke bare organisering og koordinering. Fra Plan- og bygningsetaten (PBE) er det et sterkt ønske at utbyggenes planinitiativ samordnes. Dels fordi behandling av mange små planer er ressurskrevende og dels fordi PBE ut fra faglige hensyn ønsker å se planforslag innenfor ett og samme delområde i sammenheng. I planprogrammet heter det for eksempel at dersom private initiativ skal kunne oppnå det maksimale av den utnyttelse som antydes i planprogrammet må forslaget inneholde bestemte kvaliteter. Boligene som inngår i planforslag med høy utnyttning må ha særlig gode planløsninger og lysforhold og omfatte en større andel store leiligheter. For å sikre dette er det nødvendig å se hvordan byggene plasserer seg i en større sammenheng.

EBYs hensyn i forhold til å unngå gratispassasjerer tilsier imidlertid at det bør være tett kobling mellom reguleringsplan og grunneiers

⁴² Kolberg Motors AS, Reitan Narvesen ASA v. REMA Eiendom Øst AS, Wilhelm Jordan AS, Ferd Eiendom AS, Røhne og Selmer AS, Haugen og Damsund AS, Aspelin-Ramm Gruppen AS, Gladengveien 1 AS, Bertel O. Steen Eiendom AS, Urbanium AS, Brødrene Jensen AS, Unica, AS, Jergard AS og Undervisningsbygg KF. Ref: <http://www.ensjo.no>

ønsker om å starte en utbygging. Dersom planområdet utvides til også å omfatte grunneiere som ikke har konkrete utbyggingsplaner øker faren for at disse blir gratispassasjerer. De utbyggingsøkonomiske forholdene tilsier dermed en noe annen logikk i forhold til samordning enn de planfaglige. Planprogrammet nevner at det er sterkt ønskelig å se planforslagene i sammenheng, men gir ikke informasjon om hvordan kommunen skal oppnå slik samordning

Planprogrammet oppsummerer *nøkkelprosjekter* som krever kommunal innsats og fastlegger hvilken etat som har hovedansvaret for de ulike oppgavene/prosjektene, samarbeidspartnere og antatt kostnad.⁴³ Når det gjelder Ensjø sentrum har kommunen valgt å bruke en kombinasjon av en kommunalt eid ubebygd tomt og høy utnyttelse i de tilgrensende områdene som virkemidler for å initiere en utvikling i dette området. Dette støttes av de private aktørene i området. Utbyggerne peker imidlertid på at sentrumsområdet må utvides betraktelig dersom det skal bli et reelt lokalsenter.

Kostnads- og inntektsoverslagene og grepet med å fordele de kostnadene som må til for å utløse utbygging ser langt på vei ut til å ha lyktes: I nyhetsbrev februar 2007 forteller kommunen at kommunen har signert 10 utbyggingsavtaler som til sammen dekker 40 % (305 millioner) av de beregnede kostnadene til infrastruktur i området. 115 millioner er bevilget fra kommunen og resten av midlene er framforhandlet gjennom utbyggingsavtaler med private grunneiere og skal finansiere teknisk infrastruktur og fellesområder: parker, plasser, grøntdrag, gangveier m.m. For de private forslagstillerne hentes kostnadene ut gjennom et omforent

⁴³ Eksempler på nøkkelprosjektene er planlegging av infrastruktur (samferdsel), planlegging av det offentlige rom (PBE i samarbeid med Samferdsel, Friluftetat, Husbanken og grunneiere), Nærings- og serviceplan (PBE i samarbeid med lokalt næringsliv) og en boliganalyse (Bydelen i samarbeid med Helse og velferdsetaten, Eiendoms- og byfornylsetaten, PBE og grunneiere). I tillegg kommer avklaring av skoleutbygging (Undervisning i samarbeid med EBY, PBE og grunneiere), omlegging av kraftlinjer på bestemte strekninger (EBY i samarbeid med Energiselskapet), åpning av Hovinbekken (VAV/SAM i samarbeid med PBE, friluftsetaten og grunneiere) samt utvikling og salg av kommunal eiendom ved Ensjø sentrum (EBY).

dekningsbidrag pr. kvm^{44 45}. Avtalene gjør at det nå kan bygges 5500 boliger og en stor andel av næringsarealene.

De vanskelige ”sosiale kvalitetene” – på Ensjø som i Urban Sjøfront

Planprogrammet for Ensjø legger opp til innslag av store boliger, blant annet for å få en sammensatt befolkning i området mht. livsfase. Grunneier/utbyggere ser dette som positivt samlet sett, men mener at det vanskelig lar seg realisere i de første utbyggings-trinnene. De peker derfor på betydningen av at kravet om boligstørrelser praktisk fleksibelt og at det i de første prosjektene er rom for stor andel 2 og 3 roms leiligheter, og til dels også mindre boliger.

I planprogrammet nevnes også ”boliger for bestemte grupper” (s. 36). Ut fra kunnskap om ulike boligsøkeres muligheter for å skaffe bolig gjennom markedet er det grunn til å anta at det siktes til boliger som enten krever spesiell tilrettelegging eller spesiell finansiering fordi gruppene er kjøpesvake (eller begge deler). EBY har foreløpig ikke brakt boliger for vanskeligstilte inn i forhandlingene med utbyggerne. De opplever at utbygger er lite interessert i å oppføre boliger for utleie eller for bestemte grupper. Det er gjort flere forsøk med dette i andre deler av kommunen og erfaringen tilsier at selv der kommunen har hånd om grunnen og kan selge den rimelig, blir boligene likevel for kostbare i forhold til målgrupper som spilles inn for eksempel fra Helse- og velferds-etaten. I Ensjøområdet har kommunen lite å spille på (eier lite av grunnen), men har vurdert om det å avstå fra økonomiske bidrag i bestemte områder, som en motytelse mot å bygge for bestemte

⁴⁴ NOK 1025,- pr. T-BRA, med kroneverdi fastsatt pr 1. kvartal 2006. (Referanse: Utbyggingsavtale for Gladengveien 2-10, gnr. 129 bnr. 19, 20 og 35. Oslo Kommune, Eiendoms- og byfornyelsesetaten).

⁴⁵ Utbyggingsavtalene kompliseres ved at det innenfor en og samme reguleringsplan, som avtalene knytter seg til, er flere grunneiere som skal dele på bidraget. Avtalen inneholder derfor detaljerte bestemmelser om fordeling og belastning og utbyggerne behandles som en part i avtalen og hefter solidarisk for avtalens forpliktelser. Avtalene åpner også for at deler av bidraget kan ha form av realytelser. Som nevnt er inngår byggekostnader i beregningsunderlaget for kontaktbidraget og avtalene inneholder dermed også en bestemmelse om at kontantbidraget skal justeres i hht SSB's byggekostnadsindeks for vei. (ref. Utbyggingsavtale for Gladengveien 2-10, gnr. 129 bnr. 19, 20 og 35. Oslo Kommune, Eiendoms- og byfornyelsesetaten).

formål, *kan* være aktuell strategi. Bestemmelsene om boliger for bestemte grupper er dermed ”lagt på is”.

Som en oppsummering av Oslo kommunes arbeid med Ensjø-utbyggingen vil vi peke på at kommunen har utviklet en modell for helhetlig utbygging der nettverk og koordinering mellom kommunen og markedsaktørene står sentralt, men hvor kommunen avstår fra å tre inn i eiendomsutviklerrollen parallelt med koordineringsoppgaven. De kombinerer en nettverksbasert tilnærming med myndighetsutøvelsen knyttet til sin reguleringsautoritet. Koordineringen skjer både i forhold til de ulike markedsaktørene og private interesser og i forhold til ulike kommunale etater og interesser.

5.4 Gjennomføring uten kommunen med utbyggerne og delvis også boligbyggelag

Kristiansand kommune er, på samme måte som Oslo, opptatt av at utbyggerne samordner seg, i utbyggingsprosjekter innenfor byggesonen. Det forutsetter imidlertid langt på vei at aktørene selv klarer å finne sammen og danne et konsortium/utbyggingsselskap. Kommunen bruker sin *reguleringsautoritet* til å legge makt bak kravet for eksempel gjennom å nekte å behandle reguleringsplaner i sentrum som ikke tar hele kvartalet med. Forslagsstiller må mao. make å få alle med og levere en plan hvor hele området ses under ett. Kommunen har imidlertid ingen uttalt politikk for hva kommunens rolle kan være for å få ulike grunneiere/utbyggere i ett og samme område til å samrå seg. Kristiansands kommunes utbyggingsmodell blir da et eksempel på hvordan markedet selv makte å koordinere seg. I større utbygginger går da veien ofte om at en stor utbygger kjøper opp en stor andel av prosjektet og tar de nødvendige grep.

Når markedet ”order opp” – eksempel på samarbeid mellom utbyggere

Tangentutbyggingen og Kjøytta-området kan illustrere prosessen med å utvikle et område der kommunen spiller en begrenset rolle som grunneier i de innledende fasene. I begge områdene er kommunens rolle som eier et resultat av historiske forhold og ikke som resultat av en politikk for utbygging.

Tangenområdet omfatter totalt 800 boliger og Brødrene Reme⁴⁶ utvikler dette sammen med Kruse Smith. Utviklingsarbeidet startet for 10 år siden. Det har vært en rekke aktører involvert og stor utskiftning mellom aktørene. Opprinnelig var kommunen, fylkeskommunen, Vest Agder Energi, Kruse Smith og andre private grunneiere blant de største interessentene i området. Kristiansand kommune solgte ut sin del til de andre eierne etter en prosentvis fordelingsnøkkel. Noen år senere solgte Agder Energi seg ut. Andre eiere gikk også ut og Brødrene Reme kjøpte seg inn. Sammen med Kruse Smith fikk de stadig større andeler. På grunnlag av daværende eierstruktur ble det dannet et utviklingselskap kalt Tangen Utvikling AS (TUAS). I praksis var det da Kruse Smith og Brødrene Reme som disponerte området og la hver sine tomter inn i selskapet. Området har utsøkt beliggenhet. Utviklingen av det har stått og stanget i mange år, og når folk nå så at det løsnet og ville bli realisert forteller utbygger at interessen var enorm. Brødrene Reme har nå ferdigstilt det første bygget. Dette ble lagt ut for salg til fastpris⁴⁷ som igjen avstedkom enorm interesse og et kølappsystem for å få kjøpt. Det fortelles at mange lå i telt om nettene for å komme først og få valgt leilighet. Prisen var satt lik utviklingskostnader og rimelig avkastning til utvikler. De opplevde imidlertid at leilighetene ble videresolgt raskt – flere av dem betraktelig høyere pris. Neste salgstinn får en stipulert salgpris til det dobbelte av førstesalgsprisen.

Kjøyta er et samarbeidsprosjekt mellom kommunen og Brødrene Reme hvor utbygger eier 53 % og kommunen 47 %. For å utvikle området var det nødvendig å besørge både infrastruktur og fellestiltak (vei, promenade, og andre deler av den tekniske infrastrukturen). Kommunen og utbygger ble enige om en fordeling av kostnader og areal typer i hht eierbrøken. De to partenes eiendommer kunne bygges ut uavhengig av hverandre slik at igangsetting ikke var problematisk. Reguleringsplanen sa at 50 %

⁴⁶ Brødrene Reme (nå eid av Veidekke) er et firma med fartstid fra 1940-tallet. De bygger i snitt 100 boliger i året i Agderfylkene. De har en boligbank med 600 enheter med godkjente planer. Akkurat nå har de 150 boliger i gang på Tangen (rett ut fra Kristiansand sentrum – transformasjonsområde) og 50 på Kjøyta (også transformasjonsområder). Her kommer ca 6000 kvm næring og ca 4000 kvm bolig. De har også nettopp ferdigstilt en del boliger der den gamle Tønnefabrikken lå, delvis på utfylte områder.

⁴⁷ I intervjuet anslo utbygger en førstesalgpris på NOK 35 000 kroner pr kvm. Verken denne eller videresalgprisene er dobbeltsjekket.

skulle ”Husbandfinansieres” – noe som betydde at kvalitet knyttet til universell utforming måtte innarbeides. Boligene ble solgt relativt rimelig og kjøpere er allerede i gang med å ta ut gevinst gjennom videresalg. Utbygger gav eksempler på at beboere som selger har tatt ut mer enn 3 ganger den fortjenesten som Reme selv hadde på boligene.

Kjøyta og Tangenutbyggingen er eksempler på utbyggingsmodeller der markedet forestår den nødvendige koordineringen for å få til utbygging. Eksempelene viser at dersom markedsaktørene skal håndtere dette selv, kreves finansielt robuste utbyggere med svært god handlingsevne. At kommunen var en av to grunneiere i Kjøyta er tilfeldig – kommunen opptrådte som entydig utvikler uten å koble dette til reguleringsautoriteten.

Boligbyggelagets rolle

Kommunens boligbyggelag, Kristiansand og omegn boligbyggelag (KOB), har liten direkte kontakt med kommunen og ser ikke på seg selv som noe kommunalt redskap. Tiden da boligbyggelaget ble tildelt tomter fra kommunen for klargjøring, utbygging og avhending er helt over.

KOB mener selv at de har for liten kapital til å gå løs på utvikling av store områder – i alle fall nær Kristiansand sentrum. KOB har ikke anledning til å ta stor markedstrisiko og har en uttalt strategi om å holde en lav risikoprofil. De har i stedet kjøpt mindre områder i Vennesla, Lillesand og andre nabokommuner. KOB følger i liten grad kommuneplanen i sin søken etter boligtomter – de kan ikke gå inn på prosjekter hvor markedets etterspørsel er lav. De ser at det er langt rimeligere tomter i nabokommunene og stor etterspørsel der også. De har svært god erfaring med samarbeid med disse mindre nabokommunene.

KOB ønsker imidlertid å ha en sterkere posisjon i sentrale deler av kommunen fordi de mener at deres konsept bidrar til å senke terskelen for førstegangsetablerere. KOB er frustrert over at de store og sterke aktørene *”forsyner seg mens de mindre aktørene skvises ut”*. Det er også en klar oppfatning (hos KOB) at det er knapphet på tomter.

Boligbyggelaget og den boligsosiale dimensjonen

Boligbyggelaget ser at de er en interessant partner for private utbyggere. De mener at de kan bidra i forhold til å redusere terskelen for nye boligkjøpere – gjennom sin finansieringsmodell inkludert boligbyggelagens forsikringsordning⁴⁸.

Kristiansand kommune ønsker også å bruke boligbyggelaget for å skape et tilbud til de skal etablere seg på boligmarkedet for første gang. Kommunen har politisk vedtak på at KOBBS skal inn i samarbeid omkring ungdomsboliger. Ut fra erfaring mener det at dette må handle om å senke terskelen for at unge skal komme inn på eiermarkedet. Boligbyggelaget har imidlertid dårlig erfaring med utleieboliger og vil ikke inn i dette igjen. De er derimot åpne for gode modeller hvor kommunen bidrar med subsidier, men hvor subsidiene blir værende igjen i boligen når beboeren flytter.

Mot en ny politikk i Kristiansand

I samtalene kom det fram at kommunen nå endrer sin politikk til å bli mer aktiv oppkjøper og utvikler av grunn. Kommunen ønsker å finansiere erverv at byggegrunn via låneopptak og skaffe grunn utover det som trengs til skole, veier, barnehage m.m. Bakgrunnen for den nye strategien er den kraftige prisveksten i kommunen. Kommunen ser bakover og ser at de for 20 år siden var mer aktiv og de har en oppfatning av at boligprisene ikke steg like mye. De

⁴⁸ Gjennom NBBL er det etablert en forsikringsordning som sikrer borettslagene dersom en utbygger ikke får solgt alle enhetene. Vanligvis opererer de med forhåndssalg på omkring 40 % av enhetene før byggestart. Ordningen er slik at fondet går inn med dekning av fellesutgiftene slik at borettslaget ikke blir skadelidende, dersom en ikke får solgt som forutsatt. Et eksempel som ble nevnt var i Søgne hvor utbygger har solgt 39 enheter i et borettslag, mens 7 fortsatt ikke er solgt. Formell overtakelse var om 1 mnd. Dersom enhetene fortsatt ikke er solgt går forsikringen inn og overtar fellesutgiftene mens utbygger må vurdere alternative strategier: om de skal leie ut leilighetene, sette ned prisen, gå ut med ekstra markedsføring eller annet. Utbygger blir dermed holdt skadesløs (men får ikke inn den delen som skal dekkes gjennom innskuddet). Premien betales gjennom borettslagets medlemskap til NBBL. Ordningen, Borettslagene sikringsfond, bygger på solidarisk ansvarlighet og alle borettslag som organiseres av KOBBS er automatisk innmeldt. Ordningen blir sett på som svært viktig også etter salg: dersom en andelshaver får økonomiske problemer blir ikke borettslaget skadelidende fordi fellesutgiften blir dekket gjennom fondet. Andelshavernes egne problemer må løses individuelt og uavhengig av fellesandelen i borettslagets.

ser at kommunen har et enormt behov for boliger – det har vært vekst i 20 år, i tillegg til at boligdekningen har endret seg.

Kommunen ser at en kursendring i politikken kan føre dem inn i en dobbeltrolle – som både utvikler og myndighet, men mener at de organiserer seg slik at rollene holdes atskilt. Kristiansand eiendom skal drive oppkjøp, mens alle planer som Kristiansand eiendom fremmer skal behandles som innsendt plan, lik som alle andre innsendere. Kristiansand Eiendom⁴⁹ er imidlertid politisk styrt, og det er politiske representanter som har det siste ordet i utbyggingssaker.

Utbyggerne er skeptisk til kommunens ambisjoner om en ny rolle: Skepsisen begrunnes først og fremst med at kommunen bidrar til å heve tomteprisene i og med at de er med på å by på tomter som legges ut. Når kommunen er med på budrunder er de like prisdrivende som alle andre. Utbyggerne påpeker at dette er en ny praksis og en feil vinkling av kommunen. De mener det blir skjev konkurranse og at kommunen heller må påvirke markedet på andre måter. De viser for eksempel til tilfeller der kommunen har innrømmet seg selv langt høyere utnyttning av en eiendom enn noen privat forslagsstiller ville fått, og at de samtidig selger dette videre til markedspris. De mener at kommunens dobbeltrolle vil skape skjevhet i forhold til markedsaktørene, til tross for at dette ikke er intensjonen.

5.5 Oppsummering – modeller for helhetlig utbygging

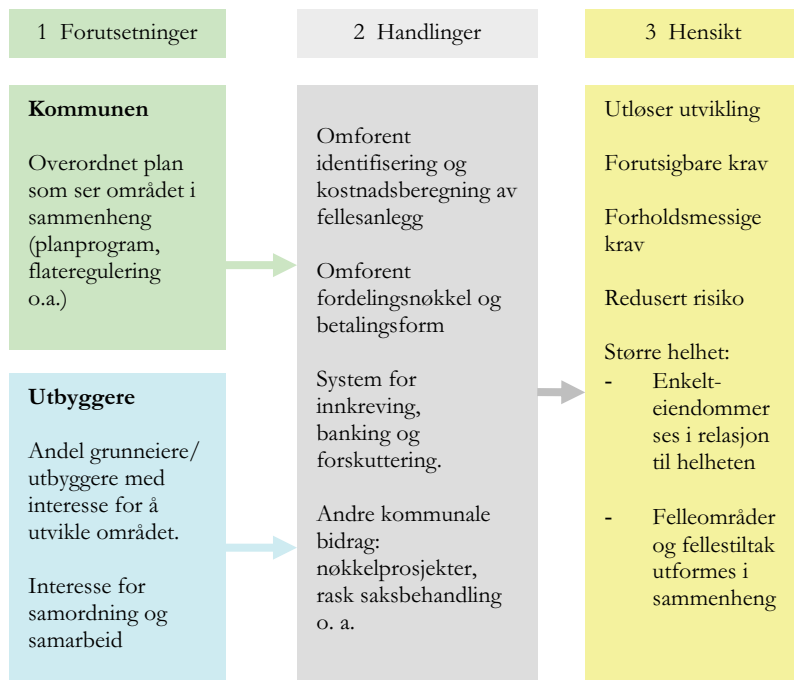
Kapittelet har belyst de praktiske grep kommunene gjør for å initiere og få i gang utbygging. Kapittelet viste situasjoner der kommunen driver aktivt erverv av grunn og boligutvikling fram til og med regulering – for så å avhende ferdigregulerte eiendommer til markedsaktører, slik det gjøres av Stavanger kommune og av Bergen tomteselskap. De andre kommunene hadde på intervjuetidspunktet ingen politikk for aktiv erverv av grunn for boligutvikling, men var enten interessert i å bli mer aktive, eller var i gang med å

⁴⁹ Et forbilde for Kristiansand Eiendom synes å være Kristiansand Næring AS (KNAS). KNAS driver i hovedsak forretningsmessig og erverver grunn for næring, men tar samtidig ”samfunnshensyn”.

utforme en slik politikk. Kapittelet har vist at der kommunene ikke eier grunn, og der det er mange ulike private grunneiere og utbyggere, er det nødvendig å få til samarbeid og koordinere av disse, dels for å få i gang utbygging og dels for å sørge for at utbyggingen skjer ut fra en helhetlig forståelse av området. Kapittelet har belyst konkrete elementer i en slik koordinering og gitt eksempler på kommunenes rolle i koordineringen. Modellen nedenfor oppsummerer (1) forutsetninger for at kommunen kan spille en aktiv rolle i slik koordinering, (2) hvilke oppgaver og elementer en slik koordinering består av – for kommune så vel som for utbygger og (3) hvilke gevinster og hensikter slik koordinering ser ut til å gi.

Ikke alle kommunene går aktivt inn og koordinerer utbyggere, men forsøker å oppfordre utbyggere til å forestå en form for samarbeid selv. Gjennomgangen har vist at i utbygginger med mange ulike grunneiere og utbyggere, hvor kommunen *ikke* inntar en aktiv rolle, vil utbyggingen først komme i gang dersom en av utbyggerne kjøper seg opp og blir eneier eller ved at de ulike eierne danner et selskap som forestår utbyggingen.

Figur 5.1 *Skjematisk oversikt over "helhetlig utvikling i områder med mange ulike private grunneiere": forutsetninger, kommunens og utbyggers rolle, oppgaver og hensikt*



Kapittelet har videre vist at det er stort spenn mht. kommunenes rolle for å sikre gjennomføring av store boligprosjekter i områder med mange grunneiere. Gjennomgangen har også vist at en og samme kommune kan praktisere ulike modeller. Med referanse til det teoretiske rammeverket kan modellene plasseres i et kontinuum etter hvor aktiv rolle kommunen inntar:

I det ene ytterpunktet plasserer vi modeller hvor kommunen erverver grunn og driver eiendomsutvikling – hvor egen eiendomsutvikling er koblet tett opp mot utøvelse av reguleringsautoriteten. Med referanse til reguleringsprosessen som ble diskutert i kapittel 3 trekker disse kommunene et skille mellom *innsendte planer* og *kommunale planer*. Skillet er av betydning for den innledende delen av reguleringsprosessen: ved ”kommunale planer” knyttes prosessen med å utvikle planskisse, og etter hvert planforslag, tettere til fagadministrasjonen og kommunens politisk ledelse. Det ene ytterpunktet er altså praksiser der kommunen er aktiv som utbygger og kobler dette med reguleringsprosessen. Dette ytterpunktet innebærer en kombinasjon av myndigutøvelse og handling på et marked og en sammenblanding av det hierarkisk/byråkratiske prinsippet og markedets konkurransebaserte prinsipp. Gjennomgangen har vist at utbyggerne er kritiske til dette og peker på at dette kan ha en prisdrivende virkning på tomter.

I det andre ytterpunktet vil vi plassere modeller hvor kommunen ikke erverver grunn i særlig omfang, og heller ikke griper inn for å koordinere markedsaktørene. I disse modellene stiller kommunene krav om samhandling, men overlater til markedet å forstå dette. Her blir alle planforslag behandlet likt, som innsendte planer. I dette ytterpunktet rendyrkes kommunens rolle som myndighetsutøver. Også denne tilnærmingen får kritikk fra utbyggerne, blant annet fordi det favoriserer de største/mest kapitalsterke utbyggerne, samt at dette (tidvis) gir utbyggerne ulike vilkår for utbygging, noe som kan gå ut over forutsigbarhet og forutberegnelighet.

Mellom ytterpunktene kan vi plassere modeller hvor kommunen *ikke* erverver grunn for eiendomsutvikling (kun eventuelt grunn for skole eller annen sosial infrastruktur), men hvor kommunen tar en aktiv rolle i forhold til koordinering av grunneiere og utbyggere (som i modellen ovenfor). Denne midtre varianten kan ta mange variasjoner – blant annet kan den, i tillegg til oppgavene som er

vist i modellen, inkludere kommunal ekspropriasjon, kommunal deltakelse i utforming av arkitektkonkurranser/juryer etc.

I disse midtre posisjonene kombineres myndighetsutøvelse med nettverk, men uten at de to koordineringsformene blandes. Posisjonene er komplisert mht oppgaver, men ryddig i forhold til roller. De som omfattes av modellene er positive og praksisen er til dels utviklet i samarbeid med utbyggere. Utover dette har kommunene begrenset erfaring med denne type oppgaver og vi lite informasjon om utbyggeres oppfatninger av disse modellene.

6 Avslutning mot en markedsbasert utbyggingspolitikk

Denne rapporten har belyst aspekter av boligpolitikken i fem av de største byene i Norge. Disse byene står for en stor andel av den samlede boligbyggingen i Norge i dag og rapporten har fokusert på utbyggingspolitikken slik den faktisk tar form i disse byene. De fem byene står på mange måter i samme situasjon: de har alle kraftig befolkningsvekst, høyt tempo i nybyggingen og de har alle målsetninger om at en vesentlig andel av nybyggingen skal skje innenfor byggesonen. Kommunene står dermed ovenfor nybyggingsproblematikk som omhandler nybygging i områder som primært er eid av private grunneiere – ofte mange ulike i hvert område, med etablerte boligområder ”på alle kanter”.

Kommunene knytter også mange kvalitative målsetninger til nybyggingen: nybyggingen skal ivareta en rekke bygningsmessige og miljømessige kvaliteter og bidra positivt til byutviklingen, blant annet gjennom å legge til rette for boligområder med gode sosiale kvaliteter. Mange av kommunene knytter også fordelingsmessige ambisjoner til nybyggingen og uttrykker ønske om variasjon i prisnivå og et tilbud innenfor nybygging som også for boligsøkere med lave inntekter.

Dette stiller kommunenes utbyggingspolitikk ovenfor store utfordringer samtidig som kommunene først og fremst har en tilretteleggende rolle i boligforsyningen i dag. Markedet spiller en sentral rolle i alle ledd av nybyggingen – fra tomteerverv over utforming av reguleringsplan til gjennomføring av byggingen og avhending til boligkjøper. Kommunenes rolle er primært å stille vilkår og å tillate eller avvise utbyggingsforslag som fremmes fra

markedsaktørene. I alle de fem kommunene som inngår i vår studie gjøres det omfattende utviklingsarbeid på dette feltet og kommunene er i gang med å meisle ut det vi kan kalle en markedsbasert utbyggingspolitikk. I denne politikken balanserer kommunene det å stille vilkår for utbygging med det å skape rom for markedsaktørene - en nødvendig, men vanskelig balansegang.

Plan- og bygningsloven danner en sentral ramme for kommunenes utbyggingspolitikk. Utbyggingspolitikken utformes langt på vei gjennom beslutningsprosessene som følger av loven, kommunens interne organisering og deres samhandling og dialog med utbyggere.

Reguleringsprosessen

Kommunene fokuserer sterkt på *reguleringsautoriteten* og har tatt initiativ for å styrke sin rolle som byråkrat og myndighet: kommunene arbeider med forbedringsprosjekter som skal øke forutsigbarheten i reguleringsbeslutningen og styrke kommunens evne til å stille markedsaktørene tydelige og likeartede vilkår. Studien viser at forbedring av forutsigbarheten først og fremst omfatter prosessuelle forhold og det er først og fremst den innledende fasen av reguleringsbeslutningen som vektlegges, dvs. den fasen som ikke omfattes av loven, men som er av stor betydning for forløpet i de påfølgende, formelle fasene av reguleringsprosessen.

Dialog om eksternaliteter

Fokus på prosessforløpet ledsages av ulike typer dialoger mellom kommune og utbyggere: dialoger knyttet til konkrete utbyggingsforslag og mer generelle dialoger om kommunens utbyggingspolitikk og markedenes utvikling. Når reguleringsautoriteten brukes for å stille krav og sette begrensinger for utbyggere, handler dette om å supplere fokuset på utbyggeres *produkter* med et fokus på de eksternaliteter som følger av utbyggingen: enten det gjelder negative virkninger for 3. part, mer generelle samfunnsmessige virkninger eller det gjelder kommunenes ønsker om å påtvinge produktet bestemte positive eksternaliteter som myndighetene ser at nybyggingen bør ha, men hvor markedet ikke viser betalingsvilje gjennom eksplisitt etterspørsel. Studien antyder at *samhandling og dialoger* mellom kommune og utbygger spiller en viktig rolle for å skape forståelse

for myndighetenes krav og forventinger og dermed for hvordan eksterne problematikken slår ut i bestemte byggeprosjekter.

Avtaleverket

For mange av de store bykommunene har befolkningsveksten falt sammen med stram kommuneøkonomi, slik at vilkårene som kommunene reiser gjennom reguleringen ikke bare handler om kvalitet, men også om utbyggers bidrag til teknisk infrastruktur og bekostning av fellestiltak. Kommunene utformer nå sin politikk for *utbyggingsavtaler* og studien antyder at den mest framtreddende utfordringen for både kommune og utbygger er knyttet til fordeling av felleskostnader *mellom ulike utbyggere* innenfor ett og samme område. Studien viser spredning i kommunens praksiser: noen prøver ut modeller der de kostnadsberegner alle fellestiltak som inngår i utbyggingen og utarbeider fordelingsmodeller mellom grunneiere, utbyggere og sektormyndigheter. Med til dette hører også juridisk hjemling av krav slik at en unngår gratispassasjerer i utbygginger som strekker seg over lang tid. Andre kommuner velger en mer tilbakeholden tilnærming og lar utbyggerne selv forstå fordeling mellom aktørene. Samtaler med utbyggere antyder at dette kan resultere i at ulike aktører for ulike vilkår.

Tomteforsyning og tomtetilrettelegging – variasjoner

Studien har også belyst kommunens rolle for å skaffe byggegrunn og forløse utbygging. Rapporten beskriver en modell der kommunen kjøper grunn for boligbygging, klargjøring for utbygging og avhender til utbyggere – med bestemte vilkår knyttet til salget. Rapporten beskriver også en annen modell der kommunene ikke eier grunn, men likevel koordinerer utbyggerne og dermed forsøker å bidra til en helhetlig utbygging gjennom tett samarbeid med grunneiere og utbyggere. Rapporten viser også en tredje variant med en tilbakeholden kommune som overlater dette til markedet alene.

Hierarki, marked og nettverk

Studien har sin teoretiske forankring i litteraturen om styring i ulike samfunnssegmenter: styring gjennom myndighetsutøvelse, markedets styring gjennom konkurranse og styring gjennom nettverk og samhandling. Vi trekker et analytisk skille mellom byråkratiets styring gjennom hierarkisk koordinering, markedets

styring gjennom pris og konkurranse og alternativet til dette: koordinering og styring gjennom dialog og nettverksstrukturer.

Hierarkisk koordinering – forbedring og begrensing

Når det gjelder det hierarkiske koordineringsprinsippet viser rapporten at kommunene både opplever begrensinger i denne styringsformen og samtidig arbeider for å styrke det hierarkiske koordineringsprinsippet. Begrensingene er først og fremst knyttet det å styre kvaliteter i nybyggingen gjennom å stille vilkår. Dersom utbyggerne oppfatter at vilkårene fører til produkter som ikke kan gi den nødvendige rentabiliteten, vil utbygger ikke gjennomføre utbyggingen. Vilrårene som stilles mter mao en begrensing i forholdet til markedets logikk.

Studien viser at arbeidet med å styrke den hierarkiske koordineringen er framtidende. Dette vises gjennom en rekke tiltak for å styrke forutsigbarhet for utbyggere – enten det gjelder tydeligere og mer forutsigbare reguleringsprosesser eller det gjelder klarere rammer for når kommunen vil gjøre bruk av utbyggingsavtaler og hva de vil vektlegge for utbygginger i ulike områder.

Bruken av nettverksbasert koordinering

Studien også viser at kommunene *supplerer den hierarkiske styringen gjennom nettverk*: De bruker nettverkets logikk nettopp for å skape forutsigbarhet i beslutningsprosessene: Kommunene arbeider med dialog og nettverk på ulike måter: Gjennom dialog med *utbyggere*, som først og fremst er knyttet til reguleringsprosessens innledende faser, og gjennom andre former for dialog med utbyggere for eksempel om generelle vilkår for boligbygging lokalt. Kommunene arbeider også med intern organisering og utvikling av interne nettverk mellom etater og sektormyndigheter som berøres av utbyggingen.

Studien viser *begrensinger i nettverkets koordinerende styring* slik det praktiseres i dag: når det gjelder dialog mellom kommune og utbygger gjennom reguleringsprosessen ser vi at både det å trekke alle 3.parts hensyn inn tidlig og det å sørge for at alle sektormyndigheter kommer tidlig med alle sine hensyn, er i overkant av hva utbyggingsavdelingen i kommunene kan klare. Volumet mht. antall saker er stort og bygging innenfor byggesonen innebærer komplekse og konfliktfylte beslutninger. Resultatet er at utbyggere

fortsatt ser prosessene som uforutsigbare. Studien viser eksempler på utbyggere som mener prosessene er så kompliserte og uforutsigbare at de ikke har kapasitet til å gå inn i slike, i alle fall ikke i de sentrumsnære områder. Uforutsigbare prosesser har dermed som potensiell konsekvens at noen foretak sorteres ut av prosessen. Rapporten har også vist at utbyggere suboptimaliserer og kortslutter prosessen gjennom å ta direkte kontakt med politikerne. Dersom dette skjer i stort omfang utfordrer det legitimiteten i beslutningsprosessene.

Markedets begrensninger

Heller ikke markedets *koordinering gjennom konkurranse og pris* er tilstrekkelig i et bredt boligforsyningsperspektiv. Boligsosiale forhold står sentralt i kommunenes målsettinger for boligpolitikken. Dette har både et fordelingsmessig aspekt og berører markedets evne til å framskaffe boliger også for hushold med lave inntekter, og det har et kvalitetsmessig aspekt knyttet til befolkningssammensetningen i boligområdene. Studien viser at markedsaktørene makter i liten grad å bringe fram boligtilbud som er rettet særskilt mot hushold med lavere inntekter: Dette må i så fall skje gjennom særskilte partnerskap mellom utbygger og kommune. Markedet har også problemer med å respondere på krav knyttet til fordeling boenheter med ulik størrelse innenfor en og samme utbygging.

Til slutt vil vi nevne at studien fanger opp fragmenter av samspillet mellom den hierarkiske koordineringen og *markedets funksjonsmåte*. Markedets allokering og distribuering styres av individuelle preferanser og valg, og myndighetenes krav styres prinsipielt av kollektivitet og hensyn til fellesskapet. Studien antyder imidlertid at dersom fokus på kollektive hensyn resulterer i *ulike vilkår for ulike utbyggere*, kan dette ha effekt på konkurransevilkårene lokalt.

Studien viser at kommunene *ønsker større styring* med utbyggingspolitikken – dels for å ivareta kvalitet i det bygde miljøet, dels ut fra bekymring knyttet til prissting og de problemene det medfører for hushold med lave inntekter. Kommunene søker etter modeller hvor de kombinerer sin rolle som myndighet med en rolle som markedsaktør. Dette skjer på ulike måter, og mange av initiativene bifalles av utbyggerne. Der de to rollene er sammenblandet peker utbyggerne imidlertid på konkurranseskjevhet og økte priser, som en kontrafinalitet.

Litteratur

- Allmendinger, P (2002) *Planning Theory* Palgrave, China
- Adams D, Disberry A, Hutchusin N, Munjoma T (2001) Owership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and planning A*. Volum 33, 453-477.
- Adam, David (2004): The changing regulative environment for sepculative housebuilding and the construction of core competencies for browfield development. *In Environment and Planning A* 2004 vol. 36, page 601-624.
- Adams and Watkins (2002): *Greenfields, Brownfields and Housing development*. Blackwell.
- Ball, M (2002): The organisation of property development professions. In Guy and Henneberry (ed) *Development and Developers*. Blackwell.
- Barlindhaug R, Nordahl B (2005) *Markedsbasert boligproduksjon i Osloregionen*. Byggforsk skriftserie 9, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo
- Booth P. (1995) Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research* 14, pp. 103-112.
- Booth P. (1996) *Controlling development. Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. UCL Press, University of Sheffield

- Booth P. (1999) Discretion in Planning versus Zoning in Cullingworth, B (eds) *British Planning- 50 years of Urban and regional Planning*. The Athlone Press, London
- Booth P. (2002b) Nationalising development rights: the feudal origins of the British Planning system. *Environment and Planning B: Planning and Design* volume 29 pp. 129 – 139.
- Brattbakk og Hansen (2002) *Kommunale utleie av boliger år 2000 og 1993* Byggforskrapport 338
- Carmona, M, Carmona, s and Gallent, N (2004) *Delivering New Homes* Routledge
- ECON (2000) *Reguleringsplaner og boligbygging i hovedstaden*. Rapport 47
- Farthing, S, Ashley, K (2002): Negotiations and the Delivery of Affordable Housing through the English Planning System. In *Planning Practice & Research*. Vol. 17, No. 1, pp 45-58
- Forester, J (1989): *Planning in the Face of Power* University of California Press
- Frances (1991) Markets, Hierarchies and Network i Thompson, G. et al. (eds.) *Markets Hierarchies and Network. The Coordination of Social Life*. London, Sage.
- Guy S. (2002) Developing interests: environmental innovation and the social organisation of the property business. In Guy S and Henneberry J. (eds) *Development and Developers*. Oxford, Blackwell
- Hillier, J (2002): *Shadows of Power. An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*. Routledge, London
- Healey, P (1997) *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillian Press
- Holm, A (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den*

kommune boligpolitikken. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF Byggforsk, NOVA. NIBR, Oslo

Kitchen, T (1997): *Planning, People and Politics. The city Planning Process in Contemporary Britain*. Chapman Publishing. UK

Lai, L W C (2002) Libertarians on the road to town planning. *Town planning review* vol 73 no 3 pp 289-310

Malbeit, B (1998): *Urban Planning Participation. Linking Practice and Theory*. Dissertation in Urban Planning and Design. School of Architecture, Chalmers University of Technology, Sweden.

Myrvold, Strand, Holm og Hansen (2000) *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. Samarbeidsrapport Byggforsk/NIBR 290

Myrvold, T, Strand, A, Holm, A og Hansen, T (2002) *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 5, 2002. NIBR, Oslo

Nordahl, B (1994) *Kommunal boligpolitikk? En studie i seks kommuner*. Norges Byggforskningsinstitutt, Prosjektrapport 146, Oslo

Nordahl, Berit (2000) *Private planer- offentlige utfordringer*. Rapport 290, Byggforsk

Nordahl B, Børneboe J, Nørve S (2001) *Mellom byggesak og byutvikling. Evaluering av forenklet reguleringsplan for fortetting i småhusområdene i ytre by i Oslo*. Prosjektrapport 315, Norges Byggforskningsinstitutt

Nordahl, B (2006) *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Doctoral Thesis 96, 2006, NTNU, Trondheim, Norway

NoU 2003: 14 Miljøverndepartementet: *Bedre kommunal og regional planlegging etter Plan og bygningsloven*.

NoU 2003: 24 Kommunal og regionaldepartementet: *Mer effektiv bygningslovgivning. Første delinnstilling*.

-
- Saglie, Inger Lise, Arvid Strand og Lene Schmidt: *Bo- og bykvaliteter i markedsbasert fortetting* NIBR-notat 105-2007. NIBR, Oslo
- Sand, I J (1996) Hva er den moderne retten. Niklas Luhmans bidrag. I *Sosiologi i dag* no 1 pp. 45-69
- Schaprff F W (1993) *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions.* Campus Verlag, Fraknfurt am Main
- Schmidt, Lene: *For tett?* NIBR-rapport 12/2007. NIBR, Oslo
- Stortingsmelding nr 3 (2003-2004) *Om boligpolitikken.*

Vedlegg 1

Oversikt over intervjuede personer samt planer og dokumenter

1. Ansatte i kommunen

Bergen kommune

1. Etat for byggesak og private planer v. saksbehandler
2. Plan og miljøetaten, v. prosjektleder, kommuneplan
3. Representant for Plan og miljøetaten (telefonintervju) v. prosjektleder kommunedelplan

Stavanger kommune

4. Utbygging, v. direktør
5. Kultur og byutvikling, kommuneplanavdelingen v. plansjef

Oslo kommune

6. Etat for eiendoms- og byfornyelse (EBY), gruppeintervju m. leder og saksbehandler
7. Plan og bygningsetaten v. kvalitetsrådgiver, innsendt plan

Kristiansand kommune

8. Plan og byggesak: gruppeintervju med leder og prosjektleder
9. Teknisk direktør v. ansvarlig for utbyggingsavtaler (telefonintervju)

Trondheim Kommunene

10. Byplankontoret, gruppeintervju m v. prosjektleder og saksbehandler

2. Oversikt over gjennomgåtte planer og dokumenter

Planer og dokumenter fra Stavanger kommune

Overordnede planer til nytte og glede – Levende, trygg, grønn og vakker. Kultur og byutvikling, kommuneplanavdelingen. Stavanger kommune 15 feb. 2007.

Kommuneplanen 2006 -2021. Stavanger – en europeisk kulturby. Kultur og byutviklingsavdelingen. Stavanger bystyre 27.03.2006.

Boligplan Stavanger kommune 2005 -2010 – del 1 Boligpolitisk Strategiplan 2005 – 2010.

Transformasjonsområder for Stavanger kommune. Bilag til kommuneplanens arealdel 2002- 2017. Kultur og Byutvikling 2002.

Kommunens rolle og virkemiddelbruk i transformasjonsområder i Stavanger. Vedlegg 1, 2 og 3. Stavanger kommune, rådmannen, Utbygging 2006.

Boliger, skoler, barnehager. Utredning om samordning. Bilag til kommuneplanen 2006 -2021. Høringsutkast. Kultur og byutvikling kommuneplansavdelingen.

Selvbygger i Stavanger kommune. Ta et tak selv. Stavanger kommune.

Kvalitetsprogram for Stavanger stadion

Stavanger boligbyggelags årsberetning og regnskap for 2006

Internett: <http://statistikk.stavanger.kommune.no/Boforhold>.

Planer og dokumenter fra Kristiansand

Kommuneplanen 2005-2016. Overordnede retningslinjer for utbyggingsmønster.

Kommuneplanens arealdel 2005-2016

Forslag til utbyggingsprogram 2007 – 2010. Del av Rådmannens Handlingsprogram (Dok 4)

Vedtekter til Plan- og bygningsloven Revisjon 0: 14.3.1997/
Revisjon 1:3.08.2005. Kristiansand kommune, Teknisk sektor,
Plan- og bygningsetaten.

Regulering og planer, 13.08.2007 (Krav til regulerings- og
bebyggelsesplaner)

Arealprosjektet i Kristiansandsregionen 07.08.2007 Nytt
organisasjonskart

Planer og dokumenter fra Trondheim

Kommuneplanmelding – Strategi for en langsiktig byutvikling i
Trondheim fram mot 2030

retningslinjer knyttet til kommuneplanens arealdel (2003)

Boligprogram 2005 – 2008. Rådmannens forslag

Kommuneplanens arealdel 2001-2012, Trondheim kommune

Kommuneplanens arealdel 2007 – 2018

Forslag til utbyggingsprogram 2007-2010

Rådmannens forslag til retningslinjer og bestemmelser etter
offentlig ettersyn

Planer og dokumenter fra Bergen

Kommuneplanens arealdel 2006-2017

Forslag til retningslinjer og bestemmelser, byrådssak 170/07

Kommunedelplan Indre Arna (eksempel)

Utbyggingsavtaler, Prinsippvedtak, Byrådssak 38/07.

Bergen kommune – utbyggernes hjemmeside: Bergen Sjøfront

Organisasjonskart: Byrådsavdeling for Bergen kommune, klima,
miljø og byutvikling samt Byrådsavdeling for byggesak og
byutvikling.

Planer og dokumenter fra Oslo kommune

Kommuneplan 2008. Oslo mot 2025. Plangrunnlag – vedlegg til
høringsutkast.

Kommuneplan 2008. Arealstrategi mot 2025. Byrådets forslag

Kommuneplan 2002 – Oslo mot 2020. Oslo Bystyre Sak 255
26.05.2004

Prosessforbedringsprosjekt for innsendt plan, sluttrapport 2006,
Oslo kommune

Årsberetning Eiendoms og byfornyelsesetaten 2006

Forslag til Planleggingsprogram for Ensjø. Plan- og
bygningsetaten. August 2002

Saksframlegg 200601962-2: Utbyggingsavaler – orientering om
saksopplegg etter nye bestemmelser i plan- og bygningsloven.
Byrådsak 214 av 02.11.2006

Saksframlegg 200601829-2: Boligutvikling i stasjonsnære områder i
Oslo. Byrådsak 201 av 12.10.2006

Saksframlegg 200002237-17: Ensjø området. Planleggingsprogram
– Bydel Helsfyr-Sinsen. Byrådsak 256 av 04.09.2003

Bydel Gamle Oslo: sak 200307450. Gladenveien 10 m.fl.
Planforslag til offentlig ettersyn. Reguleringsplan

Saksframlegg, sak 200700815-2 Gladengveien 10 m.fl.
Reguleringsplan-boliger, forretninger, kontorer, barnehager og
friområder. Bydel Gamle Oslo. Byrådsak 58 av 19. april 2007

Utbyggingavtale Gladengveien 1 (Oslo kommune og Gladengveien
1 AS)

Ensjø – oppdatert usikkerhetsanalyse av de offentlige tiltakene.
Offentlig versjon. 08.11.2007 (Eiendoms- og byfornyelsesetaten og
Holte Consulting).

Kommunedelplan for torg og møteplasser. Oslo kommune,
avdeling for Byutvikling

Om strategier for byutvikling rundt større knutepunkter i Oslo.
Flerkjerneutvikling. Oslo 2004, høringsutkast

3. Utbyggere som er intervjuet

Stavanger

1. Otium, v. prosjektleder

2. Bo 1, v. prosjektleder
3. Kruse Smith og Øgreid Eiendom v. prosjektleder
4. Urban sjøfront - prosjektleder

Kristiansand

5. Kristiansand og omegn boligbyggelav v. direktør
6. Brødrene Reme AS. v. direktør

Trondheim

7. Regiondirektør for Skanska Bolig, Region Midt-Norge
8. Strategileder, Veidekke Trondheim

Bergen

9. A/S Bergen Tomteselskap v. direktør
10. NEXI bygg v. daglig leder
11. Byggholt v. akkvisisjonssjef
12. Block Vatne v. distriktssjef og prosjektleder
13. Telefonintervju: Bergen og omegn boligbyggelag

Oslo

14. OBOS v. prosjektleder
15. Selvaag v. prosjektleder
16. Byggholt
17. Selvaag bolig v. prosjektleder for Løren
18. JM Byggholt v. prosjektleder for Grefsen Stasjon
19. OBOS v. prosjektleder for Qværnerbyen

Vedlegg 2

Intervjuguide

1. Samtaleguide kommunen

Hensikt:

1: Beskrive og forklare kommunenes bruk av hhv. regulative virkemidler, insitamenter og dialoger med boligutviklere samt begrunnelser for og erfaringer med de virkemidlene/arrangementene de gjør bruk av.

2: Vi skal også hente inn deres vurderinger av hvordan disse virkemidlene kan påvirke markedets funksjonsmåte og produktene/produksjonen (slik at produktene står i positiv relasjon til kommunens målsettinger mht kvantitet og kvalitet).

Innledende spørsmål om situasjonen i kommunen:

- Befolkningstilflytting, eksisterende boligmasse og nybygging
- (Hvor er det bygget? Hva bygges? Endres boligmassen på en måte som er tilpasset tilflytting og (eventuelt) endret befolkningsprofil).
- Boligsosiale utfordringer generelt og problemstillinger knyttet til ulikhet mellom områder, steder de gjerne skulle hatt mer utvikling og steder hvor veksten/nybyggingsinteressen bør dempes.
- Er de opptatt av å redusere nybygging gjennom regulering – eller tilsvarende å fremme vekst/nybygging gjennom regulering eller andre former for tilrettelegging?
- Gjennomgang av styringsdokumentene (Kommuneplanens arealdel, delplaner, boligprogram, boligsosial handlingsplan, annet) og de politiske diskusjonene knyttet til vekst, nybygging og utviklingen i ulike deler av kommunen.
- Boligutviklere lokalt – kan de beskrive aktørstrukturen lokalt? Størrelse, sammensetning, etablerte versus nye firma, lokale versus nasjonale aktører, endringer i strukturen de siste 5-10 år.
- Hvor godt mener IP at han/hun kjenner lokale aktører og hvordan er denne kjennskapen etablert

- Boligutviklernes forslag: hva finnes i kommunen av oversikt over antall planer som er sendt inn, antall enheter pr. forslag med mer
- Hva finnes av oversikt over saksbehandlingstid og andre forhold knyttet til saksbehandling og prosessuelle forhold (også lokal medvirkning, regionale myndigheter med mer).

(Tror vi får mest utav en eksempelbasert samtale – vi har derfor satt oss inn i noen utbyggingsprosjekter i forkant, både mht kommuneplanen, reg.planer, utb.avtaler med mer.)

Dialogarenaer

Finnes det – kommunale, lokale (underkommunale), regionale? Hvordan brukes de? Hvem deltar? Hva er utbyttet/effekten?

Arkitektkonkurranser:

Eksempler der det er brukt for å sette rammer for et område i utbyggingspress/få i gang utbygging. Er dette et virkemiddel i kommunenes repertoar – og i så fall i hvilke situasjoner og hvordan brukes det og hvordan er erfaringene.

Strategisk tomteerverv

Strategisk tomteerverv – eksempler og erfaringer der det ses i sammenheng med risikoreduksjon for bestemte områder slik at boligproduksjonens lokalisering påvirkes?

Strategisk tomteerverv – eksempler og erfaringer der det ses som forhandlingskort for å få til bestemte kvalitative grep?

Strategisk tomteerverv – eksempler og erfaringer der det ses som forhandlingskort for å påvirke leilighetssammensetning og kostnadsnivå?

Strategisk partnerskap

Eksempler på inngåelse av partnerskap for utvikling/utbygging?
Motiv/begrunnelse? Forutsetninger? Erfaring?

Om reguleringsrisiko (sett fra utbyggers side)

Forutsigbarhet – hvordan arbeides det med *forutsigbarhet* i forhold til krav/bidrag (som til syvende og sist ligger i rekkefølgebestemmelsene) og i forhold til behandlingstid (prosess).

Bruker kommunen forutsigbarhet og (kort) saksbehandlingstid strategisk i forhold til å stimulere til aktivitet i noen områder og holde igjen i andre?
Forskjell i strategi for små og store aktører, for små og store utbygginger?
Eventuelt, velger kommunen å regulere selv i områder der de ønsker vekst/nybygging men hvor markedsaktørene er tilbakeholden?

Beveggrunner og forklaringer for eventuell ulikebehandling. Har de andre problemstillinger knyttet til regulering som virkemiddel for å få vekst der de ønsker det?

Prosessen rundt reguleringsvedtak

Hva som formidles i forhåndskonferanser og hvordan kommuneplanens bestemmelser og intensjoner brukes for å forme ideene til utbyggerne – mht omfang, boligtype/leilighetssammensetning, pris/forkjøpsrett oa, kvalitet med mer.

Hvordan de jobber internt

- på tvers av planavdelingen og ansvarlig for kommunens boligsosiale virksomhet: innspill om behov som grunnlag for senere forhandlinger
- på tvers av planavdelingen og eiendomsetaten: teknisk infrastruktur, hvorfor samarbeider de som de gjør og hvordan vurderes effekten av dette samarbeidet i forhold til egne målsettinger for kvantitet og kvalitet i nybyggingen?

Bruken av utbyggingsavtaler:

Leilighetsfordeling, blandet formål, velforeninger, kvalitetskrav, uteområder, forbindelser til omkringliggende områder, teknisk infrastruktur, annen infrastruktur (bl.a. idrettsanlegg)

Økonomiske bidrag eller pålagte oppgaver: Hvordan beregnes verdien av oppgavene?

Hvordan sikres likebehandling/like krav innenfor ett og samme område som har ulike utbyggere?

Hvordan sikres likebehandling/like krav på tvers av område – for hver utbygger.

2. Til protokoll - Bakgrunnsinformasjon

Tall om befolkningsvekst og nybygging.

Rask gjennomgang av utbyggingen siste 10 år: lokalisering av vekstområdene og vurdering av nybyggingsområder versus behov og målsettinger.

- Antall og type boliger som er bygget (omfang og om endringer i boligmassens struktur er i samsvar med befolkningsendringen) (Informasjon: Prosentvis forhold tilflytting/vekst og antall nye enheter i ulike områder/pris pr kvm. i ulike områder)
- Kunnskap om markedsaktørene/strukturen på boligleverandørene lokalt: hvordan utbyggingen finner sted (som enkeltbygg eller større prosjekter) og hvordan prosjektene finansieres og drives fram (Hvor mange ”store” og hvor mange samlet sett, grunneierstruktur med mer).
- Reguleringsmessige utfordringer: innenfor - utenfor byggesonen, ubebygget område versus transformasjon. Avklaring mht. infrastruktur (Intervju hvor en går gjennom vekst/områder med mye boligbygging og

de største utfordringene i forhold til gjennomføring).

Informasjon som er hentet ned fra nettet:

Kommuneplan

Delplaner

Politiske styringsdokumenter knyttet til bruk av utbyggingsavtaler

Reguleringsplaner knyttet til eksempler/utvalgte prosjekter

Utbyggingsavtaler som følger disse reguleringsplanene

3. Samtaleguide Utbyggere

Hensikt

Få markedsaktørenes vurderinger av samhandlingen med kommunen og måten de regulative virkemidlene brukes for å oppnå bestemte kvaliteter (eller kvantitative målsettinger). Dette må ses i forhold til det de generelt oppfatter som viktig i forhold til sin virksomhet som boligutvikler (hvor mye og hvor de skal bygge, hvem de kan ha som målgruppe og hva de kan vektlegge mht. kvalitet) og deres vurderinger av risiko og et eventuelt skille mellom markedsrisiko og reguleringsrisiko.

Oppstart

Samtale om utvalgte prosjekter de har på gang i kommunen nå, som vi på forhånd har meldt inn spesiell interesse for.

Samtalen bygges rundt disse prosjektene som eksempler, men for å hente ut generelle/generaliserbare synspunkter på kommunen som reguleringsmyndighet.

Nærmere om risiko

Vurdering av risiko for hvert av de pågående prosjektene som vi har meldt inn på forhånd

Muligheter i prosjektet mht målgrupper og markedssegmenter samt usikkerhet knyttet til dette. Hvordan gjør de enkelte prosjektene robuste? Hvordan kan kommunen bidra til å gjøre prosjektene mer robuste/mindre utsatte?

Kommunens styringsdokumenter

Har de kjennskap til disse og har de betydning for utbyggers markedsstrategi (event. gjennom tomteerverv)? Har de betydning for utforming av de enkelte prosjekt?

Kjennskap til kommunens boligpolitiske målsettinger i styringsdokumentene

Utdypning mht kvantitative og kvalitative målsettinger – kjenner de til disse? Er de gode/rette? Hvilken betydning har de for hvordan utbygger utformer sine prosjekter?

Hvordan korrespondere målsettingene med det de ser som markedets etterspørsel?

Kommunen som reguleringsautoritet

Vurderinger mht forutsigbarhet og likebehandling – både mht saksbehandlingstid og rammer for prosjektene.

Bruken av utbyggingsavtaler: hvordan fungerer dette i forhold til prosjektgjennomføring og det å få til kvalitet i og rundt prosjektene?

Hvordan fungerer utbyggingsavtalene i forhold til forutsigbarhet og likebehandling?

Vurderinger av forholdet mellom innbetaling til felles ”pott” og pålagte oppgaver. Hvordan vurderer de forutsigbarheten mht. betingelser for utbygging (andel felleskostnader som utbygger må bære)? Hvordan henger dette sammen med opsjonsavtaler og forholdet tomtekostnad – utbyggingskostnader - salgspris?

Generell vurdering av reguleringsrisiko lokalt – utbyggers vurderinger omkring dette, gjerne eksemplifisert med prosjekter).

Dialogarenaer med kommunen

- møter/samtaler: når møter de kommunene utenom konkrete prosjekter, hvem møter de og hva er da på agendaen og (Formelle og uformelle møter). Er det arenaer de savner/ser de behov for?

Har de noen erfaring med arkitektkonkurranser som arena for samhandling mellom kommunen og dem som foretak? Har de noen oppfatning om en slik bruk av konkurranser?

Kommunen som strategisk partner

Har de noen erfaring med foretningmessig samarbeid med kommunen – vår interesse i dette knytter seg til muligheten for å få gjennomført prosjektet rettet mot betalingsvake grupper eller prosjekter med bestemte kvaliteter, på markedsbaserte betingelser

Kommunen som grunneier

Har de noen oppfatning av kommunens tomtepolitikk og om den bidrar til å gjennomført boligprosjekter som kommunen ønsker gjennomført

Har de noen erfaring med at kommunalt eid grunn brukes for å få til bestemte kvaliteter i konkrete prosjekter?

Om firmaets rolle i den lokale boligproduksjonen:

Langsiktighet versus kortsiktig om dagens utfordringer: historikken til boligutvikleren og dennes vei inn i rollen som boligutvikler.

Framtidsperspektiv, grunnerverv.

Strategi: samarbeidspartnere

Vedlegg 3

Andre publikasjoner utgitt innenfor samarbeidsprogrammet under programmet Samfunnsvitenskaplig Boligforskning:

Holm, Arne (2005) Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring. Norges Byggeforskningsinstitutt, Byggeforsknnotat 72

Langsether, Åsmund og Per Medbye (2004) Husleieindekser og husleiestatistikk. Byggeforsk skriftserie; 1, 2004. Norges Byggeforskningsinstitutt. Er også utgitt på NOVA som NOVA Rapport 10/04.

Nordvik, Viggo og Tale Hellevik (2004) Forskning om vanskeligstilte: en kunnskapsoversikt. Byggeforsknnotat; 65, 2004, Norges Byggeforskningsinstitutt. Er også utgitt på NOVA som NOVA Skriftserie 4/04

Medby, Per og Åsmund Langsether (2006): Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelse i kommunale boliger. NOVA, skriftserie 3/06

Gulbrandsen, Lars og Thorbjørn Hansen (2007) Registerdatabase for forskning om boligspørsmål NOVA skriftserie 1/07

Hansen, Thorbjørn, Viggo Nordvik og Axel West Pedersen (2007):
Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor.
En kunnskapsoversikt. NOVA skriftserie 3/07

Nordvik, Viggo og Per Medby (2007): Selektive virkemidler i lokale
boligmarkeder. NOVA rapport 8/07

Medby, Per og Åsmund Langsether (2007) Den kommunale
utleiesektor Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse NOVA,
Rapport 12/07

Holm, Arne, Den kommunale boligpolitikken som møteplass for
ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse
innenfor den kommunale boligpolitikken.
Samarbeidsrapport 2007 NIBR/SINTEF Byggforsk/NOVA

Hansen, Thorbjørn, Bolignormer, helse og velferd. Drøfting av
bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og
planlegging. Prosjektrapport 7 SINTEF Byggforsk/NOVA

Masteroppgaver:

Kjelstrup, Kristian Stang (2006) utfordringer innen
boligpolitikken. Styringsperspektiver på boligpolitiske
prosesser. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap,
Universitetet i Oslo

Vattekær, Espen Ottesen (2006) Kommunal boligpolitikk. En
studie av utformingen av boligpolitikken forsyningsdel i
Ullensaker kommune. Masteroppgave. Institutt for
statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Om samarbeidsavtalen

Norges Byggforskningsinstitutt (Byggforsk) og NOVA inngikk
høsten 2003 en samarbeidsavtale med Husbanken om
samfunnsvitenskaplig boligforskning. I perioden 2004-2006(7) skal
det innenfor samarbeidsavtalen gjennomføres forskningsprosjekter
innenfor tre emneområder: 1) Statens og Husbankens rolle i en
markedsstyrt boligsektor, 2) Vanskeligstilte på boligmarkedet og 3)
Kommunenes rolle og ansvar i boligpolitikken. Rapporten er avtalt
og finansiert innenfor rammen av denne samarbeidsavtalen.

I april 2006 ble den samfunnsvitenskapelige boligforskningen ved Byggforsk overført til Norsk Institutt for By og Regionsforskning (NIBR), sammen med samtlige fast ansatte forskere innenfor feltet. Virksomhetsoverføringen inngår som et element i den påfølgende fusjonen mellom Byggforsk og SINTEF. Etter virksomhetsoverføringen overtok NIBR det faglige ansvaret for slutføringen av forskernes pågående forskningsoppgaver.