



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

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

## **Dagens juridiske rammeverk for utbyggingsavtaler og utfordringene det medfører for aktørene i Oslo**

Today's legal framework for land development agreements, and the challenges it entails for developers and urban development agencies in Oslo

**Christian Stør**  
Master i eiendom

## **Forord**

Dette er min avsluttende masteroppgave på det 5-årige masterstudiet i eiendomsfag ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NMBU. Oppgaven er skrevet våren 2019 og utgjør 30 studiepoeng.

Jeg ønsker å rette en spesiell takk til respondentene fra utbyggere og etatene i Oslo kommune som tok seg tid til å dele sine erfaringer. Uten dere ville det vært vanskelig å fullføre denne oppgaven. Videre ønsker jeg å takke hovedveileder Håvard Steinsholt og biveileder Fredrik Holth for hjelp til å komme tidlig i gang, og gode innspill underveis.

Til slutt vil jeg takke venner og familie som tok seg tid til korrekturlesing i en hektisk mai måned.

Oslo, 7. mai 2019

Christian Støer

## Sammendrag

I denne masteroppgaven er det sett på hvordan dagens juridiske rammeverk for utbyggingsavtaler fungerer for aktørene i Oslo. Videre er det sett på hvordan Oslo kommune har tilpasset sin praksis innenfor dette rammeverket. Avslutningsvis er det diskutert hvordan en strøkspris-modell kan påvirke utfordringene og behovene aktørene i Oslo har.

Utbyggingsavtaler er avtaler mellom kommunen og utbyggere om utbygging av et område, for å gjennomføre en vedtatt kommunal arealplan. Utbyggingsavtalene er dermed en gjennomføringsavtale for vedtatt arealplan.

Dagens modell for utbyggingsavtaler i Oslo kan hovedsakelig deles i to type områder: områder med krav om felles planlegging og områder uten krav om felles planlegging. I begge tilfeller er innholdet i en utbyggingsavtale sterkt korrelert med infrastrukturtiltakene fra rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen. Respondentene opplevde at selve utbyggingsavtalen er et mindre viktig verktøy som bare avklarer hvem som skal opparbeide hva. Av den grunn er utbyggingsavtalene i denne oppgaven sett i sammenheng med reguleringsplanene og de overordnede planene.

I områder uten krav om felles planlegging plan opplevde respondentene at dagens modell er uforutsigbar. Det gjøres en individuell vurdering av hvert prosjekt, og utbyggerne kan oppleve å være heldige eller uheldige med det totale anleggsbidraget. I disse områdene er det hovedsakelig utbygger selv som opparbeider tiltakene, såkalte realytelser.

I områder som omfattes av en områdeplanplan er det i Oslo kommune tatt i bruk flere modeller for å sikre helhetlig planlegging av infrastruktur. I disse områdene er det tiltakene fra de overordnede planene som legger grunnlaget for innholdet i utbyggingsavtaler gjennom rekkefølgebestemmelser fra reguleringsplan. Respondentene opplevde det juridiske planverktøyet områderegulering som lite fleksibelt og ineffektivt. For å øke effektiviteten og fleksibiliteten i infrastrukturplanleggingen, er det i Oslo utviklet ulovfestede planer som «Veiledende prinsipplan for det offentlige rom» og «Tiltaksliste for offentlige rom». I disse områdene fant vi at det er et relativt etablert anleggsbidrag, som gir utbyggerne bedre forutsigbarhet. Alle respondentene mente de ulovfestede planene fungerte godt i praksis.

I noen av områdene med krav om felles planlegging fant vi at det er det opp til grunneierne å tilfredsstille kravet. Det skyldes mangel på kapasitet hos Plan- og bygningsetaten.

Respondentene mente dette fungerer dårlig, med mindre det er svært få eller svært

kompetente grunneiere. Vi fant at det som regel ikke skjer mye utvikling i slike områder før kommunen tar planleggerrollen.

For å kunne diskutere hvordan en strøkspris-modell kan påvirke situasjonen i Oslo var det nødvendig å identifisere hvilke utfordringer aktørene i Oslo har. I oppgaven ble det identifisert syv utfordringer som aktørene i Oslo opplever innenfor dagens rammeverk:

1. Det forhandles i liten grad om de faktiske tiltakene i utbyggingsavtalen.
2. Maktfordelingen i forhandlingssituasjonen er skjevfordelt.
3. De juridiske vilkårene oppleves udefinerte grunnet fraværende rettspraksis.
4. Manglende effektivitet og fleksibilitet i dagens juridiske rammeverk.
5. Utbyggere opplever at det er tilfeldigheter som avgjør hvilke prosjekter som må innregulere barnehager.
6. Kapasitet hos Bymiljøetaten.
7. Kapasitet hos Plan- og bygningsetaten.

Noen av disse utfordringene er forsøkt håndtert gjennom de modellene Oslo kommune har utviklet for planlegging av infrastruktur i utviklings- og transformasjonsområder. Det er imidlertid en del av utfordringene som vanskelig lar seg løse innenfor dagens juridiske rammeverk. I oppgaven ble det sett nærmere på hvordan en lovendring, som tilrettelegger for en strøkspris-modell, kan påvirke disse utfordringene. Det er tatt utgangspunkt i Sandnes-modellen, som innebærer at utbyggere innbetaler et fastsatt beløp/BRA til et infrastrukturfond som kommunen forvalter til opparbeidelse av infrastruktur. Det ble konkludert med at en slik modell vil kunne behjelpen noen av de identifiserte utfordringene, men at det også ville dukket opp nye utfordringer. Det ble konkludert med at en slik modell må utredes nærmere med flere respondenter og et større geografisk omfang.

## **Abstract**

This thesis investigates how the legal regulations for development agreements works for property developers and the authorities in Oslo. Further, it's investigated how the practice has adapted within these regulations. It's also discussed how a 'fixed-price-model' can affect the challenges developers and authorities have with today's legal regulations.

Development agreements are agreements between developers and the planning authority, the purpose is to develop in according to a pre-approved zoning plan. The development agreements are thus an agreement to secure development in according to the plan.

Today's model for development agreements in Oslo can be divided into two types of areas; areas with the need for joint planning, and areas without the need for joint planning. In both cases, the content of a development agreement is strongly correlated with the infrastructure measures from the zoning plan. The interviewees therefore experienced that the development agreement itself is a less important tool that only clarifies who will build what infrastructure. For this reason, the development agreements are seen in the context of the area plans and the zoning plans.

The interviewees experienced that the current model is unpredictable in areas without the need for joint planning. An individual assessment is made of each project, and the developers may feel lucky or unlucky with the total contribution they must make. In these areas, it is mainly the developer who builds the infrastructure.

In areas with the need for joint planning the authorities in Oslo have developed several models to ensure comprehensive planning of the infrastructure. In this thesis we have found that the developers and authorities in Oslo perceive the legal framework as inflexible and efficient. For this reason, plans outside of the legal system has been developed, such as "Veiledende prinsipplan for det offentlige rom" and "Tiltaksliste for offentlige rom". The measures in these plans form the basis for the content of development agreements through the zoning plans. In these areas we found that the amount developers need to contribute to infrastructure is relatively fixed, which gives the developers better predictability. All the interviewees thought these plans worked well in practice.

In some areas with the need for joint planning, the landowners themselves have to plan the infrastructure together. This is due to lack of capacity with the planning authorities. In this thesis we found that this model works poorly.

The thesis identifies seven challenges that developers and authorities in Oslo have with today's legal framework. This was necessary see how a 'fixed price-model' could affect these challenges.

1. The actual infrastructure is rarely negotiated in the actual development agreement.
2. The distribution of power in the negotiation is skewed.
3. The legal framework hasn't been tested in a court of law.
4. Lack of efficiency and flexibility in the legal framework.
5. It's coincidental which of the projects in an area needs to have a kindergarten in the zoning plan.
6. Low capacity for construction at the Agency for Urban Environment.
7. Low capacity for planning at the Agency for Planning and Building Services.

Some of these challenges are solved through the different models that have been developed outside of the legal planning tools, but there are still some challenges that is hard to solve with today's legal regulations. The thesis looked at how a legislative amendment, which facilitates a 'fixed-price-model', can affect these challenges. The model is based on the Sandnes-model, which means that developers pay a fixed amount per square meter, which the planning authorities then use to construct infrastructure. It was concluded that such a model could ease some of the identified challenges, but that new challenges would probably emerge. Thus, such a model must be investigated more with several interviewees and a larger geographical scope.

# Innhold

1. Innledning.....	8
1.1 Tema og formål .....	8
1.2 Problemstilling og avgrensning.....	9
1.3 Oppgavens oppbygning.....	11
1.4 Tidligere rapporter.....	11
2. Metode.....	14
2.1 Metodevalg.....	14
2.2 Forskningsdesign.....	14
2.3 Reliabilitet og validitet .....	16
3. Teori .....	18
3.1 Det juridiske plansystemet .....	18
3.1.1 Plan- og bygningslovens oppbygning .....	18
3.1.2 Kommunal planlegging .....	20
3.2 Andre planer .....	26
3.2.1 VPOR .....	26
3.2.2 TOR.....	27
3.3 Utbyggingsavtaler .....	29
3.3.1 Historisk utvikling.....	29
3.3.2 Privatrett eller offentlig rett.....	30
3.3.3 Særlige rammer for utbyggingsavtaler .....	31
3.3.4 Forbudet mot sosial infrastruktur .....	33
3.3.5 Ugyldighet .....	34
3.3.6 Tullinkvartalet .....	37
4. Intervjuer .....	38
4.1 Utvalg .....	38
4.2 Aktørenes syn på de overordnede planene .....	39
4.3 Aktørenes syn på forhandlingssituasjonen .....	46
4.3.1 Faktorer det forhandles om .....	46
4.3.2 Maktfordeling i forhandlingene .....	50
4.4 Aktørenes syn på de juridiske rammene .....	54
4.4.1 Forutsigbarheten.....	54
4.4.2 Nødvendighets og forholdsmessighetsvurderingen .....	56
4.4.3 Barnehager og sosial infrastruktur .....	60
4.5 Aktørenes syn på en «Strøkspris-modell».....	63

5. Undersøkelse av utbyggingsavtaler.....	66
5.1 Innholdet i utbyggingsavtaler.....	66
5.2 Likebehandling i utviklingsområder .....	68
6. Avslutning .....	70
6.1 Dagens modell.....	70
6.2 Drøfting og konklusjon .....	71
6.2.1 Drøfting mot underproblemstillinger .....	71
6.2.3 Konklusjon .....	78
6.3 Avsluttende refleksjoner .....	78
Figurliste.....	81
Kilder.....	82
Lover og forskrifter .....	82
Forarbeider .....	82
Litteraturliste .....	82
Oversikt over utbyggingsavtaler .....	84
Vedlegg .....	88
Vedlegg 1 – Tabell 1 i større versjon: Oversikt over utvalg utbyggingsavtaler .....	88
Vedlegg 2 – Intervjuguide utbyggere.....	89
Vedlegg 3 – Intervjuguide Eiendoms- og byfornyelsesetaten .....	90
Vedlegg 4 – Intervjuguide Bymiljøetaten .....	91
Vedlegg 5 – Intervjuguide Plan- og bygningsetaten .....	92



# 1. Innledning

## 1.1 Tema og formål

I denne oppgaven er det sett nærmere på hvordan det gjeldende juridiske rammeverket for utbyggingsavtaler passer med dagens praksis i Oslo kommune. Det er forventet befolkningsvekst i Oslo i årene fremover, noe som fører til behov for nye boliger, kontorer og annen eiendom. Lokalt selvstyre med desentralisert planlegging er et viktig prinsipp i plan- og bygningsloven. Derfor har lovgiver gjennom plan- og bygningsloven gitt mye kompetanse til planmyndighetene på lokalt nivå i de enkelte kommuner. Praksisen i Oslo kommune kan imidlertid tyde på at dagens regelverk ikke dekker hovedstadens behov for fleksibilitet og effektivitet i byutviklingen.

I Oslo brukes utbyggingsavtaler hovedsakelig som et verktøy, for å sikre at nødvendig infrastruktur opparbeides eller bekostes av utbyggere i forbindelse med prosjekter i utviklings- og transformasjonsområder. Utbyggingsavtaler er etter plan- og bygningsloven § 17-1 gjennomføringsavtaler for kommunale arealplaner. Innholdet i disse avtalene er derfor sterkt korrelert med innholdet i reguleringsplaner og områdeplaner. For å tilrettelegge for helhetlig områdevis planlegging av infrastruktur i det offentlige rom, har Oslo kommune blant annet tatt i bruk den såkalte Ensjømodellen med ulovfestede «veiledende prinsipplaner for det offentlige rom». De har også utviklet såkalte «tiltakslistene for offentlige rom» og «byplangrep», som er ulovfestede overordnede planer med det samme formålet. Dette er planer som står utenfor det juridiske planhierarkiet, men som fungerer veiledende for rekkefølgebestemmelser når eiendommer skal detaljreguleres.

Kommunen har tatt slike planer i bruk for å kunne ha en effektiv og fleksibel planlegging tilpasset til behovene i transformasjons- og utviklingsområder i Oslo. Flere av respondentene trakk frem at dagens regelverk ikke er tilpasset Oslo, og at det av den grunn har vært behov for å utvikle egne modeller. I denne oppgaven har jeg derfor sett nærmere på dagens regelverk i en Oslo-kontekst. Hvilke utfordringer opplever aktørene i Oslo, og hvordan kan eventuelt regelverket tilrettelegges for ønsket utvikling i hovedstaden?

## 1.2 Problemstilling og avgrensning

### Problemstilling

Hovedproblemstillingen som er besvart i denne oppgaven er:

*Er det utfordringer med bruk av utbyggingsavtaler i Oslo i dag, og kan en strøkspris-modell redusere utfordringene?*

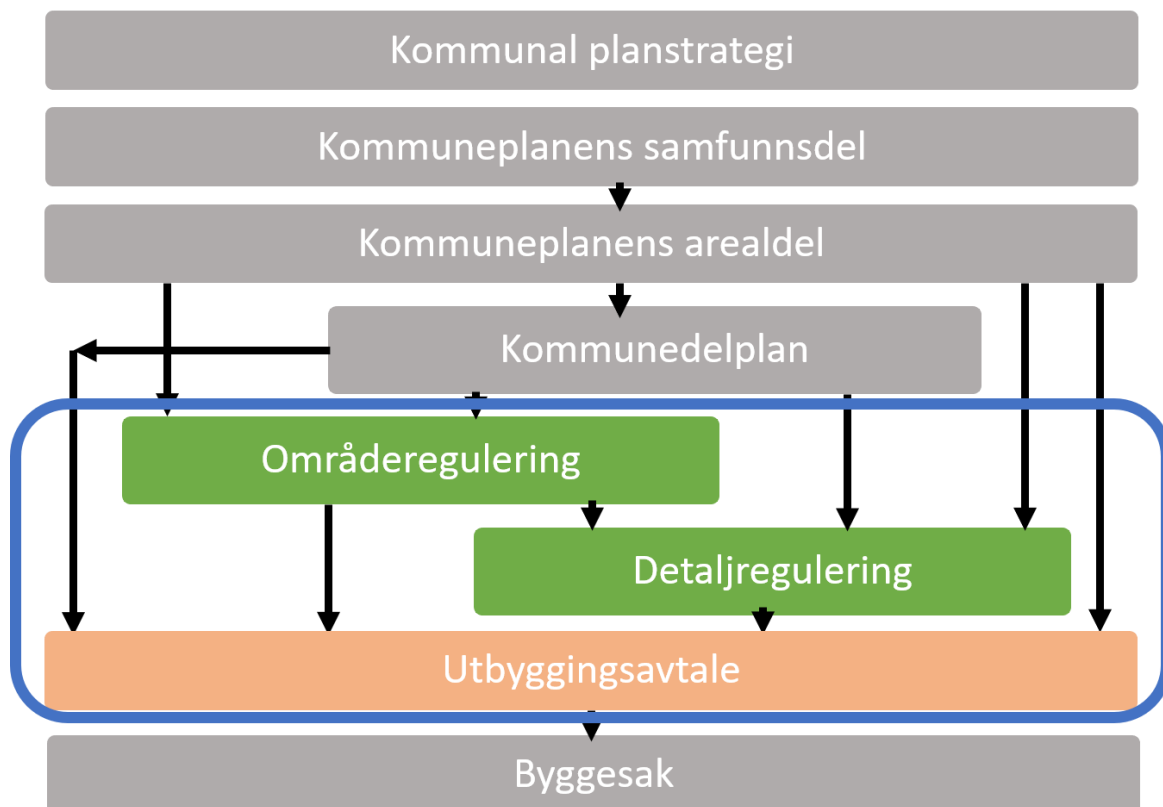
Problemstillingen er sammensatt. For det første må det klargjøres om aktørene opplever utfordringer ved inngåelse av utbyggingsavtaler i Oslo i dag. Videre må vi forstå hvordan utbyggingsavtalene stiller seg i forhold til de overordnede arealplanene, hvorfor har Oslo tatt i bruk ulovfestede planer? Til slutt må vi se på hvordan en strøkspris-modell kan påvirke disse utfordringene i positiv eller negativ retning. Dette er oppsummert i tre underproblemstillinger:

1. *Opplever aktørene i Oslo utfordringer med det juridiske rammeverket for utbyggingsavtaler?*
2. *Hvordan har Oslo kommune utviklet sin praksis, og hvordan påvirker dette utfordringene aktørene opplever?*
3. *Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke utfordringene som aktørene opplever?*

### Avgrensning

Oppgaven er naturlig begrenset i tid av den tilmålte tiden på et semester, det har derfor vært nødvendig å avgrense oppgavens omfang. I denne oppgaven har jeg sett det som hensiktsmessig å avgrense oppgaven til det juridiske aspektet for at leseropplevelsen skal være sammenhengende og forhåpentligvis engasjerende.

I figur 1 på neste side er oppgavens juridiske avgrensning illustrert innenfor den blå markeringen. Bakgrunnen for at også reguleringsplanene er tatt inn er for å kunne se sammenhengen mellom bruken av de overordnede planene via rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner til innholdet i utbyggingsavtalene. Det er i tillegg kort redegjort for plansystemet øvrige oppbygning i oppgavens teoridel. Dette skal gi leseren en forståelse for den juridiske hjemmelen til at noen områder får krav om felles planlegging etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e.



Figur 1 - Illustrasjon av oppgaveavgrensning. Kilde: Egenutviklet.

For å få den nødvendige dybden i oppgavens tematikk er den geografiske avgrensningen satt til Oslo kommune. Dette er en naturlig avgrensning ettersom Oslo har særegne behov når det kommer til by- og stedsutvikling på grunn av utbyggingspresset, derfor praktiseres regelverket på en egen måte.

Videre har det i arbeidet med oppgaven dukket opp flere interessante problemstillinger som i seg selv kan danne grunnlag for videre forskning, disse har jeg ikke sett nærmere på i denne oppgaven. I slutten av oppgaven er det listet opp noen problemstillinger som kanskje kan være spennende for fremtidig forskning.

I de tilfeller det er referert til dokumenter eller kilder utarbeidet av offentlige organer på et tidligere tidspunkt har jeg tatt i bruk organets daværende navn, for eksempel kommunal og regionaldepartementet. Når det kommer til begrepet «strøkspris-modell» er det i denne oppgaven tatt utgangspunkt i den såkalte «Sandnes-modellen» som er nærmere forklart i kapittel 3.3.5.

### 1.3 Oppgavens oppbygning

Dette første kapittelet er ment å gi en innføring i oppgaven. I kapittel 2 er det redegjort for metoden som er brukt for i arbeidet med oppgaven, herunder refleksjon rundt oppgavens validitet og reliabilitet.

Oppgavens teoridel er i kapittel 3. Teoridelen består hovedsakelig av juridisk teori knyttet til plan- og bygningsloven. Den utvalgte teorien i kapittelet er ikke uttømmende, men er ment å gi den nødvendige innsikten for å forstå de videre drøftingene som følger i den empiriske delen og oppgavens avslutning.

For å forstå hva aktørene tenker om dagens juridiske rammer er det i arbeidet med oppgaven gjennomført intervjuer. I kapittel 4 presenteres intervjuene som ble gjennomført med fire respondenter fra tre utbyggere og seks respondenter fra tre etater i Oslo kommune.

I kapittel 5 vil vi se nærmere på et utvalg utbyggingsavtaler fra Oslo kommune. De utvalgte avtalene viser variasjonen i utbyggingsavtaler i Oslo og belyser respondentenes svar fra intervjuene. Det er variasjon i geografisk plassering for avtalene i utvalget og på hvilket grunnlag rekkefølgebestemmelsene i tilhørende reguleringsplan er gitt.

Avslutningsvis vil det i kapittel 6 drøftes rundt oppgavens problemstilling før konklusjonen presenteres.

### 1.4 Tidligere rapporter

Det er tidligere skrevet mye litteratur om bruken av utbyggingsavtaler, det er referert til disse der de har vært til nytte i arbeidet med denne oppgaven.

Det mest dyptgående som er skrevet innenfor dette temaet er sannsynligvis doktoravhandlingen om kommunale utbyggingsavtaler skrevet av Johan Greger Aulstad (2005). Doktoravhandlingen utredet hvor grensene gikk for utbyggingsavtaler etter datidens ulovfestede regelverk. Selv om deler av den avhandlingen er utdatert ettersom regelverket er endret siden den gang, så er noen av utfordringene fremdeles relevante i dag.

I nyere tid har Bygg21 og Norsk Eiendom utarbeidet to rapporter som har vært aktuelle for problemstillingen som ønskes besvart i denne oppgaven:

«Bygg21 er et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter» (Bygg21 2018). Bygg21 utga i 2018 rapporten «Utbyggingsavtaler – Byrdefordeling i ubalanse» på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapporten skulle

kartlegge hvordan næringen opplevde dagens praksis med utbyggingsavtaler og vurdere rammene for utbyggingsavtaler. Det de fant var at dagens regelverk i liten grad samsvarer med det behovet som foreligger, og at det i verste fall kan føre til at prosjekter ikke blir realisert. Det er i denne oppgaven tidvis referert til rapporten.

«Norsk Eiendom er en bransjeforening for private eiendomsaktører i Norge med ca. 220 medlemmer» (Norsk Eiendom 2019). Norsk Eiendom har til formål å fremme medlemmenes interesser, og bidra til at rammebetingelsene for by- og stedsutvikling er samfunnsmessig og økonomisk bærekraftige. Norsk Eiendom utga i 2017 rapporten «Felles Løft» med fire modeller innenfor dagens lovverk som kommunene kan benytte for å sikre infrastrukturbidrag på en god måte. I rapportens punkt 9.1 tas det til orde for en strøkspris-modell basert på Sandnes-modellen. Videre utforskes det overordnet hvordan lovverket og praksisen må tilpasses for at en slik modell kan fungere. Denne oppgaven utforsker en slik strøkspris-modell nærmere på et selvstendig grunnlag, men problemstillingen er inspirert av punkt 9.1 i denne rapporten. (Norsk Eiendom 2017, 21)



## 2. Metode

### 2.1 Metodevalg

Valget av metode for datainnsamling har stor innvirkning på resultatet av et forskningsprosjekt. I hovedsak er det et valg mellom kvalitativ eller kvantitativ metode, eller en kombinasjon av de to. Kvantitativ metode egner seg godt der en skal forsøke å finne korrelasjoner mellom forskjellige variabler eller kvantifiserbar informasjon om et fenomen. Kvalitativ metode anses gjerne som mer utforskende, der man kan utforske temaer og fenomener som ikke så lett lar seg kvantifisere. (Silverman 2011)

Ved valg av metode bør man ifølge Silverman (2011) ta utgangspunkt i: Hva man forsøker å finne ut? Hvilket fokus prosjektet skal ha? Hvilken metode lignende forskningsprosjekter har brukt? Tid og ressurser tilgjengelig og hva forfatteren foretrekker. I denne oppgaven vil vi se på hvordan dagens juridiske rammer for utbyggingsavtaler fungerer for de aktørene som blir berørt og om en strøksprismodell kan fungere i Oslo. Fenomenene som søkes undersøkt er i liten grad kvantifiserbare. For å belyse problemstillingen på best mulig måte ser jeg det som hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode.

### 2.2 Forskningsdesign

Innen kvalitativ metode er det hovedsakelig fire metoder som benyttes for datainnsamling; observasjon, dokumentstudier, intervjuer og/eller fokusgrupper, og analyse av opptak. Metodene kombineres gjerne for å best belyse problemstillingen man ønsker svar på. Leech og Onwuegbuzie (2008, 579) tar til orde for å triangulere resultatene. En kan blant annet triangulere resultatene ved å bruke flere metoder datainnsamling og intervju respondentene som belyser problemstillingen fra forskjellige sider. Det er gjennomført intervjuer med flere aktører for å få en forståelse for hvordan aktørene opplever dagens rammer og utfordringer. Videre er det gjort en dokumentstudie av utvalgte utbyggingsavtaler for å se nærmere på hvordan aktørenes tanker viser seg i praksis.

#### **Intervju**

For å triangulere intervjuene er det gjennomført intervjuer med forskjellige aktører med ulike roller i utarbeidelsen av utbyggingsavtaler. Det er gjennomført intervjuer med fire respondenter fra tre utbyggingsselskaper med prosjekter i Oslo. Fra Oslo kommune er det intervjuet seks respondenter fra tre etater. Antallet respondenter er begrenset av tidshensyn, men intervjuene er dyptgående. Intervjuene har blitt utformet som det Turner (2010, 755) kaller generelle intervjuer. Intervjuformen er mer strukturert enn en uformell samtale, men

mindre strukturert enn det Silverman (2011, 162) kaller strukturerte intervjuer. Det ble tatt opptak av intervjuene, som senere har blitt transkribert for å korrekt kunne gjengi respondentenes tanker om temaene.

Det ble utarbeidet fire intervjuguider, én for hver av etatene og én samlet for utbyggerne. Intervjuguiden la grunnlaget for tematikken i samtalene. Intervjumetoden ga fleksibilitet til å variere måten spørsmålene ble stilt og rekkefølgen temaene ble pratet om. Denne intervjumetoden gir også større grad av frihet for intervjueren å stille oppfølgingsspørsmål, slik at en kan komme i dybden på enkelttemaer. (Turner III 2010, 755–56)

Respondentene hadde ved innkallelse fått en generell innføring i oppgavens tema, og starten av intervjuene ble gjerne preget av det temaet de var mest opptatt av innenfor problemstillingen. Videre ble intervjuguiden brukt i stor grad som en sjekklister for å se at alle temaene ble berørt.

### **Dokumentstudie**

For å belyse respondentenes tanker om dagens situasjon har det vært nødvendig å gjennomføre en dokumentstudie av et utvalg utbyggingsavtaler. Totalt er det i arbeidet med oppgaven hentet data fra 42 utbyggingsavtaler. Det er lenket til alle utbyggingsavtalene i kildelisten til slutt i oppgaven.

I kapittel 5.1 er det gjort en analyse av 22 utbyggingsavtaler som er valgt ut fra geografiske og tematiske faktorer. I dette kapittelet er det sett nærmere på hva en utbyggingsavtale inneholder, hvor innholdet i avtalene stammer fra og hva som avviker mellom de forskjellige avtalene. Det har vært viktig å finne utbyggingsavtaler som viser variasjon i praktiseringen av regelverket innad i kommunen. Dette er gjort for å kunne se på hva som er praksisen med bruk av utbyggingsavtaler i de forskjellige områdene, og om det er avvik eller likheter i innhold i de forskjellige avtalene.

I kapittel 5.2 er det hentet ut informasjon om realytelse og kontantbidrag fra 31 utbyggingsavtaler som alle er innenfor et område omfattet av en ulovfestet plan. De avtalene som omfattes av plantypene VPOR, TOR eller Byplangrep fra kapittel 5.1 og hadde angitt anleggsbidrag/BRA er tatt med i denne analysen, det er dermed noe overlapp. I arbeidet ble det hentet ut informasjon om totalt anleggsbidrag og fordeling av kontantbidrag og realytelser innad i prosjektene. Dette ble så fordelt ut per prosjekt og årstall i de enkelte områdene for å



se om det er likheter og ulikheter i størrelsen på anleggsbidrag innad i områdene, og om det eventuelt bærer preg av å være en praksis med strøkspris i noen områder.

Dokumentstudiet er et supplement til intervjuene og er med på å legge et grunnlag for den avsluttende drøftingen.

## 2.3 Reliabilitet og validitet

### **Reliabilitet**

Reliabilitet omhandler i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan reproduseres med et annet utvalg eller en annen forsker. Kvantitativ metode egner seg som regel godt til gjenskapelse, ettersom det er kvantifiserbare resultater som bør kunne reproduseres dersom funnene skal anses for å være reliable. I kvalitativ forskning er det i større grad fenomener som studeres, det kan derfor være vanskelig å gjenskape de samme funnene på et senere tidspunkt.

For å øke reliabiliteten til et kvalitativt forskningsprosjekt forslår Silverman (2011, 360) at forskeren er transparent om sine metoder for forskningsdesign og analyse. Videre anfører han at man må være tydelig på hvilket teoretisk standpunkt forskningen har. Dette er bakgrunnen for oppgavens metodekapittel.

I denne oppgaven er det intervjuet totalt ti respondenter fra tre etater og tre utbyggere i Oslo kommune. I oppgaven er det forsøkt å undersøke hvordan dagens situasjon oppfattes av aktørene. Det er en avgrensning i tid, rom og omfang som er avgrensende for oppgavens reliabilitet, av den grunn mener jeg at oppgavens reliabilitet er begrenset til den geografiske avgrensningen og det tidsrommet som er undersøkt.

### **Validitet**

Validitet handler om i hvilken grad funnene korrekt gjengir det fenomen som oppgaven forsøker å belyse. Altså hvilken pålitelighet oppgavens funn har.

For å øke validiteten har det vært forsøkt å triangulere datainnsamlingen, både gjennom valg av metode for datainnsamling og i utvalg av respondenter og utbyggingsavtaler. Selv om Leech og Onwuegbuzie (2008, 579) tar til orde for å triangulere resultatene, så mener Silverman (2011, 371) at man ikke kan se seg blind på at triangulerte funn automatisk reflekterer sannheten. Det kan underbygge en påstand, men en forsker må ikke være naiv med tanke på validiteten til sine egne funn.

Videre kan intervjumetoden med generelle intervjuer være problematisk ifølge Turner III (2010, 756). Intervjueren endrer måten og rekkefølgen spørsmålene stilles på etter hva som passer situasjonen, det kan dermed være vanskelig å trekke sammenlignende linjer mellom svarene til de forskjellige respondentene. På den annen side kan det også være fordeler med en fleksibel tilnærming til denne typen intervjuer for å komme i dybden på et tema, som gjør at en kan få tilgang til refleksjoner som belyser temaet på en bedre og mer korrekt måte enn et strukturert intervju.

Det er forsøkt så godt som mulig å belyse de forskjellige aktørenes perspektiv på utbyggingsavtaler gjennom intervjuene. For å unngå at informasjon skulle bli holdt tilbake understreket jeg på starten av hvert intervju at all data ville bli anonymisert. Det at alle intervjuene ble holdt ansikt til ansikt kan ha bidratt til å unngå misforståelser. I alle de tre intervjuene med etatene og ett av intervjuene med utbyggerne, stilte to respondenter. En kan forvente at intervjuer med flere respondenter i samme intervju kan ha påvirket svarene respondentene kom med. Det er av tidshensyn et begrenset utvalg respondenter, derfor kan ikke resultatene fra intervjuene sies å representere alle aktørers syn på utbyggingsavtaler i Oslo. For å triangulere resultatene er funnene fra intervjuene satt opp mot et utvalg utbyggingsavtaler som kan underbygge eller avkrefte funn som ble gjort under intervjuene.

Alt i alt så mener jeg oppgaven gir et riktig øyeblikksbilde av intervjuobjektens tanker om dagens juridiske rammeverk og utfordringer i Oslo, men at funnene ikke kan ekstrapoleres til å være dekkende for alle aktører i Oslo.

## 3. Teori

### 3.1 Det juridiske plansystemet

#### 3.1.1 Plan- og bygningslovens oppbygning

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) hjemler offentlige myndigheters kontroll og regulering av fast eiendom og byggesaker. For å forstå den juridiske prosessen som leder frem til en ferdig utbyggingsavtale så er det viktig å ha en forståelse for det juridiske plansystemet fram til vedtatt reguleringsplan. Planene legger grunnlaget for innholdet i utbyggingsavtalene slik en av respondentene definerer utbyggingsavtaler:

«Utbyggingsavtale er egentlig et verktøy for å lette gjennomføringen av reguleringsplaner» (Intervju med respondent 2 fra EBY)

I plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1 første ledd finner vi at loven skal fremme «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Videre skal planlegging og vedtak etter loven «... sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.» § 1-1 fjerde ledd. Plan- og bygningsloven favner bredt, og formålsparagrafen er ikke uttømmende jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 171.

Plan- og bygningslovens plandel gir de juridiske rammene for arealplanlegging i Norge. Arealplanlegging er et viktig politisk styringsredskap som brukes til å tilrettelegge for ønsket utvikling og utbygging av arealer. Formålsparagrafen legger grunnlag for de overordnede prinsippene som skal legges til grunn i planleggingen. Videre har lovgiver gitt stor grad av forvaltningsmessig skjønn til planmyndighetene. Planmyndighetene er etter loven fordelt på tre plannivåer på statlig, regionalt og lokalt nivå, dette er illustrert i figur 2 på neste side. Planmyndighetene er henholdsvis: regjeringen, fylkesting og kommunestyret. Kompetansen til å fatte vedtak etter loven kan i noen tilfeller delegeres.



Figur 2 - Oversikt over plannivåer.  
Kilde: Egenutviklet.

Plan- og bygningsretten er i stor grad basert på prinsippene om lokalt selvstyre, «Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene.» (Ot.prp. nr.32 (2007-2008), 34). Lovgiver har etter dette prinsippet lagt mye av kompetansen til arealplanlegging hos kommunen. Kompetansefordelingen etter plan- og bygningsloven følger ikke direkte hierarkisk av de politiske nivåene.

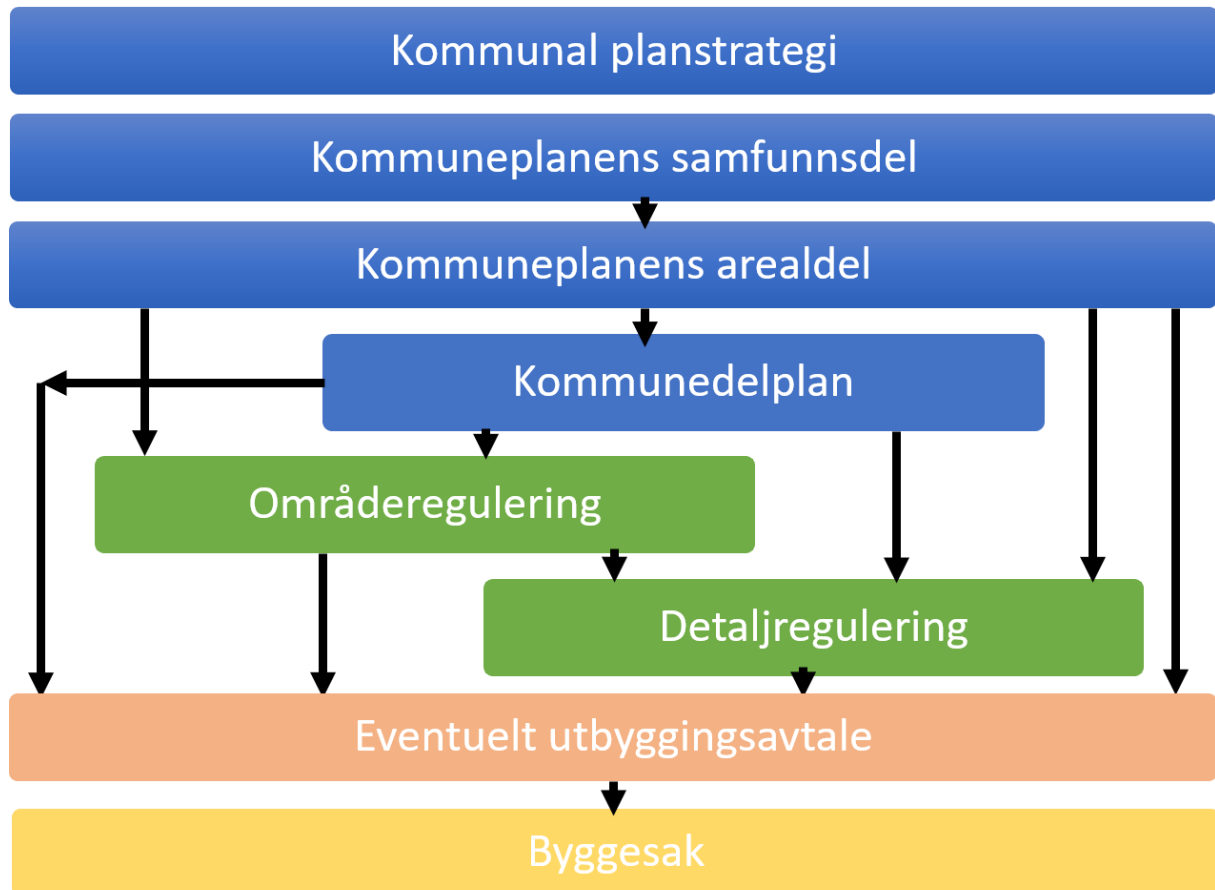
«Målene og retningslinjene for planleggingen gis ovenfra og nedover i systemet, mens arealplanvedtakene treffes på nederste nivå i kommunene ... Selv om kommuneplanens arealdel og reguleringsplanene vedtas på det laveste nivå, er de bindende for organene oppover i systemet.» (Pedersen mfl. 2018a, 102).

Det vil si at statlige, regionale og kommunale myndigheter har forskjellig kompetanse til å fatte vedtak etter loven, og departementet kan bare direkte overprøve kommunen der det følger av loven. Det er stort sett på det lokale nivået en finner kompetansen til å gjøre bindende planvedtak, altså vedtak som er bindende for fremtidig lovlig bruk av et areal. (Ot.prp. nr.32 (2007-2008))

Regionale og statlige organer, andre kommuner og sametinget kan i visse tilfeller fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4. Det er hovedsakelig som klageorgan, og gjennom innsigelser, at statlige og regionale organer har sin rolle (Holth 2014). Om innsigelsen ikke tas til følge eller løses gjennom mekling flyttes kompetansen til departementet etter § 5-6. Et av formålene med plan- og bygningsloven er å få samordnet

planlegging både på tvers av og innad i plannivåene. Muligheten for å få innsigelse mot planvedtak kan bidra til at kommunen i større grad tar hensyn til de føringer og interesser som ligger hos statlige og regionale organer.

### 3.1.2 Kommunal planlegging



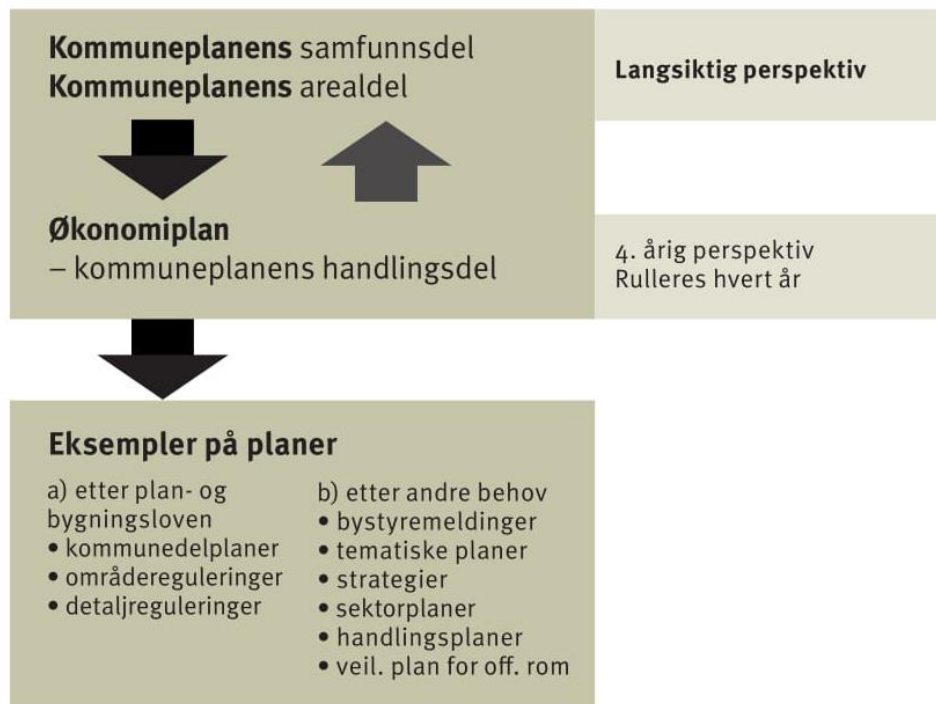
Figur 3 - Oversikt over det kommunale plansystemet frem til byggesak. Kilde: Egenutviklet.

Som det tidligere er vist er det norske plansystemet i stor grad basert på lokalt selvstyre, og den kommunale planmyndigheten har fått bred kompetanse. De kommunale planoppgavene er inndelt i et planhierarki, som illustrert i figur 3. Det juridiske planhierarkiet er preget av økt detaljeringsnivå etterhvert som man nærmer seg byggesaksbehandlingen i lovens fjerde del. For å få en forståelse for hvordan dagens praksis i Oslo passer inn i det juridiske planhierarkiet vil vi i det følgende se nærmere på de juridiske planhierarkiet.

#### Planstrategi

Planstrategien etter plan- og bygningsloven kapittel 10 er et dokument som skal utarbeides minst en gang hver valgperiode jf. § 10-1. Dette er et strategidokument som blant annet drøfter kommunens planbehov, herunder hvorvidt gjeldende kommuneplan bør revideres og om det er behov for endringer i kommunens øvrige planer. Figur 4 viser en oversikt over Oslo

kommunes planer hentet fra Oslo kommunes planstrategi for 2016-2019. (Oslo kommune 2016)



Figur 4 - Planoversikt. Kilde: Planstrategi for Oslo 2016–2019, s. 7

## Kommuneplan

Kommuneplanen er et langsiktig dokument med en samfunnsdel og en arealdel. Disse kan revideres helt eller delvis, samlet eller hver for seg i henhold til den kommunale planstrategien jf. Ot.prp. nr.32 (2007-2008). Det er også en handlingsdel som revideres årlig. Handlingsdelen beskriver hvordan kommuneplanen skal følges opp i kommunen for fire år frem i tid.

Samfunnsdelen er den strategiske delen av kommuneplanen som tar for seg langsiktige utfordringer i kommunen. Planen skal «være et hovedpremiss for senere vedtak på de områdene planene omfatter.» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 210). Samfunnsdelen får ikke de samme rettsvirkningene som arealplan eller reguleringsplan, men er et viktig beslutningsdokument for senere vedtak.

Enhver kommune skal som et ledd i kommuneplanen ha en arealplan som omfatter hele kommunen, dette skal gi et oversiktsbilde over fremtidig arealbruk i kommunen. «Formålet med en samlet arealdelplan er å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting ...» (Pedersen mfl. 2018a, 206). Kommunen kan i tillegg utarbeide arealplaner for deler av

kommunen som et alternativ eller supplement til områderegulering, såkalte kommunedelplaner etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 11. For å sikre at utnyttelsen av arealene er forsvarlig skal kommuneplanens areadel alltid konsekvensutredes etter konsekvensutredningsforskriften § 6 første ledd bokstav a (FOR-2017-06-21-854) jf. plan- og bygningsloven § 4-1.

Arealplanen omfatter plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål etter plan- og bygningsloven § 11-7 og hensynsoner etter § 11-8. Detaljeringsgraden i plankartet skal etter dette ikke gå ut over det som er nødvendig for å «sikre den overordnede styring av de vesentlige elementene i arealbruk» (Pedersen mfl. 2018a, 207).

Kommuneplanens arealdel er bindende for fremtidige tiltak på arealene etter plan- og bygningsloven § 11-6, jf. § 1-6. Vi kan si at det er et grensesnitt mellom eksisterende bruk og fremtidig bruk. Det er kun fremtidige tiltak som nevnt i § 1-6 som må samsvare med kommuneplanens arealdel, den eksisterende lovlige bruken kan dermed fortsette. For eksempel kan en lovlig næringsvirksomhet fortsette selv om området er avsatt til grønnstruktur med underformål park etter § 11-7.

Kommuneplanens arealdel skal også i nødvendig utstrekning angi soner der hensyn og restriksjoner er nødvendig for arealbruken etter plan- og bygningsloven § 11-8. Hensynssonen gir overlappende føringer for de angitte arealene uavhengig av hvilket arealformål de er avsatt til etter § 11-7. Hensynssonen gir rettslig bindende begrensninger, og det skal i nødvendig utstrekning gis bestemmelser og retningslinjer for arealene. I tillegg til bevaring av hensynet sonen ivaretar er det også ment å gi tiltakshaver en større grad av forutberegnelighet. (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), 217)

Et område kan angis som hensynssone med krav om felles planlegging etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e. Dette virkemiddelet gir planmyndigheten kompetanse til å kreve områdevis planlegging i bestemte områder.

«Dette er ønskelig i mange tettstedsområder for å motvirke videre spredning av bebyggelsen. Det er mest aktuelt å nytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnytting enn tidligere.» (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), 220)

I kommuneplan for Oslo vedtatt 30.01.2019 har såkalte utviklingsområder i ytre by krav om felles planlegging. Dette gjelder en stor del av kommunens areal, derfor er plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e en viktig bestemmelse i Oslo kommune. I kommuneplanens arealdel for Oslo er det uttalt at kommunen kan gjøre unntak fra krav om felles planlegging der det er et vedtatt «... planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokument som dekker behovet for felles planlegging.» (Oslo Kommune 2015, 30). Etter dette kan kravet om felles planlegging oppfylles gjennom ulovfestede planer i tillegg til områderegulering eller grunneierinitiert samarbeid om regulering av området. Fordelingen av de faktiske tiltakene som må opparbeides avgjøres på reguleringsplannivået. (Pedersen mfl. 2015, 245; Byrådet Oslo kommune 2018)

### **Reguleringsplan**

Der det følger av kommuneplanen, lovens øvrige bestemmelser eller tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal kommunestyret sørge for at det utarbeides reguleringsplan jf. plan- og bygningsloven § 12-1 andre ledd. Reguleringsplaner er arealplankart med tilhørende bestemmelser som skal følge opp de føringer som er lagt i kommuneplanen på et mer detaljert og konkret nivå. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018; Pedersen mfl. 2015, 279)

En reguleringsplan kan enten fremmes som områderegulering eller detaljregulering jf. plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3. Under arbeidet med reguleringsplan er det både prosessuelle og materielle krav i plan- og bygningsloven. Reguleringsplaner er juridisk bindende for fremtidig arealbruk på tilsvarende måte som kommuneplanens arealdel. En reguleringsplan gir i tillegg hjemmel til ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven § 12-4 jf. kapittel 16. En reguleringsplan regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b. Det betyr at en reguleringsplan kan angripes gjennom klage til overordnet organ etter § 28 i forvaltningsloven. Dersom planmyndigheten senere skulle ønske å endre arealbruken i strid med gjeldende regulering må arealet omreguleres etter bestemmelsene i § 12-14, som i praksis betyr at det er de samme kravene som ved utarbeidelse av en helt ny plan. (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008))

### **Områderegulering**

En områderegulering utarbeides som regel av kommunen der det er angitt i kommuneplanens arealdel. Områdereguleringer favner et større område enn en detaljregulering og brukes gjerne der kommunen ønsker en samordnet utbygging. Selv om det er kommunen som har ansvaret for planprosessen er det anledning etter § 12-2 annet ledd til å overlate selve utarbeidelsen av



planen til private aktører. Områdereguleringen er kommunens juridiske verktøy for å håndtere de store rammene i utviklingen av et område, det kan være rammer for utforming av bygg, høyder, grønnstruktur og lignende. Det kan være aktuelt å overlate utarbeidelsen til private aktører der hvor kapasitetshensyn gjør det aktuelt, men dette «har ikke til hensikt å legge til rette for privat områderegulering på samme nivå som for detaljregulering.» (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), 229).

En juridisk bindende områderegulering krever mye tid og ressurser, noe som kan være hemmende for den ønskede byutviklingen. For å kunne prioritere visse deler av arbeidet, slik at utbyggere kan starte utvikling av eiendommer, har Oslo kommune tatt i bruk et verktøy de kaller Byplangrep. Dette er en variant av VPOR som forklares nærmere i kapittel 3.2.1.

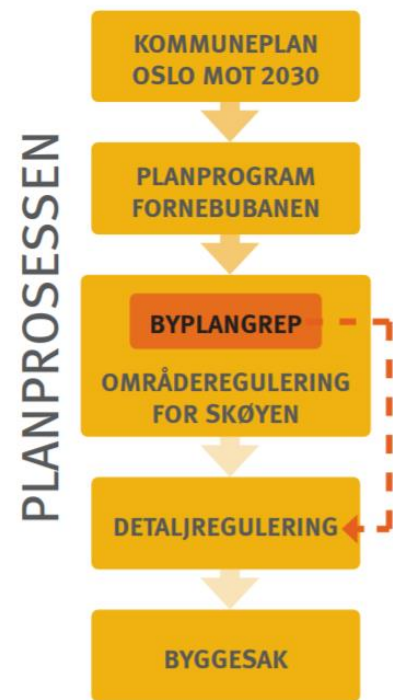
«Byplangrepet for Skøyen er første skritt i prosessen med områderegulering, og hensikten er å formidle et overordnet grep for området samlet tidlig i prosessen.»  
(Plan- og bygningsetaten 2015a, 6)

Byplangrepet er en veiledende plan som vektlegges i behandling av detaljplanforslag, men den er ikke juridisk bindende. Formålet er å bidra til en mer effektiv planprosess frem til områdereguleringen vedtas.

### Detaljregulering

Detaljregulering hjemlet i § 12-3 er planer som skal legge til rette for gjennomføringen av utbyggingsprosjekter og andre tiltak. Planen følger opp de rammer som er lagt i kommuneplanens arealdel. Hvis det i kommuneplanens arealdel er krav om felles planlegging etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav e så skal det ikke vedtas detaljregulering før dette kravet er oppfylt gjennom en vedtatt områderegulering, planprogram eller lignende. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018)

I motsetning til områderegulering så har «private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter rett til å fremme forslag til detaljregulering» jf. § 12-3 annet ledd. Hovedregelen er at alle kan fremme forslag til detaljregulering så fremt det er brukt fagkyndige i utarbeidelsen. Kommunen har så en plikt til å behandle innsendte reguleringsplaner, enten gjennom å fremme forslaget eller å avvise det jf. § 12-11.



Figur 5 - Byplangrep i plansystemet. Kilde: Byplangrep Skøyen s. 9

Med hjemmel i § 12-7 kan kommunen gi bestemmelser i en reguleringsplan som må oppfylles, i paragrafen er en uttømmende liste av slike bestemmelser. Paragrafen tilsvarer § 11-9 som gir hjemmel til å gi rekkefølgebestemmelse i kommuneplanens arealdel. Det er en rettslig skranke at dette kun skal gis i nødvendig utstrekning etter § 12-7 første ledd. Hva som er nødvendig er en skjønnsmessig vurdering som ikke er utdypet i forarbeidene. Etter § 12-7 nummer 10 er det i reguleringsplan anledning til å gi:

«... krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester ... er tilstrekkelig etablert.» (Plan- og bygningsloven § 12-7 nummer 10.)

Slike krav kalles rekkefølgebestemmelser og er verktøy for å sikre at tiltakene gjennomføres i en hensiktsmessig rekkefølge. For eksempel slik at lekeområder er etablert før innflytting eller at det er kapasitet i områdets barnehager. I praksis betyr det at søknad om byggetillatelse ikke vil bli innvilget før rekkefølgebestemmelsene er opparbeidet eller sikret opparbeidet.

«Virkningen av en rekkefølgebestemmelse er at søknad om byggetillatelse må avslås inntil tiltaket er utført, jf. § 12-4 annet ledd.» (Pedersen mfl. 2018a, 340)

En rekkefølgebestemmelse kan ikke pålegge tiltakshaver å sørge for at kravet blir oppfylt, derfor er det gjerne slik at rekkefølgebestemmelser realiseres gjennom utbyggingsavtaler.

«Rekkefølgebestemmelser med oppfølging gjennom utbyggingsavtale vil i mange situasjoner være et effektivt gjennomføringsverktøy for alle parter i et utbyggingsområde.» (Kommunal- og regionaldepartementet 2006, 20)

Det er et vilkår for rekkefølgebestemmelser at de bare kan inntas i nødvendig utstrekning etter § 12-7 første ledd første punktum. Ifølge Pedersen (2018a) må det derfor være en tilstrekkelig sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket i rekkefølgebestemmelsen.

Pedersen (2018a, 340) trekker videre frem at rekkefølgebestemmelser ikke må fungere som et skjult utbyggingsforbud, og at tiltakene derfor må kunne opparbeides faktisk og rettslig innen rimelig tid. I rundskriv H-05/02 uttalte daværende Kommunal- og regionaldepartementet at et tiltak som ikke kan gjennomføres innen 10-årsfristen for ekspropriasjon ikke kan settes som en rekkefølgebestemmelse (Kommunal- og regionaldepartementet 2002, 12–13). Typiske rekkefølgebestemmelser kan være at barnehage, parkområder, fortau og lignende skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet før utbygging kan finne sted. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018, 6.5.10)

## 3.2 Andre planer

### 3.2.1 VPOR

Veiledende prinsipplan for offentlige rom (heretter VPOR) «...er en politisk forankret plan som styrer utviklingen av et større område med flere grunneiere og flere reguleringsplaner.» (Plan- og bygningsetaten 2014, 8). VPOR er en politisk vedtatt plan som står utenfor de juridiske planverktøyene. Dermed fungerer VPOR kun som en retningsgivende plan i motsetning til områderegulering som er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak» jf. plan- og bygningsloven § 12-4 første ledd. VPOR skal konkretisere de tiltak i det offentlige rom som bystyret mener er nødvendige for å få en helhetlig utvikling i et område. Per dags dato foreligger det 15 veiledende prinsipplaner i Oslo kommunes oversikt over plankart. (Oslo Kommune 2019)

VPOR ble først tatt i bruk som et planleggingsverktøy på Ensjø i Oslo kommune. Ensjø har en attraktiv geografisk plassering med nærhet til sentrum. Området er i overkant av 800 dekar og var på starten av 2000-tallet preget av mye industri, spesielt knyttet til bil. Det var dermed et stort område som skulle transformeres fra bilby til boligby. En av respondentene omtalte de første grunneiermøtene slik:

«På de første grunneiermøtene som ble holdt i 2005-06 så satt det mange bilforhandlere der som hadde like lyst til å diskutere bil på møtene, som utviklingen.» (Intervju med respondent 1 fra EBY)

Disse grunneierne hadde ikke kompetansen som måtte til for å ta i bruk en såkalt Bjørvika-modell<sup>1</sup>. I planleggingsprogrammet<sup>2</sup> for Ensjø ønsket Plan- og bygningsetaten å fremme en alternativ fremgangsmåte som et supplement til den tradisjonelle planleggingen (Plan- og bygningsetaten 2002). Fordelene som ble trukket frem var fleksibiliteten det ville gi, samt at planleggingsprogrammet fremdeles skulle behandles politisk for å sikre forutsigbarheten. I planleggingsprogrammet ble det trukket frem at utfordringene på Ensjø var å lage planer som ville føre til en bymessig utvikling, blant annet gjennom utbygging av offentlige rom, kollektivtransport, skole og annen service. For å få til den ønskede utviklingen i det offentlige rom skulle planleggingen skje i to etapper (Plan- og bygningsetaten 2002, 34):

---

<sup>1</sup> Private utbyggere går sammen for å danne et infrastrukturselskap for å bygge ut infrastruktur i området.

<sup>2</sup> Planleggingsprogrammet er ikke forankret i plan- og bygningslovens plansystem. Må ikke forveksles med planprogram etter § 4-1 eller planstrategi etter § 10-1.

- «1. Prinsippplan for detaljplanlegging og gjennomføring
2. Reguleringsplan for det offentlige rom»

Planleggingsmodeller som inkluderer bruk av VPOR for å identifisere nødvendige tiltak i det offentlige rom har etter dette blitt kjent som Ensjømodellen. Modellen baserer seg på et samarbeid mellom offentlige og private aktører for å få til ønsket utvikling i et område. Formålet er å skape helhet i det offentlige rom, også der hvor det er mange utbyggere. Tiltakene i VPOR skaper forutsigbarhet for hvilke rekkefølgebestemmelser utbyggere kan forvente i sin reguleringsplan. Rekkefølgebestemmelsene på de enkelte eiendommene sikrer at området bygges ut i en hensiktsmessig rekkefølge, og at all nødvendig infrastruktur opparbeides eller blir sikret opparbeidet før igangsettingstillatelse gis. Rekkefølgebestemmelsene sikres i praksis gjennom anleggsbidrag i en utbyggingsavtale etter kapittel 17 i plan- og bygningsloven, ansvaret fordeles ved bruk av kontantbidrag<sup>3</sup> og realytelser<sup>4</sup>. Vi kommer tilbake til utbyggingsavtaler i kapittel 3.3. (Plan- og bygningsetaten 2006, 2014)

### 3.2.2 TOR

Tiltaksliste for offentlige rom (heretter TOR) er et relativt nytt planverktøy som først ble tatt i bruk for området Storo og Lillo i Oslo kommune i 2016. I intervjuet med respondent 1 fra Bymiljøetaten forklarte han utarbeidelsen av TOR slik:

«Den TOR'en kom på plass i hui og hast fordi Thon eiendom hadde en stor eiendom ved siden av Storo senteret som de hadde lagd reguleringsplanforslag på. Plan- og bygningsetaten hadde hatt den på høring og sendt den til politisk behandling, så kom det fra byrådsnivået at det var for lite rekkefølgekrav. ... dermed lagde man en slik 'tiltaksliste for offentlige rom' som peker på at hele området kommer til å bli transformert derfor må man ruste opp gater og parker og sånt.» (Fra intervju med respondent 1 fra BYM)

TOR er i likhet med VPOR et veiledende dokument som skal legge til rette for en helhetlig plan for utarbeidelse av rekkefølgevilkår, som igjen følges opp i utbyggingsavtaler. Planen legges ikke ut på offentlig ettersyn og vedtas ikke av bystyret, det er Plan- og bygningsetaten som vedtar TOR. Respondent 1 fra BYM forklarte dette med at det ikke er store arealer som

---

<sup>3</sup> Kontantbidrag er den andelen av anleggsbidraget som ytes i penger fra utbygger til kommunen. Da er kommunen ansvarlig for opparbeidelsen av tiltaket.

<sup>4</sup> Realytelse er den andelen av anleggsbidraget som ytes i form av tiltak fra utbygger, for eksempel opparbeidelse av fortau i forbindelse med utbyggingen.

skal overtas av det offentlige, «det er mer opprustning av det eksisterende» (BYM 1). Behandlingstiden kan dermed forventes å være kortere for en TOR enn VPOR. (Plan- og bygningsetaten 2015b)

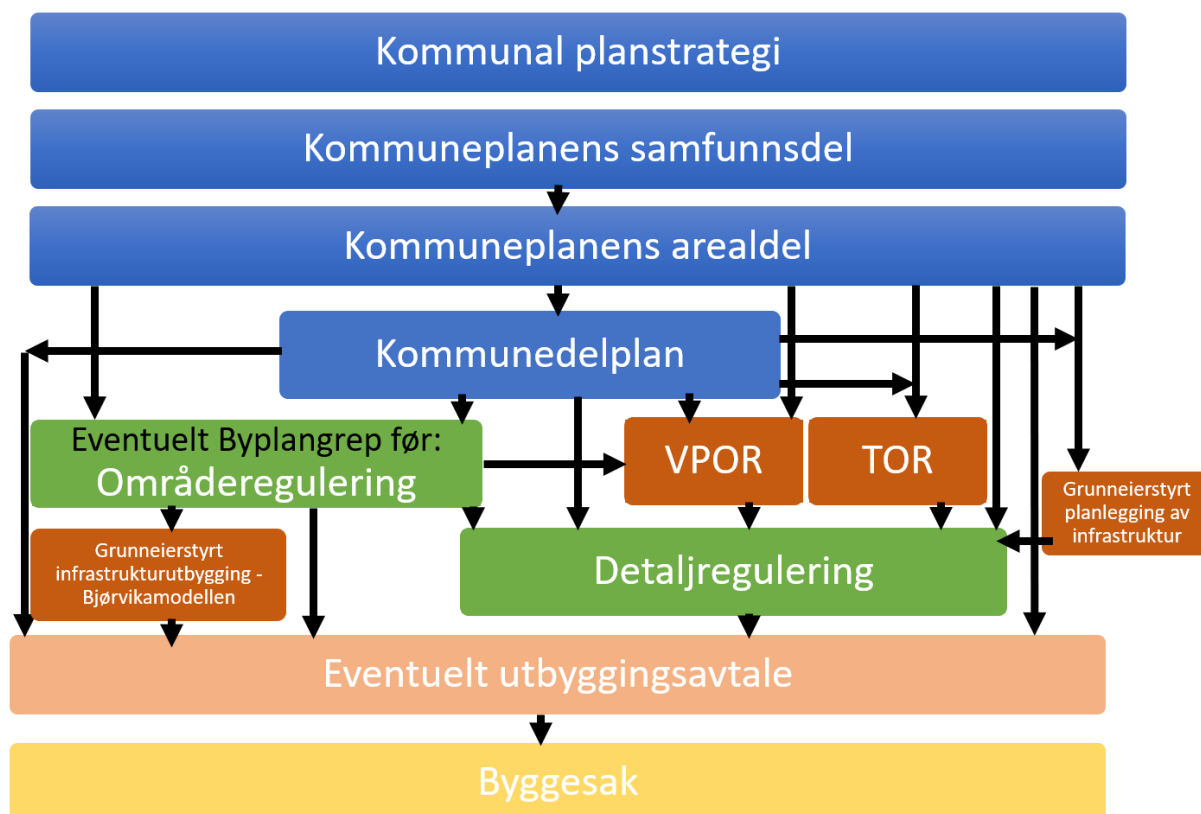
«Forskjellen mellom en VPOR og en TOR er at VPOR behandles i bystyret og underlegges politisk behandling. En TOR behandles bare mellom etatene, den fremmes ikke til politisk behandling.» (Fra intervju med Utbygger 3)

Der VPOR skal identifisere behov for etablering av infrastruktur og utforming av offentlige rom, skal TOR i hovedsak identifisere behov for oppgradering av eksisterende infrastruktur og offentlige rom. Det er dermed naturlig at områdets karakter er styrende for hvilken plantype som benyttes. I TOR for Storo og Lillo er området beskrevet slik:

«Det er allerede en etablert gate- og byromsstruktur i området, og relativt få muligheter til å utarbeide et omfattende, nytt overordnet byplangrep. Det er allikevel behov for å sikre helhetlig områdeutvikling, finansiering og gjennomføring på tvers av eiendomsgrenser og utbyggingsforslag.» (Plan- og bygningsetaten 2015b, 4)

Det er klare likhetstrekk mellom en VPOR og en TOR, da begge planformene har til formål å bidra til en helhetlig områdeutvikling med forutsigbarhet for grunneiere og utbyggere. Samtidig er det et ønske om å skape en fleksibel prosess som er mer effektiv enn en områderegulering, der det også skal være muligheter for å styre utviklingen om behovene endrer seg. Det er et poeng i begge plantypene at private aktører i all hovedsak skal stå for kostnadene til etablering og/eller oppgradering av infrastruktur og offentlige rom gjennom utbyggingsavtaler. (Plan- og bygningsetaten 2015b, 26, 2006, 48)

Figur 6 på neste side illustrerer de forskjellige modellene som har etablert seg i Oslo. Som illustrert i figuren er VPOR og TOR to verktøy som ligger på det samme plannivået som områderegulering, og som dermed kan oppfylle kravet til felles planlegging etter § 11-8 bokstav e. I figur 6 er også Bjørvikamodellen og grunneierinitiert planlegging plassert inn i plansystemet. Under empiridelen senere i oppgaven vil vi se nærmere på hva aktørene mener om de forskjellige modellene.



Figur 6 - Illustrasjon av plansystemet inkludert de forskjellige modellene som benyttes i Oslo. Kilde: Egenutviklet.

### 3.3 Utbyggingsavtaler

#### 3.3.1 Historisk utvikling

Utbyggingsavtaler er i dag regulert i plan- og bygningsloven kapittel 17. Etter § 17-1 er en utbyggingsavtale «... en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, ... som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.». Paragrafen tilsvare § 64 som i 2006 ble inntatt i plan- og bygningsloven av 1985 (opphevet). For å få en forståelse for dagens regler vil det redegjøres kort for bakgrunnen for dagens regelverk.

«Tradisjonelt har utbyggingsavtaler bl.a. vært knyttet til bygging av kommunaltekniske anlegg, som et alternativ eller supplement til plan- og bygningslovens regler» (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 9). Utbyggingsavtalene hadde hovedsakelig en rolle som var med å avklare hvilket ansvar utbygger ville få for opparbeidelse av anlegg som ellers kunne pålegges med hjemmel i kapittel XII i plan- og bygningsloven av 1985. Etter hvert som praksisen utviklet seg fra 90-tallet mot 2000-tallet gikk det i retning av at flere tiltak ble inntatt i disse avtalene, som kommunen ellers ikke kunne pålegge utbygger. I forarbeidene til endringsloven av 2005 er det poengtert at det ofte var akseptabelt, da fullt utbygd infrastruktur kunne bidra til en

verdiøkning som kompenserte for merutgiftene. Utover på 2000-tallet kom det imidlertid noen ytterliggående eksempler på at kommuner gikk utover «gjensidighet, rimelighet og saklig sammenheng» (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 10). Dette skyldtes ofte kommunenes sterke forhandlingsposisjon:

«Dersom en utbygger ikke er villig til å gå med på kommunens vilkår, gis det ikke reguleringsvedtak. ... Slike avgjørelser regnes som regel ikke som enkeltvedtak i juridisk forstand. De kan derfor ikke påklages. Det foreligger altså i de ekstreme tilfellene ikke noe annet forhandlingsrom enn spørsmålet om reguleringsforslaget skal fremmes eller ikke.» (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 13)

Avtalefrihet er et viktig prinsipp i avtaleretten som innebærer at kontraktspartene kan inngå avtale med hvem de vil om hva de vil. Woxholt (2014) trekker frem at «Det er særlig partenes manglende jevnbyrdighet ... som kan tale mot å opprettholde avtalefriheten ubeskåret.» (Woxholt 2014, 17).

Departementets forslag til lovendring hadde til formål å forhindre avtaler preget av uforholdsmessig mye forhandlingsmakt fra kommunen. Et annet prinsipp som departementet ønsket å tilrettelegge for var økt forutsigbarhet for utbygger. Dette ville ifølge departementet kunne føre til mer stabil utbyggingstakt, jevnere forhandlingssituasjon, de hadde også en tanke om at forutsigbarhet ville dempe prispress for boligkjøper. (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 57-59) De nye reglene om utbyggingsavtaler ble tatt inn i loven med endringslov 27. mai 2005 nr. 30 om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).

### 3.3.2 Privatrett eller offentlig rett

Utbyggingsavtaler er som tidligere nevnt en fremforhandlet avtale mellom en offentlig myndighet og en privat utbygger for å kunne oppfylle vilkår for igangsettelse av et utbyggingstiltak. Det har vært diskutert om en slik avtale omfattes av privatrett eller forvaltningsrett, dette skjæringspunktet kan ifølge Tvedt (2012, 199) skape vanskelige spørsmål. Dette er diskutert blant annet i rundskriv H-5/02 der kommunal og regionaldepartementet (2002) der departementet anfører at en utbyggingsavtale i de fleste tilfeller må være privatrettslige fordi kommunen kan påta seg forpliktelser utover kommunens forvaltningsrettslige kompetanse. Tilsvarende finner vi en klarere uttalelse i Ot.prp. nr.22 (2004-2005), der det uttales direkte at utbyggingsavtaler som regel ikke regnes som enkeltvedtak. Det ville vært et annet juridisk rammeverk for partene dersom en

utbyggingsavtale var regnet som et forvaltningsrettslig enkeltvedtak. En viktig forskjell er at utbygger da ville hatt mulighet til å påklage enkeltvedtaket etter forvaltningsloven § 28.

### 3.3.3 Særlige rammer for utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er regnet som en privatrettslig avtale og det er en utstrakt avtalefrihet som råder, men det er allikevel visse særlige regler som kun gjelder for utbyggingsavtaler. I plan- og bygningsloven kapittel 17 er det listet opp noen preseptoriske regler som regulerer innholdet og prosessen som skal følges når avtalen inngås. Disse reglene skal ifølge Leikvam og Olsson (2014, 109) klargjøre «når en slik avtale er aktuelt, hva det kan inngås avtaler om, og at slike avtaler kan brukes for å gjennomføre kommunale utbyggingsplaner». I oppgavens empiridel har respondentene uttalte seg om sin opplevelse av forutsigbarheten og innholdet i avtalene. For å få en forståelse for uttalelsene vil vi derfor se nærmere på § 17-2 om forutsigbarhetsvedtak og § 17-3 om avtalens innhold.

#### **§ 17-2 Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler**

I § 17-2 finner vi et absolutt vilkår at utbyggingsavtaler må ha grunnlag i et kommunalt forhåndsvedtak som skal angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler skal inngås og for å vise hva kommunen forventer av avtalen. Dette blir populært kalt et forutsigbarhetsvedtak. I forarbeidene til loven finner vi at formålet med et slikt forutsigbarhetsvedtak er å synliggjøre hva kommunen forventer på et tidlig tidspunkt i prosjektet, slik at dette kan tas hensyn til. Det er ikke krav til at vedtaket skal være en del av en planprosess, men det er praktisk å fatte vedtaket sammen med en planprosess for eksempel som en generell uttalelse i kommuneplanens arealdel etter § 11-9 nummer 2. Skulle forutsetningene endre seg må kommunen ifølge Pedersen mfl. (2018b) fatte et supplerende vedtak. Et forutsigbarhetsvedtak må forholde seg til kravene om nødvendighet og forholdsmessighet som vi ser nærmere på under neste mellomtittel i oppgaven. En utbyggingsavtale fremforhandlet uten at det foreligger et forutsigbarhetsvedtak vil være ugyldig. (Bjaaland og Nielsen 2009; Pedersen mfl. 2018b)

Oslo kommune har et forutsigbarhetsvedtak som gjelder for hele kommunen, videre benyttes gjerne spesielle forhåndsvedtak i forbindelse med overordnede planer i utviklingsområder. Forutsigbarhetsvedtaket i Oslo finner vi i kommuneplanens arealdel fra 2015 (Oslo Kommune 2015, 31), innholdet i vedtaket er oppsummert her:

- Den geografiske avgrensningen er satt til hele kommunens byggesone der forutsetningene i plan- og bygningsloven kapittel 17 er til stede.



- Det er forutsatt at utbyggingsavtaler skal inngås der gjeldende arealplan har bestemmelser om bygging og/eller oppgradering av offentlig anlegg.
- Utbyggingsavtale forutsettes også inngått der kommunen ønsker å regulere boligmix<sup>5</sup>.
- Hovedprinsippet er at utbyggere i et utbyggingsområde selv bærer utbyggingskostnader for tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt.

### § 17-3 Avtalens innhold

Etter prinsippet om avtalefrihet kan avtaleparter inngå avtale om hva de vil, med hvem de vil, på hvilken måte de vil. Innholdet i utbyggingsavtaler er avgrenset noe i forhold til dette prinsippet om avtalefrihet. Innholdet i utbyggingsavtalene reguleres av § 17-3 i plan- og bygningsloven. Formålet er ifølge Pedersen mfl. (2018b, 538) å hindre uheldige utslag med urimelige vilkår for utbyggere, uten at det skal gå på bekostning av fleksibiliteten i avtalene. Etter § 17-3 kan en utbyggingsavtale:

- Gjelde forhold som kommunen allerede har gitt bestemmelser om i vedtatt arealplan etter § 17-3 første ledd.
- Inneholde bestemmelser om boligmix eller fortrinnsrett etter andre ledd.
- Gå ut på at utbygger skal besørge eller bekoste nødvendige og forholdsmessige tiltak etter tredje ledd.
- Etter fjerde ledd kan avtalen uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak.

Dersom en utbyggingsavtale legger strengere føringer på et prosjekt enn det som er gitt i vedtatt arealplan så må dette være hjemlet i andre, tredje eller fjerde ledd. Tredje ledd kommer til anvendelse i de tilfeller der utbygger besørger (realytelse) eller bekoster (kontantbidrag) tiltak utover lovpålagte krav. (Ot.prp. nr.22 (2004-2005))

§ 17-3 tredje ledd kommer ofte til anvendelse i utbyggingsavtaler i Oslo kommune, vi vil derfor se nærmere på vilkårene for slike tiltak. Det er tre vilkår som gjerne oppsummeres i nødvendighet og forholdsmessighet, der forholdsmessigheten er et dekkende begrep for to av vilkårene. Tiltaket må for det første være nødvendig for gjennomføringen av den vedtatte planen. Videre må tiltakene stå i forhold til utbyggingens omfang og kommunens bidrag. Til slutt må kostnadene stå i forhold til utbyggingens belastning på kommunen.

---

<sup>5</sup> Sammensetning av antall og type boliger etter for eksempel størrelse, type utforming ol.

I forarbeidene finner vi at «Utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen» (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 66). I NOU 2003:24 er det uttalt at tiltaket skal være «... en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha en tilfredsstillende utforming» (NOU 2003:24, 171). Selv om det må være en saklig sammenheng mellom utbyggingen og behovet for tiltaket så trenger ikke nødvendigvis tiltaket eksklusivt å dekke behov for prosjektet. I veilederen for utbyggingsavtaler finner vi at rekkefølgekrav er en god indikasjon på at tiltaket er nødvendig, selv om ikke alle rekkefølgekrav er nødvendige. Hvis tiltaket allerede er oppfylt gjennom for eksempel andre utbyggingsprosjekter kan det ikke inngå i en utbyggingsavtale. (Kommunal- og regionaldepartementet 2006, 2011)

Vurderingen om de enkelte tiltakene er forholdsmessige kan være problematisk ifølge Kommunal- og Regionaldepartementet (2006) og Pedersen mfl. (2018b):

«Det kan i praksis være vanskelig å ta stilling til hvorvidt forholdsmessighetsvilkårene er oppfylt.» (Pedersen mfl. 2018b, 540)

For eksempel vil det ved utmåling av kontantbidrag være vanskelig å anslå hvilken andel av kostnadene til tiltaket som kan anses som forholdsmessig for den aktuelle utbyggingen. Eller hvor stor belastning prosjektet har på omgivelsene. Ifølge veilederen for utbyggingsavtaler blir dette skjønnsmessige anslag med utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. (Kommunal- og regionaldepartementet 2006) Totalt sett må avtalen fremstå «som rimelig og balansert» (Pedersen mfl. 2018b, 540), dermed kan ytelser som momsfristak fra kommunen gi større rom for å kreve ytelser fra utbygger i avtalen.

### 3.3.4 Forbudet mot sosial infrastruktur

I Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) er det uttalt at lovendringen ikke ville føre til et forbud mot sosial infrastruktur, fordi det ville være vanskelig å lage presise avgrensninger. Flertallet i lovkomiteen ønsket allikevel under sluttbehandlingen et slikt forbud, derfor ble dette gjort gjeldende gjennom forskrift. 1. juli 2006 trådte forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i kraft. Dette var samme dag som utbyggingsavtaler ble lovregulert i kapittel XI-A i daværende plan- og bygningslov. Forskriftens første kapittel lyder:

«Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie.» (FOR-2006-04-20-453)

Dette forbudet er videreført i byggesaksforskriften fra 2010 § 18-1. I en utbyggingsavtale kan det dermed ikke avtales at utbygger skal bekoste for eksempel barnehager, skoler, sykehjem eller lignende. Det er imidlertid ingen hindring for at utbygger kan forskuttere en slik utbygging så fremt kommunen dekker alle kostnader. (Pedersen mfl. 2018b)

I kapittel 3.1.2 så vi nærmere på rekkefølgebestemmelser. Kommunen kan i reguleringsplan sette krav om at nødvendige samfunnstjenester som blant annet sosial infrastruktur er tilstrekkelig etablert før en byggetillatelse gis jf. § 12-7 nummer 10. Formålet med dette er å sørge at nødvendige tilbud og tjenester er på plass slik at utbyggingsrekkefølgen blir hensiktsmessig. Som vi også har sett tidligere kan ikke en utbygging starte før rekkefølgebestemmelsene er oppfylt, dermed vil et krav om for eksempel barnehage kunne stanse en utbygging frem til kommunen er villig til å realisere barnehagen på egen regning. Dette er fordi utbygger ikke kan bekoste barnehage gjennom en utbyggingsavtale. Det er imidlertid tillat for en utbygger å selv ta initiativ til å oppføre en barnehage for å oppfylle rekkefølgebestemmelsen (Pedersen mfl. 2018b). I veilederen for utbyggingsavtaler er det uttalt at:

«Private tiltak utenfor utbyggingsavtale omfattes i utgangspunktet ikke av forbudet.»  
(Kommunal- og regionaldepartementet 2006, 25)

Det er ikke anledning til å få dispensasjon etter plan- og bygningslovens kapittel 19 for de særlige reglene som gjelder etter kapittel 17. Det er imidlertid en åpning dersom samfunnsmessige interesser tilsier det. Da kan departementet gi samtykke til å fravike reglene i kapittel 17 og forskriftene gitt i medhold av kapittel 17, jf. § 17-7. Det mest kjente tilfellet der samtykke ble gitt var ved utbyggingen på Fornebu. Østenå og Frøstrup (2017, 26–30) så nærmere på denne saken i sin masteroppgave. Departementet kom etter en konkret vurdering til at utbyggingen på Fornebu var særegen på grunn av den geografiske plasseringen og behovet for etablering av helt ny sosial infrastruktur i et avgrenset område. (Østenå og Frøstrup 2017, 26–30)

### 3.3.5 Ugyldighet

Vi har tidligere sett at en utbyggingsavtale er underlagt avtalerettslige prinsipper, dette gjelder også dersom utbygger i ettertid av avtaleinngåelsen skulle ønske å angripe avtalens innhold. Etter § 17-5 kan en utbyggingsavtale ikke påklages etter forvaltningsloven § 28, dermed må utbygger reise søksmål om gyldigheten av en utbyggingsavtale før kommunen har gitt

rammetillatelse for det tiltaket avtalen gjelder (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 68-70). Dersom en avtale kjennes ugyldig vil konsekvensen skjønnsmessig måtte ses opp mot feilens karakter.

I forarbeidene er det vektlagt at en klagemulighet på utbyggingsavtaler vil gi en skjev maktfordeling i forhandlingene og at de var bekymret for omkamper som ville skape uforutsigbarhet. Videre er innholdet i en utbyggingsavtale ofte basert på rekkefølgebestemmelsene i en vedtatt reguleringsplan, som kan påklages.

Den første saken der en utbygger faktisk har gått til søksmål for å teste gyldigheten av et tiltak i utbyggingsavtale rettslig var berammet i Oslo tingrett 6. mai 2019, den såkalte Entra-saken. Senere i oppgaven vil vi se nærmere på denne saken og diskutere hvorfor en slik sak ikke har kommet opp for retten tidligere.

### **Sandnes-modellen**

Noen føringer for hvordan regelverket skal tolkes fikk vi i Sivilombudsmannens uttalelse i den såkalte Sandnes-saken. Modellen er lagt til grunn for begrepet «strøkspris-modell» som benyttes i denne oppgaven. Sandnes kommune hadde i sin kommunedelplan for sentrum skrevet:

«Rekkefølgebestemmelser etter pbl § 11-9 pkt. 4 og utbyggingsavtaler etter kapittel 17 skal i form av kostnadsbidrag sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet og skal pålegges alle utbyggingsprosjekter innen sentrumsplanen.»  
(Sandnes Kommune 2011, 1.4)

Med dette hadde de forutsatt at ethvert utbyggingsprosjekt innenfor sentrumsområdet skulle bidra med et kostnadsbidrag som ble satt inn i et bundet fond. Kommunen var så ansvarlig for å benytte dette fondet til å gjennomføre en rekke tiltak listet opp i kommunedelplanen. Videre var det vedtatt at kostnadsbidraget skulle være 950,-/BRA boligareal og 650,-/BRA næringsareal. Sivilombudsmannen uttalte at kommunen hadde fjernet seg fra kravene om nødvendighet og forholdsmessighet etter plan- og bygningsloven § 17-3. Etter dette ble det dermed klart at en sjablongmessig pris per BRA, som innbetales til et bundet fond, ikke følger kravene til forholdsmessighet. Videre at tiltakene må være nødvendige for utbyggingen og et utslag av en konkret vurdering slik Kommunal- og Regionaldepartementet (2013) klargjorde i sin uttalelse til samme sak. Vi kan etter dette forstå at en ren strøkspris-modell ikke kan innføres innenfor dagens juridiske rammeverk. (Sivilombudsmannen 2015; Sandnes Kommune 2011; Kommunal- og regionaldepartementet 2013)

## **Maktfordeling i forhandlingene**

I innledningen til sin doktorgradsavhandling om utbyggingsavtaler skrev Aulstad (2005) at:

«Den kanskje mest i øyenfallende [juridiske]<sup>6</sup> utfordring knytter seg til utbyggers utsatte posisjon» (Aulstad 2005, 32)

Med lovreguleringen av utbyggingsavtaler kom det et større vern av utbygger gjennom en lovfesting av hva en utbyggingsavtale kan inneholde og hvordan den skal utformes. På den annen side er utbyggere fortsatt prisgitt kommunen som planmyndighet for å få gjennomslag på sine prosjekter. Advokatutvalget i Bygg21 har uttalt at kapitalbindingen gjør utbyggere tilbøyelige til å godta høyere krav, videre skriver de at:

«Utbygger befinner seg derfor ofte i en svak forhandlingsposisjon, noe som lett kan føre til urimelig byrdefulle ubalanserte utbyggingsavtaler.» (Bygg21 2018, 6)

Hvor mye de særegne vilkårene i kapittel 17 skal veie i en ugyldighetsvurdering bestemmes av hvordan byrdefordelingen i avtalen ser ut. «Jo større likevekt det er mellom kommunens og utbyggers ytelse, desto mer står avtalen – rent avtalerettslig – på egne ben, og desto mindre betydning vil de andre kriteriene ha i vurderingen av om vilkårene er urimelige.» (Ot.prp. nr.22 (2004-2005), 7). Det er dermed ikke gitt hvilken vekt som skal tillegges de særegne vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet ved vurdering om avtalen er ugyldig. Der byrdefordelingen er jevn mellom partene vil det etter mitt syn være mindre grunn til å ville angripe avtalen, i tillegg kan det forventes at en slik avtale vil være vanskeligere å angripe.

## **Avtalerett**

I tillegg til de særegne vilkårene for utbyggingsavtaler er det også generelle ugyldighetsgrunner i avtaleretten som kan komme til anvendelse. Woxholt (2014) deler inn ugyldighetsgrunnene i fire hovedkategorier; formmangler, tilblivelsesmangler, habilitetsmangler eller innholdsmangler. Hovedregelen i avtaleretten er «Pacta sunt servanda» - «Avtaler skal holdes» (Woxholt 2014, 14). Dette finner vi igjen i Norske Lov fra 1687 der det står at alle avtaler som inngås frivillig skal holdes etter sitt innhold (NL 5-1-2). Bindende avtaler er en institusjon i samfunnet som avhenger av at partene har tillit til at avtalens innhold vil bli gjennomført. Dersom en avtalepart relativt enkelt kan få medhold i at en avtale er ugyldig vil dette rukke ved tilliten til bindende avtaler. (Woxholt 2014, 134; North 1990, 55) Vi kan dermed forstå at det skal tungtveiende grunner til for å få en avtale kjent ugyldig

---

<sup>6</sup> Egen utfylling innenfor [...] for å gi bedre forståelse for sitatet.

gjennom alminnelige ugyldighetsgrunner, og at det er mer naturlig at vilkårene i § 17-3 heller kommer til anvendelse.

### 3.3.6 Tullinkvartalet

#### **UTBYGGINGSAVTALE for Universitetsgata 7-9 m.fl. - Tullinkvartalet Gnr./bnr.**

#### **209/162 m. fl. i Oslo kommune**

Respondentene trakk frem manglende rettspraksis som veldig uheldig. Flere av respondentene uttalte seg derfor om utbyggingsavtalen for Tullinkvartalet i Oslo sentrum. For å gi en bedre forståelse for disse uttalelsene er det her gitt en kort oppsummering av den aktuelle utbyggingsavtalen.

Utbyggingsavtalen gjelder utbyggingen i det såkalte Tullinkvartalet sentralt i Oslo sentrum. Området er ikke befattet av en VPOR. Anleggsbidraget er satt til 1150,- m<sup>2</sup> BRA, hvorav 864,- ytes i form av kontantbidrag etter avtalens punkt 7.2.1. Kontantbidraget skal disponeres på opparbeidelse av to av rekkefølgebestemmelsene som er inntatt i eiendommens reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-7 (10).

Det ene av disse to tiltakene skal nå behandles i Oslo Tingrett. Sak 18-132587TVI-OTIR/07 er berammet 06. mai 2019. Dommen var ikke avsagt når denne oppgaven ble slutført. Det omstridte tiltaket i saken gjelder opparbeidelse av sykkelløsning i Henrik Ibsens gate fra Drammensveien til Stortingsgata. Saksøker anfører at tiltaket ikke oppfyller lovens krav til nødvendighet.

Saken er en av to slike saker som nå skal opp testes rettslig i Oslo kommune. Den andre saken gjelder rekkefølgebestemmelser i bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Der utbygger anket rekkefølgebestemmelsene i enkeltvedtaket til fylkesmannen, som opprettholdt kommunens vedtak. Utbygger ønsker derfor å teste den saklige sammenhengen i rekkefølgebestemmelsene rettslig.

## 4. Intervjuer

### 4.1 Utvalg

Utbyggingsavtale er ett ledd i en lengre prosess for å få til ønsket utvikling av et areal. I denne prosessen er aktørene involvert på forskjellige stadier, med forskjellige interesser og oppgaver. Det har blitt gjennomført intervjuer for å få en forståelse for hva de forskjellige aktørene mener om utbyggingsavtalene og grunnlaget for utbyggingsavtalene. I forhold til oppgavens problemstilling har dette vært nødvendig for å avdekke hva som er viktig for de forskjellige respondentene og hvilke utfordringer de eventuelt opplever med dagens regelverk. Det er i dette kapitlet identifisert syv sentrale utfordringer som drøftes nærmere mot oppgavens problemstilling i kapittel 6.2.1.

Hos de private utbyggerne er det gjennomført 3 intervjuer, der den ene utbyggeren stilte med 2 respondenter på andre halvdel av intervjuet (Utbygger 1.1 og 1.2). Hos Oslo kommune er det gjennomført 3 intervjuer med 3 forskjellige etater, der hver etat stilte med 2 respondenter. Respondentene fra Oslo kommune er anonymisert ved bruk av etatsforkortelse og siffer 1 eller 2. Respondentene fra utbyggere er anonymisert med henholdsvis kode: Utbygger 1.1, 1.2, 2 og 3.

#### **PBE**

Plan- og bygningsetatens rolle i forhold til oppgavens problemstilling knytter seg både til selve utarbeidelsen av de overordnede planene og rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplan. Dette er i etaten delt i to forskjellige avdelinger, av tidsårsaker ble det kun gjennomført intervju med de som utarbeider de overordnede planene. PBE 1 og 2 jobber begge med utarbeidelse av VPOR i Plan- og bygningsetaten. PBE 1 og 2 har begge god innsikt i hvordan de overordnede planene utarbeides, og intervjuet dreide seg stort sett om dette temaet.

#### **EBY**

Eiendom- og byfornyelsesetaten sin rolle i forhold til oppgaven er å inngå utbyggingsavtaler og koordinere byutviklingsprosjektene for kommunen. EBY 1 og 2 jobber med selve forhandlingene og inngåelse av utbyggingsavtaler. De har mye kunnskap om selve forhandlingsprosessen, og mye innsikt i samspillet mellom offentlige og private interesser. De bidro også med mye informasjon om forholdet til rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplan.

#### **BYM**

Bymiljøetaten er Oslo kommunes forvaltningsetat. I forhold til utbyggingsavtaler så overtar

de tiltakene utbygger gjennomfører som realytelse, i tillegg til at de kan være ansvarlig for opparbeidelse av tiltak som gjennomføres gjennom kontantbidrag. BYM 1 og 2 jobber med utarbeidelse av utbyggingsavtalene. BYM 1 jobber i områder med overordnet plangrunnlag, som VPOR, TOR eller lignende. BYM 2 jobber i områder uten overordnede planer.

### **Utbygger 1**

Utbygger 1.1 og 1.2 jobber i et stort utbyggingsselskap med sin primæroperasjon i Oslo-området. Utbygger 1.1 jobber med utbyggingsavtaler og prosjekter i tidligfase, mens utbygger 1.2 er en erfaren arkitekt.

### **Utbygger 2**

Utbygger 2 jobber i ledelsen hos et mellomstort utbyggerselskap i Oslo. Han har lang fartstid i bransjen fra utbyggersiden og har jobbet tett med både Oslo kommune og andre omkringliggende kommuner.

### **Utbygger 3**

Utbygger 3 jobber i tidligfase med prosjekter i Oslo-området hos en stor utbygger. Arbeidsgiveren har prosjekter i hele landet. Utbygger 3 har lang fartstid fra utbyggersiden, men har også jobbet i Oslo kommune tidligere.

## **4.2 Aktørenes syn på de overordnede planene**

Vi har i teorikapittelet sett at de overordnede planene legger føringer for hvilke rekkefølgekrav utbygger kan forvente, som igjen legger grunnlaget for innholdet i en utbyggingsavtale. Respondentene ble derfor spurt om hvilke tanker de har rundt de forskjellige plantypene som benyttes for å planlegge infrastruktur.

### **Utbyggerens syn på de overordnede planene**

Generelt sett virket utbyggerne samstemt i at Ensjømodellen med VPOR fungerer godt. De opplever den som mer dynamisk enn en områderegulering og mindre tidkrevende. Dette er viktig fordi utbyggere har en kapitalbinding i prosjektet. Kritikken gikk på at kommunen ofte låste seg til VPOR, som om det var en bindende områderegulering og at det var vanskelig for utbygger å argumentere mot tiltak fra en VPOR. Utbygger 1.1 uttalte for eksempel at:

«De låser seg veldig til at den er gjeldende og at den ikke kan forhandles, sånn er det bare.» (Utbygger 1.1)

Utbygger 3 mente at Ensjømodellen med VPOR er et svar på den kompleksiteten som ligger i utviklingen av en by. Utbygger 3 sa videre at VPOR også er et verktøy for kommunen som



gjør at de kan sikre at rekkefølgebestemmelsene oppfyller kravene i vilkårlæren. På den andre siden trakk han frem at VPOR lider av noen svakheter, spesielt knyttet til demokratisk håndtering ettersom den ikke legges ut på offentlig ettersyn. Totalt sett var han positiv til VPOR da han påpekte at en områderegulering tar mange år og at utbyggere totalt sett er tjent med en dynamisk modell.

På spørsmål om i hvilke områder VPOR egner seg uttalte Utbygger 1.1 at VPOR egner seg best i områder det er trangt, gjerne sentrumsnære områder der du må planlegge i felleskap med andre. I slike utviklings- og transformasjonsområder er praksis i Oslo kommune at det settes krav om felles planlegging hjemlet i § 11-8 tredje ledd bokstav e. Utbygger 1.1 oppsummerte hvordan man kan oppfylle et slikt krav:

«VPOR er ofte et godt verktøy, for da har kommunen planlagt på forhånd. Alternativt må utbyggerne ta den planleggerrollen. Eller så må det settes i gang en områderegulering, som er enda mer omfattende.» (Utbygger 1.1)

Dette samsvarer med det vi så i teoridelen, at kravet enten må oppfylles gjennom områderegulering, ulovfestet plan eller grunneiersamarbeid. Utbygger 3 underbygde det samme synet som Utbygger 1.1. Han uttalte at Ensjømodellen egner seg godt når det er et komplekst aktørbilde, der det er mange forskjellige grunneiere og utbyggere med forskjellige interesser og tidshorisonter på en eventuell utbygging. Han trakk frem at modellen tok hensyn til den dynamiske byutviklingen:

«I en byutvikling så er de forskjellige prosjektene mer en del av en dynamisk prosess som skjer når både utbyggere og grunneier finner det for godt å gjennomføre prosjektene, og da må man ha en modell som tar med seg den dynamiske byutviklingen.» (Utbygger 3)

Storo-modellen med TOR er relativt ny, tidvis i intervjuene ble disse modellene omtalt litt om hverandre. Det virket å være en litt større skepsis til måten TOR ble utarbeidet på, da det ble uttalt at den ble utarbeidet for å kunne pålegge en utbygger anleggsbidrag.

Når det kommer til områderegulering så mente utbyggerne at dette var for tidkrevende og lite fleksibelt til at de setter pris på denne typen planer. Utbygger 1.1 uttalte at det tar for lang tid med områderegulering og at «man taper ganske mange år tiden i forhold til salg». Utbygger 3 underbygde dette og sa at «Utviklerne er ikke tjent med det rigide systemet som ligger i de formelle plantypene i plan- og bygningsloven.».

En modell der grunneiere eller utbyggere går sammen for å planlegge infrastrukturen kan egne seg i tilfeller med noen få profesjonelle aktører, men også med den modellen er det utfordringer. Utbygger 1.1 uttalte at noen grunneiere bare kan sitte på sidelinjen og vente på at andre oppfyller rekkefølgebestemmelser til park og lignende. Begrepene «svarteperspill» og «freeriders» ble brukt om dette. Han uttalte at:

«De selskapene som går først ut betaler gjerne mest, så kommer de andre med på lasset som freeriders.» (Utbygger 1.1)

I de områdene som ikke omfattes av en overordnet plan var utbyggerne samstemte i at det var lavere forutsigbarhet. Utbygger 2 mente områder uten overordnede planer er «tilbake til gamledager. Det er ren gambling.». Med dette forklarte han at det kan komme uforutsette tiltak inn når det ikke foreligger overordnede planer, og at det er vanskelig for utbygger å argumentere mot slike tiltak.

Utbygger 2 mente at områder med VPOR fungerer bra, men han antydte at utbyggere nok aksepterer høyere anleggsbidrag fordi boligprisene har vært stigende. Han avsluttet dette temaet med å si at:

«Ja, hvis man ser bort fra jussen så er det en praktisk greie som fungerer relativt bra. Også godt hjulpet av stigende boligpriser og alt det andre selvfølgelig.» (Utbygger 2)

### **Etatenes syn på de overordnede planene**

PBE 1 henviste i innledningen av intervjuet til kommuneplanens samfunnsdel, og sa at det på politisk nivå virker å være et ønske om å bruke områderegulering fremfor VPOR og TOR i tiden som kommer. Setningen fra kommuneplanens samfunnsdel lyder:

«Som hovedregel skal områderegulering basert på mulighetsstudier være standard planprosess i utviklingsområder og danne grunnlag for å avklare utnyttelsesgrad.» (Byrådet Oslo kommune 2018, 70)

Det er altså et politisk ønske om å benytte det juridiske plansystemet som hovedmodell for fremtidig overordnet planlegging. PBE 1 uttalte at en områdereguleringsplan kanskje ville gi en enda større grad av forutsigbarhet for utbyggere, men at det på den andre siden vil være mindre fleksibelt. Dette samsvarer godt med utbyggernes synspunkter.

PBE 1 uttalte videre at VPOR for kommunen fungerer som et supplement til planprogrammet, der formålet er å «vise de viktige offentlige rommene, som må sikres som en del av den store utbyggingen som da blir verktøy for rekkefølgebestemmelser og forhandling av

utbyggingsavtaler.». For PBE 1 var det viktig å trekke frem at VPOR er ment å sikre helheten i planområdet.

Om forholdet mellom VPOR og grunneierstyrt planlegging så sa PBE 1 at det erfaringsmessig ikke skjer så mye utvikling der de private har ansvar for å oppfylle kravet til felles planlegging. «I praksis kunne man tenke seg at det var et slags byggeforbud.» (PBE 1). Dette er en interessant betraktning, som viser at kommunen har en viktig rolle som planmyndighet for å sikre utbygging.

Respondentene fra PBE mente samlet at det er Plan- og bygningsetaten som bør utarbeide de overordnede planene, men at det ville vært en enorm planoppgave om etaten skulle tatt på seg all planlegging i utviklingsområder i Oslo kommune. På grunn av kapasiteten er det derfor utviklet egne fleksible modeller i Oslo for å spare ressurser. Selv ikke med disse modellene er det kapasitet til å planlegge i alle utviklingsområdene, derfor må grunneiere i noen tilfeller selv gå sammen for å planlegge. Etter mitt syn så ville det skapt problemer om en skulle fulgt det politiske ønsket om å legge om til områderegulering som hovedmodell, en kan forstå at dette ville krevd kapasitetsoppbygging i etaten eller skapt forsinkelser i planprosessene. Denne kapasitetsutfordringen er drøftet nærmere i kapittel 6.2.1. Generelt sett virket respondentene hos PBE opptatt av å sikre helheten i planleggingen, og at man skulle tilrettelegge for at utbygger skulle bekoste opparbeidelsen av tiltakene. Det virket som at de mente VPOR og TOR er et godt verktøy for å sikre dette.

Respondent 1 fra EBY mente en av virkningene med VPOR er at forutsigbarheten for utbyggere øker. Om områder som ikke omfattes av noen overordnede planer så uttalte han at:

«[I områder uten overordnede planer]<sup>7</sup> kan du som utbygger være heldig, du kan si at her er det ikke noe særlig behov ... eller så kan du oppleve at det er veldig store behov. Som utbygger bør det være mye mer usikkert hvor mye tiltakene du skal bidra med koster.» (EBY 1)

Dette stemmer overens med utsagnet fra Utbygger 2 om at områder uten overordnede planer er «ren gambling» når det kommer til tiltak.

På spørsmål om hvorfor VPOR ble brukt på Ensjø i stedet for en områderegulering så trakk EBY 2 frem tidsaspektet som avgjørende. Så fremt det er krav om felles planlegging, slik vi

---

<sup>7</sup> Min spesifisering innenfor [...] for å øke forståelsen for utsagnet

tidligere har sett på, så får ikke utbyggere byggetillatelse før dette er oppfylt gjennom for eksempel en områderegulering eller lignende. EBY 2 uttalte at:

«... tanken er at en VPOR er mye raskere å utarbeide fordi den kan være på et grovere nivå.» (EBY 2)

Dette kan vi forstå fordi det som vi tidligere har sett ikke er lovregulerte krav til innhold og prosess, samt at den ikke er juridisk bindende for fremtidige tiltak. EBY 1 sa videre at en plan som skal gi ekspropriasjonshjemmel må være ekstremt nøye med detaljene. Hvis kommunen legger inn tiltakene i VPOR først, så kan de senere komme tilbake til nøyaktig avgrensning i senere detaljregulering.

Gjennom VPOR og TOR får man en helhet i infrastrukturen ifølge respondentene fra EBY, fokuset på helheten underbygges også i intervjuene med de andre etatene. Når prosjektene deretter bygges ut, så sikres helheten i området gjennom at infrastrukturtiltakene fra VPOR er inntatt i rekkefølgebestemmelsene og utbyggingsavtalene. EBY 1 uttalte at det ble som et puslespill:

«Med utgangspunkt i VPOR så får man et puslespill når man legger infrastrukturen gjennom en serie private reguleringsplaner.» (EBY 1)

EBY 1 poengterte videre at VPOR er utviklet spesifikt for de behovene man har i Oslo:

«VPOR er veldig utviklet i en Oslo-kontekst for å imøtekomme de utfordringer og det systemet vi har her i Oslo.» (EBY 1)

Dette underbygger funnene vi har fra teoridelen, der nettopp de særegne behovene fra Oslo var grunnlaget for at Ensjømodellen ble utviklet.

BYM 1 mener både TOR og VPOR har samme funksjon, at det gjør ting mye mer klart for både utbyggere og kommuner og at det blir lettere å lage utbyggingsavtaler. BYM 2 uttalte at formålet med regulering er at planene skal bli gjennomført, så det er viktig at rekkefølgebestemmelsene ikke fungerer som byggeforbud. Ved å inngå utbyggingsavtale i et område med VPOR eller TOR kan en utbygger få oppfylt rekkefølgebestemmelsene ved å betale inn en forholdsmessig andel i kontantbidrag til tiltaket.

Det de trekker frem som et problem med denne modellen er kapasitetsproblemer internt. Bymiljøetaten får i utgangspunktet sine arbeidsoppgaver fra byråden for miljø og samferdsel, gjennomføringsansvar for tiltak fra utbyggingsavtaler kommer i tillegg. I områder med VPOR

forklarte BYM 1 at de har gjennomføringsansvar for rundt halvparten av tiltakene, i områder uten overordnet plan er hovedregelen at utbygger har gjennomføringsansvar. Dette kapasitetsproblemet ser vi nærmere på i kapittel 4.3.1 om innhold i forhandlingene.

Begge respondentene fra BYM mener også at områdereguleringer er mer omfattende planer som tar veldig lang tid å utarbeide og at de er lite dynamiske i ettertid. BYM 2 uttalte videre at:

«Det blir uhensiktsmessig fordi vi er avhengige av tempo i prosessen, hvis ikke risikerer du at planen blir utdatert ... Derfor kan det være mer hensiktsmessig å jobbe med VPOR.» (BYM 2)

BYM 1 trakk på den andre siden frem at utbyggere ofte utfordrer grensene i VPOR, fordi den ikke er juridisk bindende. Derfor opplever de at nødvendig infrastruktur som skal opparbeides ofte presses inn på de offentlige arealene. Eksempelvis uttalte han at:

«Du lager ramper og trapper som også havner ute i det offentlige, så blir parken eller gata smalere.» (BYM 1)

BYM 2 mente at VPOR og TOR egner seg best der det ikke er så mye utover den tekniske og grønne infrastrukturen som skal opparbeides. At områderegulering egner seg bedre der det for eksempel skal etableres helt ny gatestruktur, sosial infrastruktur og lignende. BYM 1 sa det egentlig ikke spilte så stor rolle for Bymiljøetaten hvilken modell som ble brukt.

### **Oppsummering om de overordnede planene**

Både utbyggerne og etatene trekker forutsigbarheten og fleksibiliteten frem som viktige fordeler med VPOR og TOR. For meg så virket det som at utbyggerne i større grad enn etatene så juridiske problemer med bruk av VPOR og TOR, men at de aksepterte dette fordi fordelene veide tyngre enn ulempene. Alle aktørene poengterte at en områderegulering tok lang tid og mye ressurser, i tillegg til at den er juridisk bindende og dermed lite fleksibel i ettertid. Mangelen på effektivitet og fleksibilitet i områderegulering er drøftet nærmere i kapittel 6.2.1.

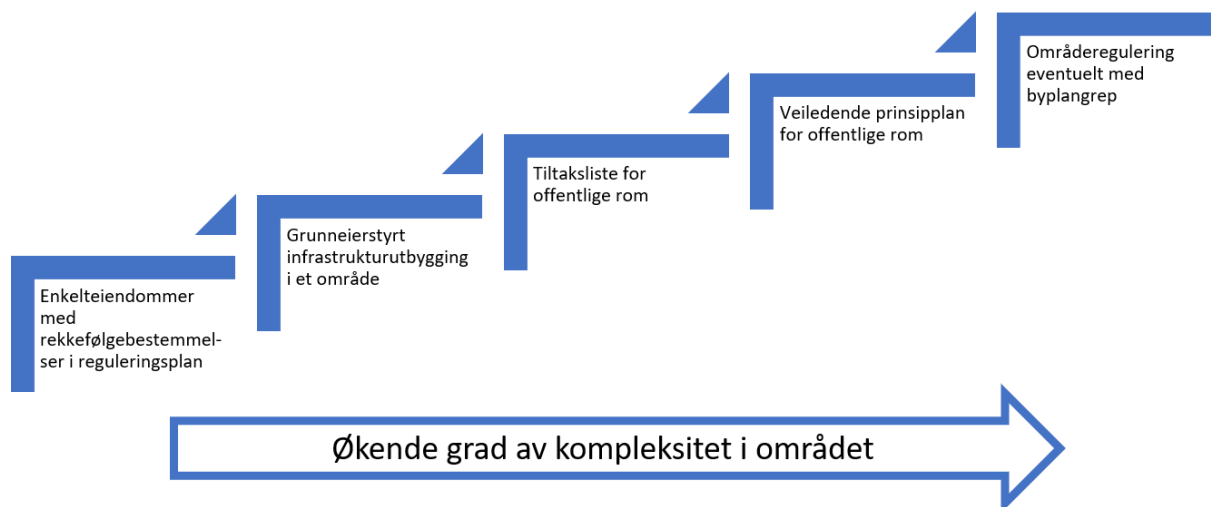
Det var en interessant betraktning fra Utbygger 2 som antydte at stigende boligpriser fører til at utbygger aksepterer mer i en utbyggingsavtale. En kan forstå dette resonnementet, da stigende salgspriser ut til kunde vil føre til at den relative tomtebelastningen i prosjektet blir lavere. Hvilke konsekvenser vil et nedadgående boligmarked ha på utbyggers toleranse for

høye anleggsbidrag? Det er en omfattende problemstilling som kan utredes nærmere i fremtidig forskning, problemstillingen er listet opp i oppgavens avsluttende refleksjoner.

Etatene virket i større grad enn utbyggerne å være opptatt av å få helheten i området. De trakk også frem fordelene med at det er raskere og mindre ressurskrevende å utarbeide en VPOR.

Det var interessant at PBE 1 trakk frem det politiske ønske om å benytte områderegulering fremover, for meg virker det som at en slik utvikling krever opprustning av etatens kapasitet.

Etttersom TOR er et relativt nytt planverktøy var det en beskjeden del av intervjuene som ga noen antydninger til hva de mente om dette planverktøyet i forhold til VPOR. Det virket som at TOR blir en ny Ensjømodell i områder der infrastrukturen skal oppgraderes i stedet for å opparbeides. Videre er også Byplangrep en modell som ble lite omtalt i intervjuene, da det er en relativ ny modell, denne modellen skal sørge for dynamisk byutvikling frem til områderegulering er ferdigstilt for et område. En kan forstå at Byplangrep kan bli en mye brukt modell dersom områderegulering blir en ny hovedmodell i Oslo. En illustrasjon av de forskjellige planmodellene er forsøkt fremstilt i figuren under. Med økende kompleksitet menes flere grunneiere, flere typer tiltak, mer opparbeidelse og lignende. Uenigheter om hvilken modell som egner seg har for eksempel oppstått på Lysaker, der Mustad eiendom har utarbeidet detaljregulering som en stor grunneier, mens Plan- og bygningsetaten vil ha VPOR for området fordi det er flere typer tiltak i et stort område. Generelt kan man på bakgrunn av respondentenes uttalelser si at økende grad av kompleksitet i området krever økende grad av kompleksitet i planmodellen, slik det er illustrert i figur 7 på neste side.



Figur 7 - Valg av modell for overordnet planlegging. Kilde: Egenutviklet.

## 4.3 Aktørenes syn på forhandlings situasjonen

### 4.3.1 Faktorer det forhandles om

Vi har tidligere sett at en utbyggingsavtale skal være basert på en vedtatt arealplan, videre at innholdet gjerne bestemmes av rekkefølgekravene. Derfor var det ønskelig å avklare hva det i praksis forhandles om i selve forhandlingen om utbyggingsavtalen, og hva som er følger nærmest direkte fra rekkefølgebestemmelsene i den vedtatte reguleringsplanen.

#### Utbyggerens syn på innholdet i forhandlingene

Utbygger 2 uttalte at det i realiteten er rekkefølgebestemmelsene som er førende for de faktiske tiltakene som utgjør innholdet i avtalene, og at det sjeldent kommer nye tiltak i en utbyggingsavtale:

«Vi får det gjerne som rekkefølgekrav først, så blir en utbyggingsavtale en mindre viktig del som ordner det praktiske. Det er sjeldent det kommer ting som koster penger inn i en utbyggingsavtale som ikke har et eller annet tidligere fundament i planen.»

(Utbygger 2)

Utbygger 1.1 uttalte at det i realiteten er fordelingen mellom realytelser og kontantbidrag det forhandles om i selve utbyggingsavtalene. Utbygger 1.1 understreket at den som har gjennomføringsansvaret for et tiltak bærer risikoen for at kostnadsoverslaget fra EBY er korrekt. Utbygger 2 mente at deres preferanse mellom realytelse og kontantbidrag var avhengig av situasjonen:

«... så kan du prøve å dytte bidraget i en retning som er mer gunstig for deg. Hvis du har entreprenør så kan du for eksempel lettere fikse realytelser.» (Utbygger 2)

For Utbygger 2 var det ønskelig at tiltakene var noe mulige kjøpere ville sette pris på, da dette kunne være positivt for salg. Det er for eksempel mer attraktivt å bygge park enn anleggsnett. Han trakk også frem tiltak i nabolaget som en fin anledning til å dempe NIMBY-effekten<sup>8</sup> ved å kunne gi noe tilbake til nabolaget.

En annen faktor i forhandlingene ifølge utbyggerne er hvilke arealer som skal være grunnlag for beregningen av den totale belastningen. Utbygger 1.1, 1.2 og 3 nevnte samme eksempel fra Hoff i Oslo, der det var inntatt mørke arealer i beregningen av den totale belastningen i forhold til tidligere praksis med kun lyse arealer. I en kalkyle vil dette naturligvis kunne utgjøre store summer. Videre kan det ifølge Utbygger 1.1 oppstå uenighet om entreprisekosten som er lagt til grunn for det enkelte tiltaket, dette har både Utbygger 1.1 og 1.2 opplevd som svært krevende å få gehør for i forhandlingene.

### **Etatenes syn på innholdet i forhandlingene**

BYM 1 uttalte at kapittel 17 i modellene egentlig er slått sammen med § 12-7 (10) i plan- og bygningsloven i den modellen som brukes i Oslo. Dette tilsvarer utbyggerens utsagn om at det er en sterk korrelasjon mellom innholdet i reguleringsplanens rekkefølgebestemmelser og innholdet i påfølgende utbyggingsavtale. Uansett uttalte BYM 2 at det etter loven fremdeles er slik at reguleringsplanen må vedtas først:

«Reguleringsplanen må alltid godkjennes først, men det trenger ikke være mer enn et minutt mellom. Ofte kan det klubbes i det samme kommunestyremøtet.» (BYM 2)

---

<sup>8</sup> NIMBY – Not in my Backyard. Et begrep som benyttes innen byplanlegging og eiendomsutvikling for å beskrive naboer som gjerne er positive til utvikling av byen eller området, så lenge det ikke kommer for tett på. Eksempelvis er mange positive til fortetting, men få vil ha høyhus på nabotomten.



Det var ønskelig å komme dypere inn i dette temaet derfor ble det stilt direkte spørsmål om det forhandles om de faktiske tiltakene i en forhandling om utbyggingsavtale. På det svarte EBY 2 avkreftende:

«Det er mye bedre at utbygger og kommunen er innerforstått med at det er rekkefølgebestemmelsene som styrer. Når vi forhandler utbyggingsavtale etterpå så er det de rekkefølgebestemmelsene som gjelder.» (EBY 2)

«så har vi en dialog når det nærmer seg innsendelse av reguleringsplan til politisk behandling, da tar vi en vurdering av rekkefølgebestemmelsene.» (EBY 2)

Disse uttalelsene fra etatene underbygger påstanden fra utbyggerne om at modellen for inngåelse av utbyggingsavtaler i Oslo i stor grad beror på reguleringsplanen og bestemmelser i denne. Såkalt forhandlingsplanlegging som Pedersen mfl. (2018b) kaller det. Det er derfor viktig å ha denne dialogen om rekkefølgebestemmelsene før politisk behandling av reguleringsplan, slik EBY 2 også uttaler. Fordelen med en slik løsning for utbygger er at reguleringsplan vedtas gjennom enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28.

EBY 1 uttalte at det i forhandlingene utenfor utviklingsområder faktisk forhandles om tiltakene og størrelsen på det totale anleggsbidraget. I slike områder vil utbyggere gjerne fremlegge noen særlige grunner til at de bør betale mindre enn andre utbyggere i området. Derimot er anleggsbidraget rimelig fastsatt i utviklingsområder med overordnede planer, der brukes kontantbidraget til å få en likhet i det utbyggere totalt betaler. Ifølge dette er det altså slik at det i områder med VPOR, TOR eller lignende er en relativ fast pris utbyggere bidrar med.

Videre bekreftet EBY 1 at det sentrale i utviklingsområder er forhandling om fordelingen av realytelser og kontantbidrag, og hvem som har gjennomføringsansvaret for tiltakene. Det er også en faktor ifølge EBY 1 hvilken standard det skal være på tiltakene, for eksempel type materialvalg osv. Videre kjennetegnes ofte kontantbidragsstiltakene av at de skal dekke større tiltak som ikke kan bæres av en utbygger, såkalte «spleiselagstiltak» ifølge EBY 1.

«Det er på den måten vi klarer å få til relativ likhet mellom at utbyggerne betaler like mye, ved at vi da justerer opp eller ned.» (EBY 1)

På spørsmål om hvilke preferanser Eiendom- og byfornyelsesetaten har i disse forhandlingene uttalte EBY 2 at det ikke spiller noen rolle for de hvem som bygger tiltakene. Det er BYM som eventuelt må ha kapasitet. Inntrykket EBY 1 sitter med er at BYM i større grad enn

tidligere ønsker at utbyggerne bidrar med realytelser i avtalene, mens utbyggerne i større grad ønsker å bidra med kontantbidrag.

EBY og BYM var også veldig samkjørte i at det er den praktiske gjennomføringen som må være førende for hvem som gjør hva, slik man forstår av de to uttalelsene under:

«Diskusjonen må egentlig gå på hva som er en praktisk løsning for utbygger og BYM. Hva er lettest for å få det gjennomført? ... Det har ikke noen betydning for meg om vi får det i kontantbidrag eller realytelser.» (EBY 2)

«Men til syvende og sist så blir det en praktisk diskusjon, hva er det praktisk at utbygger gjør» (BYM 1)

Med dette så fortsatte BYM 1 med å forklare at tiltak som ligger inntil prosjektet geografisk som regel bør tas av utbygger, mens for eksempel utbygging av trikk eller andre spesielle tiltak er BYM bedre rustet til å gjennomføre på en god måte. Fra ledelsesnivå i etaten er det imidlertid ønskelig at utbygger gjør mest mulig, dette er også hovedmodellen utenfor disse utviklingsområdene med VPOR eller andre overordnede planer.

«Dette handler om flere ting, det ene er kapasitet, men det handler også veldig mye om risiko.» (BYM 2)

En ulempe med å ha gjennomføringsansvaret er at den som har gjennomføringsansvaret i utbyggingsavtalen bærer risikoen for at kostnadsoverslaget fra EBY er feil. Dette kan spesielt gjelde uforutsette forhold ved tiltak under bakken slik BYM 2 uttalte:

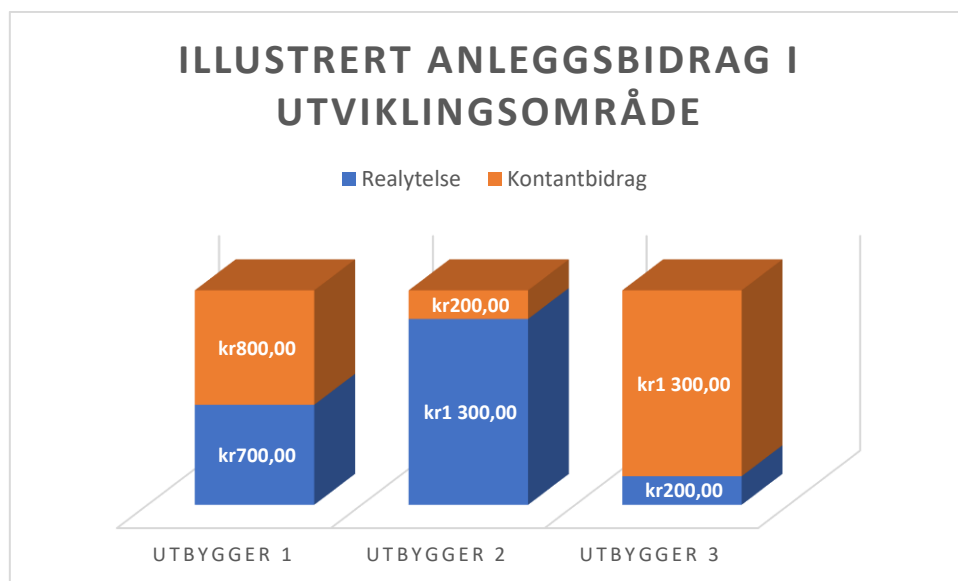
«Hva som skjer under bakken er en stor tematikk i utbyggingsavtaler. Det er ofte undervurdert fordi du ikke ser det, men det er ofte der pengene ligger.» (BYM 2)

### **Oppsummering av innholdet i forhandlingene**

Både utbyggerne og etatene var enige i at de faktiske tiltakene i utbyggingsavtalen ble avklart i reguleringsprosessen gjennom rekkefølgebestemmelser. Det er ingen pålagt dialog mellom kommune og utbygger om rekkefølgebestemmelser i forkant av politisk behandling, men dette virker uansett å være praksis i Oslo. Begge sider var enige i at den reelle forhandlingen om utbyggingsavtaler i Oslo gikk på hvem som skulle ha gjennomføringsansvaret for hva, og dermed bære risikoen for de forskjellige tiltakene. Det er dermed i mindre grad en reell forhandling om de faktiske tiltakene som skal inn i avtalen, dette avgjøres i reguleringsplanen. Denne utfordringen drøftes mot underproblemstillingene i kapittel 6.2.1.

For Utbyggerne var det i større grad viktigere å ha tiltak som kunne selges inn til boligkjøperne, for eksempel park eller lignende. BYM og EBY var i større grad opptatt av hva som var den praktiske løsningen, og eventuelt om det var kapasitet hos BYM. BYM hadde imidlertid et ønske om at utbygger ikke skulle bygge komplisert infrastruktur de ikke hadde kompetanse til. Kapasiteten hos BYM drøftes nærmere i kapittel 6.2.1.

I figur 8 nedenfor har jeg illustrert hvordan kontantbidrag i praksis sikrer likebehandling i utviklingsområder etter disse uttalelsene. Alle utbyggerne i figur 8 betaler 1500,-/BRA, men måten anleggsbidraget ytes på tilpasses det konkrete prosjektet. En kan forstå at utbyggere er opptatt av at prisingen på realytelsen er korrekt, ettersom den som bygger tiltaket bærer risikoen for prisoverslaget. Hvis entreprisekostnaden er for lav for et tiltak utbygger skal opparbeide, så vil fradraget for realytelsen være for lite i det totale anleggsbidraget og kontantbidrag + reell realytelse vil overstige det avtalte anleggsbidraget. Vi kommer til å se nærmere på likebehandling i avtaler ved å teste denne modellen med faktiske utbyggingsavtaler i kapittel 5. I kapittel 6 diskuteres forholdet mellom dagens modeller og strøkspris.



Figur 8 - Fordeling av anleggsbidrag. Kilde: Egenutviklet.

#### 4.3.2 Maktfordeling i forhandlingene

Aulstad (2005) så på utbyggers utsatte posisjon som en viktig juridisk utfordring i sin doktorgradsavhandling. For å forstå hvordan aktørene opplever maktfordelingen i dag er det i dette underkapittelet sett nærmere på om denne utfordringen fortsatt er gjeldende.

## Utbyggernes syn på maktfordelingen

På spørsmål om hvordan utbyggeren opplevde maktforholdet i forhandlingene svarte utbygger 3 slik:

«Utbyggeren i en slik forhandling har en særdeles dårlig forhandlingsposisjon. Vi har en fremdriftsplan og et inntjeningskrav som gjør at vi må akseptere det meste. Det skal veldig mye til før en utbygger sier nei.» (Utbygger 3)

Denne uttalelsen oppsummerte godt hvordan utbyggerne så på sin egen forhandlingsposisjon, slik vi vil se videre. Utbygger 3 fortsatte med et eksempel fra Storo/Lillo-området der et tiltak i utbyggingsavtalen var 300 meter unna prosjektet. Når den geografiske avstanden ble påpekt ovenfor kommunen var tilbakemeldingen at de da måtte forholde seg til rekkefølgebestemmelsene, det ble altså ikke gjort en ny vurdering av om nødvendighetskriteriet var oppfylt. Min egen betraktning er at om utbygger hadde stått på sitt i den situasjonen ville det i praksis fungert som et byggeforbud, ettersom utbyggerens eneste måte å angripe avtalen på var gjennom rettssystemet med tilhørende kostnader. De endte opp med å gå med på tiltaket. Utbygger 3 uttalte videre:

«Man kan jo spørre seg om utbyggere egentlig har noe valg i forhold til utbyggingsavtaler.» (Utbygger 3)

Når de private sender kjøper tomter så kjøper gjør konkurransesituasjonen at de ofte kjøper til såkalt regulert pris. I prisingen tas det dermed ikke høyde for at tomten ikke blir regulert innen rimelig tid. Dette gjør selvfølgelig noe med utbyggerens kapitalbinding i prosjektet, og dermed også forhandlingsposisjonen. Utbygger 2 uttalte at:

«mange kjøper uregulert til regulert pris, man bare forutsetter at man lykkes. Slik at det ikke er champagnekorker som går i været når man får planvedtak i bystyret, det er mer at man sukker lettet. Takk og pris.» (Utbygger 2)

Ettersom vi tidligere har fastslått at tiltakene i utbyggingsavtaler er basert på rekkefølgebestemmelsene så kan man forstå at utbygger opplever at de har en dårlig forhandlings situasjon når utbyggingsavtalen skal inngås. Utbygger 1.1 uttalte at han ikke opplevde at utbygger hadde noen reell forhandlingsrett, men at kostnadene på den andre siden i noen tilfeller er høye nok til at det er verdt en ekstra runde.

«Vi er ofte tjent med å bare få det raskest mulig igjennom, så får man heller tape litt penger her og der. Men det er noen tilfeller der det blir så store kostnader at det er verdt å sette ned foten, bremse prosjektet og ta en lengre runde.» (Utbygger 1.1)

Med en lengre runde utdypet Utbygger 1.1 at det var snakk om flere møter med PBE som må legge føringer for hvordan avtalen med EBY blir, han uttalte videre at det kunne være vanskelig å få gehør for sine innspill. Utbygger 1.2 uttalte at et alternativ er å sende inn eget reguleringsplanforslag til politisk behandling, slik at bystyret må velge mellom utbyggers forslag og Plan- og bygningsetatens forslag.

### **Etatenes syn på maktforholdet i forhandlingen**

På spørsmål om maktforholdet i forhandlingen uttalte BYM noe av det samme som problemstillingen utbyggerne kom med, at utbygger har en utfordrende forhandlingsposisjon. Han trakk frem at forhandlingsplanleggingen kan gjøre maktfordelingen ekstra utfordrende:

«Jeg tror også at utbyggingsavtaler er frivillig, men når man kobler dette sammen og lager rekkefølgebestemmelsene som Oslo kommune gjør det så er det i praksis kanskje ikke frivillig allikevel.» (BYM 1)

Kommunen er allikevel bevisste på å posisjonere seg godt i forhandlingene ifølge BYM 2. For å posisjonere seg i en god forhandlingsposisjon uttalte BYM 2 at kommunen er bevisst på hvordan de utformer rekkefølgebestemmelsene i reguleringsbestemmelsene. Han sa at:

«Det er om å gjøre å lage de rekkefølgebestemmelsene sånn at ikke kommunen kommer i en presset situasjon.» (BYM 2)

Om dette kom BYM 1 med et fiktivt eksempel fra Storo: Hvis en rekkefølgebestemmelse sier at trikkeprosjektet skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet, så kan selvfølgelig ikke en liten utbygger stå for hele trikkeprosjektet på egenhånd. Dermed må utbyggerne betale et kontantbidrag til prosjektet for å oppfylle rekkefølgebestemmelsen på den tomten.

Kommunen er opptatt av å ikke sette seg i en presset situasjon ifølge BYM 2. Hvis de påtar seg gjennomføringsansvar i 2 av 3 utbyggingsavtaler for utbygging av en rundkjøring så kan den tredje utbyggeren bare avvente med å starte forhandlinger til rundkjøringen er opparbeidet, da er rekkefølgebestemmelsen oppfylt uten av utbyggeren har trengt å bidra.

BYM 2 sa om dette at:

«Dette er en ting vi må være bevisste på, i dette som er en kabal eller et spill som skal løses.» (BYM 2)

På Ensjø har kommunen for eksempel delt opp rekkefølgebestemmelsene for Gladengveien i 3 langsgående deler, da kan de fortsatt inngå utbyggingsavtale på den siste delen selv om de 2 første delene av veien allerede er opparbeidet. Dette har etter min forståelse to funksjoner: For det første sikrer de seg mot det Utbygger 1.1 kalte «freeriders», for det andre setter kommunen seg i en god forhandlingsposisjon.

EBY 1 uttalte at deres posisjon i forhandlingene er som koordinator, og at de derfor avdekker for eksempel hvilke tiltak BYM har ønske om og kapasitet til å opparbeide. EBY 1 uttalte videre at de som koordinatører ikke kan ha veldig sterke meninger på egenhånd, men heller prøve å avklare de andre aktørenes interesser, men de var klare på at de ikke er helt nøytrale.

«... vi er jo kommunens forhandlingspart, samtidig så prøver vi å koordinere kommunen litt og på mange måter da presse de andre etatene i noen sammenhenger for å komme til enighet med utbyggerne.»

På spørsmål om hvordan de opplever forhandlingene svarte EBY 1 at det er vanskelig å generalisere, men at de stort sett kommer i mål. Han berømmet utbyggere for å være konstruktive i forhandlingene:

«Jeg har vel ikke noen eksempler på at noen større utbygginger har stoppet opp fordi vi og utbyggere ikke har blitt enige for å si det sann. I så måte må man berømme utbyggerne for å være konstruktive ...» (EBY 1)

### **Oppsummert om maktforholdet i forhandlingene**

Det virket å være noe avvik mellom hvordan utbyggerne og EBY oppfattet maktforholdet i forhandlingene. Dette kan være farget av måten spørsmålene ble stilt på, men jeg opplevde at utbyggerne hadde et ganske samlet syn på at de har en dårlig forhandlingsposisjon. Funnene må kunne sies å være som forventet, da utbyggers alternativ til en inngått avtale nærmest er som et byggeforbud å regne. Vi kan etter dette se at utfordringen som Aulstad (2005) trakk frem, fremdeles er relevant. På den andre siden virket det ikke som at kommunen forsøkte å finne utbyggers reservasjonspunkt for å sikre et høyest mulig anleggsbidrag, men heller å sette seg i en god posisjon for å sikre likebehandling mellom utbyggere i områdene. Det kan dermed også anføres noen positive sider med at kommunen har en sterk forhandlingsposisjon. Maktfordelingen i forhandlingene er identifisert som en sentral utfordring, dette drøftes nærmere i kapittel 6.2.1.

Som vi fant under kapittel 4.3.1 om innholdet i forhandlingene så er rekkefølgebestemmelsene i stor grad bestemmende for hvilke tiltak som inntas i en utbyggingsavtale. Det var derfor vanskelig å isolere hvordan aktørene opplevde maktforholdet i reguleringsprosessen i forhold til forhandlingen om utbyggingsavtale. En reguleringsplan er underlagt forvaltningsrettslige prinsipper og en utbyggingsavtale er underlagt avtalerettslige prinsipper, derfor er det vesentlige forskjeller i hvordan en eventuell misnøye med innholdet skal angripes. Denne sammenslåingen av to prosesser kan gjøre at kommunen i større grad oppleves som en forvaltningsmyndighet og mindre som en autonom avtalemotpart i en forhandling. På den annen side kan det anføres at planmyndigheten og forhandlingsmotparten representert i to forskjellige etater i Oslo. Av den grunn kan rollefordelingen kanskje oppfattes klarere i Oslo enn i kommuner der disse rollene er mindre adskilte.

#### **4.4 Aktørenes syn på de juridiske rammene**

##### **4.4.1 Forutsigbarheten**

I teoridelen fant vi at et av formålene med lovreguleringen av utbyggingsavtaler var å øke forutsigbarheten for utbygger, derfor har jeg sett nærmere på hvordan aktørene opplever forutsigbarheten i dag og om forutsigbarhetsvedtaket etter § 17-2 bidrar til økt forutsigbarhet.

##### **Utbyggernes syn på forutsigbarheten**

Alle utbyggerne var samkjørte i at forutsigbarhet er viktig for dem når de skal utvikle nye prosjekter. Dette ble sett på som den viktigste faktoren fordi utbyggere da får mindre risiko i sine kalkyler på et tidlig tidspunkt. Det ble poengtert av Utbygger 2:

«Det viktigste for oss er at vi får beskjed tidlig, det er jo en rød tråd gjennom det hele, forutsigbarheten.» (Utbygger 2)

Videre var alle utbyggerne enige i at forutsigbarhetsvedtaket i seg selv ikke bidrar veldig mye til forutsigbarhet. Utbygger 2 mente forutsigbarhetsvedtaket er «lemfeldig» behandlet i de fleste kommuner, og at bedre spesifisering ville ført til lavere tomtepriser da de fleste utbyggere ville lagt det inn i kalkylene ved tomtekjøp.

«Jeg skjønner ikke hvorfor de ikke bruker forutsigbarhetsvedtaket mer nettopp for å tyne grunneier, da tror jeg vi kunne fått bedre balanse. Det er stort sett de som sitter med superprofitten, ikke de som bygger ut.» (Utbygger 2)

Utbygger 1.2 uttalte at VPOR er et godt verktøy som bidrar til å øke forutsigbarheten. Han brukte eksempel på Ensjø der det begynte på 1400,-/BRA og på det siste prosjektet de hadde

var det 1800,-/BRA, denne økning så han på som forutsigbar og grei. I slike tilfeller blir det lagt inn i kalkylene ved tomtekjøp, det er forutsigbart for alle aktørene. Alle utbyggerne var enige i at det var bedre forutsigbarhet i områder med VPOR. Utbygger 2 uttalte at:

«På Ensjø får man jo for så vidt forutsigbarheten, der vet du sjablongmessig hva du skal betale.» (Utbygger 2)

Der det kommer uforutsigbare hopp i anleggsbidraget midt i et prosjekt uttalte Utbygger 1.1 at dette må dekkes inn, og at det til syvende og sist blir prisdrivende for boligkjøpere. Utbygger 2 uttalte at «en utgift er en utgift» og at det er prisdrivende til syvende og sist, men at det er andre faktorer som er viktigere for prisen, spesielt hva boligkjøpere er villig til å betale.

Utbygger 1.2 sa at hopp i anleggsbidraget må varsles på forhånd, slik at utbyggerne får det inn i kalkylene ved tomtekjøp. Det var derfor noe uenighet om hvorvidt økt forutsigbarhet kunne virke dempende på boligprisene.

På spørsmål om hvordan utbygger 3 opplever forutsigbarheten i områder med VPOR svarte han at man kan få inntrykk av at kommunene opererer med en slags strøksprisbetraktning, for å sørge for likebehandling mellom utbyggere.

### **Etatenes syn på forutsigbarheten**

På spørsmål om hva de tenker om forutsigbarhetsvedtaket i Oslo kommune så sa EBY 1 at forutsigbarhetsvedtaket ikke fungerer som lovgiver hadde tenkt da loven ble vedtatt:

«Forutsigbarhetsvedtaket viser til at man i utviklingsområder enten må regne med å forhandle om utbyggingsavtale eller på egenhånd påta seg ganske betydelige forpliktelser til å bygge infrastruktur. Det gir jo ingen veiledning for utbygger på hvor mye dette koster» (EBY 1)

På den annen side sa EBY 2 at VPOR og andre overordnede planer gjerne kommer med spesielle forutsigbarhetsvedtak som er mer presise for det aktuelle området. Videre uttalte han at det ville være vanskelig å skrive et dekkende forutsigbarhetsvedtak for hele Oslo som bidro til forutsigbarhet.

«Da er du fort i Sandnes-modellen som ikke er lov, så det er en ganske vanskelig øvelse.» (EBY 2)

Med dette mente han at man nærmest måtte hatt en slags strøkspris i vedtaket, som ville neglisjert de øvrige juridiske prinsippene om nødvendighet og forholdsmessighet slik vi så i teoridelen.



EBY 1 fortsatte med litt spekulasjon der han anførte at en lovendring i dag ikke ville hatt krav om forutsigbarhetsvedtak. Dette begrunnet han med at loven i seg selv klargjør rettstilstanden og bidrar til forutsigbarhet.

«Hadde man gjort det i dag så tror jeg ikke man hadde brydd seg om noe krav om forutsigbarhetsvedtak, da tror jeg man hadde sagt at dette reguleres av loven.» (EBY 1)

### **Oppsummering av forutsigbarheten**

Både utbyggere og EBY mente at forutsigbarhetsvedtaket i Oslo er for generelt til å faktisk ha en praktisk betydning for prosessen. Dette så vi også i teoridelen, der forutsigbarhetsvedtaket virket svært generelt. På den andre siden må utbyggingsavtaler etter forutsigbarhetsvedtaket oppfylle kravene til nødvendighet og forutsigbarhet, dermed må et slikt vedtak være generelt for å oppfylle lovens vilkår. Utbyggere og etatene var også enige i at VPOR og andre overordnede planer førte til bedre forutsigbarhet. Både gjennom spesielle forutsigbarhetsvedtak som kommunen vedtar i slike områder og gjennom en mer forutsigbar størrelse på anleggsbidraget. Utbyggerne var litt uenige om uforutsigbarhet kunne være prisdrivende for boligkjøper utover det at alle kostnader er prisdrivende til syvende og sist. Samlet virket forutsigbarhet å være veldig viktig for både utbyggere og etatene, men at det er andre mekanismer enn forutsigbarhetsvedtaket i § 17-2 som sørger for forutsigbarheten.

#### **4.4.2 Nødvendighets og forholdsmessighetsvurderingen**

Hjemmelen for at utbygger i en utbyggingsavtale kan forplikte seg til å bekoste eller besørge tiltak er i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Slike tiltak må være nødvendige for gjennomføring av planvedtaket og være forholdsmessig i forhold til utbyggingens omfang, kommunens bidrag i avtalen og prosjektets belastning på kommunen. For å få en forståelse for hva aktørene mener om nødvendigheten og forholdsmessigheten i utbyggingsavtalene fikk de spørsmål om dette under intervjuene. Dette gjennomgås i det følgende.

#### **Utbyggers syn på nødvendigheten og forholdsmessigheten**

På spørsmål om forholdsmessighet i områder med VPOR så uttalte både Utbygger 1.1 og Utbygger 3 at kommunen ikke alltid ønsket å gi ut dokumentasjon på hvor mange BRA som lå til grunn for beregningen av kontantbidrag. Med dette mente de hvor mange kvadratmeter kommunen har regnet med å få bidrag fra for området i sin helhet. Dette er noe de ønsket å få innsyn i slik Utbygger 1.1 uttalte:

«Vi vil se hvordan de har beregnet det.» (Utbygger 1.1)

De ønsket dermed en bedre forklaring på hva kommunen vurderte som en rimelig eller forholdsmessig belastning for de enkelte prosjektene og området som en helhet. Etter mitt syn henger dette sammen med utbyggerens ønske om forutsigbarhet, ettersom en lettere kan forutse et anleggsbidrag om en har innsyn i hvordan det beregnes. Utbygger 3 ønsket videre å poengtere at det er nødvendige tiltak som skal være grunnlag for beregning av anleggsbidraget, og at ikke listen med nødvendige tiltak utvides basert på økende boligpriser.

«Det er ikke hvor mye prosjektene bringer inn av inntekter som skal være styrende for hvor mye man bidrar med, men det er hvor mye kostnader prosjektet påfører i tiltak.»

(Utbygger 3)

Utbygger 3 henviste deretter til prisøkningen utbyggerne har opplevd i området fra utbyggingen på Ensjø startet med et bidrag på ca. 1300,-/BRA til nærmere 1800,-/BRA i lignende områder i Hovinbyen nå. Han uttalte om dette:

«Så kan man si at det skyldes prisstigning på infrastrukturen, tja. Det virker kanskje som at de ser at prosjektene yter mer dekningsbidrag, og at de derfor får dekt inn mer infrastruktur.» (Utbygger 3)

På spørsmål om hvordan VPOR og andre overordnede planer påvirker vurderingen av nødvendighet mente Utbygger 3 at noe av effekten med VPOR er at du tåkelegger avhengighetene. Han uttalte at nødvendighetskriteriet kommer tydeligere frem i områder uten VPOR:

«Når du har områder uten VPOR så vil jo nødvendighetskriteriet komme mye tydeligere fram.» (Utbygger 3)

På den annen side uttalte han også i intervjuet at EBY er veldig flinke til å identifisere tiltak i områder med VPOR som har saklig sammenheng med byggeprosjektet, og at nødvendighetsvilkåret ble overholdt.

Vi så under kapittelet om forhandlingens innhold at det er en viss likebehandling mellom prosjektene. Utbygger 2 mente likefordelingen av anleggsbidrag fører til at noen prosjekter betaler et større bidrag enn de strengt tatt burde, med tanke på den belastningen prosjektet påfører området. I et slikt tilfelle vil innholdet bryte med vilkåret i § 17-3 om at kostnadene som belastes må stå i forhold til belastningen prosjektet påfører kommunen. Han uttalte at:

«Det er nok en del prosjekter som skal bygges på Hasle/Ensjø som ikke har noen belastning på noe som helst, og andre prosjekter med veldig stor belastning. Dog er det ingen som gidder å kødde med det.» (Utbygger 2)

Utbygger 1.1 uttalte at det i noen avtaler er lagt opp til at Oslo kommune kan omdisponere overskytende midler fra kontantbidraget. Utbygger 1.1 mente dette fungerte fint, spesielt fordi de ofte har flere påfølgende prosjekter i samme område som får fordel av tiltak som parker, flerbrukshall og lignende. Han så imidlertid gjerne at det skulle være en nærmere spesifisering av hvilket geografisk område disse pengene kunne omdisponeres i, han brukte beskrivelsen «influensområde» om dagens formulering. Etter mitt syn er en slik omdisponering av midler en løsning som fungerer godt i praksis, men som passer dårlig med lovens vilkår om nødvendighet etter § 17-3.

Vi har tidligere sett at det ikke er rettspraksis som kan veilede aktørene i hvordan vilkårene skal tolkes, derfor ble de spurt om dette. Om rettspraksis så uttalte Utbygger 3 at man gjennom Selvaag-saken i bydel Søndre Nordstrand og Entra-saken med Tullinkvartalet får testet to forskjellige nødvendighetskriterier fra § 12-7 og § 17-3. På spørsmål om hvorfor ingen har testet disse vurderingene rettslig tidligere uttalte han:

«Altså en sånn type sak går til Høyesterett på grunn av det prinsipielle i saken, og det er tre runder i rettssystemet. Det er tre-fire år hvor du ikke får bygd ut. Det er kapitalbindingen som gjør det.» (Utbygger 3)

Det virket som at rettspraksis er veldig ønsket fra samtlige av utbyggerne, men at kapitalbindingen gjør få aktører kan ta seg råd til å teste dette rettslig. En anekdotisk tanke kom fra Utbygger 2. Han hadde tidligere diskutert med en ordfører i en kommune utenfor Oslo hvordan det ville gå med nye prosjekter fra en utbygger som hadde gått til sak mot kommunen. Det virket å være en slags underliggende frykt for å falle i disfavør hos kommunen, noe som også underbygger maktforholdet vi tidligere har sett på.

På et generelt grunnlag virket utbyggerne imidlertid å være fornøyde med vurderingene i Oslo kommune. Utbygger 3 avsluttet intervjuet med å poengtere at EBY balanserer avtalene bra, og at totaliteten fungerer selv om han er uenig i noen av de juridiske vurderingene. Tilsvarende så vi fra Utbygger 2 tidligere at det er en «praktisk greie som funker relativt bra». Utbyggerne virker derfor å være fornøyde med utbyggingsavtaler som et gjennomføringsverktøy.

## **Etatenes syn på nødvendigheten og forholdsmessigheten**

På spørsmål om det er en forskjell på nødvendighetsvurderingen i områder med VPOR og uten, så uttalte EBY 2 at VPOR kun er et hjelpemiddel for PBE som setter rekkefølgebestemmelsene. For hvert enkelt tiltak så må man uansett ta utgangspunkt i loven. «Er tiltaket faktisk nødvendig for den eiendommen som skal utvikles?» Uttalte EBY 2. EBY 1 forklarte at VPOR identifiserer tiltakene som er nødvendige for området som en helhet, men at det må en individuell vurdering til på detaljreguleringsnivå. Dette stemmer med utsagnet fra Utbygger 3 som sa at kommunen er flinke til å finne tiltak fra VPOR som har sammenheng med prosjektet.

BYM 2 mente at det kommunen planlegger for i et område er «per definisjon nødvendig». Han poengterte at dette var hans synspunkt på nødvendighetsbegrepet og at det nok er avhengig av hvem du spør. BYM 1 uttalte at VPOR er et nødvendighetsdokument som viser hva som trengs av infrastruktur i et område, så gjør PBE og EBY en vurdering av hva som er nødvendig.

Noen av utbyggerne uttalte at det var usikkerhet om stigende boligpriser i praksis påvirker hvor høyt anleggsbidraget settes, derfor spurte jeg EBY om dette. EBY 1 svarte:

«I utgangspunktet skal jo anleggsbidraget være helt uavhengig av markedskonjunktur og hva markedet tjener.» (EBY 1)

EBY 1 uttalte videre at det i noen tilfeller kan tenkes at bidraget justeres ned for at et marginalt prosjekt kan realiseres. Det virket ikke å være snakk om å justere anleggsbidraget opp i takt med økende boligpriser.

EBY 1 etterlyste i likhet med utbyggerne rettspraksis for å kunne avklare de juridiske vurderingene nærmere. Det er dermed en samlet bransje som ønsker veiledning på hvordan vilkårene skal vurderes. Han mente det sannsynligvis ville være nødvendigheten fremfor forholdsmessigheten som vil være tvistegenstand i en slik rettssak, det stemmer jo godt med de sakene som er på vei til rettssystemet nå. Også BYM 2 etterlyste rettspraksis:

«Det er ofte rettssaker som sier hvem som har tolket loven riktig, på den måten blir man på en måte tryggere i jussen.» (BYM 2)

På spørsmål om hvorfor det ikke har vært noen rettssaker på dette tidligere uttalte EBY 1 at han trodde det kunne være tidsaspektet som var avgjørende, at utbyggere heller ønsker å

komme i gang med utbyggingen sin så lenge de kan regne inn bidraget. Dette stemmer godt overens med kapitalbindingen som utbyggerne trakk frem.

EBY 2 sa det ville være spennende å se om vi kunne få flere rettsaker om markedet blir tregere og/eller byggekostnaden går opp. Dette er også en svært interessant betraktning. Det ligner på uttalelsene fra Utbygger 2 tidligere i oppgaven, om at økende boligpriser kan gjøre at utbyggere aksepterer høyere anleggsbidrag.

### **Oppsummering om nødvendighet og forholdsmessighet**

Både utbyggerne og etatene var enige i at det må gjøres en individuell vurdering av tiltakene for hvert enkelt prosjekt. Det virket å være en kommunikasjonssvikt som gjorde at det hadde oppstått noe tvil hos utbyggerne om dette faktisk er praksis, spesielt med tanke på økningen i anleggsbidraget mellom lignende områder. Utbyggerne virket generelt å ha et ønske om mer åpenhet fra EBY rundt variablene som benyttes i beregningen av anleggsbidrag.

Både etatene og utbyggerne henviste til rekkefølgebestemmelsene på spørsmål om nødvendighets- og forholdsmessighetsvurdering i utbyggingsavtalene. Dette skyldes nok det vi fant i delkapittel 4.4.1 om at tiltakene i utbyggingsavtalene reelt sett er identiske som rekkefølgebestemmelsene. I praksis virker det derfor at aktørene har satt likhetstegn mellom nødvendighetsvilkåret fra rekkefølgebestemmelsene etter § 12-7 og i utbyggingsavtale etter § 17-3. Både etatene og utbyggerne savnet rettspraksis og var spente på utfallet i de to rettsakene, som går på nødvendigheten av tiltak i både rekkefølgebestemmelse og utbyggingsavtaler. Manglende rettspraksis er en utfordring som drøftes nærmere i kapittel 6.2.1.

### **4.4.3 Barnehager og sosial infrastruktur**

Som vi har sett på i oppgavens teorikapittel er det et forbud mot å innta sosial infrastruktur som tiltak i utbyggingsavtaler, men det er ikke noe forbud mot dette som rekkefølgebestemmelse i reguleringsplan. Vi har sett at reguleringsplan og utbyggingsavtale er tett knyttet sammen i Oslo kommune, derfor ville jeg se nærmere på dette fenomenet.

### **Utbyggerens syn på barnehager i rekkefølgebestemmelser**

Utbygger 1.2 uttalte at de opplever at barnehager blir tatt inn som rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan dersom utbyggeren ikke frivillig regulerer inn dette i sitt reguleringsplanforslag, og at de dermed må bygge barnehage uansett.

«Hvis du vil bygge ut et prosjekt og du har fått krav om at det skal være barnehage der, så må du enten bidra med barnehagen eller så må du la være å bygge.» (Utbygger 1.2)

Utbygger 1.2 sa videre at disse rekkefølgebestemmelsene var litt som å spille svarteper. En utbygger kan få krav om barnehage, mens de tre neste slipper fordi det er kapasitet i den første. Om dette sa han:

«Her er det å spille svarteper, du kan sitte som utbygger og si at «nå venter jeg litt til han får barnehagekravet, så slipper jeg».» (Utbygger 1.2)

Utbygger 1.2 understreket at man nå ikke lenger får tilskudd til etablering av private barnehager i Oslo, og at det finnes tilfeller der kommunen kjøper tomter for utbygging av større barnehager. Han mente at større barnehager gir bedre barnehager og bedre boligområder.

Utbygger 2 mener at utbygger taper penger i flere ledd ved å få barnehage som rekkefølgebestemmelse, både gjennom tapte kvadratmeter til boligareal og fordi de ikke alltid får kostnadsdekning ved salg av arealene. Dette begrunnet han med at det tidligere var et marked med flere private aktører som kunne kjøpe arealene, så det ble en prisdannelse mellom aktører. Nå som det ikke lenger er en tilskuddsordning til nyetablering av private barnehager så er det bare Omsorgsbygg som står igjen som mulig kjøper, som gjør utbyggers forhandlingsposisjon dårlig ved salg av arealene. Om det politiske skifte så sa Utbygger 3:

«Altså fram til dagens regime med rødgrønt i Oslo så var det ikke problematisk fordi private utbyggere fikk driftstilskudd til barnehager og de var villige til å betale det det kostet å realisere en barnehage.» (Utbygger 3)

Utbygger 3 mente altså at problemene først oppsto når de private sluttet å få driftstilskudd. Ifølge Utbygger 3 har det de siste årene vært tilfeller der Omsorgsbygg ikke har vært i posisjon til å realisere en barnehage, og at utbygger da ikke har fått oppfylt rekkefølgebestemmelsene sine. Da har utbygger vært nødt til å bruke ressurser på å søke om dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsene. Utbygger 3 var derfor opptatt av at reguleringsplanen måtte utformes slik at barnehagekravet faller bort hvis ikke kommunen er villig til å realisere barnehagen.

På spørsmål om utbygger 3 opplevde forbudet mot sosial infrastruktur som hensiktsmessig så svarte han at man i prinsippet ikke hadde trengt dette forbudet. Det hadde imidlertid vært

avhengig av at kommunene til enhver tid hadde fulgt de øvrige juridiske vilkårene til nødvendighet og forholdsmessighet, noe det virket som at han ikke hadde så stor tro på. Utbygger 1.2 foreslo at man i stedet for forbudet burde ha en utbyggingsavgift til et barnehagefond, slik at belastningen blir mer rettferdig fordelt. Utbygger 2 mente at forbudet er en god avgrensning for å unngå at noen kommuner skal tyne utbyggere, så lenge man har mulighet til å fravike forbudet i noen tilfeller slik som på Fornebu.

### **Etatenes syn på barnehager i rekkefølgebestemmelser**

PBE 1 og 2 uttalte at en viktig oppgave for kommunen er å sikre at det er nok kapasitet i for eksempel barnehager. BYM 1 og 2 poengterte at forbudet kom på plass fordi kommunen allerede er pålagt å bygge sosial infrastruktur i andre lover.

PBE 1 uttalte at bystyret nå ønsker at kommunen selv skal eie og drifte barnehager på kommunal tomt, i motsetning til tidligere da det ble bygd av private. PBE 1 uttalte at de gjør en vurdering av hvor mange barnehager som er nødvendig i et område når de lager en VPOR, og at dette gjerne er førende for forslagsstiller når de kommer med reguleringsplanforslag. PBE 2 sa at det er lettere for kommunen å plassere en barnehage i et område, enn for eksempel å la utbyggere bli enige om plassering gjennom grunneierstyrt planlegging. Her kommer altså planmodellene inn som et viktig hjelpemiddel.

EBY 1 hadde en del problemstillinger med dette «svarteper-spillet» i forrige bystyreperiode, da det var politisk enighet om at barnehager skulle bygges i privat regi. Etter det politiske skiftet i Oslo så uttalte han at han ikke har hatt den problemstillingen, ettersom det er kommunen som skal bygge barnehagene. Dette strider mot utbyggernes synspunkt på dette. Han sa at:

«Mangel på reaksjon og klager fra utbyggere tyder på at dette glir relativt greit akkurat nå.» (EBY 1)

EBY 2 uttalte at på Løren så er tomtene så store at det nærmest er en barnehage på vært prosjekt, og at kommunen kjøper de seksjonene. Da blir det en likebehandling. EBY 1 fortsatte med at det er prosjekter på 60-100 boliger som ofte blir offer for uforutsigbarhet, da de ikke kan ha en barnehage i hvert prosjekt og at Plan- og bygningsetaten derfor må peke på for eksempel prosjekt nummer 4 og si at her skal vi ha barnehage. Han mente imidlertid at et system som hadde fordelt kostnadene gjennom for eksempel et barnehagefond hadde skapt mye støy rundt praktiseringen.

## **Oppsummering om barnehager og sosial infrastruktur**

Det virket å være avvikende meninger om dette temaet hos etatene og utbyggerne.

Utbyggerne var samkjørte i at situasjonen har blitt vanskeligere etter det politiske skiftet der man kun skal etablere kommunale barnehager, dette er drøftet nærmere i kapittel 6.2.1.

Etatene hadde på den andre siden inntrykk av at problemene har blitt mindre etter det politiske skiftet. Utbyggerne virket imidlertid positive til de tilfellene der kommunen kjøper tomt for å selv bygge ut en større barnehage.

Det er vanskelig å tolke helt hva den avvikende oppfatningen skyldes. Mitt inntrykk er at dette kan være et overgangsproblem da prosjekter som ferdigstilles i disse dager gjerne ble regulert under forrige politiske ledelse. VG skrev en sak om private barnehager 4. april 2019 der en barnehage regulert i 2013 på Økern ikke får åpne da de private eierne ikke får driftstilskudd (Haugan mfl. 2019). Når det kun er en kjøper så er jeg enig med Utbygger 3 i at det vil være hensiktsmessig å ha en standardklausul, der rekkefølgebestemmelsen forutsetter at Omsorgsbygg er villig til å realisere barnehagen ved ferdigstilling.

### **4.5 Aktørenes syn på en «Strøkspris-modell»**

Det var flere av respondentene som trakk frem en «Strøkspris-modell» som et skritt i riktig retning på spørsmål om hvordan de mener regelverket bedre kunne tilpasses Oslo. Dette dannet grunnlaget for det videre arbeidet med oppgaven og oppgavens problemstilling. En strøkspris-modell vil da være en modell som ligner på Sandnes-modellen som tidligere er beskrevet i oppgavens teoridel. Temaet strøkspris ble diskutert mot slutten av intervjuene, med den forutsetning at det ville krevd en lovendring. Jeg vil her kort oppsummere aktørenes tanker om en slik modell, før vi kommer tilbake til dette i oppgavens konklusjon.

#### **Utbyggenes syn på strøkspris**

Utbygger 3 trakk frem at VPOR er et verktøy som danner grunnlag for forutsigbarhet, forholdsmessighet og likebehandling. Hvis du tar dette skrittet videre og etablerer strøkspriser så sa han at det vil skape juridiske utfordringer, da en formalisert utbyggingsskatt vil reguleres i fiskal lovgivning, og at det vil gå på tvers av de juridiske vilkårene som ble trukket frem i Sandnes-saken. Han uttalte imidlertid at strøkspris er veldig ønskelig fra deres perspektiv, om en ser bort fra de juridiske utfordringene. Han sa at:

«Det er mange som taler for at man burde åpne opp for strøkspris-modeller, ikke minst de store utbyggerne; vi vil gjerne ha strøkspris, fordi det skaper forutsigbarhet.»

(Utbygger 3)



På spørsmål om hvor kostnaden hadde havnet dersom det hadde blitt etablert en strøkspris, om det var utbygger, grunneier eller boligkjøper så uttalte Utbygger 3 at det vil være nesten umulig å dokumentere effekten. Videre mente han at en konsekvens dersom anleggsbidraget settes høyere er lavere transformasjonsgrad, fordi færre tomteeiere vil finne det hensiktsmessig å selge, som igjen vil føre til lavere utbud og høyere boligpriser.

Utbygger 1.2 fikk ikke direkte spørsmål om strøkspris for hele området, men fikk spørsmål om hvordan man kunne unngå svartepersillet med barnehager som flere av utbyggerne har trukket frem. Han mente at en fast innbetaling på for eksempel 100,-/BRA til et barnehagefond i Oslo ville være med på å gi Oslo kommune midler til å selv realisere barnehager på egne tomter, og dermed fått slutt på det spillet. En slik modell vil ligne på strøkspris, bare innenfor en avgrenset type sosial infrastruktur.

Utbygger 2 mente praksisen på Ensjø er på grensen til en utbyggingskatt med en «saldo» som skal betales, og derfor ligner på en etablert strøkspris-modell. Dette er forutsigbart og ønskelig. Vi skal se nærmere på i hvilken grad det er en etablert strøkspris på Ensjø i kapittel 5.2. Han uttalte at:

«Ensjø er ikke det verste, der er det en slags skatt. Det er jo forutsigbart, det er det viktigste. Så får andre ta det prinsipielle, om det er riktig at Oslo kommune skattlegger utbyggere på Ensjø.» (Utbygger 2)

Utbygger 3 uttalte at grunnen til at utbyggere ønsker strøkspris er at de da vet hva de skal legge inn i kalkylene når de kjøper tomter, og at dette reduserer risikoen i prosjektene.

### **Etatenes syn på en strøkspris-modell**

Respondentene fra BYM fikk spørsmål om hvordan de så på en strøkspris-modell i forhold til dagens juridiske rammeverk. BYM 2 uttalte at dagens lovverk er dårlig tilpasset tett by, og at en strøkspris for utbygging ville gitt BYM mye mer handlingsrom. Videre uttalte han at det i områder med overordnede planer er litt spillerom for kommunen med tanke på at overskytende midler ofte kan benyttes til tiltak i influensområdet, slik også Utbygger 1.1 poengterte. For respondentene fra BYM virket det å være veldig ønskelig med en strøkspris-modell.

På et generelt spørsmål om hvordan lovverket burde tilpasses Oslo svarte EBY 1 at det beste hadde vært å få et system der man går mer i retning av en utbyggingsavgift. Han forklarte dette nærmere:

«Altså at man innenfor et område betaler mer en fast sum som skal gå til offentlig infrastruktur, at man frigjør seg litt fra et system med rekkefølgebestemmelser.» (EBY 1)

Dette ville også ført til at infrastrukturen i et område kan bygges ut på et tidligere stadie enn i dag ifølge EBY 1 ved at kommunen forskutterer kostnadene, ettersom kommunen da vet at pengene kommer inn etter hvert som området bygges ut.

### **Oppsummert om strøkspris-modell**

Respondentene virket å være positive til en strøkspris-modell, uten at det ble konkretisert av noen nøyaktig hvordan en slik modell vil se ut. Respondentene fra Plan- og bygningsetaten ble ikke spurt om dette, da det ikke virket relevant innenfor respondentenes fagfelt. En modell med strøkspriser ville uansett krevd en omlegging av det juridiske systemet, vi skal se nærmere på dette i kapittel 6. Det virket på respondentene som at VPOR var et skritt i retning av strøkspriser, slik vi så i kapittel 4.2. Økt forutsigbarhet for utbyggerne og mer fleksibilitet for etatene virket å være noe samtlige respondenter var positive til. I kapittel 5.2 vil se nærmere på hvor etablert nivået på anleggsbidrag er innad i de ulike utviklingsområdene, og om det i realiteten er etablert strøkspriser internt i disse områdene.

## 5. Undersøkelse av utbyggingsavtaler

### 5.1 Innholdet i utbyggingsavtaler

For å få en bedre forståelse for innholdet i utbyggingsavtalene og hvilke utfordringer som eventuelt viser seg i praksis i utbyggingsavtaler er det samlet data fra 22 utvalgte utbyggingsavtaler i Oslo kommune. Denne dataen er oppsummert i tabell 1 under, tabellen er også vedlagt som vedlegg 1 for bedre lesbarhet.

Adresse	Bydel	Arealformål kommuneplan	Krav til felles planlegging?	Overordnet plan	Anleggsbidrag	Kontantbidrag	Realtyelse
Drammensveien 126	Ullern	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Krav til områderegulering	Byplangrep Skøyen	1708,- / 1926,-	1340,- / 1620,-	368,- / 306,-
Drammensveien 145 & 147	Ullern	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Krav til områderegulering	Byplangrep Skøyen	kr 1 663,00	kr 1 466,00	kr 197,00
Sommerrogata 1	Frogner	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 3 000,00	kr 1 291,00	kr 1 709,00
Sofienberggata 19-23	Grünerløkka	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 1 500,00	kr 1 500,00	Nei
Nordre gate 20-22	Grünerløkka	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 1 500,00	kr 1 500,00	Nei
Stortorvet 7	Sentrum	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 4 000,00	kr 2 077,00	kr 1 923,00
Ullveien 12	Vestre Aker	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Vækerøveien 195	Vestre Aker	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Blindernveien 6	St. Hanshaugen	Institusjonelle Utviklingsområder	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Ruseløkkveien 26	Frogner	Sentrum, Utviklingsområde	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Tullinkvartalet	Sentrum	Sentrum, Utviklingsområde	Nei	Områderegulering - Bilfritt byliv	kr 1 150,00	kr 864,00	kr 286,00
Gjersrud / Stensrud	Søndre Nordstrand	Ytre by, Utviklingsområde	Krav til områderegulering	Områderegulering S-4927	Ikke oppgitt pris	kr 40 200 000,00	Ja
Nycoveien 2	Nordre Aker	Indre by, Transformasjonsområde	Nei	TOR Storo/Lillo	kr 1 466,00	kr 1 144,00	kr 322,00
Hans Nielsen Hauges gate 50	Sagene	Indre by, Transformasjonsområde	Nei	TOR Storo/Lillo	kr 1 900,00	kr 1 312,00	kr 588,00
Sandakerveien 52	Sagene	Utviklingsområde Akerselva	Nei	TOR Storo/Lillo	kr 1 750,00	kr 1 750,00	-
Østensjøveien 40-50	Gamle Oslo	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Bryn	kr 584,00	kr 584,00	Nei
Ensjøveien 34	Gamle Oslo	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	VPOR Ensjø	kr 1 128,00	kr 100,00	kr 1 028,00
Malerhaugveien 28	Gamle Oslo	Ytre by, Utviklingsområde	Nei	VPOR Ensjø	kr 1 579,00	kr 849,00	kr 730,00
Malerhaugveien 25	Gamle Oslo	Ytre by, Utviklingsområde	Nei	VPOR Ensjø	kr 1 553,00	1225,- / 1180,-	328,- / 373,-
Lilleakerveien 26	Vestre Aker	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Lysakerbyen	Ikke oppgitt pris	kr 17 792 079,00	Ja
Lørenfarete 1-3	Grünerløkka	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Løren/Økern	1311,- / 1049,-	kr 565,00	746 eller 484
Johan Scharffenbergs vei 91-93	Østsjø	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Skullerud	kr 856,00	kr 810,00	kr 46,00

Tabell 1 - Samstilling av utbyggingsavtaler i Oslo kommune

Respondentene i intervjuene trakk frem at det var fordelingen av gjennomføringsansvaret som var den reelle forhandlingen i utbyggingsavtaler i utviklingsområder. Dette inntrykket underbygges av funnene fra denne undersøkelsen. Utbyggingsavtalene er standardiserte dokumenter med små forskjeller mellom de enkelte prosjektene, det er noe forskjell i områdene basert på modellen, blant annet om det benyttes kontantbidrag. Innad i et område med kontantbidrag er det fordelingen mellom realytelser og kontantbidrag som varierer, dette underbygger påstandene fra respondentene.

Eksempelvis kan vi se nærmere på prosjektene Malerhaugveien 28 og 25. Begge prosjektene omfattes av VPOR for Ensjø, og de er geografisk svært nær hverandre. Som vi kan lese av tabell 2 på neste side er anleggsbidraget tilnærmet likt på de to prosjektene, men fordelingen av kontantbidrag og realytelse er tilpasset prosjektene. Denne prosjekttilpasningen er gjennomgående i flere avtaler innenfor avgrensningen for VPOR Ensjø.

	<b>Malerhaugveien 28</b>	<b>Malerhaugveien 25</b>
<b>Anleggsbidrag</b>	1579,-	1553,-
<b>Kontantbidrag</b>	849,-	1225,- / 1180,-
<b>Realtytelse</b>	730,-	328,- / 373,-

Tabell 2 - Sammenligning av Malerhaugveien 25 og 28

Når det kommer til bruken av kontantbidrag så fant jeg at kontantbidrag var brukt i 18 av 22 utbyggingsavtaler. De 4 avtalene uten kontantbidrag kjennetegnes ved at de ikke hadde en overordnet plan for utvikling av området, og at prosjektene var beliggende utenfor indre by. Av de 18 avtalene med kontantbidrag var det kun 4 som ikke hadde en overordnet plan for utvikling av området, det som kjennetegnet disse var at de var beliggende i indre by og hadde torg, parker og gater i nærheten som skulle oppgraderes. Av de 14 prosjektene som lå i områder med overordnet plan var det både Byplangrep, VPOR, TOR og områderegulering som lå til grunn for rekkefølgebestemmelsene i utbyggingsavtalen. Selv om kontantbidrag var brukt i 18 av de 22 utbyggingsavtalene jeg har sett nærmere på, så kan ikke disse tallene ekstrapoleres da utvalget ikke nødvendigvis er representativt for resten av utbyggingsavtalene i Oslo. Videre er det en rekke prosjekter der det ikke inngås utbyggingsavtale, særlig er dette prosjekter i områder utenfor utviklingsområder. Det vi imidlertid kan si med rimelig sikkerhet er at kontantbidrag er hyppig brukt i utviklingsområder i Oslo kommune. Dette er også i tråd med svarene respondentene kom med i intervjudelen av oppgaven.

Et annet fenomen som dukket opp var eksempler på at utbygger fikk et totalt kontantbidrag, ikke en belastning per BRA. Dette gjaldt prosjektene Gjersrud/Steinsrud og Lilleakerveien 26. Det som kjennetegner disse områdene er dominerende utbyggere med henholdsvis BaneNOR Eiendom og Mustad Eiendom. Min hypotese er at disse utbyggerne forventer å stå for all opparbeidelse av nødvendig infrastruktur i området, uavhengig av hvilken total tomtebelastning prosjektet får og at de dermed kan akseptere en samlet sum.

På de 4 prosjektene som ikke hadde kontantbidrag i avtalen så kunne jeg ikke finne den kalkulerte entreprisekostnaden for realytelsen i offentlige dokumenter.

Av de 22 prosjektene jeg har sett nærmere på så stammet alle tiltakene i utbyggingsavtalene fra rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Dette stemmer overens med det respondentene uttalte om at det er sjeldent det kommer nye tiltak inn i en utbyggingsavtale.

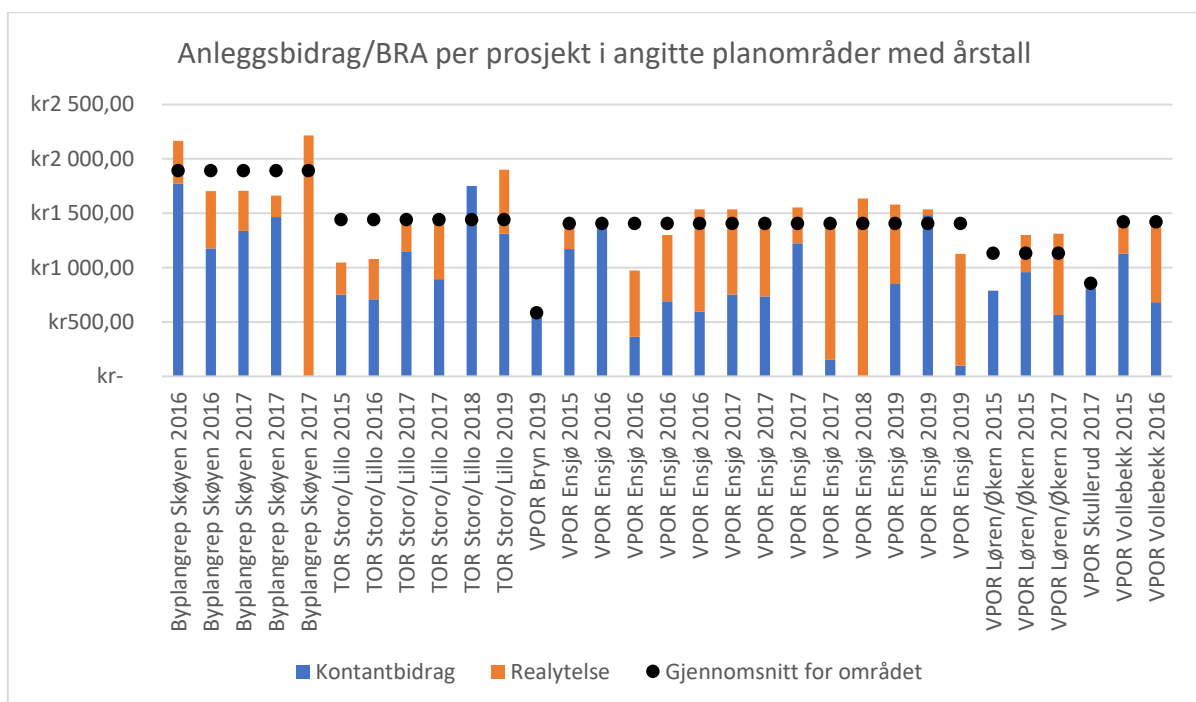
Oppsummert fant jeg at utbyggingsavtalene er standardiserte, og at det er lite utover de faktiske tiltakene, totalt anleggsbidrag og fordeling av gjennomføringsansvar som avviker fra

hverandre. Tiltakene virker å stamme direkte fra rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. En avtale er et verktøy som kan brukes for å ha et juridisk bindende dokument som forplikter partene til innholdet, dette bærer også utbyggingsavtalene preg av.

## 5.2 Likebehandling i utviklingsområder

Funnene i kapittel 5.1 underbygger påstanden fra respondentene i kapittel 4.3.1 om at det er fordelingen av realytelser og kontantbidrag det forhandles om. Det var også en enighet blant respondentene at anleggsbidraget fordeles likt i utviklingsområder, der kontantbidraget er den fordelende faktor. Dette ble illustrert i figur 8 med et tenkt scenario for hvordan fordelingen av anleggsbidraget ble gjort innad i et utviklingsområde der anleggsbidraget var konstant på 1500,-/BRA.

For å se om det samme viser seg i praksis er det gjennomført en analyse av 31 prosjekter i Oslo. Hvert prosjekt er gitt benevnelse med plantype, område og årstall for høringsfristen. Gjennomsnittlig anleggsbidrag for alle de 31 utbyggingsavtalene er 1420,93,-/BRA. Fra figur 9 nedenfor kan vi se at det er et visst standardnivå i de forskjellige områdene, men at det i visse tilfeller er vesentlige avvik fra gjennomsnittet i området. Gjennomsnittet i hvert enkelt område er illustrert med en sort prikk. Figuren viser at det i tilfellet med de utvalgte avtalene ikke er en gjeldende fast strøkspris som pålegges alle prosjekter, men at det er avvik fra områdets gjennomsnitt i den ene eller andre retningen som man kan anta baseres på prosjektspesifikke tilpasninger.

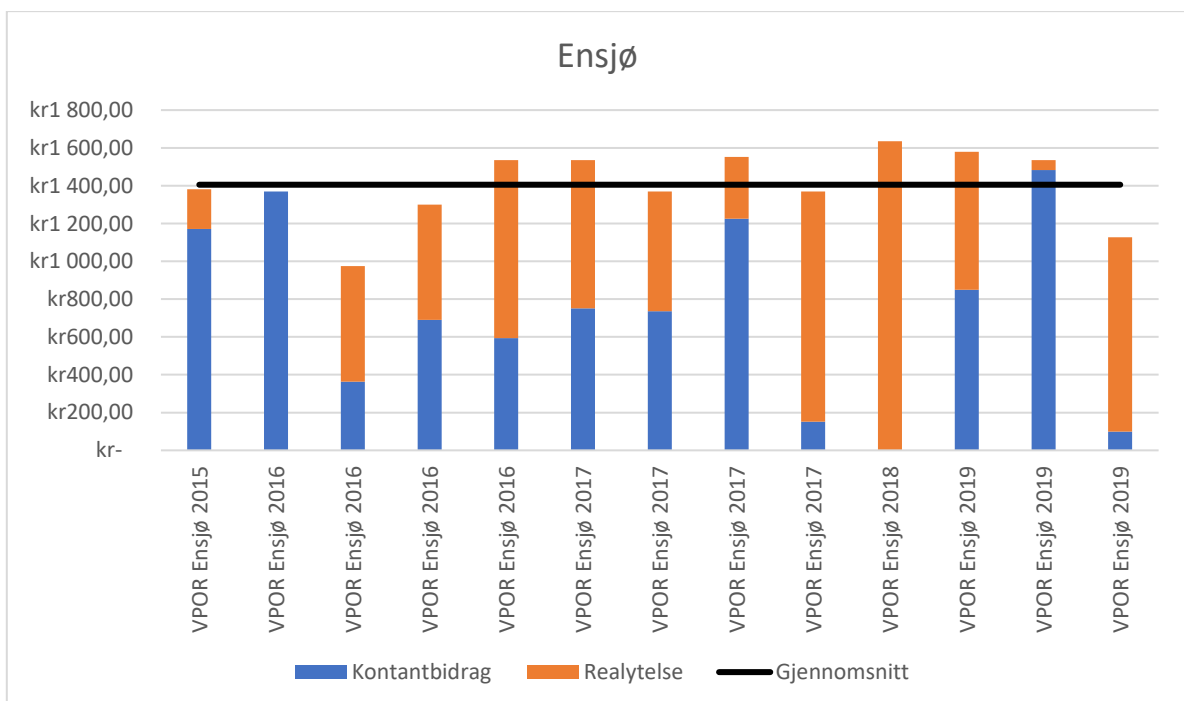


Figur 9 - Fordeling av anleggsbidrag per prosjekt. Kilde: Egenutviklet.

Dette blir tydeligere i figur 10 nedenfor. I figur 10 er prosjektene som omfattes av VPOR Ensjø trukket ut i en egen fremstilling. I figuren kan vi se at det er en viss samling rundt 1400,-/BRA, med små avvik på de fleste prosjektene utenom to. De to avvikende prosjektene er utdypet nærmere her:

- Tredje prosjekt fra venstre er beliggende helt i utkanten av området som omfattes av VPOR Ensjø opp mot Helsefyr, en kan således forstå at antall tiltak denne utbyggingen fører med seg i området er mindre enn øvrige prosjekter. Nødvendighetsvurderingen er derfor sannsynligvis medvirkende til at prosjektet har mindre bidrag enn øvrige prosjekter.
- Prosjektet helt til høyre er et mindre prosjekt på 6105 m<sup>2</sup>, det er usikkert hvorfor dette prosjektet har avvik. En tanke er at dette prosjektet kanskje er mer marginalt enn de øvrige prosjektene og at bidraget er justert ned for at prosjektet skal være økonomisk gjennomførbart.

Disse to prosjektene underbygger påstandene fra EBY 1 om at anleggsbidraget i noen tilfeller justeres ned. Videre kan vi se at anleggsbidraget har oppjustert seg noe fra i underkant av 1400,-/BRA i 2015/16 mot nærmere 1600,-/BRA i 2019. Innad i dette utviklingsområdet kan vi se at det har vært en prisdannelse, men det virker ikke å være en etablert strøkspris i praksis. Funnene underbygger imidlertid påstandene fra både utbyggere og etatene i kapittel 4 som gikk på at områder med overordnet plan fører til økt forutsigbarhet for utbyggerne.



Figur 10 - Prosjekter på Ensjø tatt ut fra figur 8. Kilde: Egenutviklet.

## 6. Avslutning

### 6.1 Dagens modell

Før vi går nærmere inn på problemstillingen ser jeg det som hensiktsmessig å oppsummere oppgavens funn om dagens modell for utbyggingsavtaler i Oslo. Vi har sett at det i all hovedsak er to forskjellige modeller; eiendommer med overordnet plan og eiendommer uten overordnet plan.

Der eiendommene omfattes av en overordnet plan er det de overordnede planene som legger føringene for rekkefølgebestemmelsene, som igjen styrer innholdet i utbyggingsavtalene. I Oslo er det vanlig med ulovfestede planer (VPOR, TOR eller Byplangrep) som skal legge til rette for helhetlig planlegging av området. Disse planene kan utarbeides raskere, da de er fleksible for senere endring og det ikke er lovregulerte krav til prosess og innhold i planene. Det kan også utarbeides en områderegulering. På grunn av ressursbruken brukes områderegulering mest der det er en mer kompleks og sammensatt utbygging. Byplangrep er en form for VPOR/TOR som kan utarbeides som første ledd i en områderegulering, slik at utbygging ikke stopper opp i områder som er under regulering. Grunneierstyrt planlegging av infrastrukturen blir brukt der det er få og/eller kompetente grunneiere, med lav kompleksitet. I områder som omfattes av en overordnet plan er utbyggingsavtalene et viktig verktøy for å få oppfylt rekkefølgebestemmelser og det er ofte et etablert nivå på anleggsbidraget. Variasjonen mellom avtaler i slike områder går på forholdet mellom realytelser og kontantbidrag, der hensiktsmessighet og kapasitet hos BYM er førende for hvem som gjør hva. Kontantbidraget sørger for relativ likhet i anleggsbidrag mellom prosjekter i et område.

Eiendommer som ikke er omfattet av en overordnet plan ligger gjerne i områder der det i kommuneplanen ikke er planlagt for stor utvikling. I disse områdene uttalte både respondenter fra utbyggere og etatene at det er mindre forutsigbart hvilke rekkefølgebestemmelser som kommer inn i reguleringsplanen, og eventuelt om det skal inngås en utbyggingsavtale. Det er mindre vanlig med bruk av utbyggingsavtaler i slike områder, da mye av infrastrukturen gjerne er etablert fra før.

Der det skal inngås utbyggingsavtaler i Oslo er såkalt forhandlingsplanlegging vanlig. Det vil si at reguleringsprosessen og forhandlingen om utbyggingsavtale skjer nærmest parallelt. Denne sammenslåingen av to prosesser kan gjøre at kommunen i større grad oppleves som en forvaltningsmyndighet og mindre som en avtalemotpart i forhandlingen om utbyggingsavtaler. Reguleringsplanen vedtas imidlertid før utbyggingsavtalen, slik loven

krever. Rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplan er veldig førende for hvilke tiltak utbygger får inn i utbyggingsavtalen. På denne måten får kommunen sikret at nødvendig infrastruktur i området blir opparbeidet, utbygger får på sin side innfridd sine rekkefølgebestemmelser.

## 6.2 Drøfting og konklusjon

### 6.2.1 Drøfting mot underproblemstillinger

Det sentrale formålet i denne oppgaven har vært å identifisere utfordringer og fordeler aktørene i Oslo opplever med dagens juridiske rammeverk og praksis, slik at en lettere kan analysere hvordan en strøkspris-modell vil påvirke disse utfordringene. Gjennom intervjuer og analyse av utvalgte utbyggingsavtaler er det identifisert syv sentrale utfordringer i dagens juridiske rammeverk. Utfordringene er listet opp punktvis under:

1. Det forhandles lite om tiltakene i utbyggingsavtalen.
2. Maktfordelingen i forhandlingssituasjonen er skjevfordelt.
3. De juridiske vilkårene oppleves udefinerte grunnet fraværende rettspraksis.
4. Manglende effektivitet og fleksibilitet i dagens juridiske rammeverk.
5. Utbyggere opplever at det er tilfeldigheter som avgjør hvilke prosjekter som må innregulere barnehager.
6. Kapasitet hos Bymiljøetaten.
7. Kapasitet hos Plan- og bygningsetaten.

Disse syv utfordringene er drøftet nedenfor mot oppgavens tre underproblemstillinger:

1. *Opplever aktørene i Oslo utfordringer med det juridiske rammeverket for utbyggingsavtaler?*
2. *Hvordan har Oslo kommune utviklet sin praksis, og hvordan påvirker dette utfordringene aktørene opplever?*
3. *Hvordan vil en strøkspris-modell påvirke utfordringene som aktørene opplever?*

### **1. Det forhandles lite om tiltakene i utbyggingsavtalene**

#### *1. Hva er utfordringen?*

I kapittel 4.3.1 fant vi at selve forhandlingen om tiltak i liten grad foregår i utbyggingsavtalene. Forhandlingsplanlegging er et effektiviseringsverktøy som kan gi tidsbesparelser, men det kan også være med på å tåkelegge forskjellene mellom kommunen som planmyndighet og avtalepart. Selv om prosessene er parallelle så er det to forskjellige



etater som behandler reguleringsplan og utbyggingsavtaler, slik at rollene kanskje er noe klarere enn i mindre kommuner. Respondentene fra utbyggerne opplever uansett at det er vanskelig å forhandle om tiltakene i utbyggingsavtaler, og at den reelle forhandlingen om faktiske tiltak foregår på reguleringsplannivå. Fordelen med denne løsningen kan være at en reguleringsplan kan angripes gjennom klage til overordnet organ, slik at det utbygger kan sies å ha en bedre forhandlingsposisjon. En utbyggingsavtale må på sin side angripes rettslig, noe som mer ressurskrevende for utbygger. Ulempen kan være at kommunen i forhandling om utbyggingsavtaler oppleves som en reguleringsmyndighet fremfor en avtalemotpart, dette kan skape en skjevhet i maktforholdet.

### *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

Basert på respondentenes uttalelser og funnene fra utbyggingsavtalene så virker det å være noe mer forhandling om tiltak i områder utenfor utviklingsområdene, men også denne forhandlingen foregår på reguleringsplannivå. Derfor kan det ikke sies at de ulovfestede planene påvirker at det forhandles lite om tiltak i utbyggingsavtalene.

### *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

Etter Sandnes-modellen vil bidraget være forhåndsdefinert i form av et kontantbidrag og kommunen vil ha ansvaret for opparbeidelse av tiltakene. Med Sandnes-modellen vil derfor utbyggingsavtalens rolle og forhandlingen om denne være mindre viktig. Innholdet i utbyggingsavtalen vil da være preget av de tiltakene kommunen uansett kan pålegge utbygger i forbindelse med utbyggingen.

## **2. Maktfordeling i forhandlingene**

### *1. Hva er utfordringen?*

I kapittel 4.3.2 så vi at respondentene fra utbyggerne i liten grad opplever en reell forhandlingsmulighet når det kommer til tiltakene i utbyggingsavtalene. Videre at forhandlingsplanlegging kan gjøre at kommune oppleves som en planmyndighet fremfor en avtalemotpart. Videre har utbygger som oftest kapitalbinding i prosjektet og kan dermed være tilbøyelig for å godta større anleggsbidrag for å få fremdrift i prosjektet. Disse faktorene gjør at utbygger har en særlig utsatt posisjon i forhandlingene. Høye anleggsbidrag i et område kan i verste fall føre til at visse prosjekter ikke blir regningsvarende for grunneier og/eller utbygger. På den andre siden kan kommunen gjennom sin sterke forhandlingsposisjon sørge for at infrastrukturen blir opparbeidet med en helhetlig tankegang, ettersom utbyggerne i

mindre grad kan motsette seg dette. I tillegg fant vi tegn i intervjuet med BYM som tydet på at kommunen bruker sin sterke posisjon til å sørge for likebehandling mellom utbyggerne.

### *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

Respondentene fra utbyggerne opplever at de i liten grad opplever at det er en reell mulighet til å forhandle om tiltak som stammer fra de veiledende planene. Dette kan imidlertid skyldes utbyggers generelt svake forhandlingsposisjon. I forhold til en områderegulering vil nok utbygger oppleve at det er større mulighet til å forhandle om tiltak fra de veiledende planene, ettersom områderegulering er bindende for nye tiltak i et område.

### *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

Med en strøkspris-modell basert på Sandnes-modellen vil bidraget være gitt, av den grunn vil det ikke være en forhandling om den totale størrelsen på anleggsbidraget. Kommunen vil i enda større grad oppleves som en ren planmyndighet, derfor vil maktforholdet ikke være en like sentral utfordring.

## **3. De juridiske vilkårene oppleves udefinerte**

### *1. Hva er utfordringen?*

Dagens rammer oppleves som udefinerte på grunn av manglende rettspraksis slik respondentene uttalte i kapittel 4.4.2. Respondentene opplever at forutsigbarhetsvedtaket etter plan- og bygningsloven § 17-2, som må ligge til grunn for utbyggingsavtalene, ikke bidrar til økt forutsigbarhet. I områder uten overordnet plan opplever utbyggerne at det er mangel på forutsigbarhet for omfanget av et eventuelt anleggsbidrag. Noen av respondentene mener områderegulering gir bedre forutsigbarhet enn de ulovfestede planene.

Grensene for nødvendighet og forholdsmessighet i utbyggingsavtalene ikke testet rettslig tidligere. Dette gjør at aktørene opplever en uklarhet rundt hva som skal vektlegges og hva som er grensene for hva kommunen kan kreve.

### *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

Alle de spurte respondentene mener at Oslo kommunes egne ulovfestede planer fører til økt forutsigbarhet. Forutsigbarheten er den viktigste interessen for respondentene fra utbyggerne.

Det er noe uenighet blant respondentene om nødvendigheten og forholdsmessigheten blir bedre eller verre med slike planer. Noen av utbyggerne mener VPOR tåkelegger den saklige sammenhengen. Hos etatene var det på den andre siden noen som mente at VPOR synliggjør

sammenhengene. Det er ikke gjort en dyptgående analyse i denne oppgaven av den geografiske og saklige sammenhengen mellom faktiske tiltak og prosjektene, men det kan være spennende for fremtidig forskning. I kapittel 5.2 fant vi at det i praksis er et relativt etablert nivå på anleggsbidraget innad i utviklingsområdene, og at kontantbidraget er den utjevne faktor som sørger for likebehandling. Praksisen med at rekkefølgebestemmelsene bestemmer innholdet i utbyggingsavtalene gjør at aktørene i Oslo i praksis har slått sammen de to nødvendighetskriteriene i § 12-7 første ledd og § 17-3 tredje ledd.

Om forholdsmessigheten så savnet utbyggerne åpenhet rundt hvilke tall som lå til grunn for beregningen av forholdsmessighet, spesielt det totale utbyggingsvolumet som er lagt til grunn for fordelingen av bidragene i området. Respondentene var enige i at det er de nødvendige tiltakene og ikke økte marginer som skal være styrende for anleggsbidraget, men det var noe uenighet om hva som er praksis i utviklingsområder i dag.

### *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

En strøkspris-modell vil gi kommunen frihet til å selv vurdere hva som er nødvendig infrastruktur i området. De juridiske kravene til nødvendighet og forholdsmessighet må nødvendigvis falle bort, noe som vil fjerne en del av usikkerheten hos respondentene. I løpet av 2019 kommer det på den annen side rettspraksis som forhåpentligvis vil spesifisere hvordan dagens lovverk skal tolkes. Derfor kan det tenkes at en lovendring som åpner for strøkspris i visse områder kan føre til flere spørsmål enn svar hos aktørene.

## **4. Fleksibilitet og effektivitet**

### *1. Hva er utfordringen?*

Respondentene fra både utbyggerne og etatene mente i kapittel 4.2 at det juridiske rammeverket som foreligger er for rigid og ressurskrevende. Det ble trukket frem at byen utvikler seg dynamisk, og at det derfor er behov for mer fleksibilitet i planleggingen. Videre hadde Plan- og bygningsetaten et ønske om å selv utarbeide de overordnede planene, slik at de får en helhetlig planlegging. Ettersom en områderegulering er mer ressurskrevende vil dette begrense antallet områder etaten kan ta ansvar for planleggingen av.

### *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

Slik vi har sett tidligere er bakgrunnen for at de forskjellige plantypene er utviklet og tatt i bruk et stadig økt krav til effektivitet og fleksibilitet i planleggingen. VPOR, TOR og

Byplangrep er alle plantyper utviklet i en Oslo-kontekst for å svare på akkurat de utfordringer Oslo har hatt med de juridiske arealplanene. Disse planene er ikke juridisk bindende som gjør at en kan gjøre endringer uten å omregulere. Det ble videre påpekt at utbyggingsavtalene ofte har mekanismer som gjør at kommunen selv kan disponere eventuelt overskytende beløp innad i influensområde. Det må dermed kunne sies å være en vesentlig større fleksibilitet med ulovfestede planer i forhold til lovfestede planer.

### *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

En strøkspris-modell vil i enda større grad gi kommunen fleksibilitet til å prioritere infrastrukturbidragene slik de selv ønsker det, uten krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Vi så at Sandnes-kommune selv ville ha mulighet til å prioritere bruken av infrastrukturfondet. En gitt strøkspris vil også være effektivt for både utbyggere og kommunen, ettersom kommunen får færre lovpålagte vurderinger som må gjøres. En utfordring som kan oppstå er at marginale prosjekter i et område ikke vil være regningssvarende. En etablert strøkspris i et område kan gjøre at kommunen mangler den nødvendige fleksibiliteten som kreves for at utbygger faktisk skal ha insentiv til å starte prosjektet.

## **5. Barnehager**

### *1. Hva er utfordringen?*

Respondentene fra utbyggerne opplevde uforutsigbarhet knyttet til rekkefølgebestemmelser om barnehager i kapittel 4.4.3. Med såkalt forhandlingsplanlegging er utbyggingsavtale nært knyttet til rekkefølgebestemmelsene, men barnehager kan bare tas inn i rekkefølgebestemmelsene slik vi så i kapittel 3. Innregulering av barnehager etter lovverket ble av respondentene fra utbyggerne sett på som et svarteperspill, der man kunne være heldig eller uheldig.

Respondentene fra utbyggerne uttalte videre at utfordringene har økt etter det politiske skiftet, ettersom nye private barnehager ikke får tilskudd. Respondentene kom med eksempler der kommunen ikke ønsket å realisere barnehagen, slik at utbygger måtte søke om dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsen og/eller blir sittende med tomt lokale til kommunen bestemte seg for å realisere barnehagen. På den andre siden mente kommunen at problemene hadde blitt mindre etter det politiske skiftet.

## *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

Der barnehager utplasseres i ulovfestede planer har kommunen større fleksibilitet i plassering av barnehagen, i forhold til en områderegulering. Slik vi så i kapittel 3 så må endringer i områderegulering behandles på etter samme regler som en ny plan. Den sentrale utfordringen knyttet til barnehager er imidlertid det politiske skiftet i Oslo som har skapt uforutsigbarhet, og avvikende oppfatning hos utbyggere og etater.

## *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

Dersom en lovendring i retning av en strøkspris-modell hadde vært aktuelt ville det også vært naturlig å se på forbudet mot sosial infrastruktur. Hadde man åpnet for å innta kostnadene i en strøkspris-modell ville dette fjernet uforutsigbarheten respondentene fra utbyggerne trekker frem. Utbygger 1.2 tok til orde for å ha et eget barnehagefond der alle prosjekter innbetalte et beløp per BRA som skulle dekke kommunens utgifter til barnehage, også dette ville krevd lovendring. På den annen side er sosial infrastruktur noe kommunen er pålagt å dekke for sine borgere, av den grunn kan man også ta til orde for at et infrastrukturfond ikke bør kunne brukes på sosial infrastruktur.

## **6. Kapasitet hos Bymiljøetaten**

### *1. Hva er utfordringen?*

Slik det ble trukket frem i kapittel 4.3.1 er kapasiteten hos Bymiljøetaten svært førende for utfallet av forhandlingene. Etaten har begrenset kapasitet og får egentlig sitt hovedoppdrag gjennom byråd for miljø og samferdsel. Der kontantbidrag benyttes i utbyggingsavtalene er det Bymiljøetaten som er kommunens gjennomføringsorgan. Dermed er kapasiteten hos Bymiljøetaten en viktig premissgiver for hvordan fordelingen av anleggsbidraget i utbyggingsavtaler blir.

### *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

I de områdene som omfattes av en ulovfestet plan benyttes ofte kontantbidrag som et utjevningsverktøy for å sørge for et relativt likt nivå på anleggsbidraget. Bymiljøetaten får som regel ansvar for opparbeidelse av kontantbidragstiltakene. Det er svært mange utviklingsområder med VPOR, TOR og Byplangrep, men på grunn av kapasiteten har ikke Bymiljøetaten mulighet til å ta på seg kontantbidragstiltak i alle disse områdene. Dermed har kapasitetsproblemet blitt mer synlig med bruken av de ulovfestede planene.

### *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

I kapittel 4.3.1 uttalte respondentene fra Bymiljøetaten at deres kapasitet i stor grad er styrende for hvilke tiltak kommunen ønsker i form av realytelser og kontantbidrag. En kan forstå at omlegging til strøkspris, der kommunen er tiltakshaver for oppgradering av all infrastruktur, vil kreve en betydelig opprustning av kapasiteten hos etaten. Videre vil det være et spørsmål om Bymiljøetaten også skal ha ansvar for opparbeidelse av de tiltak som det er praktisk at utbygger selv opparbeider, for eksempel fortau internt på eiendommen. På den annen side vil Bymiljøetaten i større grad kunne samkjøre oppdragene de får gjennom byråden og oppdragene de får gjennom utbyggingsavtaler.

## **7. Kapasitet hos Plan- og bygningsetaten**

### *1. Hva er utfordringen?*

I kapittel 4.2 fant vi at kapasiteten hos Plan- og bygningsetaten til å utarbeide de overordnede planene er begrenset. Ifølge respondentene fra Plan- og bygningsetaten så har de et ønske om å utarbeide store deler av den overordnede planleggingen selv, slik at de får en helhet i planleggingen. Videre er det svært mange områder i Oslo som er definert som såkalte utviklingsområder med krav om felles planlegging fra kommuneplanens arealdel. Som vi har sett er områdereguleringer svært ressurskrevende da det er krav til både innhold og prosess, i tillegg til at endring av planen krever omregulering. Dermed ville det skapt forsinkelse i planprosessene om alle utviklingsområdene skulle områdereguleres.

### *2. Hvordan påvirkes dette av de ulovfestede planene?*

De ulovfestede plantypene gjør at etaten selv kan velge det planverktøyet de finner hensiktsmessig for det aktuelle området. I figur 7 så vi at økende kompleksitet i et område tilsier at plantypene også blir mer omfattende. Med disse plantypene kan dermed etaten bedre prioritere sine ressurser slik de finner det hensiktsmessig.

### *3. Hvordan kan en strøkspris-modell påvirke denne utfordringen?*

Selv med de ulovfestede planene har etaten i dag ikke kapasitet til å planlegge i alle utviklingsområder. Dersom en strøkspris-modell skulle innføres på alle utviklingsområder i Oslo, så ville det krevd at Plan- og bygningsetaten planla infrastrukturen i alle disse områdene. Med andre ord vil det med en slik modell være behov for kapasitetsøkning hos etaten.

### 6.2.3 Konklusjon

*Er det utfordringer med bruk av utbyggingsavtaler i Oslo i dag, og kan en strøkspris-modell redusere utfordringene?*

Ja, respondentene opplever noen utfordringer med bruken av utbyggingsavtaler i Oslo i dag. En strøkspris-modell kan redusere noen av utfordringene, men vi har sett at det både er argumenter for og imot en strøksprismodell. En slik modell bør utredes nærmere med flere respondenter og et større geografisk omfang.

### 6.3 Avsluttende refleksjoner

I denne delen av oppgaven kommer mine egne refleksjoner rundt oppgavens tematikk frem.

VPOR har etablert seg som et mye brukt planverktøy i Oslo kommune. Med TOR og Byplangrep kan en tenke seg at det etableres enda to modeller for overordnet planlegging av infrastrukturtiltak. Respondentene virket å være veldig fornøyde med hvordan disse modellene fungerer i praksis, det kan tas til inntekt for at en lovendring vil være overflødig. Etter hvert som det etableres flere modeller så kan imidlertid forutsigbarhetsfordelen gå ned. Det kan bli usikkert for utbyggerne hvilken modell som skal benyttes i et utviklingsområde, og hvor stort anleggsbidrag de skal legge inn i sine kalkyler. Slik jeg ser det er etableringen av nye planverktøy en manifestering av utfordringene aktørene i Oslo opplever med dagens juridiske rammeverk, dette kan tale for å se på om lovverket bør endres. På den andre siden vil en endring av plan- og bygningsloven sannsynligvis være en omfattende prosess. Den største utfordringen med plan- og bygningsloven er etter mitt syn det geografiske området loven omfatter. Dette gjør at lovgiver må ta langt flere hensyn enn de som er lagt til grunn i denne oppgaven.

Dersom man tar til orde for en lovendring vil det være flere nye utfordringer som melder seg, også om man avgrenser argumentasjonen til Oslo. Slik vi har sett tidligere i oppgaven er det kapasitetsutfordringer hos Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten som gjør at Sandnes-modellen ikke er gjennomførbar for hele Oslo. Plan- og bygningsetaten har ikke kapasitet til å planlegge all infrastruktur, og Bymiljøetaten har ikke kapasitet til å opparbeide infrastrukturen. Derfor må man enten oppruste etatene eller tilpasse modellen.

Med hensyn til kapasitet hos Plan- og bygningsetaten så kunne det for eksempel åpnes for å innføre strøkspris innenfor enkelte prioriterte utviklingsområder eller lignende. På den andre siden uttalte utbyggerne at det i dag er stor uforutsigbarhet i områder uten overordnet plan.

Det kan derfor argumenteres for at en strøkspris-modell bør omfatte også disse områdene, for å øke forutsigbarheten for utbyggerne.

For å bedre utfordringene med kapasitet hos Bymiljøetaten kunne det vært en åpning for forhandling om realytelser og kontantbidrag, slik at utbygger kan opparbeide den infrastrukturen som ligger inntil eller på prosjektområdet. Likebehandling mellom utbyggere vil imidlertid avhenge av nøyaktige kostnadsanslag fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten, da den som har gjennomføringsansvaret også bærer risikoen for at kostnadsoverslaget er korrekt.

Videre kan det tas til orde for en åpning som gjør at kommunen kan justere ned anleggsbidraget på marginale prosjekter slik praksis er i dag, for å sikre gjennomførbarhet i prosjektene.

Etter hvert som man legger inn flere unntak vil en strøkspris-modell fort miste den ønskede forutsigbarheten, da kan det argumenteres for at en lovendring vil være overflødig. Det vil nok uansett oppstå en rekke nye utfordringer med en slik modell som ikke er omtalt i denne oppgaven. Utformingen av en strøkspris-modell må med andre ord utredes nærmere, ikke bare i en Oslo-kontekst med et begrenset utvalg respondenter.

Gjennom arbeidet med oppgaven har det dukket opp flere problemstillinger som i seg selv kan danne grunnlag for videre forskning. Flertallet av respondentene i denne oppgaven mente at en strøkspris-modell vil være et skritt i riktig retning, men som vi har sett i oppgaven er det noen utfordringer som bør utredes nærmere. En strøkspris-modell kan utredes i en annen geografisk kontekst, hvordan vil en strøkspris-modell fungere i andre byer og mindre tettsteder? Videre kan det være interessant å se til andre land og hvordan de håndterer denne problematikken. En svært interessant betraktning som dukket opp i arbeidet med oppgaven er; hvilken konsekvens vil et nedadgående boligmarked ha på utbyggeres toleranse for høye anleggsbidrag? Dette er på siden av tematikken som er behandlet i denne oppgaven og ble av den grunn ikke utredet nærmere, men etter mitt syn er dette svært aktuelt for fremtidig forskning.





## Figurliste

### Figurer

Figur 1 - Illustrasjon av oppgaveavgrensning. Kilde: Egenutviklet.....	10
Figur 2 - Oversikt over plannivåer. Kilde: Egenutviklet.....	19
Figur 3 - Oversikt over det kommunale plansystemet frem til byggesak. Kilde: Egenutviklet. .....	20
Figur 4 - Planoversikt. Kilde: Planstrategi for Oslo 2016–2019, s. 7 .....	21
Figur 5 - Byplangrep i plansystemet. Kilde: Byplangrep Skøyen s. 9.....	24
Figur 6 - Illustrasjon av plansystemet inkludert de forskjellige modellene som benyttes i Oslo. Kilde: Egenutviklet. ....	29
Figur 7 - Valg av modell for overordnet planlegging. Kilde: Egenutviklet. ....	46
Figur 8 - Fordeling av anleggsbidrag. Kilde: Egenutviklet.....	50
Figur 9 - Fordeling av anleggsbidrag per prosjekt. Kilde: Egenutviklet.....	68
Figur 10 - Prosjekter på Ensjø tatt ut fra figur 8. Kilde: Egenutviklet. ....	69

### Tabeller

Tabell 1 - Samstilling av utbyggingsavtaler i Oslo kommune .....	66
Tabell 2 - Sammenligning av Malerhaugveien 25 og 28 .....	67

## Kilder

### Lover og forskrifter

- Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger  
Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (SAK 10 – Byggesaksforskriften)  
Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling  
Forskrift 20. april 2006 nr. 453 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler  
Lov 27. mai 2005 nr. 30 om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)  
Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner  
Lov 14. juni 1985 nr. 77 om planlegging og bygging (Opphevet)  
Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker  
Lov 15. april 1687 Kong Christian Den Femtis Norske Lov

### Forarbeider

- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)  
Ot.prp. nr.22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan og bygningsloven (utbyggingsavtaler)  
NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg.  
Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning  
Ot.prp. nr.42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner

### Litteraturliste

- Aulstad, Johan Greger. 2005. *Kommunale utbyggingsavtaler*. Bergen: Fagbokforlaget.  
Bjaaland, Marianne Raa, og Jan-Erik Nielsen. 2009. *Eiendomsprosjekter*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.  
Bygg21. 2018. «Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse». Bygg21.  
[https://www.bygg21.no/contentassets/a4a21a46a6c54ecc96a4f433136ff044/bygg21\\_rapport-utbyggingsavtaler---ferdig.pdf](https://www.bygg21.no/contentassets/a4a21a46a6c54ecc96a4f433136ff044/bygg21_rapport-utbyggingsavtaler---ferdig.pdf).  
Byrådet Oslo kommune. 2018. «Vår by Vår framtid - Kommuneplan 2018 - Visjon, Mål og Strategier mot 2040. Byrådets forslag juni 2018.» Oslo Kommune.  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13285977/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Forslag%20til%20ny%20Kommuneplan%202018/Forslag%20til%20kommuneplan%20juni%202018%20%28utskriftsvennlig%29.pdf>.  
Haugan, Bjørn, Martha Holmes, Frank Ertesvåg, og Runa Fjellanger. 2019. «Ny barnehage står ubrukt: - Latterlig». *VG*, 4. april 2019. <https://www.vg.no/i/b5OJKe>.  
Holth, Fredrik. 2014. «Hvordan kan arealplaner påvirke fysisk utforming av eiendom?» I *Arealadministrasjon*, redigert av August E. Røsnes. Universitetsforlaget.  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. «Reguleringsplanveileder». Regjeringen.no. 10. september 2018.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/>.  
Kommunal- og regionaldepartementet. 2002. «Rundskriv H-05/02». Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-0502/id109013/>.  
———. 2006. «Veiledere utbyggingsavtaler». Kommunal- og regionaldepartementet. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder\\_utbyggingsavtaler\\_bm2.pdf?id=2177004](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf?id=2177004).  
———. 2011. «Anmodning om prinsipiell uttalelse tilknyttet krav fra kommune om tilskudd til allerede bygget vei. 10/647-3-KFR», 28. januar 2011. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/10\\_647\\_3.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/10_647_3.pdf).

- . Tolkningsuttalelse til Advokatfirmaet Harris. 2013. «§ 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler», 15. august 2013.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbyggj/id733670/>.
- Leech, Nancy L., og Anthony J. Onwuegbuzie. 2008. «An array of qualitative data analysis tools: A call for data analysis triangulation.» *School Psychology Quarterly* 22 (4): 557.  
<https://doi.org/10.1037/1045-3830.22.4.557>.
- Leikvam, Gunnar, og Nils Olsson. 2014. *Eiendomsutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Norsk Eiendom. 2017. «Felles Løft - Modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturiltak i by- og stedsutvikling». Norsk Eiendom.  
<https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2017/01/fellesloeft-rapport-NorskEiendom.pdf>.
- . 2019. «Dette er Norsk Eiendom». Norsk Eiendom. 2019.  
<https://www.norskeiendom.org/dette-er-norsk-eiendom/>.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. The Political economy of institutions and decisions. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Oslo Kommune. 2015. «Juridisk arealdel. Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030.»  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny%20kommuneplan%202015/Kommuneplan%202015%20del%202%20justert%2031.01.2017.pdf>.
- Oslo kommune. 2016. «Planstrategi for Oslo 2016-2019». Oslo kommune.  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13177938/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Planstrategi%20vedtatt%20bystyret%20141216-web.pdf>.
- Oslo Kommune. 2019. «Planinnsyn - Reguleringsplaner, kommuneplan og kart over Oslo». Planinnsyn. 2019.  
<https://od2.pbe.oslo.kommune.no/kart/#597657,6644408,2.4411778158412205>.
- Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness, og Audvar Os. 2015. *Plan- og Bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2018a. *Plan- og Bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2018b. *Plan- og Bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsetaten. 2002. «Planleggingsprogram for Ensjøbyen». Oslo kommune.  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/132182/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Ensj%C3%B8byen/Planprogram%20for%20Ensj%C3%B8byen.pdf>.
- . 2006. «Ensjø - Veiledende prinsipplan for det offentlige rom». Oslo kommune.
- . 2014. «Løren og Økern - Veiledende plan for det offentlige rom». Oslo kommune.  
[https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren\\_okern.pdf](https://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren_okern.pdf).
- . 2015a. «Byplangrep Skøyen».  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13228315/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornyelsesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornyelsesetaten/Drammensveien%20126%20-%20utbyggingsavtaler%20offentlig%20ettersyn/Vedlegg%201%20-%20Byplangrep%20Sk%C3%B8yen%2028alt.%201%29.pdf>.
- . 2015b. «Storo og Lillo Tiltaksliste for offentlige rom». Oslo Kommune.  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1398930/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Storo%20og%20Lillo%20Tiltaksliste%20for%20offentlige%20rom.pdf>.

istrasjon/Bydeler/Bydel%20Sagene/Politikk%20Bydel%20Sagene/Politiske%20saker%20Bydel%20Sagene/2016/BU%2016-6%20Storo%20og%20Lillo%20-%20tiltaksliste%20for%20offentlige%20rom.pdf.

Sandnes Kommune. 2011. «Sandnes - I sentrum for framtiden. Kommunedelplan sentrum 2011 - 2025.»

<https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommunedelplan-sentrum/kommunedelplan-sentrum-sentrumsplanen.pdf>.

Silverman, David. 2011. *Interpreting qualitative data: a guide to the principles of qualitative research*. 4th ed. Los Angeles: Sage.

Sivilombudsmannen. 2015. «Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak».

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

Turner III, Daniel W. 2010. «Qualitative Interview Design: A Practical Guide for Novice Investigators». *The Qualitative Report* 15 (3): 9.

Woxholt, Geir. 2014. *Avtalerett i et nøtteskall*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Østenå, Hanne Berge, og Anne Cathrine Frøstrup. 2017. «Om utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse». *101*.

<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2451611>.

## Oversikt over utbyggingsavtaler

Prosjekt	Url utbyggingsavtale (Alle lenker ble sjekket 17.04.2019)
Ensjøveien 34	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ensjoveien-34-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article101514.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ensjoveien-34-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article101514.html</a>
Stålverksveien 1	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/stalverksveien-1-pa-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article67388.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/stalverksveien-1-pa-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article67388.html</a>
Fyrstikkalleen 1	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-25-05-2016-ensjo-helsfyr-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article62998.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-25-05-2016-ensjo-helsfyr-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article62998.html</a>
Lørenfaret 1-3	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/lorenfaret-1-3-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article83588.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/lorenfaret-1-3-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article83588.html</a>
Østensjøveien 40-50	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ostensjoveien-40-50-med-flere-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article100024.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ostensjoveien-40-50-med-flere-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article100024.html</a>
Skedsmogata 24	<a href="https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13115666/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ring%3A%20Tyngdepunktet%20op%C3%A5%20Ensj%C3%B8%20E2%80%93%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Skanska%20Tyngdepunktet%20Felt%20B1B2%20-%20signert%20utbyggingsavtale%20for%20Felt%20B1B2.pdf">https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13115666/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ring%3A%20Tyngdepunktet%20op%C3%A5%20Ensj%C3%B8%20E2%80%93%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Skanska%20Tyngdepunktet%20Felt%20B1B2%20-%20signert%20utbyggingsavtale%20for%20Felt%20B1B2.pdf</a>
Brobekkveien 54-68	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-</a>

	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-28-09-16-brobekkveien-54-68-m-fl-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article63002.html">byfornysesetaten/kunngjoring-28-09-16-brobekkveien-54-68-m-fl-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article63002.html</a>
Grenseveien 97	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-grenseveien-97-article62992.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-grenseveien-97-article62992.html</a>
Vitaminveien 4	<a href="https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1392698/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vitaminveien%204%20-%20fremforhandlet%20utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Vitaminveien%204%20-%20signert%20utbyggingsavtale%20fra%20utbygger%20bunke%20I.pdf">https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1392698/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vitaminveien%204%20-%20fremforhandlet%20utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Vitaminveien%204%20-%20signert%20utbyggingsavtale%20fra%20utbygger%20bunke%20I.pdf</a>
Grenseveien 69	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/grenseveien-69-pa-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article67371.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/grenseveien-69-pa-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article67371.html</a>
Ensjøveien 17	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ensjoveien-17-pa-ensjo-tyngdepunktet-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article70041.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ensjoveien-17-pa-ensjo-tyngdepunktet-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article70041.html</a>
Lørenveien 55-65	<a href="https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1340232/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Utbyggingsavtale%20-%20L%C3%B8renveien%2055-65%281%29.pdf">https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1340232/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Utbyggingsavtale%20-%20L%C3%B8renveien%2055-65%281%29.pdf</a>
Johan Scharffenbergs vei 91-93	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/johan-scharffenbergs-vei-91-93-pa-skullerud-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article74224.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/johan-scharffenbergs-vei-91-93-pa-skullerud-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article74224.html</a>
Malerhaugveien 28	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/malerhaugveien-28-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article100090.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/malerhaugveien-28-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article100090.html</a>
Tullinkvartalet	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/tullinkvartalet-utbyggingsavtaler-til-offentlig-ettersyn-article80148.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/tullinkvartalet-utbyggingsavtaler-til-offentlig-ettersyn-article80148.html</a>
Sandakerveien 100-100C	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/forslag-til-utbyggingsavtale-om-lillo-gard-pa-horing-article63075.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/forslag-til-utbyggingsavtale-om-lillo-gard-pa-horing-article63075.html</a>
Peter Møllers vei 15	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-dokumenter/">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-dokumenter/</a>
Lunden 23-25	<a href="https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1356868/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebekk%20-%20Offentlig%20ettersyn%20av%20fremforhandlet%20utbyggingsavtale%20for%20Lunden%2025%20-%20Fremforhandlet%20utbyggingsavtale%20for%20Lunden%2023-25%20-%2028847219%29.pdf">https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1356868/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Vollebekk%20-%20Offentlig%20ettersyn%20av%20fremforhandlet%20utbyggingsavtale%20for%20Lunden%2025%20-%20Fremforhandlet%20utbyggingsavtale%20for%20Lunden%2023-25%20-%2028847219%29.pdf</a>
Nycoveien 2	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-fra-eiendoms-og-</a>

	<a href="https://www.oslo.kommune.no/byfornysesetaten/storo-lillo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article81412.html">byfornysesetaten/storo-lillo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article81412.html</a>
Grenseveien 61	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-grenseveien-61-article62984.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-ensjo-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-grenseveien-61-article62984.html</a>
Harbitzalléen 1-7	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-19-2-2016-skoyen-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-harbitzalleen-1-7-article62991.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-19-2-2016-skoyen-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-harbitzalleen-1-7-article62991.html</a>
Malerhaugveien 25	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/malerhaugveien-25-ensjo-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article101955.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/malerhaugveien-25-ensjo-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article101955.html</a>
Sommerrogata 1	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/sommerrogata-1-inkognitogata-37-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article100023.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/sommerrogata-1-inkognitogata-37-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article100023.html</a>
Hans Nielsen Hauges gate 50	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/hans-nielsen-hauges-gate-50-sagene-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article102127.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/hans-nielsen-hauges-gate-50-sagene-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article102127.html</a>
Drammensveien 126	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/skoyen-utbyggingsavtaler-til-offentlig-ettersyn-article83288.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/skoyen-utbyggingsavtaler-til-offentlig-ettersyn-article83288.html</a>
Fyrstikkalleen 17	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-om-fyrstikkalleen-17-pa-ensjo-article62968.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-om-fyrstikkalleen-17-pa-ensjo-article62968.html</a>
Drammensveien 145 & 147	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/skoyen-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article81224.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/skoyen-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article81224.html</a>
Ensjøveien 19	<a href="https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13115703/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ring%3A%20Tyngdepunktet%20op%C3%A5%20Ensj%C3%B8%20E2%80%93%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Tyngdepunktet%20Felt%20S1%20-%20Outbyggingsavtale.pdf">https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13115703/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ring%3A%20Tyngdepunktet%20op%C3%A5%20Ensj%C3%B8%20E2%80%93%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn/Tyngdepunktet%20Felt%20S1%20-%20Outbyggingsavtale.pdf</a>
Nordre gate 20-22	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/nordre-gate-20-22-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article83700.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/nordre-gate-20-22-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article83700.html</a>
Sofienberggata 19-23	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/sofienberggata-19-23-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article85141.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/sofienberggata-19-23-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article85141.html</a>
Sandakerveien 52	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/sandaker-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article97150.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/sandaker-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article97150.html</a>

Drammensveien 149	<a href="https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13119617/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ring%2015.04.2016%3A%20Sk%C3%B8yen%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn%2C%20Drammensveien%20149/Sk%C3%B8yen%20-%20Endelig%20utkast%20til%20utbyggingsavtale%20Drammensveien%20149%20%28L%29%2894226...%20%28L%29%28949737%29.pdf">https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13119617/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ringer%20Eiendoms-%20og%20byfornysesetaten/Kunngj%C3%B8ring%2015.04.2016%3A%20Sk%C3%B8yen%20-%20Utbyggingsavtale%20til%20offentlig%20ettersyn%2C%20Drammensveien%20149/Sk%C3%B8yen%20-%20Endelig%20utkast%20til%20utbyggingsavtale%20Drammensveien%20149%20%28L%29%2894226...%20%28L%29%28949737%29.pdf</a>
Stortorvet 7	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/stortorvet-7-utbyggingsavtale-til-offentlig-horing-article102321.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/stortorvet-7-utbyggingsavtale-til-offentlig-horing-article102321.html</a>
Gjersrud / Stensrud	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/gjersrud-stensrud-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article78447.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/gjersrud-stensrud-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article78447.html</a>
Lilleakerveien 26	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/lilleakerveien-pa-lysaker-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article77943.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/lilleakerveien-pa-lysaker-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article77943.html</a>
Blindernveien 6	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/blindernveien-6-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article101711.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/blindernveien-6-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article101711.html</a>
Ruseløkkveien 26	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ruselokkveien-26-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article83698.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ruselokkveien-26-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article83698.html</a>
Ullveien 12	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ullveien-12-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article98657.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ullveien-12-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article98657.html</a>
Vækerøveien 195	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/roa-torg-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article89190.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/roa-torg-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article89190.html</a>
Prinsessealléen 8	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/skoyen-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article78882.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/skoyen-utbyggingsavtale-til-offentlig-ettersyn-article78882.html</a>
Rolf Hofmos gate 24	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ensjo-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article97151.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoringer-fra-eiendoms-og-byfornysesetaten/ensjo-utbyggingsavtale-pa-offentlig-horing-article97151.html</a>
Vitaminveien 11	<a href="https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-offentlig-ettersyn-av-utbyggingsavtale-for-vitaminveien-11-pa-storo-article62974.html">https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornysesetaten/kunngjoring-offentlig-ettersyn-av-utbyggingsavtale-for-vitaminveien-11-pa-storo-article62974.html</a>



# Vedlegg

## Vedlegg 1 – Tabell 1 i større versjon: Oversikt over utvalg utbyggingsavtaler

Adresse	Bydel	Arealformål kommuneplan	Krav til felles planlegging?	Overordnet plan	Anleggsbidrag	Kontantbidrag	Realytelse
Drammensveien 126	Ullern	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Krav til områderegulering	Byplangrep Skøyen	1708,- / 1926,-	1340,- / 1620,-	368,- / 306,-
Drammensveien 145 & 147	Ullern	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Krav til områderegulering	Byplangrep Skøyen	kr 1 466,00	kr 1 466,00	kr 1 197,00
Sommerrogata 1	Frogner	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 3 000,00	kr 1 291,00	kr 1 709,00
Sofienberggata 19-23	Grünerløkka	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 1 500,00	kr 1 500,00	Nei
Nordre gate 20-22	Grünerløkka	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 1 500,00	kr 1 500,00	Nei
Stortorvet 7	Sentrum	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	kr 4 000,00	kr 2 077,00	kr 1 923,00
Ullveien 12	Vestre Aker	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Vækerøveien 195	Vestre Aker	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Blindernveien 6	St. Hanshaugen	Institusjonelle Utviklingsområder	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Ruseløkkveien 26	Frogner	Sentrum, Utviklingsområde	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Tullinkvartalet	Sentrum	Sentrum, Utviklingsområde	Nei	Nei	Ikke oppgitt pris	Nei	Ja
Gjersrud / Stensrud	Søndre Nordstrand	Ytre by, Utviklingsområde	Krav til områderegulering	Områderegulering - Bilfritt byliv	kr 1 150,00	kr 864,00	kr 286,00
Nycovveien 2	Nordre Aker	Indre by, Transformasjonsområde	Nei	Områderegulering S-4927	Ikke oppgitt pris	kr 40 200 000,00	Ja
Hans Nielsen Hauges gate 50	Sagene	Indre by, Transformasjonsområde	Nei	TOR Storo/Lillo	kr 1 466,00	kr 1 144,00	kr 322,00
Sandakerveien 52	Sagene	Indre by, Transformasjonsområde	Nei	TOR Storo/Lillo	kr 1 900,00	kr 1 312,00	kr 588,00
Østensjøveien 40-50	Gamle Oslo	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	TOR Storo/Lillo	kr 1 750,00	kr 1 750,00	-
Ensjøveien 34	Gamle Oslo	Bebyggelse og anlegg, nåværende	Nei	VPOR Bryn	kr 584,00	kr 584,00	Nei
Malerhaugveien 28	Gamle Oslo	Ytre by, Utviklingsområde	Nei	VPOR Ensjø	kr 1 128,00	kr 100,00	kr 1 028,00
Malerhaugveien 25	Gamle Oslo	Ytre by, Utviklingsområde	Nei	VPOR Ensjø	kr 1 579,00	kr 849,00	kr 730,00
Lilleakerveien 26	Vestre Aker	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Ensjø	kr 1 553,00	1225,- / 1180,-	Nei
Lørenfaret 1-3	Grünerløkka	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Lysakerbyen	Ikke oppgitt pris	kr 17 792 079,00	Ja
Johan Scharffenbergs vei 91-93	Østensjø	Ytre by, Utviklingsområde	Ja	VPOR Løren/Økern	1311,- / 1049,-	kr 565,00	746 eller 484
				VPOR Skullerud	kr 856,00	kr 810,00	kr 46,00

## Vedlegg 2 – Intervjuguide utbyggere

### Intervjuguide utbyggere

Generelt om bakgrunn:

- Hvor lenge har du jobbet med utbyggingsavtaler i Oslo?
- Har du jobbet på den andre siden av bordet?

Avdekke innholdet i avtalene:

- Hva er de viktigste faktorene for dere ved inngåelse av utbyggingsavtaler? F.eks. Tidsaspekt, realytelser, kontantbidrag eller lignende.
- Hva opplever du er de viktigste faktorene for Oslo Kommune ved inngåelse av utbyggingsavtaler?
- Er det forskjell på hva det forhandles om? (Innholdet i avtalen, mer/mindre realytelser, kontantbidrag ol.)
- Opplever du at innholdet blir bedre i områder med VPOR?
- Tidsaspekt på når utbyggerbidraget blir avklart i områder med og uten VPOR?

Om forhandlingssituasjonen:

- Hvordan opplever du Oslo kommune som forhandlingsmotpart?
  - Opplever du at det er en forskjell i områder med og uten VPOR?
- Når det kommer til avstanden mellom utbygger og kommunen i forhandlingene, opplever du en forskjell i områder med og uten VPOR?

Om det juridiske bakteppet:

- Opplever du at det er forskjell på nødvendighetsvurderingen i områder med eller uten VPOR?
- Opplever du at det er forskjell på forholdsmessighetsvurderingen i områder med eller uten VPOR? Eventuelt om du merker om størrelsen på anleggsbidraget påvirkes
- 
- Opplever du at dagens juridiske rammer for forhandlingene er hensiktsmessige?
- Hva tenker du om forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler?
  - Har dere «frivillig» bygd barnehager pga. rekkefølgebestemmelser?

Gjeldende praksis:

- Hva er dine tanker om dagens praksis i Oslo kommune når det kommer til utbyggingsavtaler?
- Hva er dine generelle tanker om VPOR? Forutsigbarhet ol.?
- Strøkspris?

## Vedlegg 3 – Intervjuguide Eiendoms- og byfornyelsesetaten

### Intervjuguide EBY

Generelt om bakgrunn:

- Hvor lenge har du arbeidet med utbyggingsavtaler i Oslo?
- Har du jobbet på den andre siden av bordet?

Avdekke innholdet i avtalene:

- Hva forhandles det om? F.eks. Tidsaspekt, realytelser, kontantbidrag eller lignende.
  - Hva er de viktigste faktorene for dere ved inngåelse av utbyggingsavtaler?
  - Hva opplever du er de viktigste faktorene for utbyggerne ved inngåelse av utbyggingsavtaler?
- Opplever du at det er en forskjell i når utbyggerbidraget blir avklart i områder med og uten VPOR? Ref. Forutsigbarhet

Om forhandlingssituasjonen:

- Hvordan opplever du utbyggere generelt som forhandlingsmotpart?
  - Opplever du at det er forskjell i områder med og uten VPOR?
  - Er det mer/mindre uenighet i forhandlingene?

Om det juridiske bakteppet:

- Hvordan vektlegges nødvendighet og forholdsmessighet i områder med VPOR i forhold til uten?
- Hvordan påvirker de juridiske rammene i kap. 17 selve forhandlingen?
- Hva tenker dere om at VPOR ikke er juridisk forankret?
- Hva tenker dere om dagens rammer for sosial infrastruktur?
  - Barnehager? Rekkefølgekrav, ikke utbyggingsavtale.
- Generelle tanker om forbedringer i lovverket?

Gjeldende praksis:

- Mener du det er forbedringspotensiale i gjeldende praksis i Oslo kommune?
  - Hvor tenker dere VPOR er hensiktsmessig?
  - Forutsigbarhetsvedtaket?
  - Strøkspris?

## Vedlegg 4 – Intervjuguide Bymiljøetaten

### Intervjuguide BYM

#### Generelt om oppgaven

Hvordan påvirker VPOR utbyggingsavtaler i Oslo kommune?

Hvordan passer dagens juridiske rammer til praksis?

#### Generelt

- Hva er de viktigste faktorene for dere når det forhandles om utbyggingsavtaler?
- Hvordan og når får dere fremmet deres synspunkter i prosessen?

#### Anleggsbidraget

- Er det forskjell på når dere får avdekket anleggsbidrag og fordelingen i områder med VPOR eller uten?
  - o Hvordan fungerer kommunikasjonen med utbygger om det som skal opparbeides?
- Hvordan veier dere realtytelse eller kontantbidrag? Hva foretrekker dere?
  - o Hvordan prises tiltakene som inngår i anleggsbidraget, enten som kontantbidrag eller realtytelse? Hva skjer om det ikke stemmer?
    - Har dere opplevd uenighet om prisingen?
- Overtakelse av realtytelse
  - o Hvordan opplever dere utbyggers forståelse av standardene?
  - o Hvordan samkjører dere standardene med plan- og bygningsetaten?
  - o Har det vært tilfeller der det har vært uenigheter om standarden på en realtytelse etter at den er opparbeidet? Ifbm. Midlertidig brukstillatelse.

#### Forholdsmessighet og nødvendighet

- Hvordan og når får dere uttalt dere om hva som er nødvendig teknisk infrastruktur i forbindelse med tiltak?
- Hvordan opplever dere at forholdsmessighetsvurderingen gjennomføres i praksis?

#### Større tiltak

- I de tilfeller der det er nødvendig med større tiltak, typ flerbrukshall eller lignende. Hvordan løses dette i praksis? I områder med VPOR og uten.

#### Sosial infrastruktur

- o Det er vel omsorgsbygg, men uansett greit å få noen tanker rundt det.
- Hva tenker dere om hvordan kostnaden ved barnehageutbygging fordeles i dag?

#### Juridisk rammeverk og praksis

- I hvilke områder tenker dere VPOR er hensiktsmessig?
- Hvilke endringer i dagens praksis kunne vært hensiktsmessig for dere?
- Eventuelt hvilke endringer kunne vært hensiktsmessige i dagens juridiske rammeverk for utbyggingsavtaler?
- Hvordan ville en eventuell strøkspris påvirket dere?

## Vedlegg 5 – Intervjuguide Plan- og bygningsetaten

### **Intervjuguide PBE**

#### **Litt om oppgaven:**

Innhold i utbyggingsavtaler og forskjeller i forhandlingene. Etter noen intervjuer har grensesnittet mellom EBY og PBE blitt trukket frem av utbyggere. Ønsker gjerne å få litt bedre forståelse for VPOR og rekkefølgebestemmelser, og hvordan dere ser på prosessen frem mot byggestart.

#### **Generelt om bakgrunn:**

Hvor lenge har dere jobbet med VPOR?  
Erfaring med rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan?

#### **Om forholdet med etatene**

Hvordan er samspeillet med EBY og BYM i praksis? Når kommuniseres de forskjellige interessene og behovene?

Et par utbygger har trukket frem standarden på realytelsene BYM skal overta, at de gjerne vil ha enkelt vedlikehold, er det noe dere har merket?

#### **VPOR**

Hvilket behov fyller VPOR?

Mitt inntrykk er at utbyggere er ganske positive til VPOR, pga forutsigbarhet. Hvilke kriterier brukes for å velge hvor det skal være VPOR og ikke? For eksempel Vollebekk vs. Økern vs. Kalbakken  
Utenfor plansystemet, hvilken funksjon mangler i dagens juridiske rammeverk for å oppfylle behovet til kommunen?

#### **Områderegulering**

Hva er dine tanker om områderegulering i forhold til VPOR eller andre ulovfestede planer?

#### **Krav om felles planlegging etter § 11-8**

Hva er deres erfaring med å etablere hensynssone med krav om felles planlegging?

#### **Om sosial infrastruktur**

Kan være rekkefølgebestemmelse i reguleringsplan, men kan ikke være i utbyggingsavtalen.  
Tanker om hvordan forbudet påvirker byutviklingen?  
Tilbakemeldinger om 4-avdelingsbarnehage, hva tenker dere om dette?