



Oslo

Kommunerevisjonen

2021

# Bruk av utbyggingsavtaler

**Bymiljøetaten, Eiendoms- og  
byfornyelsesetaten og Plan- og  
bygningsetaten**

Rapport 10

## Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

### Kommunerevisjonens rapporter 2020

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2000	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser

### Kommunerevisjonens rapporter 2021

Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Oslo kommunes arbeid med utbyggingsavtaler*. Enkelte forhold behandles kun deskriptivt. Det gjøres rede for det i kapittel 1.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 25. august 2020 (sak 62), og tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Vi vil takke Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av Martin Austvoll Nome, Stig Eliassen og Ingrid Kvalø Sund med sistnevnte som prosjektleder i slutfasen.

07.06.2021

Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør/sign/

Ingrid Kvalø Sund  
revisjonsrådgiver/sign/



Innhold

<b>Hovedbudskap.....</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formål og problemstilling .....	9
1.3 Avgrensninger .....	9
1.4 Revisjonskriterier .....	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
<b>2. Nærmere om prosesser og undersøkte prosjekter.....</b>	<b>11</b>
2.1 Introduksjon til de undersøkte utbyggingsavtalene .....	11
<b>3. Rettsprosesser, merverdiavgift og medvirkning .....</b>	<b>13</b>
3.1 To aktuelle rettsprosesser .....	13
3.2 Problemstillinger knyttet til merverdiavgift.....	14
3.3 Hvordan er det tilrettelagt for medvirkning? .....	15
<b>4. Veien mot utbyggingsavtale.....</b>	<b>16</b>
4.1 Forutsigbarhet .....	16
4.2 Reelle forhandlinger.....	19
4.3 Nødvendighet og forholdsmessighet.....	24
4.4 Innholdet i utbyggingsavtalene.....	26
4.5 Internkontroll .....	29
<b>5. Oppfølgingen av utbyggingsavtaler .....</b>	<b>31</b>
5.1 Revisjonskriterier .....	31
5.2 Faktabeskrivelse .....	31
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	38
<b>6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>39</b>
6.1 Konklusjoner.....	39
6.2 Anbefalinger .....	41
<b>7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse .....</b>	<b>42</b>
7.1 Byråden for byutvikling.....	42
7.2 Byråden for miljø og samferdsel .....	44
7.3 Bymiljøetaten .....	45
7.4 Eiendoms- og byfornyelsesetaten .....	47
7.5 Plan- og bygningsetaten .....	52
<b>Referanser .....</b>	<b>53</b>
<b>Figuroversikt.....</b>	<b>55</b>
<b>Ordliste .....</b>	<b>56</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier .....</b>	<b>57</b>
<b>Vedlegg 2 Metode.....</b>	<b>66</b>
<b>Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling.....</b>	<b>71</b>

<b>Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel .....</b>	<b>75</b>
<b>Vedlegg 5 Uttalelse fra Bymiljøetaten.....</b>	<b>78</b>
<b>Vedlegg 6 Uttalelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten .....</b>	<b>81</b>
<b>Vedlegg 7 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten .....</b>	<b>88</b>

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Oslo kommunes arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler var tilfredsstillende. Forvaltningsrevisjonen omfattet Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten.

Samlet sett er Kommunerevisjonens konklusjon at Bymiljøetatens, Eiendoms- og byfornyelsesetatens og Plan- og bygningsetatens arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler langt på vei var tilfredsstillende. Det var samtidig enkelte mangler eller svakheter på vesentlige områder, som forutsigbarhet for kommunen og oppfølgingen av utbyggingsavtalene.

## Sammendrag

Utbyggingsavtaler er et bindeledd mellom en reguleringsplan og gjennomføring av planen. Formålet med undersøkelsen har vært å bidra med informasjon om Oslo kommunes arbeid med utbyggingsavtaler og eventuelle forbedringspunkter. Undersøkelsen vil kunne bidra til bedre utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler, og i så måte bidra til at Oslo kommune oppnår ønsket byutvikling.

Forvaltningsrevisjonen har hatt følgende problemstilling: Arbeider Oslo kommune tilfredsstillende med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler?

For å svare på problemstillingen undersøkte Kommunerevisjonen prosessen som ledet frem til politisk behandling av avtalene, og prosessen med å følge opp innholdet i avtalene. Tre ulike utbyggingsavtaler ble brukt som case i undersøkelsen av den første delen av prosessen, mens tre andre avtaler ble brukt som case i undersøkelsen av den siste delen av prosessen. Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten er omfattet av undersøkelsen. Den første sorterer under byråden for miljø og samferdsel, de to siste under byråden for byutvikling.

Revisjonskriteriene er målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hovedsakelig hentet fra Plan- og bygningsloven med forarbeider, *Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030* og forutsigbarhetsvedtaket, samt Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder, *Instruks for virksomhetsstyring og Rammeverk for god internkontroll* i Oslo kommune.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, dokumentanalyse og skriftlige spørsmål. Dokumentanalysen inkluderte blant annet gjennomgang av saksdokumenter i Eiendoms- og byfornyelsesetatens saksbehandlingssystem, samt saksdokumenter fra Plan- og bygningsetatens saksinnsyn. Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i perioden oktober 2020 til mars 2021.

### **Sentrale vurderinger**

#### Forutsigbarhet i prosessen fram til inngått utbyggingsavtale

Kommunerevisjonen undersøkte om kommunens arbeid med den enkelte utbyggingsavtale var egnet til å gi forutsigbarhet for utbygger og kommunen, ved å se på utvalgte deler av prosessen.

Etatene beskrev en praksis der potensielle rekkefølgekrav ble formidlet til utbygger tidlig i prosessen, og det var også tilfellet i de tre undersøkte avtalene. Potensielle

rekkefølgebestemmelser ble typisk inkludert i område- og prosessavklaringen fra Plan- og bygningsetaten.

I prosessen som ledet frem til inngått utbyggingsavtale, ble ansvarsfordelingen mellom etatene oppfattet som tydelig. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om større deler av ansvars- og oppgavefordelingen burde vært formalisert, og merker seg at Plan- og bygningsetaten oppga å ha igangsatt arbeid med en rutine for å avklare ansvars- og oppgavefordelingen med Bymiljøetaten.

Det var samordning mellom etatene i alle undersøkte tilfeller. Kommunerevisjonen merker seg at en av utbyggerne opplevde å fungere som en koordinator for etatene, og at Norsk Eiendom mente koordineringen kunne ha svakheter. Svak koordinering og samordning kan gi risiko for saksbehandlingsfeil, og bidra til redusert fremdrift i forhandlingene.

Bystyret ble i varierende grad informert om økonomiske konsekvenser av utbyggingsavtalene under behandling. Det var tydelig hvilke oppgaver kommunen forpliktet seg til å gjennomføre, men utgiftene på kommunens hånd var ikke tallfestet. Lite konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene utbyggingsavtalene har for kommunen, kan gjøre det vanskelig for bystyret å vurdere hvor godt kommunen er tjent med utbyggingsavtalen. Det kan også påvirke fremdriften i realiseringen av kontantbidragstiltak, og medføre krevende budsjettprosesser i etatene som skal følge opp forpliktelsene.

Samlet sett var tidlig informasjon om rekkefølgebestemmelser sammen med tydelig ansvarsfordeling og den observerte samordningen mellom etatene egnet til å gi forutsigbarhet for utbygger. Kommunerevisjonen merker seg at utbyggerne hadde opplevd svakheter ved koordineringen. Kommunerevisjonen stiller videre spørsmål om forutsigbarheten for kommunen var tilstrekkelig når økonomiske konsekvenser ikke var tallfestet.

#### Reelle forhandlinger

Kommunerevisjonen undersøkte videre om forhandlingene om utbyggingsavtalene var reelle og preget av dialog. Undersøkelsen viste at det var gjort justeringer i utbyggingsavtalene underveis i forhandlingene, og at forhandlingene totalt sett var reelle.

For at Eiendoms- og byfornyelsesetatens utkast til avtale skulle endres gjennom forhandlingene, måtte utbygger vise til en saklig begrunnelse. Anleggsbidraget i utviklingsområder bygger på en ekstern kostnadsberegning av alle tiltak i veiledende plan, mens det i indre by i langt større grad er satt ut fra skjønn alene. Etter Kommunerevisjonens syn var det derfor ingen kriterier eller beregninger utbygger kunne vise til i en eventuell saklig begrunnelse for reduksjon i kronesatsen, eller andre skjønnsmessig beløp i indre by. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om det faktisk var mulig for utbyggerne i indre by å påvirke de delene av avtalene som var basert på disse skjønnsmessige vurderingene.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke gikk lenger i å forklare utbyggeren i Fridtjof Nansens vei 12 hvorfor det ikke var en direkte

sammenheng mellom anleggsbidraget og rekkefølgebestemmelsene, og at kronebeløpet bygget på skjønn.

#### Nødvendighet og forholdsmessighet

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde vurdert nødvendighet og forholdsmessighet i de tre undersøkte avtalene. Vurderingene av nødvendighet bygget på Plan- og bygningsetatens vurderinger i plansaken. Vurderingene av forholdsmessighet inneholdt ikke beregninger, anslag eller scenarioer og var av en mer generell karakter. Det forelå ikke noen skriftlig beskrivelse av elementene som skulle inngå i vurderingen av forholdsmessighet, men etaten hadde en omforent forståelse av elementene som skulle inkluderes i vurderingen. Mangelen på en skriftlig beskrivelse kan gi risiko for avvik fra likebehandlingsprinsippet.

Beregninger av utbyggers forpliktelser var en del av saksdokumentene for alle de undersøkte avtalene.

#### Innholdet i utbyggingsavtalene

De undersøkte avtalene ga tydelig svar på spørsmålet om hvem som skulle utføre hvilke tiltak, og sa noe om hvilken standard disse skulle ha. Tidspunkt for utbyggers gjennomføring og ferdigstilling av realytelsene var definert.

Selv om det var tydelig ut fra avtalene at kommunen forpliktet seg til å opparbeide kontantbidragstiltak, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om definisjonen av kommunens gjennomføringstidspunkt og ferdigstillelse av kontantbidragstiltakene i tilstrekkelig grad ga informasjon om når kontantbidragstiltaket skulle realiseres. Dersom det tar lang tid før kontantbidragstiltak realiseres, kan dette ha negative konsekvenser for kommunens omdømme. Det kan også gå ut over et forespeilet tilbud til innbyggerne, særlig i utviklingsområder. Kontantbidragstiltak kan ha stor betydning for nye prosjekters attraktivitet, og lang ventetid kan påvirke ønske om ytterligere utbygging i utviklingsområder negativt.

Det fremgikk tydelig av alle avtalene hva som utløste kontantbidragene og realytelsene, samt størrelsen på disse.

#### Internkontroll i Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde et kvalitetssikringssystem som var kjent for ansatte. Kvalitetssikringssystemet i Eiendoms- og byfornyelsesetaten var dokumentert gjennom prosedyren for kvalitetssikring i saksbehandling, samt faseinndeling og sjekklister i saksbehandlingssystemet ACOS WebSak. Ved korrekt bruk sikret ACOS WebSak etterprøvbarehet. Intern kvalitetssikring var ivaretatt i arbeidet med de tre undersøkte avtalene.

#### Oppfølging av inngåtte utbyggingsavtaler

Eiendoms- og byfornyelsesetaten bestrebet seg på å avklare gjennomføringsansvar i de undersøkte sakene. I saken om Stortorvet 7 var det mangelfull oppfølging fra Bymiljøetaten fordi etaten ikke avklarte gjennomføringsansvar for kontantbidragstiltaket.

Kommunens kapasitet til drift og vedlikehold, samt gjennomføring av kontantbidragstiltak, ble ikke vurdert konkret i forbindelse med utbyggingsavtalene.

Dersom kommunen påtar seg forpliktelser uten å ha avklart kapasitet og gjennomføringsansvar, øker risikoen for at det tar lengre tid å realisere kontantbidragstiltakene.

Systemet for å kreve inn kontantbidrag var sårbart. Videre forelå det ikke dokumentasjon som viste om realisering av tiltak finansiert gjennom kontantbidrag hadde resultert i overskytende midler, eller hvor eventuelt overskytende midler hadde gått.

Undersøkelsen viste to tilfeller av mangelfull oppfølgingen av realytelsene fra Plan- og bygningsetatens side. Manglende kontroll gir risiko for at tiltakene ikke realiseres som avtalt.

Det var lagt på plass en ansvarsfordeling mellom de tre etatene. Det var mangelfull samordning da kapasitet skulle avklares, og da kontantbidrag skulle kreves inn.

### **Anbefalinger**

Bymiljøetaten anbefales å

- vurdere tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar

Eiendoms- og byfornyelsesetaten anbefales å

- vurdere muligheten til å presentere mer konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene av utbyggingsavtaler før disse vedtas av bystyret
- vurdere tiltak som kan bidra til økt åpenhet om sammenhengen mellom rekkefølgebestemmelser og anleggsbidrag, herunder at kronesatsen i hovedsak kan bygge på skjønnsmessige vurderinger
- vurdere tiltak for å oppnå mer åpenhet og tydelig informasjon om forventet fremdrift av kontantbidragstiltak

Plan- og bygningsetaten anbefales å

- iverksette tiltak for å sikre systematisk oppfølging av kontantbidrag og realytelser i byggesaksbehandlingen

Etatene, byråden for byutvikling og byråden for miljø og samferdsel anbefales å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

### **Uttalelser til rapporten**

Det er mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for byutvikling, byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten.

I uttalelsene blir det varslet tiltak som Kommunerevisjonen vurderer som relevante for anbefalingene gitt i rapporten. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse i kapittel 7, og uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 3-7.

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Utbyggingsavtaler er et bindeledd mellom en reguleringsplan og gjennomføring av planen, og er i så måte et viktig verktøy for å sikre at kommunen oppnår ønsket byutvikling.

Konkrete infrastrukturtiltak tas inn som rekkefølgebestemmelser i detaljreguleringsplaner og er basert på beskrivelser av utformingen av offentlig infrastruktur og offentlige rom i overordnede planer.<sup>1</sup> Utbyggingsavtalene inngås mellom kommunen og grunneier/utbygger (heretter omtalt som utbygger) og avklarer hvem som skal bygge, og hvem som skal finansiere tiltakene i rekkefølgebestemmelsene. Dersom utbyggingsavtaler er utydelige eller ikke brukes på en god måte, kan det bidra til dårligere infrastruktur for befolkningen. Dersom avtalene ikke følges tilstrekkelig opp, er det risiko for at ønsket byutvikling tar lengre tid å realisere, og at kommunen går glipp av viktige bidrag til offentlig infrastruktur.

### 1.2 Formål og problemstilling

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å bidra med informasjon om Oslo kommunes arbeid med utbyggingsavtaler og eventuelle forbedringspunkter. Undersøkelsen vil kunne bidra til bedre utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler, og i så måte bidra til at Oslo kommune oppnår ønsket byutvikling.

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er følgende: Arbeider Oslo kommune tilfredsstillende med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler?

Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten er omfattet av forvaltningsrevisjonen. Eiendoms- og byfornyelsesetaten har ansvar for fremforhandling av utbyggingsavtaler, mens Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten har roller i forbindelse med oppfølgingen av avtalene. Bymiljøetaten har i mange tilfeller ansvar for å gjennomføre tiltak som omfattes av utbyggingsavtalene, men andre virksomheter kan også ha denne rollen. De to førstnevnte etatene sorterer under byråden for byutvikling, sistnevnte under byråden for miljø og samferdsel.

For å svare på problemstillingen har Kommunerevisjonen undersøkt prosessen med fremforhandling av utbyggingsavtaler, samt oppfølgingen av disse. Videre har Kommunerevisjonen vurdert om prosessen har vært egnet til å gi forutsigbarhet for utbyggere og kommunen. Internkontrollen i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og innholdet i utbyggingsavtalene er også undersøkt.

### 1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen tar ikke for seg planprosessen for detaljreguleringen som ligger til grunn for utbyggingsavtalene. Aktuelle rettsprosesser, problemstillinger knyttet til merverdiavgift og tilrettelegging for medvirkning behandles deskriptivt.

---

<sup>1</sup> For eksempel kommuneplan, kommunedelplaner, områdereguleringsplaner og planprogram med Veiledende plan for offentlige rom.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne undersøkelsen er hovedsakelig hentet fra følgende kilder:

- plan- og bygningsloven med forarbeider
- *Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030* og forutsigbarhetsvedtaket
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv
- *Instruks for virksomhetsstyring*
- rammeverk for god internkontroll i Oslo kommune

Vi presenterer revisjonskriteriene i begynnelsen av kapittel 4 og 5. Utledning av revisjonskriteriene følger i sin helhet i vedlegg 1.

## 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er en caseundersøkelse om Oslo kommunes bruk av utbyggingsavtaler.

Undersøkelsen er designet dels for å belyse kommunens arbeid med utbyggingsavtaler generelt og dels for å belyse arbeidet med utvalgte enkeltutbygginger. De utvalgte utbyggingsavtalene er delt i to grupper og valgt ut fra flere kriterier. Den første gruppen omfatter forhandlingsprosesser av nyere dato og er brukt til å undersøke prosessen som leder frem til vedtatt utbyggingsavtale. Den andre gruppen omfatter byggeprosjekter som har kommet så langt at oppfølgingen av utbyggingsavtalen kan undersøkes.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, dokumentanalyse og skriftlige spørsmål. Dokumentanalysen inkluderer blant annet gjennomgang av saksdokumenter i Eiendoms- og byfornyelsesetatens saksbehandlingssystem, samt saksdokumenter fra Plan- og bygningsetatens saksinnsyn. Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig i perioden oktober 2020 til mars 2021.

Metoden er nærmere utdypet i vedlegg 2.

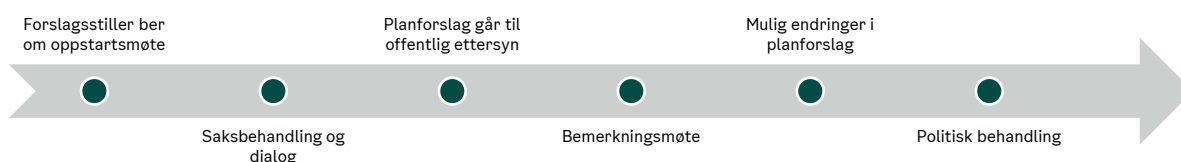
## 1.6 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 inneholder bakgrunnsinformasjon om prosessene som leder frem til utbyggingsavtaler, samt presentasjon av prosjektene de utvalgte utbyggingsavtalene handlet om. I et rent beskrivende kapittel 3 sammenfatter vi to aktuelle rettsprosesser og beskriver hvordan merverdiavgift og medvirkning håndteres i forbindelse med utbyggingsavtaler. I kapittel 4 vurderer vi prosessen som ledet frem til signert utbyggingsavtale, før vi i kapittel 5 vurderer oppfølging av inngåtte avtaler. Kapittel 6 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsen fra byråder og etater. Uttalelsene ligger som vedlegg til rapporten.

## 2. Nærmere om prosesser og undersøkte prosjekter

Prosesen i Eiendoms- og byfornyelsesetaten som leder frem til en signert utbyggingsavtale, er foranlediget av Plan- og bygningsetatens planprosess for detaljreguleringer. De to prosessene kan gjennomføres parallelt, men plansaken vedtas først. Figur 1 illustrerer planprosessen, mens figur 2 illustrerer prosessen for utbyggingsavtaler.

Figur 1 Planprosess



Figur 2 Prosess for utbyggingsavtaler



### 2.1 Introduksjon til de undersøkte utbyggingsavtalene

#### 2.1.1 Utbyggingsavtaler brukt til å belyse forhandlingsprosessen

##### Fridtjof Nansens vei 12

Detaljreguleringen av Fridtjof Nansens vei 12 ble igangsatt i juni 2016 og godkjent av bystyret 26. februar 2020 (sak 56). Detaljreguleringen dreide seg om oppføring av kontorbygg på en allerede bebygd tomt i indre by. I forkant av detaljreguleringen var eiendommen regulert til bebyggelse og anlegg i *Oslo kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030*. I kommuneplanen var eiendommen en del av et område definert som utviklingsområde i indre by. Dette hadde føringer for utvikling av eiendommen. Detaljreguleringen inneholdt to rekkefølgebestemmelser, som begge ble en del av utbyggingsavtalen for eiendommen.

##### Fyrstikkbakken 14

Detaljreguleringen for Fyrstikkbakken 14 i bydel Østensjø ble igangsatt i mai 2017 og gjaldt oppføring av boligblokker på 8 til 10 etasjer med anslagsvis 130 leiligheter på ubebygd tomt. Bystyret vedtok detaljreguleringen 11. desember 2019 (sak 394). Eiendommen var utenfor det geografiske området definert i *Veiledende plan for offentlig rom Bryn* (VPOR Bryn) og *Strategisk plan for Hovinbyen*, men grenset til disse områdene. Tiltak fra VPOR Bryn ble likevel vurdert som relevante i plansaken. I henhold til *Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030* var eiendommen innenfor formåls grensen for

Hovinbyen, og knutepunktstrategien for Oslo ved Bryn. Detaljreguleringen inneholdt ni rekkefølgebestemmelser, hvorav fem ble en del av utbyggingsavtalen for eiendommen.

#### Nils Hansens vei 27

Detaljreguleringen av Nils Hansens vei 27 i bydel Alna ble igangsatt i desember 2018 og vedtatt av bystyret 27. januar 2021 (sak 24). I henhold til *Kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030* lå eiendommen i utviklingsområde ytre by, med tilknytning til kollektivknutepunkt. Planforslaget gjaldt økning i tillatt høyde og utnyttelse på et bygg som allerede var regulert, men ikke bygget. Planforslaget videreførte de samme formålene og fotavtrykket som i den allerede vedtatte reguleringen. Sammen med kommuneplanen la også *Veiledende plan for offentlig rom Bryn* føringer for utvikling av eiendommen. Detaljreguleringen inneholdt åtte rekkefølgebestemmelser, hvorav fire ble en del av utbyggingsavtalen for eiendommen.

### **2.1.2 Utbyggingsavtaler brukt til å belyse oppfølging av utbyggingsavtaler**

#### Grenseveien 69

Detaljreguleringen av Grenseveien 69 i bydel Gamle Oslo, ble igangsatt i november 2013 og godkjent av bystyret 7. september 2016 (234). Detaljreguleringen gjaldt omregulering fra industri til bolig og mulighet for forretning, og oppføring av tre boligblokker. Eiendommen var en del av det definerte byutviklingsområdet Ensjø med *Veiledende prinsipplan for det offentlige rom for Ensjø*. Dette la føringer for utvikling av eiendommen. Detaljreguleringen inneholdt tre rekkefølgebestemmelser som ble en del av utbyggingsavtalen for eiendommen.

#### Lilleakerveien 26 mfl.

Detaljreguleringen av Lilleakerveien 26 mfl. i bydel Ullern ble igangsatt i 2014 og godkjent av bystyret 20. desember 2017 (363). Detaljreguleringen gjaldt økt utnyttelsesgrad. Eiendommen lå innenfor det definerte utviklingsområdet i ytre by. Detaljreguleringen inneholdt seks rekkefølgebestemmelser, hvorav fire ble en del av utbyggingsavtalen for eiendommen.

#### Stortorvet 7

Detaljreguleringen av Stortorvet 7 ble igangsatt i juli 2014 og godkjent av bystyret 31. januar 2018 (sak 16). Detaljreguleringen gjaldt utvidelse av forretningsdrift, etablering av større og mer funksjonelle kontorlokaler og mulighet for noen boligenheter. Eiendommen lå blant annet utenfor det definerte utviklingsområdet i indre by, men innenfor planområdet for områder med verneverdi i indre by. Dette hadde føringer for utvikling av eiendommen. Detaljreguleringen inneholdt tre rekkefølgebestemmelser, og to av disse ble en del av utbyggingsavtalen for eiendommen.

### 3. Rettsprosesser, merverdiavgift og medvirkning

I dette kapittelet beskriver vi kortfattet to aktuelle rettsprosesser om utbyggingsavtaler, hvordan spørsmålet om merverdiavgift håndteres i utbyggingsavtalene, og hvordan det er lagt til rette for medvirkning i prosessen som leder frem til en utbyggingsavtale.

#### 3.1 To aktuelle rettsprosesser

##### Entra-saken

Den såkalte Entra-saken ble behandlet i Oslo tingrett i 2019. Det fremgikk av Lovdatas sammendrag (Lovdata a) at saken gjaldt gyldigheten av utbyggingsavtaler og adgangen til å sette vilkår i utbyggingsavtaler, mer presist hvilken grad av tilknytning det må være mellom et byggeprosjekt og vilkår i utbyggingsavtale om forbedring av generell infrastruktur i prosjektets nærområde. Tvisten oppsto etter at Entra Eiendom inngikk avtale med Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo om utvikling av nye universitetslokaler i Tullinkvartalet og i forbindelse med dette måtte inngå utbyggingsavtaler med Oslo kommune. Kommunen satte i disse avtalene opp vilkår jf. pbl. § 17-3 tredje ledd om at opparbeidelse av trikkeskinner og utbygging av sykkelveier måtte finne sted før prosjektstart, med henvisning til rekkefølgekrav etter reguleringsplanen for området jf. pbl. § 12-7 nr. 10. Utbygger mente at vilkårene var for fjerne og manglet nærhet og sammenheng med utbyggingsprosjektet og kun var tuftet på økonomiske motiv. Oslo kommune mente på sin side at tilknytningen var tilstrekkelig, særlig siden utbyggingsprosjektet måtte vurderes i sammenheng med andre prosjekter i indre by og deres samlede belastning på infrastrukturen.

Tingretten var ikke enige med kommunen og mente at kommunen hadde sammenblandet prosjektets økonomiske tåleevne til å legge sykkelstier og trikkeskinner med nødvendigheten av at disse infrastrukturtiltakene ble gjennomført av utbygger i forbindelse med sitt byggearbeid. Retten fant altså at avtalen satte vilkår som den ikke hadde hjemmel for, og både utbyggingsavtalene og reguleringsplanen ble kjent ugyldige for de deler som gjaldt de urettmessige vilkår. Tingrettens domsavgjørelse kom 7. juni 2019.

Saken ble anket til Borgarting lagmannsrett. Rettens domsavgjørelse kom 27. januar 2021. Lagmannsretten kom til at det er adgang til å se hen til sumvirkninger av økt utnyttelsesgrad i et område. Det var saklig sammenheng mellom utbyggingen og tiltak for å øke kapasiteten på trikk og å legge bedre til rette for gående og syklende. Etter en konkret vurdering fikk utbyggerne ikke medhold i at reguleringsplanen var ugyldig hva gjelder rekkefølgebestemmelsene utenfor planområdet, eller i at utbyggingsavtalene var ugyldige.

Entra anket saken til høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg finner enstemmig at det ikke er grunn til å oppheve lagmannsrettens dom, og at verken avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre forhold tilsier at saken blir fremmet for Høyesterett. Anken ble derfor ikke tillatt fremmet for Høyesterett. (Lovdata b).

##### Selvaag-saken

Den såkalte Selvaag-saken ble behandlet i Oslo tingrett, med domsavgjørelse 31. mai 2019. Det fremgikk av Lovdatas sammendrag (Lovdata c) at saken gjaldt gyldigheten av

rekkefølgekrav i reguleringsplan om opparbeidelse av turvei og eventuell erstatning for kostnader til å utbedre den. Retten gjennomgikk en full tolkning av plan- og bygningsloven § 12-7. Retten kom til at vedtaket om å opprettholde rekkefølgekravet om opparbeidelse av turveien E11 var ugyldig og tilkjente erstatning.

Saken ble anket til Borgarting lagmannsrett, der dommen falt 9. juni 2020. Lagmannsretten stadfestet Fylkesmannens vedtak, som hadde godkjent rekkefølgekravet. Lagmannsretten mente at hele vurderingstemaet i loven var del av forvaltningens frie skjønn. Det forelå ikke myndighetsmisbruk.

Høyesteretts ankeutvalg tillot anken til høyesterett 15. oktober 2020, og 4. mai 2021 kom dommen. Følgende fremgikk av Lovdatas sammendrag (Lovdata d):

I forbindelse med en sak om omregulering av et areal på ca. 22 dekar til boligformål fastsatte Oslo kommune rekkefølgekrav om oppgradering av en turvei i nærheten av planområdet, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Vedtaket ble stadfestet av fylkesmannen. I sak om gyldigheten av fylkesmannens vedtak kom Høyesteretts flertall på tre dommere til at § 12-7 nr. 10 måtte forstås slik at det i tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å utføre tiltaket, bare kan oppstilles rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av den aktuelle utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. Det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke adgang til gi rekkefølgebestemmelser for å ivareta mer generelle behov og målsettinger. Fylkesmannens vedtak hadde da gitt uttrykk for en for vid forståelse av bestemmelsen. Lagmannsrettens dom, som hadde frifunnet staten, ble opphevet. Dissens 3-2.

Saken skal tilbake til lagmannsretten for ny behandling.

### **3.2 Problemstillinger knyttet til merverdiavgift**

I henhold til Eiendoms- og byfornyelsesetatens mal for utbyggingsavtaler ble spørsmålet om merverdiavgift behandlet i avtalens punkt 9. Der fremgikk det at Oslo kommune skulle overta justeringsretten for merverdiavgift som var påløpt i forbindelse med utbygging av infrastrukturen, når denne ble overdratt av kommunen. Utbyggeren skulle i den forbindelse fremlegge dokumentasjon av utgifter og merverdiavgift. Det ble blant annet stilt krav til at dokumentasjonen var bekreftet av utbyggers revisor.

I avtalemалens punkt 9.2 fremgikk det at Oslo kommune arbeider med å avklare retningslinjer og fremtidig praksis knyttet til merverdiavgift i utbyggingsavtaler, og at dette kan få betydning for allerede inngåtte avtaler. Dette skjer på bakgrunn av Bystyrets vedtak 25. april 2018 (sak 104), der det i punkt 4 fremgikk at kommunen skal ta hensyn til effekten av merverdiavgiftskompensasjonen ved fastsettelsen av størrelsen på utbyggers bidrag, slik at det er netto kostnader for offentlige infrastruktur som skal fordeles mellom partene. I praksis betyr det at kommunen skal avgjøre om det blir endringer i dagens praksis, og hva endringen skal bestå i. I dag kompenserer ikke Oslo kommune utbyggerne for merverdiavgift, og spørsmålet er om denne praksisen skal endres. Dersom det blir endringer, vil disse kunne ha tilbakevirkende kraft og medføre at Eiendoms- og byfornyelsesetaten må inngå en rekke tilleggsavtaler for avtaler inngått tilbake i tid.

### **3.3 Hvordan er det tilrettelagt for medvirkning?**

I henhold til Eiendoms- og byfornyelsesetatens prosedyre for utbyggingsavtaler skal kommunen kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale i avis og på nett. Etter etatens praksis kunngjøres oppstart av forhandlinger etter at reguleringsplanen som utbyggingsavtalen gjelder, er sendt på offentlig ettersyn, og rett før eller rett etter oppstartsmøtet med utbygger. Den fremforhandlede avtalen skal legges ut til offentlig ettersyn. Det skjer også i avis og på nett. Ifølge etatens prosedyre er det svært sjeldent at det kommer innspill i ettersynsrunden som medfører endringer i utbyggingsavtalen eller medfører behov for nye forhandlingsmøter. Det vanlige er derfor at utbygger signerer og paraferer avtalen med vedlegg som så sendes på ettersyn.

Kommunerevisjonen viser for øvrig til rapport 16/2019 *Medvirkning i reguleringsplaner*, der Kommunerevisjonen undersøkte om Plan- og bygningsetaten sørget for at innbyggerne fikk tilstrekkelig mulighet til å medvirke i plansaker.

## 4. Veien mot utbyggingsavtale

I dette kapittelet omtaler vi ulike deler av prosessen som leder til en signert utbyggingsavtale. I første delkapittel (4.1) omtaler vi de elementene som samlet sett skal bidra til å skape forutsigbarhet for kommunen og utbygger, før vi i 4.2 går videre til å belyse spørsmålet om reelle forhandlinger. I delkapittel 4.3 presenterer vi hvordan Eiendoms- og byfornyelsesetaten har gjennomført vurderinger av nødvendighet og forholdsmessighet, før vi går over til å se nærmere på innholdet i avtalene i 4.4. I det siste delkapittelet (4.5) presenteres fakta som belyser internkontrollen i Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

### 4.1 Forutsigbarhet

#### 4.1.1 Revisjonskriterier

Kommunens arbeid med den enkelte utbyggingsavtale skal være egnet til å gi forutsigbarhet for utbygger og kommunen.

Vi har lagt til grunn følgende kriterier når vi har undersøkt forutsigbarheten:

- Kommunen bør senest ved oppstartsmøtet for den enkelte detaljregulering signalisere til utbygger om rekkefølgebestemmelser er aktuelle, og senest ved offentlig ettersyn formidle hvilke rekkefølgebestemmelser som er aktuelle.
- Ansvar for prosessene rundt utbyggingsavtaler, herunder planarbeid, fremforhandling og oppfølging av utbyggingsavtaler, skal være tydelig.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten skal sørge for nødvendig samordning i forbindelse med planprosesser og utbyggingsavtaler.
- Bystyret skal informeres om de økonomiske konsekvensene av innholdet i utbyggingsavtalen før avtalen vedtas.

Revisjonskriteriene i kulepunkt to og tre er også brukt i delkapittel 5.1 om oppfølging av utbyggingsavtaler. Her i kapittel 4 bruker vi dem på fasen som leder frem til inngått utbyggingsavtale.

#### 4.1.2 Faktabeskrivelse

##### a) Formidling av potensielle rekkefølgebestemmelser

Kommunerevisjonen fikk sammenfallende beskrivelser av hvordan potensielle rekkefølgebestemmelser ble formidlet til utbyggere i intervjuer i Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten. Plan- og bygningsetaten orienterte rutinemessig de andre etatene når utbyggere ba om oppstartsmøte, og det var i den forbindelse at etatene vanligvis vurderte hva som kunne være aktuelle rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen. Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten sendte sine innspill til Plan- og bygningsetaten, som formidlet disse til forslagsstiller gjennom område- og prosessavklaringen. Ifølge disse informantene ble aktuelle rekkefølgebestemmelser vanligvis inkludert i planforslaget som senere ble sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn.

I detaljreguleringssakene for Fridtjof Nansens vei 12, Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 formidlet kommunen om rekkefølgebestemmelser var aktuelle gjennom område-

og prosessavklaringen. De aktuelle rekkefølgebestemmelsene var inkludert i planforslagene som gikk til offentlig ettersyn i alle de tre undersøkte avtalene.

**b) Tydelig ansvarsfordeling og samordning mellom etatene**

Det fremgikk av tildelingsbrevene at etatene hadde ulikt ansvar og ulike oppgaver i forbindelse med planprosesser og utbyggingsavtaler. Ordet «utbyggingsavtale» ble for eksempel kun brukt i tildelingsbrevet til Eiendoms- og byfornyelsesetaten i 2020. Etatens ansvar for utbyggingsavtaler ble koblet til etatens rolle med å bidra til ønsket byutvikling. Plan- og bygningsetaten ble beskrevet som kommunens faginstans for plantjenester i etatens tildelingsbrev. Tildelingsbrevet til Bymiljøetaten beskrev blant annet etatens ansvar for utvikling av ulike offentlige tiltak som typisk omfattes av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten hadde en skriftlig rutine som beskrev ansvars- og oppgavefordelingen rundt rekkefølgebestemmelser som grunnlag for utbyggingsavtaler. Ifølge en enhetsleder i Plan- og bygningsetaten, hadde etaten erfart at det også var behov for en tilsvarende rutine for samarbeidet med Bymiljøetaten. Dette gjaldt særlig i tilfeller der etatene var uenige når plansaken ble sendt til politisk behandling. Arbeidet med en slik rutine var ifølge enhetslederen igangsatt.

I intervjuene i Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten fikk vi sammenfallende beskrivelser av ansvars- og oppgavefordelingen mellom etatene. Det var Plan- og bygningsetaten som hadde ansvaret for å gjøre de planfaglige vurderingene av hvilke rekkefølgebestemmelser som burde inkluderes i reguleringsplanene. Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde ansvaret for forhandlingene. Bymiljøetaten skulle påse at tiltakene i utbyggingsavtalene ble godt ivaretatt hva gjaldt standard og krav om godkjent byggeplan. Vanligvis inngikk en person fra Bymiljøetaten i forhandlingsteamet til Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Både utbyggerne vi intervjuet, og bransjeforeningen Norsk Eiendom opplevde ansvarsfordelingen mellom etatene som klar. Den ene utbyggeren mente imidlertid at ansvarsfordelingen mellom Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten førte til rekkefølgebestemmelser som var krevende å gjennomføre i praksis. Ifølge utbyggeren skyldtes det at Plan- og bygningsetaten gjorde den planfaglige vurderingen, mens Eiendoms- og byfornyelsesetaten forhandlet om avtalene.

Vedrørende samordning mellom etatene viste vår gjennomgang av planprosessene og avtaleforhandlingene for Fridtjof Nansens vei 12, Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 at det i alle tilfeller var kontakt mellom etatene om konkrete saksforhold. For eksempel innhentet Plan- og bygningsetaten uttalelser fra Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten til oppstartsmøtene for detaljreguleringene. I løpet av avtaleforhandlingene utvekslet etatene til dels spesifikk informasjon om tiltakene, og Eiendoms- og byfornyelsesetaten ga Bymiljøetaten anledning til å spille inn til avtaledokumentet i alle tilfeller.

Utbyggerne vi intervjuet, hadde ulike erfaringer med hvor samordnet etatene var utad. Den ene utbyggeren opplevde at den måtte fungere som en koordinator for de offentlige etatene, og pekte på at det var lite konstruktivt og tidkrevende. Utbyggeren opplevde å være en slags postkasse på vegne av Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og

byfornyelsesetaten. Utbyggers advokat, som hadde erfaring fra flere avtaleforhandlinger, hadde også opplevd dette i andre saker. Advokaten pekte på at kommunen ikke fremsto som én enhet i slike saker, selv om den var det. Den andre utbyggeren vi intervjuet, oppga at koordineringen mellom de kommunale etatene hadde fungert bra. Ifølge Norsk Eiendom kunne det være svak koordinering mellom de ulike etatene.

**c) Informasjon til bystyret om økonomiske konsekvenser for kommunen**

Da bystyret behandlet utbyggingsavtaler, inkluderte saksgrunnlaget vanligvis byrådssaken og den signerte utbyggingsavtalen. Dette gjaldt også i behandlingen av Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27. Utbyggingsavtalen om Fridtjof Nansens vei 12 var kun behandlet i finansutvalget da denne rapporten ble skrevet, men saksgrunnlaget inneholdt det samme.

Felles for byrådssakene om de tre utvalgte avtalene var at de inneholdt en oversikt over hvilke oppgaver Oslo kommune forpliktet seg til å utføre. Videre sto det uttrykkelig i alle saksfremstillingene at kommunen forpliktet seg til å drifte og vedlikeholde de ferdige realytelsene, og at fremtidige behov for midler til drift og vedlikehold måtte fremmes i de ordinære budsjettprosessene. Verken utbyggingsavtalene eller sakene inneholdt en oversikt eller et anslag over den økonomiske konsekvensen av denne forpliktelsen i form av konkrete beløp.

Alle saksfremstillingene avklarte om kontantbidragstiltakene var fullfinansiert, som i Fyrstikkbakken 14, eller potensielt avhengig av kommunale midler, som i de to øvrige avtalene. Restfinansieringsbehovet var ikke tallfestet i saksfremstillingene eller avtalene, men det estimerte kontantbidraget fremgikk i alle tilfeller. I saken om Fridtjof Nansens vei 12 og Fyrstikkbakken 14 sto det at kommunen påtok seg risikoen for merkostnader som kunne oppstå når kontantbidragstiltakene skulle bygges. Dette var ikke eksplisitt uttalt i saken om Nils Hansens vei 27.

I saken om Fridtjof Nansens vei 12 fremgikk det at kommunen forpliktet seg til å opparbeide ny Majorstuen stasjon, og at den foreløpige beregnede totalkostnaden var 5,5–7,7 milliarder kroner (P-50). Det ble opplyst om at andelen av kostnadene som ville gå til ny stasjon med oppganger, ikke var beregnet, men at den ville være betydelig. Behovet for kommunal finansiering og usikkerheten rundt dette var ikke ytterligere tallfestet.

I saken om Nils Hansens vei 27 fremkom det at kommunen forpliktet seg til å bygge blant annet Bryn kollektivterminal. Videre sto det at kostnadsberegningen for kollektivterminalen var under utarbeidelse. Det potensielle behovet for kommunale midler var ikke tallfestet. I dialogen mellom Byrådsavdeling for byutvikling og Eiendoms- og byfornyelsesetaten ble det stilt spørsmål om muligheten til å presentere konkrete beløp. Etaten opplyste byrådsavdelingen om Bymiljøetatens anslag, men presiserte at dette var interne og foreløpige tall. Etaten pekte videre på at bystyret vedtok detaljreguleringen av Bryn kollektivknutepunkt 12. juni 2019 (sak 177), og at bystyret således var kjent med de økonomiske konsekvensene for kommunen.

**4.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Etatene beskrev en praksis der potensielle rekkefølgekrav ble formidlet til utbygger tidlig i prosessen, og det var også tilfellet i de tre undersøkte avtalene. Videre ble

ansvarsfordelingen mellom etatene oppfattet som tydelig. Kommunerevisjonen stiller spørsmål om større deler av ansvars- og oppgavefordelingen burde vært formalisert, og merker seg at Plan- og bygningsetaten oppga å ha igangsatt arbeidet med en rutine for ansvars- og oppgavefordelingen med Bymiljøetaten.

Det var samordning mellom etatene i alle undersøkte tilfeller. Kommunerevisjonen merker seg samtidig at en av utbyggerne opplevde å fungere som en koordinator for etatene, og at også Norsk Eiendom mente koordinering en kunne ha svakheter. Svak koordinering og samordning kan gi risiko for saksbehandlingsfeil og bidra til redusert fremdrift i forhandlingene.

Bystyret ble i varierende grad informert om økonomiske konsekvenser av avtalene under behandling. Det var tydelig hvilke oppgaver kommunen forpliktet seg til å gjennomføre, men utgiftene på kommunens hånd var ikke tallfestet. Lite konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene utbyggingsavtalene har for kommunen, kan gjøre det vanskelig å vurdere hvor godt kommunen er tjent med utbyggingsavtalen. Det kan også påvirke fremdriften i realiseringen av kontantbidragstiltak og medføre krevende budsjettprosesser i etatene som skal følge opp forpliktelsene.

Samlet sett mener Kommunerevisjonen at tidlig informasjon om rekkefølgebestemmelser sammen med tydelig ansvarsfordeling og den observerte samordningen mellom etatene var egnet til å gi forutsigbarhet for utbygger. Kommunerevisjonen merker seg at utbyggere hadde opplevd svakheter ved koordineringen. Kommunerevisjonen stiller videre spørsmål om forutsigbarheten for kommunen var tilstrekkelig når økonomiske konsekvenser ikke var tallfestet.

## **4.2 Reelle forhandlinger**

### **4.2.1 Revisjonskriterium**

- Forhandlingene om utbyggingsavtalen skal være reelle og preget av dialog.

### **4.2.2 Reelle forhandlinger**

Anleggsbidraget var betegnelsen på den totale verdien av ytelsene som utbyggerne, i henhold til utbyggingsavtalene, skulle bidra med. Ved å beregne utbyggers kostnader for realytelsene og trekke disse fra anleggsbidraget sto man igjen med kontantbidraget som utbyggerne skulle betale. Både anleggsbidraget og kostnadsberegningene for realytelsene kunne derfor være viktige forhandlingsspørsmål.

Ifølge Eiendoms- og byfornyelsesetaten presenterte etaten vanligvis en kronesats tidlig i forhandlingene. Kronesatsen skulle multipliseres med bruttoarealet til byggeprosjektet for å komme frem til anleggsbidragets størrelse. I byutviklingsområdene med *Veiledende plan for offentlig rom* var det innhentet ekstern kostnadsberegning av alle tiltak, og kronesatsen Eiendoms- og byfornyelsesetaten brukte, tok utgangspunkt i denne.

I områder uten som ikke var definert som utviklingsområder, og som derfor ikke hadde veiledende plan (slik som indre by), fantes ikke tilsvarende kostnadsberegninger, og kronesatsene var basert på skjønnsmessig vurderinger. Informantene i Eiendoms- og byfornyelsesetaten viste til at det var mange infrastrukturbehov i indre by, og at disse var svært kostnadskrevende. Derfor var det ikke realistisk at utbyggerne skulle fullfinansiere disse tiltakene. Etaten viste til kravene til rimelighet og forholdsmessighet i

plan- og bygningsloven og at etaten måtte vurdere hva som var et passende nivå på anleggsbidraget.

Ifølge en saksansvarlig i Eiendoms- og byfornyelsesetaten, var det uenighet om kontantbidragets størrelse i så godt som alle avtaleforhandlingene i indre by. Det skilte seg ifølge etaten fra etablerte transformasjons- og utviklingsområder der utbyggerne ofte ikke forhandlet på anleggsbidragsnivået fordi de ifølge etaten anså det som akseptabelt. Flere saksansvarlige pekte på at det var vanskeligere å forhandle i indre by fordi anleggsbidraget måtte settes skjønnsmessig. Ifølge en saksansvarlig gikk etaten ikke inn i forhandling med et fastsatt anleggsbidrag som skulle oppnås, eller andre faste forventninger. Videre mente seksjonslederen vi snakket med, at det var reelle forhandlinger.

Saksansvarlige i Eiendoms- og byfornyelsesetaten beskrev kostnadsberegningene av realytelsene som et mulig forhandlingsspørsmål, men pekte på at det ikke var slik at partene sto helt fritt til å forhandle om størrelsen på realytelsene. Kostnadsberegningen av realytelsene var blant annet utarbeidet på bakgrunn av Eiendoms- og byfornyelsesetatens erfaringstall. En saksansvarlig oppga eksempler på at etaten hadde lagt til grunn høyere kostnader for realytelsene som følge av forhandlinger. Samtidig pekte saksansvarlig på at det var viktig å begrunne slike grep konkret og saklig for å ikke skape presedens for generell praksis. Ifølge utbyggers advokat, som hadde erfaring fra flere avtaleforhandlinger, var det lite rom for å forhandle om kostnadsberegninger av realytelsene.

Saksansvarlige i Eiendoms- og byfornyelsesetaten pekte på at de måtte forholde seg til likebehandlingsprinsippet. Det mente de medførte at kronesatsen for anleggsbidraget ikke kunne avvike for mye fra andre avtaler i samme område, med mindre det forelå en saklig begrunnelse. Seksjonslederen oppga at endringer fra for eksempel avtalemalen eller kommunens utgangspunkt for forhandlingene kun ble akseptert hvis det kunne begrunnes i konkrete forhold i saken.

#### **a) Fridtjof Nansens vei 12, februar 2019–november 2020**

##### Våren 2019

Ifølge utbyggeren presenterte Eiendoms- og byfornyelsesetaten en kronesats for ønsket anleggsbidrag tidlig i prosessen. Satsen var på 3000 kroner per kvadratmeter bruttoareal. Forhandlingene gikk parallelt med en detaljreguleringsprosess som skulle avklare hvilke rekkefølgebestemmelser som ville gjelde. Utbyggeren sa at den opplevde det som et paradoks at Eiendoms- og byfornyelsesetaten syntes å være så sikker på bidragsnivået før det var avgjort hvilke rekkefølgebestemmelser som skulle finansieres.

I et forhandlingsmøte i mars stilte utbygger spørsmål om muligheten for fradrag i anleggsbidraget dersom utbygger opparbeidet en plass mellom eiendommen og Colosseum kino. Etaten svarte at den fremre delen av plassen nok ville kunne fremstå som allment tilgjengelig, og at det derfor kunne være aktuelt å gi fradrag for deler av opparbeidelseskostnaden. I den endelige utbyggingsavtalen var det innarbeidet et fradrag for plassen.

I mars 2019 sende etaten det første avtaleutkastet til utbygger. Der var det totale anleggsbidraget estimert til 29 millioner kroner. Utkastet inneholdt to

kontantbidragstiltak og to realytelser som på det tidspunktet ble vurdert som rekkefølgebestemmelser i planprosessen. I intervju oppga utbygger at den allerede på det tidspunktet opplevde at anleggsbidragets størrelse var fastlagt av Eiendoms- og byfornyelsesetaten, uten at utbygger fikk en tilfredsstillende forklaring på hvordan beløpet var utregnet, eller hvordan det fordelte seg på de ulike rekkefølgebestemmelsene.

I april sendte Eiendoms- og byfornyelsesetaten utbygger en begrunnelse for anleggsbidragets størrelse. Etaten viste blant annet til byggets formål, bruttoareal, økt bruk og belastning, kommuneplanen, hovedprinsippet om at utbygger skal bekoste alle tiltak, og at kommunen påtok seg opparbeidingen av Majorstuen stasjon. Etaten trakk også frem at Plan- og bygningsetaten fant rekkefølgebestemmelsene nødvendige for utbyggingen. Eiendoms- og byfornyelsesetaten viste videre til kronesatsene i andre prosjekter i indre by for å begrunne anleggsbidragets størrelse og slo fast at et anleggsbidrag på 28 millioner kroner i dette tilfellet var rimelig og forholdsmessig. Anleggsbidraget var justert noe ned fra tidligere utkast, som følge av ny informasjon om arealet under bakken.

I mai fremmet utbyggers advokat ulike argumenter mot anleggsbidragets størrelse. Advokaten anførte at en flat kronesats per kvadratmeter i indre by fremsto som skattlegging. Advokaten viste også til to andre utbyggingsavtaler i indre by. Ved å overføre beregningsprinsippet fra den ene utbyggingsavtalen der kun ny bebyggelse ble belastet, ville anleggsbidraget for Fridtjof Nansens vei 12 bli langt mindre. Det samme ville gjelde hvis man la til grunn kronesatsen den andre utbyggingsavtalen hadde for forholdet mellom anleggsbidraget og antall nye arbeidsplasser.

Det gikk ikke frem av saksdokumentene om etaten svarte direkte på advokatens argumenter. Eiendoms- og byfornyelsesetaten oppga at dette ble drøftet i et forhandlingsmøte. I intervju med Kommunerevisjonen forklarte etatens saksansvarlige at beregninger med utgangspunkt i antall nye arbeidsplasser ikke brukes for å beregne anleggsbidraget, fordi det aldri vil bli nøyaktig nok. Planene for eiendommen kunne endre seg underveis i prosjektet. Etaten måtte derfor heller ha et blikk på hvilken type aktivitet og utnyttelse reguleringsplanen ville gi rom for. Ifølge saksansvarlige gjorde etaten heller en skjønnsmessig vurdering av forventet belastning på infrastruktur som følge av prosjektet.

I den parallelle planprosessen ble det klart at to av rekkefølgebestemmelsene ikke lenger var aktuelle som del av reguleringsplanen. De aktuelle tiltakene ble derfor også tatt ut av utbyggingsavtalen. Det totale anleggsbidraget ble imidlertid ikke endret. Utbyggerens advokat stilte Eiendoms- og byfornyelsesetaten spørsmål om hvorfor anleggsbidraget ikke ble endret når rekkefølgebestemmelser ble tatt ut av avtalen. Advokaten anførte at det viste mangelen på en konkret vurdering. I intervju med Kommunerevisjonen pekte utbygger på at de forventet at anleggsbidraget ville reduseres fordi færre tiltak skulle finansieres.

I intervju med oss forklarte etatens saksansvarlige at størrelsen på anleggsbidraget skulle reflektere belastningen prosjektet ville ha på infrastrukturen. Selv om Plan- og bygningsetaten tok ut rekkefølgebestemmelser av planforslaget, påvirket ikke det Eiendoms- og byfornyelsesetatens vurdering av prosjektets belastning. Ettersom utbygger ikke fullfinansierte Majorstuen stasjon, påvirket det ikke bidraget. Hvis

utbygger hadde fullfinansiert alle tiltak, ville konsekvensen av å ta ut en av rekkefølgebestemmelsene vært at det totale bidraget ville blitt lavere, ifølge saksansvarlige. Ut fra saksdokumentasjonen ble utbygger aldri forelagt denne forklaringen, og ifølge utbyggeren var den eneste forklaring fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten at en større del av kontantbidraget nå ville gå til å finansiere Majorstuen stasjon.

Utbyggeren fortalte at den ikke opplevde utformingen av anleggsbidragets størrelse som logisk, og at Eiendoms- og byfornyelsesetatens måte å regne på var vanskelig å forstå og lite gjennomiktig.

#### Høsten 2019

I september informerte utbygger om at det lå an til å bli enighet i plansaken om noe høyere utnyttelsesgrad enn tidligere. I et forhandlingsmøte pekte Eiendoms- og byfornyelsesetaten på at høyere utnyttelse ville medføre høyere anleggsbidrag, og etaten mente endringen tilsa en økning til 33 millioner kroner.

I november argumenterte utbygger for at areal under bakken ikke ville belaste infrastrukturen, og at det derfor ikke burde beregnes anleggsbidrag for dette. Utbygger foreslo også en alternativ oppgjørsmødel, som ble avvist. Eiendoms- og byfornyelsesetaten henviste til at kommunens oppgjørsmødel var innarbeidet over lang tid, og at forsøk på å finne alternative modeller i andre forhandlinger ikke hadde ført frem.

I desember oppsto det usikkerhet om hvorvidt utbygger kom til å rive hele bygget og bygge nytt eller rehabilitere eksisterende bygg og kun bygge nytt påbygg. For å ta hensyn til denne usikkerheten gjorde Eiendoms- og byfornyelsesetaten tilpasninger i oppgjørsmødel. I oppfølgingen av dette fremsatte utbygger innvendinger mot at eksisterende bebyggelse skulle belastes med anleggsbidrag.

I slutten av desember henvendte Eiendoms- og byfornyelsesetaten seg til Kommuneadvokaten for avklaringer i forbindelse med Fridtjof Nansens vei 12. Etaten fikk blant annet råd om vurdering av belastningsprofil for eksisterende bruttoareal.

#### Våren 2020

I mai oppdaterte Eiendoms- og byfornyelsesetaten sin begrunnelse for anleggsbidragets størrelse. Etaten satte belastningen av eksisterende bebyggelse ned fra 50 til 40 prosent, og begrunnet det med at formålene for og bruken av bygget skulle forbli tilnærmet det samme etter ny regulering.

#### Høsten 2020

I perioden frem til signering i september handlet dialogen mellom partene om små justeringer. Da vi spurte utbyggeren hva som gjorde at den til slutt signerte avtalen, viste utbyggeren til at den anså det som urealistisk å komme noen vei, og at den ikke opplevde forhandlingene som reelle på punktet om anleggsbidragets størrelse. Utbyggers inntrykk var at totalsummen for anleggsbidraget var satt, og at etaten tilpasset kostnadsberegningene slik at de alltid fikk samme sluttresultat. Utbygger mente at etaten burde vært åpne fra start om at det ikke var særlig forhandlingsrom rundt bidragsnivået på 3000 kroner per kvadratmeter bruksareal.

**b) Fyrstikkbakken 14, februar–august 2020**

Forhandlingene om utbyggingsavtalen startet på initiativ fra utbygger. Saksdokumentene tydet på at det ikke var uenighet mellom utbygger og Eiendoms- og byfornyelsesetaten om hvilke rekkefølgebestemmelser avtalen skulle omfatte, eller om anleggsbidragets størrelse.

Gjennom forhandlingene forsøkte utbygger å få innarbeidet en tilbakebetalingsklausul i avtalen, uten å få gjennomslag. Eiendoms- og byfornyelsesetaten ønsket ikke å ta inn en slik klausul, og minnet utbygger på at alle avvik fra avtalemalen ville kunne medføre forsinkelser under den politiske behandlingen. Utbygger var opptatt av fremdrift.

Da avtalen ble signert i august, omfattet den ett kontantbidragstiltak, to realytelser og to andre ytelser. Dette var likt som i første utkast til avtalen. I forkant av politisk behandling stilte Byrådsavdeling for byutvikling spørsmål til etaten om det som syntes som et lavt anleggsbidrag sammenlignet med avtalen om Nils Hansens vei 27. Eiendoms- og byfornyelsesetaten svarte at etaten ikke hadde anledning til å fremforhandle et anleggsbidrag som overskred kostnadsrammen av rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen.

**c) Nils Hansens vei 27, september 2019–september 2020**

Gjennom forhandlingene om utbyggingsavtalen i Nils Hansens vei 27 var Eiendoms- og byfornyelsesetaten og utbygger opptatt av at den tidligere utbyggingsavtalen for eiendommen skulle hensyntas i beregningen av anleggsbidragets størrelse. Det var imidlertid uenighet om hvordan dette skulle gjøres, og det var i stor grad dette dialogen handlet om. Forhandlingene mellom Eiendoms- og byfornyelsesetaten og utbygger resulterte ikke i noen endringer i innholdet i avtalen.

Utbygger presenterte en annen beregningsmetode for å hensynta tidligere avtale enn Eiendoms- og byfornyelsesetatens metode. Saksbehandler i Eiendoms- og byfornyelsesetaten sendte sin vurdering til kvalitetssikring internt, og det fremgikk av saksdokumentene at utbyggers beregning og begrunnelse ble vurdert. I svaret til utbygger viste etaten hvorfor den mente opprinnelig avtale allerede var hensyntatt, og la ved beregninger. I intervju med oss pekte utbyggeren på at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ga gode, saklige og velbegrunnede svar underveis i forhandlingene, selv om de ikke nødvendigvis var enige.

Ifølge utbygger bidro den eksterne kostnadsberegningen av tiltakene i *Veiledende plan for offentlig rom Bryn* til å styrke inntrykket av at anleggsbidraget hadde et saklig grunnlag, og at det var en viss rettferdig fordeling mellom utbyggerne på Bryn. Ifølge utbyggeren sto det i kontrast til situasjonen i indre by. Utbyggeren var innstilt på å bidra økonomisk, men argumenterte gjennom forhandlingene for at kontantbidraget var for høyt. Ifølge utbyggeren fikk den ikke gehør for sine argumenter i forhandlingene med etaten, og forfulgte det ikke videre. Utbyggeren ønsket fremdrift og forutsigbarhet for prosjektet, og gikk derfor videre med avtalen.

**4.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Kommunerevisjonen har i utledning til revisjonskriteriet lagt til grunn at reelle forhandlinger forutsetter at det er rom for at førsteutkastet til utbyggingsavtalen kan revideres, og at kommunen vurderer utbyggers innspill til utbyggingsavtalen og hvordan avtaleutkastet kan revideres.

Eiendoms- og byfornyelsesetatens utgangspunkt er at avtaleutkastet kun justeres dersom utbygger har en saklig begrunnelse, og at alle punkter i teorien er forhandlingsbare. Det er gjort justeringer i de undersøkte avtalene som understøtter at forhandlingene har vært reelle. Samtidig er det lite som tyder på at utbygger faktisk hadde mulighet til å påvirke et av de viktigste punktene i avtalene: anleggsbidragets størrelse.

For utviklingsområdene betyr ikke det at forhandlingene om anleggsbidraget ikke var reelle. Anleggsbidraget i utviklingsområder bygger på en ekstern kostnadsberegning av alle tiltak i veiledende plan. Det gjør det vanskelig for utbygger å saklig begrunne hvorfor de burde få en lavere kronesats, og det blir en logisk konsekvens at utbygger ikke får påvirket dette gjennom forhandlingene. Det samme gjelder i spørsmålet om kostnadsberegning av realytelsen, der vi i Nils Hansens vei 27 så at Eiendoms- og byfornyelsesetaten gikk langt i å påse at kostnadsberegningen var korrekt. Dermed ble det vanskelig for utbyggeren å få gjennomslag, uten at det betød at det ikke var en reell mulighet for å kunne påvirke beregningen dersom utbygger hadde kunnet fremlegge gode saklige argumenter.

For indre by stiller det seg noe annerledes. Ettersom kronesatsen brukt i indre by hovedsakelig bygget på en skjønnsmessig vurdering, var det i realiteten ingen kriterier eller beregninger utbygger kunne vise til i en eventuell saklig begrunnelse for reduksjon i kronesatsen eller andre skjønnsmessige beløp.

Opplevelsen i forhandlinger vil i alle tilfeller påvirkes av forventningene partene har i forkant. I forhandlingene om Fridtjof Nansens vei 12 kan utbygger ha hatt en forventning om å kunne påvirke mer enn det som viste seg mulig. Etter Kommunerevisjonens vurdering var forhandlingene totalt sett reelle, men det er grunn til å stille spørsmål ved om det faktisk var mulig å påvirke anleggsbidraget i tilfellet der dette i hovedsak bygget på en skjønnsmessig vurdering. Den ene utbyggeren uttrykte at den ikke opplevde forhandlingene som reelle på dette punktet.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke gikk lenger i å forklare utbyggeren i Fridtjof Nansens vei 12 hvorfor det ikke var en direkte sammenheng mellom anleggsbidraget og rekkefølgebestemmelsene, og at kronebeløpet bygget på skjønn.

## **4.3 Nødvendighet og forholdsmessighet**

### **4.3.1 Revisjonskriterier**

- Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal vurdere tiltakene i utbyggingsavtalen ut fra nødvendighet og forholdsmessighet.
- Forhandlingene mellom utbygger og Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal omfatte kostnadsberegninger av utbyggers forpliktelser.

### **4.3.2 Faktabeskrivelse**

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven (kapittel 17) åpnet for at avtalen kunne omfatte tiltak som var nødvendige for gjennomføringen av planvedtaket. Ifølge intervjuer i Eiendoms- og byfornyelsesetaten baserte etatens nødvendighetsvurdering seg vanligvis på Plan- og bygningsetatens vurdering av hvilke

rekkefølgebestemmelser som var nødvendige. En seksjonsleder i Eiendoms- og byfornyelsesetaten viste til at alle tiltak i områdene som var omfattet av veiledende planer for offentlige rom, ble ansett som nødvendige for utbygging av området.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde ikke en skriftlig beskrivelse av hva som skulle inkluderes i forholdsmessighetsvurderingen, men alle Kommunerevisjonen snakket med, vektla de samme elementene. Ifølge disse dreide vurderingen seg om å se utbyggers bidragsnivå opp mot belastningen prosjektet ville medføre på infrastruktur, og mot Oslo kommunes bidrag. I forholdsmessighetsvurderingen skulle etaten legge vekt på trekk ved det konkrete prosjektet. Det kunne for eksempel dreie seg om økt utnyttelse sammenlignet med tidligere bebyggelse eller regulering, ny bebyggelse, hvordan brukerne ville komme reisende, og hvorvidt kommunen måtte ta gjennomføringsansvar for noen av tiltakene. En seksjonsleder pekte på at forholdsmessighetsvurderinger ofte kunne være krevende fordi det ikke ville være mulig å tallfeste helt konkret belastningen et prosjekt ville medføre.

Flere i Eiendoms- og byfornyelsesetaten pekte på at det lå en forholdsmessighet i selve oppgjørsmodellen som etaten benyttet, ut fra logikken om at økt bebyggelse medførte økt belastning på infrastrukturen. I avtalene ble anleggsbidraget definert som en kronesats per kvadratmeter bruksareal. Dermed ville også det totale kontantbidraget justeres i henhold til antall kvadratmeter bruksareal det ble søkt igangsettelsestillatelse for.

#### Fridtjof Nansens vei 12

I saksdokumentene skrev Eiendoms- og byfornyelsesetaten at tiltakene i utbyggingsavtalen var vurdert som planfaglig nødvendige av Plan- og bygningsetaten gjennom plansaken. Etaten viste blant annet til at dagens byromstruktur verken var kvalitetsmessig eller kapasitetsmessig tilstrekkelig for å svare til den fortettingen som kommuneplanen la opp til. Etaten anså det som en forutsetning for all utbygging og fortetting i indre by at infrastrukturen tilknyttet gate- og byromstrukturen ble etablert eller oppgradert.

Eiendoms- og byfornyelsesetatens vurdering av forholdsmessigheten av utbyggers bidrag gikk blant annet frem av byrådssaken (42/21). Etaten viste til utbyggingens art og forventet belastning på infrastruktur og beskrev konkrete elementer ved disse. De ulike elementene av forholdsmessighetsvurdering var ikke tallfestet, men tok utgangspunkt i resonnementer. Et eksempel på et slikt resonnement var en endring av formål til servering ville innebære utadrettet virksomhet som ville føre til økt bruk. Etaten viste også til at kommunen påtok seg gjennomføringsansvaret for kontantbidragstiltaket.

Utbyggeren oppga at den ba Eiendoms- og byfornyelsesetaten om redegjørelser for nødvendighet og forholdsmessighet uten å få innsyn i konkrete beregninger. Ifølge utbyggeren viste etaten først og fremst til hvilket bidragsnivå andre inngåtte avtaler hadde, da etaten skulle begrunne bidragsnivået for Fridtjof Nansens vei 12. På spørsmål om vurderinger av nødvendighet viste Eiendoms- og byfornyelsesetaten til Plan- og bygningsetatens vurdering gjennom plansaken, ifølge utbyggeren.

Saksdokumentene inneholdt kostnadsberegning av realytelsen.

#### Fyrstikkbakken 14

I saksdokumentene redegjorde Eiendoms- og byfornyelsesetaten for nødvendigheten av tiltakene, blant annet ved å vise til antall nye beboere og behovet disse ville ha for en trygg skolevei og tilrettelegging for syklende.

Eiendoms- og byfornyelsesetatens vurdering av forholdsmessigheten av utbyggerens bidrag var gjengitt i byrådssaken (254/20). Der viste etaten til utbyggingens art og den belastning utbyggingen var antatt å ha på infrastrukturen i området. Etaten la blant annet vekt på at prosjektet ville innebære etablering av inntil 13 200 kvadratmeter nytt bruksareal, som ville føre til en betydelig økt belastning på infrastrukturen i området.

Saksdokumentene inneholdt kostnadsberegning av realytelsene.

#### Nils Hansens vei 27

I byrådssaken (242/20) fremgikk det at Eiendoms- og byfornyelsesetaten anså tiltakene som var omfattet av utbyggingsavtalen, som nødvendige. Videre pekte etaten på at anleggsbidraget var satt på bakgrunn av en konkret vurdering av prosjektet, opp mot den antatte totalkostnaden for tiltakene i *Veiledende plan for offentlige rom Bryn*, og antatt totalt bruksareal som ville bli utviklet i hele Bryn-området. Etaten redegjorde ikke for forholdsmessighet utover dette.

Utbyggeren oppga at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke hadde gjort noen konkret vurdering av forholdsmessighet for Nils Hansens vei 27. Slik utbyggeren erfarte det, lå forholdsmessighetsvurderingene innbakt i *Veiledende plan for offentlige rom*.

Utbyggeren mente at veldig konkrete forholdsmessighetsvurderinger for den enkelte eiendom nok ville være urealistisk for kommunen.

Saksdokumentene inneholdt kostnadsberegning av annen ytelse.

### **4.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde vurdert nødvendighet og forholdsmessighet i de tre undersøkte avtalene. Vurderingene av nødvendighet bygget på Plan- og bygningsetatens vurderinger i plansaken. Vurderingene av forholdsmessighet inneholdt ikke beregninger, anslag eller scenarioer, og var av en mer generell karakter. Det forelå ikke noen skriftlig beskrivelse av elementene som skulle inngå i vurderingen av forholdsmessighet, men etaten hadde en omforent forståelse av elementene som skulle inkluderes i vurderingen. Mangelen på en skriftlig beskrivelse kan gi risiko for avvik fra likebehandlingsprinsippet.

Beregninger av utbyggers forpliktelser var en del av saksdokumentene for alle de undersøkte avtalene.

## **4.4 Innholdet i utbyggingsavtalene**

### **4.4.1 Revisjonskriterium**

- Utbyggingsavtalene bør avklare spørsmål om hvem som skal utføre hvilke tiltak, standard på tiltak, tidspunkt for gjennomføring, definisjon av ferdigstillelse, når kontantbidrag og realytelser skal utløses, samt størrelsen på – og beregningen av – kontantbidrag.

#### 4.4.2 Faktabeskrivelse

##### a) Oppgavefordeling

I avtalene for Fridtjof Nansens vei 12, Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 sto det at Oslo kommune skulle prosjektere og opparbeide kontantbidragstiltakene, og at utbyggeren skulle prosjektere og opparbeide realytelsene og eventuelle andre ytelser.

##### b) Standard på tiltak

I de undersøkte avtalene var standarden på realytelsene og eventuelle andre ytelser ivare tatt gjennom avtalepunktet om at byggeplanen for tiltakene skulle godkjennes av Bymiljøetaten. På den måten sikret kommunen seg at de ulike standardene som Bymiljøetaten forvaltet, kom til anvendelse når utbygger skulle utforme realytelsene. Avtalene inneholdt i tillegg noe utdypning om standarden på realytelsene og eventuelle andre ytelser.

Det var også henvisninger til standarden på kontantbidragstiltakene i de tre avtalene. Kontantbidragstiltaket i avtalen om Fridtjof Nansens vei 12 skulle ha normal kommunal standard. I avtalen om Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 ble det vist til den veiledende beskrivelsen i reguleringsplanen.

##### c) Gjennomføringstidspunkt

I de undersøkte avtalene sto det at utbygger skulle opparbeide realytelsene og overlevere dem til Oslo kommune, før utbygger søkte om midlertidig brukstillatelse. På den måten ble utbyggers gjennomføringstidspunkt knyttet til fremdriften i byggeprosjektet.

Kommunens gjennomføringstidspunkt var definert noe annerledes. I henhold til avtalene om Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 skulle kommunen ferdigstille kontantbidragstiltaket et bestemt antall måneder etter at gitte vilkår var oppfylt. I avtalen om Fridtjof Nansens vei 12 gjaldt samme vilkår, men der var kommunens ferdigstillingstidspunkt ikke definert. Vilkårene som utløste kommunens frist, inkluderte blant annet følgende:

- at kommunen hadde regulert kontantbidragstiltaket
- at kontantbidragstiltaket var fullfinansiert, eventuelt med kontantbidrag fra andre utbyggere

Vilkåret om at tiltakene skulle være fullt ut finansiert, blant annet med eventuelle kontantbidrag fra andre utbyggere, innebar at utbyggeren i den enkelte avtale kunne være avhengig av tredjeparter for at kontantbidragstiltakene skulle bli realisert. Ifølge en saksansvarlig i Eiendoms- og byfornyelsesetaten ønsket etaten generelt sett alltid å ha oversikt over hvilke utbyggere som til sammen kunne finansiere et kontantbidragstiltak. Etaten pekte på at kommunen ofte hadde de potensielle bidragsyterne klart for seg i områder med stor utbyggingsaktivitet, men oppga at det kunne være mer usikkerhet i områder der utviklerne i mindre grad var aktive samtidig.

Vilkåret om at Oslo kommune skulle ha regulert kontantbidragstiltaket før kommunens gjennomføringsfrist begynte å løpe, innebar i praksis at det var kommunen som styrte fremdriften, og at utbygger var avhengig av denne for å se kontantbidragstiltakene realisert. Ifølge en saksansvarlig i Eiendoms- og byfornyelsesetaten var kommunen uansett bundet av en plikt til å gjennomføre kontantbidragstiltakene innen rimelig tid. I

intervjuer i Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten ble det anslått at rimelig tid normalt ville være maksimum ti år fra kontantbidraget ble innbetalt, og til tiltaket sto ferdig. Ifølge Eiendoms- og byfornyelsesetaten ville definisjonen avhenge av typen tiltak. Etaten pekte videre på at spørsmålet ikke var avklart juridisk, og viste blant annet til at det i byrådssak 46/17 *Rekkefølgekrav i indre by. Prinsipper og tiltakslist*er ble åpnet opp for en betydelig lengre gjennomføringstid for tiltak i større og kompliserte planområder.

**d) Definisjon av ferdigstillelse**

I de undersøkte avtalene var ferdigstillelse av realytelsene definert via avtalepunktet om at tiltakene skulle være i henhold til godkjent byggeplan. Det var i tillegg egne avtalepunkter om forberedelsene til kommunens overtakelse, som inkluderte punkter om ferdigbefaring, overlevering av dokumentasjon om forvaltning, drift og vedlikehold, og gjennomføring av overtakelsesforretning. Avtalene inneholdt ikke en tilsvarende definisjon av kriterier for ferdigstillelse av kontantbidragstiltakene.

**e) Utløsning av kontantbidrag og realytelser**

I de undersøkte avtalene var kontantbidraget og andre ytelser knyttet til milepæler i byggesaken. Kontantbidraget skulle innbetales før igangsettingstillatelse. Som tidligere nevnt skulle realytelsene opparbeides før midlertidig brukstillatelse.

I avtalen for Fridtjof Nansens vei 12 hadde utbyggeren fått to alternative oppgjørsmoeller for kontantbidraget. Utbyggeren skulle opplyse kommunen om hvilken modell den ønsket å bruke, da utbyggeren søkte om igangsettingstillatelse. I det ene alternativet ville påkravet (varsel til den som skylder penger, om å betale krav) utløses av at Eiendoms- og byfornyelsesetaten mottok kopi av søknad om igangsettingstillatelse. I det andre alternativet ville påkravet utløses av at Oslo kommune tok investeringsbeslutningen for Majorstuen stasjon. I mellomtiden skulle utbygger stille sikkerhet for oppfyllelse av plikten til å innbetale kontantbidraget. I avtalene for Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 gikk det frem at påkravet ble utløst av at Eiendoms- og byfornyelsesetaten mottok kopi av søknad om igangsettingstillatelse.

**f) Størrelse på, og beregning av kontantbidrag**

Størrelsen på kontantbidraget var spesifisert i alle de undersøkte avtalene, i tillegg til prinsippene for hvordan kronesatsen per kvadratmeter bruksareal skulle omregnes til beløpet som skulle innbetales. Som tidligere omtalt i delkapittel 4.3 var også kostnadsberegninger av realytelsene en del av vedleggene til avtalene.

**4.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

De undersøkte avtalene ga tydelig svar på spørsmålet om hvem som skulle utføre hvilke tiltak, og sa noe om hvilken standard disse skulle ha. Tidspunkt for utbyggers gjennomføring og ferdigstilling av realytelsene var definert.

Selv om det var tydelig ut fra avtalene at kommunen forpliktet seg til å opparbeide kontantbidragstiltak, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om definisjonen av kommunens gjennomføringstidspunkt og ferdigstillelse av kontantbidragstiltakene i tilstrekkelig grad ga informasjon om når kontantbidragstiltaket skulle realiseres. Dersom det tar lang tid før kontantbidragstiltak realiseres, kan dette ha negative konsekvenser for kommunens omdømme. Det kan også gå ut over et forespeilet tilbud til innbyggerne, særlig i utviklingsområder. Kontantbidragstiltak kan ha stor betydning for

nye prosjekters attraktivitet, og lang ventetid kan påvirke ønske om ytterligere utbygging i utviklingsområder negativt.

Det fremgikk tydelig av alle avtalene hva som utløste kontantbidragene og realytelsene, samt størrelsen på disse.

## 4.5 Internkontroll

### 4.5.1 Revisjonskriterier

- Eiendoms- og byfornyelsesetatens arbeid med å fremforhandle og følge opp utbyggingsavtaler skal være underlagt et system for intern kvalitetssikring som er kjent for personene som utfører arbeidet og lederne i linjen.
- Kvalitetssikringssystemet skal være dokumentert på en måte som sikrer etterprøvbarehet.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal utføre intern kvalitetssikring i den enkelte sak.

### 4.5.2 Faktabeskrivelse

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde en egen prosedyre for utbyggingsavtaler, der blant annet den interne kvalitetssikringen var beskrevet. I henhold til prosedyren burde avtaleutkast som sendes til utbygger underveis i forhandlingene, være kvalitetssikret internt i etaten. Det fremgikk videre at kvalitetssikringen skulle gjøres av den enkelte seksjonsleder eller annen som seksjonsleder utpekte. Seksjonslederne hadde ansvaret for å avklare prinsipielle spørsmål med avdelingsdirektør.

I arkivsystemet ACOS WebSak hadde etaten innarbeidet en egen arbeidsflyt for utbyggingsavtaler. Arbeidsflyten var inndelt i følgende faser: innledende fase, forhandlingsfase, offentlig ettersyn, forberedelse til politisk behandling, politisk behandling og tinglysning. Hver fase hadde flere sjekkpunkter.

I intervjuer med saksansvarlige og en seksjonsleder i Eiendoms- og byfornyelsesetaten fikk vi beskrevet en kvalitetssikringspraksis som samsvarte med prosedyren og arbeidsflyten. Ifølge intervjuutsagn ble første og siste avtaleutkast godkjent av seksjonsleder, i tillegg til større endringer underveis. Ifølge saksansvarlige og seksjonslederen, ble prinsipielle spørsmål tatt opp med avdelings- eller etatsdirektør hvis seksjonsleder mente det var nødvendig. Vi så for eksempel at dette ble gjort i forbindelse med spørsmålet om belastning av arealer under bakken i Fridtjof Nansens vei 12.

Ifølge seksjonslederen jobbet forhandlingslederne i etaten selvstendig, og en del av dialogen med utbygger skjedde direkte med disse. Seksjonslederen pekte på at forhandlingslederne også kunne sende utbygger utkast som ikke var godkjent i linjen, men at det skulle tas forbehold om det ved oversendelsen. Dette var nødvendig for at forhandlingsleder og utbygger skulle kunne finne frem til en omforent løsning som kunne løftes til leder for godkjenning.

I forhandlingsprosessene om både Fridtjof Nansens vei 12, Fyrstikkbakken 14 og Nils Hansens vei 27 fulgte de saksansvarlige arbeidsflyten i ACOS WebSak. Både første og siste avtaleutkast ble kommentert og godkjent av seksjonsleder.

#### **4.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde et kvalitetssikringssystem som var kjent for ansatte. Kvalitetssikringssystemet i Eiendoms- og byfornyelsesetaten var dokumentert gjennom prosedyren for kvalitetssikring i saksbehandling, samt faseinndeling og sjekklister i saksbehandlingssystemet ACOS WebSak. Ved korrekt bruk sikret ACOS WebSak etterprøvbarehet. Intern kvalitetssikring var ivaretatt i arbeidet med de tre undersøkte avtalene.

## 5. Oppfølgingen av utbyggingsavtaler

Vi innleder dette kapittelet med å omtale kommunens avklaring av egen kapasitet til å gjennomføre og vedlikeholde tiltakene kommunen skal opparbeide. Deretter omtaler vi kommunens oppfølging av utbyggingsavtaler. God oppfølging forutsetter både god samordning og at den enkelte etat skjønner sitt ansvar. Vi gir derfor en samlet fremstilling av revisjonskriteriene, fakta og vurderinger.

### 5.1 Revisjonskriterier

Vi har lagt til grunn følgende kriterier:

- Før avtalene sendes til politisk behandling, bør ansvarlige etater ha avklart om kommunen har nødvendig kapasitet til å gjennomføre og vedlikeholde kontantbidragstiltakene.
- Kommunen bør ha et system for å følge opp at kontantbidrag innbetales og går til finansiering av avtalt tiltak.
- Kommunen skal følge opp at realytelsene leveres i henhold til utbyggingsavtalen.
- Ansvar for prosessene rundt utbyggingsavtaler, herunder planarbeid, fremforhandling og oppfølging av utbyggingsavtaler, skal være tydelig.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten skal sørge for nødvendig samordning i forbindelse med planprosesser og utbyggingsavtaler.

Revisjonskriteriene i kulepunkt fire og fem er også brukt i delkapittel 4.1 om forutsigbarhet. Her bruker vi dem på oppfølgingsfasen.

### 5.2 Faktabeskrivelse

#### 5.2.1 Avklaring av kapasitet

Gjennom utbyggingsavtaler påtok kommunen seg gjennomføringsansvar for kontantbidragstiltak og ansvar for drift og vedlikehold av realytelser. Ettersom Eiendoms- og byfornyelsesetaten forhandlet frem avtaler, mens Bymiljøetaten ofte var aktuell som gjennomføringsansvarlig for kontantbidragstiltakene, var det nødvendig å avklare spørsmål om kapasitet med Bymiljøetaten.

Bymiljøetaten oppga at etaten kun vurderte egen kapasitet i enkeltsaker når etaten ga innspill til spørsmålet om tiltakene skulle være en realytelse eller kontantbidrag i forbindelse med plansaken. Ifølge en prosjektleder inkluderte vurderingen blant annet om etaten hadde ressurser til å gjennomføre tiltaket, og om det var strategisk riktig. Prosjektlederen oppga videre at Bymiljøetaten ikke gjorde egne vurderinger av kapasitet til drift og vedlikehold av tiltakene.

I praksis besto vurderingen av kapasitet til å gjennomføre kontantbidragstiltakene i de enkelte utbyggingsavtalene av at Eiendoms- og byfornyelsesetaten spurte Bymiljøetaten om etaten kunne påta seg gjennomføringsansvar.

Dersom rekkefølgebestemmelsene ble formulert som kontantbidragstiltak og ikke ble fullfinansiert av en utbygger, var utgangspunktet ifølge informanter at Bymiljøetaten påtok seg gjennomføringsansvaret. En avdelingsdirektør hadde erfart at Bymiljøetaten ikke alltid hadde ressurser til å gjennomføre tiltak som ble kontantbidrag, særlig om

tiltakene krevde bykassefinansiering. Ifølge intervjuutsagn i begge etatene var det vanlig at Eiendoms- og byfornyelsesetaten kontaktet Bymiljøetaten for å avklare gjennomføringsansvaret i enkeltsaker utenfor utviklingsområder. Lilleakerveien 26 var et eksempel på en sak der dette var gjort. Ifølge avtalen var det Oslo kommune som skulle prosjektere og opparbeide Lilleakerveien innenfor planområdet samt kryssene ved Sponhoggveien og Mustads vei. Bymiljøetaten påtok seg gjennomføringsansvaret for tiltakene etter dialog med Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Ifølge intervjuutsagn i Bymiljøetaten hadde det vært forhandlinger om avtaler der utgangspunktet var at Bymiljøetaten skulle ha gjennomføringsansvar, men der etaten trakk seg underveis. Det ble vist til at gjennomføringsansvaret var et forhandlingsspørsmål og at det kunne komme nye momenter underveis i forhandlingene. Eiendoms- og byfornyelsesetaten viste til to konkrete eksempler der det etter etatens forståelse først hadde vært enighet om gjennomføringsansvaret, men der Bymiljøetaten trakk seg på et sent tidspunkt i forhandlingene.

Ifølge avtalen om Stortorvet 7 var det Oslo kommune som skulle prosjektere og opparbeide Stortorvets torgareal. Gjennom tidlig dialog ble Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten enige om at Stortorvet burde være en realytelse. I løpet av forhandlingene ble tiltaket endret til et kontantbidragstiltak på bakgrunn av utbyggers ønsker. Da avtalen ble sendt til politisk behandling og vedtatt, var ikke gjennomføringsansvar avklart med Bymiljøetaten, selv om Eiendoms- og byfornyelsesetaten gjentatte ganger hadde forsøkt å få en avklaring. På undersøkelsestidspunktet var kontantbidraget innbetalt, uten at gjennomføringsansvaret var endelig plassert.

I områdene som var definert som byutviklingsområder i kommuneplanen, var det ifølge informanter i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Bymiljøetaten ikke nødvendig å vurdere gjennomføringsansvar i hver enkelt sak. Det skyldtes at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ba Bymiljøetaten om å ta gjennomføringsansvar for utbygging av kommunal infrastruktur i hele Hovinbyen i 2015 (etaten hadde allerede dette ansvaret på Ensjø). Bymiljøetaten oppga at etaten hadde påtatt seg dette ansvaret i tolv områder og foreslått ytterligere områder gjennom budsjettprosessen. Ifølge en prosjektleder i Bymiljøetaten hadde etaten satt av personellressurser for å skjøtte gjennomføringsansvaret sitt i utviklingsområdene. Intervjuer i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Bymiljøetaten indikerte at Bymiljøetatens gjennomføringsansvar i byutviklingsområdene var så pass etablert at det var innforstått, og at det dermed ikke var behov for vurdering av gjennomføringsansvar i den enkelte sak.

Grenseveien 69 var et eksempel på en utbyggingsavtale i et byutviklingsområde. Ifølge avtalen skulle Oslo kommune prosjektere og opparbeide blant annet Grønvoll park. At Bymiljøetaten hadde ansvaret for kontantbidragstiltaket, var ikke gjenstand for egen dialog i avtaleforhandlingene, men var på forhånd avklart gjennom Bymiljøetatens ansvar for byutviklingsområdene. For Ensjø var dette nedfelt i en egen samarbeidsavtale mellom Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

## 5.2.2 Følge opp kontantbidrag

### a) Innbetaling

Kontantbidrag var vanligvis en følge av rekkefølgebestemmelser der det sto at et gitt tiltak skulle være «sikret opparbeidet [...] før det gis igangsettingstillatelse». Utbyggingsavtalene konkretiserte slike bestemmelser, dels ved å fastslå at bestemmelsen «sikret opparbeidet» skulle ivaretas ved at utbygger betalte et kontantbidrag, og dels ved å spesifisere at det med igangsettingstillatelse mentes tillatelse for «målbart bruksareal», typisk oppføring av råbygg.

Det var Plan- og bygningsetaten som hadde ansvaret for å følge opp rekkefølgebestemmelsene som en del av byggesaksbehandlingen. Det betød i praksis at Plan- og bygningsetaten også skulle følge opp forhold som var spesifisert i utbyggingsavtalen. Et eksempel på det var at etaten skulle vente med å gi igangsettingstillatelse til råbygg, til utbygger hadde betalt inn kontantbidraget. Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde også en rolle i oppfølgingen fordi det var etatens oppgave å fakturere kontantbidraget.

Ifølge en enhetsleder for byggesaker i Plan- og bygningsetaten var det nødvendig at saksbehandlerne fikk se en bekreftelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten på innbetalt kontantbidrag før de ga igangsettingstillatelse. Ifølge intervjuutsagn i Eiendoms- og byfornyelsesetaten tok Plan- og bygningsetaten vanligvis kontakt i forbindelse med byggesaker for å sjekke om kontantbidraget var innbetalt. Saksansvarlige i Eiendoms- og byfornyelsesetaten fortalte at det var saker der verken utbygger eller Plan- og bygningsetaten hadde tatt kontakt. En saksansvarlig i Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde erfart at ikke alle saksbehandlere i Plan- og bygningsetaten sjekket om det forelå utbyggingsavtaler i byggesakene de fikk til behandling.

Ifølge saksansvarlige i Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde utbyggerne uansett et avtalefestet ansvar for å informere etaten når de søkte om igangsettingstillatelse for råbygg. Eiendoms- og byfornyelsesetaten overvåket ikke byggesakene for å registrere når utbyggerne søkte om igangsettingstillatelse. Ifølge en enhetsleder i Plan- og bygningsetaten var det ingen automatikk i at etaten orienterte Eiendoms- og byfornyelsesetaten når de mottok en søknad om igangsettingstillatelse.

I byggesakene for både Grenseveien 69 og Stortorvet 7 etterspurte Plan- og bygningsetaten dokumentasjon på at utbygger hadde betalt kontantbidraget. I begge sakene ventet Plan- og bygningsetaten med å gi igangsettingstillatelse til etaten hadde mottatt slik dokumentasjon utstedt av Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

I byggesakene for Lilleakerveien 26 var det noe annerledes. Vi rettet oppmerksomheten mot to byggesaker for to av feltene i planområdet (felt B2 og B3). Da utbyggingsavtalen ble vedtatt i mars 2018, var byggesaken for felt B2 allerede kommet ganske langt. Siste igangsettingstillatelse ble gitt i oktober 2017. Byggesaken for felt B3 startet etter at utbyggingsavtalen var vedtatt. Der ble igangsettingstillatelsen for råbygg gitt 30. september 2019. Kontantbidragene for både felt B2 og B3 skulle da vært betalt innen september 2019.

Vår gjennomgang av saksdokumenter viste at Plan- og bygningsetaten ga igangsettingstillatelse til råbygg på felt B3 uten å kjenne til om kontantbidragene for felt

B2 eller B3 var innbetalt. Plan- og bygningsetaten opplyste at det kunne ha vært kontakt uten at det var nedtegnet på saken. Det var ingen henvisninger til kontantbidragene i utbyggerens søknader om igangsettingstillatelse, og Plan- og bygningsetaten etterspurte det heller ikke. Det var ikke kontakt mellom Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten om innbetaling av kontantbidraget i disse sakene.

Ifølge saksansvarlig ble Eiendoms- og byfornyelsesetaten oppmerksom på at det var gitt igangsettingstillatelse da etaten hadde en gjennomgang av saken på bakgrunn av personellmessige endringer. Etaten sendte faktura for kontantbidraget for felt B2 i januar 2019 og mottok innbetalingen i februar. Fakturaen for felt B3 gikk ut i desember 2020 – over ett år etter igangsettingstillatelsen for råbygg på feltet. Utbygger betalte bidraget kort tid etter, med unntak av forsinkelsesrenter som det var uenighet om.

Etter det vi fikk opplyst, hadde konsekvensen av forsinket fakturering i dette og andre tilfeller, så langt vært at kontantbidragene ble betalt inn på et senere tidspunkt enn avtalt. Eiendoms- og byfornyelsesetaten oppga at de ikke kjente til noen tilfeller der kommunen hadde gått glipp av et kontantbidrag. Eiendoms- og byfornyelsesetaten oppga at etaten planla å etablere en egen arbeidsflyt for oppfølging av utbyggingsavtaler, og vi fikk se at dette prosjektet ble satt i bestilling i januar 2021.

**b) Systemet for å sikre at kontantbidraget gikk til riktig tiltak**

Både Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Bymiljøetaten hadde hver sin oversikt som viste utbyggingsavtaler, innbetalte kontantbidrag og tiltakene bidragene skulle gå til. Bymiljøetaten oppga at de mottok informasjonen i oversikten fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

Bymiljøetaten fakturerte Eiendoms- og byfornyelsesetaten årlig for kontantbidrag som var innbetalt. I oversendelsesbrevet som fulgte overføring til Bymiljøetaten for 2020, opplyste Eiendoms- og byfornyelsesetaten hvilke beløp som var innkrevd, og hvilken eiendom beløpet var knyttet til. Etaten oppga at dette ble gjort årlig. Etaten oppga videre at saksbehandler i økonomi i Eiendoms- og byfornyelsesetaten gjorde en form for avstemming når brevet ble utarbeidet, der alle innbetalinger ble gjennomgått for å vurdere hvilke bidrag som skulle til Bymiljøetaten.

Overføringen av kontantbidragssummene ble ifølge etatene inntektsført på vanlig måte av Bymiljøetaten, noe som tilsa at summen fremkom som inntektskrav i etatens budsjett. Sammenhengen med kontantbidragstiltakene fremgikk ikke basert på det etatene oppga. Bymiljøetaten oppga at dette ble synliggjort i saksfremlegg/styringsdokumentet til investeringsbeslutninger ved at etaten omtalte hvilke kontantbidrag som var innbetalt / kunne forventes innbetalt, og hvor mye som måtte antas finansiert gjennom bykassen.

I Eiendoms- og byfornyelsesetatens mal for utbyggingsavtaler fremgikk det at kommunen hadde rett og plikt til å omdisponere eventuelle overskytende kontantbidrag til andre tiltak i et gitt område. Bymiljøetaten oppga at etaten laget sluttrapport og kontrollerte kostnader mot vedtatt styringsramme for hvert enkelt prosjekt som helt eller delvis ble finansiert av kontantbidrag, og videreformidlet dette til Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Verken Bymiljøetaten eller Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde dokumentasjon som viste om realisering av tiltak finansiert gjennom kontantbidrag hadde resultert i overskytende midler, eller hvor eventuelt overskytende midler hadde gått. Eiendoms- og byfornyelsesetaten oppga at det kun var Ensjø-området som hadde

kommet langt nok til at denne problemstillingen var aktuell. Ifølge etaten skulle dette gjennomgås i kommende år.

### 5.2.3 Følge opp realytelser

Både Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten hadde roller når realytelsene skulle følges opp. Dels var rollene eksplisitt beskrevet i avtalene, og dels gikk rollene frem av prosessene som etatene generelt sett hadde ansvar for.

#### a) Bymiljøetaten

I henhold til utbyggingsavtalene hadde Bymiljøetaten følgende oppgaver i forbindelse med oppfølging av realytelsene for Grenseveien 69, Lilleakerveien 26 og Stortorvet 7:

- utarbeide eller godkjenne byggeplan
- motta utbyggerens fremdriftsplan samtidig som utbyggeren søkte om igangsettingstillatelse
- delta i en ferdigbefaring før overtakelsesforretningen
- motta FDV-dokumentasjon senest tre uker før overtakelsesforretningen
- delta ved overtakelsesforretningen

For Grenseveien 69 hadde Bymiljøetaten utført disse oppgavene, selv om etaten utarbeidet byggeplanen for realytelsen cirka to og en halv måned senere enn avtalt.

I Lilleakerveien 26 så vi nærmere på oppfølgingen av to realytelser: Lilleaker torg og en gang- og sykkelvei. Bymiljøetaten hadde utført oppfølgingsoppgavene for Lilleaker torg, men mottok noe av FDV-dokumentasjonen over en måned etter overtakelsesbefaringen. Ifølge Bymiljøetaten var overtakelsesprotokollen ennå ikke signert per januar 2021, fordi FDV-dokumentasjonen fortsatt var mangelfull. Per januar 2021 var det fortsatt utbyggeren som eide grunnen.

I august 2019 ga utbygger opplysninger til Plan- og bygningsetaten om at gang- og sykkelveien var opparbeidet. Ifølge Bymiljøetaten hadde etaten ikke mottatt noen byggeplan eller fremdriftsplan for opparbeidelsen. Ferdigbefaring var ikke gjennomført, Bymiljøetaten hadde ikke mottatt FDV-dokumentasjon, og overtakelsesforretning var ikke påbegynt.

Prosjektet i Stortorvet 7 var i skrivende stund ikke kommet så langt at det hadde vært nødvendig med Bymiljøetatens godkjenning av byggeplan.

#### b) Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetatens oppgaver ble ikke beskrevet i utbyggingsavtalene, men det fulgte av etatens generelle ansvar for byggesaksbehandling at etaten også hadde ansvar for å følge opp etterlevelsen av rekkefølgebestemmelser. Når det ble avtalt at en rekkefølgebestemmelse skulle ivaretas som en realytelse, innebar det i praksis at Plan- og bygningsetaten hadde en rolle i oppfølgingen av denne, fordi milepæler for realytelsen ble knyttet til milepæler i byggesaksbehandlingen.

#### Grenseveien 69

Plan- og bygningsetatens rolle ved oppfølgingen av realytelsen i Grenseveien 69 inkluderte følgende:

- bistå ved fradeling av grunnen

- være kjent med at realytelsen var opparbeidet i henhold til avtalen, før etaten ga midlertidig brukstillatelse til Grenseveien 69

Saksdokumentene viste at Plan- og bygningsetaten behandlet den aktuelle delingssøknaden slik at arealene til realytelsen var fradelt i henhold til avtalen. Videre minnet Plan- og bygningsetaten utbygger om at opparbeidelse av realytelsen var et vilkår for å få midlertidig brukstillatelse, da etaten ga igangsettingstillatelse. Før etaten ga midlertidig brukstillatelse til Grenseveien 69, hadde den sett at det var gitt midlertidig brukstillatelse for selve realytelsen. I byggesaken for Grenseveien 69 gikk det ikke frem om realytelsen var i henhold til godkjent byggeplan. I byggesaken for selve realytelsen fremkom det imidlertid at Bymiljøetaten på bakgrunn av befaring og fremdriftsplan for gjenstående arbeider bekreftet at rekkefølgebestemmelsen var tilstrekkelig oppfylt, og at midlertidig brukstillatelse kunne anbefales.

#### Lilleakerveien 26

Plan- og bygningsetatens rolle ved oppfølgingen av realytelsene i Lilleakerveien 26 inkluderte følgende:

- bistå ved fradeling av grunnen
- være kjent med at byggeplan var godkjent, før etaten ga igangsettingstillatelse til realytelsene
- være kjent med at realytelsene var opparbeidet i henhold til avtalen, før etaten ga midlertidig brukstillatelse for boligene i Lilleakerveien 26

Saksdokumentene viste at Plan- og bygningsetaten behandlet delingssøknaden for Lilleaker torg slik at grunnen ble fradelt i henhold til utbyggingsavtalen. Plan- og bygningsetaten fikk se godkjent byggeplan før etaten ga rammetillatelse til opparbeidning av torget. Etaten ga dispensasjon fra ferdigstillestidspunktet for torget, og satte fristen til en bestemt dato. Byggesaken for torget viste at torget ble ferdigstilt nær fristen. I byggesakene for boligene, der rekkefølgebestemmelsen om torget skulle følges opp, gikk det ikke frem om saksbehandler sjekket om opplysningene var korrekte, ved å innhente dokumentasjon på fremdriften til torget.

Plan- og bygningsetaten behandlet en delingssøknad for gang- og sykkelveien og tilrettela med det for fradeling i henhold til utbyggingsavtalen. I brev til etaten i august 2019 opplyste ansvarlig søker at gang- og sykkelveien i planområdet var opparbeidet i samsvar med regulering og byggeplan. Opplysningene var ikke belagt med dokumentasjon. Etaten ga deretter midlertidig brukstillatelse for boligene, blant annet på grunnlag av utbyggers opplysninger om at rekkefølgebestemmelsen var ivarettatt.

Ifølge Plan- og bygningsetaten hadde den ikke grunn til å tvile på søkers opplysninger på søknadstidspunktet. Fordi gang- og sykkelveien ikke var omsøkt som egen byggesak eller som del av byggesaken for boligene, hadde ikke etaten dokumentasjon som kunne belegge at tiltaket var i samsvar med regulering og byggeplan. Ansvarlig søkers påstand om at tiltaket var i samsvar med byggeplan, synes å stå i motsetning til Bymiljøetatens opplysninger om at den ikke var forelagt noen byggeplan. Det var opprettet en byggesak for midlertidig gang- og sykkelvei, der det fremgikk at Bymiljøetaten og utbygger hadde hatt dialog om utforming på gang- og sykkelveien, men heller ikke denne inneholdt dokumentasjonen utbyggingsavtalen satte krav om.

### Stortorvet 7

Plan- og bygningsetatens rolle ved oppfølgingen av realytelsene i Stortorvet 7 inkluderte følgende:

- bistå ved fradeling av grunnen
- være kjent med at byggeplan var godkjent, før etaten ga igangsettingstillatelse til realytelsene
- være kjent med at realytelsene var opparbeidet i henhold til avtalen, før etaten ga midlertidig brukstillatelse Stortorvet 7

Prosjektet i Stortorvet 7 var på undersøkelsestidspunktet ikke kommet så langt at det var søkt om igangsettingstillatelse til realytelsene eller midlertidig brukstillatelse for bygget. Verken fradeling eller Plan- og bygningsetatens saksbehandling av de nevnte tillatelsene var derfor aktuelt å sjekke.

Gjennomgangen av saksdokumentene viste at Plan- og bygningsetaten hadde brukt flere anledninger til å ta opp utbyggers forpliktelser knyttet til realytelsene. Det var gjort gjennom korrespondanse før rammetillatelsen til bygget, i selve rammetillatelsen og i korrespondanse før den første igangsettingstillatelsen til bygget.

#### **5.2.4 Ansvarsfordeling og samordning**

Som vi også omtalte i delkapittel 4.1.2, beskrev Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel etatenes ulike ansvarsområder i tildelingsbrevene. At etatene hadde ulike ansvar og oppgaver i forbindelse med oppfølgingen av utbyggingsavtaler, kunne avledes fra tildelingsbrevene.

Vi har tidligere vist til at for 2020 ble ordet «utbyggingsavtale» kun brukt i tildelingsbrevet til Eiendoms- og byfornyelsesetaten. I tildelingsbrevet til Plan- og bygningsetaten ble etaten beskrevet som kommunens faginstans for byggesakstjenester. Byggesaksbehandlingen er fasen i byggeprosjekter der eventuelle rekkefølgebestemmelser skal følges opp. Det inkluderer dermed oppfølging av forhold som er regulert i utbyggingsavtaler. Tildelingsbrevet til Bymiljøetaten beskrev etatens ansvar for utvikling, drift og vedlikehold av ulike offentlige tiltak.

Det var ikke utarbeidet noen samhandlingsrutine mellom Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten for byggesaksfasen etter inngått utbyggingsavtale.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Bymiljøetaten hadde en avtale om oppfølging og gjennomføring av utbyggingsavtaler på Ensjø fra det tidspunkt utbyggingsavtalene ble vedtatt av bystyret. Avtalen slo blant annet fast at det var Bymiljøetaten som hadde ansvaret for gjennomføringen av den samlede utbyggingen av kommunalteknisk infrastruktur på Ensjø, inkludert bygging av anlegg i henhold til utbyggingsavtalene. Avtalen etablerte en hovedregel om at oppfølgingen av utbyggingsavtalene var Eiendoms- og byfornyelsesetatens ansvar, med mindre ansvaret var eksplisitt lagt på Bymiljøetaten.

Ifølge Bymiljøetaten ble avtalen erstattet av et samarbeid kalt «Koordineringsgruppen for byutviklingsområder» i 2014, med en styringsgruppe der blant annet Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten var representert. I prosjektmandatet for gjennomføring av byutviklingsprosjekter i Hovinbyen var blant

annet etatenes ansvar beskrevet. Ut fra mandatet var formålet med styringsgruppen å sikre nødvendig samordning og tverretatlig samarbeid.

Vi viser for øvrig til det vi har skrevet om avklaring av kapasitet i 5.2.1 og inndrivning av kontantbidrag i 5.2.2.

### **5.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten bestrebet seg på å avklare gjennomføringsansvar i de undersøkte sakene. I saken om Stortorvet 7 var det mangelfull oppfølging fra Bymiljøetaten fordi etaten ikke avklarte gjennomføringsansvar for kontantbidragstiltaket. Kommunens kapasitet til drift og vedlikehold, samt gjennomføring av kontantbidragstiltak, ble ikke vurdert konkret i forbindelse med utbyggingsavtalene. Dersom kommunen påtar seg forpliktelser uten å ha avklart kapasitet, øker risikoen for at det tar lengre tid å realisere kontantbidragstiltakene, og det kan bli utfordringer med drift og vedlikehold.

Systemet for å kreve inn kontantbidrag var sårbart. Det var mangler ved samordningen mellom etatene slik at igangsettingstillatelse i én av de tre undersøkte sakene ble gitt før kontantbidraget var innbetalt, og hvor kontantbidrag ble innkrevd i ettertid med påfølgende strid om renter.

Etatene førte oversikt over hvilke kontantbidrag som ble betalt inn, og hvilke tiltak beløpene tilhørte. Det forelå ikke dokumentasjon som viste om realisering av tiltak finansiert gjennom kontantbidrag hadde resultert i overskytende midler, eller hvor eventuelt overskytende midler hadde gått.

Bymiljøetaten fulgte opp etatens forpliktelser i forbindelse med realytelser i tråd med utbyggingsavtalene i de undersøkte sakene. Det var mangler ved Plan- og bygningsetatens oppfølging av både Lilleaker torg og gang- og sykkelveien. I byggesaken for boligene ble det ikke kontrollert om torget var opparbeidet i henhold til frist. Videre manglet det dokumentasjon på at gang- og sykkelveien var opparbeidet i henhold til byggeplan, selv om Plan- og bygningsetaten ga midlertidig brukstillatelse til boligene. Manglende kontroll gir risiko for at tiltakene ikke realiseres som avtalt.

Det var lagt på plass en ansvarsfordeling mellom de tre etatene. Det var mangelfull samordning da kapasitet skulle avklares, og da kontantbidrag skulle kreves inn.

## 6. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt følgende problemstilling: Arbeider Oslo kommune tilfredsstillende med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler?

Forvaltningsrevisjonen omfattet Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten. Førstnevnte sorterer under byråden for miljø og samferdsel, de to sistnevnte under byråden for byutvikling.

### 6.1 Konklusjoner

For å svare på problemstillingen undersøkte Kommunerevisjonen prosessen som ledet frem til politisk behandling av avtalene, og prosessen med å følge opp innholdet i avtalene.

#### 6.1.1 Prosessen som ledet frem til inngått utbyggingsavtale

##### a) Forutsigbarhet

Etatene beskrev en praksis der potensielle rekkefølgekrav ble formidlet til utbygger tidlig i prosessen, og det var også tilfellet i de tre undersøkte avtalene. Dette var sammen med tydelig ansvarsfordeling og den observerte samordningen mellom etatene egnet til å gi forutsigbarhet for utbygger. Kommunerevisjonen merker seg at utbyggere hadde opplevd svakheter ved koordinering.

Bystyret ble i varierende grad informert om økonomiske konsekvenser av avtalene under behandling. Det var tydelig hvilke oppgaver kommunen forpliktet seg til å gjennomføre, men utgiftene på kommunens hånd var ikke tallfestet. Lite konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene utbyggingsavtalene har for kommunen, kan gjøre det vanskelig å vurdere hvor godt kommunen er tjent med utbyggingsavtalen, påvirke fremdriften i realiseringen av kontantbidragstiltak og medføre krevende budsjettprosesser i etatene som skal følge opp forpliktelsene.

##### b) Reelle forhandlinger

Eiendoms- og byfornyelsesetatens utgangspunkt er at avtaleutkastet kun justeres dersom utbygger har en saklig begrunnelse, og at alle punkter i teorien er forhandlingsbare. Undersøkelsen viste at forhandlingene samlet sett var reelle. Det er gjort justeringer i de undersøkte avtalene som understøtter dette.

Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om det faktisk var mulig for utbyggere i indre by å påvirke de delene av avtalene som i hovedsak var satt ut fra skjønn.

##### c) Nødvendighet og forholdsmessighet

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde vurdert nødvendighet og forholdsmessighet i de undersøkte avtalene. Vurderingene av nødvendighet bygget på Plan- og bygningsetatens vurderinger i plansaken. Vurderingene av forholdsmessighet inneholdt ikke beregninger, anslag eller scenarioer, og var av en mer generell karakter.

Beregninger av utbyggers forpliktelser var en del av saksdokumentene for alle de undersøkte avtalene.

**d) Innholdet i utbyggingsavtalene**

De undersøkte avtalene ga tydelig svar på spørsmålet om hvem som skulle utføre hvilke tiltak, og sa noe om hvilken standard disse skulle ha. Tidspunkt for utbyggers gjennomføring og ferdigstilling av realytelsene var definert.

Selv om det var tydelig ut fra avtalene at kommunen forpliktet seg til å opparbeide kontantbidragstiltak, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om definisjonen av kommunens gjennomføringstidspunkt og ferdigstilling av kontantbidragstiltakene i tilstrekkelig grad ga informasjon om når kontantbidragstiltaket skulle realiseres. Dersom det tar lang tid før kontantbidragstiltak realiseres, kan dette ha negative konsekvenser for kommunens omdømme. Det kan også gå ut over et forespeilet tilbud til innbyggerne, særlig i utviklingsområder. Kontantbidragstiltak kan ha stor betydning for nye prosjekters attraktivitet, og lang ventetid kan påvirke ønske om ytterligere utbygging i utviklingsområder negativt.

Det fremgikk tydelig av alle avtalene hva som utløste kontantbidragene og realytelsene, samt størrelsen på disse.

**e) Internkontroll i Eiendoms- og byfornyelsesetaten**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde et kvalitetssikringssystem som var kjent for ansatte. Kvalitetssikringssystemet i Eiendoms- og byfornyelsesetaten var dokumentert gjennom prosedyren for kvalitetssikring i saksbehandling, samt faseinndeling og sjekklister i saksbehandlingssystemet ACOS WebSak. Ved korrekt bruk sikret ACOS WebSak etterprøvbarehet. Intern kvalitetssikring var ivarettatt i arbeidet med de tre undersøkte avtalene.

**6.1.2 Oppfølging av utbyggingsavtalene**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten bestrebet seg på å avklare gjennomføringsansvar i de undersøkte sakene. I saken om Stortorvet 7 var det mangelfull oppfølging fra Bymiljøetaten fordi etaten ikke avklarte gjennomføringsansvar for kontantbidragstiltaket.

Kommunens kapasitet til drift og vedlikehold samt gjennomføring av kontantbidragstiltak ble ikke vurdert konkret i forbindelse med utbyggingsavtalene. Dersom kommunen påtar seg forpliktelser uten å ha avklart kapasitet og gjennomføringsansvar, øker risikoen for at det tar lengre tid å realisere kontantbidragstiltakene.

Systemet for å kreve inn kontantbidrag var sårbart. Videre forelå det ikke dokumentasjon som viste om realisering av tiltak finansiert gjennom kontantbidrag hadde resultert i overskytende midler, eller hvor eventuelt overskytende midler hadde gått.

Undersøkelsen viste to tilfeller av mangelfull oppfølging av realytelsene fra Plan- og Bygningsetatens side. Manglende kontroll gir risiko for at tiltakene ikke realiseres som avtalt.

Det var lagt på plass en ansvarsfordeling mellom de tre etatene. Det var mangelfull samordning da kapasitet skulle avklares, og da kontantbidrag skulle kreves inn.

### **6.1.3 Samlet konklusjon**

Samlet sett er Kommunerevisjonens vurdering at Eiendoms- og byfornyelsesetatens, Bymiljøetatens og Plan- og bygningsetatens arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler langt på vei var tilfredsstillende. Det var samtidig enkelte mangler eller svakheter på vesentlige områder, som forutsigbarhet for kommunen og oppfølgingen av utbyggingsavtalene.

## **6.2 Anbefalinger**

Bymiljøetaten anbefales å

- vurdere tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar

Eiendoms- og byfornyelsesetaten anbefales å

- vurdere muligheten for å presentere mer konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene av utbyggingsavtaler, før disse vedtas av bystyret
- vurdere tiltak som kan bidra til økt åpenhet om sammenhengen mellom rekkefølgebestemmelser og anleggsbidrag, herunder at kronesatsen i hovedsak kan bygge på skjønnsmessige vurderinger
- vurdere tiltak for å oppnå mer åpenhet og tydelig informasjon om forventet fremdrift for kontantbidragstiltak

Plan- og bygningsetaten anbefales å

- iverksette tiltak for å sikre systematisk oppfølging av kontantbidrag og realytelser i byggesaksbehandlingen

Etatene, byråden for byutvikling og byråden for miljø og samferdsel anbefales å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

## **7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse**

Kommunerevisjonen sendte rapporten til uttalelse til byråden for byutvikling, byråden for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten 4. mai 2021.

Byrådenes uttalelser er datert 1. og 2. juni 2021, og etatenes uttalelser er datert 25 og 26. mai 2021. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–7. I det følgende presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene.

Etter at rapport ble sendt til uttalelse har det kommet ny informasjon om to aktuelle rettsprosesser. Det har medført justering av teksten i kapittel 3.1. I forbindelse med korrekturlesing har Kommunerevisjonen også justert overskrifter i sammendraget og kapittel 6.

### **7.1 Byråden for byutvikling**

#### **7.1.1 Byrådets uttalelse**

Byråden for byutvikling mener rapporten er en god og nyttig evaluering av kommunens arbeid med utbyggingsavtaler, og et godt utgangspunkt for å vurdere forbedringstiltak i henhold til Kommunerevisjonens anbefalinger.

Byråden merker seg Kommunerevisjonens hovedbudskap og konklusjon, og tar til etterretning Kommunerevisjonens anbefalinger som byråden oppgir vil bli fulgt opp.

Byråden har videre kommentarer til at Eiendoms- og byfornyelsesetaten anbefales å vurdere muligheten for å presentere mer konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene av utbyggingsavtalene, før disse vedtas av bystyret. Byråden ønsker å presisere at de økonomiske konsekvensene for utbygger er konkretisert og kontantbidrag tallfestet når avtalene vedtas av bystyret, hvilket også er lagt til grunn av Kommunerevisjonen. Videre viser byråden til Eiendoms- og byfornyelsesetatens uttalelse der det fremgår at det kan være utfordrende å angi kostnadene presist på tidspunktet for vedtak av utbyggingsavtalen. Byråden gjengir etatens begrunnelse om at dette kan skyldes at prosjektet ligger noe frem i tid, og ennå ikke er prosjektert og kostnadsberegnet på tidspunkt for utbyggingsavtalen. Ifølge byråden kan det også være at det på tidspunktet for den enkelte utbyggingsavtale ikke er tilstrekkelig klarlagt hvilke ytterligere prosjekter som vil kunne bidra med grunneierfinansiering, og dermed redusere behovet for kommunal finansiering.

Byråden skriver at utbyggingsavtalene er utformet slik at kommunen ikke forplikter seg til å bygge kontantbidragstiltakene før disse er fullfinansiert enten ved utbyggingsavtaler med andre utbyggere, eller ved kommunale bevilgninger. Dette mener byråden skyldes at det som hovedregel er først i de kommunale budsjettvedtakene at det avsettes midler til eventuell «restfinansiering» av kontantbidragstiltakene med behov for kommunal bevilgning.

I forbindelse med Kommunerevisjonens anbefaling til Eiendoms- og byfornyelsesetaten om å vurdere tiltak for å oppnå mer åpenhet og tydelig informasjon om forventet

fremdrift for kontantbidragstiltak har også byråden kommentarer. Byråden viser igjen til at det først er i budsjettvedtak at det avsettes kommunale midler til kontantbidragstiltak i de tilfeller hvor det er nødvendig med kommunalt tilskudd. Ifølge byråden har man ikke alltid sikker kunnskap om når nødvendig kommunal bevilgning vil forekomme.

Byråden mener at Kommunerevisjonen peker på et viktig tema i anbefalingen om å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere. Dette er noe byråden er opptatt av, og byråden viser i den forbindelse til at dette er tatt opp i tildelingsbrevene for 2021. Byråden viser videre til at administrativ ledelse i Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har faste samhandlingsmøter cirka én gang i måneden. Ifølge byråden er målet med møtene å forsterke samarbeidet mellom sektorene og bidra til å løse utfordrende saker i grenseområdet mellom de to avdelingene.

Byråden peker på at samordning mellom etatene er en kontinuerlig prosess som er prioritert i sektorene.

Byråden vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger til Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten i den ordinære virksomhetsstyringen i tiden fremover. Byråden tar sikte på at de vurderingene som Kommunerevisjonen anbefaler at Eiendoms- og byfornyelsesetaten foretar, er slutført innen utgangen av året. Byråden skriver videre at det tas sikte på en konklusjon i Plan- og bygningsetatens utredning innen utgangen av året.

### **7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Byråden for byutvikling vil følge opp varslede tiltak i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten gjennom virksomhetsstyringen og viser til relevante tiltak for å styrke samordningen som er igangsatt tidligere.

Kommunerevisjonen er enig i at det kan være forhold som gjør det utfordrende å presentere presise tall for alle kostnader som påløper som følge av utbyggingsavtalene før disse vedtas. Kommunerevisjonen mener det er viktig at de økonomiske konsekvensene belyses så langt som mulig, og vil i den forbindelse peke på at Eiendoms- og byfornyelsesetaten anbefales å vurdere muligheten for å presentere *mer konkret* informasjon. Mer konkret informasjon kan for eksempel være estimater av kostnader for investering, drift og vedlikehold med informasjon om usikkerhet. Det kan også være informasjon om allerede avtalt omfang på kontantbidrag/grunneierbidrag, eller informasjon om forespeilet gjenstående mulighet for kontantbidrag/grunneierbidrag med poengtering av usikkerhet knyttet til dette.

Kommunerevisjonen er enig med byråden i at det kan være vanskelig å presentere et konkret og forpliktende tidspunkt for når kontantbidragstiltak skal være ferdigstilt. I den forbindelse viser Kommunerevisjonen til at anbefalingen omhandler *mer åpenhet* om *forventet fremdrift*. Et eksempel kan være informasjon om hvilket år kommunen ser for seg at tiltaket skal være ferdig og påpeking av usikkerheten knyttet til fremdriften.

Kommunerevisjonen har ingen andre kommentarer til byrådets uttalelse.

## 7.2 Byråden for miljø og samferdsel

### 7.2.1 Byråds uttalelse

Byråden for miljø og samferdsel finner Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger relevante og konstruktive, og ser på rapporten som en god og nyttig evaluering av kommunens arbeid med utbyggingsavtaler. Byråden mener rapporten peker på relevante områder for forbedring, og synliggjør momenter det er viktig å være bevisst på i arbeidet med byutvikling på tvers av sektorene. Byråden ønsker å ta med dette videre i arbeidet med å forbedre kommunens arbeid med utbyggingsavtaler, og skriver at dette vil følges opp videre med Bymiljøetaten.

Byråden har kommentarer knyttet til Kommunerevisjonens anbefaling om at Bymiljøetaten vurderer tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar. Byråden mener gjennomføringsansvar medfører en operasjonell og finansiell forpliktelse og risiko, og at slike forpliktelser må forankres hos overordnet byrådsavdeling og gjennom budsjettprosessen. Videre oppgir byråden at det må være tilstrekkelig kapasitet i etaten, ettersom et stort antall byutviklingsområder utvikles samtidig. Byråden er enig i at tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefaling er relevant. Samtidig peker byråden på at avklaring av gjennomføringsansvar fra kommunens side krever en overordnet vurdering og prioritering som ikke ensidig kan gjøres i Bymiljøetaten eller kun i byrådets sektor.

Byråden har videre kommentarer knyttet til Kommunerevisjonens spørsmål om forutsigbarheten for kommunen er tilstrekkelig når økonomiske konsekvenser ikke tallfestes. Til dette skriver byråden at det normalt vil påløpe kostnader for kommunen uavhengig av om det er kommunen eller privat aktør som står for gjennomføringen av en rekkefølgebestemmelse. Byråden mener derfor det er viktig at kommunens forpliktelser i forbindelse med drifts- og forvaltningsansvar fremkommer i beslutningsprosessen på et tidlig stadium, gjerne i forbindelse med regulering og før inngåelsen av utbyggingsavtaler. Byråden mener videre at det kunne være utfordrende å tallfeste faktiske kostnader tidlig i prosessene, og at det må være en balanse mellom tilstrekkelig informasjon og fremdrift i utviklingsprosjekter. Byråden understreker at konsekvenser for kommunen skal belyses så langt som mulig i forbindelse med relevante vedtak.

Byråden vil følge opp Bymiljøetatens videre arbeid med rapporten gjennom styringsdialogen.

I forbindelse med Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere, skriver byråden at Kommunerevisjonen peker på et viktig tema som byråden er opptatt av. Byråden opplyser at samhandling og koordinering sektorene imellom er tatt opp i tildelingsbrevene for 2021. Byråden peker videre på at administrativ ledelse i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for byutvikling har samhandlingsmøter på regelmessig basis. Ifølge byråden er målet med møtene å forsterke samarbeidet mellom sektorene og bidra til å løse utfordrende saker som berører begge sektorenes ansvarsområder.

Byråden peker videre på at arbeidet med bedre samhandling og samordning er et kontinuerlig arbeid som prioriteres. Byråden mener det ikke er mulig å sette en sluttdato for arbeidet med samordning, og opplyser at dette vil følges opp jevnlig over tid.

Byråden viser til at Bymiljøetaten i sin tilbakemelding til Kommunerevisjonen opplyser at etaten vil initiere et arbeid med prosessavklaring av gjennomføringsansvar i løpet av innværende år. Dette oppgir byråden at vil følges opp i sammenheng med det øvrige arbeidet med samarbeid på tvers av sektorer.

### **7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Byråden vil følge opp Bymiljøetatens arbeid gjennom styringsdialogen og beskriver relevante tiltak som er igangsatt tidligere.

Kommunerevisjonen er enig i at avklaring av gjennomføringsansvar fra kommunens side krever en overordnet vurdering og prioritering som ikke ensidig kan gjøres i Bymiljøetaten eller kun i miljø- og samferdselsbyrådens sektor. Kommunerevisjonens anbefaling til Bymiljøetaten er myntet på at etaten innenfor sitt ansvarsområde bør vurdere tiltak som skaper en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar som en del av saksbehandlingen. Slik Kommunerevisjonen ser det understøtter byrådens uttalelse at det er behov for å vurdere tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar. Kommunerevisjonen viser for øvrig til anbefalingen om å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

Kommunerevisjonen er enig i at det kan være utfordrende å tallfeste faktiske kostnader som følge av utbyggingsavtalene tidlig i prosessene, og at det må være en balanse mellom tilstrekkelig informasjon og fremdrift i utviklingsprosjekter. Kommunerevisjonen viser til vurderingen av dette i 7.1.2 ovenfor.

Kommunerevisjonen har ingen andre kommentarer til byrådens uttalelse.

## **7.3 Bymiljøetaten**

### **7.3.1 Etatens uttalelse**

Bymiljøetaten mener rapporten er nyttig og peker på relevante områder for forbedring. Etaten vurderer konklusjonene og anbefalingene som relevante og konstruktive.

Bymiljøetaten har flere utdypende kommentarer som etaten knytter til anbefalingen om å vurdere tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar, og til rapportens omtale av Stortorvet 7. Blant annet vises det til at et gjennomføringsansvar medfører at etaten påtar seg en operasjonell og finansiell forpliktelse og risiko. Etaten mener slike forpliktelser må forankres hos overordnet byrådsavdeling og i sammenheng med budsjettbevilgninger til etaten. Organisatorisk kapasitet er også et element, da det er et stort antall byutviklingsområder i kommunen som utvikles parallelt. Bymiljøetaten mener det viktigste i de konkrete tilbakemeldingene som gis til Eiendoms- og byfornyelsesetaten, er om Bymiljøetaten har fullmakter og budsjettmidler til å påta seg restfinansiering og risiko av et kontantbidragstiltak.

Bymiljøetaten peker på at et gjennomføringsansvar kan inneholde stor grad av kompleksitet og behov for koordinering og midlertidige løsninger. Etaten mener det beste utgangspunktet for en god gjennomføringsfase er gode områdeplaner med tydelige planer og arbeidsdeling for utvikling av offentlig gater og byrom, med finansielle effekter synliggjort i planvedtak.

Videre peker Bymiljøetaten på at det også påløper driftsfølgevirksomheter når private gjennomfører rekkefølgebestemmelsene, og etaten mener disse budsjettbehovene også bør estimeres i forbindelse med behandling av reguleringsplan med rekkefølgebestemmelser. Etaten mener det i realiteten er i denne behandlingen kommunen forplikter seg til drift og vedlikehold.

Bymiljøetaten kommenterer også det etaten omtaler som anbefalingene på side 26–27 i rapport til uttalelse om å tidfeste ferdigstilling av kontantbidrag. Kommunerevisjonen legger til grunn at etaten sikter til denne vurderingen fra Kommunerevisjonen i delkapittel 4.4.3:

Selv om det var tydelig ut fra avtalene at kommunen forpliktet seg til å opparbeide kontantbidragstiltak, stiller Kommunerevisjonen spørsmål om definisjonen av kommunens gjennomføringstidspunkt og ferdigstilling av kontantbidragstiltakene i tilstrekkelig grad ga informasjon om når kontantbidragstiltaket skulle realiseres.

Etaten mener tidfesting av tidspunkt for ferdigstilling vil skape større forutsigbarhet for utbyggerne som påpekt i rapporten, samtidig kan det begrense kommunens mulighet til å få fullfinansiert et tiltak dersom det sikres opparbeidet før alle aktuelle bidragsytere har signert utbyggingsavtaler.

Bymiljøetaten er enig i at gjennomføringsansvaret for Stortorvet 7 ikke ble svart ut på en god nok måte, og varsler at etaten snarlig vil kontakte Eiendoms- og byfornyelsesetaten i anledning denne saken.

Videre varsler Bymiljøetaten at den vil arbeide videre for å sikre en bedre prosess rundt avklaring av gjennomføringsansvar, både i forbindelse med enkeltsaker i indre by og i byutviklingsområder. Bymiljøetaten mener en prosessavklaring av gjennomføringsansvar må involvere byrådsavdelingen og knyttes opp mot årlige budsjettprosesser. Etaten oppgir at arbeidet vil bli initiert fra inneværende år.

Bymiljøetaten oppgir at den sammen med Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten 16. januar 2020 sendte et felles brev til byrådsavdelingene om byutviklingsområder hvor det foreslås nye områdeplaner. I brevet foreslår etatene følgende prosess for avklaring av gjennomføringsansvar:

- I forbindelse med vedtak av overordnet enkeltplan og i forberedelsen av samordnet bestilling til etatene, avgjør Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i samarbeid med Byrådsavdelingen for byutvikling hvilken gjennomføringsmodell som skal legges til grunn for byutviklingsområdet. Til vurderingen som byrådsavdelingene gjør vil det foreligge en anbefaling fra etatene på gjennomføringsmodell.
- I forbindelse med vedtak av en overordnet enkeltplan bør Byrådsavdelingen for byutvikling og Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel sende en samordnet bestilling til berørte etater knyttet til nødvendig oppfølgingsoppgaver og gjennomføring.

Bymiljøetaten oppgir at den sammen med Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten vil følge opp at anbefalinger om gjennomføringsmodell i byutviklingsområder (jf. første kulepunkt ovenfor) inkluderes ved oversendelse av nye områdeplaner til byrådsavdelingene. I oppfølgingen av dette har etatene utarbeidet felles kartlegging og forslag til prioritering av byutviklingsområder med tanke på

gjennomføring. Etatene har videre levert felles budsjettforslag innen byutviklingsområdet i forbindelse med budsjettinnspill 2022.

Bymiljøetaten varslet også følgende tiltak:

- Bymiljøetaten vil bidra inn i det igangsatte arbeidet med en rutine for å avklare ansvars- og oppgavefordelingen med Plan- og bygningsetaten.
- Bymiljøetaten vil drøfte med Eiendoms- og byfornyelsesetaten hvordan de best kan ha oversikt over enkeltprosjekter, og følge opp eventuelt mindreforbruk i disse. Etaten har som mål at denne type oversikt er etablert i løpet av inneværende år.

### **7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Bymiljøetaten varsler relevante tiltak til anbefalingene, og tiltak på annet grunnlag.

Kommunerevisjonen er enig i at avklaring av gjennomføringsansvar må forankres hos overordnet byrådsavdeling og i sammenheng med budsjettbevilgninger til etaten. Kommunerevisjonens anbefaling til Bymiljøetaten er myntet på at etaten innenfor sitt ansvarsområde bør vurdere tiltak som skaper en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar som en del av saksbehandlingen. Kommunerevisjonen er videre enig i at et gjennomføringsansvar kan inneholde behov for koordinering, og viser i den forbindelse til anbefalingen om å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

Kommunerevisjonen har for øvrig ingen andre kommentarer til etatens uttalelse.

## **7.4 Eiendoms- og byfornyelsesetaten**

### **7.4.1 Etatens uttalelse**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener rapporten er nyttig, og vil bruke den som et viktig instrument i egen praksis. Etaten skriver at den er tilfreds Kommunerevisjonens konklusjon om at kommunens, inkludert etatens praksis, i all hovedsak er i tråd med regelverk og retningslinjer. Etaten oppgir samtidig å ta med seg de funn som er avdekket og at den vil søke ytterligere forbedringer der det er mulig. Ifølge etaten er funnene som er påpekt i stor grad i samsvar med det etaten allerede er i prosess for å forbedre.

#### **a) Etatens kommentarer til metode og revisjonskriterier**

Etaten mener metoden og anvendte kilder og data i all hovedsak har vært fornuftig. Etaten peker videre på at Kommunerevisjonen ikke nødvendigvis får et fullverdig bilde av kompleksitet, utfordringer og dagens praksis ved å velge ut et fåtall saker som grunnlag for sine konklusjoner, til tross for at det er forsøkt valgt ut saker som skal dekke et bredt spekter.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener rapporten er noe unyansert i gjengivelsen av og vektleggingen av tilbakemeldingene fra utbyggerne i intervjuene, og illustrerer dette ved å vise til bruk av flertallsform i omtalen av utbyggere i vurderingen i kapittel 4.1.3. Etaten skriver videre at Kommunerevisjonen i stor grad synes å vektlegge at utbyggere synes koordineringen er svak.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener det er en styrke for rapporten at Kommunerevisjonen har involvert Norsk Eiendom. Samtidig mener etaten at det med fordel kunne kommet tydeligere frem at organisasjonen ikke var part i de undersøkte

utbyggingsavtaleforhandlingene. Etaten stiller i den forbindelse spørsmål ved i hvilken grad tilbakemeldinger fra Norsk Eiendom burde tillegges vekt, og mener det er uklart i hvilken grad dette er gjort.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten skriver at Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utbyggingsavtaler ble utarbeidet før regelverket om utbyggingsavtaler ble tilføyd plan- og bygningsloven, og at dette er påpekt i dialogen med Kommunerevisjonen.

#### **b) Etatens kommentarer til enkelte delkapitler**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten har flere kommentarer til enkelte deler av faktabeskrivelsen.

I forbindelse med delkapittel 4.1.1 om forutsigbarhet peker etaten på en del forhold som gjør det vanskelig å presentere presise beregninger av økonomiske konsekvenser av avtalene. Etaten trekker blant annet frem at det kan skyldes at prosjektet ligger noe frem i tid og ennå ikke er prosjektert og kostnadsberegnet, eller fordi det er uklart om, eller hvilke, ytterligere prosjekter som vil kunne bidra med grunneierfinansiering og dermed redusere behovet for kommunal finansiering.

I forbindelse med delkapittel 4.2 om reelle forhandlinger mener Eiendoms- og byfornyelsesetaten det blir feil å konkludere med å stille spørsmål om det faktisk var mulig for utbyggere i indre by å påvirke de delene av avtalene som var basert på skjønnsmessige vurderinger av bidragsnivå. Etaten peker på at det er en rekke forhold som forhandles om i en utbyggingsavtale, ikke bare bidragsnivå. Videre skriver etaten at utbygginger i indre by ofte er enkeltstående, at infrastrukturbehovet er stort og at det ikke vil være mulig for utbyggere å fullfinansiere disse tiltakene alene. Etaten mener den derfor ikke kan ta utgangspunkt i et regnestykke slik som i utviklingsområder, og må bruke skjønn. Etaten viser videre til at den deretter vurderer rimelig- og forholdsmessighet i den enkelte sak, og at forskjellsbehandling krever saklig grunn.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten skriver at etaten mener forhandlingene i Fridtjof Nansens vei 12 var reelle, da etaten på bakgrunn av innspill og forhandlinger med utbygger foretok en rekke justeringer og endringer i avtalen.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten har videre kommentarer til at Kommunerevisjonen i delkapittel 4.2 stilte spørsmål ved at etaten ikke gikk lenger i å forklare utbyggeren i Fridtjof Nansens vei 12 hvorfor det ikke var en direkte sammenheng mellom anleggsbidraget og rekkefølgebestemmelsene, og at kronebeløpet bygget på skjønn. Eiendoms- og byfornyelsesetaten kjenner seg ikke igjen i beskrivelsen, og mener at dette var tema i en rekke forhandlingsmøter. Etaten anerkjenner at dette ikke kom tydelig nok frem i møtereferater, og tar til seg at utbygger synes kommunens beregninger var vanskelig tilgjengelig. Eiendoms- og byfornyelsesetaten viser til at den utarbeidet et eget brev til utbygger med begrunnelse for anleggsbidragets størrelse.

I forbindelse med delkapittel 4.2 om reelle forhandlinger mener Eiendoms- og byfornyelsesetaten at det blir noe skjevt å omtale kr 3 000 som anleggsbidragsnivået i saken om Fridtjof Nansens vei 12.

I forbindelse med delkapittel 4.4 om innholdet i avtalene peker Eiendoms- og byfornyelsesetaten på at det er utfordrende å forplikte kommunen til tidspunkter for prosessene som utløser kommunens forpliktelser til gjennomføring av kontantbidragstiltak. Dette mener etaten har flere årsaker, og viser blant annet til at reguleringsprosessen i seg selv er svært tidkrevende og avhengig av en rekke forhold. Kommunal finansiering nevnes som en annen utfordring, da bare prosessen med å få et tiltak inn i budsjettet vil være tidkrevende. Videre konkurrerer tiltaket med mange andre kommunale prosjekter, noe som gjør det svært vanskelig å forskuttere i en utbyggingsavtale hvilket budsjettår et tiltak skal bevilges midler.

#### **c) Etatens kommentarer til anbefalinger**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten hadde kommentarer til Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

Etaten skriver at den sammen med Bymiljøetaten har vurdert behovet for en samhandlingsrutine, men inntil videre ikke har gått videre med dette. Etaten mener en utfordring er at Bymiljøetaten sorterer under en annen byrådsavdeling, og at saksbehandlingsrutiner mellom etater på tvers av sektorer kan gå ut over den ordinære linjestyringen i kommunen. Dette mener etaten er vesentlig lettere å håndtere i forholdet med Plan- og bygningsetaten ettersom etatene er underlagt samme byrådsavdeling.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener den til en viss grad kan forstå at utbyggere synes det er mer komplisert å drive eiendomsutvikling i Oslo enn i mindre kommuner uten etater med forskjellig fagansvar. Samtidig understreker etaten at det ikke er noen automatikk i at én etat skal koordinere alle kommunale forhold i de tilfeller et utbyggingsprosjekt har behov for godkjenning, tillatelse, innspill mv. fra flere etater. Etaten opplever eksempelvis at mange utbyggere ønsker å adressere forholdet ved reguleringsplanen/rekkefølgebestemmelsene i forhandlingsmøtene, eller byggesaksbehandling eller godkjenning av byggeplaner for tiltakene i avtalene.

#### **d) Etatens varslede tiltak**

Eiendoms- og byfornyelsesetaten varsler følgende tiltak:

- Eiendoms- og byfornyelsesetaten vil i samråd med byrådsavdelingen for byutvikling vurdere behovet for å justere malen for utkast til byråds sak i utbyggingsavtalesaker, blant annet med hensyn til fremdrift for kontantbidragstiltakene og økonomiske konsekvenser.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten vil se nærmere på muligheten for enda mer åpenhet i forhandlingene.

På spørsmålet om når etaten skal gjennomføre tiltakene viser den til at det er svært mange pågående prosesser, inkludert internt i kommunen, i departementet og i domstolen, som vil påvirke kommunens utbyggingsavtalepraksis. Etaten mener Kommunerevisjonens rapport føyer seg inn i denne rekken. Etaten vil fortløpende vurdere, iverksette og gjennomføre nødvendige endringer.

#### **7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonen viser til at det i rapportens hovedkonklusjon fremgår at etatenes arbeid langt på vei var tilfredsstillende, og peker på at konklusjonen gjelder de forhold som var omfattet av undersøkelsen.

I vurderingen i kapittel 4.1.3 merker Kommunerevisjonen seg at én utbygger hadde opplevd å fungere som en koordinator for etatene, og at også Norsk Eiendom mente koordineringen kunne ha svakheter. Ettersom dette delkapittelet består av flere underkriterier som samlet sett skal utgi en målestokk for forutsigbarhet, er det også en samlet vurdering. Der merker Kommunerevisjonen seg at utbyggere hadde opplevd svakheter ved koordineringen. Bruken av flertallsform er i dette tilfellet basert på en sammenstilling av de ovennevnte erfaringene, formidlet av Norsk Eiendom på vegne av sine medlemmer og den ene utbyggeren Kommunerevisjonen intervjuet. Kommunerevisjonens vurdering er for øvrig at det var samordning mellom etatene i alle undersøkte tilfeller, og i faktabeskrivelsen gjengis også erfaringen fra utbyggeren som hadde opplevd at koordineringen mellom etatene fungerte bra. Dette mener Kommunerevisjonen er en balansert fremstilling. Kommunerevisjonen mener koordinering mellom etatene er viktig, og har derfor merket seg disse erfaringene.

Kommunerevisjonen er enig i at Norsk Eiendom er en relevant aktør å innhente erfaringer fra, nettopp fordi undersøkelsen i stor grad bygger på enkeltsaker. Kommunerevisjonen har gjengitt informasjon innhentet fra Norsk Eiendom to steder i faktabeskrivelsen. Begge steder er Norsk Eiendom oppgitt som kilde, og i begge tilfeller sammenfaller deres informasjon med informasjon fra andre kilder.

Det er riktig at Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utbyggingsavtaler ble utarbeidet før regelverket om utbyggingsavtaler ble tilføyd plan- og bygningslovens kapittel 17. Som påpekt i dialogen med Eiendoms- og byfornyelsesetaten tilsvarer Plan- og bygningslovens kapittel 17 om utbyggingsavtaler tidligere kapittel XI-A som trådte i kraft 1. juli 2006. Veilederen ble utgitt i forbindelse med denne lovreguleringen i 2006, og er derfor relevant som kilde for utledning av revisjonskriteriene i denne undersøkelsen. Det framgår da også av uttalelsen at Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke hadde kommentarer til de endelige revisjonskriteriene.

Kommunerevisjonen er enig i at forhandlingene om utbyggingsavtalene omfatter flere forhold enn bidragsnivået. Det er nettopp på bakgrunn av blant annet justeringer i andre deler av avtalene at Kommunerevisjonen har vurdert at forhandlingene totalt sett var reelle. Kommunerevisjonen ønsker å understreke at denne vurderingen også gjelder forhandlingene i Fridtjof Nansens vei 12 totalt sett.

Ifølge etaten ble utbyggeren forklart sammenhengen mellom anleggsbidraget og rekkefølgebestemmelser i en rekke møter. Kommunerevisjonen har forståelse for at etaten mener den har brukt mye tid og ressurser på dialogen med utbyggeren av Fridtjof Nansens vei 12, men er enig i at det ikke kom tydelig frem av møtereferater. Kommunerevisjonen mener det er viktig å påse at sentrale spørsmål som drøftes i møter gjengis i møtereferater. Innholdet i brevet som etaten viser til i sin uttalelse, er inkludert i faktabeskrivelsen (side 20 i rapporten) som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurdering.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten mener anleggsbidragsnivået i Fridtjof Nansens vei 12 er skjevt fremstilt. Kommunerevisjonen har av hensyn til leservennlighet ikke inkludert alle detaljer om ulike satser for ulike typer areal. Slik det fremgår av delkapittel 4.2.2 opplyste Eiendoms- og byfornyelsesetaten at etaten vanligvis presenterte en kronesats tidlig i forhandlingene, og at denne skulle multipliseres med bruttoarealet til

byggeprosjektet for å komme frem til anleggsbidragets størrelse. I tilfellet med Fridtjof Nansens vei 12 var denne kronesatsen 3000, og det er derfor Kommunerevisjonen har omtalt det slik. I verifisert referat har både utbygger og saksbehandler i Eiendoms- og byfornyelsesetaten bekreftet omtalen i delkapittel 4.2.2. Det fremgår fra flere kilder at kronesatsen på 3000 ble brukt som et utgangspunkt til å komme frem til anleggsbidragets størrelse. På side 21 og 22 omtaler Kommunerevisjonen etatens praksis med differensiert belastning for ulike typer areal, men ikke med samme detaljeringsnivå som etaten bruker i sin uttalelse. Flere detaljer kunne vært inkludert, men Kommunerevisjonen mener at dette ikke er av betydning for Kommunerevisjonens vurdering. Kommunerevisjonens poeng er at det er lite som tyder på at utbygger i indre by hadde mulighet til å påvirke kronebeløpet som var *utgangspunktet* for beregningen av anleggsbidraget for avtalen om Fridtjof Nansens vei 12, fordi kronesatsen (3000 kroner) var satt ut fra en skjønnsmessig vurdering som vanskeliggjør saklig begrunnelse i tråd med likebehandlingsprinsippet.

Kommunerevisjonen er enig i at det kan være vanskelig å angi presise beregninger av økonomiske konsekvenser av avtalene før disse vedtas. Kommunerevisjonen mener det er viktig at de økonomiske konsekvensene belyses så langt som mulig, og vil i den forbindelse peke på at Eiendoms- og byfornyelsesetaten anbefales å vurdere muligheten for å presentere *mer konkret* informasjon. Mer konkret informasjon kan for eksempel være estimater av kostnader for investering, drift og vedlikehold med informasjon om usikkerhet. Det kan også være informasjon om allerede avtalt omfang på kontantbidrag/grunneierbidrag, eller informasjon om forespeilet gjenstående mulighet for å fremforhandle flere slike bidrag, igjen med påpekning av usikkerhet.

Kommunerevisjonen er enig i at det kan være utfordrende å forplikte kommunen til konkrete tidspunkt for når kontantbidragstiltak skal være ferdigstilt. I den forbindelse viser Kommunerevisjonen til at anbefalingen er at etaten vurderer tiltak for å oppnå *mer åpenhet* og tydelig informasjon om *forventet fremdrift* for kontantbidragstiltakene. Et eksempel kan være informasjon om hvilket år kommunen ser for seg at tiltaket skal være ferdig, og en tydelig påpekning av at fremdriften kan være svært usikker når det er tilfellet.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten foreslår ikke konkrete tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere. Etaten mener det er vanskelig å styrke samordningen med Bymiljøetaten gjennom en samhandlingsrutine fordi etatene er sortert under ulike byrådsavdelinger. Kommunerevisjonen legger til grunn at det likevel vil jobbes med forbedringer på dette området. Som det framkommer i 7.1.1 ovenfor, mener byråden for byutvikling at Kommunerevisjonen peker på et viktig tema i anbefalingen om å vurdere tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere. Dette er noe byråden er opptatt av, og byråden viser i den forbindelse til at dette er tatt opp i tildelingsbrevene for 2021. Byråden peker på at samordning mellom etatene er en kontinuerlig prosess som er prioritert i sektorene.

Etaten varsler relevante tiltak på de tre virksomhetsspesifikke anbefalingene, og Kommunerevisjonen merker seg at etaten planlegger å vurdere, iverksette og gjennomføre tiltakene fortløpende.

## **7.5 Plan- og bygningsetaten**

### **7.5.1 Etatens uttalelse**

Plan- og bygningsetaten vurderer samlet sett rapporten som god. Etaten mener faktabeskrivelsen er gjenkjennelig, og at sammenhenger er godt beskrevet. Videre mener etaten at rapporten gir en nyttig evaluering av kompleksiteten rundt utbyggingsavtaler og et utgangspunkt til forbedringstiltak.

Plan- og bygningsetaten mener det er viktig å gi forslagsstiller forutsigbarhet når det gjelder rekkefølgebestemmelser, og merker seg at rapporten bekreftet tidlig involvering av forslagsstiller.

Etaten mener prosessene på byggesak er godt beskrevet, og merker seg den manglende oppfølgingen av rekkefølgebestemmelser som er påpekt i revisjonen. Plan- og bygningsetaten varslers at etaten vil gå gjennom egne prosesser for å se om det er elementer som bør endres. Etaten peker på at problematikken kan ligge i prosessbeskrivelse, opplæring, lederansvar eller samarbeidsformer. Dette vil etaten gå nærmere inn i for å sikre en riktig problemforståelse, før det iverksettes nødvendige tiltak for å sikre en systematisk oppfølging av kontantbidrag og realytelser. Etaten ønsker å starte arbeidet så fort som mulig, og tar sikte på en konklusjon i utredningen innen utgangen av 2021.

Plan og bygningsetaten ser det som nyttig å styrke samordningen mellom etatene ytterligere og ønsker å være en bidragsyter i dette arbeidet.

### **7.5.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Plan- og bygningsetaten varslers relevant tiltak til anbefalingen om systematisk oppfølging av kontantbidrag og realytelser i byggesaksbehandlingen. Plan- og bygningsetaten ønsker videre å være en bidragsyter i arbeidet med å styrke samordningen mellom etatene, uten at etaten foreslår konkrete tiltak.

Kommunerevisjonen har ingen andre kommentarer til etatens uttalelse.

## Referanser

Her lister Kommunerevisjonen opp sentrale dokumenter som er vist til i rapporten. Dette er ikke en fullstendig oversikt over det kildematerialet som er benyttet.

### **Referanser fra Oslo kommune**

Byrådssak 1057/08. Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune.

Byrådssak 1070/15. Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune.

Bystyresak 96/2016. Lovlighetskontroll - Reglement for byregjering. Bystyrets vedtak av 02.03.2016, sak 65.

Bystyresak 187/2019. Revidert reglement for byrådet - Byrådssak 124 av 23.05.2019.

Bystyresak 262/2015. Forslag til ny kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030 - Smart, trygg og grønn - Byrådssak 81.2 av 15.04.2015.

### **Eksterne referanser**

Kommunal- og regionaldepartementet (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

Kommunal- og regionaldepartementet (2002) Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v. Rundskriv H 05/02.

LOV 1987-04-15: Kong Christian Den Femtis Norske Lov, Femte Bog. Om Adkomst, Gods og Gield., I Cap. Om Contracter og Forpligter., 2 Art (NL 5-1-2).

LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

LOV 2008-06-27-71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

LOV 2018-06-22-83: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lovdata a (2019) TOSLO-2018-132587. [22.04.2021]. Hentet fra: <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2018-132587?searchResultContext=6411&rowNumber=7&totalHits=107>

Lovdata b (2021) HR-2021-1142-U. [01.06.2021]. Hentet fra: <https://lovdata.no/pro/#document/HRU/avgjorelse/hr-2021-1142-u>

Lovdata c (2020) LB-2019-124354. [22.04.2021] Hentet fra: <https://lovdata.no/pro/#document/LBSIV/avgjorelse/lb-2019-124354>

Lovdata d (2021) HR-2021-953-A. [18.05.2021] Hentet fra:  
<https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a?searchResultContext=1261&rowNumber=12&totalHits=41458>

Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).*

Woxholth, Geir (2011) *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave (Oslo: Gyldendal).

**Figuroversikt**

Figur 1 Planprosess ..... 11  
Figur 2 Prosess for utbyggingsavtaler..... 11

## **Ordliste**

**Anleggsbidrag:** et uttrykk for den finansielle summen av ulike typer bidrag fra utbygger knyttet til rekkefølgebestemmelser. Anleggsbidrag består av verdien på kontantbidrag, realytelser og eventuelt andre ytelser.

**Kontantbidrag:** den delen av anleggsbidraget som utbygger skal betale til kommunen.

**Kontantbidragstiltak:** tiltaket kontantbidraget skal finansiere helt eller delvis.

**Realytelse:** tiltak som utbygger selv bygger, og som deretter overdras av kommunen.

**Rekkefølgebestemmelser:** fremgår i overordnede planer og kan bestå av infrastrukturtiltak som skal bygges i forbindelse med utbygging av en eiendom eller et område.

## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

### 1.1 Revisjonskriterier til forvaltningsrevisjon om utbyggingsavtaler

Revisjonskriterier er målestokken som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriteriene blir utledet fra autoritative kilder, i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Kommunerevisjonen legger til grunn at arbeidet med utbyggingsavtalene bør gi forutsigbarhet for utbygger og kommunen, at prosessen frem mot vedtatt avtale er tilfredsstillende, at avtalene følges opp godt, og at det utøves god internkontroll i Eiendoms- og byfornyelsesetaten. I det følgende presenterer vi revisjonskriterier på hvert av disse områdene.

Undersøkelsen omfatter Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten, og den berører derfor også Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

#### 1.1.1 Forutsigbarhet

##### Revisjonskriterium

- Kommunens arbeid med den enkelte utbyggingsavtale skal være egnet til å gi forutsigbarhet for utbygger og kommunen.

Kommunerevisjonen har operasjonalisert forutsigbarhet gjennom flere underkriterier som presenteres i det følgende. Kommunerevisjonen legger til grunn at det vil bidra til forutsigbarhet for utbygger og kommunen

- å avklare tidlig i planprosessen hvilke rekkefølgebestemmelser som kan være aktuelle
- å ha god samhandling mellom Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten
- å ha tydelig ansvars- og rollefordeling mellom Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten
- å belyse de økonomiske konsekvensene den enkelte utbyggingsavtale vil ha

##### Utleddning

I henhold til plan- og bygningsloven § 17-2 må utbyggingsavtaler ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv, som angir i hvilke tilfeller en utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

For Oslo kommune er det forutsigbarhetsvedtaket som utgjør vedtak etter pbl § 17-2, jf. den juridiske arealdelen i *Kommuneplan 2015*, vedtatt av bystyret 23. september 2015 (sak 262). I kommuneplanen fremgår det at Oslo kommune krever inngåelse av utbyggingsavtaler i hele kommunens byggesone når én eller flere forutsetninger for avtaleinngåelse (jf. pbl §§ 17-2 og 17-3) for øvrig er til stede. For områder som i kommuneplanen er avsatt som transformasjons- og utviklingsområder, vil inngåelse av utbyggingsavtale normalt være en forutsetning for igangsettelse av utbygging. Det pekes videre på at hovedprinsippet for kostnadsfordeling er at utbyggere selv bærer alle

utbyggingskostnadene innenfor et utbyggingsområde med tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak (jf. pbl § 17-3).

Mens forutsigbarhetsvedtaket skal ivareta hensynet til forutsigbarhet på overordnet nivå, legger Kommunerevisjonen til grunn at hensynet til forutsigbarhet også må ivaretas i arbeidet med hver enkelt utbyggingsavtale. I Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)* viser Kommunal- og regionaldepartementet til at gode avtaler forutsetter stor grad av forutsigbarhet. Ifølge departementet er det ønskelig å gjøre byggekostnadene mer forutsigbare og forhindre kostnadsovervelting på boligkjøper (s. 5). Usikkerhet vil kunne føre til «at fortjenesten reduseres, at realisering av prosjektet utsettes, eller at boligprisen økes» (s. 45). Med hensyn til målet om å tilrettelegge for økt boligbygging, jf. Oslo kommunes budsjett, vil utsetting og prisøkning som følge av uforutsigbare utbyggingsavtaleprosesser også gå på tvers av bystyrets forutsetninger.

Det fremgår av *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019) at kommunene har ansvar for å sette av tilstrekkelige ressurser til planbehandlingen og tilrettelegge for forutsigbare prosesser som følger opp kommuneplanen.

### **1.1.2 Avklaringer i forbindelse med planprosessen**

#### Revisjonskriterium

- Kommunen bør senest ved oppstartsmøtet for den enkelte detaljregulering signalisere til utbygger om rekkefølgebestemmelser er aktuelle, og senest ved offentlig ettersyn formidle hvilke rekkefølgebestemmelser som er aktuelle.

#### Utleddning

Utbyggingsavtalene som Oslo kommune inngår, tar vanligvis utgangspunkt i rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanen for et gitt område. Når en utbygger først står som forslagsstiller for en reguleringsplan og senere inngår en utbyggingsavtale om gjennomføring av reguleringsplanen, legges grunnlaget for en forutsigbar prosess allerede ved oppstart av reguleringsplanarbeidet. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges frem for planmyndigheten i møte, jf. plan- og bygningsloven § 12-8. Ifølge forarbeidene er hensikten med oppstartsmøtet blant annet at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til ny planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008).

I Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H 05/02 pekes det på at det er viktig at kommunene på et så tidlig tidspunkt som mulig vurderer hvilke behov de mener utbygging utløser, og hvordan disse bør løses.

I henhold til *Kommuneplan 2015s* samfunnsdel og byutviklingsstrategi, må aktuelle aktører involveres tidlig for å få eierskap til plan og prosess, slik at gjennomføringskraft sikres i all planlegging.

Det fremgår av Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H 05/02 at slik plan- og bygningslovens system er lagt opp, forutsettes det at den private forslagsstiller tar kontakt med kommunen og det faste utvalg for plansaker før utarbeidelsen av det

private reguleringsplanforslaget. Ifølge departementet kan det i denne sammenheng også være aktuelt å ta opp spørsmålet om rekkefølgebestemmelser knyttet til reguleringsplan og om inngåelsen av en eventuell utbyggingsavtale.

I Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler* fra 2006 fremgår det at spørsmålet om utbyggingsavtaler bør gjennomdrøftes i oppstartsmøtet mellom forslagsstiller (utbygger/grunneier) og kommunen i forbindelse med reguleringsplanen, som kan gjennomføres før planarbeidet påbegynnes. Dette gjelder både behovet for utbyggingsavtale, hvilke føringer som ligger i kommunens vedtak om forutsetninger for utbyggingsavtale, hvilke forhold det kan være aktuelt å drøfte i en utbyggingsavtale for denne aktuelle planen, og hvordan avtaleforhandlinger og planprosess kan gjennomføres. Det kan også være aktuelt å avklare hvilke kostnadsberegninger og annet underlag som vil være nødvendig for å gjennomføre avtaleforhandlingene. Ifølge departementet skal grunneier/utbygger og andre få et inntrykk av hvilke elementer kommunen forventer at avtalen skal inneholde.

Med bakgrunn i at kildene vektlegger tidlig involvering og tidlige avklaringer, legger Kommunerevisjonen til grunn at kommunen allerede ved oppstartsmøtet bør signalisere til utbygger om det er aktuelt med rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen, og at rekkefølgebestemmelser bør være del av reguleringsplanen som legges ut til offentlig ettersyn.

### 1.1.3 God samhandling mellom etatene

#### Revisjonskriterier

- Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten skal sørge for nødvendig samordning i forbindelse med planprosesser og utbyggingsavtaler.
- Ansvar for prosessene rundt utbyggingsavtaler, inkludert planarbeid, fremforhandling og oppfølging av utbyggingsavtaler skal være tydelig.

#### Utleddning

Forventninger til kommunal samordning kan utledes fra kommuneloven og *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Kommuneloven setter krav til effektiv offentlig forvaltning. Dette fremgår av § 1-1 andre ledd:

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitskapende og bærekraftige.

Prinsippet om effektivitet finner man også i *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*. Krav 5.2 er «virksomhetsstyring skal sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak». Samordning er et ledd i dette, som det fremgår av punkt 5.2.4:

Ledere på alle nivåer – i særlig grad virksomhetslederne – har et ansvar for å sørge for nødvendig samordning, herunder ta initiativ og legge til rette for gjensidig tilpasning innen og mellom virksomheter for å nå felles mål.

Ut fra dette utleder Kommunerevisjonen en forventning om at etatene med oppgaver i forbindelse med planprosesser og utbyggingsavtaler sørger for nødvendig samordning.

Ut fra Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler* fra 2006 bør forhandlinger og planarbeidet samordnes dersom prosessene løper parallelt, slik at plan med bestemmelser utformes og tilpasses de utfyllende bestemmelsene i utbyggingsavtalen – og omvendt.

Veilederen slår videre fast at et viktig prinsipp er at ansvaret for å forhandle om utbyggingsavtaler blir klart plassert i kommunens organisasjon. Klar ansvars plassering vil også bidra til effektiv kompetanseoppbygging i kommunen. Kommunen må håndtere sine roller som myndighetsutøver og forvalter, grunneier/selger/utbygger og bidragsyter/kostnadsbærer på en koordinert måte, jf. Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler*.

I tildelingsbrevene til Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten for 2020 viser byrådsavdelingen til pågående arbeid mellom miljø- og samferdsessektoren og byutviklingssektoren for bedre samhandling og koordinering om bymiljø og byutvikling. Byrådsavdelingen ber Eiendoms- og byfornyelsesetaten, i samarbeid med Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten og Vann- og avløpsetaten, om å fortsette utviklingen av samhandling og koordinering mellom sektorer.

#### **1.1.4 Økonomiske konsekvenser**

##### Revisjonskriterium

- Bystyret skal informeres om de økonomiske konsekvensene av innholdet i utbyggingsavtalen før avtalen vedtas.

##### Utleddning

Det fremgår av forvaltningsloven §17 at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forsvarlig utredning innebærer blant annet at forvaltningsorganet vurderer de forskjellige sidene av en sak, at alle opplysninger som foreligger, tas i betraktning, og at saker med høy viktighet krever større grundighet.<sup>2</sup>

I reglementet for byrådet som bystyret vedtok 6. april 2016 (sak 96), sto blant annet det følgende om saksbehandlingsregler: «Byrådet har ansvar for at saker er forsvarlig utredet, og dersom det er nødvendig, at saker er koordinert de enkelte byråder imellom før det fattes vedtak i saken.» I revidert reglement for byrådet som bystyret vedtok 19. juni 2019 (sak 187), slås det fast at byrådet skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at saker er koordinert de enkelte byråder imellom før det fattes vedtak i saken. Utredningen skal gi et faktisk og et rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

#### **1.1.5 Prosessen frem mot vedtatt utbyggingsavtale**

##### **a) Reelle forhandlinger**

##### Revisjonskriterium

- Forhandlingene om utbyggingsavtalen skal være reelle og preget av dialog.

---

<sup>2</sup> Woxholth, Geir (2011) Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (Oslo: Gyldendal).

Utleddning

I forarbeidene til plan- og bygningslovens bestemmelser om utbyggingsavtaler, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*, står det at «lovforslaget går ut på å begrense mulighetene for urimelige avtalevilkår gjennom å stille strenge krav til nødvendighet, gjensidighet, forutberegnelighet og ryddig prosess» (s. 7). Departementet viser til at et utgangspunkt for arbeidet har vært «å tilstrebe gjensidighet og balanse mht. avtalevilkårene» (s. 7).

I en drøfting av problemstillinger som må vurderes ved lovregulering, viser departementet blant annet til det som beskrives som «uheldige utslag» i tidligere praksis, som er tilfeller der

[...] kommunene bruker sin rolle som plan- og bygningsmyndighet som forhandlingsgrunnlag. Ofte tilbyr de ikke noe annet enn et vedtak som de i og for seg har en plikt til å fatte i henhold til loven (med forbehold om skjønnsmyndigheten f.eks. i forhold til et innsendt planforslag). Når kommunen ikke tilbyr noen annen ytelse enn et vedtak som avtalepartene er avhengige av, kan dette i enkelte tilfeller få karakter av myndighetsmisbruk, noe som igjen har sammenheng med at kommunene i noen tilfeller også setter ensidige vilkår i forkant av avtaleforhandlingene (Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 26).

For å ivareta kravet til gjensidighet og for å unngå myndighetsmisbruk legger Kommunerevisjonen til grunn at forhandlingene mellom kommunen og utbygger nødvendigvis må være reelle og preget av dialog. Det forutsetter at det er rom for at førsteutkastet til utbyggingsavtalen kan revideres, og at kommunen vurderer utbyggers innspill til utbyggingsavtalen og hvordan avtaleutkastet kan revideres.

**b) Nødvendighet og forholdsmessighet**Revisjonskriterium

- Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal vurdere tiltakene i utbyggingsavtalen ut fra nødvendighet og forholdsmessighet.

Utleddning

Krav om nødvendighet og forholdsmessighet i utbyggingsavtaler er hjemlet i plan- og bygningsloven §17-3 tredje ledd:

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

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 17) fremgår det at kommunene må sikre at det er en saklig sammenheng mellom de privatrettslige forpliktelsene som utbygger/forslagsstiller påtar seg for å oppnå et positivt reguleringsvedtak, og selve tiltaket. De privatrettslige forpliktelsene må ikke fremtre som uforholdsmessig tyngende for de som skal bære kostnadene. På den annen side må de heller ikke være så løsrevet fra selve utbyggingstiltaket at allmennheten kan få inntrykk av at én eller flere utbyggere har fått anledning til å kjøpe seg positive reguleringsvedtak. Videre heter det at fiskale eller rent forretningsmessige hensyn må anses som klart utenforliggende. Innholdet i utbyggingsavtalen må således ikke gå utover det som naturlig kan knyttes opp til den aktuelle planen.

I Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler* fra 2006 fremgår det at bidrag fra utbygger til nødvendige tiltak må stå i forholdsmessig sammenheng med utbyggingens størrelse og i hvilken grad denne helt eller delvis utløser behovet for tiltaket. Kravet om forholdsmessighet legger opp til at utbyggingen ikke skal finansiere annet enn den forholdsmessige delen denne utbyggingen innebærer i forhold til omgivelsene, og det vil ofte baseres på anslag. Ifølge departementet kan det også legges vekt på de bidrag eller byrder avtalen medfører for kommunen, når utbyggers ytelser skal vurderes.

### **c) Avklaring av kommunens kapasitet**

#### Revisjonskriterium

- Før avtalene sendes til politisk behandling, bør ansvarlige etater ha avklart om kommunen har nødvendig kapasitet til å gjennomføre og vedlikeholde kontantbidragstiltakene.

#### Utleddning

Det er et grunnleggende og selvsagt avtalerettslig prinsipp at avtaler skal holdes. For norsk retts del er dette nedfelt i Kong Christian Den Femtis Norske Lov, Femte Bog. Om Adkomst, Gods og Gield., I Cap. Om Contracter og Forpligter., 2 Art (NL 5-1-2):

Alle Contracter [...] skulle holdis i alle deris Ord og Puncter, saasom de indgangne ere.

Av dette følger det at hver av partene uten videre kan forvente at den annen part har evne til å oppfylle sin del av forpliktelsene.

### **d) Føringer for innhold i utbyggingsavtalene**

#### Revisjonskriterier

- Utbyggingsavtalene bør avklare spørsmål om hvem som skal utføre hvilke tiltak, standard på tiltak, tidspunkt for gjennomføring, definisjon av ferdigstilling, når kontantbidrag og realytelser skal utløses, samt størrelsen på- og beregningen av kontantbidrag.
- Forhandlingene mellom utbygger og Eiendoms- og byfornyelsesetaten bør omfatte kostnadsberegninger av utbyggers forpliktelser.

#### Utleddning

I henhold til plan- og bygningsloven §17-3 kan en utbyggingsavtale gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan. Utbyggingsavtalen kan gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.

I Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)* viser Kommunal- og regionaldepartementet til at utbyggingsavtaler der tidsplan og ansvar for gjennomføring fastsettes, også vil bidra til forutsigbarhet etter at avtalen er inngått (s. 59).

I Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler* fra 2006 står det at formuleringen «besørge eller helt eller delvis bekoste» gir partene anledning til å velge om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av det avtalte tiltaket, eller om

den skal bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket. Utbyggingsavtalen vil da sikre at tiltakene som det er knyttet rekkefølgebestemmelser til, blir helt eller delvis finansiert. Basert på dette legger Kommunerevisjonen til grunn at de økonomiske konsekvensene som rekkefølgebestemmelsene får for utbygger, belyses i forhandlingsprosessen.

I vedlegg 2 til Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler* fremgår det at kostnadsoverslag, fordeling og regulering av anleggsbidrag må utarbeides for de aktuelle arbeidene når utbyggingsavtalen fremforhandles og utarbeides.

Av Kommunal- og regionaldepartementets *Veileder utbyggingsavtaler* fremgår det videre en rekke tema og områder som bør omtales i utbyggingsavtalen. Det pekes blant annet på at forhandlingspartene ofte vil være andre personer enn de som var involvert i planprosessen, og at disse tidligst mulig bør avklare omfang og kvalitetskrav til de tiltakene som skal utføres med de respektive etatene. Videre er det i henhold til veilederen viktig at det i rekkefølgebestemmelsen fremgår klart om gjennomføringen skal skje samlet eller trinnvis, og veilederen peker på at spørsmålet bør vurderes i lys av ønsket fremdrift og hva som fremstår som økonomisk realiserbart innenfor aktuell tidsramme. Det fremgår videre at tidspunktet for overtakelse av tiltak som skal forskutteres og overtas av kommunen, avtales, men at det i utgangspunktet bør gå frem av kommunalt utbyggingsprogram eller lignende.

Veilederen peker videre på at utbyggingspotensialet av flere grunner kan bli redusert både før utbyggingsavtalen signeres, og før den blir gjennomført. Derfor bør avtalen ha bestemmelser om reforhandling, omfordeling av kostnadene, oppsigelsesrett eller lignende. Avtalen bør også gi en presis beskrivelse av infrastrukturen som skal opparbeides, hvilken standard som kreves, hvem som skal utføre og bekoste det enkelte anlegg, og når det må være ferdigstilt. Krav til standard vil for veier og VA-anlegg være avhengig av kommunens normer og har sammenheng med kommunens plikt til å overta anleggene samt til drift og vedlikehold.

Ut fra veilederen kan det være nyttig å presisere nærmere når et anlegg er «ferdigstilt», som vilkår for å få brukstillatelse, for å hindre at fagetaten ikke ønsker overtakelse for offentlig drift og vedlikehold, for eksempel på grunn av anførte mangler, uenighet om standard, ikke fullført anlegg, fortsatt byggevirksomhet i området med fare for skade på anlegget med videre. Avtalen bør fastslå at tiltaket er ferdigstilt når det oppfyller kommunens normer for vei, vann og avløpsanlegg eller for øvrig er utført i samsvar med den standard som følger av avtalen. Andre punkter som bør behandles i avtalen, er i henhold til veilederen forfalls- eller oppgjørstidspunkt for anleggsbidrag.

### **1.1.1 Oppfølging av utbyggingsavtaler**

#### Revisjonskriterier

- Kommunen skal følge opp at realytelsene leveres i henhold til utbyggingsavtalen.
- Kommunen bør ha et system for å følge opp at kontantbidrag innbetales og går til finansiering av avtalt tiltak.

### Utleddning

Ved at det er bystyret som vedtar utbyggingsavtalen, ligger det i avtalen en forutsetning fra bystyret om at kommunen følger opp utbygger og egne plikter i henhold til avtalen.

I *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* er det i punkt 5.2 et krav til virksomhetsstyring at den skal sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak. Byrådsavdelingene og virksomhetene skal ha rutiner som sikrer at byråds- og bystyrevedtak, inklusive flertallsmerknader og verbalvedtak, systematisk fanges opp og følges opp.

Når Kommunerevisjonen skal vurdere kommunens oppfølging etter dette kriteriet, vil den legge til grunn at oppfølging blant annet innebærer at det er avklart hvilke etater som har ansvar og oppgaver med å følge opp at realtytelser leveres i henhold til avtale, og at det kontrolleres at realtytelsene er levert i henhold til krav.

### **1.1.2 Internkontroll i Eiendoms- og byfornyelsesetaten**

#### Revisjonskriterier

- Eiendoms- og byfornyelsesetatens arbeid med å fremforhandle og følge opp utbyggingsavtaler skal være underlagt et system for intern kvalitetssikring som er kjent for personene som utfører arbeidet og lederne i linjen.
- Kvalitetssikringssystemet skal være dokumentert på en måte som sikrer etterprøvbarehet.
- Eiendoms- og byfornyelsesetaten skal utføre intern kvalitetssikring i den enkelte sak.

### Utleddning

I henhold til *Instruks for virksomhetsstyring* skal risikostyring og internkontroll ivaretas løpende i planlegging, gjennomføring og oppfølging og tilpasses virksomhetens risikonivå og egenart. Virksomhetsstyringen skal sikre at kommunen overholder lover og regelverk, foretar korrekt saksbehandling og ivaretar kommunens rettslige posisjon.

Det fremgår videre av *Instruks for virksomhetsstyring* at system for internkontroll skal etableres, dokumenteres og følges opp i tråd med rammeverk for internkontroll i Oslo kommune, tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. Alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk. Videre skal alle virksomheter ha eller innhente tilstrekkelig kompetanse til å ivareta korrekt saksbehandling og til å ivareta kommunens rettslige posisjon, herunder også privatrettslig posisjon.

I henhold til *Rammeverk for god internkontroll* skal intern kontroll være en integrert del av mål- og resultatstyringen. Det skal bidra til å rette oppmerksomhet mot de faktorer som har størst betydning for måloppnåelse, samt prioritere å tilpasse tiltak og aktiviteter som sikrer tilfredsstillende gjennomføring av tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse.

I henhold til punkt 2.2 Virksomhetens interne styring har virksomhetens leder blant annet ansvar for at systemet for intern kontroll dokumenteres på en måte som sikrer etterprøvbarehet.

I henhold til punkt 4.0 Virkemidler for god intern kontroll i *Rammeverk for god internkontroll*, oppnås god intern kontroll gjennom å utvikle og iverksette systemer, rutiner og tiltak med vekt på virkemidler innen styrings- og kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, og oppfølging.

Behovet for styring og kontroll må tilpasses prosjektets omfang, kompleksitet og varighet, og systemet for internkontroll må dokumenteres på en måte som sikrer etterprøvbarehet.

Virksomhetene må legge særlig vekt på etablering av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur og en forsvarlig rolledeling, tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet.

Prinsipper for risikostyring må innarbeides i prosjektstyringen. Risikovurderingene skal gjennomføres både i forbindelse med planleggingen av prosjektet og som en integrert del av den løpende prosjektstyringen.

## Vedlegg 2 Metode

### 1.2 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Vi utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder de reviderte enhetene opp mot. For å svare på spørsmålet om enhetene etterlever revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss en faktabeskrivelse som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

### 1.3 Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten. Vi sendte oppstartsbrev til byråden for byutvikling og byråden for miljø og samferdsel 22. oktober 2020, og til Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten 23. oktober 2020. Kommunerevisjonen gjennomførte oppstartsmøter med byrådsavdelingene og etatene i perioden 16.–27. november 2020.

Vi sendte et første utkast til revisjonskriterier til de reviderte enhetene 6. januar 2021. Etter tilbakemeldinger justerte vi revisjonskriteriene og sendte nytt utkast 8. februar 2021. Etter å ha mottatt noen flere merknader til kriteriene avklarte vi noen siste spørsmål direkte med den enkelte enhet og kom til enighet.

Hoveddelen av datainnsamlingen har foregått i perioden november 2020–februar 2021. Faktabeskrivelsen ble sendt til Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten for verifisering 25. mars 2021. Vi presenterte de foreløpige resultatene av undersøkelsen for Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten 26. april 2021, og for Eiendoms- og byfornyelsesetaten 28. april 2021.

### 1.4 Data og metode

Denne undersøkelsen er designet dels for å belyse kommunens arbeid med utbyggingsavtaler generelt og dels for å belyse arbeidet med utvalgte enkeltutbygginger. Viktige kilder for opplysninger om det generelle arbeidet har vært intervjuer og dokumentanalyse.

Når det gjelder de utvalgte enkeltutbyggingene, utgjør de ikke et forventningsrett tilfeldig utvalg i statistisk forstand. Vi forventer allikevel at de, utover sin egenart, også illustrerer noen generelle kjennetegn ved kommunens arbeid med utbyggingsavtaler.

### 1.5 Valg av case

Utbyggingsavtalene som inngår i undersøkelsen, er delt i to grupper og valgt ut fra flere kriterier. Den første gruppen utbyggingsavtaler er brukt til å undersøke prosessen som

leder frem til vedtatt utbyggingsavtale. Denne gruppen omfatter derfor forhandlingsprosesser av nyere dato, der utbyggingen ikke hadde kommet så langt at det var mulig å undersøke oppfølgingen av avtalene. Den andre gruppen er brukt til å undersøke oppfølgingen av allerede inngåtte utbyggingsavtaler. I denne gruppen hadde byggeprosjektene kommet så pass langt at selve forhandlingsprosessene lå et stykke tilbake i tid. En revisjon av selve forhandlingsprosessene i disse avtalene ville ikke fremstått som særlig oppdatert.

### 1.5.1 Case til undersøkelse av forhandlingsprosessen

Utgangspunktet for populasjonen var en liste utarbeidet av Eiendoms- og byfornyelsesetaten med 42 avtaleforhandlinger. Disse inkluderte alle utbyggingsavtaler der etaten hadde varslet oppstart av forhandlinger, men der vedtak ikke forelå per 25. november 2020. Vi utelukket avtaler som var i tidligfase, der forhandlingene fremdeles pågikk, der prosessen var stanset i påvente av avklaringer i plansaken/av andre årsaker, og avtaler som var sendt til offentlig ettersyn. Disse ble utelukket fordi de ikke var kommet langt nok i prosessen frem mot vedtak, eller fordi forhandlingene ikke var fullført. Av 42 mulige var 8 avtaler sendt til politisk behandling. Fra disse valgte vi ut fire avtaler fra ulike geografiske områder.

Vi valgte følgende avtaler:

- Nils Hansens vei 27 (eneste avtale fra Bryn)
- Fridtjof Nansens vei 12 (eneste avtale fra indre by)
- Lørenveien 51 (en tilfeldig av to fra Løren)
- Fyrstikkbakken 14 (en tilfeldig av tre fra Hovinbyen)

Etter tilbakemelding fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten ble Lørenveien 51 tatt ut av utvalget for å unngå for stor belastning på én saksbehandler.

### 1.5.2 Case til undersøkelse av oppfølgingen

Utgangspunktet for populasjonen var alle vedtatte utbyggingsavtaler i perioden 2011 til 2. november 2020, ifølge en oversikt utarbeidet av Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Oversikten inneholdt 62 oppføringer, der to omfattet henholdsvis to og fire avtaler. Oversikten inneholdt også opplysninger om hvilket utviklingsområde avtalene hørte til, og størrelsen på anleggsbidraget i avtalene.

For å finne ut hvor langt de ulike utbyggingene var kommet i prosessen, sjekket vi status for byggesakene gjennom Plan- og bygningsetatens saksinnsynstjeneste. To avtaler ble utelukket av hensyn til de to aktuelle rettslige prosessene. Videre ble alle de 16 avtalene vedtatt i perioden 2012–2016 utelatt. Det skyldtes informasjon fra Bymiljøetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten om endringer i praksis de siste årene, vårt ønske om en høyest mulig overføringsverdi av funn, hensynet til aktualitet og tilgang på informanter. Av de gjenværende 44 avtalene ble 15 utelukket fordi det ikke var registrert noen byggesak på oppgitte adresser. Ytterligere tre byggesaker var avsluttet, avslått eller henlagt. Av de gjenværende byggesakene var 13 ikke kommet langt nok i prosessen til at igangsettelsestillatelse var gitt, og ble derfor utelatt.

Av de 13 gjenværende byggesakene var det gitt igangsettelsestillatelse i samtlige. Fire av de 13 avtalene inneholdt imidlertid kun realytelser. For å bruke våre

prosjekttressurser mest mulig effektivt ønsket vi at avtalene i utvalget skulle omfatte både kontantbidrag og realytelser.

Vi ønsket å inkludere både avtaler med store og mindre anleggsbidrag og avtaler fra ulike geografiske områder. Av de ni gjenværende avtalene hadde tre over 60 millioner kroner i anleggsbidrag, fem hadde anleggsbidrag på mellom 9 og 15 millioner kroner, og én avtale hadde anleggsbidrag på 35 millioner kroner. Vi tok også hensyn til geografisk spredning blant disse.

Vi valgte følgende avtaler:

- Grenseveien 69 (anleggsbidrag på 13 millioner kroner, område Ensjø)
- Lilleakerveien 26 mfl. (anleggsbidrag på 83,5 millioner kroner, område Lysakerbyen)
- Stortorvet 7 (anleggsbidrag på 9 millioner kroner, område Indre by)

Vi forsikret oss videre om at de utvalgte avtalene i de to gruppene hadde ulike utbyggere.

### **1.5.3 Slik undersøkte vi casene**

For å undersøke casene har vi tatt utgangspunkt i dokumentene fra avtaleforhandlingene, slik de var lagret i Eiendoms- og byfornyelsesetatens arkivsystem. Det inkluderer korrespondanse med utbyggere, referater fra forhandlingsmøter, interne grunnlagsdokumenter og ulike utkast til utbyggingsavtalene. Avhengig av om vi har undersøkt forhandlingsprosessen eller oppfølgingen, har det i tillegg vært nødvendig å undersøke relaterte plansaker, byggesaker og delesaker i Plan- og bygningsetaten, og dokumenter fra Bymiljøetatens deltakelse og oppfølging. Det utgjør til sammen en gjennomgang av mer enn 300 dokumenter.

Prosessen med å velge relaterte saker og gjøre utvalg av dokumenter har vært styrt av et prinsipp om, så langt som mulig, å følge forhandlingene og oppfølgingen med utgangspunkt i dokumentasjon. Vi har i tillegg stilt spørsmål til Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten når det har vært behov for avklaringer rundt casene.

## **1.6 Intervjuer**

For å få et nærmere innblikk i etatenes virksomhetsprosesser har Kommunerevisjonen intervjuet ansatte i Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten.

For å innhente erfaringer fra utbyggerensiden har vi intervjuet representanter for to utbyggere som hadde inngått to av utbyggingsavtalene blant casene i undersøkelsen. Vi har også gjennomført et møte med bransjeorganisasjonen Norsk Eiendom, der vi mottok synspunkter på kommunens arbeid med utbyggingsavtaler.

Det har vært nødvendig å gjennomføre intervjuer for å få informasjon vi ikke kunne hente ut fra dokumenter eller på annet vis. Eksempler på slik informasjon var opplevelser i forhandlinger, oppfatninger av praksis og bakgrunn for beslutninger. Alle intervjuer ble gjennomført som videokonferanse.

Intervjuene var semistrukturerte. Det innebærer at Kommunerevisjonen hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, men at vi stilte oppfølgingsspørsmål der dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. Informantene hadde også anledning til å fortelle fritt om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene. Referatene fra intervjuene er verifisert av de aktuelle informantene.

Saksbehandlerne i Eiendoms- og byfornyelsesetaten fikk tilsendt noen konkrete spørsmål om konkrete caser i forkant av intervjuene fordi spørsmålene kunne kreve forberedelser. Spørsmålene ble besvart muntlig i intervjuene.

Oversikt over informanter:

- én avdelingsdirektør og én prosjektleder i Bymiljøetaten
- tre saksbehandlere i Eiendoms- og byfornyelsesetaten
- én enhetsleder og én seksjonsleder i Plan- og bygningsetaten
- representanter fra to ulike utbyggere, samt én partner i utbyggerens advokatbyrå
- to representanter fra Norsk Eiendom

### 1.7 Dokumentanalyse

Kommunerevisjonen ble tildelt egne gjesteburere til Eiendoms- og byfornyelsesetatens saksbehandlingssystem for utbyggingsavtaler (ACOS WebSak). Gjennom denne tilgangen hentet vi ut relevante saksdokumenter for casene. Saksdokumenter tilknyttet plansaker og byggesaker ble hentet ut gjennom Plan- og bygningsetatens saksinnsyn. Dokumenter som ikke var tilgjengelige gjennom saksinnsyn, ble oversendt Kommunerevisjonen etter bestilling. De reviderte etatene oversendte også andre dokumenter, blant annet prosedyrer og maler. Alle dokumenter som er brukt i undersøkelsen, er kodet i Nvivo, der nodestrukturen er bygget opp tematisk etter revisjonskriteriene.

### 1.8 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

Ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger er tilgjengelig i vår [personvernerklæring](#).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

### **1.9 Gyldighet og pålitelighet**

For å sikre at datagrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet, har vi vurdert dataenes gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Spørsmål om gyldighet og pålitelighet var særlig relevante for informantutsagn om samhandling, koordinering og opplevelser i forhandlinger, fordi ulike personer kan legge ulikt meningsinnhold i denne typen begreper. For å øke validiteten og påliteligheten brukte vi de samme eksemplene for å operasjonalisere begrepene ved alle intervjuer. Videre ble alle beskrivelser av opplevelser sett opp mot saksdokumentene og presentert med nødvendige forbehold i rapporten dersom det var nødvendig. For å forsikre oss om at vi gjengir utsagn i intervjuer på korrekt måte, sørget vi for at alle intervjuer er verifisert av dem som ble intervjuet. Samlet utkast til faktabeskrivelse er videre verifisert av reviderte etater.

I tilfeller i rapporten der vi beskriver prosesser eller annet uten forbehold, bygger informasjonen på flere ulike kilder. I tilfeller der informasjon bygger kun på én kilde, for eksempel et eller flere informantutsagn, er dette poengtert.

Dataenes gyldighet og pålitelighet er vurdert og kvalitetssikret av Trondheim Kommunerevisjon. Kvalitetssikringen er foretatt av andre personer enn dem som har samlet inn og behandlet dataene. Kommunerevisjonen har kvalitetssikret at revisjonskriteriene er relevante for undersøkelsens problemstillinger, både gjennom ekstern kvalitetssikring og ved at de reviderte etatene har hatt mulighet til å kommentere og foreslå endringer i kriteriene.

Vi har kvalitetssikret at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene de skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsenes vurderinger og konklusjoner. I ett tilfelle kom vi frem til at vi ikke hadde tilstrekkelig faktagrunnlag for å vurdere en del av et kriterium. Dette skyldtes begrensninger i det innhentede datamaterialet. Kommunerevisjonens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner er avpasset de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner mener vi at de innsamlede dataene er tilstrekkelig gyldige og pålitelige.

## Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for byutvikling

### Byrådsavdeling for byutvikling



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet**  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
20/00546-180

Vår ref. (saksnr.):  
20/7147 - 18

Saksbeh.:  
Kristin Skumsnes-Daae, 976 50  
630

Dato:  
02.06.2021

#### Rapport til uttalelse: bruk av utbyggingsavtaler

Det vises til Kommunerevisjonens oversendelse, 04.05.2021, av rapport om bruk av utbyggingsavtaler til uttalelse med frist for tilbakemelding 01.06.2021.

Kommunerevisjonen ønsker spørsmålene nedenfor besvart av byråden for byutvikling, samt at ev. andre synspunkter fremmes om de ikke fanges opp av spørsmålene.

Spørsmålene blir gjengitt og besvart fortløpende nedenfor:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til de endelige revisjonskriteriene slik de fremstår.

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Jeg merker meg Kommunerevisjonens hovedbudskap og konklusjon som samlet sett er at Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetatens arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler langt på vei er tilfredsstillende, men at det er enkelte mangler. Jeg tar til etterretning Kommunerevisjonens anbefalinger som vil bli fulgt opp, men ønsker å kommentere noen av disse.

Under rapportens punkt 6.2, annet kulepunkt anbefales Eiendoms- og byfornyelsesetaten å vurdere muligheten for å presentere mer konkret informasjon om de økonomiske konsekvensene av utbyggingsavtalene, før disse vedtas av bystyret.

Til dette vil jeg presisere at de økonomiske konsekvensene for utbygger er konkretisert og kontantbidrag tallfestet når avtalene vedtas av bystyret, hvilket også er lagt til grunn av Kommunerevisjonen.

Når det gjelder de endelige kostnadene på kontantbidragstiltakene, som det oftest er kommunen som skal bygge, så vises det til Eiendoms- og byfornyelsesetatens tilbakemelding til Kommunerevisjonen hvor det fremgår at det kan være utfordrende å angi disse presist på tidspunktet for vedtak av utbyggingsavtalen.

Dette kan være fordi prosjektet ligger noe frem i tid og enda ikke er prosjektert og kostnadsberegnet på tidspunktet for utbyggingsavtalen. Det kan også være at det på tidspunktet for den enkelte utbyggingsavtale ikke er tilstrekkelig klarlagt hvilke ytterligere prosjekter som vil kunne bidra med grunneierfinansiering og dermed redusere behovet for kommunal finansiering.

Utbyggingsavtalene er utformet slik at kommunen ikke forplikter seg til å bygge kontantbidragstiltakene før disse er fullfinansiert enten ved utbyggingsavtaler med andre utbyggere eller ved kommunale bevilgninger. Dette er fordi det som hovedregel først er i de kommunale budsjettvedtakene at det avsettes midler til ev. «restfinansiering» av de kontantbidragstiltakene hvor det er behov for kommunal bevilgning.

I punkt 6.2, fjerde kulepunkt anbefales Eiendoms- og byfornyelsesetaten å vurdere tiltak for å oppnå mer åpenhet og tydelig informasjon om forventet fremdrift for kontantbidragstiltak. Jeg viser også her til det som er nevnt ovenfor om at det først er i budsjettvedtak at det avsettes kommunale midler til kontantbidragstiltak i de tilfeller hvor det er nødvendig med kommunalt tilskudd. Ved inngåelsen av utbyggingsavtalen har man ikke alltid sikker kunnskap om når nødvendig kommunal bevilgning vil foreligge.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?

Når det gjelder Kommunerevisjonens anbefalinger til Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten viser jeg til etatenes tilbakemeldinger til Kommunerevisjonen hvor etatene beskriver hvordan de vil følge opp anbefalingene. Jeg vil følge opp etatenes arbeid med

oppfølging av Kommunerevisjonens anbefalinger i virksomhetsstyringen av etatene i tiden fremover.

Kommunerevisjonen anbefaler at etatene, byråden for miljø og samferdsel og byråden for byutvikling vurderer tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

Kommunerevisjonen peker her på et viktig tema som byråden for miljø og samferdsel og jeg er opptatt av. Samhandling og koordinering sektorene imellom er derfor tatt opp i tildelingsbrevene til Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten for 2021 med følgende tekst:

**«Samhandling og koordinering**

*Byrådsavdelingen viser til pågående arbeid mellom miljø- og samferdsessektoren og byutviklingssektoren for bedre samhandling og koordinering om bymiljø og byutvikling. Vi ber Eiendoms- og byfornyelsesetaten, i samarbeid med Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten om å fortsette utviklingen av samhandling og koordinering mellom sektorene. Vi ber videre Eiendoms- og byfornyelsesetaten i samarbeid med Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten å samkjøre budsjettforslag for å ivareta dette mellom de nevnte etatene.»*

Administrativ ledelse i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for byutvikling har også faste samhandlingsmøter ca. én gang i måneden. Målet med møtene er å forsterke samarbeidet mellom sektorene og bidra til å løse utfordrende saker i grenseområdet mellom de to avdelingene.

Arbeidet med samhandling og koordinering sektorene imellom er en kontinuerlig prosess som jeg vil ha fokus på.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?

Jeg vil følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger til Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten i den ordinære virksomhetsstyringen og tar sikte på at de vurderinger som Kommunerevisjonen anbefaler at Eiendoms- og byfornyelsesetaten foretar er slutført innen utgangen av året.

Plan- og bygningsetaten opplyser i sin tilbakemelding til Kommunerevisjonen at de vil iverksette nødvendige tiltak for å sikre en systematisk oppfølging av kontantbidrag og realytelser og at det er ønskelig å starte arbeidet så fort som mulig og at det tas sikte på en konklusjon i utredningen av problematikken innen utgangen av året.

Samordningen mellom etatene (Kommunerevisjonens siste anbefalingspunkt) er en kontinuerlig prosess som er prioritert i sektorene.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten er en god og nyttig evaluering av kommunens arbeid med utbyggingsavtaler, både med tanke på det som etter Kommunerevisjonens vurdering fungerer tilfredsstillende samt at rapporten er et godt utgangspunkt for å vurdere forbedringstiltak iht. de anbefalinger Kommunerevisjonen kommer med.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg vurderer rapportens oppbygning og språkbruk som tilfredsstillende

Med vennlig hilsen

Hanna E. Marcussen

byråd

## Vedlegg 4 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:  
20/00546-179

Vår ref. (saksnr.):  
20/7147 - 20

Saksbeh.:  
Silje Elisabeth Thoresen, 905 66  
606

Dato:  
31.05.2021

### Tilbakemelding fra byråd for miljø og samferdsel - Rapport til uttalelse: bruk av utbyggingsavtaler

Det vises til Kommunerevisjonens oversendelse, 04.05.2021, av rapport om bruk av utbyggingsavtaler til uttalelse med frist for tilbakemelding 01.06.2021. Kommunerevisjonen ber om svar på spørsmålene nedenfor fra byråden for miljø og samferdsel, samt at ev. andre synspunkter fremmes om de ikke fanges opp av spørsmålene.

Spørsmålene blir gjengitt og besvart fortløpende nedenfor:

#### 1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

#### 2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data.

#### 3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til de endelige revisjonskriteriene slik de fremstår.

#### 4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Jeg merker meg Kommunerevisjonens hovedbudskap og konklusjon som samlet sett er at Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetatens arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler langt på vei er tilfredsstillende, men at det er enkelte mangler.

Jeg finner konklusjonene og anbefalingene til Kommunerevisjonen relevante og konstruktive, og vil følge dette opp videre med Bymiljøetaten.

Jeg ønsker å knytte noen kommentarer til anbefalingen om at Bymiljøetaten bes «vurdere tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar». Bymiljøetaten vurderer mulighet til å påta seg

gjennomføringsansvar for enkeltprosjekter i indre by og for hele byutviklingsområder. Gjennomføringsansvaret medfører en operasjonell og finansiell forpliktelse og risiko. Slike forpliktelser må forankres hos overordnet byrådsavdeling og gjennom budsjettprosessen i form av fullmakter og budsjettbevilgninger til etaten. I tillegg må det være tilstrekkelig kapasitet i etaten, da et stort antall byutviklingsområder i kommunen utvikles parallelt. Jeg er dermed enig i at tiltaket er relevant, men vil påpeke at hvorvidt kommunen kan og skal påta seg gjennomføringsansvar, krever en overordnet vurdering og prioritering som ikke ensidig kan gjøres i etaten eller kun i min sektor.

Kommunerevisjonen skriver i rapporten at den samlet sett mener at tidlig informasjon om rekkefølgebestemmelser, sammen med tydelig ansvarsfordeling og den observerte samordningen mellom etatene, er egnet til å gi forutsigbarhet for utbyggere i kommunen. Kommunerevisjonen stiller videre spørsmål om forutsigbarheten for kommunen er tilstrekkelig når økonomiske konsekvenser ikke tallfestes. Uavhengig av om det er kommunen eller privat aktører som står for gjennomføringen av en rekkefølgebestemmelse, vil det normalt påløpe kostnader for kommunen. Jeg mener derfor det er viktig at kommunens forpliktelser i forbindelse med drifts- og forvaltningsansvar fremkommer i beslutningsprosessen på et tidlig stadium, gjerne i forbindelse med regulering og før inngåelsen av utbyggingsavtaler. Imidlertid vil det kunne være utfordrende å tallfeste faktiske kostnader tidlig i prosessene, estimater vil være beheftet med betydelig usikkerhet, og det må være en balanse mellom tilstrekkelig informasjon og fremdrift i utviklingsprosjekter. Så langt som mulig skal likevel konsekvenser for kommunen belyses i forbindelse med relevante vedtak.

#### **5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?**

Når det gjelder Kommunerevisjonens anbefalinger til Bymiljøetaten, viser jeg til etatens tilbakemelding om hvordan den vil følge opp anbefalingene. Jeg vil gjennom den ordinære styringsdialogen følge opp at etaten arbeider videre med dette.

Kommunerevisjonen anbefaler at etatene, byråden for miljø og samferdsel og byråden for byutvikling vurderer tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

Kommunerevisjonen peker her på et viktig tema som byråden for byutvikling og jeg er opptatt av. Samhandling og koordinering sektorene imellom er derfor tatt opp i tildelingsbrevene til Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten, Vann- og avløpsetaten og Bymiljøetaten for 2021.

Administrativ ledelse i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for byutvikling har også samhandlingsmøter på regelmessig basis. Målet med møtene er å forsterke samarbeidet mellom sektorene og bidra til å løse utfordrende saker som berører begge sektorenes ansvarsområder.

For å nå kommunens mål og løse stadig mer sammensatte oppgaver, er det nødvendig at sektorene finner løsninger ved samarbeid og samhandling. Arbeidet med samhandling og koordinering sektorene imellom er derfor en kontinuerlig prosess som jeg vil fortsette å følge opp.

#### **6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?**

Jeg vil i den ordinære styringsdialogen følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger til Bymiljøetaten og etatens tiltak for å følge opp anbefalingene. Jeg viser også til mitt svar på spørsmål 5, hvor jeg beskriver andre tiltak. Jeg vil peke på at arbeidet med bedre samhandling og samordning er et kontinuerlig arbeid som ikke er mulig å sette en sluttdato for. Arbeidet vil derfor måtte følges opp jevnlig over tid.

Bymiljøetaten opplyser i sin tilbakemelding til Kommunerevisjonen at de vil initiere et arbeid med prosessavklaring av gjennomføringsansvar i løpet av inneværende år. Jeg vil følge opp dette arbeidet i sammenheng med det øvrige arbeidet med samarbeid på tvers av sektorer. Samordningen mellom

etatene (Kommunerevisjonens siste anbefalingspunkt) er en kontinuerlig prosess som prioriteres i begge sektorene og som vi må fortsette å jobbe med.

**7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.**

Rapporten er en god og nyttig evaluering av kommunens arbeid med utbyggingsavtaler, både med tanke på det, som etter Kommunerevisjonens vurdering, fungerer tilfredsstillende og at rapporten peker på relevante områder for forbedring. Videre synliggjør rapporten momenter som det er viktig å være bevisst på i arbeidet med byutvikling, både i min egen sektor og på tvers av sektorene, som jeg vil ta med videre i arbeidet med å forbedre kommunens arbeid med utbyggingsavtaler.

**8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?**

Jeg vurderer rapportens oppbygning og språkbruk som tilfredsstillende.

Med vennlig hilsen

Lan Marie Berg  
byråd

Kopi til:  
Bymiljøetaten

## Vedlegg 5 Uttalelse fra Bymiljøetaten



Oslo kommune  
**Bymiljøetaten**

Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet jfr**

Offl. § 5 annet ledd

Deres ref.: 20/00546-  
177

Vår ref.: 20/28372-7

Saksbeh.: Randi Margrethe Tornås  
Org. enhet: Byutviklingsprosjekter

Dato: 25.05.2021

Arkivkode: 126

### RAPPORT TIL UTTALELSE - BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER

Det viser til Kommunerevisjonens brev av 04.05.2021 hvor Bymiljøetaten (BYM) bes kommentere rapporten «Bruk av utbyggingsavtaler». Nedenfor følger BYMs kommentarer og svar på spørsmål stilt i brevet.

#### 1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

BYM oppfatter at hensikten har vært klar.

#### 2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

BYM har ingen kommentarer til dette. Vi opplever at det er gitt god informasjon i forkant og at intervjuer og dialogen underveis har vært god.

#### 3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Ingen kommentarer til dette.

#### 4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Samlet sett vurderer BYM konklusjonene og anbefalingene som relevante og konstruktive. Vi har imidlertid noen utdypende kommentarer til anbefalingen om at etaten bes «vurdere tiltak for å sikre en systematisk utsjekk av gjennomføringsansvar»:

BYM vurderer gjennomføringsansvar for enkeltprosjekter i indre by, og for hele byutviklingsområder. Et gjennomføringsansvar medfører at etaten påtar seg en operasjonell og finansiell forpliktelse og risiko. Slike forpliktelser må forankres hos overordnet byrådsavdeling og i forhold til budsjettbevilgninger til etaten. Organisatorisk kapasitet er også et element, da det er et stort antall byutviklingsområder i kommunen som utvikles parallelt. Men viktigst i de konkrete tilbakemeldingene vi gir til EBY om gjennomføringsansvar, er om etaten har fullmakter og budsjettmidler til å påta seg restfinansiering og risiko av et kontantbidragstiltak.

Et gjennomføringsansvar kan inneholde stor grad av kompleksitet og behov for koordinering og midlertidige løsninger. Dette er viktig i en stor by med flere utbyggere med ulik tidsaspekt, og

**Bymiljøetaten**

Postadresse:  
Postboks 636, Løren  
0507 Oslo

Besøksadresse:  
Karvesvingen 3  
0579 OSLO

Telefon: 23 48 20 30 Org.nr: NO 996 922 766  
Bankgiro: 1315.01.03376

E-post: postmottak@bym.oslo.kommune.no  
Internett: www.oslo.kommune.no

med innbyrdes avhengighet av tiltakene og med uavklarte planer for offentlige gater og byrom. Gode områdeplaner med tydelige planer og arbeidsdeling for utvikling av offentlig gater og byrom, med finansielle effekter synliggjort i planvedtak, er det beste utgangspunktet for en god gjennomføringsfase.

I spørsmålet om privat eller offentlig gjennomføring av tiltak i utbyggingsavtale, vurderes det som fordelaktig med privat gjennomføring dersom det er mulig og hensiktsmessig. Dette for å begrense finansiell og operasjonell risiko for kommunen. Dette gjelder typisk enkelttiltak finansiert av en utbygger.

Uavhengig av om det er offentlig eller privat gjennomføring av en rekkefølgebestemmelse, vil det normalt påløpe driftsfølgvirkninger ved ferdige anlegg. BYM foreslår i årlige budsjettprosesser at det settes av midler til driftsfølgvirkninger for disse anleggene, men disse budsjettbehovene bør sett fra BYMs side også estimeres og opplyses om når saker om reguleringsplan med rekkefølgebestemmelser skal til behandling. Det er i realiteten her kommunen forplikter seg til drift/forvaltning. Om BYM har midler til drift/forvaltning er således ikke et tema i forhold til å avgjøre om etaten påtar seg gjennomføringsansvar eller ikke, da etaten uansett vil ha behov for midler til drift/forvaltning uavhengig av om det er privat utbygger eller etaten selv som bygger. Merknadene her må ses som en utdypende forklaring til omtalen blant annet i rapporten av Stortorget 7.

BYM vil også kommentere anbefalingene på side 26-27 om å tidfeste ferdigstillelse av kontantbidrag. Dette vil skape større forutsigbarhet for utbyggerne som påpekt, samtidig kan det begrense kommunens mulighet til å få fullfinansiert et tiltak dersom det sikres opparbeidet for alle aktuelle bidragsytere har signert utbyggingsavtaler.

**5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke? 6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?**

I tråd med anbefalingene fra Kommunerevisjonen vil BYM arbeide videre for å sikre en bedre prosess rundt avklaring av gjennomføringsansvar. Dette gjelder både for avklaring i enkelt-saker i indre by og når det er behov for gjennomføringsorganisasjon for et byutviklingsområde.

Siden det å påta seg et gjennomføringsansvar medfører finansielle forpliktelse og risiko, er vi avhengig av bevilgninger eller fullmakt fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel for å kunne påta oss et slikt ansvar. En prosessavklaring av gjennomføringsansvar må derfor involvere byrådsavdelingen, og knyttes opp mot årlige budsjettprosesser. Arbeidet vil fra BYM bli initiert fra inneværende år.

For byutviklingsområder hvor det foreslås nye områdeplaner, har etatene PBE, EBY og BYM i et felles brev til sine byrådsavdelinger foreslått følgende prosess for avklaring av gjennomføringsansvar:

- «I forbindelse med vedtak av overordnet enkeltplan og i forberedelsen av samordnet bestilling til etatene, avgjør MOS i samarbeid med BUY hvilken gjennomføringsmodell som skal legges til grunn for byutviklingsområdet. Til vurderingen som byrådsavdelingene gjør vil det foreligge en anbefaling fra etatene på gjennomføringsmodell.
- I forbindelse med vedtak av en overordnet enkeltplan bør BYU og MOS sende en samordnet bestilling til berørte etater knyttet til nødvendig oppfølgingsoppgaver og gjennomføring. Ansvar BYU i samarbeid med MOS»

BYM vil sammen med PBE og EBY følge opp at slike anbefalinger inkluderes ved oversendelse av nye områdeplaner til byrådsavdelingene.

Det fremgår av rapporten (s. 6 og s. 16) at PBE har igangsatt arbeid med en rutine for å avklare ansvars- og oppgavefordelingen med BYM med fokus på rekkefølgebestemmelser. BYM ser positivt på initiativet og vil bidra inn i arbeidet.

Det påpekes fra Kommunerevisjonen (bl.a. s. 8) at «systemet for å kreve inn kontantbidrag var sårbart. Videre forelå det ikke dokumentasjon som viste om realisering av tiltak finansiert gjennom kontantbidrag hadde resultert i overskytende midler, eller hvor eventuelt overskytende midler hadde gått.»

EBy har satt i gang et arbeid for å få oversikt over mer- og mindreforbruk. BYM vil drøfte med EBY hvordan vi best kan ha oversikt over og følge opp eventuelt mindreforbruk i enkeltprosjekter. Vi har som mål at denne type oversikt er etablert i løpet av inneværende år.

I rapporten står det følgende om saken vedrørende Stortorget 7: «Eiendoms- og byfornyelsesetaten bestrebet seg på å avklare gjennomføringsansvar i de undersøkte sakene. I saken om Stortorget 7 var det mangelfull oppfølging fra Bymiljøetaten fordi etaten ikke avklarte gjennomføringsansvar for kontantbidragstiltaket.»

Etaten er enig i at gjennomføringsansvaret for Stortorget 7 ikke har vært svart ut på en god nok måte. BYM har i brev av 26.04.2021 fått spørsmål fra EBY om vi kan påta oss ansvar for kontantbidraget. Det pågår en rekke planer i dette området og som oppfølging av henvendelsen vi nå har fått fra EBY er det behov for drøftinger med EBY om hvordan og når bidraget skal brukes, og herunder hvem som skal være gjennomfører. BYM vil snarlig ta kontakt med EBY i anledning saken.

**7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.**

Rapporten er nyttig og peker på relevante områder for forbedring.

**8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?**

Den har en logisk oppbygning og er skrevet i et enkelt og klart språk.

Med vennlig hilsen

Gerd Røbsahm Kjørven  
etatsdirektør  
**Godkjent elektronisk**

Siv Rønneberg  
divisjonsdirektør

## Vedlegg 6 Uttalelse fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten

Eiendoms- og byfornyelsesetaten



Kommunerevisjonen

**Unntatt offentlighet**

Offl. § 14.1

Grenseveien 88  
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:  
21/14485

Saksbehandler:  
Line Ringsøy Johnsen

Dato: 25.05.2021

### Uttalelse til rapport om Oslo kommunes bruk av utbyggingsavtaler

#### 1. Innledning

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) viser til oversendt utkast til revisjonsrapport om Oslo kommunes bruk av utbyggingsavtaler. Kommunerevisjonen (KRV) har sendt rapporten til EBY for uttalelse og samtidig bedt om tilbakemelding på åtte spørsmål. Nedenfor følger EBYs svar på KRV sine spørsmål. EBYs uttalelse til enkeltpunkter i rapporten er bakt inn i svarene på spørsmålene.

Selv om KRV bare har vurdert et fåtall inngåtte utbyggingsavtaler er det gledelig at rapportens hovedbudskap er at kommunens arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler langt på vei er tilfredsstillende. EBY vil fortløpende vurdere justeringer i praksisen i tråd med rapportens konklusjoner og anbefalinger. Revisjonsrapporten er lang og omhandler et tema som er komplisert og i stadig utvikling, både rettslig og politisk. Vi har forsøkt å holde vår tilbakemelding i dette brevet på et overordnet plan.

#### 2. Tilbakemelding på spørsmålene fra KRV

*Spørsmål 1 - Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

EBY mottok brev fra KRV med informasjon om Kontrollutvalgets vedtak om forvaltningsrevisjon av Oslo kommunes arbeid med utbyggingsavtaler samt hovedproblemstilling og enkelte tema det ville være aktuelt å se på. Dessuten ble noe informasjon gitt i intervjuene. Det var slik sett klart for EBY hva hensikten med prosjektet var.

*Spørsmål 2 - Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*



**Eiendoms- og byfornyelsesetaten**  
**Oslo kommune**

Besøksadresse:  
Christian Krohgs gate 16  
Postadresse:  
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80  
postmottak@eby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 874 780 782  
www.eby.oslo.kommune.no

EBY mener metoden og anvendte kilder og data i all hovedsak har vært fornuftige. Etaten understreker samtidig at bruken av utbyggingsavtaler i Oslo kommune over tid har vært i en ganske omfattende utvikling og at praksis varierer med typen saker. Det betyr at KRV ikke nødvendigvis får et fullverdig bilde av kompleksitet, utfordringer og dagens praksis ved å velge ut et fåtall av saker som grunnlag for sine konklusjoner, til tross for at det er forsøkt valgt ut saker som skal dekke et bredt spekter. Vi synes også at rapporten er noe unyansert i gjengivelsen av og vektleggingen av tilbakemeldingene fra utbyggerne i intervjuene. For å illustrere: I punkt 4.1.3 nederst fremgår, i en form for oppsummering, at KRV «merker seg at utbyggere [Merk; flertall] hadde opplevd svakheter ved koordineringen.» Akkurat dette fremgår også av konklusjonene i rapporten punkt 6. Dette står imidlertid ikke i stil til rapporten side 16 nederst og side 17 øverst der det fremgår at utbyggerne som var intervjuet (dvs. to stykker) hadde ulike erfaringer med kommunens koordinering, og endatil at den ene mente at koordineringen mellom de ulike etatene hadde fungert bra. At KRV da merker seg, og til og med synes å vektlegge i stor grad, at utbyggere (i flertall) synes koordineringen er svak, er etter EBYs syn noe unyansert, evt. basert på et for tynt grunnlag. Se mer under, om kommentarer til KRVs fokus på koordinering.

Det er for øvrig i utgangspunktet en styrke for rapporten at KRV har involvert Norsk Eiendom, og EBY og Norsk Eiendom samarbeider godt på enkeltområder. Norsk Eiendom er imidlertid en bransjeorganisasjon og var ikke part i de undersøkte utbyggingsavtaleforhandlingene, Denne viktige nyansen kunne med fordel ha kommet tydeligere frem. Det er for øvrig uklart for EBY hvilken vekt KRV har lagt på tilbakemeldingene fra Norsk Eiendom i utforming av konklusjoner og anbefalinger. EBY stiller også spørsmål ved i hvilken grad Norsk Eiendoms tilbakemeldinger burde tillegges særlig vekt når hele rapportens metode bygger på studier av konkrete caser. Det kan nevnes at Norsk Eiendom er partshjelper for Entra i den pågående rettsaken angående Tullin.

EBY har for øvrig i dialogen med KRV om revisjonskriteriene påpekt at Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for utbyggingsavtaler ble utarbeidet før regelverket om utbyggingsavtaler (plan- og bygningsloven kap. 17) ble tilføyd plan- og bygningsloven.

*Spørsmål 3 - Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

EBY har samarbeidet godt med KRV om fastsettelsen av revisjonskriteriene og har kommet med innspill til disse underveis. Vi har ingen ytterligere kommentarer til de endelige revisjonskriteriene. Det presiseres her at revisjonskriteriet om økonomiske konsekvenser, knytter seg til forpliktelsen for kommunen slik de kommer til uttrykk i utbyggingsavtalene, dvs. forpliktelse til å gjennomføre kontantbidragstiltak og til å drifte og vedlikeholde de offentlige tiltakene. Det er med andre ord ikke snakk om økonomiske konsekvenser av for eksempel rekkefølgekravene i detaljreguleringsplanene. Det vises til arbeidet med revidering av revisjonskriteriene.

*Spørsmål 4 - Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?*



**Eiendoms- og byfornyelsesetaten**  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Christian Kroghs gate 16  
Postadresse:  
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80  
postmottak@eby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 874 780 782  
www.eby.oslo.kommune.no

EBY er tilfreds med at KRV har konkludert med at kommunens, inkl. etatens, praksis i all hovedsak er i tråd med regelverk og retningslinjer. EBY vil fortløpende vurdere å forbedre gjeldende praksis i tråd med rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Utover KRV sitt hovedbudskap er det aller viktigste i rapporten, slik EBY ser det, KRV sine konklusjoner og anbefalinger i rapporten punkt 6. EBY ser et behov for å kommentere enkelte av disse.

#### **Rapporten punkt 6.1.1 – Forutsigbarhet**

KRV stiller spørsmål ved om forutsigbarheten for kommunen er tilstrekkelig når økonomiske konsekvenser av utbyggingsavtalene, i de undersøkte tilfellene, ikke var tallfestet.

EBY vil fremheve i denne sammenheng at revisjonskriteriet om økonomiske konsekvenser retter seg mot innholdet i utbyggingsavtaler. Det vises til arbeidet med å konkretisere dette revisjonskriteriet, der vi blant annet ble enige med KRV om at økonomiske konsekvenser av rekkefølgekrav ikke var omfattet.

Vi er av den oppfatning at dagens praksis er at de økonomiske forpliktelsene for kommunen er tallfestet så godt det lar seg gjøre. Det er ofte vanskelig å angi dette presist, enten fordi prosjektet ligger noe i frem i tid og enda ikke er prosjektert og kostnadsberegnet, eller fordi det er uklart om eller hvilke ytterligere prosjekter som vil kunne bidra med grunneierfinansiering og dermed redusere behovet for kommunal finansiering. Det er ikke et lovkrav at rekkefølgekrav som stilles i reguleringsplaner er detaljregulerte. Dette skjer derfor ofte en stund etter både prosjektering og bygging av utbyggenes prosjekter. Lovgiver har følgelig akseptert at fremdrift, prosjektering og finansiering av rekkefølgekravstiltak vil kunne ligge frem i tid. Alternativet vil være å ikke tillate utbygging av utbyggers prosjekt før rekkefølgekravstiltaket er kommet lenger i planleggingen slik at mer nøyaktige kostnadsestimater kan fremskaffes.

#### **Rapporten punkt 6.1.2 – Reelle forhandlinger**

Under vurderingen av om forhandlingene var reelle og preget av dialog stiller KRV spørsmål ved om det faktisk var mulig for utbyggere i indre by å påvirke de delene av avtalene som var basert på å skjønsmessige vurderinger av bidragsnivå.

EBY mener denne konklusjonen blir feil tatt i betraktning utbyggingsavtalenes totale innhold og kompleksitet. Det er en rekke forhold som forhandles om i en utbyggingsavtaleforhandling, ikke bare bidragsnivå. Videre er det for utbygginger i indre by slik at de som regel er enkeltstående (ikke del av et utviklingsområde med tilhørende VPOR og kostnadsberegning av alle offentlige infrastrukturtiltak) og at infrastrukturbehovet er svært stort. Reguleringsplanene har ofte store og områdeovergripende rekkefølgekravstiltak (f.eks. T-banestasjoner, store gateoppustninger, sykkelstrekninger osv.) som det enkelte utbyggingsprosjektet kun kan forventes å bidra med en delfinansiering til. Det er i all hovedsak ikke innenfor kravene til rimelighet og forholdsmessig i pbl. § 17-3 å forvente fullfinansiering fra enkeltprosjekter for slike tiltak, og det er for lite helhetlig og forutsigbar utbygging innenfor området til at det er mulig for kommunen å lage spleiselag med utbyggere som til sammen fullfinansierer tiltaket. Fastsettelse av bidragsnivå kan

derfor ikke ta utgangspunkt i et regnestykke (antall forventede utbygde m<sup>2</sup> innenfor utviklingsområdet delt på total kostnad for infrastrukturtiltak) slik som i utviklingsområdene, men må kun fastsettes skjønnsmessig.

I den skjønnsmessige fastsettelsen av bidragsnivå tar vi utgangspunkt i hva som er rimelig og forholdsmessig i den enkelte sak. Det er relevant å se hen til prosjektets belastning på infrastrukturen, kommunens bidrag i avtalen m.m. Videre ses den hen til bidragsnivå i sammenlignbare avtaler. Utbyggerne står fritt til å være uenig med kommunen i vår vurdering, og vi er lydhøre for forhandling rundt dette, men vi er samtidig opptatt av at avvik fra etablert praksis, inkludert at en utbygger skal bidra med et lavere anleggsbidragsnivå enn utviklere av naboeiendommer, må begrunnes. Vi mener et slikt opplegg står støttet juridisk, både sett hen til den fleksibiliteten lovgiver har lagt opp til ved innføringen av kapittel 17 om utbyggingsavtaler, og sett hen til forvaltningsrettslige prinsipper om at like tilfeller skal behandles likt og/eller at forskjellsbehandling krever saklig grunn.

KRV stiller også i rapporten spørsmål ved at «Eiendoms- og byfornyelsesetaten ikke gikk lenger i å forklare utbyggeren i Fridtjof Nansens vei 12 hvorfor det ikke var en direkte sammenheng mellom anleggsbidraget og rekkefølgebestemmelsene, og at kronebeløpet bygget på skjønn». Dette er ikke en beskrivelse EBY kjenner seg igjen i, da dette var tema i en rekke forhandlingsmøter i den aktuelle saken. EBY anerkjenner imidlertid at dette nok ikke har kommet tydelig nok frem i møtereferater fra møtene, og vi tar til oss at utbygger uttaler at de synes kommunens beregninger var vanskelig tilgjengelig. Samtidig ble det utarbeidet et eget brev til utbygger i denne saken med begrunnelse for anleggsbidragets størrelse, som nettopp inkluderte en forklaring på bidragsnivå. Videre er EBYs opplevelse at vi brukte mye tid i forhandlingsmøtene med utbygger på å forklare at kommunen er nødt til å vurdere *prosjektets belastning* på infrastrukturen og at denne som utgangspunkt ikke gjenspeiles i hvor mange rekkefølgekrav som stilles. At ett eller flere rekkefølgekrav faller vekk i løpet av reguleringsprosessen får derfor ikke automatisk innvirkning på utbyggingsprosjektets belastning. At utbygger er uenig i denne konklusjonen, eller ikke forstår den, er noe annet enn at det ikke ble formidlet fra EBY eller forsøkt tydeliggjort.

EBY registrerer også at utbygger fremstiller forhandlingene i den aktuelle saken som lite reelle og urimelige for utbygger, og vi har følgelig behov for å nyansere utbyggers fremstilling av forhandlingene i rapporten. EBY mener bl.a. at forhandlingene i Fridtjof Nansens vei 12 nettopp var reelle, da vi på bakgrunn av innspill og forhandlinger med utbygger har foretatt en rekke justeringer og endringer i avtalen, blant annet den omtalte nedjusteringen av belastningen på eksisterende bebyggelse fra 50 % til 40 %. Vi valgte i denne saken også å legge til grunn den utnyttelse som gjeldende reguleringsplan åpnet for som grunnlag for hva vi regnet som eksisterende bebyggelse, til tross for at faktisk bebyggelse på tomten var ca. 4 000 m<sup>2</sup> mindre enn dette. Dette medførte et lavere anleggsbidrag for utbygger.

Det blir også noe skjevt å omtale kr 3 000 som anleggsbidragsnivået i denne saken, og at det ikke var særlig rom for å forhandle rundt dette nivået. Kr 3 000 per m<sup>2</sup> er bidragsnivået for de ca. 3 600 helt nye m<sup>2</sup> i reguleringsplanen, mens nivået er kr 1 200 per m<sup>2</sup> for de ca. 12 000 m<sup>2</sup> eksisterende bebyggelse som blir revet eller bruksendret/hovedombygget og kr 1 500 per m<sup>2</sup> ny bebyggelse under terreng (anslått til ca. 2 900 m<sup>2</sup>). Dersom kr 3 000 per m<sup>2</sup> BRA hadde vært bidragsnivået for hele avtalen ville dette gitt et anslått anleggsbidrag på ca. kr. 55 mill. gitt full



**Eiendoms- og byfornyelsesetaten**  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Christian Kroghs gate 16  
Postadresse:  
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80  
postmottak@eby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 874 780 782  
www.eby.oslo.kommune.no

utnyttelse iht. reguleringsplanen. Avtalen har imidlertid et estimert anleggsbidrag på kr 29,5 mill., altså vesentlig lavere. Dersom vi fordeler alle m<sup>2</sup> over terreng i reguleringsplanen på angitt bidragsnivå gir dette et kronebeløp på ca. kr 1 600 per m<sup>2</sup> BRA, noe som gjenspeiler det reelle bidragsnivået i avtalen.

#### **Rapporten punkt 6.1.4 – Innholdet i utbyggingsavtalene**

KRV stiller spørsmål ved om definisjonen av kommunens gjennomføringstidspunkt og ferdigstillelse av kontantbidragstiltakene i tilstrekkelig grad ga informasjon om når kontantbidragstiltaket skulle realiseres. EBY påpeker at det av samme grunn som at det er vanskelig å anslå kostnader for tiltak som ligger noe frem i tid, også er utfordrende å forplikte kommunen til tidspunkter for prosessene som utløser kommunens forpliktelser til gjennomføring av kontantbidragstiltak. Dette har flere årsaker. En forutsetning for de fleste tiltak er at de er regulerte. Reguleringsprosessen er i seg selv svært tidkrevende, og hvor lang tid en slik prosess tar avhenger av en rekke forhold. Det vil være svært vanskelig for kommunen å forplikte seg til et tidspunkt for dette. Kommunal finansiering er en annen utfordring. Kommunens budsjetter vedtas årlig, med en økonomiplanperiode på fire år. Bare prosessen med å få et tiltak inn i budsjettet vil være tidkrevende. Videre konkurrerer tiltaket med mange andre kommunale prosjekter, noe som gjør det svært vanskelig å forskuttere i en utbyggingsavtale hvilket budsjettår et tiltak skal bevilges midler. Dette blir en del av de overordnede budsjettforhandlingene i kommunen.

Også her vil en konsekvens kunne bli at kommunen i praksis må vedta et byggeforbud inntil kommunens forpliktelser for kontantbidragstiltak, som allerede vil kunne ligge et stykke frem i tid, kan tidfestes. Dette anses lite hensiktsmessig.

Bestemmelsene om dette i EBYs utbyggingsavtalemal er klare. Kommunens modell for utbyggingsavtaler bygger dessuten på at kontantbidrag innbetales når utbyggerne faktisk beslutter å byggesøke eget prosjekt. Det innebærer at endelig gjennomføringstidspunkt for tiltak som flere utbyggere skal finansiere, fullt og helt er avhengig av utbyggernes egne beslutninger, som utelukkende er av forretningsmessig karakter.

#### **Rapporten punkt 6.2 siste ledd – Styrke samordning mellom etatene ytterligere**

KRV finner at det var samordning mellom etatene i alle undersøkte tilfeller, men stiller likevel spørsmål ved om større deler av ansvars- og oppgavefordelingen burde vært formalisert.

EBY og PBE har en felles samhandlingsrutine knyttet til rekkefølgebestemmelser, men noen tilsvarende rutine finnes ikke med BYM. Som KRV påpeker pågår det et arbeid med en rutine mellom PBE og BYM. EBY og BYM har også vurdert behovet for en rutine mellom etatene, men har inntil videre ikke gått videre med dette. En utfordring er at BYM sorterer under en annen byrådsavdeling enn EBY, og at saksbehandlingsrutiner mellom etater på tvers av sektorer kan gå ut over den ordinære linjestyringen i kommunen. Forholdet mellom EBY og PBE er derimot vesentlig lettere å håndtere ettersom etatene er underlagt samme byrådsavdeling.

KRV understreker flere steder i rapport, som påpekt over, at en av utbyggerne har opplevd koordineringen i kommunen som utfordrende. EBY kan til en viss grad forstå at utbyggere synes det er mer komplisert å drive eiendomsutvikling i Oslo enn i mindre kommuner uten etater med forskjellig fagansvar. Men EBY understreker at det ikke er noen automatikk i at én etat skal

koordinere alle kommunale forhold i de tilfeller et utbyggingsprosjekt har behov for godkjenning, tillatelse, innspill mv. fra flere etater. EBY opplever eksempelvis at mange utbyggere, i forhandlingsmøtene, ønsker å adressere forholdet ved reguleringsplanen/rekkefølgebestemmelsene, byggesaksbehandling eller godkjenning av byggeplaner for tiltakene i avtalene. Dette er forhold som ligger utenfor EBYs ansvarsområde og forhold som, til tross for at de på overordnet nivå er en del av utbyggingsavtalene, må håndteres av den etat som har fagansvaret.

EBY har forståelse for at dette kan oppleves tungvint for enkelte utbyggere, men de færreste etater har tilstrekkelig kapasitet til å koordinere kommunale etater ut over det som faller inn under eget ansvarsområde. Utbyggere vil derfor tidvis oppleve at de må ha separat dialog med ulike kommunale etater som en del av regulerings- og/eller byggesaksprosess.

*Spørsmål 5 - Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefaling? I tilfelle hvilke?*

EBY vil basert på rapporten, i samråd med BYU, vurdere behov for å justere malen for utkast til byrådssak i utbyggingsavtalesaker, blant annet i forhold til fremdrift for kontantbidragstiltakene og økonomiske konsekvenser. Det vil også bli sett nærmere på muligheten for enda mer åpenhet i forhandlingene.

*Spørsmål 6 - Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak/ene?*

Det er svært mange pågående prosesser, inkl. internt i kommunen, i departementet og i domstolen, som vil påvirke kommunens utbyggingsavtalepraksis. KRV sin revisjonsrapport føyer seg inn i denne rekken. EBY vil fortløpende vurdere, iverksette og gjennomføre nødvendige endringer.

*Spørsmål 7 - Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

EBY mener rapporten er nyttig, og rapporten vil bli bruk som et viktiginstrument i EBYs videre utbyggingsavtalepraksis. Det er viktig og positivt for EBY at KRV konkluderer med, etter å ha vurdert praksisen nøye, at vår praksis i all hovedsak er tilfredsstillende. Vi tar samtidig med oss de funn som er avdekket og vil søke ytterligere forbedringer der det er mulig. De funnene som er påpekt er i stor grad i samsvar med det etaten allerede er i prosess for å forbedre.

*Spørsmål 8 - Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

EBY mener rapportens oppbygning og språkbruk samlet sett er god. Vi har underveis i prosessen påpekt at det kan fremstå noe misvisende at KRV gjennomgående omtaler funn i fortidsform – f.eks. *EBY hadde en rutine...* - når det ikke gjelder forbigående forhold. Vi anerkjenner imidlertid



**Eiendoms- og byfornyelsesetaten**  
Oslo kommune

Besøksadresse:  
Christian Kroghs gate 16  
Postadresse:  
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80  
postmottak@eby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 874 780 782  
www.eby.oslo.kommune.no

at dette er et metodisk grep og i tråd med maler og standarder KRV benytter. For øvrig vises til det som er påpekt over om manglende nyanser på enkeltpunkter.

Med vennlig hilsen

Eskil Bråten  
etatsdirektør

Ove Ellingsen  
avdelingsdirektør

[Dette dokumentet er godkjent elektronisk.](#)

Kopi til:



Besøksadresse:  
Christian Kroghs gate 16  
Postadresse:  
Postboks 491 Sentrum, 0105 Oslo

Telefon: +47 21 80 21 80  
postmottak@eby.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 874 780 782  
www.eby.oslo.kommune.no

## Vedlegg 7 Uttalelse fra Plan- og bygningsetaten

Plan- og bygningsetaten



Kommunerevisjonen  
Grenseveien 88  
0663 OSLO

**Unntatt offentlighet, Offl.§5**

Deres ref.:  
20/00546-178

Vår ref. (saksnr.):  
202016842 - 8  
**Oppgis alltid ved  
henvendelse**

Saksbehandler:  
Tove Paulsen

Dato: 26.05.2021

### Uttalelse til rapport - Bruk av utbyggingsavtaler

Prosjektets hensikt, å undersøke om Oslo kommunes arbeid med utarbeidelse og oppfølging av utbyggingsavtaler var tilfredsstillende, ble tydelig presentert i oppstartsmøtet. Revisjonskriteriene ble gjennomgått og ble etter Plan- og bygningsetaten mening, presise og etterprøvbare på de områder der etaten var berørt. Plan- og bygningsetaten har ingen kommentarer til prosjektets metode eller anvendte kilder. Rapportens oppbygning er oversiktlig, og språkbruken er god.

Plan- og bygningsetaten anbefaler rekkefølgebestemmelsene i en plan. Plan- og bygningsetaten er ikke involvert i inngåelsen av utbyggingsavtalen. Det er viktig å gi forslagsstiller forutsigbarhet i relasjon til rekkefølgebestemmelser og vi merker oss at rapporten bekrefter tidlig involvering av forslagsstiller.

I byggesakene relatert til planen skal Plan- og bygningsetaten følge opp at rekkefølgebestemmelsene er innfridd. Kommunerevisjonen anbefaler at Plan- og bygningsetaten iverksetter tiltak for å sikre systematisk oppfølging av kontantbidrag og realytelser i byggesaksbehandlingen.

Plan- og bygningsetaten har et velfungerende kvalitetsstyringssystem. Prosessene på byggesak er godt beskrevet. Vi merker oss den manglende oppfølgingen av rekkefølgebestemmelser som er påpekt i revisjonen. Vi vil gå gjennom våre prosesser for å se om det er elementer som bør endres. Problematikken kan ligge i prosessbeskrivelse, opplæring, lederansvar eller samarbeidsformer. Dette er noe vi må gå nærmere inn i for å sikre en riktig problemforståelse. Som et resultat av dette vil vi iverksette nødvendige tiltak for å sikre en systematisk oppfølging

 **Plan- og bygningsetaten**  
**Oslo kommune**

[oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom](https://oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom)

Besøksadresse:  
Vahls gate 1, 0187 Oslo  
Postadresse:  
Boks 364 Sentrum, 0102 Oslo

Sentralbord: +47 21 80 21 80  
Kundesenteret: +47 23 49 10 00  
[postmottak@pbe.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@pbe.oslo.kommune.no)  
Org. Nr.: NO 971 040 823 MVA

Saksnr: 202016842-8

Side 2 av 2

av kontantbidrag og realytelser. Tidsmessig er det ønskelig å starte arbeidet så fort som mulig og at det tas sikte på en konklusjon i utredningen av problematikken innen utgangen av året.

Videre anbefaler Kommunerevisjonen at det vurderes tiltak for å styrke samordningen mellom etatene ytterligere.

Plan- og bygningssetaten ser det som nyttig å styrke samordningen mellom etatene ytterligere og ønsker å være en bidragsyter i dette arbeidet.

Rapporten vurderes samlet sett som god. Fakta beskrivelsen er gjenkjenkelig, og sammenhenger er godt beskrevet. Rapporten gir oss en nyttig evaluering av kompleksiteten rundt utbyggingsavtaler og et utgangspunkt til forbedringstiltak.

Vennlig hilsen

**Tove Paulsen - saksbehandler**

**Torge Railo - assisterende direktør**

etatsledelsen

strategienheten

Kopi til:

Byrådsavdeling for byutvikling, Rådhuset, 0037 OSLO