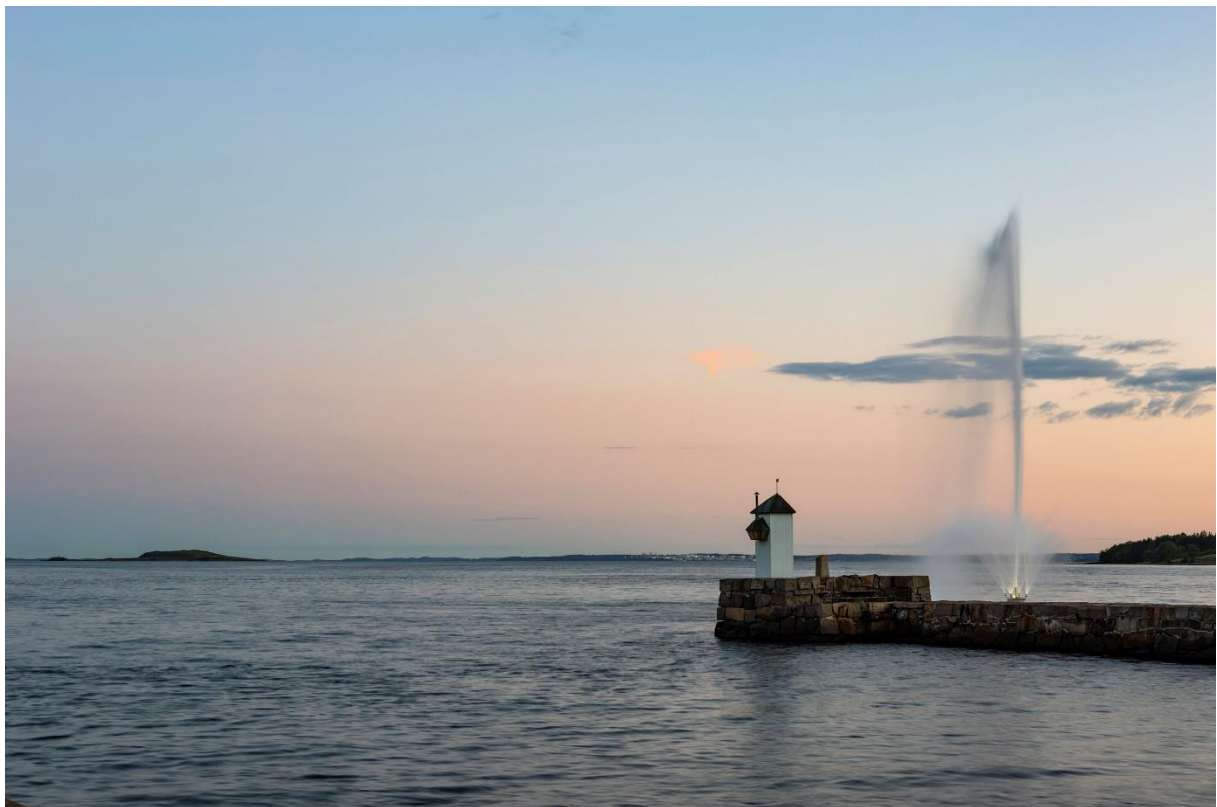


Utviklingselskap som virkemiddel ved havnetransformasjon

En casestudie av Sjøsidenprosjektet i Moss



Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
The Oslo School of Architecture and Design

VIDEREUTDANNINGSMÅSTER I URBANISME – 01.12.21
IDA EMILIE TANDBERG – ERLING DOKK HOLM

Forord

Interessen for utviklingsstrategier og eiendomsrettigheter ledet meg til studiet 5-årig master i eiendom ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. En viktig erfaringen var forståelsen for at lovgivningen er grunnleggende, men at byutvikling krever innsikt og kunnskap innen flere ulike fagperspektiver. Ønsket om å fordype meg i problemstillinger om kompakt byutvikling førte meg videre til Arkitektur- og designhøgskolen ved videreutdanningsmaster i urbanisme. Jeg er utrolig takknemlig for at jeg de siste tre årene har fått være en del av et inspirerende og utfordrende studiefellesskap. Lisbeth Harboe har etter min oppfatning vært en foregangsperson, ved å forme urbanismestudiet slik høyere utdanning bør organiseres.

Det å fullføre og igangsette masterutdanninger samme år er ikke ukomplisert. Jeg er privilegert som har en samboer som gir en uforbeholden støtte. Jeg er også heldig som har fått dele denne tiden med MURB-klassen, der alle har vært bidragsyttere til gode minner fra samlinger, diskusjoner og studietur til Nantes. Det empiriske materialet har vært særlig viktig for denne oppgaven, jeg setter derfor veldig stor pris på alle som har vært behjelpelige med å sette av tid, stilt opp til intervju og delt av sin kunnskap. Jeg er også veldig takknemlig for at jeg har fått bruke forsidebildet og illustrasjoner fra Sjøsidan Moss AS og Arkitema i oppgaven. Sist, men ikke minst vil jeg takke Erling Dokk Holm. Det har vært en glede å ha deg som veileder!

Moss, 1. desember 2021

Ida Emilie Tandberg

Abstract

The purpose of the study is to explore the use of development companies as a means of port transformation. The Sjøsiden project in Moss is such a company and has been used as a case in this thesis. Compact urban development is an objective that challenges complex property conditions. The distinction between the regulatory regime and the real estate regime makes plan implementation difficult. Continuation and transformation create a need for instruments that contribute to the realization of area plans. Because the Planning and Building Act does not take a position on private law, the use of development companies has been described as a reaction to compact urban development.

The thesis describes which functions the development company Sjøsiden AS has in port transformation and to what extent there is a useful tool for densification of urban areas. Also, the thesis discusses what indications the use of development companies gives regarding the suitability of the Planning and Building Act, as well as the complications that follow from the distinction between the real estate regime and the regulatory regime.

Sjøsiden AS as a company is an agreement-based co-operation based on private law principles. The Norwegian Companies Act creates predictability for the owners. The organizational design as a limited company provides financial benefits. The municipality is given the opportunity to influence development through a more active role in the project. The development company appears to be a useful tool for parts of the transformation process. The use of Sjøsiden AS as a strategy must be complemented by regulatory, financial and cooperative instruments.

The use of development companies in compact urban development is an indication that the established instruments in the existing Planning and Building Act are not sufficient in urban areas. The regulations are to a small extent suitable for ensuring implementation, because they do not relate to private law matters. The law does not seem to have an explicit ambition to facilitate implementation, but an intention to ensure planning considerations. The reality is that significant resources are invested in plans that cannot be realized as a result of the protection of property rights in Norwegian legislation. This creates contradictions where one has an objective of compact urban development and complex property conditions that prevent implementation.

Sammendrag

Studiens hensikt er å utforske bruk av utviklingsselskap som virkemiddel ved havnetransformasjon. For å belyse dette har Sjøsidensprosjektet i Moss blitt anvendt som case. Kompakt byutvikling er en målsetting som utfordres av komplekse eiendomsforhold. Skillet mellom reguleringsregimet og eiendomsregimet vanskeliggjør plangjennomføring. Fortetting og transformasjon skaper et behov for virkemidler som bidrar til realisering av arealplaner. Fordi plan- og bygningsloven ikke tar stilling til privatrettslige forhold, har bruken av utviklingsselskaper blitt beskrevet som en reaksjon på kompakt byutvikling.

Oppgaven beskriver hvilke funksjoner utviklingsselskapet Sjøsidens Moss AS har ved havnetransformasjon og i hvilken grad der er et nyttig virkemiddel. Det diskuteres hvilke indikasjoner bruk av utviklingsselskap gir om plan- og bygningslovens egnethet, samt hvilke komplikasjoner som følger av skillet mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet.

Sjøsidens Moss AS er et avtalebasert samarbeidsorgan med forankring i privatrettslige prinsipper. Selskapsretten og aksjeloven bidrar til forutsigbarhet for eierne. Den organisatoriske utformingen som aksjeselskap gir økonomiske fordeler. Kommunen får anledning til å påvirke byutviklingen gjennom en mer aktiv rolle. Utviklingsselskap fremstår som et nyttig virkemiddel for deler av transformasjonsprosessen. Strategien må likevel komplementeres med regulative, økonomiske og kooperative virkemidler.

Bruken av utviklingsselskap ved kompakt byutvikling er en indikasjon om at plan- og bygningslovens virkemidler ikke er tilstrekkelige. Regelverket er i liten grad egnet til å sikre gjennomføring, fordi den ikke forholder seg til privatrettslige forhold. Loven virker ikke å ha en eksplisitt ambisjon om å legge til rette for gjennomføring, men en intensjon om å sikre planfaglige hensyn. Realiteten er at det legges betydelige ressurser i planer som ikke kan realiseres, som følge av eiendomsrettens vern i norsk lovgivning. Dette skaper utfordringer for målsettingen om kompakt byutvikling og motsetningen ved komplekse eiendomsforhold forhindrer plangjennomføring.

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN	1
1.1	TEMA, KONTEKST OG RELEVANS	1
1.2	PROBLEMFORMULERING, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG AVGRENSNING	4
1.3	STUDIENS STRUKTUR	5
2	PRESENTASJON AV CASE	8
2.1	SJØSIDENPROSJEKTET OG HAVNETRANSFORMASJON	9
2.2	PARTENE OG AVTALEGRUNNLAGET	12
2.3	SENTRALE PROBLEMSTILLINGER.....	15
3	TEORETISK RAMMEVERK.....	17
3.1	MÅLSETTING OM KOMPAKT BYUTVIKLING	17
3.2	MOTSETNINGER VED KOMPLEKSE EIENDOMSFORHOLD	22
3.3	GJENNOMFØRINGSVIRKEMIDLER OG UTVIKLINGSSLELSKAP	26
4	METODE.....	33
4.1	METODETILNÆRMING.....	33
4.2	UTVALG OG GJENNOMFØRING	33
4.3	EMPIRIEN OG ANALYSEMATERIALE	34
4.4	VALIDITET OG RELIABILITET	35
5	EMPIRISK ANALYSE	37
5.1	ETABLERING AV UTVIKLINGSSLELSKAPET SJØSIDEN AS.....	37
5.2	AVTALEPROSESS, AKSJELOVEN OG SELSKAPSSTRUKTUR.....	45
5.3	HAVNETRANSFORMASJON	47
5.4	UTVIKLINGSSLELSKAP SOM VIRKEMIDDEL.....	53
5.5	OPPSUMMERING	61
6	DISKUSJON.....	63
6.1	UTVIKLINGSSLELSKAP SOM REAKSJON PÅ KOMPACT BYUTVIKLING	63
6.2	REGULERINGSREGIMET SOM INTENSJON OG EIENDOMSREGIMET SOM REALITET	69
6.3	SJØSIDEN SOM FUNKSJON VED HAVNETRANSFORMASJON	76
6.4	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	85
7	AVSLUTNING	89
7.1	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER	89
7.2	STUDIENS STYRKER OG BEGRENSNINGER	91
8	LITTERATURHENVISNING	92

1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Kapittelet inneholder en beskrivelse av konteksten for problemstillingene som reises i oppgaven. Det redegjøres for studiens tematikk og forklares hvordan oppgaven er relevant i henhold til eksisterende arbeid innen fagområdet.

1.1 Tema, kontekst og relevans

Opgaven omhandler bruk av utviklingsselskap som virkemiddel ved havnetransformasjon, illustrert ved en casestudie av Sjøsidensprosjektet i Moss. Temaet er utviklingsselskap, konteksten er kompakt byutvikling og relevansen er utfordringer ved komplekse eiendomsforhold. Oppgaven tar sikte på å belyse hvordan målsettingen om kompakt byutvikling utfordres av komplekse eiendomsforhold. Den overordnede strategien om fortetting og transformasjon skaper et behov for gjennomføringsvirkemidler. I plan- og bygningsloven¹ er det ulike kategorier med virkemidler som kan benyttes som utbyggingsavtaler, urbant jordskifte og ekspropriasjon. Det er i utgangspunktet kun utbyggingsavtaler som i særlig grad benyttes. Urbant jordskifte og ekspropriasjon har i liten grad reell betydning for gjennomføring. Det er derfor interessant at utviklingsselskap oftere benyttes og at bruken fremstår som en reaksjon på kompakt byutviklingen.²

Bruken av utviklingsselskaper er relativt utbredt og det kan være en drivkraft i byutviklingen.³ Det er nødvendig med gjennomføringsvirkemidler som gir mulighet for en tillitsskapende og likestilt forhandlingsarena. Oppgavens viktigste funn er at utviklingsselskaper fyller sentrale funksjoner ved transformasjonsprosessen og at det er et nyttig virkemiddel i tidligfase. Det virker som at utviklingsselskaper er en respons på kompakt byutvikling⁴ og at funksjonene med dette virkemidlet viser hvilke utfordringer plan- og bygningsloven ikke er egnet til å løse. Eiendomsrettens vern er et paradoks ved plangjennomføring som man ikke kommer uten. Det er en av de viktigste årsakene til at prosjekter ikke kan realiseres og en motsetning man ikke kan unngå. Det er derfor interessant at det virker som at plan- og bygningsloven ikke er en lov med ambisjon om å håndtere denne utfordringen. Løsningene må finnes gjennom supplerende regelverk.

¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.)

² Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 10.

³ Føreland og Kristiansen, «Utviklingsselskaper som virkemiddel for areal- og næringsutvikling», 3.

⁴ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 10.

Ved spørsmål om plan- og bygningslovens egnethet er det derfor vanskelig å si at loven ikke er tilstrekkelig for å løse utfordringer den ikke er utformet for å ta stilling til. Loven bryter ikke løfter, fordi den aldri har lovet. Det bør derfor problematiseres hvorfor plan- og bygningsloven ikke er en lov som tar stillinger til realiteter som følger av planleggingen. Utvikling og gjennomføring av større byutviklingsprosjekter innebærer et bredt spekter av utfordringer både når det gjelder plan- og eiendomsfag. Forståelse for privatrettslige avtaler, selskapsrett og aksjeloven⁵ har innvirkning på hvordan byutvikling i realiteten foregår i de ulike fasene.

Fortetting er når et eksisterende bebygd område får høyere utnyttning ved at det bebygges med en betydelig andel ny bebyggelse. Begrepet fortetting er ikke brukt i plan- og bygningsloven og har derfor ikke en klar juridisk definisjon.⁶ Fortetting kjennetegnes likevel ved at det i utbyggingssammenheng ikke medfører et økt behov for investeringer i infrastruktur. Fortetting gir muligheten for bruk av eksisterende områdekvaliteter og kan derfor også omhandle omforming og fornyelse i et konkret område.

Transformasjon er et begrep som defineres på ulike måter og kan beskrives som både byforming, transformasjon og fortetting. I denne konteksten defineres transformasjon som en fremtidsrettet og endret utnyttning av bymessige arealer.⁷ I transformasjonsområder er det ofte komplekse og uoversiktlige grunneiersituasjoner som medfører omfattende utfordringer for å gjennomføre en planmessig styring av endringen. Transformasjonsprosjekter innebærer også en høyere risiko for konflikter, som følge av ressurssterke aktører med ulike kommersielle interesser og et høyt verdipotensial ved omregulering. Denne situasjonen kan gjøre at planprosessen blir omfattende og uoversiktlig.⁸ Plangjennomføring er i stor grad overlatt til det private markedet, da bruken av plangjennomføringsvirkemidler som ekspropriasjon og urbant jordskifte er svært begrenset.⁹

Det er ikke et omfattende forskningsmateriale som gjelder utviklingselskaper konkret og det er i hovedsak to kilder som har vært mest sentrale for oppgaven. I NIBR-rapporten «Grunneiersamarbeid

⁵ Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 13.

⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 13.

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 17-18.

⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 22.

for gjennomføring av byutvikling»¹⁰ vises det til at det er lite kunnskap om hvordan grunneiersamarbeid blir inngått og hvordan prosessen for forpliktende samarbeidsavtaler mellom grunneiere om å etablere utviklingsselskap igangsettes. Det er også i liten grad belyst hvilken rolle kommunen og plan- og bygningsloven spiller for slike samarbeid. Hensikten med rapporten var å stille sentrale spørsmål ved grunneiersamarbeid, samt vurdere plan- og bygningslovens egnethet. Det fastslås at grunneiersamarbeid har vokst frem som en respons på kompakt byutvikling.¹¹ Rapporten argumenterer for at det etableres en ny praksis i kommunen og en ny forståelse av planleggerrollen.¹²

Holsen diskuterer i artikkelen «utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold»¹³, behovet for å samle eiendommer ved eiendomsfaglige virkemidler, for å sikre at planbeslutninger blir implementert. Artikkelen problematiserer at virkemidler innen eiendomsregimet i liten grad benyttes i forbindelse med fortetting og transformasjon. Som følge av dette hevdes det norske planleggingssystemet å være passivt og utviklingsledet, en realitet som ikke er i tråd med intensjonen for lovgivningen. Konsekvensen er at byutvikling ikke gjennomføres dersom fortetting og transformasjon ikke er økonomisk. For å fremme en aktiv arealpolitikk må virkemidler innen eiendomsregimet benyttes og kombineres med virkemidler innen reguleringsregimet. Utviklingsselskap er et virkemiddel som kombinerer økonomiske og avtalebaserte virkemidler innen eiendomsregimet med virkemidler innen reguleringsregimet.¹⁴ Det er derfor interessant at man ved utredning av planlovgivningen innførte regler om urbant jordskifte og utbyggingsavtaler, men at forslaget om utviklingsselskaper aldri ble videreført i lovgivningen.¹⁵

Det er utfordrende å fastslå eksakt når bruken av utviklingsselskap oppsto. Trolig er dette et resultat av flere ulike forhold. Ordningen har funnet sted uten at det har vært rettet oppmerksomhet mot dette. En årsakssammenheng som kan ha vært utløsende er tre forhold som var aktuelle fra 2000-tallet: For det første oppsto det økt aktivitet i boligbyggingen etter nedgangen på 1990-tallet, for det andre var kommunen en passiv aktør i tomtemarkedet som ga private aktører muligheten til å posisjonere seg i utbyggingen og den tredje årsaken var at nybyggingen ble gjennomført ved fortetting og transformasjon.¹⁶ Det er derfor grunn til å anta at bruken har økt i omfang og variasjon

¹⁰ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling».

¹¹ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 9-10.

¹² Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 5.

¹³ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold».

¹⁴ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 78-80.

¹⁵ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 82.

¹⁶ Personlig kommunikasjon i e-post fra Berit Nordahl, 25.11.21.

over en 20-årsperiode uten at det har vært særlig belyst hvordan arbeidet foregår og hvordan det påvirker byutviklingen. Bruken av utviklingselskap kan likevel ha pågått i lengre tid. Det første utviklingselskap som er tidfestet og nevnt i litteraturen er Jåsund Utviklingselskap AS som Sola kommune etablerte med private utbyggere i 1987.¹⁷

1.2 Problemformulering, forskningsspørsmål og avgrensning

Studiens utgangspunkt har vært å forstå bruken av utviklingselskap i byutvikling og hvorfor dette er et virkemiddel som benyttes. Plan- og bygningsloven nevner ikke utviklingselskap eksplisitt som en mulighet for plangjennomføring. Dersom man ønsker å realisere et prosjekt og vurderer ulike gjennomføringsvirkemidler, virker det som at kunnskapen om utviklingselskap må tilegnes på andre områder. Når større deler av planleggingen gjøres ved privatinitiert planer i en kontekst av kompakt byutviklingen, er det sentralt å skaffe seg oversikt over hvilke verktøy som er tilgjengelige, og i hvilken prosjektfaser verktøyene er relevante. Målet med oppgaven er derfor å undersøke hva som følger av å etablere et utviklingselskap og hvilken hensikt et utviklingselskap har for gjennomføringen. Det overordnede forskningsspørsmålet som reises i oppgaven er:

Hvilke funksjoner har utviklingselskapet Sjøsidan AS og i hvilken grad er det et nyttig virkemiddel?

Forskningsspørsmålet er formulert med en intensjon om å finne ut av hvilke oppgaver og virksomheter utviklingselskapet utfyller. Hensikten er å forsøke å avklare hvilke behov som dekkes og hvordan dette gjøres, for å nyansere om et utviklingselskap er et virkemiddel som vurderes nyttig. Forskningsspørsmålet er en sentral retningslinje for forståelsen av empirien og analysen, ved at den henvender seg til utviklingselskapet konkret, men også adresserer det teoretiske rammeverket. Det overordnede forskningsspørsmålet omfatter utviklingselskap som funksjon og virkemiddel, men for å kunne plassere bruken av utviklingselskap i en mer helhetlig kontekst har det vært nødvendig å spisse det overordnede forskningsspørsmålet ved å stille utfyllende forskningsspørsmål. Intensjonen er å kunne diskutere de antatte funnene for å få en bred forståelse av effekter ved bruk av utviklingselskap og hvorfor denne bruken har oppstått. De utfyllende forskningsspørsmålene som reises i oppgaven er:

Hvilke indikasjoner gir bruk av utviklingselskap om plan- og bygningslovens egnethet?

Hvilke komplikasjoner følger av skillet mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet?

¹⁷ Barlindhaug mfl., «Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom», 116.

Formålet med de utfyllende forskningsspørsmålene er å konkretisere og problematisere årsakssammenhenger som er virkninger av utviklingsselskaper. Hvis utviklingsselskaper er et funksjonelt og nyttig gjennomføringsvirkemiddel, burde prinsippene fremgå av plan- og bygningsloven? Hvis utviklingsselskaper ikke vurderes å være et nyttig virkemiddel for plangjennomføring, er det en følge av at det mangler en kobling mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet? Dette er sentral spørsmål som besvares i konklusjonen.

Hensikten med oppgaven er å studere hvilke funksjoner et konkret utviklingsselskap fyller ved havnetransformasjonen og problematisere forhold som følger av at kompakt byutvikling er en målsetting som utfordres av motsetninger ved komplekse eiendomsforhold. Dette for å kunne besvare om utviklingsselskap er et nyttig virkemiddel og hva bruken indikerer om plan- og bygningslovens egnethet. Studien har derfor en naturlig avgrensning ved at den ikke omfatter eller sammenligner utviklingsselskaper generelt, men forsøker å danne et kunnskapsgrunnlag fra empiriske data om et konkret tilfelle for å sette dette i sammenheng med eksisterende forskning og teori om emnet. Oppgavens teoretiske utvalg er avgrenset til å gjelde temaer som har vært aktuelle i det empiriske materialet. Før intervjuene ble gjennomført ble det innhentet et utvalg av kilder, disse ble vurdert på nytt i etterkant av intervjuanalysen. I tillegg ble det forsøkt å finne utfyllende informasjon om de forhold som ble beskrevet av intervjuobjektene for å kunne undersøke om det er problemstillinger som ikke har blitt belyst tidligere og derfor har økt oppgavens betydning og relevans. Empirien har gjort det nødvendig å forklare et større utvalg av teori innenfor ulike fagtradisjoner. Det har vært vurdert at det er viktig for oppgavens helhet, men at det fortsatt underbygges av en sammenheng. På mange måter illustrerer dette nettopp kompleksiteten ved casestudien, at det er omfattende fagkunnskaper som påvirker forholdene og at det er viktig med forståelse for hvordan dette er sammenkoblet for å forstå de reelle problemene og løsningene.

1.3 Studiens struktur

Oppgaven er en casestudie av Sjøsidensprosjektet i Moss, der Bane Nor Eiendom AS og Moss kommune ved Moss Kommunal Eiendomsselskap KF har dannet et grunneiersamarbeid forankret i en intensjonsavtale og opprettet utviklingsselskapet Sjøsidens Moss AS. Formålet er å transformere havneområdet til en attraktiv bydel. For å få innsikt om casen har det blitt gjennomført intervjuer med sentrale aktører. Dette har derfor vært retningsgivende for utformingen av studien og dens oppbygning.

I den første delen av oppgaven presenteres casestudien. Her beskrives strukturen i Sjøsidensprosjektet og sentrale forutsetninger for havnetransformasjonen. Det blir redegjort for hvilke arealplaner som legger premisser for området, hvilke parter som er involvert og avtalegrunnlaget som forplikter aktørene. Videre vises det til sentrale problemstillinger som er gjeldende i området og som påvirker prosjektet. Saksforhold ved casestudien nødvendiggjør relevant teori om emnet. For å belyse den praktiske situasjonen som casestudien illustrerer, er det gjort et utvalg av teori som er fundamentet for oppgavens tema. Teorien det redegjøres for gir et relevant kunnskapsgrunnlag for forståelse av oppgavens empiri. Analyse av innhentet empiri og teori er videre materialet som benyttes i studiens diskusjon.

Det teoretiske rammeverket i oppgaven tar for seg målsettinger for kompakt byutvikling, motsetninger ved komplekse eiendomsforhold, samt gjennomføringsvirkemidler, strategier og utviklingselskap. Den kompakte bymodellen har fått bred forankring fordi den etter Brundtlandkommisjonens rapport «Vår felles framtid» (1987) gradvis har blitt løsningen på bærekraftig byutvikling. Dette har resultert i ønske om fortetting og transformasjon, der tidligere industriarealer og havneområder blir omformet. Modellen setter ulike regelverk og hensyn på spissen. Det er motsetninger som vanskeliggjør plangjennomføring.

Komplekse eiendomsforhold er en betydelig utfordring ved kompakt byutvikling. Det todelte systemet som består av eiendomsregimet og planregimet er sentralt i denne sammenheng. Rettsystematikken påvirker handlingsrommet ved den private forslagsretten og eiendomsrettigheter i byutvikling. Det vises derfor til sentrale bestemmelser som i stor grad legger premisser for plangjennomføringen. Videre er det beskrevet hvilke virkemidler som er tilgjengelige for å løse motsetninger ved komplekse eiendomsforhold til bruk ved kompakt byutvikling. Det har vært rettet oppmerksomhet mot virkemiddelbruk og hvordan man utformer lovgivningen for å håndtere dynamikken mellom plan og eiendom. Det er ulike tilnæringsmåter og regelverk. Det redegjøres for hvilke strategier som kan benyttes og variasjonen i disse.

I metodekapittelet er studiens utforming nærmere beskrevet. Det gjelder blant annet hvordan forskningsdesignet er organisert. Oppgaven er som nevnt en casestudie der intervjuer har blitt benyttet for å hente empiri om saksforhold. På denne måten har det vært mulig å få informasjon fra involverte parter og aktører i Sjøsidensprosjektet som har beskrevet situasjonen fra deres perspektiv. Dette har gitt anledning til å få innblikk i hvordan de faktiske forholdene er og hvordan utviklingselskap reelt benyttes ved havnetransformasjon. Intervjuene har vært gjennomført med en

ustrukturert tilnærming. Etter at opptakene ble transkribert ble det gjort en analyse av materialet for en tekstfremstilling av empirien.

Resultatene fra empirien er beskrevet i oppgavens hoveddel. Her presenteres og analyserte funn fra intervjuene. Sentrale problemstillinger og informasjon er derfor strukturert etter ulike temaer som er relevante for forståelsen. Dette gjelder hvordan etableringen av utviklingsselskapet har vært gjennomført og hvordan samarbeid om grunneierinteresser har formet prosessen. Det blir beskrevet hvilke erfaringer og strategier som har vært retningsgivende for arbeidet og hvilken påvirkning det har for prosjektet. Fremstillingen av empirien redegjør for de faktisk forutsetningene for havnetransformasjonen og hvilke interesser som kommer i konflikt. Funn om betydningen av selskapsretten og avtaleprosesser har gitt interessante perspektiver om relevansen av forhandlinger og hvordan aktørene manøvrerer mellom løsninger og utfordringer.

Sammen med teorien er empirien utgangspunktet for diskusjonskapittelet. I arbeidet med studien har det vært forsøkt å se koblinger mellom teorien og empirien som grunnlag for diskusjon. Det har vært perspektiver i teorien som har fått et nytt meningsinnhold etter empiriske funn.

Årsakssammenhenger og koblinger forsøkes løftet og fremstilt ved å belyse forhold ved materialet.

Dette har blitt strukturert i tre deler der funnene diskuteres. Det har vært rettet søkelys mot utviklingsselskap som reaksjon på kompakt byutvikling og behovet for gjennomføringsstrategier.

Videre diskuteres forhold rundt planregimet som intensjon og eiendomsregimet som realitet, der betydningen av den private forslagsretten og konsekvensene av et passivt planleggingssystem er sentralt. Til sist er det en diskusjon om utviklingsselskapet Sjøsidan AS som funksjon ved

havnetransformasjon, der det gjøres en konklusjon om virkemiddelets grad av nytteighet. Hensikten med diskusjonene er å besvare problemstillingene oppgaven reiser. Avslutningsvis drøftes anbefalinger for fremtidig forskning og studiens styrker og begrensninger.

2 Presentasjon av case

Kapittelet inneholder en presentasjon av casestudien som oppgaven bygger på. Det redegjøres for valg av case ved Sjøsidensprosjektet i Moss og forklares hvorfor saken vurderes relevant for innhenting av empirisk data.

Arbeidet med oppgaven startet med et ønske om å finne ut av hvilke utfordringer som følger av plangjennomføring. Det er en kjent problemstilling at det lages et stort antall arealplaner som ikke kan realiseres. Som følge av dette har lovgiver ved flere tilfeller vurdert virkemiddelbruken i plan- og bygningsloven og forsøkt å finne virkemidler som sikrer plangjennomføring.¹⁸ Likevel tyder de empiriske funnene i oppgaven på at det er behov som ikke dekkes. Casestudien viser til funn der tiltak gjennomføres med virkemidler utenfor planlovgivningen. Det er derfor virkemidler i annet regelverk som er bedre egnet enn det gjeldende plan- og bygningslov tilrettelegger for. Dette gjelder blant annet strategiske planer uten rettslige bindinger og bruken av utviklingselskaper. Fordi kompakt byutviklingen har blitt et synonymt svar på bærekrafts spørsmålet, der økonomiske og miljømessige hensyn drar felles nytte av å bygge med høy tetthet innenfor eksisterende byggegrenser, har dette gjort at byutviklingen i stor grad dreier seg om fortetting og transformasjon.

Når det utarbeides arealplaner for fortetting og transformasjon er det andre problemstillinger som melder seg, enn i tilfeller der det bygges på jomfruelig mark. Komplekse eiendomsforhold er ofte årsaken til at planer ikke kan realiseres.¹⁹ Eiendomsrettens vern og privatrettslige forhold stopper derfor ønsket samfunns- og arealplanlegging.²⁰ Når plan- og bygningsloven ikke kan håndtere disse utfordringene i tilstrekkelig grad, oppstår det behov for andre virkemidler. Løsningene finnes i større grad utenfor planlovgivningen og gjøres ved forhandlinger og avtaler mellom offentlige og private aktører. Dette er en utfordrende rettslig setting, der mange hensyn skal koordineres.

Etter at «Virkemiddelprosjektet»²¹ ble gjennomført og plan- og bygningsloven av 2008 ble revidert, ble virkemidler som urbant jordskifte og utbyggingsavtaler introdusert og formalisert.²² Disse har imidlertid vist seg å ha flere mangler og blir benyttet i varierende grad. Urbant jordskifte og ekspropriasjon fungerer ikke etter sin hensikt og beskrives på følgende måte:

¹⁸ Regjeringen, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder».

¹⁹ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 70.

²⁰ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 73.

²¹ Miljøverndepartementet, «Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder».

²² NOU 2003: 14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. 77.

*«Reglene om urbant jordskifte og ekspropriasjon er ment å bidra til gjennomføring tross motstand hos noen grunneiere, men praksis viser at dagens virkemidler er utilstrekkelige eller at kommunene ikke bruker dem».*²³

Bruken av utbyggingsavtaler har også resultert i flere nylige rettssaker²⁴ og det er forslag om endringer av bestemmelsene.²⁵ Utviklingsselskaper som ikke har blitt videreført i lovgivningen²⁶ har likevel vokst frem som et virkemiddel som benyttes av flere norske kommuner.²⁷ Det foreligger ingen oversikt over omfanget av bruken av utviklingsselskap.²⁸ Dette var en viktig faktor for å strukturere oppgaven som en casestudie. For å kunne finne ut om bruken av utviklingsselskap som virkemiddel, var det nødvendig å kunne innhente empiri om reelle forhold.

For å kunne skrive om utviklingsselskaper i en casestudie var det nødvendig med erfaringer fra bruk av utviklingsselskap. Dette var tilfellet i Moss kommune. Sjøsidensprosjektet i Moss ledet til flere sentrale problemstillinger, fordi området er gjenstand for en transformasjon av havnearealer med sentral beliggenhet til byen. Det er også større infrastrukturtiltak som vei og jernbane, som gjør at flere aktuelle problemstillinger kommer på spissen. Det har vært helt sentralt for arbeidet at det lyktes å opprette kontakt med involverte parter tidlig i prosessen. På denne måten var det mulig å få et innsyn i utfordringene i området og forsøke å danne seg et bilde av sakens kjerne. Forarbeidet gikk hovedsakelig ut på å innhente relevant litteratur om emner som berørte oppgavens tema. Det var sentralt å få et teoretisk grunnlag om hva som har blitt skrevet og forsket på i denne sammenheng. Med utgangspunkt i de problemstillingene som ble reist i litteraturen ble forskningsdesignet utformet og oppgavens forskningsspørsmål formulert. Det ble videre laget en intervjuguide med spørsmål og planlagt hvordan denne kunne gjennomføres. Det ble også kartlagt hvilke aktører og parter som ville være sentralt å intervju.

2.1 Sjøsidensprosjektet og havnetransformasjon

Casen som er valgt for oppgaven er områdeutvikling og transformasjon av Sjøsidens som er en sentrumsnær bydel i Moss. Stedet består både av jernbanestasjon, fergeleie og riksvei. Det er et viktig knutepunkt på tvers av Oslofjorden og et område med betydelige trafikale utfordringer. Det er et

²³ Regjeringen, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder».

²⁴ Norsk eiendom, «Enorm interesse for rettssaker om utbyggingsavtaler».

²⁵ Regjeringen, «Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven».

²⁶ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 82.

²⁷ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 9.

²⁸ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 10.

ønske om å endre stedets karakter ved kompakt byutvikling og fremheve kvalitetene ved nærheten til sjøen. Det har tidligere vært mange grunneiere i området og utfordringer med komplekse eiendomsforhold. For å kunne realisere arealplanene og gjennomføre transformasjonsprosessen, har Moss kommune og Bane Nor Eiendom AS opprettet utviklingsselskapet Sjøsidens Moss AS, videre omtalt om Sjøsidens AS. Selskapet er ansvarlig for utviklingen og skal utarbeide reguleringsplan for området. Sjøsidens er en interessant case for å studere bruken av utviklingsselskap i et transformasjonsområde, der mange hensyn må ivaretas.



Figur 1 Eksisterende situasjon.²⁹

²⁹ Sjøsidens, foto: Sjøsidens Moss AS/Arkitema: <https://sjosidensmoss.no/historie/>.



Figur 2 Illustrert situasjon.³⁰

Moss er en voksende havneby med sentral beliggenhet midt i Oslofjorden. I 2020 trådte kommunesammenslåingen med Rygge i kraft. Kommunens areal økte med i overkant av 50 % og innbyggertallet er nå ca. 50 000.³¹ Moss har i kommuneplanen en visjon om å utvikle seg til Oslofjordens mest attraktive by og gjennomgår en prosess der byen skal transformeres fra industriby til moderne by.³² Det er flere faktorer som gjør at Moss har potensial til dette. Beliggenheten gjør stedet tilflyttingsvennlig for innbyggere som ønsker å være en del av arbeidsmarkedet i Osloregionen, samtidig som det har en sentralitet i det tidligere fylket Østfold, i forhold til Folloregionen, Vestfold og Telemark fylke, samt landegrensen. I tillegg er det et særegent landskap med god tilgang til skog og sjø. Den nåværende infrastrukturen og potensialet ved utbyggingen av Follobanen med nytt dobbeltspor, gjør at det er gode transportmuligheter og tilrettelagt for å bo urbant med en estimert reisetid til Oslo under 30 minutter. Utviklingen av infrastruktur er likevel en av de største utfordringene i den planlagte bytransformasjonen av Moss, som følge av uavklart avhengighet i de ulike prosessene med vei, bane og ferge.

³⁰ Sjøsidan, foto: Sjøsidan Moss AS/Arkitema: <https://sjosidenmoss.no/bydelsutvikling/>.

³¹ Moss byleksikon, «Moss kommune».

³² Moss kommune, «Sentrumsplanen 2015-2026», 3.

2.2 Partene og avtalegrunnlaget

Utviklingsselskapet Sjøsidens Moss AS, videre omtalt som Sjøsidens AS, ble opprettet i 2016 med utgangspunktet den eksisterende samarbeids- og intensjonsavtalen av 2012 mellom Moss Kommunal Eiendomsselskap AS, Bane Nor Eiendom AS (tidligere Rom Eiendom AS) og Moss Havn FK. Formannskapet og Bystyret ga sin tilslutning til samarbeids- og intensjonsavtalen som gjaldt utvikling av havneområdet Sjøsidens i Moss. Selskapet ble opprettet for å muliggjøre byutviklingen med nødvendig fortetting og transformasjon, etablering av nytt kollektiv knutepunkt i forbindelse med ny jernbanestasjon og utvide havneområdet.

Bakgrunnen for inngåelse av avtalen fremstår som en vinn-vinn situasjon for de involverte partene. Nasjonaltransportplan legger til grunn en fortettet by- og knutepunktutvikling rundt stasjonsområdene. Den nasjonale og regionale politikken sammenfaller med Moss kommunes eget ønske om å transformere havneområdet og jernbanestasjonen. Havnen vil utvikle en konsentrert trafikkhavn for å frigjøre havnearealer til byutvikling, dette for å skaffe inntekter til en fremtidsrettet havneutvikling med dronehavn. Det var også dialog med det tidligere Jernbaneverket om å motta kostnadsfrie tunnelmasser fra utbyggingen av Follotunnelen for å kunne utvide havneområdene. Fordi Moss Kommunale Eiendomsselskap KF (MKE) allerede hadde ervervet boligeiendommer i Nyquistbyen, var kommunen en betydelig grunneier i området med store verdier for en fremtidig utviklingssituasjon. Ved inngåelse av samarbeids- og intensjonsavtalen fikk partene derfor et felles grunnlag for å arbeide for en helhetlig utvikling av jernbane- og havneområdet. Moss kommune sikret seg på denne måten en mulighet til å ha en utøvende rolle som planmyndighet og være en aktiv avtalepart i byutviklingen som aksjonær i utviklingsselskapet.³³

Samarbeids- og intensjonsavtalen omtalt som «intensjonsavtalen» er en form for opsjonsavtale som sikrer rettigheter, men i ikke plikter mellom avtalepartene. Denne ble inngått mellom Bane Nor Eiendom AS, Moss Kommunale Eiendomsselskap KF og Moss Havn KF. Som følge av avtalen, samt at Bane Nor Eiendom AS og Moss kommune er grunneiere av betydelige arealer i sentrum- og havneområdet, ble det inngått et ytterligere forpliktende samarbeid på bakgrunn av intensjonene om utvikling av området, vider omtalt som «aksjonæravtalen». Det er denne som forplikter samarbeidet og formaliserer rettigheter og plikter i utviklingsselskapet. Aksjonæravtalen bygger derfor videre på intensjonsavtalen og forplikter samarbeidet rettslig. Avtalen legger til grunn at partene skal arbeide for en samlet helhetlig kommersiell utvikling av området som fremmer god

³³ Moss kommune. 2012. Saksutredning: Samarbeids- og intensjonsavtale om utvikling i Moss havneområde (Sjøsidens) arkivreferanse 12/25108/FE-.

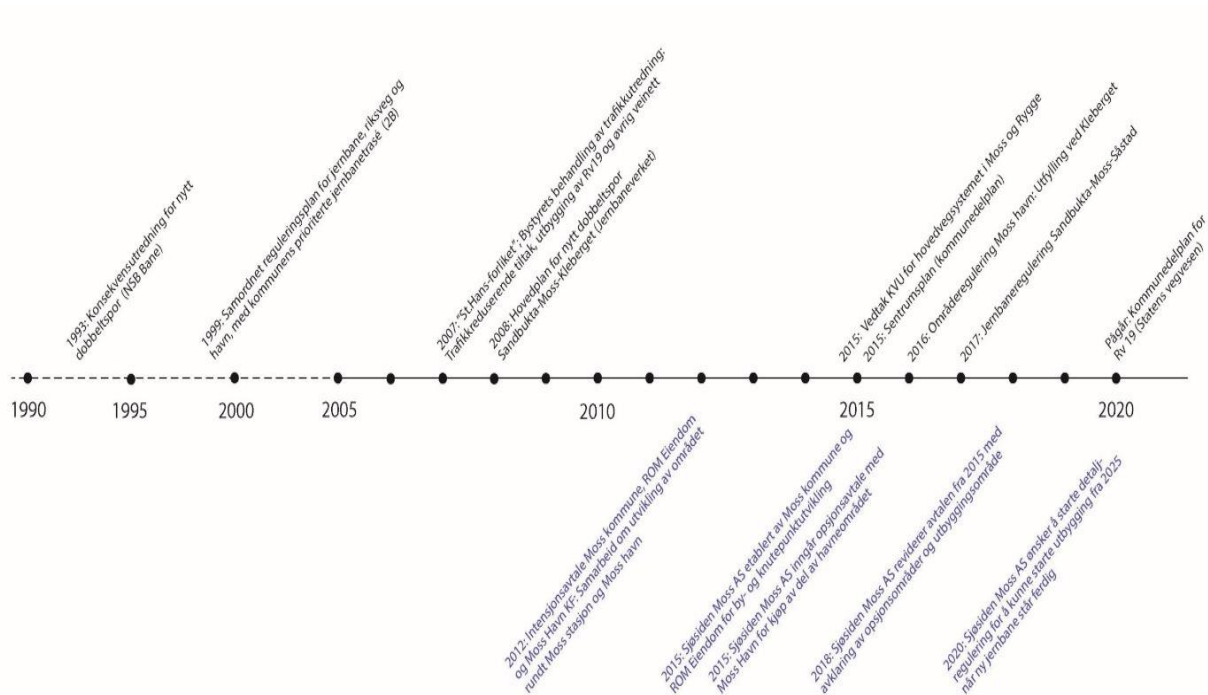
knutepunkts- og byutvikling. Partene skal i fellesskap utarbeide en reguleringsplan for eiendommene der det etterstrebes høy utnyttelse og fleksibilitet for reguleringsformål.

Formålet med samarbeidet om Sjøsidensprosjektet er å planlegge og gjennomføre en god og helhetlig kommersiell byutvikling av knutepunkt i tråd med føringene for «framtidens byer», samtidig som det oppnås høyest mulig avkastning for partene. Samarbeidsformen organiseres som et aksjeselskap der de to partene har 50 % av aksjeandelen hver. Alt arbeidet i selskapet bygger på at partene skal ha en 50/50 tilnærming i alle ledd for å sikre at risiko og potensial ved planlegging, utbygging og realisasjon skal fordeles likt. Det er videre lagt til grunn at selskapet skal kunne gis opsjon på kjøp av partenes eiendommer etter nærmere vilkår, samt at det kan etableres single purpose prosjektselskaper hvis dette er hensiktsmessig. Det er en målsetting at partene tidligst mulig skal avklare mulig og ønsket utvikling av området i tråd med avtalen. Avtalen angir at reguleringsarbeidet skal igangsettes når avtalen er bindende inngått og at det skal utlyses en arkitektkonkurranse som grunnlag for regulering og utvikling av området.

Det fremgår av avtalen at kommuneplanen skal være retningsgivende for utviklingen av bydelen «Sjøsidens» ved nødvendig fortetting og transformasjon. Havnens areal skal utvides med masser fra jernbanetunnelene som planlegges etablert for gjennomføring av Nasjonaltransportplan. Videre skal området reguleres ved kommunal områdeplan med detaljeringsgrad som gir grunnlag for utvikling. Partene følger opp føringene i reguleringsplanforslaget. Fremdriften for prosjektet avhenger av planmyndighetenes behandling og vedtak, samt finansiering og markedsprinsipper. Det er lagt til grunn en etappevis utbygging av området der målsetning om fremdrift er inndelt i seks faser; skisseprosjekt, arkitektkonkurranse, reguleringsplanforslag, vedtak om reguleringsplan, byggestart, samt ferdigstillelse og salg. Styrings- og beslutningsmyndighet i selskapet består av et aktivt arbeidende styre med fire medlemmer og to varamedlemmer. Partene har etter avtalen ansvar for å aktivt tilrettelegge for gjennomføring av regulering, utvikling og utbygging av eiendommene i selskapet. Partene stiller derfor sin kunnskap og kompetanse til disposisjon for selskapet.

Arealplaner

Planleggingen av Sjøsideområdet har pågått i lang tid og fordeler seg på ulike tiltak og planer. Noen av planene har det blitt konkludert med at ikke er gjennomførbare fordi planene har blitt utdatert før de har kunnet gjennomføres. Det er også et behov for å koordinere de forskjellige planprosessene og det vurderes løsninger for strategiske plangrep.



Figur 3 Tidslinje for utvikling av sentrum, havn, vei og jernbane.³⁴

Kommuneplanens arealdel legger ingen konkrete føringer for utviklingen av Sjøsiden, da det er Sentrumsplanen som omfatter denne endringen. Det er pågående planer for utbygging av jernbane, vei og fergeleie, men det er fortsatt viktige avklaringer som må besluttes når det gjelder infrastrukturiltakene. Kommuneplanen legger til grunn at det skal legges til rette for en overordnet strategisk prosess der de store infrastrukturiltakene ses i sammenheng med arealutviklingen i området.³⁵

Sentrumsplanen som er en kommunedelplan ble vedtatt i 2015. I sentrumsplanen for 2015-2026 er sentrumsområdet i Moss definert som den opprinnelige sentrumskjernen, Verket (tidligere Peterson papirfabrikk), del av Jeløy som vender mot Kanalen og havneområdet mot Værla (Sjøsiden). Det er et ønske om at sentrum skal vokse rundt sjøen og at de urbane kvalitetene skal forsterkes i dette området.³⁶ Den største transformasjonsprosessen er planlagt på havneområdet som omtales som Sjøsidens. Dette er også et trafikknutepunkt for både riksvei 19, fergeleiet Moss-Horten og jernbanestasjonen. Sjøsidens er et utviklingsområde som skal komplementere sentrumskjernen med boliger og næring i umiddelbar nærhet til infrastrukturen som skal bygges ut. Det er et ønske at byen

³⁴ Sjøsidens, foto: Sjøsidens Moss AS/Arkitema: <https://sjosidenmoss.no/planlegging-av-vei-havn-og-jernbane/>.

³⁵ Moss kommune, «Kommuneplanens arealdel for Moss 2021-2032», 10-11.

³⁶ Moss kommune, «Sentrumsplanen 2015-2026», 4.

skal åpnes mot sjøen og at Sjøsidens skal utvikles som et rekreasjonsformål. Det er en områderegulering for havneområdet med fergeleiet og en reguleringsplan for jernbanen. Videre er det tenkt en egen planprosess for områderegulering av hele den nye bydelen.³⁷

Områderegulering for Moss havn og utfylling ved Kleberget ble vedtatt i 2016. Det ble her lagt til grunn at det skulle gjennomføres utfyllinger i sjø som senere viste seg å ikke kunne gjennomføres som følge av at massene var forurenset. Det ble i etterkant rettsaker som har vært løst i rettssystemet.³⁸ Områdeplanen legger til grunn at det skal utarbeides detaljreguleringsplaner innenfor planområdet. Videre er det en felles bestemmelse jf. § 2.2 at havnedriften reguleres etter privatrettslige regler og gjelder forskrifter for havnedrift og havnetransport, samt lagring og oppbevaring av gods jf. havne- og farvannsloven.³⁹

Detaljregulering for Sjøsidens var planlagt fremmet høsten 2021. Planarbeidet er internt forberedt, men har blitt utsatt som følge av grunnundersøkelser i området. Oppstart av planarbeidet er derfor utsatt til 2022 i påvente av ferdig prosjektering av stabiliseringstiltak for Moss havn.⁴⁰

2.3 Sentrale problemstillinger

Sjøsidensprosjektet innebærer omfattende og komplekse problemstillinger. Selv om prosjektet foreløpig befinner seg i en tidlig planleggings fase er det en lang historikk som illustrere utfordringene ved gjennomføring. Mye av kompleksiteten handler om at en enkelt transformasjon hadde vært tilstrekkelig. Situasjonen er at det i tillegg skal gjennomføres byutviklingsprosjekter for endringer av vei, jernbane, havn og ferge som igjen medfører egne underproblemstillinger. Det er derfor en unnværlig tilstand av avhengighet mellom prosjektene og et stort behov for å styre prosjektene adskilt og parallelt.

Utviklingen av infrastruktur er helt grunnleggende for at Moss skal være en velfungerende by. Sentrumsområdene har betydelige trafikale utfordringer og det fremstår tydelig at det må gjøres større grep. Riksvei 19 som fører fergetrafikken fra havnen til E6 er et statlig prosjekt som styres av Statens vegvesen. Jernbaneutbyggingen og etalering av ny jernbanestasjon styres av Bane Nor som også er statlig eid. Kommunen er grunneier og part i utviklingsselskapet Sjøsidens AS sammen med Bane Nor Eiendom AS, som gjør at de sammen er en privat part med offentlige interesser i

³⁷ Moss kommune, «Sentrumsplanen 2015-2026», 6.

³⁸ Moss Havn, «Moss Havn frifunnet for krav om erstatning».

³⁹ Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

⁴⁰ Moss Avis, «Sjøsidensavtalen – Budskapet fra folket».

byutviklingsprosjektet. Videre er Moss Havn styrt av havnemyndighetene som holdes adskilt fra kommunen øvrige virksomheter. Det er derfor ulike prosjekter som henger sammen i en omfattende transformasjonsprosess og flere ulike aktører med forskjellige beslutningstakere.

Utfordringene har vært forsøkt løst ved å legge til rette for samarbeid gjennom blant annet utviklingen av intensjonsavtalen. Når denne ble signert ble det tatt utgangspunkt i løsninger som var utdatert før avtalen var inngått. Avtalen bygger på at det skal fremskaffes erstatningsareal som ikke eksisterer. Når avtalen ble utarbeidet var partene av den oppfatning at det skulle være mulig å fylle ut i sjøen med sprengmasser. Dette hadde gjort at man kunne flytte havnevirksomheten sydover, for å benytte nåværende havneareal til andre formål. Da dette ikke er en løsning som lar seg gjennomføre er realiteten at det foreligger et arealoppgjør som ikke går opp. Avtalen må derfor reforhandles med utgangspunkt i et mindre areal, som vil legge press på tilgjengelig eiendommer som da må romme de planlagte funksjonene. Sjøsidenprosjektet har en utfordring ved at det er et område der det er store forventninger til en havnetransformasjon som innebærer en forskjønning av området. Samtidig er det på de samme arealene at noe av byens mest sentrale infrastrukturfunksjoner etableres og en av Norges største containerhavner. Sjøsiden skal derfor være byens glansbilde som signaliserer attraktivitet, samtidig som det skal gjøre at byens samferdselsårer og logistikk håndterer krav til effektivitet.

3 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Det er kilder som har blitt vurdert relevante for å sette oppgavens empiri, analyse og diskusjon i sammenheng. For å forstå sammenhengen med bruk av utviklingsselskap som virkemiddel og hvordan denne strategien fungerer ved en havnetransformasjon, redegjøres det for bakgrunnen for den kompakte bymodellen og utfordringer ved komplekse eiendomsforhold. Videre vises det til relevante lovbestemmelser som påvirker handlingsrommet ved byutviklingsprosjekter. Det er spesielt bestemmelser om privatrettslige forhold, eiendomsrettens vern og havnemyndighetenes råderett over havnearealer som er interessante. Det blir også vist til hvordan skillet mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet er relevant, samt selskapsrettens betydning for bruk av utviklingsselskap i byutvikling.

3.1 Målsetting om kompakt byutvikling

Lover og regler er styringsmekanismer i plansystemet. Planmyndigheten er organisert og institusjonelt forankret gjennom juridiske bindinger som gir legitimitet til å virke i byutviklingen. Regelsettet gir en legal myndighet til maktutøvelse ovenfor sivile aktører og andre myndigheter. Plan- og bygningsloven er det sentrale regelverket i det norske plansystemet. Loven har ulike verktøy og virkemiddel som gir lovhjemmel for å styre byutviklingen.⁴¹ Kompakt byutvikling er et begrep som omfatter problemstillinger om prosesser, maktforhold, rettigheter og bærekraft.⁴² Drivkreftene i byutviklingen påvirkes av en nyliberal ideologi som har resultert i partnerskap mellom privat kapital og offentlige myndigheter. I denne konteksten er privat eiendomsrett og markedsmekanismer prinsipper som former den fysiske byomdanningen. Dette får virkninger for offentlige myndigheters handlingsrom i den privatdrevne byutviklingen.⁴³

Fortetting og transformasjon

Den kompakte byen kjennetegnes ved å være et urbant område med en tydelig definert grense og en høy tetthet av bebyggelse. Den kompakte byen har blitt symbolet på bærekraftig byutvikling.⁴⁴ Fra 1990-tallet har norsk arealbrukspolitikken blitt endret fra utbygging på jomfruelig mark til fortetting og transformasjon av områder innenfor den eksisterende byggegrensene. Før dette var plangjennomføringen et offentlig ansvar, der myndighetene hadde styringsambisjoner og

⁴¹ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 96.

⁴² Hanssen mfl., «Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen?», 26.

⁴³ Hanssen mfl., «Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen?», 26-28.

⁴⁴ Hanssen mfl., «Hvorfor studere den kompakte byen?», 13.

fremskaffet byggeklare tomter. Skiftet startet på 1980-tallet da den offentlige styringsambisjonen ble byttet ut med private markedsmekanismer som virkemiddel for plangjennomføring.

Fortetningspolitikken som ble forankret ved St.meld. nr. 31 (1992-1993)⁴⁵ endret planleggingen og plangjennomføringen. Fortetting krever at det lages reguleringsplaner. Disse fremmes av private forslagsstillere som har sikret rettigheter i de aktuelle eiendommene. Fordi planen ikke er helhetlig slik de tidligere var, men kun gjelder de enkelte eiendommene som inngår i det private planforslaget omtales dette som «frimerkeplaner».⁴⁶

Fortetting er et begrep som kan benyttes på ulik bygging innenfor eksisterende tettstedsavgrensning. Det er bygninger som er tilskudd til eksisterende bebyggelse istedenfor å erstatte det som var tidligere. Transformasjon er et begrep som gjelder en omfattende omforming av områdekarakteren. Bruken av bebyggelsen kan endres eller strukturen i bebyggelsen kan omformes. Det er ofte en målsetting ved transformasjon at utnyttelsesgraden økes. I enkelte tilfeller er det mulig å gjennomføre fortetting og transformasjon uten at man gjør endringer i den fysiske eiendomsstrukturen. Dette skjer typisk ved «eplehagefortetting» eller når en eiendom transformeres ved ulike type bruk. Ofte er det imidlertid nødvendig å sikre kontroll over forskjellige tiltak på flere eiendommer for å kunne gjennomføre fortetting og transformasjon. I slike tilfeller er det ofte tidligere industriområder med sentral beliggenhet som omdisponeres til sentrumsformål. Denne typen transformasjon genererer ofte en betydelig verdiøkning og er derfor gjenstand for politiske diskusjoner og prosesser. Det er i mange tilfeller et behov for å endre eiendomsstrukturen for å kunne gjennomføre transformasjonsprosesser av et visst omfang.⁴⁷

Den kompakte bymodellen

Den kompakte byen har sitt opphav i Brundtlandkommisjonens sluttrapport «Vår felles framtid» fra 1987 og har gradvis blitt synonymt med bærekraftig byutvikling. Den kompakte byen har til hensikt å balansere økonomisk, miljømessig og sosial utvikling for å sikre nåtidens og fremtidens behov. Kjennetegnene på en kompakt by er urbane områder med tett bebyggelse og tydelig avgrensning, der byen er sammenbundet med offentlig transport som gir korte avstander mellom bosted, arbeidsplass og bytilbud. Den kompakte byen som byutviklingsmodell har fått bred forankring i europeisk sammenheng, og i Norge er den politisk forankret gjennom statlige planretningslinjer. Modellen har blitt en løsning på mange utfordringer ved byutvikling. Det er likevel kritisert hvilke følger en kompakt by har for miljømessige og sosiale forhold. For økonomiske hensyn er det færre

⁴⁵ St.meld. nr. 31 (1992-1993). *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*. Oslo: Miljøverndepartementet.

⁴⁶ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 96.

⁴⁷ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 69.

ulemper, da høy utnyttelsesgrad ved fortetting i sentrumsnære områder gir gode avkastning for grunneiere. Kompakt byutvikling gjennomføres i hovedsak ved privat planlegging og investering innen «New Public Management» og nyliberalistisk ideologi. Det er derfor markedsmekanismer som styrer forhandling og utbygging.⁴⁸

Prosjektet som verdipapir

Prosjektet som verdipapir har opphav i en diskurs om en internasjonal tendens der arkitektur og eiendom har økt verdien som et kapitalistisk gode.⁴⁹ Private utbyggere tilfører en dynamikk i byutviklingen ved å håndtere risikoanalyse og eiendommenes markedsverdi. Prosjektene forankres i reguleringsplaner, men er avhengige av økonomiske vurderinger og markedsbetraktninger. Byutviklingsprosjektene får derfor en funksjon ved å være et verdipapir. De privatinitiert planene befinner seg derfor i to ulike sfærer, det planmessige og verdibaserte, som eksisterer uavhengig av hverandre.⁵⁰ Dette kan gjøre at en plan kan være god planfaglig, men at det ikke er incentiver for gjennomføring, dersom den ikke har en markedsverdi.

Planstyrt og prosjektbasert byutvikling

Prosjektbasert byutvikling er det motsatte av planstyrt byutvikling. Planstyrt innebærer at man er avhengig av en overordnet helhetlig planlegging som koordinerer prosjektene og utbyggingen i forkant av prosjektutviklingen. Mange vurderer planstyrt byutvikling som en ideell byutviklingsstrategi i en bebygd by, fordi det ikke er vilje til å endre det eksisterende. I et slikt perspektiv vil en prosjektbasert byutvikling være ugunstig, som følge av at den tar utgangspunkt i markedsmekanismer som gir uheldige plangrep. Fordi en prosjektbasert strategi er privatinitiert med utgangspunkt i økonomisk profitt, hevdes det at det gir en fragmentert byutvikling. Planstyrt og prosjektbasert byutvikling er derfor to ulike strategier med grunnlag i forskjellige fagperspektiver.⁵¹

Strategisk planlegging og VPOR

Strategisk planlegging har fått økt oppmerksomhet de siste tiårene og ble aktualisert ved innføringen av planstrategi og områderegulering i plan- og bygningsloven av 2008. Strategisk planlegging tar utgangspunkt i overordnede mål, men benytter fleksibilitet til å styre uforutsigbarhet.⁵² Strategisk

⁴⁸ Hanssen mfl., «Hvorfor studere den kompakte byen?», 13-14.

⁴⁹ Børrud, *Bitvis byutvikling*, 75.

⁵⁰ Børrud, *Bitvis byutvikling*, 85-86.

⁵¹ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016) 12.

⁵² Hofstad og Ringholm, «Strategisk vending i planleggingen?», 107.

planlegging er et virkemiddel for å koordinere planer og et rammeverk for prosessen. Framveksten av strategisk planlegging er et behov for verktøy som håndterer kompleksitet og usikkerhet bedre enn tradisjonelle planformer. Strategisk planlegging kan bidra til å identifisere overordnede utfordringer, men finne løsninger uavhengig lovkrav og byråkratiske prosesser.⁵³ Bruken har vokst frem som et tilsvar på prosjektorientert og nyliberal samfunnsplanlegging.⁵⁴

I gjeldende byplanpraksis har det vokst frem en bruk av uformelle arealplanverktøy som byplagrep og VPOR utenfor plan- og bygningsloven. Kommunene har behov for strategiske verktøy for planrealisering som løses best ved uformelle verktøy. Formelle planinstrumenter oppleves ikke å være fleksible i tidligfase. Bruken har også utgangspunkt i et behov for samordning og kostnadsberegning som gir forutsigbarhet og er tidsbesparende for prosjektene. VPOR har ikke juridisk hjemmel i plan- og bygningsloven, men er politisk forankret som strategi og føring for ønsket utvikling. Fordi planene ikke er juridisk bindende gir de ikke rettigheter eller plikter. Planene har blitt kritisert for at bruken kan medføre en ugyldighetsproblematikk.⁵⁵

Byutvikling av havnearealer

Kompakt byutvikling har medført et arealbehov i sentrumsområder. For å bygge innenfor eksisterende byggegrenser, har fortetting resultert i transformasjon av tidligere industriområder. Fordi et betydelige antall industrivirksomheter har blitt flyttet fra vestlige land som følge av lav produksjonskostnader i andre deler av verden, har dette frigjort tidligere beslaglagt areal.⁵⁶ En av de tydeligste tendensene er havnetransformasjon, der byer over hele Europa åpnes mot sjøfronter der det før var havnevirksomhet. Dette har resultert i en forholdsvis monoton byutvikling og byutforming som beskrives som zombie-urbanisme. Begrepet beskriver hvordan middelklassen skaper et forskjønnet bymiljø bestående av restauranter, promenader og signalbygg utslørt repetitivt. Formålet er å tilføre prosjektene en urban identitet.⁵⁷

Byutvikling på tidligere havnearealer har medført at havner flyttes ut av sentrum og erstattes med bymessige kvaliteter. Effektene av utviklingen har imidlertid en strukturell dimensjon ved at det er et tydelig skille mellom kommunens myndighet og havnevirksomheten som er underlagt statlig styring. En årsak til denne inndelingen er havne- og farvannsloven som har historisk forankring i regler om

⁵³ Hofstad og Ringholm, «Strategisk vending i planleggingen?», 107.

⁵⁴ Hofstad og Ringholm, «Strategisk vending i planleggingen?», 109.

⁵⁵ Hanssen og Skogheim, *Styring av arealutvikling på områdenivå*, 5.

⁵⁶ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 48.

⁵⁷ Aspen, «Zombie-urbanisme langs havnefronten», 1.

«havnekassen» fra 1700-tallet.⁵⁸ Den 1. januar 2020 trådte ny havne- og farvannslov i kraft. Denne erstattet havne- og farvannsloven fra 2009⁵⁹ og losloven fra 2014⁶⁰. Loven er inndelt i havnedel og en farvannsdel. En av de mer betydelige endringene for kommunene, var at det gjennom ny lov på visse vilkår kan ta ut verdier fra havnevirksomheten.⁶¹ I lovens formålsparagraf fremgår det at loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv.

En sentral bestemmelse i havne- og farvannsloven i forbindelse med havnetransformasjon er § 32 som regulerer forvaltning av kapital i kommunalt eide havner. Bestemmelsen regulerer kommunens økonomiske råderett over inntekt og kapital fra havnevirksomhet. Dette innebærer at det er krav til å holde midlene fra havnen adskilt fra kommunens øvrige virksomhet i egne regnskaper. Selv om kommunen teknisk sett er eier av havnen, er det strenge krav til uttak av verdier. Dette kan kun gjøres fra et overskudd der det er dekket kostnader til drift og vedlikehold, samt investeringer for havnen. Det er kun havnestyret som kan godkjenne et uttak av overskuddsmidler. Det er også verdt å merke seg at det i bestemmelsens femte ledd er presisert at andre til fjerde ledd ikke gjelder ved nedleggelse av havnen. Kommunen er derfor ikke berettiget verdier fra havnevirksomheten ved nedleggelse. Dette gjør at midlene som følger av havnen ikke tilfaller kommunen ved nedleggelse av havnevirksomhet, men tilbakeføres til staten. Havne- og farvannsloven båndlegger derfor kapitalen i kommunalt eide havner.

Sjøsideutbygging har endret rollene i arbeidet med å omdanne havnearealer. I en studie av Daamen m.fl. (2016) var funnene en endring i maktbalansen mellom havnemydigheter, byplanmyndigheter og havnevirksomhet. Byplanleggere måtte benytte en mer fragmentert byutviklingsstrategi basert på intuisjoner og erfaringer med en bitvis tilnærming til beslutninger. Dette medførte at havnevirksomheten posisjonerte sin innflytelse på planleggingen i skillet mellom by og havn. Havnevirksomheten har derfor sikret seg økt makt i sjøsideutviklingen som følge av inntektskildene. Det er likevel byplanmyndighetene som setter rammene for utviklingen, selv om det er en situasjon som påvirker maktbalansen, er aktørene i et samspill.⁶² I Ot.prp. nr. 90 (2001-2002)⁶³ om endring av havne- og farvannsloven av 1984 forsøkte man å utrede denne problemstillingen. Det ble fremmet

⁵⁸ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008), 117.

⁵⁹ Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).

⁶⁰ Lov 15. august 2015 nr. 61 om losordningen.

⁶¹ Kystverket, «Om havne- og farvannsloven».

⁶² Johansen mfl., «Urban områdetransformasjon – en gjennomgang av internasjonal litteratur», 20.

⁶³ Ot.prp. nr. 90 (2001-2002) om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m. v. (havne- og farvannsloven).

forslag om å endre bestemmelsene som gjaldt regler for anvendelse av midler og verdier, faste eiendommer, anlegg og andre eiendeler, som inngikk i havnekassen. Bestemmelsen innebar at havnekassen skulle holdes adskilt fra havnekommunens øvrige økonomi og ikke anvendes til annet enn havneformål. Hensikten var blant annet at det skulle være mulig å disponere eiendommer fra havneformål til andre formål uten at det fikk økonomiske konsekvenser for havnekassen.⁶⁴

Begrunnelsen var en følge av beslutningen om byutvikling i Bjørvika som medførte at arealene som ble benyttet til havneformål ble omregulert til andre formål, der Oslo Havns havnekasse var en betydelig grunneier. Oslo Havn skulle med lovforslaget gis anledning til realisere den potensielle verdien i eiendommene. Lovforslaget la til grunn at havnens grunneirolle i byutviklingsprosjekter skulle skje etter særskilt tillatelse fra Fiskeridepartementet og fastsettes på nærmere vilkår. Det var et viktig premiss at byutviklingsinvesteringer ikke skulle føre til en tapping av havnekassens midler.⁶⁵ I proposisjonen vises det til Oslo Bystyres Fjordbyvedtak av 19. januar 2002, der det ble besluttet å flytte kranbaserte containerhåndtering ut av Oslo kommune og at det måtte etableres havneløsninger for Oslofjordregionen. Det var et ønske om å opprettholde sjøtransportens konkurransekraft ved å bygge nye containerhavner eller effektivisere og utvide eksisterende havnearealer i regionen.⁶⁶ Sjøsideutviklingen i Oslo har derfor medført et større ansvar for Osloregionens øvrige havner, der Moss har en sentral posisjon. Det er interessant når også Moss ønsker å gjennomføre Sjøsideutviklingen av havnearealer etter samme prinsipper.

3.2 Motsetninger ved Komplekse eiendomsforhold

Rettssystematikken og eiendomsrettens vern

Det er tradisjon for å skille mellom den offentlige rett og privatretten. Den offentlige rett regulerer rettsforhold mellom myndighetsorganer og samfunnets legale maktutøvelse over borgerne.

Privatretten gir regler til bruk mellom borgerne. Det er imidlertid ikke et klart skille, men viktig å være bevisst betydningen de har for de ulike rettsforholdene og forståelsen av dem.

Reguleringsretten er nettopp et eksempel på et rettsområde som må forstås innenfor rammene av det offentligrettslige. Dette gjelder selv om reglene gir begrensninger i eierrådigheten over privat eiendom. Plan- og bygningslovens rettsregler må derfor forstås innenfor en avgrenset del av den offentlige regulering av samfunnet.⁶⁷

⁶⁴ Ot.prp. nr. 90 (2001-2002), 2.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 90 (2001-2002), 3.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 90 (2001-2002), 4.

⁶⁷ Lilleholt, *Knophs oversikt over Norges rett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2014), 36-37.

Bestemmelser om eiendomsrettens vern har forankring i opplysningstidens ideologi og ble inntatt i den franske menneskerettighetserklæringen i 1789 og i den norske Grunnloven § 105. I 1952 kom det en tilleggsprotokoll med bestemmelser om beskyttelse av eiendomsretten i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Bestemmelsen gir at «enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, men på nærmere vilkår kan individer måtte avstå fra eiendom, for eksempel ved ekspropriasjon mot erstatning».⁶⁸ Etter det borgerlige og liberale samfunnets fremvekst på 1700-tallet, er den private eiendomsretten fremdeles grunnprinsippet for eierskap og eiendomsretten er svært sentral i nåtidens vestlige samfunn. Eiendom er utvilsomt tett koblet til økonomi og makt. En rekke filosofer har kritisert eiendomsrettens posisjon og vern fordi eiendomsretten skaper forskjeller. Prinsippet om det eiendomsbesittende demokrati har en sterk beskyttelse gjennom lovverket.⁶⁹

Eiendomsregimet og reguleringsregimet

Eiendomsretten og reguleringsretten er to institusjoner som må holdes adskilt, men som griper inn i hverandre og fungerer i et samspill. I juridisk kontekst bruker man gjerne begrepet «privatrettslig» om eiendomsretten og «offentligrettslig» om reguleringsretten. Reguleringsretten kan også beskrives som «forvaltningsrettslig» fordi rettsforholdet har opphav i offentlige vedtak. Begrepene eiendomsregimet og reguleringsregimes brukes for å beskrive institusjonene og aktørene som utøver institusjonell makt. Regimene har ulike formelle prosedyrer. I reguleringsregimet fattes det vedtak og i eiendomsregimet inngås det kontrakter basert på avtaler. I begge regimene kan vedtak og kontrakt være et resultat av forhandlinger. Det er likevel som oftest utredninger som er grunnlaget for vedtak i reguleringsregimet og forhandlinger som er utgangspunktet for kontrakter i eiendomsregimet.⁷⁰

Det er ulike perspektiver på eiendom og eiendomsrett. Eiendom kan ses i et juridisk, økonomisk og sosiologisk perspektiv. Juridisk er eiendom et sett av legale rettigheter, fordi de er akseptert av samfunnet og er sikret ved lovgivning. Rettighetene gir makt og handlingsrom for rettighetshaveren som er vernet. Eiendom i et økonomisk perspektiv handler om effektivitet. Eiendom er et middel for innsats og utbytte, en ressurs som benyttes til økonomiske transaksjoner. Eiendomsforholdenes funksjon for produksjon er derfor sentralt. Dette består av tre forhold: eiendomsstruktur, eierstruktur og rettighetsstruktur. I et sosiologisk perspektiv er makt og maktforhold mellom mennesker en viktig del av eiendom. Eiendom er en relasjon mellom mennesker og ikke mellom et

⁶⁸ Lilleholt, *Knops oversikt over Norges rett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2014), 69-70.

⁶⁹ Fasting, «Eiendomsrett – idéhistoriske betraktninger», 43-48.

⁷⁰ Sevatdal, «Om eignedomshistorie», 19-20.

objekt og subjekt, fordi det er en maktrelasjon. Med eiendomsrettigheter følger makt for de som eier eiendom. De juridiske og økonomiske perspektivet har til felles at eiendom handler om objekt, subjekt og relasjoner. I det sosiologiske perspektivet får eiendom en mer abstrakt funksjon.⁷¹

Eiendomsregimet og reguleringsregimet er to institusjoner som virker i sammenheng og berører hverandre på forskjellige sett. Det er derfor viktig at de holdes adskilt. Det reguleringsrettslige er offentligrettslig og hører inn under forvaltningsrettslige prinsipper. Rettsforholdet bygger på vedtak fra det offentlige.⁷² Ved fortetnings- og transformasjonsprosjekter vil eiendomsregimet og reguleringsregimet samlet være regimene som konkretiserer rettighetene, omtalt som rådgighetsregimet. I tilfeller der det er avvik mellom regimene må det gjøres en vurdering av hvilke tiltak som balanserer effektene av tiltak innenfor regimene, for å avgjøre hvilke virkemidler som er aktuelle å benytte.⁷³

Fast eiendoms egenskaper i byutviklingen

Fast eiendoms betydning i byutvikling handler om egenskaper ved styring og makt forankret i eierskap. Fast eiendom i byutviklingen kan inndeles i tre nivåer: Det første gjelder tilgangen til grunn- og gulvareal, det andre er egenskapene ved eksisterende eiendomsforhold og om disse kan endres for gjennomføring, det tredje er gjennomføring og opprettelse av eiendom i samsvar med planmyndighetenes reguleringer. Gjennomføring av byutvikling betinger derfor at det er aktører som sikrer rettigheter til arealer for gjennomføring og får tillatelser til nødvendig omforming av eksisterende eiendomsforhold.⁷⁴ Eiendomsutvikling betinges således av at eierskapet samsvarer med kommersielle hensyn og markedsmekanismer som gjør gjennomføringen mulig.⁷⁵

Eiendomsstruktur er eiendommens fysiske egenskaper som vises ved arrondering av grunnareal, hvilken størrelse og form enheten har innenfor eiendomsgrensene. Eksisterende eiendomsobjekt legger premisser for hvilke muligheter det er for gjennomføring og hvordan denne eventuelt kan omformes. For prosjektgjennomføring er det ofte behov for omforming av eiendom som må løses uten tvangsvirkemidler. Fordi eiendomsoverdragelser bygger på fri avtalerett og eiendomsregistrering kan gjennomføres uten tinglysning av hjemmel, oppstår det et behov for å inngå bindende avtaler som sikrer eiendomsrettighetene.⁷⁶

⁷¹ Sevatdal og Sky, *Eigedomsteori*, 20-24.

⁷² Sevatdal og Sky, *Eigedomsteori*, 19-20.

⁷³ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 72.

⁷⁴ Røsnes, «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling», 178-179.

⁷⁵ Røsnes, «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling», 181.

⁷⁶ Røsnes, «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling», 186.

Eierstruktur og rettighetsstruktur må ses i sammenheng. Eierstrukturen består av de ulike hjemmelshaverne av eiendomsobjekter i et område og er de juridiske egenskapene. Rettighetsstrukturen er egenskapene ved eiendomsrettighetene og beskriver råderetten til rettighetshavere i området. Eierstrukturen er tett knyttet opp til gjennomføringen og beskriver kompleksiteten i eiendomsforholdene. Eiernes insentiver for utvikling og eiendomsdannelse påvirker mulighetene for gjennomføring ved fragmentert eierskap. Det er derfor helt grunnleggende for byutviklingen hvordan eierstrukturen er organisert i et område. Det er først når man har oversikt over eierstruktur og rettighetsstruktur man kan danne seg et bilde av om initierte prosjekters realitet og effektivitet.⁷⁷

Eiendommens utnyttelse- og utviklingspotensialer avhenger av rettighetsstrukturen som følge av om eieren har full rådighet eller om eiendommen er påheftet ulike tinglige rettigheter som bruksretter, servitutter og panteretter. Forskjellige tinglyste rettigheter påvirker eiendommens bruksmuligheter og slike retter vil som regel måtte oppheves eller slettes så eiendommen kan utvikles fri for heftelser. Rettighetsstrukturen er en mindre synlig risiko for utvikling av eiendom, men en faktor som kan føre til betydelig usikkerhet og tidkrevende arbeid fordi det forhindrer gjennomføring.⁷⁸ Selv om man har sikret seg eierrett til eiendommen kan det være andre parter som har rettigheter i eiendommen og som må gi sitt samtykke til at retten opphører.

Den private forslagsretten og privatrettslige forhold

Etter plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd første punktum har private rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder å få kommunens behandling og standpunkt til det private forslaget. Det er imidlertid ikke en rett å få planforslaget vedtatt. Denne avgjørelsen faller inn under reguleringsmyndighetens frie skjønn. Bestemmelsen hjemler den private forslagsretten som ble inntatt ved bygningsloven av 1924, regelen har siden blitt videreført i lovgivningen. Det er derfor en eldre tradisjon for private planforslag. Forslagsretten begrunnes med bygningsmyndighetenes begrensede kapasitet og prioritering av reguleringsarbeidet, som nødvendiggjør private utbyggers initiativ.⁷⁹

Plan- og bygningsloven § 21-6 gjelder privatrettslige forhold. Bestemmelsen første ledd første punktum gir at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold i

⁷⁷ Røsnes, «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling», 188.

⁷⁸ Røsnes, «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling», 189.

⁷⁹ Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2015), 362.

saksbehandlingen. Dette gjelder med mindre det er åpenbart at tiltakshaver har de nødvendige privatrettslige rettighetene. I slike tilfeller vil det være avvisningsgrunnlag. Ordlyden i § 21-6 første ledd tredje punktum er tydelige på at det etter plan- og bygningsloven ikke skal gis tillatelser som tar standpunkt til privatrettslige forhold. Det er derfor helt klart at planlovgivningen ikke tar stilling til privatrettslige rettigheter og at dette er rettsforhold som må reguleres gjennom annen lovgivning. Planmyndigheten har derfor ingen hjemmel til å gi bestemmelser om gjennomføring av plan.⁸⁰

3.3 Gjennomføringsvirkemidler og utviklingsselskap

Kategorisering av virkemidler

Det er ulike virkemidler i planlegging og plangjennomføring. En utbredt inndeling av politiske virkemidler er en kategorisering i økonomiske, regulative, informative og kooperative virkemidler. Samtlige virkemidler har tilfelles at de kan anvendes for å fremme eller forhindre utvikling. Økonomiske virkemidler forstås som materielle goder og handler om å påvirke mottakeren til ønsket handling. Regulative virkemidler innebærer autorative regler som gjør at mottakeren må handle på en bestemt måte. Økonomiske og regulative virkemidler har tilfelles at de kan føre til sanksjoner om mottakeren ikke følger opp ønsket handling. Informative virkemidler går ut på å overbevise mottakeren om å handle på ønsket måte gjennom kommunikasjon. Et slikt virkemiddel har ikke samme krav eller materielle ressurser som økonomiske og regulative virkemidler. Kooperative virkemidler gjelder forhandlinger med hensikt om å etablere frivillige avtaler. Plan- og bygningsloven har institusjonalisert alle de fire virkemidlene. Virkemidlene for plangjennomføring er hovedsakelig økonomiske og til dels regulative. Det er likevel innslag av kooperative virkemidler ved utbyggingsavtaler, samt ulike former for partnerskap og offentlig-privat samarbeid.⁸¹

Gjennomføringsvirkemidler for bytransformasjon

I NOU 2001: 7⁸² ble det gitt mandat til å se på problemstillinger knyttet til ulike virkemidler for å bedre uhensiktsmessige eiendomsforhold og verdifordeling mellom grunneiere. Arbeidet førte til at det ble satt ned en egen arbeidsgruppe av Miljøverndepartementet, omtalt som «Virkemiddelprosjektet». Gruppen skulle se på bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder og foreslo i sluttrapporten tre virkemidler: urbant jordskifte, utbyggingsavtaler og områdevis

⁸⁰ Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2015), 318.

⁸¹ Holsen, «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring», 243-244.

⁸² NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Oslo: Miljøverndepartementet.

utbyggingselskaper.⁸³ Av uvisse årsaker ble det gått videre med urbant jordskifte og utbyggingsavtaler som førte til lovendringer, men det videre arbeidet med utbyggingselskaper uteble.⁸⁴

Hensynssone for krav om felles planlegging – pbl. § 11-8 bokstav e)

Plan- og bygningsloven har få bestemmelser som gjelder bytransformasjon. Loven har ikke et arealformål for fortetting og transformasjon, men en hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse.⁸⁵ Bestemmelsen gir hjemmel til å innta hensynssone i områder for omforming og fornyelse med krav om felles planlegging. Hensikten med sonen er et politisk ønske om å fortette eksisterende bebygde områder. På denne måten kan man angi arealer der det skal skje en målrettet og særskilt planlegging og gjennomføring. Bestemmelsen er særlig relevant i områder der det tidligere har vært industri og man ønsker en byutvikling for andre funksjoner. Hensynssonen inntas i kommuneplanens arealdel for å sende et tydelig signal til tiltakshavere. På denne måten har kommune hjemmel til å kreve felles planlegging eller at det brukes andre gjennomføringsvirkemidler. Det blir på denne måten et vilkår om samlet planlegging og planløsning for å kunne ta utbyggingsområdet i bruk. Grunneierne må derfor samarbeide om et felles forslag til reguleringsplan.⁸⁶ Adgangen til å gi bestemmelser er imidlertid begrenset, dette sett i sammenheng med at reglene om urbant jordskifte, herunder fordeling av planskapt netto verdiøkning er lite brukt som gjennomføringsvirkemiddel, har dette resultert i at betydningen av hensynssonen for bytransformasjon er svekket.⁸⁷

Ekspropriasjon – pbl. § 16-2

Eiendom erverves oftest frivillig ved avtale. Dersom dette ikke er en mulighet må det benyttes tvangserverv også kalt ekspropriasjon. Det følger av legalitetsprinsippet at ekspropriasjon kun kan gjennomføres med hjemmel i lov. Det offentlige kan ikke gjøre inngripen i den private sfæren uten at det er dekning i lovhjemmel. Ekspropriasjon innebærer derfor at man i medhold av loven overdrar eiendomsretten ved tvang.⁸⁸ Grunnloven § 105 gir bestemmelse om at det skal gis «full» erstatning for det økonomiske tap. Når eiendomsretten blir ekspropriert skal man derfor få utbetalt en

⁸³ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 81.

⁸⁴ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 82.

⁸⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 30.

⁸⁶ Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2015), 243-244.

⁸⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 30.

⁸⁸ Lilleholt, *Knophs oversikt over norsk rett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2014), 541-542.

økonomisk kompensasjon basert på verdien til eiendomsretten man avgir. Ekspropriasjonsadgangen som følger av pbl. § 16-2 er i liten grad benyttet.

Urbant jordskifte (fordeling av planskapt netto verdiøkning) – pbl. § 12-7 nr. 13 jf. jskl. § 3-30

Fordeling av planskapt netto verdiøkning er en egen sakstype i jordskifteloven⁸⁹ §§ 3-30 til 3-33. Jordskifteretten kan fordele planskapt netto verdiøkning mellom eiendommer som er omfattet av en reguleringsplan. Grunneierne kan etter sakstypen ikke lide tap, da det er den netto verdiøkningen planen skaper som fordeles. Det er planmyndighetene som må stille krav om fordeling i planen jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13. Jordskifteretten må påse at vilkårene for å gjennomføre jordskifte er oppfylt, videre verdsettes eiendommene etter egenskapene de har til utbyggingsformål, uavhengig av reguleringsplanen. Det planskapt verdiøkningen fordeles så mellom grunneierne i området.⁹⁰

Utbyggingsavtale – pbl. kapittel 17

Utbyggingsavtale er en frivillig avtale mellom kommunen og grunneier/utbygger for gjennomføring av arealplaner i et konkret område. Reglene om utbyggingsavtale følger av plan- og bygningsloven kapittel 17. Praxis for bruk av avtalen har utviklet seg over tid for å sikre gjennomføring. Reglene om utbyggingsavtaler ble inntatt ved lovendring i 2006. Hensikten var å hindre urimelige avtaler og hindre myndighetsmisbruk. Kommunen kan ikke kreve en utbyggingsavtale, men har hjemmel til å unnlate å regulere eller nekte utbygging inntil rekkekravene er oppfylt. I tilfeller der det er inngått en utbyggingsavtale, vil utbyggers forpliktelser gjelde en tolkning av avtalens innhold. Fordi en utbyggingsavtale ikke er et vedtak, kan avtalen ikke påklages. Utbygger/grunneier er således bundet av sitt samtykke.⁹¹

3.4 Grunneiersamarbeid og utviklingsselskap

Det finnes ulike typer grunneiersamarbeid, men målet er å koordinere ulike grunneiere i et område for å gjennomføre planer.⁹² Grunneiersamarbeid kan variere fra enkle samarbeidsavtaler til selskaper med omfattende juridisk binding.⁹³ Begrepsbruken i litteraturen er lite konsekvent, men det er et skille mellom utviklingsselskaper og utbyggingsselskaper. Utviklingsselskaper har til hensikt å

⁸⁹ Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast egedom m.m. (jordskiftelova – jskl.).

⁹⁰ Bjerva mfl., *Jordskifteloven kommentarutgave* (Oslo: Universitetsforlaget, 2016), 125-126.

⁹¹ Bjaaland og Nielsen, *Eiendomsprosjekter* (Oslo: Cappelen Damm AS, 2009), 69-71.

⁹² Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 10.

⁹³ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 20.

gjennomføre en utvikling, mens utbyggingsselskaper også gjennomfører utbyggingen. Et utbyggingsselskap er derfor den mest forpliktende formen for et grunneiersamarbeid.⁹⁴

Ved å inngå en samarbeidsavtale fordeles oppgaver om felles planlegging, utbygging av infrastruktur og fellestiltak. En samarbeidsavtale kan legge grunnlaget for å opprette et utviklingsselskap. Samarbeidet formaliseres i utviklingsselskapet ved at det er selskapet som organiserer områdeutviklingen på vegne av grunneierne. Dette innebærer konseptutvikling, reguleringsprosess og forhandling av utbyggingsavtale. Planleggingen kan derfor gjennomføres uavhengig av eiendomsgrensene. Selskapet kan inngå avtaler med kommunen og aksjonæravtalen mellom grunneierne fordeler rettigheter og forpliktelser. Det er selskapet og ikke grunneierne som har forpliktelser overfor kommunen som planmyndighet.⁹⁵

Utviklingsselskap er et formalisert grunneiersamarbeid organisert som et aksjeselskap, men uten overføring av eiendommene. Når selskapet er organisert som et aksjeselskap, er det aksjelovens bestemmelser som gjelder. Fordelen ved utviklingsselskap er muligheten til å håndtere kompleks eiendomsstruktur for å få en bedre arealutnyttelse uavhengig av eiendomsgrensene i området. Eiendommene vil få en verdistigning som følge av at det gir forutsigbarhet for gjennomføringen og minsker risiko for utbyggingen av området. Lavere usikkerhet gir høyere salgsverdi. Fordi utviklingsselskaper kan planlegge uavhengig eiendomsgrenser må området selges helhetlig. Det er derfor viktig at det i utviklingsselskapet besluttet salgsforpliktelser og fordelingsnøkkel for merverdi. Et utviklingsselskap kan opphøre ved salg, men også videreføres til å påta seg byggherreansvar og bli et utbyggingsselskap. Forskjellen er at eiendommene inkluderes i selskapet ved at grunneierens eiendommer omgjøres til aksjeandeler. Utbyggingsselskapet gjennomfører byggeprosessen. Dette innebærer høyere grad av risiko og er betydelig mer kapitalkrevende en konseptutvikling, planlegging og ansvarsavklaringer.⁹⁶

Det er grunn til å anta at bruken av utviklingsselskap i norske kommuner er av et betydelig omfang⁹⁷, men det er ingen oversikt over hvor mange utviklingsselskaper som eksisterer på landsbasis eller en presis tidfesting av når bruken oppsto. Moss kommune besluttet å opprette utviklingsselskap basert på erfaringer fra Drammen kommune. NIBR har gjennomført casegjennomgang av ulike former for

⁹⁴ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 20.

⁹⁵ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 20.

⁹⁶ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 20.

⁹⁷ Føreland og Kristiansen, «Utviklingsselskap som virkemiddel for areal- og næringsutvikling», 37.

grunneiersamarbeid i Kristiansand, Sande, Kongsberg, Spydeberg og Grimstad.⁹⁸ Viken fylkeskommune har også undersøkt hvordan utviklingsselskaper brukes som virkemiddel i Porsgrunn, Bamble, Vikersund, Arendal, Kristiansand, Mandal, Stavanger og på Haugalandet.⁹⁹ Bjørvika Utvikling AS i Oslo er også et relevant eksempel på bruk av utviklingsselskap. Trolig vil det kunne fremskaffes flere erfaringer om bruk av utviklingsselskaper, dersom det blir gjennomført en kartleggingsstudie av virkemidlets omfang i norske kommuner, da dette krever en systematisk gjennomgang og kategorisering.

Det eldste eksemplet på et utviklingsselskap som er nevnt i litteraturen er Jåsund Utviklingsselskap AS i Sola kommune som ble opprettet i 1987.¹⁰⁰ Om det har vært en gradvis økning i bruken av utviklingsselskap siden da er uvisst, men trolig har omfanget av utviklingsselskaper økt utover 2000-tallet som et resultat av tre sammenfallende årsakssammenhenger. Etter kollapsen på 1990-tallet ble det en oppsving i boligbyggingen samtidig som norske kommuner trakk seg ut av tomtemarkedet. Dette gjorde at private grunneiere posisjonerte seg i utbyggingen. Samtidig ble nybyggingen gjennomført ved fortetting og transformasjon.¹⁰¹ Denne situasjonen gjorde at man fikk en annen dynamikk i planlegging og gjennomføring som skapte et behov for nye virkemidler. Komplekse eiendomsforhold er utfordrende å løse ved prosjektbasert byutvikling. Dette gir grunnlag for å stille spørsmål ved plan- og bygningslovens evne til å imøtekomme behovet for plangjennomføring og om bruken av utviklingsselskap har oppstått som følge av at det er et nyttig virkemiddel eller et nødvendig verktøy for å løse mangler ved lovgivningen.

Selskapsretten i byutvikling

Selskapsrettens regelverk blir benyttet i byutviklingen for å organisere virksomheter ved å fordele plikter og ansvar. Regelverket har også en funksjon ved at det bidrar til smidige prosesser og skattemessige fordeler ved eiendomsoverdragelser. Selskapsretten regulerer rettsforholdet mellom selskapsdeltakerne som gjennom inngått avtale har opprettet et selskap som driver næringsvirksomhet. Det opprettede selskapet er et selvstendig rettssubjekt. Selskapsretten regulerer forholdet mellom deltakerne, selskapet og omverdenen. Den rettslige plasseringen må forstås i sammenheng med sammenslutningsretten, som er en undergruppe av formueretten, der fysiske/juridiske personer sammensluttes i en virksomhet etter avtale. Videre er selskapsretten i nær

⁹⁸ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 14-15.

⁹⁹ Føreland og Kristiansen, «Utviklingsselskap som virkemiddel for areal- og næringsutvikling», 3.

¹⁰⁰ Barlindhaug mfl., «Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom», 116.

¹⁰¹ Personlig kommunikasjon i e-post fra Berit Nordahl, 25.11.21.

sammenheng med obligasjonsretten og avtaleretten.¹⁰² Valg av selskapsform er et virkemiddel for organisering som gir muligheter og begrensninger for næringsvirksomheten. Selskapsrettslige og skatterettslige regler varierer mellom de ulike organisasjonsformene.¹⁰³ Etter aksjeloven § 1-1 annet ledd jf. tredje ledd kan et selskap med begrenset ansvar for deltakerne etableres som et aksjeselskap. Dette innebærer at kreditorene ved konkurs må avgrense seg til selskapsmidlene. Gjeldsansvaret begrenses derfor til deltakernes innskudd i selskapet.¹⁰⁴

Single purpose prosjektselskap

Selskaper med et enkelt formål om å eie eiendom er en utbredt måte å samle rettigheter og styre økonomiske forutsetninger i byutvikling. Selskapene kan beskrives som «tomme» i den forstand at de kun eier eiendom som verdipapir. «Single purpose»-selskaper etableres med hensikt om å eie en enkelt eiendel eller ett formål. Som regel er det ingen ansatte i slike selskaper. Ofte forkortes dette til «SPV» etter betegnelsen «single purpose vehicles». Det er flere grunner til at SPV-er benyttes. Det er blant annet skattefordeler som følge av skatteloven¹⁰⁵ § 2-38 også omtalt som «fritaksmetoden». Denne bestemmelsen gjør at salg av aksjer er skattefritt hvis selger er et selskap. Salg av eiendom er imidlertid underlagt gevinstskatt på ca. 24 prosent. Det vil derfor være en større økonomisk fordel å selge aksjer. Kjøper unngår dokumentavgift og kan derfor ha høyere kjøpeevne, samt at salg av aksjer istedenfor eiendom også er mer gunstig når det kommer til merverdiavgift. Ved å ha eiendom i et SPV-selskap får man også sikret rettsvern ved tinglysning av eiendom uten at det påløper dokumentavgift på 2,5 prosent av eiendommens markedsverdi. De økonomiske fordelene ved organisering av eierskap gjennom et SPV-selskap, i tillegg til at det også er mindre utfordringer med å være flere eiere av eiendommene, bidrar til å minimere risiko og kostnader. Fordi eiendom eies som aksjeverdi omfattes dette av aksjeloven som regulerer rettigheter og plikter mellom innehaverne av aksjeselskapet gjennom vedtekter for virksomheten. Dette bidrar til forutsigbarhet for eiendomsselskaper i krevende utviklingsprosjekter.¹⁰⁶

Opsjonsavtale

Opsjonsavtaler benyttes for å sikre at man har en rettighet til et fremtidig tiltak, men ikke en forpliktelse til å gjennomføre. Kontraktsparten har innen en avgrenset tidsperiode eller ved et bestemt hendelsesforløp, som for eksempel offentlige tillatelser, anledning for kjøp og salg av

¹⁰² Woxholth, *Selskapsrett* (Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS, 2013), 23-25.

¹⁰³ Woxholth, *Selskapsrett* (Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS, 2013), 32.

¹⁰⁴ Woxholth, *Selskapsrett* (Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS, 2013), 38.

¹⁰⁵ Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

¹⁰⁶ Bjørkholt, «Organisering av eierskapet til næringseiendom og infrastruktur», 92-94.

eiendommen etter inngåtte avtalevilkår. Opsjonsavtaler brukes for å unngå unødvendig risiko for utviklingseiendom der man ikke vet hva som vil kunne gjennomføres som følge av reguleringsmessige vurderinger. En opsjonsavtale kan derfor være en velfungerende fremgangsmåte for å avklare fremtidige utviklingsrettigheter ved eiendommen for både kjøper og selger.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Bjaaland og Nielsen, *Eiendomsprosjekter* (Oslo: Cappelen Damm AS 2009), 93-94.

4 Metode

I dette kapittelet følger det en beskrivelse av hvordan oppgaven har blitt utformet ved forskningsdesign og fremgangsmåte. Det redegjøres for hvilken tilnærming som har blitt vurdert hensiktsmessig for å kunne besvare problemstillingene som er reist og hvordan innsamlet materiale har blitt behandlet og analysert. Det forklares hvordan intervjuene har blitt gjennomført og hvilken funksjon de har for casestudien. Videre gjøres det en vurdering av validitet og reliabilitet for å kunne si noe om gyldigheten av de funnene som har blitt gjort. Hensikten med kapittelet er å gi leseren en forståelse av hvordan arbeidet har vært gjennomført for at forskningen skal kunne etterfølges.

4.1 Metodetilnærming

Metodetilnærmingen for innhenting av data i oppgaven er gjort etter kvalitativ metode. Fordi forskningsdesignet er utformet som casestudie, har det blitt brukt en utforskende og beskrivende tilnærming til temaet. Det empiriske materialet må sies å være det mest sentrale for oppgaven fordi det ikke eksisterer mange teoretiske kilder og tidligere forskning om emnet utviklingselskap. Å få informasjon om faktiske og reelle forhold har derfor vært helt sentralt. Det ble i forkant utformet en prosjektbeskrivelse og en intervjuguide som ble godkjent av NSD. Intervjuguiden var laget med tanke om å gjennomføre ustrukturerte og faktuelle dybdeintervjuer. Fordelen med denne tilnærmingen er at man oppnår en samtale med intervjuobjektene som gjør det mer sannsynlig at man fanger opp viktig informasjon, man i forkant ikke har planlagt å finne. Dette kan gjøre at forskningsfeltet blir utvidet og man ser teorien med nye perspektiver. Ulempen kan være at man ikke får en like formalisert dialog, der man i større grad kan sammenligne svarene fra intervjuene. Dette har likevel ikke blitt vurdert som et problem i denne settingen, fordi det ikke har vært ønskelig å lage en statistisk og skjematisk oversikt over innhentet data. Dette har vært en bevisst handling å utforme forskningsdesignet på en måte som ga mulighet for faktuelle intervjuer, det vil si en tilnærming som gjør det mulig å innhente faktisk informasjon om et hendelsesforløp.

4.2 Utvalg og gjennomføring

Utvalget av intervjuobjekter ble gjort ved å ta kontakt med aktører som hadde kjennskap til den valgte casen. På denne måten ble det opprettet kontakt med nøkkelpersoner som også hadde informasjon om hvilke andre parter som ville være relevante å intervjuer. En fremgangsmåte som ofte betegnes som «snøballmetoden». På bakgrunn av dette ble det gjort et utvalg på fem personer som ble rekruttert ved å sende ut invitasjon til intervju sammen med intervjuguiden og informasjon om prosjektet. Alle fem samtykket til å delta i casestudien og signerte samtykkeerklæringen. Utvalget

vurderes som representativt da alle er parter som er involvert eller har vært delaktige i prosjektet eller selskapet på ulike tidspunkter. De kjenner derfor saken godt og hadde mulighet til å formidle sine synspunkter om de faktiske forholdene. Tre av intervjuene ble gjennomført ved fysiske møter og to av intervjuene over Teams. Samtlige samtaler ble det gjort opptak av. Aktørene har ulik faglig bakgrunn, men det er representanter som kjenner til hverandre og har samhandlet på forskjellige tidspunkt. Det ble ikke benyttet andre forskningsverktøy enn opptak og intervjuguide som utgangspunkt for samtalerne.

Fordi intervjuobjektene hadde ulik bakgrunn var det forskjellige temaer som var mer eller mindre relevant å gi oppmerksomhet i de gjennomførte intervjuene. Det gjorde at intervjuene fikk noen ulike hovedtemaer, selv om det ble gjennomgått de samme spørsmålene. Dette opplevdes naturlig og ga et mer oppriktig preg på samtalen. De fikk anledning til å utdype områder de hadde overvekt av kunnskap om og gi kommentarer til temaer som var mer ukjente for deres rolle.

Forskningsmetoden var designet med formål om å gjennomføre ustrukturerte intervjuer, fordi det var viktig å skape en dialogen med naturlig flyt og en glidende overgang mellom relevante spørsmål. Det ga også et annet handlingsrom for oppfølgingsspørsmål som utdypet svarene, enn om man kun forholdt seg til de planlagte.

Erfaringen fra de to første intervjuene viste at det da ble gitt mer interessant informasjon som medvirket til å bekrefte antakelser. Det ble testet å stille spørsmål som gikk utover intervjuobjektens kompetanseområde. Det resulterte i at det var nødvendig å forklare og utdype, noe som ble vurdert som negativt for studien, fordi en større involvering ved å forklare kunne virke ledende og påvirke svarene som ble gitt. Intensjonen var at intervjuobjektene skulle fortelle så fritt og sammenhengende mulig, slik at det ble lettere å observere hvilken retning som ble valgt i formulering av innhold. Ved å analysere denne kommunikasjonen ga det et godt grunnlag for å se hvilke emner som skapte engasjement og sammenhengen i det som ble trukket frem som relevant av intervjuobjektene.

4.3 Empirien og analysemateriale

I etterkant av intervjuene ble opptak av samtalerne transkribert. Spørsmålene som ble stilt ble skrevet inn i tekstdokumentet med etterfølgende svar. Både intervjuer og intervjuobjektens bidrag til samtalen ble inkludert. Dette ga et nyttig rammeverk for å se hvordan de ulike spørsmålene ble fulgt opp og hvilke temaer som måtte bearbeides gjennom oppfølgingsspørsmål og informasjon som kom uten direkte oppfordringen til utdyping. Når alle fem intervjuene var transkribert ble analysen av

materialet igangsatt. Det interessante med å strukturere forskningsdesignet på denne måten var at en viktig del av analysen startet allerede ved utforming av intervjuguiden. De ulike delene av prosessen er utfordrende å holdes adskilt fordi det opplevdes som en sammenhengende situasjon, der materialet ble behandlet og bearbeidet kontinuerlig. Den viktigste erfaringen fra denne typen forskningsdesign, var hvilken betydning innhentet data fikk når det transkriberte materialet ble skrevet om til et helhetlig tekstdokument. Effekten av å ha den muntlige kommunikasjonen og inntrykkene fra samhandlingen, til å gjenspeile situasjonen ved lydopptak og transkribering gir mulighet til å tolke den oppfattede informasjonen og det som i realiteten blir sagt mellom partene. Når dette videre blir omformet til tekst oppstår det en annen dimensjon ved analysen, der det blir lettere å relatere det konkrete og mer abstrakte. Ved å behandle empirisk materiale fra muntlig til skriftlig skapes det analysedata som gir rom for å kritisk vurdere hvilken informasjon som egentlig blir gitt.

Dataene ble bearbeidet som en innholdsanalyse. Det var viktig å i størst mulig grad beholde meningsinnholdet fra intervjuene. Når dette skulle omformes til tekst satte det imidlertid flere viktige poenger i en ny kontekst som gjorde det enklere å se sammenhenger i materialet. De ulike temaene ble kategorisert i egne kapitler, som gjorde det enklere å se informasjonen fra de forskjellige intervjuobjektene i en gitt kontekst. Dette gjorde det mulig å se hvilke funn som hadde tydelig dekning i empirien og hvilke funn som ikke kunne underbygges med samme sikkerhet. Det ble også oppdaget problemstillinger fra teoretisk materialet som var gjennomgått som del av arbeidet med intervjuguiden, der meningsinnhold og perspektiver ble satt i system. Innholdsanalysen av empirien ble derfor utgangspunktet for oppgavens diskusjon som kobler det teoretiske og empiriske grunnlaget. Når materialet fra innhentet data var omformet fra lyd til tekst, kunne denne sammenlignes med funn fra dokumentanalyse av oppgavens teoretiske rammeverk. De viktigste funnene fra teorien og empirien ble derfor utgangspunktet for diskusjonene. Det var antakelser som var gjort på forhånd som ble bekreftet og avkreftet. Dette er dataene som ble vurdert mest sentrale for å belyse og besvare oppgavens problemstillinger, samt oppgavens viktigste funn som fremheves i konklusjonen.

4.4 Validitet og reliabilitet

Oppgavens forskningsdesign som casestudie, der det har blitt innhentet empiri som grunnlag for analyse og diskusjon, påvirker vurderingen av studiens validitet og reliabilitet. Studiens gyldighet er gitt ved at den forsøker å forklare hvordan det er grunnlag for å komme med de påstander som gjøres, påliteligheten er derfor tett knyttet til i hvilken grad dette er tydelig for leseren. En utfordring

ved å innhente empiriske data er at det er informasjon som blir overført fra intervjuobjektene til intervjueren. Dette er informasjon fra en samtale som blir formidlet. Det kan derfor ikke bekreftes med sikkerhet akkurat hva som er tolkning og hva som er faktisk informasjon. Det kan forsvinne signaler som ved all muntlig kommunikasjon, spesielt når man ikke gjennomfører samtalen fysisk. Når det er gjort opptak vil det til en viss grad være enklere å granske hva som har blitt sagt. Det gjør at oppgaven blir mer pålitelig, fordi det er mulig å avklare hva som har fremkommet i intervjuene. Dette er likevel informasjon som ikke kan besiktes av andre, da opptakene er krevd slettet i henhold til NSD avklaringen.

Det faktum at man for ettertiden ikke kan finne tilbake til denne informasjonen kan svekke oppgavens gyldighet. Den teoretiske informasjonen fra faglitteratur som oppgaven viser til kan i større grad kvalitetssjekkes ved kildehenvisninger. Oppgaven bærer derfor preg av å være en studie sammensatt av empiri som ikke kan etterfølges i sin helhet og teori som kan undersøkes og kvalitetssjekkes. Som ved all forskning så er en viktig del av funnene nettopp forskerens evne til å oppfatte og sette dataene i sammenheng. Det er derfor en stor del av informasjonen som har blitt bearbeidet. Når dette likevel er tilfellet for forskning generelt, kan det ikke sies å være en medvirkende faktor til at oppgaven ikke fremstår pålitelig. Det er grunnlag for å argumentere for at svarene og innsikten intervjuobjektene har delt trolig vil være konsistent.

Valg som har blitt gjort ved utforming av forskningsdesign har vært begrunnet og vurdert opp mot oppgavens hensikt. Fordi det er et snevert utvalg av forskning som konkret gjelder hvordan utviklingselskaper fungerer, har det viktigste vært å skaffe informasjon som gir grunnlag for kunne beskrive dette. Casen som ble valgt ga fordeler ved at det var mulig å komme i direkte kontakt med aktørene. Det er likevel ikke et stort omfang av personer som besitter informasjonen for den valgte casen. De fem intervjuobjektene er derfor ikke et omfattende utvalg, men er likevel de partene som faktisk har kunnskapen om den konkrete casen som studeres. Det ble på forhånd vurdert at intervjuene skulle være ustrukturerte som følge av at hensikten med å sammenligne spørsmålene statistisk ikke hadde en forskningsmessig verdi for oppgaven. Forskningsdesignet som ustrukturerte intervjuer vurderes som en styrke for validiteten av studien, fordi det har gitt et valid empirisk grunnlag om faktiske forhold i tråd med oppgavens formål. Reliabiliteten for de ustrukturerte intervjuer må sies å være noe svekket fordi det er mindre sannsynlig at andre vil kunne gjennomføre den empiriske analysen identisk. Det kan likevel tenkes at man vil kunne komme til tilsvarende resultat ved å intervju de utvalgte intervjuobjektene ved studie av identisk case.

5 Empirisk analyse

I dette kapittelet presenteres og analyseres empiriske funn fra intervjuene. Som tidligere beskrevet i metodekapittelet har det blitt gjennomført intervjuer der det har blitt gjort opptak av samtalene. Materialet i dette kapittelet bygger på den transkriberte teksten og er derfor en analyse av empirien som er innhentet. Informasjonen fra de ulike intervjuobjektene er forsøkt organisert etter tema og relevans. Viktige poenger som belyser oppgavens problemstillinger, observasjoner og argumenter om saksforhold er det som er oppgavens empiriske funn og utgangspunkt for det etterfølgende diskusjonskapittelet.

5.1 Etablering av utviklingsselskapet Sjøsidan AS

Historikk

Det interessante med intervjuobjektene er at de alle har en tilknytning til transformasjonsprosessen og Sjøsidan AS, men de har vært involvert i ulik grad og ved forskjellige tidspunkter. De har også variert faglig bakgrunn som gjør at de gir en diversitet i sine betraktninger. Dette har gjort at det har vært mulig å danne et bilde fra ulike perspektiver om hvordan selskapet har blitt etablert og hva som er sentrale problemstillinger for prosjektet.

Idéen om å opprette et utviklingsselskap for utviklingen av bydelen Sjøsidan startet ved at kommunens næringsorgan, Mossregionens næringsutvikling (MNU), fikk i oppdrag å samle de ulike partene, Statens vegvesen, Moss kommune, Moss Havn og Bane Nor Eiendom AS (tidligere Jernbaneverket). Initiativet kom fra kommunen som så hensikten med å etablere et slikt selskap for å se på helheten i området. Kommunen var klar over at det var mange utfordringer knyttet til riksveien, jernbanen og havnen. Ved å etablere et slikt organ fikk aktørene mulighet til å orientere hverandre, samt i hvilken grad man var involvert i hverandres planer. Moss kommunen var innforstått med at problemstillingene rundt havnen måtte håndteres og at det var behov for å arbeide med kompakthet for at byen skulle kunne åpnes mot sjøen. Målsettingen med arbeidet var en fremtidsrettet byhavn.

For å innhente kunnskap om fremgangsmåte tok MNU kontakt med Trondheim kommune som da hadde igangsatt havneutvikling med flytende brygger, en løsning for dårlige grunnforhold, som også er tilfellet for havnearealene i Moss. Det ble også gjennomført en studietur til Drammen som da hadde inngått samarbeidsavtaler for gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Moss kommune hentet inspirasjon fra hvordan Drammen kommune hadde vært proaktive og offensive for å ta grep

om ønsket byutvikling med utviklingsselskap. Moss kommune vurderte dette som et nyttig virkemiddel for å realisere nasjonal og lokal målsetting om knutepunktutvikling. Etter forarbeidet med å samle informasjon om erfaringer med bruk av utviklingsselskap, igangsatte kommunen i 2009 prosessen med en intensjonsavtale. Denne ble ferdig forhandlet og signert i 2016. MNU trakk seg ut av prosjektet og ansvaret ble overført til de involverte partene som hadde signert avtalen. Sjøsiden AS ble etablert med en fordeling på 50/50 av aksjeandelene mellom Moss kommune ved Moss Kommunale Eiendomsselskap KF og Bane Nor Eiendom AS.

Arealene på Sjøsiden har vært forsøkt transformert siden slutten av 1990-tallet. I 1999 ble det vedtatt en samordnet reguleringsplan for vei, havn og jernbane. Denne planen fastslo jernbaneløsningen, premissene for havneutviklingen i sørlig retning og veitrase for riksvei 19 i tunnel til Årvoll. Det var et omfattende grep som ble gjort med denne planen og den løste flere utfordringer i samme prosess. Problemet med planen var at den ikke var forankret i det som da tilsvarte nasjonal transportplan og Stortingets prioriteringer for samferdsel. Dette førte til at det ikke var noen virkemidler eller finansiering til gjennomføring for jernbane eller vei. Moss kommune gjorde i den forbindelse flere forsøk på å sikre finansiering, der kommunen også vurderte løsninger for privatfinansiering. For jernbanen ble det gjennomført ulike fremgangsmåter for å få i gang prosessen med realisering av planen, men på det tidspunktet var Jernbaneverket som det het da, mer opptatt av å bygge ut jernbanen mellom byene enn gjennom byene.

Dette medførte at Mosseprosjektet i reguleringsplanen fra 1999, som var godkjent av hovedstyret i NSB, ikke ble gitt prioritet gjennom daværende nasjonal transportplan. Det ble bevilget noen beskjedne planleggingsmidler, men ingenting som kunne benyttes til realisering. Resultatet var at Moss kommune hadde forsøkt å ta et samordnet grep, men sto uten et apparat for gjennomføringsstrategi. Videre har kommunen forsøkt separate planprosesser, før man i 2007 i utgangspunktet forkastet planen med å realisere veitunellen som skulle føre trafikken ut av sentrum. Bystyret i Moss ga i den anledning beskjed om at kommunen heller måtte sette søkelys på mulighetene for å utvikle riksvei 19 mot Mosseporten for å benytte en bompengefinansiert løsning.

I 2008 igangsatte Moss kommune en forstudie for en «Bypakke». Denne ble overtatt av Statens vegvesen som skulle lage konsekvensutredning for hovedveisystemet. Dette arbeidet pågikk fra 2009 til 2013. Samtidig med veiprojektet, løstnet utfordringene for jernbanen da Stortinget bestemte seg for å iverksette «Intercity»-utbyggingen og tilhørende konsekvensutredning. Det ble tatt utgangspunkt i forarbeidet i planprosessen fra 1999, men med noe oppdaterte løsninger. Resultatet ble likevel nesten identisk med planen fra 1999. Moss kommune igangsatte planprosess med en

sentrumsplan i 2014/2015. Planen ble vedtatt med rekkefølgekrav knyttet til kryssing av vei og jernbane. Hensikten var å legge press på de statlige myndighetene for å få nødvendige avklaringer.

Det ble gitt innsigelser knyttet til rekkefølgekravene som gjorde at bestemmelsene måtte fjernes fra planen. Løsningen ble å stille krav om samordning av planene for vei og jernbane. Utfordringene knyttet til forutsigbarhet for prosjektene bunner i at jernbanen er helfinansiert gjennom statlige midler, mens for veien er bompengefinansiering en forutsetning. For havneområdene har situasjonen vært at man lagde en reguleringsplan for å følge opp sentrumsplanen som skisserer en utvikling og flytting av havneleiet sørover. I forbindelse med prosessen med å fylle stein for å dekke forurenset grunn, oppdaget man at fyllmassen også var forurenset av plasttråder fra sprengning som fløt opp til overflaten. Dette ble umiddelbart stoppet og det fulgte en omfattende rettssak i ettertid.

Reguleringsplanen for havnen ble godkjent med et stort utviklingspotensial, men forutsetningen for å få dette til forsvant med de ubrukelige massene. Moss Havn gikk derfor for en løsning om å etablere en innlandshavn, en såkalt «dry port». Hensikten med dette er at det frigjør areal for å kompensere for arealer som ikke kan fremskaffes. Dette kan likevel ikke avklares før det blir igangsett en ny reguleringsprosess som tar utgangspunkt i gjeldende situasjon. Dette avhengighetsforholdet medfører at Sjøsidensprosjektet har lite fremdrift og forutsigbarhet i transformasjonen. Moss kommune har derfor ønsket å gjennomføre en strategiprosess, en type «VPOR» (veiledende plan for det offentlige rom) som tydeliggjør de bymessige utviklingsperspektivene som forholdet til sjøfrontutviklingen og sentrale byrom. Dette kunne da nedfelles i en slags «masterplan», en arena for å koordinere de ulike planprosessene, slik at planene kommuniserer med hverandre. Dette er en avgjørelse som må utredes og vedtas av kommunestyret.

Det er interessant å få et innblikk i de ulike utfordringene og hvordan dette kobles til gjennomføringsvirkemidlene i plan- og bygningsloven. Mye tyder på at det mest sentrale grepet som kan gjøres i en transformasjonsprosess, er viljen til å prøve seg frem og evnen til å manøvrere prosessene. Det finnes ikke en fasit for å sikre gjennomføring. Graden av vellykkethet er knyttet til å planlegge med utgangspunkt i gjennomføring og realisering fra tidligfase. Innen norsk planleggingsdiskurs har man en utfordring ved at dette holdes adskilt. Det lages gode arealplaner for byutvikling som andre skal gjennomføre. For at kommunen skal være en samfunnsutvikler som bidrar til realisering, har kommunen også et ansvar for å ha en strategi for gjennomføring. Utviklingsselskaper kan være et nyttig virkemiddel i denne sammenhengen. Moss Kommunale Eiendomsselskap KF (MKE) har gjennom Sjøsidens AS en viktig rolle som utvikler. Moss Havn har også egne strategiplaner for å utvikle havnen og dermed en viktig rolle i transformasjonsprosessen.

Havnen hadde en sentral rolle i formingen av bydelsprogrammet og har fått en aktiv rolle i byutviklingen i Moss.

Moss kommune har hentet kunnskap om havneutvikling ved å blant annet innlede kontakt med Vejle kommune som har blitt kåret til beste byutvikler i Danmark, og besøkt Fredericia i 2017 for å utveksle erfaringer og muligheter i utvikling av havneområder. Kommunen studerte hvordan Vejle kommune hadde utviklet sjøfronten, havneområdene og etablert en dry port. I Vejle har kommunen bygget et kulturkompleks i havnen, samtidig som de har valgt å beholde havnevirksomheten i den sentrale bykjernen. Kommunen har derfor klart å transformere området, samtidig som de har mestret å forene byutviklingen med havneutviklingen. Det er en utfordring som er veldig relevant for Moss. Grunnlaget for planleggingen av havnetransformasjonen er at kommunen ser hensikten med å være innforstått med stedetsidentiteten. Kommunen er bevisst at ulike interesser bør få utvikle seg i et samspill. Å bevare gamle Moss Verft som et aktivt industriområde sentralt i byen vurderes derfor å være en ressurs. Mange av innbyggerne i Moss ønsker verftet helt bort, men spørsmålet kommunen stiller seg, er om det er riktig avgjørelse i det lange løpet. Diversitet og mangfold i bruk er viktig, så lenge det er mulig å aktivisere sjøfronten.

Erfaring og strategi

Moss Kommunale Eiendomsselskap KF (MKE) har ikke egne erfaringer fra bruk av utviklingselskaper. Det er første gangen de gjennom Sjøsidens AS er involvert i et utviklingselskap. Tidligere har det vært arbeid knyttet til boligbyggelag der man har samarbeidet for å realisere prosjekter. MKE sin virksomhet går i hovedsak ut på å planlegge, utvikle og bygge egne formålsbygg. Utviklingselskapet Sjøsidens AS hadde trolig ikke blitt etablert, dersom MKE og Bane Nor Eiendom AS ikke hadde hatt en så betydelig grunneierandel i området. Premissene ble lagt ved at man ønsket å samarbeide om transformasjonen, og ikke ut fra en prinsipiell forståelse av kommunens rolle. Beslutningen om å danne et utviklingselskap oppsto da muligheten dukket opp. Det var med andre ord et høyst pragmatisk valg. Det er derfor forståelig at kommunen på nåværende tidspunkt, ikke kan gi en konklusjon om samarbeidet er vellykket. En god prosess krever tid for å evalueres. Fordelen for MKE og Sjøsidens AS, er mulighet til å ta en aktiv rolle i byutviklingen, der kommunen sitter på eiersiden og planleggersiden. Det er ikke mulig å undergrave effekten av å være grunneier, som i større grad kan gi anledning til å bestemme og sette tydeligere krav enn handlingsrommet til planmyndighetene.

Det er et viktig poeng hvordan kommunen ved utviklingselskaper får et verktøy utenom plan- og bygningslovens virkemidler. En av problemstillingene med denne fremgangsmåten er hvordan kommunen håndterer de ulike rollene. Mye løses ved at Moss kommune har et tydelig skille ved det

kommunale eiendomsselskapet, noe mange mindre kommuner ikke har. Det kan skape en utfordring ved at rollene blir blandet. Samarbeidet med Bane Nor Eiendom AS har på mange måter vært premissgivende i transformasjonsprosessen. De har tatt med seg viktige erfaringer inn i arbeidet med Sjøsidensprosjektet som har vært lærerikt for kommunen. Fordi Bane Nor Eiendom AS har gode rutiner for bruken av utviklingsselskaper i flere byer, har det lagt et godt grunnlag for et produktivt samarbeid om Sjøsidens AS.

Det er nettopp erfaringer som viser seg å være den mest tungtveiende faktoren når det gjelder utviklingsselskaper. At Bane Nor Eiendom AS også er et statlig foretak gir et felles fundament for hensynene som må legges til grunn. Selv om Moss kommune og Bane Nor Eiendom AS har de offentlige interessene til felles, gir organiseringen som et aksjeselskap at aktørene i hovedsak arbeider etter aksjonærloven. Det eneste forskjellen er at det er mer oppfattende rapporteringer enn for andre private selskaper. Utenom dette går det meste av automatiserte prosesser. Selskapets muligheter følger i stor grad av hvilke erfaringer partene besitter. Styret tar avgjørelser basert på hva de mener gir gunstige resultater etter sine betraktninger. Videre er det avstemninger med eierne i Bane Nor Eiendom AS og det politiske beslutningsorganet i Moss kommune.

Ved spørsmål om Moss kommune i større grad kunne benyttet utviklingsselskap for gjennomføring av byutviklingsprosjekter, som følge av erfaringene man nå har gjort seg, er dette tett tilknyttet vurdering av avtaleparter. I teorien skal et kommunalt eiendomsselskap ikke kommersialiseres. Det er ikke et mål at kommunens forpliktelser skal gi økonomisk vinning. Det vil trolig bli et mer aktuelt spørsmål fremover. Utfordringene med å balansere kommunens virksomheter og muligheten for økonomiske gevinster, er også en av de mest sentrale diskusjonene om Sjøsidens AS. Det er ikke bestemt når kommunen skal trekke seg ut av samarbeidet. Den eneste forpliktelsen Moss kommune er bundet av, er å være deltaker til reguleringsprosessen er ferdig og planen har blitt vedtatt. Det er i denne fasen eiendomsverdiene skapes. Gevinsten i arbeidet oppstår ved vedtatt reguleringsplan. Den økonomiske risikoen med Sjøsidensprosjektet beskrives derfor som minimal i sammenheng med den potensielle gevinsten. Bevisstgjøring rundt et aktivt standpunkt til gevinst og risiko er relevant i denne settingen. Kommunen skal ikke berike seg på kommersielle eiendomsprosjekter, men det er likevel viktig å ikke ta dårlige økonomiske valg. Det er en omfattende diskusjon hva Moss kommune skal bestemme seg for.

«Mange mener at Moss kommune aldri burde involvert seg i Sjøsidens, fordi det er kommersielt. Det er likevel dumt av Moss kommune å gå glipp av en slik mulighet, der man regelrett gir bort pengene til private aktører».

Kommunen har et ansvar for å forvalte kommunens ressurser på en hensiktsmessig måte. Det er midler som kommer fellesskapet til gode. Når kommunen har en anledning til å sikre inntekter, er det ikke økonomisk bærekraftig å gi avkall på slike summer. Diskusjonen om økonomisk gevinst må ses i sammenheng med betraktninger om kommunens risikovilje. Grensesnittet mellom passivitet og dristighet er smal. Det kan stilles spørsmålsteget ved om grunneiersamarbeid er neste steg for en aktiv kommune. Graden av involvering er varierende mellom kommunene. Sandnes kommune blir ofte trukket frem som et eksempel på en aktiv kommune, da de har egne tomteselskaper som utvikler og selger eiendommer. Både for å ivareta eiendommene, men også for å kunne sette krav til aktørene som gjennomfører utbyggingen. I utgangspunktet er det lav grad av risiko ved slikt arbeid, likevel er det handlingsrom for økt styring og kontroll. Det må derfor avklares hvor langt kommunene skal være med i prosessen. Risikoen øker med tidsperspektivet på prosjektene.

Grunneierinteresser

Betydningen av bevissthet rundt rollefordelingen er gjennomgående i prosessen med utviklingsselskapet. Før selskapet Sjøsidan AS ble etablert hadde Moss kommune en annen strategi for å håndtere grunneierinteressene i området. Opprinnelig ble det igangsatt arbeid med oppkjøp av eiendommer i Nyquistbyen som er den gamle trehusbebyggelsen rundt stasjonsområdet. Kommunen brukte betydelige summer på grunneierved og sikret seg eiendomsrettighetene til store deler av bebyggelsen før eiendomsmassen ble lagt inn i utviklingsselskapet Sjøsidan AS. Arbeidet pågikk i over 15 år og var ressurskrevende ved å inngå mange enkeltstående avtaler med de ulike grunneierne. Det har derfor blitt påpekt hvordan denne prosessen kunne ha vært annerledes gjennomført, når Moss kommune senere valgte en løsning med utbyggingsselskap. Grunneierne fikk da takster basert på verdivurderinger etter daværende reguleringsformål.

Det virker relevant å stille spørsmålet om kommunen skulle ha sikret sine grunneierinteresser bedre ved å ha en langsiktig strategi, før kommunen overførte verdiene til et utviklingsselskap. Et tema som også er aktuelt når det gjelder havne- og farvannsloven som begrenser kommunens kontroll over verdiene i området. Dette blir derfor helt sentrale problemstillinger for når Moss kommune skal trekke seg ut av utviklingsselskapet. Kommunen har ikke tradisjon for å skulle sikre seg gevinst ved byutvikling, likevel er dette en vurdering om skattebetalernes midler. Når området er omregulert har utviklingsselskapet med helt andre verdier å gjøre.

«Et utviklingsselskap som Sjøsidan AS er en vanvittig mulighet for å styre utviklingen av området. Kommunen må sikre sine verdier så de ikke forsvinner til andre som tar gevinsten».

En utfordring ved Sjøsiden AS er at arbeidet har pågått i lang tid, likevel er prosjektet fortsatt i tidligfase. I denne perioden har det skjedd endringer i samfunnet som helhet og de konkrete forutsetningene som lå til grunn for avtalen. Dette gjelder blant annet at man tok utgangspunkt i å fylle ut i sjøen med sprengmasser, noe som har vist seg vanskelig å gjennomføre. Arealene i avtalen er derfor ikke riktige i regnskapet. Dette var en sentral del av avtalegrunnlaget, som gjør at bestemmelsene om at havnen skal etableres på nytt areal før det tidligere arealet frigjøres, i utgangspunktet er umulig å oppfylle. Da avtalen ble signert i 2016 var partene allerede innforstått med at det første som måtte gjøres var å reforhandle avtalen. Opsjonsavtalen måtte likevel inngås formelt som følge av at den var vedtatt av kommunestyret. Det var i alles interesse at man hadde en avtale å legge til grunn i det videre arbeidet, men en overensstemmelse om at effektene ved avtalen vanskelig kan gjennomføres.

Det er i utgangspunktet ikke problematisk å reforhandle avtalen, men det følger da nye politiske vedtaksrunder. Det er forventet at Sjøsidenprosjektet vil bli forsinket. Den planlagte jernbaneutbyggingen har et foreløpig etterslep på ca. 19 måneder. De fleste prosessene står stille, bortsett fra arbeidet med tunellen som skal lede trafikken på riksvei 19 fra fergeleiet. Det er derfor store infrastrukturprosjekter som gjenstår. Sjøsiden AS har kommunisert at de i første omgang, kun skal regulere deler av arealet og ikke vil inkludere arealene som omfatter havnens opsjonsarealer før neste reguleringsrunde. Dette medfører problemer for den videre utviklingen av havnen, fordi midlene som skal kompenseres ikke kan fristilles for gjennomføring.

Havnen på sin side hadde planlagt å selge deler av sine arealer for å drive utvikling, men planene må foreløpig legges i bero. Det er ikke et alternativ for kommunen å ikke oppfylle premissene som er gitt, da dette strider mot havne- og farvannsloven. Havnens hensyn og drift spiller en viktig rolle i dette byutviklingsarbeidet og det kompliserer handlingsrommet. Det er dette arbeidet Sjøsiden AS har ansvaret for å strukturere fremdriften for. En fordel ved utviklingsselskapet Sjøsiden AS er likevel at kommunen har gått inn med eiendom og eierskap. Moss kommune har lagt en helhetlig strategi og satset. Tidligere har det vært overvekt av festetomter som har gitt en offentlig brems i byutviklingen. Dette har man etter beste evne forsøkt å forhindre for å skape en fremdrift.

«Jeg har inntrykk av at det offentlig erkjenner risikoen de bærer i større grad og her i Moss har man nå vært villig til å inkludere eiendommene i prosjektet. Man har opprettet et felles utviklingsselskap og gjør det skikkelig».

Det er også et alternativ å ikke legge eiendommene inn i et utviklingsselskap fra starten av, slik man har valgt å gjøre med Sjøsidens AS, man har da likevel en opsjonsavtale som grunnlag for arbeidet med reguleringen. Dette bidrar til en helhetlig prosess uten at man har gitt fra seg eiendomsretten hvis utviklingen stopper opp. Det kan virke som at noe av skepsisen til utviklingsselskaper har utløp i en bekymring om at prosjektene skal være uten fremdrift. I arbeidet med transformasjonsprosesser fremstår det som grense mellom å planlegge for helhetlig og for avgrenset. Utfordringen med det som omtales som «frimerkeplaner» er nettopp en konsekvens av helhetlig planlegging for gjennomføring. Behovet for gjennomføring fremtvinger avgrensede planprosjekter. I mange tilfeller, slik man også ser ved utviklingen av Sjøsidensprosjektet i Moss, er at planene og partene blir for omfattende og resulterer i en låst situasjon når de er for store i utstrekning og omfanget. Det er begrenset hva man klarer å løse i en plan. Likevel blir man forhindret en fremdrift dersom planene ikke kommuniserer. Det fremstår som tilnærmet umulig å finne en suksessoppskrift.

Sentrumsplanen i Moss er utfordrende å gjennomføre fordi de ulike tiltakene avhenger av hverandre. For havnens areal innebærer dette at de ikke kan utvikle til havneformål som følge av at Sentrumsplanen har avsatt arealene til fremtidig bolig og næring, da havnedriften skal flyttes til arealer man ikke kan fremskaffe. Imellomtiden må opsjonsavtalen reforhandles og reguleringsplanen for Sjøsidens vedtas. Tilfellet illustrerer hvordan en helhetlig plan er viktig for å få gode løsninger for byutviklingen, men hvordan omfattende transformasjonsprosesser kan låse gjennomføringen.

For at det skal være fremdrift i Sjøsidensprosjektet er det et mål å igangsette detaljreguleringen fortrinnsvis høsten 2021, men trolig blir dette først i 2022. Ingen av de involverte partene ønsker en situasjon der jernbanen åpner senere enn årsskiftet 2026. Det er derfor dette tidspunktet det opereres med. En situasjon man ønsker å unngå er at jernbanen åpner til planlagt tid, men at område rundt ikke utvikles, som følge av forsinkelser med detaljreguleringen. Det er ikke en heldig situasjon for byen at område skal ligge dødt og bestå av grus og asfalt. I utgangspunktet skulle man ha startet i juli 2021, men de geotekniske undersøkelsene for kvikkleiren i området er ikke klar før nærmere desember 2021. Det er enighet om at det er viktig for den nye bydelen Sjøsidens at knutepunktet som helhet planlegges parallelt med den nye jernbanestasjonen. Fordi området som skal transformeres er omfattende og de kompliserte geotekniske forholdene kun gjelder mindre deler, har man sett på muligheter for å mindre planavgrensning for en smidig prosess. Dette er en diskusjon som Sjøsidens AS vil ta videre med planmyndighetene i Moss kommune. Arbeidet til nå har hovedsakelig dreid seg om å gjennomføre medvirkningsprosesser og spørreundersøkelser ledet av LEVA. Resultatene har gitt grunnlag for gode diskusjoner om kvalitetene i området og resultatene har blitt samlet i en rapport tilgjengelig for publikum.

5.2 Avtaleprosess, aksjeloven og selskapsstruktur

Intensjonsavtalen

Proessen med etableringen av utviklingsselskapet Sjøsiden AS har pågått i mange år. Fra arbeidet med intensjonsavtalen startet i 2009, til denne ble signert og vedtatt av kommunestyret i 2016, har avtalen blitt utdatert og omtales som utopisk. Det er uenighet om hva som er mulig å gjennomføre i området. En viktig del av dette er situasjonen med planene for utfylling i sjø som stagnerte og resulterte behandling i rettssystemet. Avtalen tok utgangspunkt i at havnen skulle motta et erstatningsareal som det har vist seg vanskelig å fremskaffe. Arealregnskapet går derfor ikke opp. Dette er en problemstilling som foreløpig ikke er løst. Det er en utfordring at man foreløpig ikke vet hva transformasjonen av Sjøsiden kommer til å resultere i. Det er ingen vedtatte reguleringsplaner. Diskusjonene vil konkretiseres og tilspisset når reguleringsprosessen starter i 2021/2022. Det som kompliserer utviklingen av område er de omfattende infrastrukturanleggene som må koordineres, med ulike beslutningstakere, samtidig som område omreguleres.

«Ved omfattende transformasjonsprosesser er det to suksessfaktorer. Enten én grunneier eller solide avtaler».

Sjøsiden AS har inngått avtale om opsjon på å kjøpe store deler av dagens havneområde, som binder partene juridisk. Partene er imidlertid klar over at denne avtalen er utfordrende formulert som følge av at man ikke kan overta arealene før havnen er flyttet. Partene ser likevel ikke dette som en mulig konfliktsituasjon mellom utviklingsselskapet og havnen, det oppleves heller ikke problematisk når det gjelder planarbeidet som skal igangsettes. Årsaken er valget om å utelukke havnearealene til det foreligger en avklaring om hvilke løsninger som er gjennomførbare. Det politiske bildet i Moss preges av at det er et flertall for å beholde havnen. Mange mener likevel at havneområdet burde transformeres som følge av beliggenheten og arealene den opptar, men at disse spørsmålene ligger langt fremme i tid.

Argumentene for å utsette en avgjørelse om havneområdene er tilknyttet avhengighetsperspektivet i prosessene fordi det kompliserer transformasjonen ytterligere. Dilemmaet rundt Sjøsidenprosjektet i Moss er at desto større planene er i utspredelse, desto flere komplikasjoner. Derfor har man valgt å frikoble seg fra havnedebatten på nåværende tidspunkt, for at hele prosessen ikke skal stoppe opp i tidligfase. Det omtales som et tap for byutviklingen i området at man mister muligheten til kontakten med havnen, men at det vurderes som en kjent problemstilling i havnebyer at det beslaglegges sjøområder som det er tidkrevende å transformere.

Dialogen med Statens vegvesen om riksvei 19 er det andre dilemmaet som Moss kommune ikke kan skyve på. Dette er likevel en uløst situasjon der kommunen på egenhånd ikke kommer videre. Det foreligger et tydelig mandat for å arbeide med en løsning for riksvei 19. Løsningen er helt sentral for utviklingen av bydelen og innebærer en stor risiko dersom den vil redusere kvalitetene av Sjøsidensområdet. Kommunen kan derfor ikke vedta en reguleringsplan for Sjøsidens før Statens vegvesen har gjennomført sitt planarbeid og er innforstått med at prosessene må koordineres slik at de ikke hindrer hverandre.

Avtalegrunnlaget og strategidokumentene for Sjøsidens AS inneholder bestemmelser om hvordan man skal styre den strategiske utviklingen av området. Det er uavklart hvor lenge kommunen skal være delaktig i Sjøsidensprosjektet og når kommunen eventuelt skal gjennomføre en «exit». Kommunen vil uavhengig av når de trekker seg ut ha tatt del i en betydelig verdistigning. Ved å ikke følge transformasjonsprosessen til slutføring for å heller overlate dette til en annen part, vil det innebære å gi avkall på verdier som tilfaller andre aktører. Kommunen går dermed glipp av store økonomiske ressurser. Det er ulike modeller for når det er lønnsomt å trekke seg ut av et utviklingselskap, men det er ingen fasit og innebærer en risiko å velge det riktige tidspunktet. Det er erfaringsbaserte løsninger uten teoretiske prinsipper og det vil være svært situasjonsavhengig og vanskelig å kalkulere utfallet. Når det gjelder lovhjemler og retningslinjer for hvordan man styrer en slik prosess, er det regelverket i aksjeloven som er mest sentralt. Aksjeloven blir derfor det verktøyet som på dette stadiet realiserer en utvikling. Det er videre at prosessen kobles til rammeverket i plan- og bygningsloven.

Utviklingselskapet Sjøsidens AS befinner seg fortsatt i en tidligfase hvor det i hovedsak har vært avklaringer om selskapsstruktur, eiendomsstruktur, eiendomsoppkjøp og klargjøring. Arbeidet har hele tiden vært forankret med avtaler og orienteringer i politiske organer. For utenforstående kan prosessen fremstå uoversiktlig. Dette gjelder spesielt kommunens roller og de overordnede planmessige rammene i denne sammenheng. Det er tidvis en utfordring å kommunisere at kommunene er planmyndighet som styrer utviklingen, men at kommunen også er pådriver som utbygger. Det er derfor mange perspektiver som skal håndteres i samme område. Situasjonen på Sjøsidens i Moss er at man befinner seg midt i alle problemstillingene samtidig. Det er nærliggende å trekke paralleller til utviklingen av Oslo Havn og utviklingselskapet Bjørvika Utvikling AS. Der har man likevel hatt tydeligere overordnede rammer gjennom Fjordbyvisjonen og Fjordbyplanen. I Moss er det større grad av uforløste problemstillinger som gjør situasjonen mer kompleks. Fordi man ikke vet om gjeldende opsjonsavtale kan overholdes, er det problematisk å fastholde hva som er avklart

og uavklart for videre fremdrift. Planmyndighetene har derfor anbefalt en strategiprosess for hele området, en strategisk plan uten juridisk binding. Hensikten er å lage et dokument som koordinerer de andre planene, som et dynamisk substitutt.

«Det faktum at Sjøsidensprosjektet er et knutepunkt i ordets rette forstand, gjør transformasjonsprosessen krevende.»

Det er ingen egne strategiprosesser for slike områdetransformasjoner i Moss. Man har tidligere brukt områdeplaner som et grep. Erfaringen har vært at det har vært enklere i andre deler av byen, der man har hatt mer tradisjonelle transformasjonsprosesser fra industri til byutvikling, slik som bydelen Verket. I de tidligere transformasjonene som denne, har løsningene vært mer åpenbare. Det har vært avklart, mindre risiko og større forutsigbarhet. I hovedsak ser planmyndighetene i Moss sentrumsplan og områdeplan som de viktigste styringsinsentivene i byutviklingen, før disse følges opp ved detaljregulering.

5.3 Havnetransformasjon

Opsjonsavtalen som foreligger, omfatter den delen av dagens havneareal som er innenfor sentrumsplanens grenser. Det var en forutsetning at det ble vedtatt en områdereguleringsplan for havnen der man utviklet denne i sydlig retning ved å etablere erstatningsareal. Denne prosessen har imidlertid blitt lagt i bero. Når saksfremlegget ble signert og politisk vedtatt i 2016 fulgte det med eldre illustrasjonstegninger for Sjøsidens. Disse omtales som en fremstilling av «Barcode-light» i Oslo, en tenkt utvikling som ikke er forankret i stedets reelle potensiale og som aldri vil kunne la seg gjennomføre. I etterkant har det vært en diskusjon om arealutnyttelsen i forbindelse med utarbeidelse av mulighetsstudien. Det har blitt fremhevet betydningen av alternativer til uteopphold etter værforhold dersom Sjøsidens skal kunne være et rekreasjonsformål for byens innbyggere.

«Når man tegner flotte torg og restauranter, er det viktig å huske at de fleste dager står sørvestvinden rett inn på dette området. Hvis man skal sitte ute på Sjøsidens, må det undersøkes hvor det faktisk kan oppleves som hyggelig. Trolig er dette ikke på bryggekannten.»

Dette stiller høyere krav til forhandlingene om hvor de ulike funksjonene skal anlegges, tatt i betraktning av infrastrukturen i området som er plasskrevende. I utgangspunktet er det et ønske om å åpne byen mot sjøen, slik at dagens kollektivknutepunkt ikke dominerer den planlagte bydelen Sjøsidens. Rekreasjonsformålene kan likevel ikke etableres i direkte tilknytning til vannkanten og det

er heller ikke et alternativ å ikke trekke både fergeleiet, jernbanetraseen og riksveien mellom byen og bryggeområdet. Det sentrale er å tenke helhet for hvordan man kan tilrettelegge for bevegelighet mellom kollektivknutepunktene, sjøen og byen.

Det ble tidligere igangsatt prosesser der kommunen så på muligheten for å tømme masser fra bygging av Follotunnelen for utfylling i Moss havn. Foreløpig er det regulert inn havn på arealene med best beliggenhet. Dette som følge av at det er hensiktsmessig i forhold til jernbanestasjonen. Denne løsningen krever imidlertid en tunell som fører trafikken gjennom boligområder istedenfor den sentrale bykjernen. En løsning som ikke har bred forankring. Likevel er dette forhold som ikke kan avklares på nåværende tidspunkt og må fremforhandles gjennom en utbyggingsavtale. Mange innbyggere i Moss ønsker en fullstendig transformasjon av havneområdet ved Sjø siden og ser gjerne til hva man har fått til i Oslo med Tjuvholmen, Bjørvika og Sjørenga. Likevel fremgår det at Moss kommune er tydelige på å bevare den gjenværende industrien i byen og at dette er et viktig argument for at havnefunksjonene har blitt sikret i intensjonsavtalen.

En av hovedutfordringene for transformasjonen av havnen er at det er en områderegulering som baserer seg på utfylling i sjøen der man utvider arealet med ca. 800-100 dekar. Denne prosessen starte i 2016, men det oppsto uforutsette problemer. Det ble igangsatt arbeid med å fylle masser av sprengstein som viste seg å være forurenset av plast. Situasjonen er derfor at man mangler tilleggsarealet der havnen skulle utvikles. Det foreligger en plan for hvordan man kan unngå helt eller delvis å benytte seg av utfylling i sjøen, men det må likevel foreligge et erstatningsareal for opsjonsavtalen som ikke eksisterer. Avtalen baserer seg på at havnen ikke skal gi areal før det er kompensert ved annet areal. Dette bunner i finansieringen og verdiene som er fastsatt i opsjonsavtalen. Det er altså et arealbytte som foreløpig ikke går opp økonomisk eller arealmessig. Det har ikke blitt enighet om en løsning, men havnemyndighetene og Sjø siden AS har vært i dialog og det har blant annet vært diskutert muligheten for flytende løsninger som ikke krever permanente utfyllinger i sjøen.

Interessant i denne sammenhengen er at de involverte partene arbeider for at området skal transformeres. Det er likevel ulike hensyn og forståelse for behovene som må avveies. Det kommer frem i ett av intervjuene at det er en utfordring med fremstillingen av «glansbilder» som forskutterer utviklingen. Illustrasjonene viser til oppholdssteder, restauranter og promenader. Værforutsetningene er en realitet som underkommuniseres. Det er dager med solgangsbris, men også på solskinnsdager er det ofte høye bølger og mye vind, noe som ikke direkte inviterer til opphold.

«Utfordringen med illustrasjonene som skapes er at de ødelegger for havnevirksomheten. Det gir et signal til befolkningen om at dette er det uforløste potensialet, isteden har vi en havn med gods og logistikk. Da er bytteforholdet og valget enkelt».

Denne interessekonflikten mellom hva som kan realiseres og hva som er realiteten er en viktig påminnelse i bytransformasjon. Det skaper grunnlag for en diskusjon som mangler likevekt og kan oppleves som en urettferdig kamp. Moss Havn og Sjøsidens AS har inkludert denne problemstillingen så langt i prosessen. Slik situasjonen er nå er det forståelse fra begge parter om at det er tilstrekkelig med areal til å løse samtlige interesser. Det virker derfor som at det er en gjensidig forståelse mellom partene og at utfordringen muligens ligger ved å kommunisere virkeligheten i samsvar med innbyggernes forventninger. Å skulle regulere inn områdene rundt havnen og fergeleiet vil også medføre en større risiko som det er vilje til å eliminere i størst mulig grad. Fordi utviklingen av området fortsatt har mange uavklarte spørsmål og Sjøsidens AS er tidlig i reguleringsprosessen, foreligger det et optimistisk syn på at det fortsatt vil være mulig å finne gode løsninger. Det uttales likevel at partene enda ikke vet hva som er ønsket utfall av planene for området. Når dette foreløpig ikke er avklart, vil det heller ikke være behov for å sikre egne interesser. På et tidspunkt må avgjørelsene besluttes, det er tidspunktet da interessen blir stat på spissen og konfliktene tydeliggjøres.

Utvikling av infrastruktur er den største utfordringen Moss kommune står ovenfor i byutviklingen. Det er derfor en intrikat situasjon at det området man ønsker å forskjønne og benytte som et signal for byens attraktivitet, også må romme det praktiske og logiske for at byen skal være velfungerende. Problemet med nødvendig infrastruktur er at ingen ønsker å ha den synlig. Det er mange i Moss som er motvillige til at det skal være industri og containerhavn midt i sentrum. Havnen i Moss har ambisjon om å være nummer to i landet når det gjelder antall containere og er en stamnetthavn. Denne strategien grunner i at havnens lokasjon er i en region som er helt i toppsjiktet når det gjelder lager og logistikk. Vestby kommune som grenser til Moss i nord har en sentral posisjon i markedet for lager og logistikk og er en enorm arbeidsplass innen denne virksomheten. Dette har sammenheng med kort avstand til Oslo, effektiv tilgang til Europa ved E6 og Moss Havn.

Hvis varene ikke kommer sjøveien, må det benyttes lastebiler som forurenses og skaper ulykker. Både internasjonalt og nasjonalt er det en bærekraftsinteresse ved å flytte gods fra vei til sjø. Nærheten til havn og sjøveien som gir kort avstand til vareleveringen og endemålet er derfor helt grunnleggende. Det interessante når det gjelder byutvikling er at det som følge av andre interesser

ved kompakt by, ikke skal være kurant å ha denne virksomheten i en by som Moss, der havnevirksomheten er utgangspunktet for opprinnelsen og en betydelig ressurs for næringslivet. Fordi transformasjonsprosessen av Sjøsidene fortsatt er i startfasen, er det utfordrende å si hvilke betydninger det vil få for havnevirksomheten. Selv om mange berømmer utviklingen som har endret Oslo fra en havneby til en fjordby, vurderes dette noe mer nyansert fra et havneperspektiv. Skrekkeeksemplet er der nyinnflyttede beboere klager på støy og utsikt som følger med det havnedrift og at det må innføres restriksjoner.

«Når vi snakker med kollegaer i utlandet er holdningen helt annerledes. I Danmark for eksempel så er situasjonen den motsatte. Der er havnen nesten glorifisert. De skjønner ikke problemstillingen. Havnen representerer næringslivet. Det lukter penger, skaper arbeidsplasser – det er der godene kommer fra».

Denne forståelsen for havnevirksomhet er ikke den samme i hele Norge. En omdømmeundersøkelse for norske havner viste at omdømmet steg langs kysten i sammenheng med avstanden til Oslo. Det var mulig å se den positive innstillingen i tråd med den geografiske beliggenheten, med høyest rangering i nord. En forenklet hypotese er muligens den relasjonen som er til virksomheten. For mange er havnedrift en virksomhet uten direkte relasjon. De fleste ønsker å bo nær sjøen for å kunne nyte utsikten, da er det ikke en sammenheng med næringslivet i området eller egen inntekt. De færreste tenker derfor ikke på hvilke goder som følger av velstandssamfunnet og muligheten sjøveien gir for å få varer fra hele verden levert på døren. Bare det som skal sendes kommer raskest mulig frem i løpet av natten, må det gjerne skje miljøvennlig, men ikke akkurat foran utsikten.

«Havnevirksomhet handler i stor grad om at man må vite hvordan samfunnet henger sammen for å være bevisst strukturene. Det er vanskelig å kommunisere. Det er en utfordring at gods ikke prater».

Det kan virke som at havnevirksomhet ofte trekker det korteste strået i diskusjonen om havnetransformasjon. Det er en solside og sjøside i hver havn, men en attraktiv og funksjonell by kan ikke kun være panoramautsikt. I et bærekraftperspektiv er avstander og belastningene på veinettet betydelige. Transformasjon av havner er en tendens som skjer over hele Europa som følge av en postindustriell utvikling. Bedrifter byttes ut med boliger og verdiene som skapes er enorme. Spørsmålet er om debatten om nedbyggingen av havnevirksomhet har visse likheter med nedbyggingen av matjord. Transport og logistikk har også sentrale beredskapsfunksjoner og er interesser som ikke representerer samme økonomiske vinning fra et utviklingsperspektiv. Det betyr likevel ikke at det burde nedprioriteres. Havnens betydning som en ressurs er ikke like sentral for en

by- eller eiendomsutvikler som skal prosjektere kompakte byer. Dette har muligens en historisk forankring med hvordan havner har vært driftet og holdt adskilt fra kommunenes økonomi ved egne havnestyrer. Det er likevel en kamp i de store regionene i Europa som strategisk ønsker å posisjonere seg fordi det frembringer en enorm verdiskapning for byene.

Havnebyer har generelt styrket sin attraktivitet ved at nærheten til sjøen utelukkende fører til økte eiendomsverdier. Dette kan også ha sammenheng med at det i mange havnebyer er eldre bebyggelse og estetiske kvaliteter som oppleves særegent. Dette står i kontrast til industrien og havnevirksomheten som ofte presset ut til fordel for bymessige kvaliteter.

Transformasjonsprosessene handler ofte om å forskjønne og endre, samtidig er det viktig å ivareta de opprinnelige strukturene og funksjonene. I Moss sitt tilfelle har man en helt unik mulighet for akkurat dette. Det er likevel mange som mener at havnen okkuperer «indrefiletten» i Moss. Faktum er at denne er inne i Mossesundet, der det er kveldssol og vindstille. Tidligere var det også havnevirksomhet i dette området, men den har allerede blitt transformert til andre byutviklingsprosjekter, så det meste av havnen er avviklet i de sentrumsnære områdene. Flere av de nye bydelene i Moss som for eksempel Verket, utvikles på områdene som tidligere var preget av industri og erstattes med bolig og næring. Dagens havnearealer er et minimum for å kunne drifte, selv om man ser på muligheter for en kompakt byhavn som vil kunne moderniseres ved teknologisk utvikling.

Organiseringen av havnen er sentralt for å få forstå hvorfor havnetransformasjon innebærer andre strukturer enn byutvikling på annet areal. Havnen er eid av kommunen, men det er et eget havnestyre med en havnesjef. Havnestyret er et kommunalt utvalg, der havnestyrets leder rapporterer til kommunestyret. Kommunen har derfor råderett over havnen. Havnevirksomheten reguleres etter havne- og farvannsloven som er en særlov for havnene og regulerer «havnekassa». Havnene er derfor økonomisk adskilt fra resten av kommunens økonomi. Havnekassa har mange hundre års beskyttelse gjennom lovgivning. I 2019 kom det en ny havne- og farvannslov der adgangen til å kunne ta utbytte fra havnene ble endret. Det er nå et krav om at man skal sette av nødvendige midler til utvikling og vedlikehold før man kan ta utbytte. Det var ikke lovlig tidligere. Den historiske forankringen går helt tilbake til 1600-tallet. Hensikten var å lage et forbud mot avgifter. De som eide kyst og havn skulle ikke berike seg på bekostning av de som ikke hadde tilgang til kysten. Dette er utgangspunktet for havne- og farvannsloven som beskytter havnekassa. Videre har dette utviklet seg i moderne tid og ført til at havnevirksomheten har blitt holdt adskilt. Det er interessant hvordan dette har påvirket havnevirksomheten og eiendomsstrukturen ved havneområdene, samt hvordan norske havner har utviklet seg.

Selv om det har vært gode grunner til å beholde havnene som egne enheter, er det anledning til å vurdere når tiden er modne for en endring og om regelverket bør utredes grundigere. Som følge av at det har vært en teknologisk utvikling som har redusert behovet for areal betraktelig, har havnene solgt betydelige eiendomsmasser som har sikret solide utbytter som ikke kommer byene til gode i samme grad som øvrig byutvikling. De økonomiske midlene som sikres med hjemmel i havne- og farvannsloven er medvirkende til å skape en «havneboble» og en kamp mellom kommunen og havnen. Som følge av dette befinner kommunene seg i en intern interessekonflikt der de som grunneier av havneareal ikke har fullstendig råderett. I prosessen med utviklingen av Sjøsidan opptrer kommunen som planmyndighet, privat eiendomsutvikler og havnemyndighet. Hvordan denne tredelte rollefordelingen påvirker grunneiersamarbeidet og dynamikken i utviklingselskapet Sjøsidan AS er derfor interessant å se i praksis.

Den signerte opsjonsavtalen er det som i hovedsak balanserer de ulike hensynene. Avtalen har en minstesum og en faktor som setter tomteverdien som en funksjon av antall utviklet kvadratmeter. Dette gjør at dersom kommunen som planmyndighet regulerer flere kvadratmeter og øker gesimshøyden, vil de som havn få større økonomisk utbytte. Kommunen må derfor vurdere hva som er overordnet er hensiktsmessig for områdeutviklingen. Dette er likevel ikke et hensyn som vurderes problematisk. I tilfeller der dette problematiseres handler det muligens om at denne praksisen heller er lite anvendt. Når kommunen er en utøvende part i byutviklingen, innebærer det også risiko. Alternativet er at kommunen selger uregulerte tomter med mulig verdistigning uten å ta del i gevinsten som tilfaller private aktører. Dette kan også kritiseres fordi en slik fordeling ikke kommer fellesskapet til gode. Det tyder på at kommunene må være komfortable med å være delaktige i større transformasjonsprosesser, en diskusjon som bunner i passivitet kontra risikovilje.

Moss Havn har en betydelig rolle i byutviklingen som følge av at havnen er involvert i ulike transformasjonsprosesser. Dialogen om Sjøsidanprosjektet er derfor ikke et enkeltstående tilfelle, da havnemyndigheten har erfaringer fra tidligere byutvikling på havneareal. Felles for prosjektene er at de bindes av opsjonsavtale og at grunnen er lagt inn i utviklingselskap. Initiativene har kommet fra ulikt hold, der man har sett verdien i å inkludere havnens areal. Alternativet hadde vært å selge før regulering ble gjennomført, men som følge av at man har hatt tilgang på verditakst basert på mulighetsstudier, har den mulige verdiavkastningen vist at å ta del i utviklingen vil være mer lønnsomt. Slike initiativer behandles ved havnesjefen og havnestyret som rapporterer til kommunestyret. Problemstillingene diskuteres i styremøter og avgjøres ved oppfølgende vedtak. I disse beslutningsprosessene har det vært viktig å skille mellom det å gå inn med grunneiendom og

det å skulle etablere utviklingsselskap. Prosessene holdes gjerne adskilt fordi det minimerer risiko. Arbeidet bærer preg av at det ikke er en fasit på hvilken fremgangsmåte som er å foretrekke, men at dette avgjøres ved mulighetsstudier som indikerer eiendommenes egenskaper og potensiale slik at man har en verdi å forholde seg til. Ved å ha et konkret verdigrunnlag, kan man gjennom avtaler regulere økonomiske betingelser for kompensasjon, som gir en forholdsmessighet basert på vedtatt regulering.

5.4 Utviklingsselskap som virkemiddel

Utviklingsselskapet Sjøsidan ble stiftet i 2015 etter avtale der Moss Kommunale Eiendomsselskap KF og Bane Nor Eiendom AS har en eierandel på 50 % hver. Det er to styrerepresentanter fra hver av partene i tillegg til daglig leder som har ansvar for økonomi og rapportering til styret. Det interessante med eierskapet er at det er et personlig ansvar i henhold til aksjeloven.

Representantene fra Moss kommune og Bane Nor Eiendom AS må derfor ta beslutninger som er til det beste for det selskapet man har et styreansvar for, altså utviklingsselskapet Sjøsidan AS. Moss kommune kan derfor ikke påvirke sine styrerepresentanter til å ta andre beslutninger i tilfeller der det oppstår interessekonflikter. Man er pliktig å utøve rollen som styremedlem og man kan ikke la seg styre politisk i en slik situasjon. Det er verdiene i selskapets interesse som skal sikres. Dette gjenspeiles i avgjørelser om hvilke type bebyggelse man er tjent med, hva som gir områdekvaliteter for Sjøsidan og strategier for prosessen. Politikk er derfor ikke et tema i denne settingen.

Erfaringene fra Sjøsidan AS og andre utviklingsselskaper er at dette fungerer veldig godt i praksis. Det vil være variasjon i profesjonaliteten til representantene som er involvert, men de fleste som får opplæring i styrevirksomhet utøver plikten og klarer å skille rollene. Mange som involveres i utviklingsselskaper har faglig bakgrunn innen eiendomsutvikling, det er derfor viktig at det er noen med erfaring som leder prosjektet. Når det gjelder kommunens rolle i utviklingsselskaper er det noen som er kritiske til en slik funksjonsblanding. Det er derfor viktig å kommunisere at et utviklingsselskap er et frittstående organ med egen bankkonto, regnskapsfører og revisor. Det er derfor ingen økonomiske transaksjoner mellom partene som samarbeider etter at verdiene plasseres i selskapet. Det er en selvstendig juridisk enhet som er helt frikoblet fra eierskapet.

Utviklingsselskaper er derfor kun et bindeledd mellom aktørene i en transformasjonsprosess. Det er interessant hvilken betydning aksjeloven har for å regulere grunneiersamarbeid ved tidligfase av byutviklingen og hvordan plan- og bygningslovens bestemmelser får betydning først når reguleringsfasen er igangsatt. Perspektivene er relevante i en diskusjon om kommunens risikovilje

ved å skulle være en aktiv utøver i større transformasjonsprosesser. Utviklingsselskaper virker å ha en effekt der rollefordelingen utjevnes. Det er imidlertid lite informasjon om hvordan dette fungerer og hvilke erfaringer som gjøres i dette arbeidet. Likevel er praksisen med prosjektselskaper mellom private utviklere og kommunen noe som mange benytter seg av. Moss kommune skiller seg ikke ut på landsbasis med kommunal deltagelse i et utviklingsselskap. Forskjellene viser seg i større grad ved diskusjon om og hvilket standpunkt kommunen tar til risiko.

Normalen er at kommunene deltar i den første fasen med utvikling og planlegging. Den økonomiske risikoen er på dette tidspunktet lav og utgiftene til planlegging kan typisk være 7-9 millioner kroner. Når området er ferdig regulert, må partene ta stilling til om de ønsker å være med videre i byggevirkosomhet og salg av ferdigstilte prosjekter. Det er her den reelle risikoen ligger. Flertallet av kommune velger derfor å selge og trekke seg ut av prosessen på dette stadiet. Den erfaringsbaserte kunnskapen Sjøsidens AS har om andre utviklingsselskaper, er at det er svært få kommuner som velger å ta del i slutføringen av prosjektet. Moss kommune har antydnet at de ikke ønsker å være en part i utbyggingen av området og følger derfor denne modellen som beskrives som mest tradisjonell. Etter at reguleringsplanen er vedtatt kan da Bane Nor Eiendom AS ta prosessen videre ved at kommune selger sine aksjer og har mottatt sine verdier. Kommunen får da en verdiøkning på det regulert arealet etter at en tredjepart har verdivurdert utbyggingspotensialet. Sjøsidens AS har fra dannelsen vært et planleggings- og utviklingsselskap i henhold til vedtektene. Det er derfor ingenting som er avgjort når det gjelder hvem som trekker seg ut av prosjektet og når dette eventuelt skjer. Selskapsavtalen er slik at partene har muligheten til å bestemme når de ikke ønsker å ta del i risikoen prosjektet innebærer og ta ut sine verdier.

«Det er ikke vanlig at kommunen er delaktige i kommersielle byggeprosjekter. Kommunen bygger formålsbygg og opptrer sjeldent som kommersiell aktør».

Modellen for bruken av utviklingsselskaper virker ut fra empirien å være at kommunene tar del i prosjektrisikoen når det gjelder planleggingsfasen, men at det i liten grad er utbredt at kommunene tar del i utbyggingsvirkosomheten. Intervjuobjektene viser til at dette er den rådende oppfatningen av hvordan utviklingsselskaper benyttes. Selv om det å selge aksjeandelene med vedtatt reguleringsplan gir en god verdiøkning for området, gir man avkall på de betydelige verdiene som følger av å bære risikoen for prosjektet fra start til slutt. Spørsmålet er da om kommunene frivillig gir avkall på en større gevinst som isteden tilfeller kommersielle aktører. I tilfellet med Sjøsidensprosjektet har Moss kommune betydelige muligheter til å påvirke detaljreguleringen gjennom sitt eierskap. Kommunens styrerepresentanter er utøvende part i å avgjøre bebyggelses høyde, bygningsmassens tetthet,

områdets kvaliteter, utnyttelsesgraden og fordeling av parker og byrom. Avgjørelser som skal fattes ved enighet i Sjøsidensprosjektet. På denne måten kan kommunen uten å være delaktig i selve utbyggingen være med å bestemme hva som er best for byen som helhet.

«Ved å overlate utvikling og utbygging til private selskaper vil det i større grad være en kamp for å maksimere utbyggingspotensialet og profitt. I et utviklingselskap med kommunal forankring er dette helt annerledes. Det er utvilsomt et ønske om lønnsomhet i prosjektet, men det er også andre hensyn som er avgjørende».

Utviklingselskaper gir derfor kommunen en anledning til å forme egen by aktivt. Dette gir andre krefter enn hva man har anledning til å kommunisere som planmyndighet. Utviklingselskapet gir en arena der kommunen via sitt eierskap påvirker detaljreguleringsplanen, uten at det blir rolleblanding. Det er dette som skiller utviklingselskaper fra andre virkemidler kommunen har i planleggingen. Kommunen utøver et aktivt eierskap gjennom styrerepresentantene som igjen rapporterer til rådmannen og ordføreren. Styrerepresentantene får videre signaler om hva som er ønskelig for byen og kan ta dette med inn i prosjektarbeidet.

Det er ikke et entydig svar ved spørsmål om utviklingselskap oppleves som et nyttig virkemiddel i transformasjonsprosesser. Graden av vellykkethet for et utviklingselskap virker å være tett knyttet til eierskapet og avtalene. Et utviklingselskap med kommunalt eierskap har betydningsfulle effekter for å sikre helhet i byutviklingen og legge grunnlag for gjennomføring. Det er likevel et virkemiddel som må komplimenteres med utbyggingsavtaler som igangsettes parallelt med planprosessen. Utviklingselskap kan derfor tjene en funksjon ved å gi kommunen en aktiv rolle i tidligfase slik det i praksis benyttes i de fleste tilfeller. Det er imidlertid helt avgjørende at kommunen er grunneier av eiendommene i området prosjektselskapet skal drive utviklingen.

Tidlig på 2000-tallet ønsker Moss kommune å sikre forutsigbarhet for beboerne i område rundt jernbanestasjonen. Det ble derfor gjennomført oppkjøp av eiendommer i «Nyquistbyen» som består av gammel trehusbebyggelse mellom stasjonen og havnen. Slik ble kommunen en betydelig grunneier i området og en interessant samarbeidspartner for Bane Nor Eiendom AS ved at man hadde kontroll over arealene. Dersom man ikke hadde valgt å gå inngå et grunneiersamarbeid kunne Moss kommune og Bane Nor Eiendom AS ha kjørt hver sine reguleringsprosesser med egne utviklingselskaper, men begge partene så hensikten med å slå seg sammen. Dette er ofte fellesnevneren for et vellykket utviklingselskap. Grunneierne er avhengige av hverandre som følge av eiendommens geografiske tilknytning. Ved å danne et selskap sammen kan man unngå å måtte

forholde seg til eiendomsgrenser i planleggingen og resultatet er en bedre utnyttelse av området. De fleste ønsker å unngå «frimerkeregulering» uten en planmessig sammenheng. Den største utfordringen for plangjennomføring er flere grunneiere som ikke ønsker å samarbeide. Dette er utgangspunktet for utviklingsselskapet Sjøsidens AS.

Hovedutfordringen for gjennomføring av planer er et nettopp behovet for en avtalebasert planlegging. Planleggingen foregår uavhengig av eiendomsgrenser og tar ikke stilling til gjennomføring før i etterkant. Avtalen bør imidlertid være inngått før reguleringen vedtas for at planene skal være realistiske og man skal kunne minimere risiko. Dette er en krevende utfordring innen planleggingsregimet, at koblingen til eiendomsregimet ikke er tydeligere. Erfaringene er at det planlegges for langt frem i tid uten at det sikres avklaringen underveis. Når planene blir vedtatt og man skal få til en enighet mellom grunneierne stagnerer prosessene. Forutsigbarhet i prosjektene betinger at avklaringene er gjort på forhånd.

Et utviklingsselskap som Sjøsidens AS ville ikke tatt risikoen ved å være avhengig av andre grunneiere for gjennomføring. Slike avtaler må være sikret tidlig i prosessen. Samtlige aktører i område må involveres i avtaler om verdistigningen for å skape forutsigbarhet. Avtaleprosessene er helt avgjørende for gjennomføringen av prosjektene. Plan- og bygningsloven har ikke et regelverk eller retningslinjer som regulerer denne delen av utviklingsfasen. Den juridiske forankringen er derfor gjennom privatrettslige avtaler og aksjeloven. De fleste større transformasjonsprosesser bunner derfor i at aktørene på forhånd har inngått privatrettslige avtaler. Inngåelse av avtalene innebærer ofte et høyt konfliktnivå og bistand fra advokater. Det er ressurskrevende og omfattende arbeid. Utfordringene knyttes opp mot vernet den private eiendomsretten har i norsk lovgivning.

«Situasjonen er at den enkelte vil maksimere egen profitt. Lovverket er ikke utformet for å regulere dette. Det hele blir veldig privatrettslig og personavhengig».

I forarbeidene til gjeldende plan- og bygningslov så man på ulike virkemidler for å sikre plangjennomføring. Det virker likevel mer utfordrende å utforme et lovverk som er nyttig der eiendomsrettens bestemmelser inntreffer. Erfaringene fra utviklingsselskapet Sjøsidens AS gir inntrykk av at partene lykkes i å legge til rette for avtalebaserte løsninger ved at man har en arena for forretningsmessige diskusjoner. Et spillerom som er utelukket for en planavdeling. Et utviklingsselskap gir anledning til å ha et juridisk aksjeselskap som kan gjennomføre privatrettslige avtaler. Der planmyndighetene ikke kan ta stilling til privatrettslige forhold jf. plan- og bygningsloven § 21-6, kan kommunen ved et utviklingsselskap forholde seg til realiteter som ikke kan håndteres i

planleggingen for å sikre gjennomføring. Når flesteparten av norske kommuner i liten grad er villige til å gjennomføre ekspropriasjon eller benytte urbant jordskifte, er det i realiteten få virkemidler foruten de avtalebaserte. Alternativet er å endre vedtatte reguleringsplaner eller ved å gi dispensasjoner for å ta hensyn til enkeltpersoners eiendomsrett. Ved å opprette et utviklingsselskap er det mulig å styre transformasjonsprosessene gjennom aksjelovens bestemmelser og sikre bindende juridiske og økonomiske avtaler.

Utfordringene ved et utviklingsselskap som Sjøsidan AS handler i det vesentlige om hvilke personer som inngår i prosessene og om det lykkes å sikre interessene ved avtaler. Det danner derfor en kontur av en type «feltarbeid» der det må forsøkes ulike tilnærminger og benyttes privatrettslige avtaler. Selskapenes erfaringer, modeller og forhandlingsferdigheter er det som er grunnlaget for gjennomføring av planer. Plan- og bygningslovens regelverk er sentralt i selve planprosessen, men det er i utviklingsselskapene selve gjennomføringen sikres. Det er lite som tyder på at det er andre utviklingsstrategier som er aktuelle i denne fasen og som foretrekkes over utviklingsselskaper.

«Nøkklene til utviklingsselskaper er samarbeid, diskusjoner, dialog, redelighet og åpenhet. Ikke drive et dobbeltspill».

Utviklingsselskapet Sjøsidan AS har tydelige likhetstrekk med et tradisjonelt eiendomsutviklingsselskap. Arbeidet tar utgangspunkt i å skape mest mulig verdi for eiendomsmassen. Et utviklingsselskap oppstår ved å identifiserer et prosjekt, gjerne ved at man eier en tomt eller har en opsjonsavtale på en tomt. Deretter opprettes et «single purpose»-selskap, såkalt SP-selskap eller bare forkortet til SPV. Dette er da et eget prosjektselskap slik som utviklingsselskapet Sjøsidan AS. Selskapet er opprettet med formålet å eie fysiske tomter og opsjonsrettigheter for kjøp av tomter. Hensikten er at det er kapitalkrevende å kjøpe eiendom. For å unngå gjeld, renter og avdrag er det lønnsomt at prosjektselskapet besitter opsjonsrettigheter for å igangsette utviklingen av prosjektarbeidet. Økonomien i selskapet blir oversiktlig og holdes adskilt fra andre virksomheter.

Hovedfunksjonen er å unngå merverdiomssetningsavgift på eiendom ved at dette eies som aksjer. I perioder der selskapet ikke er aktivt som i tidligfase, der det kun er planlegging og regulering, er det oftest ikke mennesker ansatt i selskapene og man yter kun tjenester. I Sjøsidan AS er dette løst ved en daglig leder som er ansatt i Bane Nor Eiendom AS. Arbeidet som gjøres med Sjøsidanprosjektet i utviklingsselskapet faktureres fra Bane Nor Eiendom AS til Sjøsidan AS. Utover dette har selskapet ingen ansatte og er dermed et «tomt» selskap utover bankinnskudd og et arbeidende styre. Prosjektets fremdrift drives derfor ved en konsulentbasert tilnærming der det til sammen er seks

personer med styret som diskuterer prosjektets utvikling. Arbeidsmengden med Sjøsidenprosjektet er foreløpig ikke veldig omfattende fordi man ikke har lykkes å komme ordentlig i gang med prosessene på nåværende tidspunkt. Planinitiativet er klargjort til postlegging, men avventes til det foreligger signaler om grunnforhold. Når planprosessen starter, vil det bli betydelig høyere produksjon i selskapet. Prosessen med utviklingsselskapet Sjøsiden AS er inne i nå omtales bare som utviklingsfasen, før igangsettelse av reguleringsfasen. I denne perioden vurderes muligheter for utnyttelsen av tomten, ulik type bebyggelse for å teste robustheten, samt hvilke muligheter og begrensninger prosjektet gir. I Sjøsidenprosjektet er det mye som allerede er fastlagt via områdereguleringsplanen som har høy detaljeringsgrad da infrastrukturen og kvartalsstrukturen er allerede gitt. Prosjektet vil derfor jobbe med å utvikle konsepter for de ulike feltene.

En sentral problemstilling i arbeidet med utviklingsselskaper er kommunens erfaring som eiendomsutvikler. Selv om mange kommuner har egne eiendomsselskaper, er det likevel andre premisser som ligger til grunn for virksomheten. Ofte er det større søkelys på forvaltning og sikre arealer og bygningsmasse til kommunale funksjoner. Offentlige aktører som eier og utvikler av eiendomsporteføljer må være bevisst de private aktørenes økonomiske drivkrefter for å ivareta egne verdier og interesser i et utviklingsselskap. Kommunen må derfor ha en helhetlig tilnærming til utviklingsselskapet. Det handler om å finne en struktur der kommunen ikke blir overkjørt av etablerte eiendomsaktører og å være bevisst rollen man har som en aktiv eiendomsutvikler.

Det kan tyde på at bruken av utviklingsselskap skjer ved en ufaglært tilnærming der kunnskapen kommer med erfaringen. De ulike modellene utvikles etter innsikt om andres fremgangsmåter og kompetanse fra andre utviklingsselskaper. Det er derfor ingen fasit på hvordan arbeidet organiseres. Ulike modeller for utviklingsselskaper vil derfor variere med antallet som opprettes. En enkel fremstilling av hvordan et samarbeid kan oppstå er at kommunen som eier av et areal inngår en opsjonsavtale og at grunneieren av eiendommene i området eier arealet i fellesskap. Utviklingsselskapet opprettes og styrer den ønskede utviklingen av området i et helhetlig perspektiv på tvers av eiendomsgrensene. Risikoen minimeres ved at man ikke selgere eiendommen uten at det foreligger kommunale tillatelser.

Ved utviklingsselskaper unngår eierne å sette grunneiendom som sikkerhet for lån ved utvikling. Selskapet eier eiendommen med en tidsavgrenset opsjon. Hvis reguleringen ikke vedtas, kan selskapet enten oppløses eller selges. Det fastsettes ofte en prismodell på eiendommen, som en prosentsats av salgssummen. Slik blir grunneieren sikret verdiutvikling. Som ved all eiendomsutvikling følger det en risiko, men det blir betydelig eliminert. Hvis planen ikke realiseres og

utbyggingen ikke gjennomføres, vil grunneierne fortsatt motta en gevinst eller opprettholde eiendomsretten. Det som er avgjørende for prosjektets vellykkethet er avtaleprosessen. Det er helt sentralt å være god på avtaleinngåelse og avtalen må være tydelig på å skille verdiene og eiendomsrettighetene.

Arbeidet med utviklingsselskaper omtales som grunnleggende ukomplisert, gitt at det er gode modeller for avtale- og rettighetsprosesser. De viktigste redskapene er gjeldende aksjelov og regelverk for selskapsstruktur. Avtalene må være transparente og rollene må defineres.

Utviklingsselskap som virkemiddel for transformasjon og gjennomføring av planer har derfor ingen kobling til plan- og bygningsloven annet enn kravet om felles planlegging i lovens § 11-8 bokstav e. Det er interessant at man ved gjeldende plan- og bygningslov hadde intensjon om å etablere virkemidler for plangjennomføring ved grunneiersamarbeid. Likevel har ikke loven bestemmelser som regulerer disse forholdene annet enn å sette krav om at det skal foreligge. I startfasen av et utviklingsprosjekt er det derfor kunnskap om avtalerett og aksjeloven som legger premissene for om prosjektet kan realiseres etter avsluttet reguleringsprosess. Avtalene må inngås ved hjelp av andre virkemidler og erfaringsbaserte modeller.

Moss kommune synes å ha et nyansert syn på utviklingsselskap som virkemiddel og erkjenner at de ikke er eksperter på feltet. Det har likevel vært mulig å hente nyttig erfaring gjennom planprosesser, kontakt med grunneiere og utviklere. Den viktigste kunnskapen som trekkes frem er at det er mange innfallsvinkler til å håndtere fragmenterte eierstrukturer og at en kombinasjon av virkemidler er nødvendig. Det gir en helt annen dynamikk i byutviklingen når det er en enkelt nøkkelaktør som kan drive frem områdetransformasjoner. Selv om det i slike tilfeller ikke er behov for grunneiersamarbeid, vil det ved private planforslag fortsatt være ulike grader av samspill mellom private utviklere og offentlig styring i form av føringer og planprogram. Funksjoner av områdeplaner og områdeutvikling oppleves imidlertid som noe uforløst. Plan- og bygningsloven legger til rette for at dette skal være et verktøy for kommunene til å ta grep i områder med mange grunneiere, som et rammeverk for videre detaljplanlegging. Omfattende områdereguleringer i større transformasjonsprosesser gir ikke tilstrekkelige avklaringer for gjennomføring som kan resultere i at de blir utdaterte før de i det hele tatt er aktuelle. Det er derfor viktig å få koblet på de andre virkemidlene for å få til en tydelig styring ved områdeplaner. Planlegging må derfor kombineres med forhandling.

Det er mange risikofaktorer ved Sjøsidan AS fordi man i liten grad har forutsigbarhet for utfallet av de løsningene som blir vedtatt. Likevel fremstår det foreløpig som en relativt oversiktlig prosess. Hva

som er de største utfordringene ved utviklingsselskaper virker å avhenge av avtaleforhandlinger. I hovedsak fremstår det som et nyttig virkemiddel. For Sjøsidens AS henger dette sammen med at selskapet fortsatt er tidlig i prosessen. Arbeidet har pågått i ca. 8 år, men den fysiske transformasjonen med byggeprosjekter vil tidligst starte om enda 6 år. Grunnforholdene i område har medført at reguleringsfasen har blitt utsatt. Et utviklingsselskap i tidligfase innebærer ingen risiko. Risikoen inntreffer først i neste fase når man må lånefinansiere og følge opp med bygg, salg, kjøp og utleie. Det er først da hensynene blir spisset og det kan oppstå interessekonflikter.

Mye tyder på at Moss kommune vil trekke seg ut i denne fasen. Dette fordi politikerne vegrer seg for å opptre kommersielt. Det er sterke krefter mot at kommunen skal tjene millionsummer på eiendomsutvikling. Dette er muligens en offentlig debatt som burde løftes om villigheten til å nyansere rollene i byutviklingen. I Moss har man i arbeidet med utviklingsselskaper hentet inspirasjon fra Drammen kommune, men i liten grad støttet seg på andre kommuners erfaringer etter opprettelsen av selskapet og heller fulgt egen fremgangsmåte og modell. Det er i hovedsak en positiv oppfatning av Sjøsidensprosjektet og en tro om at utviklingsselskapet kan være et nyttig bidrag til havnetransformasjonen. Et utviklingsselskap der kommunen er deleier er produktiv i den utstrekning kommunen har riktig kompetanse. Det er likevel flere som er bekymret for at Moss kommune kommer til å gi avkall på viktige muligheter prosjektet gir. Det positive er at kommunen i det minste har lagt grunnlaget for en god bydel til glede for fellesskapet. De største utfordringene bunnar i de politiske prosessene som former prosjektet. Politikerne er i liten grad involvert og beslutningene må tas fortløpende. Det er viktig med engasjement fra beslutningstakerne underveis for å oppnå gode løsninger. Ansvar og beslutninger kompliseres når det blir gjenstand for politiske kompromisser. Det må være en vilje til å stå i konfrontasjonene uten at det blir verdibasert.

Samarbeidet innad i Sjøsidens AS beskrives som ukomplisert og utfyllende. Det er et godt fungerende arbeidende styre som har blitt enige om de fleste beslutninger. Selskapet har både lokal kunnskap og erfaringer fra lignende utviklingsprosjekter i andre byer. Det omtales derfor som en vinn-vinn-situasjon for begge parter. Det er en unik mulighet for Moss at kommunen er grunneier i en bydel midt i sentrum. Det er anledning for å rigge diskusjonene om hvilke kvaliteter man ønsker i området og hvor langt kommunen er villige til å påvirke utviklingen. Når planforslaget skal vurderes av planmyndigheten kan det imidlertid oppstå konflikter. Det er da politikerne blir tvunget til å ta stilling til å ta beslutninger og uenighetene kommer frem. Utviklingsselskaper fremstår derfor som et svært nyttig virkemiddel i tidligfase og i reguleringsprosessen til planen er vedtatt og det skal fremforhandles utbyggingsavtale. Moss kommune ser likevel ikke at det er en fremgangsmåte man uten vurdering vil benytte i andre utviklingsprosjekter. Dette henger sammen med at kommunen

ikke besitter en stor eiendomsmasse. Det vil medføre et behov for tomteoppkjøp som binder omfattende kapital. Det mest hensiktsmessige er når kommunen allerede eier eiendom og etablerer selskaper i samarbeid.

5.5 Oppsummering

Ved bruk av utviklingselskap som virkemiddel er det i liten grad lovhjemler og retningslinjer i plan- og bygningsloven som gir veiledning i arbeidet. Det er derfor et virkemiddel som har sitt utgangspunkt i aksjeloven for å realisere utvikling og gjennomføring av plan. Det må likevel kobles på rammeverket etter plan- og bygningsloven i de videre prosessene. På denne måten har man en kobling til vedtatte retningslinjer for knutepunktutvikling og kompakte byer.

Når det gjelder problematisering av plan- og bygningslovens virkemidler for gjennomføring, er det noen betraktninger som har gjort seg gjeldende etter analyse av empiri. I plan- og bygningslovens forarbeider ble det vurdert tre ulike former for virkemidler som supplement til den eksisterende muligheten for ekspropriasjon. Lovgiver vurderte urbant jordskifte, utbyggingsavtaler og utviklingselskaper. Det var likevel kun de to førstnevnte lovgiver gikk videre med og lovfestet. I etterkant har bruken av utviklingselskaper økt. Urbant jordskifte er i liten grad benyttet og utbyggingsavtaler er nå gjenstand for en mulig lovendring da det er utsendt høringsnotat som ser på innstramminger i regelverket. I intervjuene har det kommet frem at det er en viktig oppgave for kommunen som samfunnsplanlegger og innen transformasjonsprosesser generelt, å tenke gjennomføring fra start.

Det er derfor relevant å problematisere om de virkemidlene som nå er hjemlet i plan- og bygningsloven, er virkemidler som benyttes på et for sent tidspunkt i prosessen. Det vil si, at premissene for gjennomføring allerede er lagt. Det virker ikke å være tilstrekkelig med virkemidler for tidligfase. På dette tidspunktet fremstår det som at utviklingselskaper legger grunnlaget for mulighetene for gjennomføring. Hvis man skal dele fasene inn i tre deler, tidligfase, planleggingsfase og gjennomføringsfase, så kommer vurderinger om forhandling av utbyggingsavtale, urbant jordskifte og ekspropriasjon inn ved vedtatt reguleringsplan. Felles for de to førstnevnte virkemidlene er at de er tilknyttet rekkefølgebestemmelser som må inntas i planen av planmyndighetene. I mange saker kan situasjonen være den at det viktigste grunnarbeidet som i større grad gjelder eier, rettighets- og eiendomsstruktur allerede er gjennomført. I de tilfellene der dette ikke er løst på forhånd, kan det stoppe gjennomføringen etter at planen er vedtatt. Som regel oppstår utfordringer ved gjennomføring av reguleringsplaner etter at planen er vedtatt. Slik systemet

er nå, er det nødvendig å forskuttere behovet for ulike virkemidler basert på fremtidige problemstillinger, før de har oppstått.

Det er derfor interessant at plan- og bygningsloven ikke har lovhjemler som gir grunnlag for å ta stilling til disse utfordringene. Dette forsterker inntrykket av at loven er en prosess lov som gjelder saksbehandling og rammeverk for planmyndighetenes skjønn.¹⁰⁸ Loven evner ikke å ta stilling til utfallet av de planmessige vurderingene. Dette må løses ved andre lovbestemmelser, i likhet med utviklingselskap som i stor grad styres etter selskapsrettslige prinsipper. Holsen har blant annet tatt til orde for at man må ha en tettere kobling mellom plan og eiendom for å sikre gjennomføring. Utfordringen ved dette er at den norske eiendomsretten står så sterkt i lovgivningen. Den hindrer realisering og man er avhengig av forhandlinger og avtaler som følger opp planvurderingene.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Holth og Winge, «Om kommunenes adgang til å gi bestemmelser om frikjøpsordning for leke-, ute- og oppholdsplasser», 222.

¹⁰⁹ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 80.

6 Diskusjon

I dette kapittelet diskuteres det teoretiske rammeverket og den empiriske analysen. Det første delkapittelet ser på målsettingen om kompakt byutvikling og hvilke indikasjoner bruk av utviklingsselskap gir om plan- og bygningslovens egnethet. Det beskrives hvordan utviklingsselskap fremstår som en reaksjon på kompakt byutvikling. Videre diskuteres det hvordan motsetninger ved komplekse eiendomsforhold kompliseres ved skillet mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet, samt hvordan rettssystematikken og eiendomsrettens vern i norsk lovgivning resulterer i et paradigme bestående av intensjon og realitet. Avslutningsvis diskuteres det hvilke funksjoner utviklingsselskapet Sjøsidan AS har ved havnetransformasjon og det forklares i hvilken grad det er et nyttig virkemiddel.

6.1 Utviklingsselskap som reaksjon på kompakt byutvikling

Fra prosjektbasert til forhandlingsbasert byutvikling?

Den kompakte byen er symbolet på bærekraftig byutvikling og kjennetegnes ved å være et urbant område med tett bebyggelse og tydelig avgrensning.¹¹⁰ På 1980-tallet oppsto det et skille fra at byutvikling var offentlig og helhetlig på jomfruelig mark, til å være privat og prosjektbasert i fortettings- og transformasjonsområder. Den kompakte bymodellen virker innen en nyliberalistisk ideologi der markedsmekanismer styrer forhandlinger og utbyggingen.¹¹¹

Det er en allmenn oppfatning at den norske byplanleggingen siden 1980-tallet skjer ved en prosjektbasert tilnærming. En av hovedårsakene er omfanget av privatinitiert reguleringsplaner. Dette er på mange måter en vedtatt sannhet om det gjeldende plansystemet og dette har vært et viktig utgangspunkt for studien.¹¹² Det er derfor interessant å se hvordan denne realiteten har blitt testet når det gjennom empiriske undersøkelser har vært mulig å se betydningen av det prosjektbaserte mer nyansert. For hva er egentlig den grunnleggende betydningen av den kompakte og prosjektbaserte byutviklingen? Man kan få inntrykk av at det handler om et avgrenset prosjekt som ikke rommer et ansvar for en helhetlig planlegging, fordi det nettopp avgrenser tiltaket til å gjelde noe mindre og konkret. Den empiriske analysen i studien gir likevel et inntrykk av at det egentlig ikke er dette det handler om, når man diskuterer byutvikling. Det handler ikke om et ønske

¹¹⁰ Hanssen mfl., «Hvorfor studere den kompakte byen?», 13.

¹¹¹ Hanssen mfl., «Hvorfor studere den kompakte byen?», 13-14.

¹¹² Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 11-12.

om å unnvære det å ta stilling til det overordnede, men at det er et produkt av en realitetsorientering for å sikre forutsigbarhet og gjennomføring.

Planlegging kan inndeles i ulike byutviklingsstrategier der det er et skille mellom det planstyrte og prosjektbaserte. En planstyrt tilnærming innebærer en overordnet og helhetlig planlegging, mens det ved en prosjektbasert tilnærming er et enkeltstående og avgrenset prosjekt som planlegges etter markedsbehov og økonomisk avkastning. Byutviklingsstrategiene representerer derfor to ytterpunkter.¹¹³

Det er utfordrende å få ordentlig tak i hva som egentlig beskriver det prosjektbaserte paradigmet. Når man ser det prosjektbaserte som en motsetning til det planstyrt så får det til dels en innholdsmessig funksjon og kontekst. Det beskriver et skifte fra den offentlige planstyrte planleggingen som foregikk før 1980, som de siste 40 årene isteden har vært privatinitiert prosjektbaserte planlegging. Det offentlige har blitt en passiv planlegger, mens det i realiteten er private som gjennom initierte planer er pådrivere for gjennomføring av arealplaner. Det sier likevel lite om hva som egentlig foregår og hvilke årsakssammenhenger som er opphavet til denne situasjonen. Det har blitt pekt på ulike faktorer som at samfunnet har utviklet seg i en neoliberal retning, og at de kapitalistiske drivkreftene har blitt styrket gjennom politiske skifter.¹¹⁴ Det oppleves likevel som at det er en brikke som mangler i debatten om planstyrt og prosjektbasert byutvikling.

Spørsmålet er om man har oversett de mellommenneskelige faktorene i planleggingen ved å kategorisere systemene i offentlig/planstyrt og privat/prosjektbasert, og at det kanskje er nyttig å se hvilke dimensjoner som følger av å rette fokus mot aktør/forhandling. For å forstå hvilken funksjon utviklingselskap har i en transformasjonsprosess har det vært klart hvilken betydning de mellommenneskelige faktorene representerer, samt hvor grunnleggende betydningsfull den enkelte aktør gjennom forhandling og avtale er, i denne sammenheng. Ett av intervjuobjektene oppsummerer dette svært enkelt:

«Ved omfattende transformasjonsprosesser er det to suksessfaktorer. Én grunneier eller solide avtaler».

¹¹³ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 12.

¹¹⁴ Holsen, «Neoliberal urbanitet – om betegnelser for bruken av de urbane offentlige rommene», 303.

For å sikre gjennomføringen av prosjekter er man helt avhengig av å ha virkemidler som gjør det mulig å fremforhandle avtaler. Dette er i liten grad forskningsbasert eller lovfestet. Det handler om kommunikasjon og tillit, hvem som er satt til å løse oppgavene og hvordan disse håndteres. Det er få formkrav annet enn et tydelig og forutsigbart regelverk gjennom selskapsretten. På mange måter fremstår det mer demokratisk enn hvordan plan- og bygningslovens virkemidler er organisert. Det er gjennom planlovgivningen, i liten grad handlingsrom for å møtes i en tillitsskapende setting, der partene er likestilte. Avstanden mellom aktørene blir derfor større og prosjekter blir utfordrende å gjennomføre i praksis. Nettopp fordi man ikke ser personene bak initiativene, blir aktørene i byutviklingen i større grad formaliserte brikker i systemet. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det norske plansystemet har kommet til et periodisk skille, der det er behov for en ny betegnelse av praksis og økt bevisstgjøring av planleggerrollen? Dersom byutviklingen deles inn i offentlig eller privat, planstyrt eller prosjektbasert, evner begrepene i liten grad å koble de ulike systemene sammen, og man kan lett overse mulighetene til å fremme løsningsorienterte tilnærminger. Utviklingselskap rommer denne funksjonen ved at det er mulig å kombinere rollene. Avtaleforhandlinger krever at partene nærmer seg hverandre og kan potensielt skape en dynamisk anvendelse av lovgivningen som vanskelig kan formuleres i lovbestemmelser.

*«Samspillet mellom offentlige og private interesser blir stadig viktigere. Planleggingen initieres av private utbyggere og er blitt mer forhandlingsorientert, mens lovens regler i hovedsak er basert på at planleggingen er en offentlig oppgave».*¹¹⁵

Holsen¹¹⁶ hevder at planer som er identiske med gjennomført virkelighet, var en egnet strategi for offentlig helhetlig planlegging. Dette har imidlertid ikke vært aktuell siden 1980-tallet. Det som er gjeldende i dagens planlegging, er strategisk planlegging med elementer av forhandlinger om samarbeid, mellom offentlige og private. Offentlig planleggingsregimer som imøtekommer fleksibel og forhandlingsbaserte tilnærminger er et tilsvar på byutvikling med mange ulike aktører. Det kan virke som at når strategiske prosesser håndteres utenfor det legale plansystemet, er det enklere å håndtere sentrale hensyn som planlovgivningen forutsetter. Dette gjelder spesielt kravet om transparente prosesser. Man kan til en viss grad si at det norske plansystemet er utviklet i denne retningen og at det er viktig for å sikre en fleksibel planlegging. Mange større kommuner med utbyggingspress velger å benytte et handlingsrom utenfor planlovgivningen, for å danne et

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 29

¹¹⁶ Holsen, «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring».

tilstrekkelig forhandlingsgrunnlag i møte med private utviklere. På denne måten kan man da benytte kooperative virkemidler i planleggingen.¹¹⁷

Indikasjoner om plan- og bygningslovens egnethet

Spørsmålet er om man ikke skal kunne forvente at planlovgivningen er rustet til å angripe de utfordringer som følger av planleggingen. Er ikke hele poenget med en planlovgivningen å utforme et regelverk som besvarer de problemstillinger som oppstår juridisk? Dersom man er nødt til å finne løsninger utenfor regelverket, så er det et tydelig tegn på at loven ikke virker etter sin hensikt. Det er derfor uvisst hvorfor dette ikke problematiseres i større grad, og at man aksepterer at planleggingssystemet virker passivt. Å initiere grunneiersamarbeid ved utviklingselskap er et viktig aspekt ved kommunens samfunnsutviklerrolle,¹¹⁸ men det krever eiendomsrettigheter og risikovilje.

Ved ikrafttredelse av plan- og bygningsloven i 2008 ble den ytelsesorienterte, koordinerende og overordnede strategiske samfunnsplanleggingen styrket. Samtidig valgte man å gjøre innstramminger i handlingsrommet for både den regulative planleggingen og den økonomisk orienterte plangjennomføringen. Likevel har man sett at utviklingen har ført til en etablering av uformelle planverktøy utenfor planlovgivningen.¹¹⁹ Dette skyldes i stor grad at man befinner seg i en neoliberal kontekst der byutviklingen foregår ved markedsbaserte private reguleringsplanforslag og plangjennomføring. Konsekvensen er at det utvikles andre uformelle virkemidler for å imøtekomme behovet, et behov som fordrer utvikling av kooperative verktøy og økonomiske virkemidler i plangjennomføringen.¹²⁰ Dette bør derfor tolkes som et tydelig signal om at plan- og bygningsloven ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å håndtere de utfordringer som dagens planlegging stiller.

Grunneierinteresser må tillegges en større betydning sett i lys av gjeldende plansystem. Det bør i økende grad formaliseres prosesser som berører utfordringene. I høringsnotat¹²¹ om forslag til lovendring som er under behandling, er det incentiver for å innskrenke kommunens bruk av utbyggingsavtaler. Det bør stilles spørsmålstegn ved om dette vil medføre bedre forutsetninger for plangjennomføring. Høringsnotatet inneholder i hovedsak grep som skal sikre forutsigbarhet for prosjektøkonomien til utbyggere, som begrunnes med frykt for boligprisvekst. En lovendring som

¹¹⁷ Holsen, «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring», 245-246.

¹¹⁸ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 29.

¹¹⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.», 37.

¹²⁰ Holsen, «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring», 246.

¹²¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.»

ivaretar hensynet til de økonomiske forutsetningene, når problemet i realiteten omhandler plangjennomføring. Det bør i større grad være fokus rettet mot å vurdere regler som gir likeverdige virkemidler for partene i byutviklingen, for å styrke forhandlingsposisjonen mellom det offentlige og private.

Byutviklingsdebatten bærer preg av å kategorisere i motpoler, der det enten handler om å styrke eller svekke tendenser. Det er eiendom mot regulering, privat mot offentlig, prosjektbasert mot planstyrt planlegging. Det er også lite oppmerksomhet rettet mot videreføringen av bestemmelser. Den private forslagsretten og privatrettslige forhold, må forstås tilsvarende ordlyden i tidligere lover og påvirker hvordan planlovgivningen fungerer, men som det forsøkes å kompensere ved å styrke strategiske virkemidler. Det synes som det ikke er en forståelse for at det er behov for å sammenkoble aktørene i byutviklingen. Det holder ikke at det er et felles mål om byutviklingstiltak, det må i større grad være verktøy og verdier som kan skape oppslutning om en felles drivkraft. Utviklingsselskaper etter aksjeloven utjevner disse skillelinjene ved at det gir en forhandlingsarena og samarbeidsform. Selskapsetableringen gir også mulighet til å etablere et forpliktende og kommersielt mulighetsrom gjennom et felles aksjeselskap med markedsaktører.¹²² Offentlige og private aktører samles derfor i en felles virkelighetsforståelse.

Ved gjennomføring av transformasjonsprosesser er det ett grensesnitt mellom å planlegge for snevert og for helhetlig. Detaljgraden som skal sikre kontroll forhindrer i realiteten gjennomføring og skaper «frimerkeplaner». Sentrumsplanen i Moss har i det vesentlige gjort gjennomføringen umulig som følge av endrede premisser. Det er et paradoks at planer for utvikling resulterer i å forhindre gjennomføring. Verktøyene som skal forenkle prosessen har motvirkende effekt.

Områdereguleringer i transformasjonsprosesser gir ikke tilstrekkelige avklaringer for gjennomføring. De er utdaterte før de blir aktuelle å realisere. Det sentrale er å tenke gjennomføring under hele transformasjonsprosessen. Planlegging må derfor kombineres med forhandlinger. Dette er et argument for at plan- og bygningsloven i større grad burde fremheve bruk av kooperative virkemidler. Utviklingsselskaper kan være en arena som forenkler forhandling om utbyggingsavtaler ved at kommunen får én part å forholde seg til, som gjør det enklere å sikre gjennomføring.¹²³

Moss kommune ønsker en strategiprosess for VPOR, det vil si en veiledende plan uten juridisk binding, dette er interessant med tanke på forslag til endring i plan- og bygningsloven som beskriver

¹²² Føreland og Kristiansen, «Utviklingsselskap som virkemiddel for areal- og næringsutvikling», 37.

¹²³ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 25.

strategiske planprogrammer uten juridisk binding som problematisk. Bruken av slike virkemidler har økt og det er ikke nødvendigvis en ønsket utvikling.¹²⁴ Hvilke indikasjoner gir dette og hvordan skal man tolke signalene om at det i større grad benyttes veiledere uten mulighet til å forplikte, har plan- og bygningsloven blitt et regelverk med for høy detaljeringsgrad, en utopisk tilnærming til realiteten? Moss kommune hadde ingen overordnet strategi for gjennomføring av Sjøsidensprosjektet og det var heller ingen tidligere erfaringer fra bruk av utviklingselskap. Kommunen tok likevel et valg som følge av potensialet de så i prosessen. Det vil derfor være mange år til det kan konkluderes og evalueres om graden av vellykkethet. Fordelen for Moss kommunen ser ut til å være at de har skaffet seg en mulighet til å ta en aktiv rolle i byutviklingen ved at kommunen sitter på eiersiden og planleggersiden i Sjøsidensprosjektet.

Det er helt grunnleggende for at arealplaner skal kunne gjennomføres at det skapes forutsigbarhet for prosjektene. Plan- og bygningsloven evner i liten grad dette, fordi den ikke brukes til gjennomføring ved tvangsmidler om ikke grunneier samtykker, selv om loven har slik hjemmel ved ekspropriasjon. Ved å opprette et aksjeselskap oppnår man et rettslig vern med en tydeligere ansvarsfordeling gjennom aksjeloven. Det kan virke som at det i likhet med økonomiske prinsipper, blir skalert ned til målbare og tallbaserte forutsetninger. Det har blitt tatt til ordet for å styrke ekspropriasjonsinstituttet, noe som vil kunne øke mulighetene kommunene har for å implementere knutepunktsfortetting og villet utbyggingspolitikk.¹²⁵ Dette vil gi kommunene et tydeligere pressmiddel for byutviklingstiltak.

Det viktigste for gjennomføring og prosjektøkonomi er forutsigbarhet. Dette vil man trolig ikke kunne sikre gjennom en arealplan i den utstrekning eiendomsregimet ikke påkobles. For å illustrere dette kan man trekke paralleller til statsvitenskapen og utenrikspolitikken, der man snakker om «hard» og «myk» makt. Den harde makten innebærer militærmakt og økonomisk makt, mens den myke makten er attraksjonsmakt.¹²⁶ Det er nødvendig å forstå maktperspektivene ved eiendomsrettigheter. Planlovgivning uten bruk av ekspropriasjon utgjør en myk maktstruktur uten tvangsmidler. Med eiendomsretten følger det et tydeligere vern og en hard makt. Dette er et viktig skille innen planlegging. Reguleringsregimet er en intensjon, men eiendomsregimet er en realitet.

¹²⁴Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.», 42-43.

¹²⁵Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 29.

¹²⁶Matlary, «Attraksjonsmakt».

6.2 Reguleringsregimet som intensjon og eiendomsregimet som realitet

Behovet for gjennomføringsvirkemidler og betydningen av forslagsretten

I rettssystemet skiller man mellom offentlig og privat rett. Skillet er ikke helt klart, men har en viktig funksjon for forståelsen og betydningen av rettsforholdene de gjelder. Reguleringsretten er nettopp et eksempel på et rettsområde som må forstås innenfor rammene av det offentligrettslige, selv om det gjør inngripen i det privatrettslige. Plan- og bygningsloven gir rettsregler om offentlige forhold, men bestemmelsene griper inn i eierrådigheten over privat eiendom.¹²⁷

Graden av vellykkethet for byutviklingstiltak er knyttet til å planlegge med utgangspunkt i gjennomføring og realisering fra tidligfase. Utfordringen innen norsk planlegging er at disse prosessene holdes adskilt. Rettssystemets skille har tydelige effekter for implementeringen av arealplaner. For at kommunen skal være en samfunnsutvikler som bidrar til realisering har man et ansvar for å ha en strategi for gjennomføring. Utviklingsselskaper kan være nyttige i denne sammenheng. NIBR betegner denne situasjonen som en visjon med økonomisk realisme:¹²⁸

*«I Norge utformes arealplaner ut fra hva som er planfaglig optimalt og en ser i prinsippet både bort fra privatrettslige og økonomiske forhold. Planfaglige hensyn skal styre arealbruk, ikke eiendomsgrenser, eierskap og avkastning. Planautoriteten skal være ubundet. Sett fra grunneiers side handler imidlertid planlegging og den enkeltes private økonomi. Eiendommen er deres verdipapir, det er den de har lånt på, den de henter inntekt fra».*¹²⁹

Områdeplaner virker å være det virkemiddelet planmyndighetene i størst grad benytter ved komplekse områdetransformasjoner. Den gjeldende retningslinjen i norske kommuner, er en felles forståelse for å ikke benytte seg av ekspropriasjon, annet enn ved helt kritiske situasjoner som skal sikre teknisk kommunal infrastruktur. Det er ikke et reelt virkemiddel for plangjennomføring slik det praktiseres i dag. Mye tyder på at det ikke er politisk vilje til å beslutte vedtak om ekspropriasjon.¹³⁰ Det har liten nytteeffekt at en planlegger inntar dette som en rekkefølgebestemmelse. Det er derfor ingen virkemidler som kan brukes til å tvinge frem løsninger, da heller ikke urbant jordskifte er særlig utbredt. Det er i hovedsak lite kunnskap om dette. Reglene har blitt kritisert for å være vanskelige å ta i bruk når det gjelder verdsetting, i tillegg til at det innebærer en betydelige tidsbruk i

¹²⁷ Lilleholt, *Knophs oversikt over Norges rett* (Oslo: universitetsforlaget, 2014), 36-37.

¹²⁸ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 19.

¹²⁹ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 19.

¹³⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder», 11.

rettssystemet. Både ekspropriasjon og urbant jordskifte skulle i teorien være virkemidler for gjennomføring etter endring av plan- og bygningsloven. Foruten at det har blitt påpekt at det er virkemidler som i liten grad er egnet og som heller ikke benyttes, har det vært få forslag til andre virkemidler. Muligens som følge av at det vurderes lite nyttig så lenge ingen vil berøre eiendomsrettens vern. Det norske rettssystemet har et sterkt vern av den private eiendomsretten. Vernet har forankring i opplysningstidens ideologi og er inntatt i den norske Grunnloven. Den private eiendomsretten er sentral i lovgivningen og grunnprinsippene for eierskap og eiendomsrett er en viktig samfunnsstruktur. Beskyttelsen eiendomsretten har gjennom lovverket, påvirker i aller høyeste grad byutviklingen fordi det får store konsekvenser for gjennomføringen.

Skepsisen mot bruk av ekspropriasjon er interessant som uttrykk for hvor sterkt eiendomsretten er i Norge. Det fremstår nesten som en krenkelse og et personlig angrep om det gjøres en inngripen i noens eiendomsrett. En definisjon på eiendomsrett er «en relasjon mellom mennesker (subjekter) mht. objekter»¹³¹, men betydningen av relasjonen som tillegges eiendomsretten innen norsk rettstenking, er en viktig illustrasjon for eiendommens funksjon i Norge. Det er som en uangripelig sfære som ingen skal kunne berøre. Dette gjelder uansett om man eier næringseiendom uten affeksjonsverdi eller en tradisjonsrik familiegård. Det er din fulle rett at ingen gjøre inngripen i din eiendom. I et humoristisk perspektiv kan nordmenn gjøre narr av amerikaneres avhengighet til våpen. Eget oppheng i fast eiendom blir mindre tydelig. For hvor fører det samfunnet at man har en rådende forståelse om at «hver mann er sin herre», det er på mange måter en selvmotsigelse i et sosialdemokratisk land, der de grunnleggende verdiene er samfunnshelhet og fellesskapets interesser. Det kan virke som at sosialdemokratiske verdier stopper ved eiendomsgrensen.

Norsk planlovgivning må derfor sies å være et planledet system. Intensjonen ved gjeldende plan- og bygningslov var å styrke den planlede rollen og gjøre kommuneplanens arealdel til et aktivt rammeverk for private planforslag. Den norske tradisjonen for samarbeid mellom offentlig planmyndighet og private eiendomsutviklere skiller seg ut i internasjonal sammenheng. Det er helt sentralt for å forstå virkningen av norsk planlegging, å være bevisst betydningen av den private forslagsretten og hvordan videreføringen av bestemmelsene påvirker planleggingen.¹³²

Den private forslagsretten ble inntatt i bygningsloven av 1924 og har siden blitt videreført i planlovgivningen. Det er derfor en lang rettstradisjon for private planforslag. Utover at planlovgivningen tillater private planforslag, bærer ikke lovgivningen et utvidet preg av å gjelde

¹³¹ Korsvolla, Sevatdal og Steinsholt, *Eiendomsforhold i utmark og næringsutvikling*, 15.

¹³² Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 78-79.

privatinitiert byutvikling. Selv om private aktører har hjemmel til å fremme planforslag skal ikke planmyndigheten ta stilling til privatrettslige forhold i saksbehandlingen.¹³³ Hensikten er at det skal være de planmessige vurderinger som veier tyngst, andre forhold skal derfor ikke påvirke planleggingen. Intensjonen om at planhensyn skal være overordnet private eiendomsgrenser og økonomiske forhold er grunnleggende god. Det bygger opp om en planfaglig tilnærming som sikrer gjennomtenkte løsninger. Utfordringen er at det i liten grad forholder seg til de realiteter som gjelder. Eiendomsrettigheter er i stor grad det som forhindrer plangjennomføring. Lovens utforming må derfor kunne sies å være selvmotsigende og lite realitets orientert.

Forslagsrettens betydning i det norske plansystemet er interessant fordi rettigheten som følger av lovhjemmelen i liten grad gjenspeiler omfanget av bruken. Etter bestemmelsen får man inntrykk av at det er et alternativ at private kan initiere reguleringsplaner, når det i realiteten er opptil 90 % av reguleringsplanforslag i mange kommuner. Det er også verdt å merke seg hvordan bestemmelsen har blitt videreført gjennom lovgivningen siden den første landsdekkende planloven. Børrud og Røsnes peker på at en konsekvens av en markedsgjøring av byutviklingsprosjekter, er at det skaper et tydeligere skille mellom planmyndighetenes planleggere og markedsaktørene i byutviklingen. De strukturelle konsekvensene for planleggingen er at byutviklingen gjennomføres som enkeltstående prosjekter som er gunstige etter markedsprinsipper. Eiendomsverdien realiseres ved godkjente planer. Planlegging som ikke har kommersielle målsettinger må forholde seg til de planinitiativer som er utarbeidet med hensikt å gjennomføres for verdirealisering.¹³⁴

Børrud og Røsnes beskriver også motsetninger ved begrepene «offentlig versus privat» som et spenningsforhold mellom det kollektive og det individuelle bylivet. Offentlig og privat er en språklig fremstilling av hvordan omgivelsene struktureres og resulterer i utforming av en sosial eller samfunnsmessig kontekst. Planleggingens dilemma er å håndtere det individuelle og kollektive byrom ved å balansere det private og offentlige. Det er derfor et premiss for planleggingen å ta stilling til hvordan individ og samfunn bør forplikte seg til å bidra til å løse utformingene planleggingen medfører. Dette gjelder spesielt hvilke goder som er individuelle og hvilke som tilhører fellesskapet.¹³⁵ Når plan- og bygningsloven har til hensikt å tilrettelegge for en overordnet samfunnsplanlegging, er det utfordrende å kreve at disse hensynene skal ivaretas og implementeres av private aktører, som må sikre prosjektenes økonomiske forutsetninger. Dette får virkninger for hvilken type samfunn som bygges. I den rådende nyliberalistiske ideologien har fellesskapet

¹³³ Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett* (Oslo: Universitetsforlaget, 2015), 362.

¹³⁴ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 86.

¹³⁵ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 15-16.

akseptert at det er markedsprinsippene som gjelder. Det er en sannhet som planlovgivningen i større grad må være innforstått med. Det offentlige er derfor avhengige av å kunne bruke de samme prinsippene som det private, for å kunne være en aktiv utøver i byutviklingen.

Det er en tydelig motsetning innen planleggingssystemet, at plangjennomføringen i hovedsak forutsettes av privatrettslige prinsipper som det ikke tas stilling til i planarbeidet. Den eneste måten aktørene kan sikre forutsigbarhet for prosjektene, er å erkjenne denne tilstanden og håndtere den på mest hensiktsmessig måte. Et av intervjuobjektene i Sjøsidensprosjektet formulerte problemstillinger ved gjennomføringsvirkemidler slik:

«Situasjonen er at den enkelte grunneier vil maksimere egen profitt. Lovverket er ikke utformet for å regulere dette. Situasjonen blir veldig privatrettslig og personavhengig».

Et utviklingselskap gir anledning til å ha et juridisk aksjeselskap som kan gjennomføre privatrettslige avtaler. Planmyndighetene kan ikke ta stilling til privatrettslige forhold jf. plan- og bygningsloven § 21-6. Spørsmålet er om bestemmelsen er en utopi. Ved utviklingselskaper kan man styre transformasjonsprosesser gjennom aksjelovens bestemmelser, å sikre bindende juridiske og økonomiske avtaler. Utfordringene og mulighetene er i hovedsak personavhengige og avtalebaserte. Dette er disse to faktorene som er avgjørende for plangjennomføringen. Utviklingselskaper virker i denne sammenhengen å ha en funksjon som en «trojansk hest». Ikke som en krigserklæring, men for å komme bak fasaden og innta en ny forhandlingsposisjon. Gjennom selskapsstrukturen skapes en arena der det er mulig å avklare privatrettslige forhold på et tidlige stadiet i prosjektet.

Plan- og bygningslovens regelverk er sentralt i reguleringsprosessen, men det er i utviklingselskapene selve grunnlaget for gjennomføringen sikres. Det er lite som tyder på at det er andre utviklingsstrategier som er aktuelle i denne fasen og som foretrekkes over utviklingselskap. Det er klare paralleller til hvordan et tradisjonelt eiendomsutviklingselskap virker. En aktiv arealpolitikk for plangjennomføring gir behov for å bruke virkemidler som kobler sammen eiendomsregimet og reguleringsregimet¹³⁶, det er derfor relevant å stille spørsmål ved om utviklingsstrategier bør bygge på økt styring og avtalebaserte virkemidler?

¹³⁶ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 80.

Komplikasjoner ved skillet mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet

Eiendomsregimet og reguleringsregimet representerer på samme måten som offentlig og privat rett i rettssystemet, et skille mellom to institusjoner som må holdes adskilt, men som likevel fungerer i et samspill. Eiendomsretten er privatrettslig, mens reguleringsretten er offentligrettslig. For realisering av arealplaner er det derfor behov for ulike virkemidler som er kompatible med rettsområdene.¹³⁷ For å forstå hvordan eiendomsretten virker i byutviklingen, er det grunnleggende å forstå hva eiendom egentlig er. Eiendomsbegrepet kan variere med ulike perspektiver, men i hovedsak er eiendom rettigheter som skaper en maktrelasjon mellom mennesker.¹³⁸

Holsen argumenterer for at det er et behov for en tettere kobling mellom plan og gjennomføring enn det som er tilfellet innen dagens planleggingsregime.¹³⁹ Kanskje burde det i større grad diskuteres om plan- og bygningslovens muligheter for gjennomføring er utopiske. Har Norge blitt et bakvendt land når det gjelder plangjennomføring, som følge av en overdreven vilje til å ikke tenke eiendomsgrenser under planlegging? Utgangspunktet for en tankegang der det er planmessige løsninger som skal veie tyngst er i teorien god. Spørsmålet er bare om det er samfunnsnyttig forsvarlig med tanke på ressurser som blir anvendt på planer som ikke kan realiseres. Kanskje er tiden moden for å se på hvordan man kan planlegge for realiteten og ikke utopien. Det fremstår som et uforholdsmessig gode å bruke mange år på å lage en gjennomarbeidet arealplan som man ikke vet hvordan man skal gjennomføre. Hvis man setter dette på spissen ved å sammenligne det med et prosjekt, der en arkitekt bruker betydelige ressurser på å tegne et bygg og ikke tar seg bryet å tenke på om bygningen kan konstrueres eller plasseres på tomten, virker dette ganske meningsløst. Når eier-, eiendoms-, og rettighetsstruktur er helt grunnleggende for gjennomføring og utvikling bør det tas hensyn til i planleggingen.

Fast eiendoms betydning i byutvikling handler derfor om egenskaper ved styring og makt med grunnlag i eierskap. Gjennomføring av byutvikling er betinget av aktører som kan sikre rettigheter for gjennomføring og få tillatelser til omforming av eksisterende eiendomsforhold.¹⁴⁰ Det kan virke som at plan- og bygningslovens virkemidler blir koblet på for sent i planprosessen og at det ikke er utformet virkemidler som tar sikte på å løse problemstillinger i tidligfase av prosjektering. Dette må ordnes opp i på egen hånd utenfor planlovgivningen. Aktørene blir i større grad bevisst utfordringer ved gjennomføring av reguleringsplan, først etter at planen er vedtatt. Dette medfører at man ved å

¹³⁷ Sevatdal, «Om eignedomshistorie», 19-20.

¹³⁸ Sevatdal og Sky, *Eigedomsteori*, 20-24.

¹³⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), 27.

¹⁴⁰ Røsnes, «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling», 178-179.

skulle innta reguleringsbestemmelser om virkemidler må forskuttere utfordringer før de er relevante. I tillegg er det planmyndigheten som må innta bestemmelser om gjennomføring som ekspropriasjon, urbant jordskifte og grunneiersamarbeid. Det kan være utfordrende å forstå rekkevidden av virkemidlene og mange planleggere unngår muligens å benytte seg av disse. Når lovgivningen ikke tar standpunkt til gjennomføringen i realiteten, blir utfallet at de planmessige vurderingene ikke er realistisk og fremstår som intensjoner.

Det kan argumenteres for at løsningen på problemstillingen med gjennomføring av arealplaner er en tettere kobling mellom reguleringsregimet og eiendomsregimet. Utfordringen ved dette er betydningen av eiendomsrettens vern. Med dette tatt i betraktning er det sikreste virkemiddelet for plangjennomføring forhandlinger og avtalebaserte virkemidler. Det er en utfordring at vedtatte arealplaner ikke gjennomføres og en medvirkende faktor er ofte kompliserte eiendomsforhold. Holsen¹⁴¹ viser til at det innen tradisjonell byplanlegging ikke var oppmerksomhet rettet mot gjennomføring. Planene var realisert når de ble vedtatt. Gjeldende plan- og bygningslov av 2008 har vært gjenstand for modernisering og revidering. Det er likevel flere bestemmelser som er videreført med tilsvarende meningsinnhold som tidligere lovgivning. Dette gjelder blant annet bestemmelsen om privatrettslige forhold. Det er derfor av interesse å reflektere over betydningen av hvilke rettslige virkninger som følger av at man ved tidligere lovgivning ikke hadde en målsetting om plangjennomføring. Som følge av behovet for fortetting og transformasjon ved en kompakt bymodellen er det helt andre hensyn som må vektlegges. Det har vært forsøkt å utarbeide virkemidler som sikrer gjennomføring, men det virker som at lovgiver retter oppmerksomheten mot andre problemstillinger, når realiteten er at det innen planlovgivningen er privatrettslige forhold og eiendomsrettens vern som skaper uforutsigbarhet for plangjennomføring. I høringsnotatet om endring i plan- og bygningsloven skrives følgende:

*«Lovverket er i dag mer innrettet for utbygging på jomfruelig mark enn omforming av eksisterende utbygde områder. Departementet mener derfor at plan- og eiendomsprosessene bør forenkles og forbedres for å ivareta de nye utbyggingsmønstrene på en bedre måte. Det innebærer bl.a. at virkemidlene som brukes i planleggingen og plangjennomføringen bør videreutvikles og effektiviseres og kunne gå raskere enn i dag».*¹⁴²

¹⁴¹ Holsen, «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring», 240.

¹⁴² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.», 12.

Departementet ser ut til å erkjenner at lovverket ikke fungerer optimalt for å løse de utfordringer man stilles ovenfor ved utbygging i transformasjonsområder. Likevel er forslagene som fremmes i liten grad innrettet mot det som er selve problemet, nemlig at man må håndtere eiendomsrettigheter i planleggingen. Det bør også bemerkes at dette ble påpekt i lovutredninger på 2000-tallet.¹⁴³ Departementet foreslår en innstramming i bruken av utbyggingsavtaler, som gir et snevrere handlingsrom for kommunene og økt ressursbruk for å kostnads estimere de økonomiske virkningene av planene. Det synes å være liten vilje til å problematisere det faktum at norske kommuner ser på ekspropriasjon som uaktuelt. En praksis som man bør stille spørsmål ved lovligheten av. Lovgiver erkjenner at bruken av gjennomføringsverktøy som ekspropriasjon og urbant jordskifte er begrenset og at realiteten er at plangjennomføringen er overlatt til markedet.¹⁴⁴ Det er foreløpig uvisst hvordan denne problemstillingen vurderes. Tolkning av lovforarbeider som skal sikre gjennomføring gir inntrykk av en form for stillstand. Fortetting og transformasjon er komplekst, men det fremstår nærmest som en berøringsangst, for å bemerke at eiendomsrettigheter kan være utfordringen det må innrettes virkemidler mot.

Kommunen blir oppfordret til å ta et større ansvar i byutviklingen og passiviteten i det norske plansystemet de siste 30 årene har blitt kritisert. Kommunen må våge å ta eierskap til sin posisjon som samfunnsutvikler og sikre den sosiale bærekraften i utviklingsprosjektene. Kanskje er dette en årsak til at man ikke har klart å prioritere dette på lik linje med økonomiske og miljømessig bærekraft, fordi det kun er kommunen som kan være en pådriver for de ikke-kapitalistiske verdiaspektene. Ved avtaleforhandlinger om utbyggingsavtaler er det en forutsetning at kommunen tar en aktiv rolle i byutviklingen, spiller inn behov og følger opp med forpliktende avtaler som sikrer for eksempel boligpolitiske forhold. Dette handlingsrommet er imidlertid begrenset som følge av plan- og bygningsloven. Kommunen er bundet av reguleringsmyndighetens planmessige vurderinger og rekkefølgebestemmelsene som inntas i planen, i tillegg til skrankene for utbyggingsavtaler jf. plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Utviklingsselskaper gir derfor større handlingsrom til å påvirke resultatet uavhengig av ordlyden i lovbestemmelser og rekkefølgebestemmelser. I lys av dette perspektivet er det interessant at reguleringsmyndighetene i likhet med lovgiver, har en form for «dømmende makt», der man i planen utformer et regelsett som skal følges. Den «utøvende makt» for gjennomføring er i hovedsak kun tilknyttet eiendomsretten.

¹⁴³ NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Oslo: Miljøverndepartementet, 166.

¹⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.», 22.

Holsen hevder at en aktiv arealpolitikk for plangjennomføring kun kan etableres ved å ta i bruk virkemidler innen eiendomsregimet i kombinasjon med bruk av virkemidler innen reguleringsregimet.¹⁴⁵ Det er tydelig at effektivitet for plangjennomføring i stor grad er betinget av besittelse av eiendomsrettigheter. Det er derfor mulig å hevde at kapital styrer den reelle samfunnsutviklingen. Dette er et viktig poeng i diskusjonen om blant annet sosial bærekraft. De mellommenneskelige verdiene som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven er utfordrende å realisere i planforslag der prosjektøkonomien er avgjørende. Utbyggingsavtaler skal være et virkemiddel for kommunen for å stille krav til boligpolitiske forhold, men er i praksis vanskelig å etterfølge om kommunen ikke har politisk vilje eller økonomi til å sette forpliktende vilkår.

6.3 Sjøsidens funksjon ved havnetransformasjon

Er reguleringsplanen et verdipapir og plangjennomføringen selskapsrettslig?

Drivkraften i den prosjektbaserte byutviklingen er å utvinne et uutnyttet verdipotensial fra eiendom.¹⁴⁶ I et slikt perspektiv er eiendom en ressurs som kan gi økonomisk avkastning ved produksjon. Eiendommen får sin verdiøkning ved vedtatt reguleringsplan som representerer verdipapiret, og resultatet av ressursutvinningen fra eiendom til prosjekt. Det virker å være en teoretisk erkjennelse av overgangen fra offentlig planlegging og gjennomføring til privat planlegging og gjennomføring. Det synes imidlertid ikke å være en erkjennelse som følges opp i regelverket av lovgiver.¹⁴⁷ Makten i byutviklingen har forskjøvet seg fra politikk og styring til markedet og privat kapital. Avtalebaserte samarbeid er virkemiddelet som kan balansere dette skillet.¹⁴⁸

Da plan- og bygningsloven trådte i kraft i 2008 ble den strategiske samfunnsplanleggingen som utviklingsverktøy styrket, dette medførte en økt posisjonering for markedet. Effektiv økonomisk utnyttelse har blitt et mål istedenfor et middel. Den økonomiske bærekraften i markedet har blitt en sentral prioritering. Offentlige myndigheters handlingsrom til å styre byutviklingen har blitt redusert. Ved at byutviklingsprosjektene styres av privat kapital, er det mer krevende for myndighetene å kontrollere målsettingene med byutviklingstiltakene. Oppmerksomheten er rettet mot prosjektenes økonomiske avkastning og i mindre grad samfunnsmessige målsettinger.¹⁴⁹ Dette er en realitet som i

¹⁴⁵ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendoms forhold», 80.

¹⁴⁶ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 109.

¹⁴⁷ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 69.

¹⁴⁸ Johansen mfl., «Urban områdetransformasjon – en gjennomgang av internasjonal litteratur», 27.

¹⁴⁹ Johansen mfl., «Urban områdetransformasjon – en gjennomgang av internasjonal litteratur», 24-25.

større grad må erkjennes i arbeide med å utrede virkemidler for plangjennomføring. Det er også en virkelighet som konfronteres ved bruk av utviklingsselskaper.

En konsekvens av kompakt byutvikling er at det er nødvendig å omforme sentrumsnære arealer. Fortetting og transformasjon gjennomføres oftest på arealer som tidligere har vært benyttet til industri- og havnevirksomhet. Dette er områder som har fått en ny aktualitet ved at kvalitetene får en økt verdi når de kan bebygges med boliger og byfunksjoner.¹⁵⁰ Plan- og bygningsloven har få bestemmelser som gjelder bytransformasjon konkret og har ikke et eget arealformål for fortetting og transformasjon, men en hensynssone for felles planlegging, omforming og fornyelse. Hensikten med sonen er et politisk ønske om å fortette eksisterende bebygde områder. Grunneierne innenfor hensynssonen må samarbeide om felles forslag til arealplan. Betydningen av hensynssonen er imidlertid svekket som følge av at bruk av urbant jordskifte i realiteten er lite benyttet og har en sentral funksjon for hensynssonens evne til å være et gjennomføringsvirkemiddel for bytransformasjon.¹⁵¹ Når ekspropriasjon og urbant jordskifte er to virkemidler som i svært liten grad benyttes, er det ikke mange alternativer for å vurdere bruk av virkemidler for gjennomføring. I praksis er det utbyggingsavtaler og utviklingsselskaper som fyller ulike funksjoner for realisering av arealplaner.

Utviklingsselskap oppstår ved at man identifiserer et prosjekt, sikrer seg nødvendige rettigheter ved kjøp eller opsjonsavtaler. Deretter opprettes SPV og reguleringsprosessen kan igangsettes. På denne måten unngår eierne merverdiomsetningsavgift på eiendom som inngår i aksjeselskapet. Det er i realiteten et tomt selskap. Arbeidet med utviklingsselskap beskrives som grunnleggende ukomplisert, gitt at det er gode modeller for avtale- og rettighetsprosesser. Utviklingsselskap som virkemiddel har ingen annen kobling til plan- og bygningsloven enn kravet om felles planlegging jf. lovens § 11-8 bokstav e. Gjeldende lov skulle etablere virkemidler gjennom «Virkemiddelprosjektet», men loven evner ikke å regulere dette. Avtalene må inngås ved andre virkemidler og erfaringsbaserte modeller.

Ved endring av arealbruk gjennom offentlig arealplan vektlegges ikke hensyn til gjeldende eiendomsstruktur. Planleggingen legger til grunn et helhetlig samfunnsbehov istedenfor verdipotensialet for eiendommen. Verdiskapningen som følger av planen skjer derfor på tvers av

¹⁵⁰ Børrud og Røsnes, *Prosjektbasert byutvikling* (Bergen: Fagbokforlaget, 2016), 48.

¹⁵¹ Kommunal og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler mv.», 30.

eiendoms grensene. Dette kan både forhindre og motivere gjennomføring.¹⁵²

Gjennomføringsvirkemidler for plangjennomføring inndeles ofte i ulike kategorier, som økonomiske, regulative, informative og kooperative. Virkemidlene skal fremme eller forhindre utvikling og finnes i plan- og bygningsloven.¹⁵³ Som følge av at det har vært en utfordring ved arealplaner som ikke blir gjennomført, og det har blitt konkludert med at det oftest er eiendomsforhold som forhindrer realisering, har det vært utredet hvilke virkemidler som er hensiktsmessig å bruke i byutvikling.

«Virkemiddelprosjektet» fant i 2001 at det for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder kunne benyttes virkemidler som urbant jordskifte, utbyggings selskap og utviklings selskap. Det var likevel kun de to førstnevnte som ble videreført i lovgivningen. Der er uvisst hvorfor man ikke vurderte at det burde arbeides videre med utviklings selskap som virkemiddel i denne sammenhengen.¹⁵⁴ Det fremstår som at utviklings selskap har blitt et fordelaktig virkemiddel for plangjennomføring der bruken har oppstått som følge av et behov. I likhet med andre uformelle verktøy som strategiske planer virker det enklere å sikre gjennomføring med metoder utenfor planlovgivningen. Bruken av utviklings selskap er tett knyttet til besittelse av eiendomsretten og det stilles av den årsak andre krav til når dette virkemiddelet kan benyttes. Utviklings selskap blir derfor et indirekte virkemiddel i forlengelse av de muligheter eiendomsrettigheter gir for plangjennomføring.

Gjeldende arealbrukspolitikk er avhengig av egnede strategier for å samle fragmenterte eiendommer, fordi fortetting og transformasjon gir høyere kostnader til tomteerverv i kontrast til byutvikling på jomfruelig mark. Den private eiendomsretten tilfører en dimensjon av kompleksitet i kompakt byutvikling, men eiendomsretten er også det som er løsningen. Denne motsigelsen er det som gjør det utfordrende å finne virkemidler som er tilpasset den norske eiermodellen.¹⁵⁵

Utviklings selskaper har en sentral funksjon og bruken er utbredt, likevel fremgår det ikke som et virkemiddel i plan- og bygningsloven og ble ikke fulgt opp ved revidering av plan- og bygningsloven. Det er en viktig funksjon hvordan rollene utjevnes ved utviklings selskaper. Det er i mindre grad tilfellet for urbant jordskifte og utbyggingsavtaler. Det er viktig for forståelsen av utviklings selskaper å se effekten av at kommunen får et verktøy utenfor plan- og bygningsloven. Det sentrale er å koordinere de ulike rollene som følger av denne organisatoriske inndelingen.

¹⁵² Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 75.

¹⁵³ Holsen, «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring», 234-244.

¹⁵⁴ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 82.

¹⁵⁵ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 74.

Utviklingsselskaper er i liten grad forbundet med teoretiske prinsipper og forskning, men bygger på empiri og erfaring. I tillegg til kunnskap om gjennomførte prosesser og prosjekter blir det meste av arbeidet regulert gjennom aksjeloven. Aksjeloven er derfor hovedverktøyet for et utviklingsselskap utenom den menneskelige kompetansen. Avtalegrunnlaget og strategidokumentene for Sjøsidens AS inneholder bestemmelser om hvordan man skal styre den strategiske utviklingen av området. Det er foreløpig ikke avtalt en «exit»-strategi. Virkemidlene som benyttes for utviklingsselskapet er i det vesentlige aksjeloven. Det er dette regelverket man støtter seg på før reguleringsprosessen. Aksjelovens regelverk legger derfor grunnlaget for realisering og gjennomføring etter vedtatt reguleringsplan.

Det er i hovedsak risikoen som følger av plangjennomføringen som har medført at norske kommuner har tatt en passiv rolle og overført ansvaret til private markedsprinsipper. Det er kun ved utbyggingsavtaler at kommunen benytter seg av virkemidler for gjennomføring innen reguleringsregimet. Virkemidler innen eiendomsregimet benyttes i svært få tilfeller. Fordi virkemiddelbruken foregår innen reguleringsregimet er det grunn til å hevde at det i realiteten er en passiv plangjennomføring. En slik tilnærming var ikke intensjonen ved gjeldende plan- og bygningslov. Resultatet er at kompakt byutvikling ikke gjennomføres uten at det er økonomisk gunstig.¹⁵⁶ Reguleringsplaner opprettholdes derfor som et verdipapir, der gjennomføringen sikres ved selskapsrettslige prinsipper.

6.4 Funksjoner ved Sjøsidens AS som virkemiddelet ved havnetransformasjon

Den største utfordringen for plangjennomføring er områder med flere grunneiere som ikke samarbeider. Fragmentert eierskap er en kjent problemstilling ved transformasjonsprosesser.¹⁵⁷ Det er derfor et behov for avtalebaserte virkemidler. Dette var utgangspunktet for etableringen av utviklingsselskapet Sjøsidens AS. Det er komplekst å gjennomføre arealplaner med intensjon om fortetting og transformasjon i områder der eiendomsrettighetene er fordelt på mange eiere. Fordelen med utviklingsselskaper er muligheten for å planlegge utbygging uavhengig av eiendomsgrenser og at verdiene kan fordeles rettferdig mellom grunneierne ved hjelp av aksjeloven.¹⁵⁸ Utviklingsselskaper kan derfor være et nyttig virkemiddel ved transformasjonsprosjekter der det er kompliserte eiendomsstrukturer.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 79.

¹⁵⁷ Johansen mfl., «Urban område transformasjon – en gjennomgang av internasjonal litteratur», 28.

¹⁵⁸ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 8.

¹⁵⁹ Føreland og Kristiansen, «Utviklingsselskaper som virkemiddel for areal- og næringsutvikling», 37.

Bruken av utbyggingsavtaler har vist seg å være utfordrende fordi det er vanskelig å sette klare grenser for hva som kan inntas med juridisk hjemmel i avtalene. Dette har resultert i flere saker i rettssystemet og et forslag til lovendring som er under arbeid.¹⁶⁰ Fordelen ved utviklingsselskaper er at det virker som et privatrettslig selskap, der man kan formalisere og inngå avtaler basert på selskapsrettslige prinsipper. Aktørene har muligheten til å utrede hindringer for plangjennomføringen på et tidlig tidspunkt i prosessen og styrke prosjektets forutsigbarhet før planarbeidet er under behandling. Fordelen er at det på forhånd kan avklares kompliserte eiendomsforhold som kan hindre realiseringen av planen. Funnene fra Sjøsidensprosjektet er i samsvar med NIBR-rapporten. Utviklingsselskap gir grunneierne en mulighet for verdistigning, men kommunen trekker seg ut før ferdigstilling. En viktig funksjon for utviklingsselskaper er å formalisere plikter og rettigheter, spesielt for «exit»-tidspunktet.¹⁶¹ Funnene i empirien bekrefter også rapportens forståelse for at tillit er fundamentet for grunneiersamarbeid.¹⁶²

Sjøsidens er et knutepunkt i ordets rette forstand. Utvikling av infrastrukturen er derfor en av de største utfordringen for havnetransformasjonen i Moss. Området som skal forskjønnes og signalisere attraktivitet, må også romme det praktiske og logiske for at byen skal være velfungerende. Det er et politisk flertall for å beholde havnen, men enighet om å gjøre en vurdering av arealet den beslaglegger. Det fremstår som helt sentralt i transformasjonsprosesser, evnen til å teste og feile underveis. Det er ingen fasit på hvordan arbeidet skal organiseres. Det er nettopp ett av de største paradoksene innen urbanismen, å skulle planlegge for det ukjente.

En omfattende utfordring ved havnetransformasjonen av Sjøsidensprosjektet, er at partene før signering av intensjonsavtalen som ligger til grunn for samarbeidet, var enige om fremtidig reforhandling av avtalen, allerede før signering. Avtalen legger til grunn at det skal gis erstatningsareal som ikke kan fremskaffes. Arealoppgjøret er derfor en likning som ikke går opp. Sjøsidensprosjektet beskrives utover dette som ukomplisert og utfyllende. Ved spørsmål om kommunen i større grad bør være involvert i aksjeselskaper, da samarbeid oppleves velfungerende, er dette avhengig av avtaleparten. Det er et premiss at samarbeidet foregår med større profesjonelle aktører. Profesjonalisering av styret virker å være et viktig element for at utviklingsselskaper skal lykkes.¹⁶³

¹⁶⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.».

¹⁶¹ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av utvikling», 4.

¹⁶² Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av utvikling», 24.

¹⁶³ Føreland og Kristiansen, «Utviklingsselskaper som virkemiddel for areal- og næringsutvikling», 38.

Som følge av at norske havner omfattes av havne- og farvannsloven gir dette et interessant skille i byutviklingen. Havnetransformasjon er et særtilfelle av byutviklingstiltak, det kan derfor resultere i et maktspill mellom havne- og planmyndigheter.¹⁶⁴ Kommunen som ofte er grunneier, har ikke full råderett over midlene som er lagt under havnestyrets myndighet. Verdiskapningen som skjer ved byutvikling av tidligere havnearealer tilfaller derfor ikke umiddelbart fellesskapet. Det er krav om at havnens økonomiske interesser skal sikres før det eventuelt tas utbytte av midlene. Dersom havnevirksomheten blir nedlagt tilfaller midlene staten og ikke kommunen. Inndelingen kan minne om det økonomiske skillet som har vært gjeldende for den norske kirke og eiendommene som forvaltes av Opplysningsvesenets fond.

For Sjøsidensprosjektet er det aktuelt å trekke paralleller til utviklingen av Oslo Havn og utviklingselskapet Bjørvika Utvikling AS. Der har man likevel hatt tydeligere overordnede rammer gjennom Fjordbyvisjonen og Fjordbyplanen. I Moss er det større grad av uforløste problemstillinger som gjør situasjonen mer kompleks. Fordi man ikke har tatt stilling til om gjeldende opsjonsavtale kan overholdes, er det problematisk å fastholde hva som er avklart og uavklart for videre fremdrift. Planmyndighetene har derfor anbefalt en strategiprosess for hele transformasjonsområdet, en strategisk plan uten juridisk binding. Det fremstår utydelig hvorfor løsninger på komplekse utfordringer i transformasjonsprosesser er uten bruk av plan- og bygningsloven. I utgangspunktet bør gjeldende planlovgivning evne å håndtere fortetting, transformasjon og gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Hva er årsaken til at man har et regelverk som i tilstrekkelig grad håndterer disse utfordringene? Det sikreste argumentet virker å være omfanget av eiendomsrettens vern i norsk lovgivning.

Motvilligheten mot kommersialisering ved transformasjonsprosessen er et forhold som bør trekkes frem. Det er i utgangspunktet ikke en målsetting med økonomisk vinning for kommunen. Dette er likevel en sentral diskusjon for Sjøsidensprosjektet, fordi Moss kommune gjennom sitt eierskap har forpliktet seg til å bidra til å få høyest mulig avkastning. Mange er kritiske til at kommunen opptre som eiendomsutvikler, men det problematiseres også at fellesskapets ressurser tilfaller private utbyggere, istedenfor å gi bedre økonomiske forutsetninger for innbyggerne. Den pågående diskusjonen i Moss innebærer at kommunen trolig skal trekke seg ut av Sjøsidens AS etter reguleringsprosessen. Prosjektet befinner seg nå i utviklingsfasen som vil genererer betydelig verdiøkning for eiendommene. Selskapsandelene vil da selges med en verdiøkning som følge av

¹⁶⁴ Johansen mfl., «Urban områdetransformasjons – en gjennomgang av internasjonal litteratur», 33.

vedtatt reguleringsplan. Det vil likevel være snakk om andre summer ved salg av ferdigstilt prosjekt. Det er kommunens politikere som må ta stilling til, samt avgjøre utfallet av saken. Kommunen har et grunnleggende ansvar for å forvalte innbyggernes økonomiske ressurser på best mulig måte. Det er en forutsetning at kommunen er en aktiv samfunnsplanlegger. Bærekraft handler nettopp om å ta gode valg med nytteverdi i samtiden og fremtiden. Problemstillingen kan med fordel løftes til en overordnet diskusjon om hvilke samfunnsaktører som er berettiget gevinst av byutviklingen.

Det norsk eiendomssystemet legger opp til at befolkningen binder kapital i boliger. Likevel er det en skepsis til en sammenfattet og overordnet investering og utvikling av felleskapital i kommunal regi. Det er vanskelig å peke på hva som former denne oppfattelsen og om det handler om at man må utfordre og utvikle forståelse om dette. Det er relevant å stille spørsmålstegn ved hvorfor kommunen i hovedsak skal være passive behandlere av planer fra private forslagsstillere, når de i utgangspunktet kan være aktive bidragsytere i byutviklingen, og skape inntekter som bekoster kommunalt tjenestetilbud. Betrachninger og beskrivelser av norsk planlegging de siste 30 årene bærer preg av ensformige og samstemte oppfattelser av hva som er gjeldende paradigme. Har tiden kommet for et nytt skille i norsk byutvikling?

Havne- og farvannsloven begrenser kommunens kontroll over verdiskapningen som følger av havnetransformasjon. Dette er i prinsippet en udemokratisk situasjon, uten at det virker å bli diskutert i særlig stor grad. Betydelige ressurser ved havnetransformasjon er til dels båndlagt, som følge av bestemmelser i havne- og farvannsloven. Det er overskuddsmidler, etter at havnevirksomhetens økonomiske forutsetninger er sikret, som på visse vilkår kan tas ut av havnekassen. Det er relevant å se havnenes utforming i perspektiv av norsk eiendomshistorie og hvordan regelverket har formet arealene. Havner som tidligere ikke har hatt en egenverdi utover sin funksjon, har fått endret status til å være en betydelig ressurs for byutvikling på steder med kystlinje. Sjøsideutbygging innebærer et potensiale for attraktive boligområder som tiltrekker seg den delen av befolkningen som har høy inntekt og formue.¹⁶⁵ Problemstillingene som gjelder havnevirksomhetens driftsforutsetninger og havnelovgivingens båndlegging av midler, befinner seg derfor i et skjæringspunkt med byutviklingsdilemmaer og plan- og bygningslovens forutsetninger.

Det er et problem med glansbilder som illustrerer havnen, der det i realiteten ikke er egnet å oppholde seg i Sjøsideprosjektet. Interessekonflikter mellom hva som kan realiseres og hva som er realiteten er en viktig påminnelse i bytransformasjon generelt. Dette blir enda tydeligere der

¹⁶⁵ Johansen mfl., «Urban områdetransformasjons – en gjennomgang av internasjonal litteratur», 33.

havnetransformasjon skal resultere i en nyskapende bydel. Det legger grunnlaget for diskusjon om likevekt og urettferdighet. Det er en forutsetning at man kommuniserer virkeligheten i samsvar med innbyggernes forventninger. Havnen i Moss har en svært viktig funksjon som stamnetthavn og en strategisk plassering som ikke kan underkjennes. De geografiske forutsetningene som bindeledd i Oslofjorden, nærhet til hovedstaden og hovedlager for matproduksjon i Vestby, ser ut til å gjør det ugunstig å plassere funksjonene i andre havner. På mange måter er det all grunn til å være stolt av havnen i Moss, men det er i realiteten få som reflekterer over virksomheten som foregår der.

Hva som er årsaken til at havner har blitt frikoblet fra byene er utfordrende å få fatt i. Havne- og farvannsloven har muligens vært en medvirkende faktor, ved at det har vært avgrensede rammer for involvering. Havnen må likevel kunne sies å være en viktig identitetsskaper for Moss, en av de aller siste etter at industribedrifter som glassverket og papirfabrikken har forsvunnet. Relasjonsproblemet er trolig beslektet med omfanget av arbeidsplasser som skapes ved havnevirksomheten. Det er vanskelig å se den direkte koblingen til verdiskapningen i område, som følger av havnevirksomheten. Både Moss kommune og Moss Havn har vært på studieturer til havnebyer i Danmark og observert helt andre oppfatninger og forståelser for hva en havneby innebærer. Hva er årsaken til at danske havner har et positivt omdømme, når det virker som at norske havner ikke kan transformeres raskt nok? En hypotese kan være at Norge i større grad har inntektskilder fra fiskeri og oljevirksomhet, samt at man i Danmark har en annen avhengighet og vinkling ved forståelsen av næringsvirksomhet. Det er kan virke som at balansen i byutvikling av havner ikke er helt i vater, hvis man legger til grunn resultatet av norske havners omdømmeundersøkelse, som viste at havnenes omdømme er synkende desto nærmere Oslo man kommer. Det er selvfølgelig flere årsakssammenhenger som kan være aktuelle når det gjelder havneforståelse, men det er interessant å se innvirkningen i lys av skapte arbeidsplasser, forståelsen for samfunnsstrukturer og det faktum at gods ikke prater.

Debatten om havner er gjeldende i større deler av den vestlige verden, som en følge av postindustrialismen og transformasjon av arealer som tilgjengelig gjøres. Tendensen ser ut til å være at det skal være en «sjøside i hver havn», som signal om de tidligere havnebyers attraktivitet. I denne sammenheng er det interessant å sette havnetransformasjon som ideal opp mot begrepet «zombie-urbanisme» som fenomen. Transformasjon av tidligere industriområder fjerner identitet ved samfunnsstrukturer. Zombie-urbanisme oppstår ved at det skapes byrom som er intetsigende og kunne vært hvor som helt i verden. Det er ingen egenkarakter. Hva gjør det med byutviklingen at vi skyver alt som tidligere var stedsbetinget ut og erstatter det med bolig, kontor og næring? Variasjonen blir begrenset, men også forståelsen om hvilken virksomhet som foregår på stedet. I prinsippet kunne man bodd hvor som helst. Det er tilfellet for mange som skal bosette seg i

Osloregionen. Det har ingen betydning om de bor på Kolbotn eller på Kambo. Boligene, skolene og matbutikkene er stort sett de samme. Det som avgjør er betalingsevnen og avstand til arbeidsplass, gjerne ved beregnet reisetid til Oslo sentrum.

Tidligere forskning om temaet utviklingselskap har hatt til hensikt å finne ut om plan- og bygningsloven i tilstrekkelig grad tilrettelegger for grunneiersamarbeid.¹⁶⁶ Anbefalingen fra dette arbeidet var at det etableres en ny praksis i kommunene og at det gjøres endringer i planlovgivningen.¹⁶⁷ Sjøsidensprosjektet har illustrert hvor liten betydning plan- og bygningsloven har i den innledende fasen av arbeidet med realisering og gjennomføring av arealplaner. Fordi de fleste private utviklere er det store økonomiske verdier som settes i spill. Forutsigbarhet er derfor det viktigste for prosjektene. De færreste vil derfor igangsette et reguleringsarbeid der eiendomsrettslige problemstillinger ikke er avklart i forkant. Reguleringsplaner er en kostnadskrevennde prosess. Virkemidler som kan sikre gjennomføring før reguleringsplanen sendes inn er derfor helt sentralt. Utviklingselskaper sikrer en ryddighet og struktur i dette arbeidet. Plan- og bygningsloven legger til rette for grunneiersamarbeid i den utstrekning kommunen har inntatt krav om felles planlegging i kommuneplanens arealdel. Hvis ikke vil dette måtte etableres som et initiativ fra grunneierne i det aktuelle området.

Moss kommune virker å ha funnet en form og funksjon ved rollen som eier i utviklingselskapet Sjøsiden AS. Anledningen til å være en aktiv part i byutviklingen virker å ha gitt kommunen et bedre utgangspunkt i utviklingen av bydelen, selv om etableringen ikke var en bevisst strategi fra starten av, men oppsto som følge av muligheten ved å være grunneier. Studien gir inntrykk av at det er liten kunnskap om utviklingselskaper, spesielt hvordan samarbeidene oppstår og etableres. Arbeidet bærer preg av å være overføring av erfaringsbaserte tilnærminger og tilegnet kompetanse. Plan- og bygningsloven blir anvendt for selve planprosessen, utover dette er det ikke et regelverket som vurderes relevant for å sikre gjennomføring. Forståelsen er at dette må løses ved andre metoder før fremming av planforslag.

Anbefalingene som blir gitt for bruk av grunneiersamarbeid er at kommunen må ta en aktiv rolle i tilretteleggingen. For å kunne gjennomføre områdetransformasjon og knutepunktsfortetting, er det ikke tilstrekkelig at kommunen opprettholder en tilbaketrukket rolle, slik byutviklingen har vært preget av en lengre periode. Kommunen må i større grad være bevisst sin posisjon som

¹⁶⁶ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 5.

¹⁶⁷ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 30.

samfunnsutvikler ved å gå aktivt inn i samarbeidsprosesser. Dette må gjøres ved å sikre politisk forankring for byutviklingen. Forslagene til lovendringer for bruk av grunneiersamarbeid som ble fremmet i NIBR-rapporten om grunneiersamarbeid fra 2019, var blant annet kostnadsestimering i planprogram for å tydeliggjøre de økonomiske konsekvensene av planforslaget. Dette må sies å være i tråd med forlag til lovendring fremmet i høringsnotatet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2021. Videre presiseres det at ekspropriasjon sjeldent forekommer og at gjeldende planlovgivning har en svak forståelse for at eiendommer i et område må ses i sammenheng.¹⁶⁸ Dette underbygger oppfatningen om at det å koble på virkemidler innen eiendomsregimet virker mer utfordrende og at plan fremstår som en intensjon, men eiendom som en realitet.

6.4 Oppsummering og konklusjon

Utviklingsselskapet Sjøsidan AS har en rekke funksjoner. Den gir kommunen en aktiv rolle i byutviklingen, og i form av eiendomsrettighetene får man makt til å sette krav. Organiseringen som et utviklingsselskap gjør at man kan benytte selskapsrettens regelverk og dermed får en formell struktur på rollefordelingen. Aksjeloven bidrar til forutsigbarhet og økonomiske fordeler, som unntak av merverdiavgift. Den viktigste funksjonen ved utviklingsselskapet er muligheten for å tenke plangjennomføring tidlig i transformasjonsprosessen. Dette er et sentralt empirisk funn i oppgaven. Usikkerheter kan elimineres og bidrar til forutsigbarhet for partene. Utviklingsselskap beskrives og vurderes som å være et nyttig virkemiddel betinget av samarbeidsparter og eiendomsrettigheter. Det er derfor omstendighetene som gjør om det kan konkluderes med å være nyttig. Graden av vellykkethet for utviklingsselskaper virker å være tett knyttet til eierskapet og avtalene. I tillegg er det et grunnleggende behov med tilstedeværelse av tillit og transparente prosesser. Dette er forhold som kan sikre mellom partene i et utviklingsselskap.

Et utviklingsselskap med kommunalt eierskap har betydningsfulle effekter for å medvirke til helhet i byutviklingen, og evner å legge grunnlag for gjennomføringen av planer. Det er likevel et virkemiddel som ikke er avskåret fra plan- og bygningslovens øvrige virkemidler. Disse blir koblet på senere i utviklingsprosessen og konkurrerer derfor ikke med hverandre. Utviklingsselskaper er et virkemiddel som er egnet for å legge til rette for gjennomføringen. Utviklingsselskap kan enkelt komplimenteres med utbyggingsavtale som er relevant parallelt med planprosessen. Utviklingsselskaper har en funksjon ved å gi kommunen en aktiv rolle i tidligfase. Det er også slik virkemiddelet benyttes i praksis. Det er imidlertid avgjørende at kommunen har sikret seg grunneierrettigheter i området som

¹⁶⁸ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 30-32.

er utviklet. Det krever derfor økonomiske ressurser for å kunne ta stilling til privatrettslige forhold og sikre avtalebaserte løsninger.

Bruken av utviklingselskap indikerer at plan- og bygningsloven ikke er egnet for å løse komplekse eiendomsforhold i forbindelse med kompakt byutvikling. Loven bærer preg av å være et regelverk for planlegging og som har et nærmest utopisk forhold til eiendomsretten, ved at det er lagt opp til et system som ikke forholder seg til gjeldende realiteter. Det er likevel utfordrende å kritisere dette fordi det er et hensyn som også sikrer viktige interesser, nettopp ved at det ikke er økonomi eller eiendomsrettigheter som skal ligge til grunn for gode planfaglige løsninger. Problemet er at det er vanskelig å fastholde et system som på mange måter virker mot sin hensikt. Det er også et paradoks at det gjentatte ganger har vært vurdert ulike alternativer, for å løse utfordringer ved plangjennomføring i konflikt med komplekse eiendomsforhold. Det har vært forsøkt løst med virkemidler som viser seg å ikke bli brukt og er lite egnet. Konsekvensen er at det oppstår alternative løsninger i praksis, og at det benyttes fremgangsmåter utenfor lovgivningen som virker å være bedre verktøy. Det er ikke en heldig situasjon, at det vanskelig kan utformes en planlovgivningen som ikke kan balansere hensyn og virkemidler innenfor reguleringsregimet og eiendomsregimet. Det synes som at det er en følge av at den norsk rettstradisjonen har et betydelig vern av eiendomsrettigheter. I all den tid dette forholdet ikke problematiseres vil det trolig være vanskelig å finne virkemidler som sikrer realisering av planer og forutsigbarhet for partene.

Komplikasjonene ved skillet mellom eiendomsregimet og reguleringsregimet er ett av de viktigste argumentene for at målsettingen om kompakt byutvikling kommer i konflikt med komplekse eiendomsforhold. Dersom det skal være mulig å gjennomføre fortetting og transformasjon, må det foreligge virkemidler som kan håndtere både problemstillinger innen eiendomsregimet og reguleringsregimet. Bruken av uformelle verktøy har i økende grad blitt benyttet. Det fremstår som at det er enklere å forholde seg til byutviklingsprosesser ved hjelp av strategiske planer og avtalebaserte virkemidler. Fremgangsmåten muliggjør en dynamisk tilnærming der erfaringer og tillitsskapende egenskaper er sentrale. Det er likevel personavhengig og usikkert, fordi det i stor grad vil være tilfeldigheter som avgjør om prosessene resulterer i ønsket utvikling. Planlovgivningen er ikke utformet for å håndtere en byutvikling i en privatrettslig og personavhengig kontekst.

Behovet for en tettere kobling mellom plan og gjennomføringen innen gjeldende planregime er et argument for at arealplaner skal realiseres. Dette forholdet forsvares og nødvendiggjøres av den kompakte byen og miljøhensyn. Det bør derfor vurderes som et verdibasert skille, der det må vektlegges hvilke verdier og kvaliteter planleggingen skal ivareta. Hensiktsmessigheten ved at et

område ikke burde fortettes eller transformeres, der forslagsstillere ikke besitter de nødvendige rettighetene kan forsvares. En slik vurdering innebærer at hensynet til eiendomsretten, og de planfaglige hensynene om å ikke vurdere privatrettslige forhold, veier tyngst. Behovet for plangjennomføring oppstår som følge av at den kompakte byen er en målsetting. Dette nødvendiggjøres kun i den utstrekning det vurderes at kompakt byutvikling og miljømessige hensyn, er viktigere enn å ivareta eiendomsrettens vern.

Det er et faktum at utbyggere hovedsakelig arbeider etter markedsbaserte prinsipper med mål om maksimal profitt. Dette er en realistisk tilnærming for plangjennomføring, slik plan- og bygningsloven er utformet. Det er nødvendig å forholde seg til eiendomsrettigheter og økonomiske forutsetninger dersom arealplaner skal implementeres. Den helhetlige samfunnsutviklingen skjer ikke ved ønsketenkning. Det må være realistiske drivkrefter i byutviklingen. Dette skillet i den norske planlovgivningen gjør at offentlige planleggere og private utbyggere ikke snakker samme språk. Målsettingen er det en felles oppslutning om, den kompakte byen, men motsetningene som oppstår i prosessen, komplekse eiendomsforhold, hindrer partene å samarbeide i byutviklingen. Plan- og bygningsloven blir derfor viktig for planleggerne, men for utbyggerne er dette regelverket svært lite relevant. Selskapsretten gir i langt større grad virkemidler som forholder seg til realiteten. Dette gjør at byutviklingen foregår i to parallell universer. Som følge av at det ikke er ett regelverk som begge aktørene kan arbeide etter, må man etter beste evne improvisere med de virkemidlene man finner nyttige.

Utviklingsselskaper er et funksjonelt og nyttig gjennomføringsvirkemiddel i tidligfase og burde være et virkemiddel som formaliseres og fremgår av plan- og bygningsloven, i likhet med urbant jordskifte og ekspropriasjon. Det vil kunne styrke planlovgivningens avtalebaserte og økonomiske virkemidler og gi kommunene en aktiv rolle i byutviklingen. Et premiss for bruk av utviklingsselskaper er at kommunen innehar nødvendige grunneierrettigheter. Dette kan være en medvirkende faktor til at bruken av utviklingsselskaper har økt i omfang uten videre oppmerksomhet. Bruken er betinget av en tettere kobling mellom reguleringsregimet og eiendomsregimet, fordi kommunene må sikre seg eiendomsrettigheter i planområdet.

Konklusjonen er at utviklingsselskapet Sjøsidan AS har sentrale funksjoner ved havnetransformasjonen i Moss. Det er et nyttig virkemiddel i tidligfase. Indikasjoner bruk av utviklingsselskap gir om plan- og bygningslovens egnethet, er at loven i liten grad er egnet for å løse problemstillinger der målsettingen er kompakt byutvikling, fordi den ikke evner å håndtere utfordringer ved komplekse eiendomsforhold. Komplikasjoner som følger av skillet mellom

eiendomsregimet og reguleringsregimet vises ved at aktørene i byutvikling må arbeide etter ulike regelverk for å finne nyttig gjennomføringsvirkemidler. Offentlige planleggere forholder seg til plan- og bygningsloven, mens private utbyggere benytter selskapsretten. Mangelen på kobling mellom regimene er en følge av rettssystematikken, dersom koblingen skal styrkes vil det kreve større endringer. Dette er årsaken til lovutredninger som forsøker å utforme nyttige virkemidler for at plan- og bygningsloven skal være egnet for plangjennomføring. I den utstrekning plan og eiendom ikke forenes, vil plan forbli en intensjon og eiendom være en realitet.

7 Avslutning

7.1 Avsluttende refleksjoner

Studiens hensikt er å utforske bruk av utviklingsselskap som virkemiddel ved havnetransformasjon. Sjøsidensprosjektet i Moss belyser hvordan målsettingen om kompakt byutvikling kommer i konflikt med komplekse eiendomsforhold. Det er i hovedsak skillet mellom reguleringsregimet og eiendomsregimet som skaper utfordringer. Bruken av utviklingsselskap som virkemiddel gir indikasjoner om at plan- og bygningsloven er lite egnet for å løse problemstillinger som gjelder fragmentert eiendomsstruktur og privatrettslige forhold. I dette arbeidet er det selskapsretten og aksjelovent som blir retningsgivende for aktørene i utviklingsselskapet. Sjøsidens AS er en organisatorisk struktur som har en sentral funksjon ved å formalisere samarbeid mellom grunneierne i området. Virkemiddelet fremstår som nyttig der kommunen har sikret seg eiendomsrettigheter og kan samarbeide med profesjonelle aktører. Utviklingsselskaper virker å være et godt virkemiddel i tidligfase ved transformasjon. Vellykketheten er imidlertid personavhengig og avtalebasert. Dette er helt grunnleggende for at arbeidet med utviklingsselskaper skal fungere.

Funnene fra den empiriske analysen har bekreftet oppfatningen om at utviklingsselskap virker å være en reaksjon på kompakt byutvikling.¹⁶⁹ Det er et behov for å formalisere grunneiersamarbeid for gjennomføring av kompakt byutvikling og selskapsrettens regelverk gir bestemmelser som skaper oversikt i prosessene. Funnene bekrefter også at fortetting og transformasjon i det vesentlig er overlatt til private markedsmodeller, selv om det er innført lovregler om arealbytte.¹⁷⁰ Det handler i stor grad om å hente kunnskap om erfaringer og utforme egne strategier for å løse utfordringer i transformasjonsprosesser. Plan- og bygningslovens virkemidler er i liten grad anvendelige i tidlig fase for å skape forutsigbarhet for plangjennomføring. Det institusjonelle skillet mellom reguleringsregimet og eiendomsregimet, gjør at offentlig rettslig planlegging og privatrettslige eiendomsrettigheter virker innenfor hver sine systemer, og i liten grad i sammenheng. Det er en direkte følge av rettssystemet og utfordrende å lage virkemidler som har funksjoner innenfor de ulike regimene. Det synes dersom som at det er nødvendig å bruke ulike sett av virkemidler i de ulike fasene av byutviklingsprosesser. For å sikre plangjennomføring er det nødvendig å ha god oversikt over hvilke virkemidler som er aktuelle å benytte, samt til hvilket tidspunkt.

¹⁶⁹ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 10.

¹⁷⁰ Holsen, «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold», 82.

Den praktiske betydningen av funnene fra studien vurderes å være en utvidet forståelse av hvilke funksjoner et utviklingselskap kan dekke, samt hvilke premisser som bør foreligge for at bruk av utviklingselskap skal være nyttig. Den gir også en forståelse for betydningen av skillet mellom reguleringsregimet og eiendomsregimet, samt hvordan dette påvirker byutviklingen og årsaken til at selskapsretten og aksjeloven blir anvendt i denne sammenhengen. Funnene underbygger også en forståelse av hvorfor plan- og bygningsloven ikke virker å være egnet for å løse problemstillinger som er knyttet til tidligfase av byutviklingsprosjekter. Den praktiske betydningen av funnene er et bidrag til en diskusjon om hvilke hensyn som bør vektlegges tyngst i planleggingen, gjennom å aktualisere og problematisere effektene av at det er en målsetting om kompakt byutvikling som utfordres av komplekse eiendomsforhold. Forståelsen av at eiendomsrettigheter er en maktutøvelse bør i større grad løftes frem, for å kunne tilpasse strategier for plangjennomføring.

Bruken av utviklingselskaper har vokst frem selv om det ikke ble fulgt opp ved endringene i plan- og bygningsloven. Det er i 2021 forslag til lovendring på høring som forsøker å utbedre gjennomføring av planer. Dette innebærer blant annet innstramminger i bruken av utbyggingsavtaler og en ny områdemodell. Det er derfor interessant å se, hvis denne endringen trår i kraft, om det vil ha en fremtidig innvirkning på bruken av utviklingselskaper. Høringsnotatet gir inntrykk av å skulle forsøke å skape økt forutsigbarhet på et tidligere tidspunkt ved å kommunisere hvilke grep som forventes i kommuneplanen ved hensynssone. På denne måten hever man diskusjonene ett plannivå, slik at diskusjonene ikke kun blir knyttet til reguleringsprosessen. Behovet for utviklingselskaper kan muligens bli mindre, da dette medfører en tidligere dialog for samarbeid. Dette spørsmålet er et godt utgangspunkt for videre forskning. Det vil være aktuelt å se på hvilke virkemidler som er egnet til de ulike planprosessene og om det er hensiktsmessig at utbyggingsavtaler gjennom den foreslåtte områdemodellen kan løse utfordringene.

Videre forskning bør rette fokus mot hvorfor utviklingselskap er nyttig som virkemiddel og om det er gjennomførbart å innføre i plan- og bygningsloven for en økt formalisering. Det vil kunne gjøre det lettere for kommunen å fasilitere utviklingselskaper. Det er interessant å få kunnskap om hvordan selskapsretten håndterer utfordringer ved privatrettslige forhold, for i denne sammenheng kunne vurdere om det er prinsipper som er overførbare til planlovgivningen. Løsninger for å koble eiendomsregimet og reguleringsregimet virker å være relevant i den forstand at det problematiseres hvordan rettssystemet skaper et skille som gir betydelige virkninger på fysiske omgivelser. Det bør vurderes i hvilken grad dette er hensiktsmessig, samt gjøres verdibaserte betraktninger om vernet av eiendomsretten og forståelsen av ekspropriasjon. Ved å gjennomføre lovutredninger om ekspropriasjon vil det muligens være anledning for å kunne finne ut mer om hvorfor norske

kommuner ikke tar et eierskap til det rettslige utgangspunktet de er i besittelse av, og hvordan man kan benytte maktstrukturene som følger av dette for å skape en mer effektiv og forutsigbar planleggingsdiskurs.

7.2 Studiens styrker og begrensninger

Studiens styrker vurderes å være informantenes bidrag til det empiriske materialet. Det hadde vært utfordrende å skrive en oppgaven om utviklingsselskap uten å ha tilgang til informasjon om faktiske forhold. De ustrukturerte samtalene gjennom intervjuene har i stor grad formet oppgaven og gjort at den fikk et annet preg enn det som på forhånd var tenkt. Forventningen var at det ville være mulig å finne kildemateriale som beskrev de teoretiske aspektene ved empirien. Dette viste seg mer utfordrende og har begrenset oppgaven som følge av at ikke alle forhold kan etterprøves og diskuteres med belegg i både empiri og teori. Studiens begrensnes av at det ikke har vært anledning til å gå i dybden av alle emnene som har blitt vurdert relevante. Det har likevel vært nødvendig å vise til et bredt utvalg av temaer fordi det underbygger kompleksiteten i casen. Det hadde vært nyttig å grave dypere i forhold som berører havnetransformasjon og betydningen av havne- og farvannsloven for transformasjon av norske havner. Fordi oppgaven krevde en forståelse av eiendomsfaglige og planfaglige motsetninger var det likevel nødvendig å avgrense oppgaven for å sikre en form for helhet. Det vurderes å være en styrke at studien setter ulike perspektiver i sammenheng og problematiserer hvordan lovens utforming forhindrer plangjennomføring. Den forskningsmessige verdien for oppgaven begrenses av metodetilnærmingen fordi den er krevende å etterfølge. Dette er en utfordring ved å skulle studere utviklingsselskap, slik det også beskrives i NIBR-rapporten.¹⁷¹ Slike samarbeid foregår i et langtidsperspektiv med begrenset rapportering og arkivering. Det er derfor vanskelig å skille resultatene og arbeidet må i stor grad beskrives ved observasjon.

¹⁷¹ Føreland, Nordahl og Ruud, «Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling», 11.

8 Litteraturhenvisning

- Aksjeloven. 1997. «Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven).» *Aksjeloven*. Nærings- og fiskeridepartementet, 13 06. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>.
- Aspen, Jonny. 2012. *Zombie-urbanisme langs havnefronten*. Oslo, 23 10. <https://www.norskebilledkunstnere.no/billedkunst/Content.aspx?contentId=2533>.
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Berit Nordahl, og Helge Renå. 2014. *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR rapport 2014:8, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning, 167. <https://www.ks.no/contentassets/b36c8510d0e04ff28055d9d860317f32/rapport.pdf>.
- Bjerva, Øystein Jakob, Fredrik Holth, Magne Reiten, Per Kåre Sky, og Ingrid Aasen. 2016. *Jordskifteloven kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørkholt, Anne Sofie. 2018. «Organisering av eierskap til næringseiendom og infrastruktur.» I *Eiendom og eierskap - om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskapning og samfunnsbygging*, av Øystein Ringen Kristoffersen, August E. Røsnes og (red.), 91-102. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjaaland, Marianne Raae, og Jan-Erik Nielsen. 2009. *Eiendomsprosjekter - en praktisk juridisk håndbok*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Børrud, Elin. 2005. *Bitvis byutvikling - møte mellom private eiendomsutviklere og offentlig byplanlegging*. Doktoravhandling, Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen, 322. <https://aho.brage.unit.no/aho-xmlui/handle/11250/93042>.
- Børrud, Elin, og August E. Røsnes. 2016. *Prosjektbasert byutvikling mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fasting, Mathilde. 2018. «Eiendomsrett - idehistoriske betraktninger.» I *Eiendom og eierskap - om forståelse av fast eiendom og dens betydning i verdiskapning og samfunnsbygging*, av Øystein Ringen Kristoffersen, August E. Røsnes og (red.), 34-48. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fiskeri- og kystdepartementet. 2008. *Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) om lov om havner og farvann*. Proposisjon, Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet, 207. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2007-2008-/id519552/>.
- Fiskeridepartementet. 2002. *Ot.prp. nr. 90 (2001-2002) om lov om endring i lov av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havne- og farvannsloven)*. Proposisjon, Oslo: Fiskeridepartementet, 16. <https://www.regjeringen.no/contentassets/39e6dbab7de74e5bb47fc05622f6dbcf/no/pdfa/otp200120020090000dddpdfa.pdf>.
- Føreland, Jan Willy, Berit Nordahl, og Marit Ekne Ruud. 2019. *Grunneiersamarbeid for gjennomføring av byutvikling*. NIBR-rapport 2019:21, Oslo: Oslo Metropolitan University, 62. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2bfa01d6acec44edbdfb66728626123a/nibr---grunneiersamarbeid-for-gjennomforing-av-byutvikling-2019.pdf>.
- Føreland, Jan Willy, og Are Kristiansen. 2018. *Utviklingsselskaper som virkemiddel for areal- og næringsutvikling*. Notat, Tønsberg: Vestfold fylkeskommune. https://www.vtfk.no/globalassets/vtfk/dokumenter/samfunnsutvikling-internasjonisering-og-klima/samfunn-og-plan/regionale-planer/rpba/revidering-rpba/utviklingsselskaper_wsp_april2018.pdf.
- Hanssen, Gro, Hege Hofstad, Inger-Lise Saglie, Petter Næss, og Per Gunnar Røe. 2015. «Hvorfor studere den kompakte byen?» I *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer*, av Gro Hanssen, Hege Hofstad og Inger-Lise (red.) Saglie, 13-25. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hanssen, Gro, Hege Hofstad, og Inger-Lise (red.) Saglie. 2015. «Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen?» I *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer*, av Gro Hanssen, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie, 26-35. Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Hanssen, Gro, og Ragnhild Skogheim. 2019. *Styring av arealutvikling på områdenivå*. NIBR-rapport 2019:23, Oslo: Oslo Metropolitan University.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c00b776f6aee480c9ce90db8bdd0e441/nibr---styring-av-arealutvikling-pa-omradeniva-2019.pdf>.
- Havne- og farvannsloven. 2009. «Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).» *Havne- og farvannsloven*. Samferdselsdepartementet, 17 04.
<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2009-04-17-19>.
- . 2019. «Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).» *Havne- og farvannsloven*. Samferdselsdepartementet, 21 06.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-70?q=havne-%20og%20farvannsloven%202019>.
- Hofstad, Hege, og Toril Ringholm. 2018. «Strategisk vending i planleggingen?» I *Plan- og bygningsloven - en lov for vår tid?*, av Gro Sandkjær Hanssen og Nils (red.) Aarsæther, 107-121. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Holsen, Terje. 2017. «Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring.» *Kart og Plan*, 237-249. <http://kartogplan.no/Artikler/KP3-2017/Samfunnsplanlegging%20arealplanlegging%20og%20plangjennomfoering.pdf>.
- . 2020. «Utviklingsstrategier ved komplekse eiendomsforhold.» *Kart og Plan*, 80. utg.: 68-86.
https://www.idunn.no/kartogplan/2020/02/utviklingsstrategier_ved_komplekse_eiendomsforhold.
- . 2018. «Neoliberal urbanitet - om betingelser for bruken av de urbane offentlige rommene.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 303-317.
https://www.idunn.no/tfs/2018/03/neoliberal_urbanitet.
- Holth, Fredrik, og Nikolai Winge. 2015. «Om kommunenes adgang til å gi bestemmelser om frikjøpsordning for leke-, ute- og oppholdsplasser.» *Kart og Plan*, 221-226.
<http://www.kartogplan.no/Artikler/KP3-2015/Om%20kommunenes%20adgang%20til%20aa%20gi%20bestemmelser%20om%20frikjoepsordning.pdf>.
- Johansen, Steinar, Berit Nordahl, Geir Inge Orderud, og Ragnhild Skogheim. 2019. *Urban områdetransformasjon - en gjennomgang av internasjonal litteratur*. NIBR-notat 2019:107, Oslo: Oslo Metropolitan University.
https://www.regjeringen.no/contentassets/c6f27f2ab4a046ee9d40bcecc60f201f/urban_omradetransformasjon_internasjonal_litteratur.pdf.
- Jordskiftelova. 2013. «Lov 21. juni 2013 nr. 100 om fastsetjing og endring av eigheds- og rettshøve på fast eigeendom m.m. (jordskiftelova - jskl.).» *Jordskifteloven*. Landbruks- og matdepartementet, 21 06. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-100?q=jordskifteloven>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. *Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv*. Høringsnotat, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 218.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2021. *Rapport fra arbeidsgruppe: "Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder: "urbant jordskifte" og andre gjennomføringsvirkemidler"*. Rapport fra arbeidsgruppe, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet, 107.
https://www.regjeringen.no/contentassets/183739ea7be94ea5bbe9b108f8fe6fc8/arbeidsgruppe_fortetting_transformasjon.pdf.
- . 2021. *Regjeringen.no "Alminnelig høring av planforslag til endringer i plan- og bygningsloven (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv)*. 30 06. Funnet 11.11.21, 2021.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/alminnelig-horing-av-forslag-til-endringer-i-plan-og-bygningsloven-fortetting-transformasjon-utbyggingsavtaler-mv/id2864252/>.

- . 2021. *Regjeringen.no*, "Mer effektiv planrealisering ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder". 06 04. Funnet 11 24.11.21, 2021.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mer-effektiv-planrealisering-ved-fortetting-og-transformasjon-i-byer-og-tettsteder/id2842255/>.
- Korsvolla, Kari, Hans Sevattal, og Håvard Steinsholt. 2004. *Eiendomsforhold i utmark og næringsutvikling*. Avhandling, Ås: Norges Landbrukshøgskole, 143.
- Kystverket. 2020. *Kystverket.no "Om havne og farvannsloven"*.
<https://kystverket.no/regelverk/havne--og-farvannsloven/havne--og-farvannsloven>.
- Lilleholt, Kåre. 2014. *Knophs oversikt over Norges rett*. 14. Oslo: Universitetsforlaget.
- Losloven. 2014. «Lov 15. august 2014 nr. 61 om losordningen.» *Losloven*. Samferdselsdepartementet, 15 08. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2014-08-15-61?q=losloven%202014>.
- Matlary, Janne Haaland. 4. juni 2005. «Attraksjonsmakt.» *Aftenposten*. Funnet 11 01, 2021.
<https://www.aftenposten.no/meninger/i/JQM78/attraksjonsmakt>.
- Miljøverndepartementet. 2001. *NOU 2001: 7 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning"*. Norges offentlige utredninger (NOU), Oslo: Miljøverndepartementet, 473.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf>.
- Miljøverndepartementet. 2003. *NOU 2003: 14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II"*. Norsk offentlig utredning (NOU), Oslo: Miljøverndepartementet, 378.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a8cb45e34aeb40cd8fae53343158a172/no/pdfs/nou200320030014000dddpdfs.pdf>.
- Miljøverndepartementet. 2008. *Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Proposisjon, Oslo: Miljøverndepartementet, 286.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otprp200720080032000dddpdfs.pdf>.
- Miljøverndepartementet. 1993. *St.meld. nr. 31 (1992-1993) Den regionale planleggingen og arealpolitikken*. St.meld., Oslo: Miljøverndepartementet, 132.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=c&psid=DIVL801&pgid=c_0779.
- Miljøverndepartementet. 2001. *Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Sluttrapport, Oslo: Miljøverndepartementet, 89.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1355-virkemidler-for-bedre-arealutnytt/id105599/>.
- Moss Avis. 2021. «Meninger: "Sjøsidenavtalen - budskapet fra folket".»
- Moss byleksikon. 2021. *Moss byleksikon "Moss kommune"*.
https://www.mossbyleksikon.no/index.php?title=Moss_kommune.
- Moss Havn. 2021. *Moss Havn "Moss havn frifunnet for krav om erstatning"*. <https://www.moss-havn.no/nyheter/moss-havn-frifunnet-for-krav-om-erstatning>.
- Moss kommune. 2021. *Kunngjøring av vedtak - kommuneplanens arealdel for Moss 2021-2032 sak 27/21*. <https://www.moss.kommune.no/politikk-og-samfunn/pa-temaside-skapende-kan-du lese-om/vil-du-vare-med-a-pavirke/horinger-og-kunngjoringer/kunngjoring-av-vedtak-kommuneplanens-arealdel-for-moss-2021-2032.9021.aspx>.
- . 2015. *Moss kommune "Sentrumsplanen 2015-2026"*. 15 06.
https://www.moss.kommune.no/_f/p1/ie0469210-be45-4c0f-98df-ac028a2e2b42/vedlegg_vedtatt-sentrumsplan-hovedhefte_mindre.pdf.
- . 2012. «Saksutredning: "Samarbeids- og intensjonsavtale om utvikling i Moss havneområde (Sjøsiden) - 12/25108/FE-."» Moss: Moss kommune, 25 05. 4. Funnet 2021.
- Nordahl, Berit. 2021. «Personlig kommunikasjon i e-post 26.11.21.»

- Norsk Eiendom. 2020. *Norsk Eiendom "Enorm interesse for rettsaker om utbyggingsavtaler"*.
<https://www.norskeiendom.org/enorm-interesse-for-rettsaker-om-utbyggingsavtaler/>.
- Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness, og Audvar Os. 2010. *Plan- og bygningsrett - Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Plan- og bygningsloven. 2008. «Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl.)» *Plan- og bygningsloven*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 27 06. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-%20og%20bygningsloven>.
- Røsnes, August. 2018. «Med eierskap som drivkraft og verktøy i byutvikling.» I *Eiendom og eierskap - om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskapning og samfunnsbygging*, av Øystein Kristoffersen og August Røsnes, 177-194. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sevatdal, Hans. 2003. *Eigedomsteori - innføring i samfunnsvitskapeleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Avhandling, Ås: Norges Landbrukshøgskole, 119.
- Sevatdal, Hans. 2017. «Om eigedomshistorie.» I *Eigedomshistorie - hovudliner i norsk eigedomshistorie frå 1600-talet fram mot nåtida*, av Erling Berge, Hans Sevatdal og Per Kåre Sky, 15-30. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sjøsidemoss AS/Arkitema. u.d. «Sjøsidemoss.no.» *Historie*. Funnet 11 14.11.21, 2021.
<https://sjosidenmoss.no/historie/>.
- . u.d. «Sjøsidemoss.no.» *Bydelsutviklingen Sjøsidemoss*. Funnet 11 14.11.21, 2021.
<https://sjosidenmoss.no/bydelsutvikling/>.
- . u.d. «Sjøsidemoss.no.» *Planlegging av vei, havn og jernbane*.
<https://sjosidenmoss.no/planlegging-av-vei-havn-og-jernbane/>.
- . 2020. «Sjøsidemoss.no.» *En bydel for fremtidens Moss*.
<https://sjosidenmoss.no/fremtidensmoss/>.
- Skatteloven. 1999. «Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven).» *Skatteloven*. Finansdepartementet, 26 03. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14?q=skatteloven>.
- Woxholth, Geir. 2013. *Selskapsrett*. 4. Oslo: Gyldendal Norske Forlag AS.