



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Om utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse

Development agreements and the prohibition on
including social infrastructure in these

Anne Cathrine Frøstrup
Hanne Berge Østenå
Mastergrad i Eiendomsutvikling

Forord

Denne oppgaven er en avsluttende masteroppgave i det 2-årige masterprogrammet Eiendomsutvikling ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet, NMBU. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet våren 2017.

Vi ønsker å takke våre intervjuobjekter for at de satte av tid til intervju, samt delte sine erfaringer fra bruken av utbyggingsavtaler og forskriften om forbud mot sosial infrastruktur. De var også tilgjengelige for henvendelser i ettertid og har gitt oss nyttig informasjon for utarbeidelsen av oppgaven.

Vi ønsker også å rekke en stor takk for god hjelp fra vår veileder Fredrik Holth. Han har kommet med kritiske spørsmål, gode råd og innspill gjennom hele prosessen.

Oslo 09.05.2017

Anne Cathrine Frøstrup og Hanne Berge Østenå

Sammendrag

I denne masteroppgaven har vi foretatt en vurdering av reglene og bruken av utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse. Vi har sett på hvordan forbudet fungerer i praksis.

En utbyggingsavtale er normalt en avtale mellom en utbygger og en kommune om hva en utbygging skal omfatte og rekkefølgen av de forskjellige tiltak. Tidligere var gyldigheten av slike avtaler omdiskutert fordi de innebar en blanding av privat autonomi og offentlig myndighetsutøvelse. I dag er slike avtaler hjemlet i plan og bygningsloven kapittel 17.

Oslo kommune har hatt en sterk befolkningsvekst. Prognosene viser at veksten vil vedvare de kommende årene. Boligutbyggingen i Oslo har ikke klart å holde takt med den økende befolkningsveksten, noe som gjenspeiles i dagens boligmarked. Økende befolkningsvekst krever ytterligere boligbygging og bedre utnyttelse av eksisterende og nye transformasjonsområder. Dette legger press på planlegging og gjennomføring av utbyggingen av ny teknisk infrastruktur, nye kollektivsystemer og ny sosial infrastruktur, som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie.

Utbyggingsavtale inngår som ett av flere virkemidler i utbyggingspolitikken, og er et relevant virkemiddel for kommunen til å gjennomføre boligutbygging og næringsutbygging med både små og store aktører.

Utbyggingsavtaler mellom tiltakshavere og kommuner er et effektivt virkemiddel for å sikre at alle tiltakene og rekkefølgebestemmelsene blir fulgt innenfor lovens ramme og innenfor avtalt tid. I følge plan og bygningsloven § 17-1 skal kommunen ved bruk av utbyggingsavtaler fremstå som en forutsigbar forhandlingspart.

En utbyggingsavtale inneholder ofte økonomiske forpliktelser for utbygger. Det foreligger likevel en begrensning i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. De tiltakene utbygger blir pålagt skal være nødvendige. Kostnadene skal dessuten være forholdsmessige, det vil si at kostnadene må stå i forhold til den belastningen de aktuelle infrastrukturtiltakene og rekkefølgekravene påfører utbyggeren.

Forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. juli 2006. Formålet med forskriften var å hindre at utbygger gjennom avtale ble forpliktet til å finansiere tiltak knyttet til sosial infrastruktur som det offentlige har en lovfestet plikt til å bekoste.

Utbyggerne vi har vært i kontakt med mener at utbyggingsavtaler er et effektivt virkemiddel for å få gjennomført byggeplaner, så lenge det foreligger et klart skille mellom teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur og at tiltakene de blir pålagt fremstår som naturlige og nødvendige for byggeprosjektet.

I henhold til den tidligere plan og bygningsloven fra 1985 var det antatt at kommunene kunne pålegge utbyggere å bidra til sosial infrastruktur innenfor rammene av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårlæren. Etterhvert økte bruken av slike avtaler og kommunene ble ofte fristet til å legge uforholdsmessig store byrder på utbyggerne.

Kommunene kan ikke dispensere fra forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, men plan og bygningsloven § 17-7 har blitt benyttet for å søke samtykke fra departementet til å fravike forbudet i forskriften. Gjennom oppgaven har vi gått nærmere inn på søknaden som OBOS og Bærum kommune sendte til departementet om å fravike forbudet for utbyggingen på Fornebu, samt departementets vurdering av søknaden.

Det foreligger få rettsavgjørelser og andre rettskilder som kan belyse vår tematikk. Vi var derfor avhengig av å komme i direkte kontakt med ulike aktører. Vi valgte å ta i bruk kvalitativ metode gjennom dybdeintervjuer for å få utdypende svar, samt bredere kunnskap om oppgavens tematikk. Vi kontaktet Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å få tilsendt dokumenter som var av relevans for oppgaven.

I tillegg intervjuet vi seks ulike aktører i eiendomsbransjen som alle har bred kunnskap og erfaring. Intervjuobjektene har alle bidratt med spennende vinklinger og synspunkter som belyser oppgavens tematikk.

Vi har delt oppgaven i to hoveddeler. Den første delen er en presentasjon av regelverket og begrunnelsene for dette. Den andre delen er en undersøkelse og vurdering av om reglene fungerer etter sine formål.

Gjennom arbeidet med oppgaven har vi erfart at alle aktørene er positive til bruken av utbyggingsavtaler.

Det er uenighet blant aktørene om forskriften fungerer slik intensjonen var ved ikrafttredelse. De fleste aktørene ser at formålet med dagens forskrift blir oppfylt, og er positive til forbudet som de mener tjener samfunnet godt. Noen ser likevel ikke hensikten med dagens forskrift, da det allerede uansett foreligger en begrensning i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd om at tiltakene utbygger blir pålagt å bekoste skal være nødvendige og kostnadene forholdsmessige.

De fleste ser at muligheten til å benytte søknad om samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7 kan være effektivt ved store samlede utbyggingsprosjekter for områder som tidligere ikke har vært utbygget. Aktørene vektlegger at det i slike tilfeller må være frivillighet fra begge parter, samt at det foretas en grundig vurdering av om samtykke kan gis.

Det er Stortinget som vedtar, endrer og opphever lover, men regjeringen kan endre forskrifter. Det vil derfor være opp til regjeringen å avgjøre om forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler bør bli stående slik den fremstår i dagens lovverk.

Vi konkluderer med at dagens regelverk er fornuftig og bør forbli som det er.

Summary

In this master thesis we have done an evaluation of Development Agreements and the prohibition for including social infrastructure in these. We have done an assessment of how the prohibition works in practice.

A development agreement, in short, is an agreement between a developer and a municipality regarding what a development should include and the order of the various measures. Previously, the validity of such agreements were questioned, since they included a mixture of private autonomy and public exercise of authority. Today such agreements are empowered in the Building and Planning act, chapter 17.

The Municipality of Oslo have experienced a strong population growth. The prognosis show that the growth will continue for the years to come. The housing development in Oslo have not been able to keep up with the population growth, which is reflected in today's housing market. Population growth demands further housing development and a better utilization of existing and new transformation areas. This puts pressure on planning and implementation of development projects for technical infrastructure, further development of public transport and new social infrastructure like schools, kindergartens, hospitals and other services which the public is required by law to provide.

Development agreements are a part of a set of tools in the development policies, and is a relevant construct for the municipality to use in order to implement housing development and business development with small and larger actors. Development agreements between development promoters and municipalities are an effective tool to ensure that all measures in the order-terms are within the framework of the law and within agreed upon time. The municipality shall, according to the Building and planning Act §17-1, act as a predictable negotiation party.

A development agreement typically contains economic obligations for the contractor. There is, still, a limitation in the Building and planning Act §17-3. The measures imposed on developers shall be necessary.

Furthermore, the cost associated with the imposed measures should be proportionate, meaning that the cost should be balanced towards the economic impact of the current infrastructure-measures and order terms on the developer.

Regulation that introduced a prohibition on contributions to social infrastructure in development contracts came into force on July 1st 2006. The purpose of this regulation was to avoid situations in which developers through agreements were contractually obliged to fund measures towards social infrastructure, which the public have an obligation by law to provide.

Developers we have contacted are of the opinion that development agreements is an effective tool in order to implement development plans as long as there is a clear separation between technical infrastructure and social infrastructure, and imposed measures are natural and necessary in context of a given development-project.

According to the previous Planning and Building Act of 1985, the municipalities had authority to impose contributions to social infrastructure on developers, within the framework of the general administrative law. In time, the municipalities increasingly exercised the use of such development agreements, and were often tempted to put a disproportional burden on the housing developers.

Municipalities can not deviate from the prohibition on contributions to social infrastructure in development contracts, but the Planning and Building Act §17-7 have been used to apply for consent from the State Department to deviate from the prohibition in current regulation. In this thesis we have looked closer at the application that OBOS and the municipality of Bærum submitted to the state department for deviating from the prohibition specifically for the development at Fornebu, as well as the State Department's assessment of that application.

There are very few sources of law and Court verdicts for thematic in this thesis. Therefore, we saw the need to get in direct contact with various actors in the housing development industry. We chose to use a qualitative method through in-depth interviews in order to get thorough answers, and broader knowledge of the thematic in this thesis. The municipal and modernization department provided us with relevant documents.

In addition we interviewed six different actors in the housing development business, all with broad knowledge and experience. The interview objects have all contributed with interesting viewpoints and opinions which illustrates thematic in this thesis.

We have divided the thesis in two main parts. The first part is a presentation of the regulation and the reasoning behind this legislation. The second part is a survey and an assessment of whether the regulation work as intended.

Through our work with this thesis we have learned that all actors are positive to the use of development agreements.

There exists a difference of opinion among the interviewed actors when it comes to whether or not the regulation work as was intended at the time it was introduced. Most actors see that the purpose of today's regulation is fulfilled in practice, and are positive to the prohibition which they think serve society well. On the other hand, a minority of the interviewed actors do not see the purpose of today's regulation, since there already exist a limitation in the Planning and Building Act §17-3 which states that the measures imposed on housing developers should be necessary and costs proportionally.

The majority of interviewees see that the opportunity to apply for a consent according to the Planning and Building Act §17-7 can prove effective in larger collaborative projects for areas not developed before. The actors emphasize the need for volunteering in such cases, as well as a thorough evaluation of whether consent can be given or not.

The parliament is in charge of adopting, changing and repealing laws, but the Government can changes the regulation. Therefore, it will be a decision for the Government whether the prohibition on contributions to social infrastructure in development agreements should remain.

We conclude that todays laws are reasonable and should remain.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	2
SUMMARY	5
INNLEDNING	10
DEL 1 EN PRESENTASJON AV REGELVERKET OG FORMÅLET MED DISSE ..	14
1.1 UTBYGGINGSAVTALENE HJEMMEL I ALMINNELIG FORVALTNINGSRETT	14
1.2 REGLENE ETTER PLAN OG BYGNINGSLOVEN 2008	14
1.3 REGLER OM UTBYGGINGSAVTALER	15
1.4 OM INFRASTRUKTUR	17
1.5 OM FORHOLDMESSIGHETSVURDERINGEN	18
1.6 REKKEFØLGEKRAV	20
1.7 VPOR – VEILEDENDE PLAN FOR DET OFFENTLIGE ROM	22
1.8 BEGRUNNELSEN FOR LOVREGULERING AV UTBYGGINGSAVTALER I 2006.....	23
1.9 NÆRMERE OM BAKGRUNNEN TIL FORSKRIFTEN OM FORBUD MOT VILKÅR OM BIDRAG TIL SOSIAL INFRASTRUKTUR.....	23
DEL 2. EN UNDERSØKELSE AV OM REGLENE FUNGERER ETTER SINE FORMÅL	26
2.1 EKSEMPEL PÅ AT DEPARTEMENTET GA SAMTYKKE TIL Å FRAVIKE REGLENE I PLAN OG BYGNINGSLOVEN KAPITTEL 17	26
2.2 METODE	30
2.3 KVALITATIV METODE VS. KVANTITATIV METODE	31
2.4 VALG AV METODE	31
2.5 INTERVJUFORM.....	32
2.6 ERFARINGER FRA METODEVALG	33
3. ANALYSE	34
3.1 PRESENTASJON AV INTERVJUOBJEKTENE	34
3.2 BEHANDLING AV DATA	36
3.2.1 Generelt	36
3.2.2 Om aktørenes generelle syn på bruk av utbyggingsavtaler	37
3.2.3 Aktørenes syn på rekkefølgekrav	39
3.2.4 Hvordan fungerer dagens forskrift og virker den etter sin intensjon?.....	43
3.2.5 Klart nok skille mellom teknisk og sosial infrastruktur ?.....	45
3.2.6 Samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven § 17-7	46
4. OPPSUMMERING AV DATA	49
4.1 ULIKE AKTØRERS SYN PÅ BRUKEN AV UTBYGGINGSAVTALER	49
4.2 MULIGHETEN FOR Å BENYTTE SØKNAD OM SAMTYKKE ETTER PLAN OG BYGNINGSLOVEN § 17-7.....	50
4.3 HVORDAN FUNGERER VERNET I DAGENS FORSKRIFT?.....	51
5. VÅRE VURDERINGER	52
5.1 OM FORHOLDMESSIGHETSKRAVET	52
5.2 OM BRUKEN AV VPOR.....	54

5.3 OM GRENSEN MELLOM TEKNISK OG SOSIAL INFRASTRUKTUR	55
5.4 MULIGHETEN FOR Å BENYTTE SØKNAD OM SAMTYKKE FRA DEPARTEMENTET ETTER PLAN OG BYGNINGSLOVEN § 17-7	56
5.5 UTFORDRINGER MED RETTSLIG KONTROLL AV UTBYGGINGSAVTALER	58
5.6 HVORDAN FUNGERER DAGENS FORBUD MOT SOSIAL INFRASTRUKTUR, OG VIRKER DET ETTER SIN INTENSJON?	59
AVSLUTNING	62
KILDEHENVISNING	63
FIGURLISTE	66
AVGJØRELSER	66
VEDLEGG	66

Innledning

I denne masteroppgaven vil vi gjennomgå bruken av utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse. Videre vil vi vurdere hvordan forbudet fungerer i praksis.

Vi ønsker å se på disse underproblemstillingene:

- Ulike aktørers syn på bruken av utbyggingsavtaler
- Muligheten for å benytte søknad om samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7
- Om dagens forskrift fungerer slik intensjonen var ment

Oslo har hatt en sterk befolkningsvekst de siste årene. Prognoser viser at denne veksten vil vedvare de kommende årene. Den økende befolkningsveksten kan forklares ved en høyere fødselsrate, tilflytting fra andre byer i Norge, samt en stor innvandring fra andre land. Dette resulterer i en mer mangfoldig befolkning som krever ulik tilrettelegging av myndighetene (Oslo kommune 2016).

Boligutbyggingen i Oslo har vært for liten til å holde takt med den økende befolkningsveksten. Dette gjenspeiles i dagens boligmarked. Boligetterterspørselen er stor, det er lav boligrente og rekordhøye priser preger markedet. Den forventede befolkningsveksten krever ytterligere boligbygging og bedre utnyttelse av både eksisterende- og nye transformasjonsområder. Med transformasjonsområde menes industriområder som blir omgjort til nye boligområder og ulike byfunksjoner. Dette fører til et sterkt press på etterspørselen etter ledig tomteareal. I tillegg legger dette et press på planlegging og gjennomføring av utbygging av sosial infrastruktur og teknisk infrastruktur i ulike byområder.

Når nye transformasjonsområder utvikles vil det være behov for opparbeidelse av ny teknisk infrastruktur, nye kollektivsystemer og ny sosial infrastruktur. Med sosial infrastruktur menes skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie (Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur 2006).

Det er i dag et kommunalt ansvar å sørge for drift og opparbeiding av sosial infrastruktur, samt utvikling av kollektivsystemer.

Deler av kostnadene med ny teknisk infrastruktur kan gjennom utbyggingsavtaler fordeles mellom utbygger og kommune. Det vil derfor være viktig med god koordinering på tvers av sektorene og et godt samarbeid mellom kommune og utbygger (Oslo kommune 2016).

Tidligere påla kommunene gjennom utbyggingsavtaler utbyggere å bidra til sosial infrastruktur. Det ble antatt at det var adgang til dette innenfor rammene av vilkårlæren i den alminnelige forvaltningsrett. Etterhvert la kommunene økende ansvar på utbyggerne. I lys av dette ble det etter Stortingets behandling utarbeidet et forslag til forbud mot å pålegge utbyggerne å dekke kostnadene ved opparbeidelse av sosial infrastruktur.

20. april 2006 vedtok Kommunal- og moderniseringsdepartementet forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Forskriften lyder i sin helhet slik:

”Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie.

Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.

Forskriften trer i kraft 1. juli 2006” (Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur 2006).

Formålet med forskriften var å hindre at utbygger gjennom avtale ble forpliktet til å finansiere tiltak knyttet til sosial infrastruktur, som det offentlige har en lovfestet plikt til å bekoste.

Forbudet hadde også som hensikt å skape bedre forutsigbarhet og få frem gunstige avtaler for alle parter (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Forskriften skulle bidra til en mer rettferdig og rettmessig fordeling av bekostning til infrastruktur. Hensikten var at ikke bare kjøperne av nye boliger, men at alle i kommunen skulle nyte godt av slik infrastruktur.

Det ville være urettferdig om kjøpere av nye boliger indirekte ble pålagt å betale for skoler, sykehjem og andre institusjoner som alle innbyggere skal spleise på gjennom kommunale tiltak.

Det har i den senere tid oppstått diskusjoner om formålet med forbudet er oppnådd. Vi ønsker i denne oppgaven å se nærmere på forbudet og hvordan det fungerer i praksis.

Vi vil se om utbyggingsavtaler bidrar til en effektiv planprosess, og om det foreligger forutsigbarhet mellom kommune og utbygger ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Videre vil vi se hvorvidt tiltakene utbygger blir pålagt å bekoste gjennom utbyggingsavtalen, er nødvendige og forholdsmessige.

Forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, som kom i 2006, skulle unngå at utbygger måtte bekoste tiltak til sosial infrastruktur som kommunen har en lovpålagt plikt til å opparbeide. Vi håper at oppgaven kan gi noen svar på om det er ønskelig med en forandring eller fjerning av forskriften, eller bevare den slik den er i dag.

Plan og bygningsloven kapittel 17 handler om utbyggingsavtaler. Forskriften med forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler ble gitt i medhold av den gamle plan og bygningsloven fra 1985 § 64e, men tilsvarende hjemmel finnes nå i § 17-6.

I den nyere tid har plan og bygningsloven § 17-7 andre punktum blitt brukt som et virkemiddel for å fravike reglene i dagens forskrift om forbud mot sosial infrastruktur.

Bestemmelsen lyder slik:

«Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapittelet der samfunnsmessige interesser tilsier det» (Plan- og bygningsloven 2008).

Departementet ga OBOS og Bærum kommune i 2015 samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7 til å fravike reglene i forskriften om forbud mot sosial infrastruktur ved utbyggingen på Fornebu.

Det kan lettere forvares å benytte søknad om samtykke etter § 17-7, dersom en hel bydel skal bygges fra grunnen, da fordeling av kostnadene blir mer rettferdig fordelt på alle som flytter i den nye bydelen.

Ved å ta i bruk bestemmelsene i plan og bygningsloven § 17-7 andre punktum, kan dette likevel bidra til å svekke forskriftens opprinnelige hensikt. Bruk av plan og bygningsloven § 17-7 kan gi utbyggere mulighet for å få større utbyggingsprosjekter, men samtidig skape en større usikkerhet rundt dagens forbud.

Ettersom lite forskning har blitt foretatt på vår tematikk, var vi avhengig av å innhente dokumenter av betydning for vår oppgave. Vi har tatt i bruk kvalitativ metode, gjennom dybdeintervjuer for å besvare oppgaven. Vi intervjuet representanter fra OBOS, Selvaag Bolig, Selskap A, Aspelin Ramm Eiendom, Eiendom- og byfornyelsesetaten (EBY), samt Bærum kommune.

Vi har delt oppgaven i to hoveddeler. Den første delen er en presentasjon av regelverket og begrunnelsene for dette. Den andre delen er en videreføring og vurdering av om reglene fungerer etter sine formål.

Del 1 En presentasjon av regelverket og formålet med disse.

1.1 Utbyggingsavtalenes hjemmel i alminnelig forvaltningsrett

Plan og bygningsloven er langt på vei en form for det vi kan kalle spesiell forvaltningsrett. Reglene om utbyggingsavtaler kom inn i plan og bygningsloven av 1985 ved tillegg i kapittel XI-A i 2005. Reglene trådte i kraft 1. januar 2006. Reglene er videreført nesten uendret i kapittel 17 i plan og bygningsloven av 2008. Før reglene kom, var det stor uenighet i juridisk teori hvilken rettslig status slike utbyggingsavtaler hadde. Kommunene ble ofte kritisert for å benytte privatrettslige avtaler ved utøvelse av offentlig myndighet. Det var likevel stort sett enighet om at slike utbyggingsavtaler kunne hjemles innenfor den alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige vilkårlæren. Denne læren går i korthet ut på at istedenfor å gi enkeltpersoner eller selskaper omfattende rettigheter i et enkeltvedtak kan det settes vilkår som innskrenker rettighetene som gis i vedtaket. Dette kan gjøres utfra et ”fra det mer til det mindre” synspunkt. Dersom noen kan gis en omfattende rett, kan forvaltningen velge å begrense rettigheten ved å stille betingelser eller vilkår. Det har likevel alltid vært krav om forholdsmessighetsbegrensning for de vilkår som settes. Vilårene må ikke være basert på vilkårlighet, usaklige forskjellsbehandling eller fremstå som åpenbart urimelige. I så fall rammes de av det alminnelige forbudet mot myndighetsmisbruk (Graver 2015).

1.2 Reglene etter plan og bygningsloven 2008

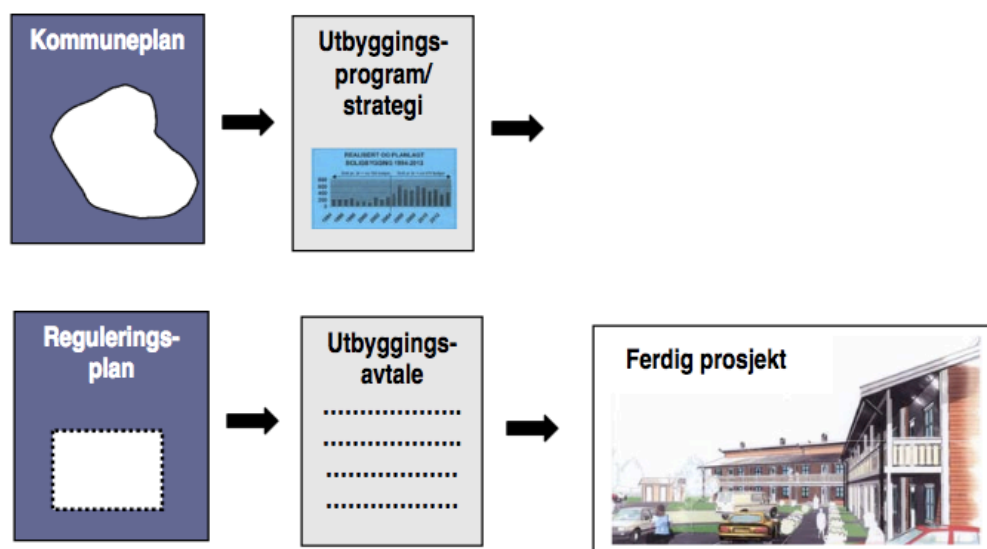
Formålet med plan og bygningsloven datert 27. juni 2008 er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, jf plan og bygningsloven § 1-1 første ledd. Videre skal planlegging og vedtak sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, jf § 1-1 fjerde ledd (Plan- og bygningsloven 2008).

Siden temaet for oppgaven er en vurdering av utbyggingsavtaler og forbudet mot sosial infrastruktur som fremkommer av plan og bygningsloven kapittel 17, er det relevant å gi en kort oversikt over enkelte kapitler i plan og bygningsloven, som belyser temaet.

1.3 Regler om utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtale blir i plan og bygningsloven § 17-1 definert slik:

”Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan” (Plan- og bygningsloven 2008).



Figur 1: *Utbyggingsavtaler* (Kommunal- og regionaldepartementet 2006, s. 4).

Det er i hovedsak to grunner til at en kommune ønsker å benytte seg av utbyggingsavtale som et virkemiddel. Den første årsaken er at kommunen gjennom en utbyggingsavtale får bidrag til ny teknisk infrastruktur. Det andre går på at kommunen gjennom en utbyggingsavtale får tydeliggjort hvilke forutsetninger og rammer som forventes mellom kommune og utbygger (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Gjennom plan og bygningsloven § 17-1 skal kommunen ved bruk av utbyggingsavtaler fremstå som en forutsigbar forhandlingspart. Utbyggingsavtale inngår som ett av flere virkemidler i utbyggingspolitikken, og er et nyttig virkemiddel for kommunen til å gjennomføre bolig og næringsutbygging. En utbyggingsavtale inneholder ofte økonomiske forpliktelser for utbygger, men skal være forholdsmessig med hensyn til den kommende utbyggingen.

Før kommunen vil en utbyggingsavtale være et virkemiddel for å sikre at utbyggingen utføres i samsvar med kommunens utbyggingspolitikk og arealplaner (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Formålet med utbyggingsavtaler er altså å skape forutsigbarhet med klare rammer og forventninger mellom kommune og utbygger. Bruk av utbyggingsavtaler bidrar til å oppfylle mål og visjoner til de ulike partene. (Leikvam og Olsson 2014).

«Utbyggingsavtaler kan være et virkemiddel for å sy sammen kommunens enheter slik at de går i samme takt og retning» (Trygve R Bjercke Bærum kommune 2017).

Før kommunen kan starte forhandlinger om inngåelse av en utbyggingsavtale må det være fattet et kommunalt prinsippvedtak. Vedtaket angir kommunens forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler som ledd i gjennomføring av den aktuelle plan jf plan og bygningsloven § 17-2. Dette skal fremme forutsigbarhet for alle aktører (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Prinsippvedtaket bør normalt plassere prosjektet innenfor kommuneplanen, reguleringsplanen, kommunens utbyggingsprogram, utbyggingsstrategier eller boligbyggeprogram. Forhandlingene om utbyggingsavtale kan ikke gjennomføres før prinsippvedtaket er fattet etter plan og bygningsloven § 17-2.

Ifølge plan og bygningsloven § 17-4 skal kommunen kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale. Etter at partene har forhandlet frem et felles forslag til utbyggingsavtale skal lovforslaget legges ut til offentlig høring med 30 dagers frist for merknader. Denne høringen er kun nødvendig dersom avtaleforslaget bygger på kompetansen i plan og bygningsloven § 17-3 andre eller tredje ledd.

Videre skal utbyggingsavtaler kunngjøres når disse er inngått. Utbyggingsavtaler som er inngått, kan ikke påklages, jf plan og bygningsloven § 17-5. Åpenhet rundt forhandlingene er viktig for å unngå mistanke om manglende balanse i kommunestyrets vurdering, der avtalen innebærer et direkte bidrag til kommunen.

Det kan ofte være vanskelig å anslå presist hvor mye tiltakene vil koste. Dette blir en skjønnsmessig vurdering mellom partene i den enkelte avtale. Det er vanlig at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger, for å anslå kostnaden til de nødvendige tiltakene (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Partene kan gjennom avtalen selv bestemme om utbygger skal bidra med økonomiske midler til kommunen, eller om utbygger skal stå for oppføring og sørge for den fysiske gjennomføringen (Pedersen 2011).

Utbyggingsavtalen skal gi fleksibilitet og handlingsrom slik at det fremkommer gode avtaler innenfor det plan og bygningsloven tilsier.

Vi vil gjennom våre intervjuer i oppgaven se om utbyggingsavtaler er et effektivt virkemiddel for å få realisert planer.

1.4 Om infrastruktur

«Infrastruktur er den underliggende strukturen som må være på plass for at et samfunn skal fungere» (FN u.å).

Vi skiller mellom teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur. Loven tillater utbygger å bidra til teknisk infrastruktur, men forskriften forbyr utbygger å bidra til sosial infrastruktur.

Utbyggingsavtaler inneholder vanligvis krav til teknisk og grønn infrastruktur, boligpolitiske tiltak, bygningens utforming og andre tiltak som er nødvendig for å få gjennomført byggeprosjektet og planvedtaket.

I henhold til plan og bygningsloven § 18-1 kreves det at offentlig vei, hovedavløpsledning og hovedvannledning skal foreligge før en tomt kan utbygges, eller en bygning kan tas i bruk. Dette går under begrepet teknisk infrastruktur (Plan- og bygningsloven 2008).

Med sosial infrastruktur menes skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie, jf forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Det er i dag et kommunalt ansvar å sørge for drift og opparbeiding av sosial infrastruktur, og dette kan ikke pålegges utbygger (Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur 2006).

1.5 Om forholdsmessighetsvurderingen

Vilkårene i en utbyggingsavtale må etter plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd være nødvendige. Kostnadene skal dessuten være forholdsmessige, det vil si at kostnadene må stå i forhold til den belastningen de aktuelle infrastrukturtiltakene og rekkefølgekravene påfører kommunen.

En rettsavgjørelse som delvis kan knyttes opp mot vår oppgave er en høyesterettsdom fra 2003, HR-2002-1238-A - Rt-2003-764.

I dommen ble det vurdert om det som vilkår for dispensasjon fra reguleringsplan kunne pålegges utbyggeren av en forretningseiendom å bekoste gang- og sykkelvei som var en del av det overordnede sykkelveinettet tilknyttet til riksvei, jf plan og bygningsloven § 7 og § 28-1. Denne høyesterettsdommen ble vurdert ut i fra den gamle plan og bygningsloven fra 1985.

Partene i saken var Løvenskiold- Vækerø AS og Bærums verk mot staten v/ Samferdselsdepartementet. I avgjørelsen fra Høyesterett fremkom det at vilkåret om å bygge gang- og sykkelvei ikke kunne sees på som urimelig tyngende for utbygger. Høyesterett pekte på at det er vanlig at utbyggere blir pålagt å dekke forhold som blir nødvendige ved utbyggingen. I domsbegrunnelsen ble det lagt vekt på at ved en utbygging på ca. 100 millioner kroner blir ikke en gang- og sykkelvei til 3-4 millioner kroner sett på som et utilbørlig tyngende vilkår.

Det er viktig å være klar over at det den gang ikke forelå bestemmelser om utbyggingsavtaler i loven. Forhandlinger om utbyggingsavtaler gikk som nevnt innenfor rammene av alminnelig forvaltningsrett.

Et eksempel på at en kommune ikke hadde vurdert forholdsmessigheten i § 17-3 tredje ledd finnes i SOMB-2015-1194 (Sandnes-saken).

Vi har valgt å se hen til Sandnes-saken for å belyse problemene som kan oppstå dersom selve kommunedelplanen inneholder urimelige bestemmelser etter plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

Sivilombudsmannen er forvaltningens ombudsmann som utnevnes og lønnes av Stortinget. Sivilombudsmannens uttalelser vil ofte være et uttrykk for gjeldende forvaltningspraksis på området. Sivilombudsmannens uttalelser blir sett på som en rettskildefaktor, og har en overføringsverdi til lignende saker (Sivilombudsmannen u.å).

Sivilombudsmannen vurderte om bestemmelsene i kommunedelplanen for Sandnes sentrum var i strid med plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd om hva en utbyggingsavtale skal inneholde. Spørsmålet var om kommunedelplanens punkt 1.4 var i strid med nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

Av kommunedelplanen for Sandnes sentrum, punkt 1.4 fremkom:

«Rekkefølgebestemmelser etter pbl § 11-9 punkt 4 og utbyggingsavtaler etter kapittel 17 skal i form av kostnadsbidrag sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet og skal pålegges alle utbyggingsprosjekter innenfor sentrum».

Uavhengig av den aktuelle utbyggingen ble det altså forhåndsbestemt at enhver utbygger skulle bidra med et fast beløp per kvm. Beløpene var beregnet til 950 kr pr kvm BRA for bolig, og 650 kr pr kvm BRA for næring. Det forelå ingen krav om forholdsmessighet i om tiltakene utbygger skulle bekoste hadde en konkret sammenheng med den kommende utbyggingen.

Departementet anså det som tvilsomt at ethvert byggeprosjekt omfattet av kommuneplanen vil ha en sammenheng med opprustning av sentrum.

Sivilombudsmannen kom i sin konklusjon frem til at punkt 1.4 i kommunedelplanen var i strid med nødvendighetskriteriet og forholdsmessighetskravet i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Sandnes kommune ble bedt om å endre punkt 1.4 i kommunedelplan, og bedt om at det ble foretatt en konkret forholdsmessighetsvurdering og nødvendighetsvurdering i hver enkelt byggesak.

1.6 Rekkefølgekrav

Kommunen kan gjennom rekkefølgebestemmelser til reguleringsplanen sikre at nødvendige tiltak foreligger før utbygging kan igangsettes. Disse rekkefølgekravene skal sikre at tiltakene innenfor planområdet skjer på en koordinert og hensiktsmessig måte (Alsaker 2014).

En privat utbygger kan ikke bli pålagt alle type rekkefølgebestemmelser. Det er en forutsetning at tiltakene skal ha en direkte tilknytning til utbyggingen, samt være forholdsmessige og nødvendige. Videre er det gjennom forskrift som nevnt et forbud om å pålegge utbygger å bekoste rekkefølgebestemmelser som går innenfor definisjonen av sosial infrastruktur. Det er bare kostnadsansvaret for teknisk og grønn infrastruktur som kan pålegges utbygger gjennom utbyggingsavtaler (Bjørkholt 2016).

I plan og bygningsloven § 12-7 heter det at:

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

§ 12-7 nr 10 *“Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert” (Plan- og bygningsloven 2008).*

Rekkefølgekravene i plan og bygningsloven § 12-7 nr 10 krever at visse tiltak skal være sikret før ramme- eller igangsettelsestillatelse kan gis. Rekkefølgekravene må være saklige og nødvendige, samt stå i samsvar med reguleringsformålet i området.

Tiltak som det stilles krav om, må ha en direkte tilknytning til det aktuelle utbyggingsområdet (Alsaker 2014).

Formålet med rekkefølgekrav er at tiltakene i et planområde foregår på en koordinert og hensiktsmessig måte, og er i samsvar med de reguleringsbestemmelser som foreligger for området. Det er avgjørende at rekkefølgekravene faktisk blir gjennomført.

Det har vært stilt spørsmål om kommunen ved fastsettelse av rekkefølgekrav legger for mye kostnader over på utbygger. Plan og bygningsloven § 12-7 nr 10 hjemler ikke noe direkte pålegg til den private utbygger om å realisere tiltaket. Det kan pålegges utbygger store kostnader ved å vente på at tiltak som nevnt i rekkefølgebestemmelsene foreligger. Utbygger kan selv avgjøre om han ønsker å realisere tiltak som går utover det som følger av plan og bygningsloven § 18-1 for å komme i gang med utbyggingen (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Hensikten med rekkefølgekrav er å bidra til en forutsigbarhet for alle parter. Noen ganger kan nok kravene likevel fremstå som urimelig tyngende for utbygger.

Rekkefølgebestemmelser gitt i henhold til plan og bygningsloven § 12-7 kan bare unntaksvis tas inn i utbyggingsavtaler, men utbyggingsavtaler kan bidra til å sikre at rekkefølgekravene blir finansiert (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Det følger av plan og bygningsloven § 17-3 at utbyggingsavtalen også kan *”gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen”* (Plan- og bygningsloven 2008).

Rekkefølgebestemmelsene i plan og bygningsloven § 12-7 hjemler som nevnt ikke noe pålegg til den private utbygger om å realisere tiltaket. De kostnader utbygger blir pålagt å bekoste til tiltak gjennom utbyggingsavtaler skal stå i samsvar med de lovregler som følger av plan og bygningsloven kapittel 17 og 18.

Videre må de stå i forhold til den belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen, jf plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd (Pedersen 2011).

1.7 VPOR – Veiledende plan for det offentlige rom

I Oslo kommune har planmyndighetene utarbeidet en egen uformell plan, en veiledende plan for det offentlige rom (VPOR).

VPOR har til hensikt å formidle til utbygger hvilke tiltak som er nødvendige for utviklingen av et område og sikre et helhetlig perspektiv i utviklingen. Den er ikke en juridisk bindende plan, men gir grunnlag for å koordinere etablering av tiltak med de enkelte byggeprosjektene (Plan og bygningsetaten 2014, s. 8).

«VPOR er en uformell plan, men behandles av bystyret på den måten at bystyret tar den til orientering, de vedtar den ikke. Så sier de at vi vet hvordan dere tenker, men vi har ikke vedtatt det, for det er en uformell plan» (Ove Ellingsen EBY 2017).

Hovedprinsippene for finansiering av tiltak beskrevet i den veiledende plan er at utbygger skal bære kostnadene ved etableringen. Dette omfatter ikke sosiale tiltak, som etter forskrift er forbudt. Det forutsettes at tiltakene utbygger bekoster skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og formål, jf plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

Tiltak som er beskrevet i den veiledende plan anses av planmyndighetene i Oslo som nødvendige for å oppnå et helhetlig perspektiv i utviklingen og likebehandling mellom partene. Private bidrag og ansvar for tiltakene i henhold til den veiledende planen, fastsettes i en utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger (Plan og bygningsetaten 2014).

Kommuneplanen for Oslo kommune har inntatt et hovedprinsipp om at: *«Utbyggerne innenfor et utbyggingsområde bærer selv alle utbyggingskostnadene med tilrettelegging av teknisk og blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det enkelte prosjekt/tiltak (jmfør pbl § 17-3)» (Oslo bystyre 2015, s. 31).*

1.8 Begrunnelsen for lovregulering av utbyggingsavtaler i 2006

Ved utarbeidelse av plan og bygningsloven i 2006, så man behov for å gi lovregler om utbyggingsavtaler. Bruken av utbyggingsavtaler hadde endret seg over tid med et tettere samarbeid mellom kommuner og utbyggere. Før utarbeidelse av plan og bygningsloven i 2006 fikk utbyggerne anledning til å komme med reguleringsforslag og ta større del i utarbeidelsen av planarbeidet. Samtidig fikk kommunene anledning til å stille vilkår og forpliktelser til utbyggingen. Dette førte til et behov for lovregulering om utbyggingsavtaler. Dette var nødvendig for å skape økt forutsigbarhet og en klarere grense mellom akseptabel og uakseptabel avtaleinngåelse (Kommunal- og regionaldepartementet 2004).

I lys av dette, så Stortinget et behov for å utarbeide en forskrift som skulle ivareta utbyggerne, og sikre at utbyggerne ikke ble pålagt kostnader til sosial infrastruktur.

Lovreglene om utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. januar 2006. Forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur trådte i kraft i juli 2006. I juni 2008 kom den nye plan og bygningsloven, hvor kapitlene som omhandlet utbyggingsavtaler ble videreført fra 2006 lovgivningen.

1.9 Nærmere om bakgrunnen til forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur

Etter at det ble vanligere med utbyggingsavtaler så man at bruken av utbyggingsavtaler endret sin karakter. Utbygger ble påført større forpliktelser til bidrag av både teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur.

Det ble derfor ved utarbeidelse av reglene om utbyggingsavtaler lagt vekt på at det måtte foreligge et klarere skille mellom hva som var utbyggers plikt til å opparbeide og hva kommunen hadde plikt til å opparbeide (Kommunal- og regionaldepartementet 2004).

I lys av dette så myndighetene at utbyggingsavtaler kunne gi uheldige utslag i den form at kommunen påla utbygger krav til opparbeidelse av sosial infrastruktur.

Det ble derfor behov for en klarere avgrensning mellom kommunens og utbyggers plikter, og hvordan utbyggingsavtalen mellom private og kommunene skulle avgrenses i ny plan og bygningslov.

Det foreligger ikke noen helt klar avgrensning mellom «sosial» infrastruktur og «teknisk» infrastruktur. Ingen av begrepene er entydige, og det foreligger heller ikke et klart juridisk skille mellom sosial infrastruktur og teknisk infrastruktur (Kommunal- og regionaldepartementet 2004, s. 10).

Høringsuttalelsene i Ot.prp.nr 22 (2004) (Kommunal- og regionaldepartementet 2004) var delt med tanke på hvordan fordeling av kostnadene til sosial infrastruktur skulle fremkomme i en eventuell utbyggingsavtale. Et flertall av kommunene og ulike aktører ønsket å beholde avtalefrihet og fordele utgifter mellom kommune og utbygger. Dette for å sikre en rask og effektiv boligutvikling i pressområder. Tilhengerne til en strengere regulering mente avtalefrihet ville vanskeliggjøre byggeprosessen og gjøre denne dyrere, noe som ville slå ut på boligprisene.

Stortinget hadde tidligere uttalt at det forelå et behov for innstramming ved utbyggingsavtaler (Kommunal- og regionaldepartementet 2004, s. 6).

Med bakgrunn i høringsuttalelsene ble det fremmet et lovforslag som ga strenge krav til hva utbygger skulle bekoste. Bidragene i utbyggingsavtalene skulle være forholdsmessige og nødvendige. Avtaler om sosial infrastruktur ble ikke direkte forbudt, men det skulle mye til før sosial infrastruktur kunne inngå i en avtale.

Stortingets kommunalkomité gikk imot forslaget og krevde en enda strengere ramme mot at sosial infrastruktur kom med i utbyggingsavtaler.

Et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet forutsatte ved Odelstinget 19. april 2005 at departementet burde vedta en forskrift som forbyr sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (Kommunal- og regionaldepartementet 2004, s. 2).

Det heter om dette i komitéinnstillingen og anmodningsvedtaket:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener grunneier/utbygger ikke skal kunne pålegges å finansiere offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, så som skoler, barnehager, sykehjem m.m. Flertallet mener Regjeringens forslag åpner for dette og at det derfor gjennom forskrifter må fremgå at det ikke kan inngås avtale om bidrag eller forskuttering av den type infrastruktur. Forskriftene som fastslår dette skal være på plass når loven trer i kraft, og flertallet ber Regjeringen informere Stortinget på egnet måte om dette før lov og forskrift trer i kraft» (Vedlegg 1, s. 2).

Departementet tok Stortingets syn til følge, men ønsket likevel å foreslå en enklere løsning ved utformingen av forskriftsteksten. Utkastet til forskrift ble sendt til høring den 27. september 2005. I Høringsuttalelsene var det et flertall for at forskriften skulle vedtas, men flere av de berørte partene mente det burde foreligge en veileder til utbyggingsavtaler. I mai 2006 ble det utgitt en veileder til utbyggingsavtaler av Kommunal- og regionaldepartementet (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

1. juli 2006 trådte forskriften om forbudet mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i kraft (Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur 2006).

I plan og bygningsloven § 17-7 fremkommer det tydelig at det ikke foreligger noen mulighet til å søke dispensasjon, men det er åpnet for en mulighet til å søke om samtykke til departementet for å fravike reglene i kapitlet.

Den enkelte kommune kan altså ikke gi dispensasjon, men dersom nasjonale hensyn tilsier det, kan staten ved departementet gi dispensasjon. Som da kalles samtykke til å fravike reglene.

Del 2. En undersøkelse av om reglene fungerer etter sine formål

Vi ønsker i oppgavens del 2 å se om reglene om utbyggingsavtaler og forbudet mot sosial infrastruktur fungerer etter sine formål.

2.1 Eksempel på at departementet ga samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17

I 2003 inngikk utbyggeren Fornebu Boligspare AS og Bærum kommune en avtale, der utbygger ble pålagt å bidra til oppføring av sosial infrastruktur. Avtalen ble ytterligere konkretisert i 2005, ett år før ikrafttredelse av forskriften vedrørende bidrag til sosial infrastruktur. I avtalen skulle utbygger delfinansiere sosial infrastruktur, deriblant skole og barnehage på Fornebu. Avtalen gjaldt kun for fase 1 med planlagt bygging av 2500 boliger med ferdigstillelse rundt år 2018 (Vedlegg 3).

I 2012 kjøpte OBOS opp alle aksjer fra daværende Fornebu Boligspare AS og overtok alle gjeldende avtaleforpliktelser (Vedlegg 2).

Det forelå da et forbud mot å pålegge utbygger å bidra til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. For Bærum kommune var utbyggingen på Fornebu økonomisk krevende, og kommunen hadde behov for bidrag fra utbygger for å få realisert den ønskede utbyggingen.

Bærum kommune kontaktet OBOS, med et forslag om å søke samtykke fra departementet om å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17. OBOS var klare på at sosial infrastruktur primært var et kommunalt ansvar, men åpnet for å søke samtykke med en forutsetning om samtykke til økt utnyttelsesgrad på deres utbyggingsområde på Fornebu (Vedlegg 2).

*«Sosial infrastruktur er kommunens ansvar, men det er i noen enkelte tilfeller så store investeringer som skal gjøres, at grunneier ønsker å bidra, for å i det hele tatt ha noe fart»
(Anders Gregersen OBOS Fornebulandet 2017).*

Bærum kommune søkte i samråd med OBOS i 2015 Kommunal- og moderniseringsdepartementet om videreførelse av eksisterende avtaleverk fra 2005, for utbyggingen av fase 2 vedrørende bidrag til sosial infrastruktur (Vedlegg 2).

I avtaleverket fra 2005 hadde OBOS påtatt seg å dekke enkelte sosiale infrastrukturtiltak.



Figur 2: *Flyfoto Fornebu 1999* (Google maps 2007).



Figur 3: *Flyfoto Fornebu 2015* (Norsk kommunalteknisk forening 2016).

I søknaden ble det lagt vekt på at utbyggingen på Fornebu var ett av Norges største enkeltstående utbyggingsprosjekter, og det var økonomisk belastende for Bærum kommune da det ikke forelå noe infrastruktur der fra tidligere, se figur 2.

Avtalene fra 2003 og 2005 hadde etter partenes erfaring vært et godt planverktøy, som sikret at boligutbygging, teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur hadde gått i takt.

Det ville være store samfunnsmessige interesser ved å sikre god og rasjonell fremdrift ved boligutbyggingen på Fornebu.

Begge parter var enige om at avtalen skulle bygge på prinsippene om enighet og forholdsmessighet, samt at nåværende grunnstruktur skulle legges til grunn.

Med dette som bakgrunn fikk OBOS og Bærum kommune departementets samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17, den 21. mai 2015 (Vedlegg 2).

«Vi hadde et møte med OBOS og forklarte at vi trenger å få bidrag. Vi kan bygge ut hvor som helst i Bærum, men hvis dere vil ha det på Fornebu er det rimelig at vi blir enige. Vi kan ikke plassere alle kommunale penger på Fornebu, uten at vi tar hensyn til andre områder med prioritering. Hvis vi får tilskudd er det lettere for oss å plassere, tross alt mye penger, ute på Fornebu» (Trygve R Bjercke Bærum kommune 2017).

Plan og bygningsloven § 17-7 gir anledning til å søke samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17. Det fremkommer ikke av § 17-7 at det også kan gis samtykke til å fravike regler gitt i forskrift med hjemmel i kapittel 17. Etter departementets vurdering må loven likevel forstås slik at ved bruk av plan og bygningsloven § 17-7, må det også kunne gis samtykke til å fravike regler gitt i forskrift. Departementet fremhevet at denne bestemmelsen ikke har vært brukt tidligere, slik at det ikke forelå noen forvaltningspraksis som tilsa en annen løsning.

Slik departementet så det, måtte et vedtak om samtykke fattes etter en selvstendig og konkret vurdering. Det måtte da vurderes om utbyggingsprosjektet hadde særegne trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter. Departementet anså derfor at unntaksbestemmelsen i plan og bygningsloven § 17-7 i utgangspunktet ikke kan benyttes for alminnelige byggeprosjekter. Det følger av forarbeidene til plan og bygningsloven § 17-7 at unntaksbestemmelsene er ment for tiltak som skiller seg fra vanlig næring og boligutbygging, slik som for eksempel OL og større industriutbygging (Vedlegg 4).

Departementet fremhevet at unntaksbestemmelsen i § 17-7 også må kunne benyttes i særlige tilfeller for næring- og boligutbygging.

Forutsetningen for å kunne benytte samtykke til å fravike reglene i kapittel 17 ved næring og boligutbygging, er at det «foreligger trekk ved byggeprosjektet som skiller det fra andre prosjekter av eller sammenlignbar art, som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ikke passer. Det må være av samfunnsmessig interesse at utbyggingen gjennomføres» (Vedlegg 4).

Videre anså departementet at det må være klart at en søknad om fritak fra reglene må gjelde et konkret byggeprosjekt, det kan ikke være generelle prosjekter. OBOS hadde i sin søknad en absolutt forutsetning om at det måtte gis en minimumsutnyttelse på deres eiendommer med 2400 flere boliger. Departementet viste til at denne forutsetningen måtte tas opp i en forhandling mellom kommunen og OBOS, ikke i søknaden til departementet (Vedlegg 4).

Ved avgjørelse om et samtykke kunne gis fremhevet departementet at det måtte være en forutsetning at det var enighet mellom partene om at det skal søkes samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17.

Departementet la i sin avgjørelse vekt på at en eksisterende avtale ikke i seg selv kan gi grunnlag for en ny avtale som er i strid med regelverket. Det vil være en helhets vurdering av byggeprosjektet som er avgjørende, ikke en tidligere avtale som er inngått før forskriften trådte i kraft. (Vedlegg 4).

I forarbeidene til plan og bygningsloven § 17-7 ble det lagt vekt på at bruk av samtykke fra departementet ville være mest aktuelt i større utbyggingsprosjekter (Plan- og bygningsloven 2008). Spørsmålet var om utbyggingen på Fornebu skilte seg fra andre prosjekter av sammenlignbar art, som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ville vært lite egnet.

Departementet la vekt på Fornebu sin nærhet til hovedstaden og boligmangelen der. Det var derfor av samfunnsmessig interesse at utbyggingen på Fornebu ble gjennomført. Men etter departementets vurdering var ikke dette alene en god nok grunn til å søke samtykke til å fravike reglene.

Departementet la vekt på at det særegne forhold som skilte utbyggingen på Fornebu fra andre utbyggingsområder, var at Bærum kommune i liten grad kunne benytte seg av sosial infrastruktur fra andre deler av kommunen. Fornebu ligger isolert til på en halvøy, noe som vanskeliggjør fremkomsten til andre sosiale infrastrukturtiltak i kommunen. Den sosiale infrastrukturen på Fornebu måtte bygges ut fra grunnen. Dette ville bli en stor økonomisk belastning for Bærum kommune, og det forelå en risiko for at utbyggingen av Fornebu ville strekke ut i tid. (Vedlegg 4).

2.2 Metode

Vi har ikke funnet noen rettsavgjørelser eller andre kilder som kan belyse spørsmålene i oppgaven. Vi var derfor avhengig av å søke kunnskap og dokumenter fra ulike etater. Vi har i den forbindelse benyttet oss av dybdeintervju av ulike aktører og etater, samt mailkorrespondanse med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

For å kunne begrunne oppgavens valg av samfunnsvitenskapelige metode vil vi nedenfor gi en kort fremstilling av ulike metodeverktøy som kan tas i bruk, samt en forklaring på valg av den metoden vi har benyttet.

«Metode er en nødvendig - om ikke tilstrekkelig - forutsetning for å kunne gjøre et seriøst undersøkelses- og forskningsarbeid» (Holme og Solvang 1996, s. 15).

Metode beskriver valg av fremgangsmåte, og har til formål og lette forståelsen av den kunnskapen vi søker. Metode er et redskap man bruker for å få en bedre forståelse av det samfunnet vi lever i og de spørsmål vi stiller oss, uten at det gir oss et direkte svar og resultat (Holme og Solvang 1996).

Vi har vært avhengig av et godt samarbeid med ulike etater og aktører for å kunne besvare vår problemstilling.

2.3 Kvalitativ metode vs. kvantitativ metode

Innenfor samfunnsvitenskapelig metode skiller man mellom kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Begge kan fungere godt som metodeverktøy, men de har ulike tilnæringsmåter slik at valg av metode må vurderes i forhold til den aktuelle problemstillingen.

Avhengig av problemstilling kan de ulike metodene brukes alene eller om hverandre. Det er opp til brukeren å avgjøre hvordan en ønsker å angripe problemstillingen, samt hvilke verktøy en velger å ta i bruk.

Kvantitativ metode brukes for å forklare ulike fenomener ved hjelp av statistiske analyser, beregnet ut fra innsamlet data som så blir omformet til tall og størrelser. Nøyaktighet er et viktig prinsipp ved bruk av kvantitativ metode. Ved bruk av kvantitativ metode vil problemstillingen avgjøre hvilke forhold som er av interesse. Denne metoden er mer strukturert og formalisert enn kvalitativ metode, og forskeren har mer kontroll.

Kvalitativ metode baserer seg i større grad på nærhet til kilden. En forsøker å tolke innhentet informasjon fra eksempel intervju og observasjoner, for å få en dypere og bedre forståelse rundt det aktuelle temaet. Ved bruk av kvalitativ metode vil retningslinjene være klargjort på forhånd og gi grunnlag for undersøkelsene, men man står fritt til å fravike disse. Ved at forskeren setter seg inn i intervjuobjektets situasjon, bidrar dette til en mer åpen form ved innhenting av data. Dette kan gi en dypere forståelse av tematikken (Holme og Solvang 1996).

2.4 Valg av metode

Med bakgrunn i vår oppgavetekst kunne vi benyttet kvantitativ metode hvor man gjennomfører systematiske undersøkelser av en rekke utbyggere og kommuner, for å oppnå et større sammenligningsgrunnlag. Men dette ville vært et meget omfattende arbeid. Ved bruk av kvantitativ metode ville vi vært avhengige av en stor samarbeidsvilje fra en rekke ulike aktører. Det er stor sannsynlighet for at det ikke ville bli gitt like utfyllende svar som ved bruk av kvalitativ tilnærming.

Vi valgte å benytte oss av kvalitativ metode. Denne baserer seg i større grad på nærhet til kilden. Da det foreligger lite tidligere forskning på vår tematikk, var vi avhengige av å komme i direkte kontakt med ulike aktører. Vi valgte derfor å benytte oss av dybdeintervjuer for å få utdypende svar og bredere kunnskap om oppgavens problemstilling.

De ulike aktørene vi har intervjuet i forbindelse med denne oppgaven er:

- OBOS Fornebulandet AS, Anders Gregersen, Administrerende direktør, OBOS Fornebulandet.
- Selvaag Bolig ASA, Petter Cedell, Direktør for eiendomsinvesteringer.
- Selskap A
- Aspelin Ramm Eiendom AS, Gunnar Oveland, Direktør forretningsutvikling.
- Bærum kommune, Trygve R, Bjercke, Advokat.
- Eiendom- og byfornyelsesetaten Oslo kommune, Ove Ellingsen, Avdelingsdirektør Utviklingsavdelingen og Margrethe Pran, Jurist.

Vi har også forsøkt å komme i kontakt med representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet angående et intervju, uten hell.

2.5 Intervjuform

Vi har intervjuet seks ulike aktører, herunder fire utbyggere og to kommuner. Intervjuene var lagt opp ved at vi sendte ut en intervjuguide tilpasset de ulike aktørene. Alle aktørene hadde mye erfaring og kunnskap om tematikken, og vi fikk derfor gode og relevante svar. Utvalget kan ikke sies å være representativt på en måte som gir statistisk valide resultater, da vi kun har gjennomført seks dybdeintervjuer. Hadde vi hatt bedre tid, ville vi gjennomført flere intervjuer for å få et mer representativt utvalg. Vi mener likevel at intervjuene gir et godt nok grunnlag for våre vurderinger ut fra en kvalitativ metode.

Intervjuformen bidrar til en åpen atmosfære, og aktørene får snakke fritt. Gjennom intervjuene valgte vi å ta i bruk diktafon.

Dette fikk vi godkjent på forhånd av intervjuobjektene, og sitater brukt i oppgaven er godkjent av aktørene. Ved bruk av diktafon kan man oppleve at intervjuobjektene føler seg overvåket, og kanskje holder noe informasjon skjult. Man får heller ikke med kroppsspråk, som er en viktig del ved tolkning av data. Vi satte av en time etter gjennomført intervju, hvor vi skrev ned våre oppfatninger av intervjuet, samt vårt samlede helhetsinntrykk.

2.6 Erfaringer fra metodevalg

Opgaven vår baserer seg i hovedsak på den innhentede informasjonen vi fikk tilsendt fra ulike etater, samt dybdeintervjuer av de ulike aktørene. Vi har erfart at det å få booket intervjuer og satt av tidspunkt for gjennomførelse av intervjuer er krevende for såpass profilerte og opptatte aktører i bransjen.

Videre ønsket vi å lage en oppgave hvor ingen av aktørene ble anonymisert. Dette gjør oppgaven mer troverdig og en kan lettere sette seg inn i de ulike aktørenes ståsted. Da vi sendte over utdrag fra intervjuet fikk vi erfart at en del av aktørene ikke ønsket at all innhentet informasjon skulle fremkomme i oppgaven.

Dette gjorde oppgaven komplisert da vi måtte fjerne en del relevant og interessant informasjon. En av aktørene ønsket å være anonym.

Vi fikk til slutt nok informasjon til å fullføre oppgaven. Oppgaven kunne fått en litt annen vinkling dersom alle aktørene ble holdt anonyme. I oppgaven har vi brukt sitater for å belyse vår teori og aktørene sine synspunkter. Hvis vi hadde anonymisert alle aktørene ville ikke sitatene kunne blitt brukt på samme måte, og mistet den vinklingen vi ønsket i oppgaven. Selv om den ene aktøren ønsket å forbli anonym, tror vi ikke dette vil påvirke troverdigheten av oppgaven.

3. Analyse

Vi vil gjennom analysedelen søke å belyse om reglene om utbyggingsavtaler er gode for brukerne, herunder:

- Ulike aktørers syn på bruken av utbyggingsavtaler
- Muligheten for å benytte søknad om samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7
- Om dagens forskrift fungerer slik intensjonen var ment

Alle våre intervjuobjekter opererer innenfor eiendomsmarkedet i Oslo og Akershus. Vi ønsket å intervjuje både små og store aktører for å få et innblikk fra ulike aktørers ståsted.

3.1 Presentasjon av intervjuobjektene

OBOS Fornebulandet AS

OBOS startet opp i år 1929, men byttet navn til OBOS i år 1935. OBOS er et boligbyggelag som eies av medlemmer og har til formål å bygge og administrere boliger til sine medlemmer. De har i dag 415.000 medlemmer og 928 ansatte. Vi har valgt å begrense oss til datterselskapet OBOS Fornebulandet AS og deres prosjekter på Fornebu. Vårt intervjuobjekt er administrerende direktør i OBOS Fornebulandet, Anders Gregersen (OBOS u.å).

Selvaag Bolig ASA

Selvaag Bolig ASA er et boligutviklings- og byggherreselskap som ligger under det norske familieeide holdingselskapet Selvaag Gruppen AS, og har rundt 200 ansatte. Selskapet ble grunnlagt i 1948 av Olav Selvaag som introduserte en rimeligere og raskere måte å bygge hus på i etterkrigstiden, da bolig mangelen var høy i Norge. Selvaag Bolig ASA ble børsnotert i 2012 og bygger primært ut i Oslo, Hordaland, Rogaland og Trøndelag.

Selvaag Bolig ASA har som visjon å være Norges ledende boligbygger, og ønsker å bygge eiendommer til glede for flere generasjoner gjennom sine verdier, omtanke og skaperkraft. Vårt intervjuobjekt er ansatt i Selvaag Bolig ASA og er direktør for eiendomsinvesteringer, Petter Cedell (Selvaag Bolig u.å).

Aspelin Ramm Eiendom AS

Aspelin Ramm Eiendom AS, som ligger under morselskapet Aspelin Ramm Gruppen AS, er et familieeiet selskap som først ble etablert i 1881 i Oslo av Gustaf Aspelin. Konsernet har om lag 400 ansatte og opererer i hovedsak med eiendommer beliggende i Oslo og Østlandsregionen, Göteborg og Stockholm.

Aspelin Ramm gruppen AS beskriver seg selv som en ansvarlig by- og eiendomsutvikler som ønsker å bidra til å skape attraktive bymiljøer. Selskapets varemerke er god arkitektur, varige og gode materialer og respekt for miljø og omgivelser. Selskapet er en stor aktør og opererer med prosjekter i både ytre og indre bykjerne i Oslo. Vårt intervjuobjekt er ansatt i Aspelin Eiendom AS og er direktør for forretningsutvikling, Gunnar Oveland (Aspelin Ramm u.å).

Selskap A

Selskap A ønsker å bli holdt anonyme. Selskapet er relativt lite og har prosjekter i Oslo og omegn.

Bærum kommune

Eiendomsavdelingen i Bærum kommune har ca. 230 ansatte med ansvar for utvikling, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer. Strategien til Bærum kommune er at eiendomsutvikling og eiendomsforvaltning skal være «fremoverlent, langsiktig og med gjennomføringskraft».

Vi ønsket å intervju en ledende ansatt i eiendomsavdelingen i Bærum kommune for å få et innblikk i samtykke som ble gitt til Bærum kommune og OBOS. Vi intervjuet advokat Trygve R Bjørcke i Bærum kommune som har mye kunnskap om utbyggingen og utviklingen av Fornebulandet (Bærum kommune 2015).

Oslo kommune, Eiendom- og byfornyelsesetaten, EBY

Eiendom- og byfornyelsesetaten ivaretar Oslo kommunes grunneierinteresser. Etaten er en aktiv pådriver for utviklingen av Oslo kommunes byggeprosjekter. Den arbeider for en variert og bærekraftig vekst i hovedstaden. Vi har intervjuet Ove Ellingsen, avdelingsdirektør i utviklingsavdelingen og Margrethe Pran, jurist. De jobber med utbyggingsavtaler og koordiner boligutviklingsprosjektene i Oslo (Eiendom- og byfornyelsesetaten u.å).

Fem av aktørene ga oss tillatelse til å bruke fullt navn og arbeidssted mot at de selv fikk godkjenne sitater som skulle benyttes i oppgaven. Den ene aktøren ønsket å forbli anonym, noe vi har tatt hensyn til i oppgaven. Gjennom analysedelen vil vi ta for oss innsamlet data og se dette opp mot vår problemstilling og underproblemstillinger. Som det vil fremgå under har intervjuobjektene litt ulikt syn på de spørsmål vi har reist.

3.2 Behandling av data

3.2.1 Generelt

Vi ønsket gjennom våre intervjuer å undersøke ulike aktørers syn på bruken av utbyggingsavtaler, og om de mener at utbyggingsavtaler er et effektivt virkemiddel for å få gjennomført planer.

3.2.2 Om aktørenes generelle syn på bruk av utbyggingsavtaler

OBOS, Selvaag og Selskap A er positive til bruken av utbyggingsavtaler, og ser at det er nødvendig for å få gjennomført større utbyggingsprosjekter. Utbyggingsavtaler gir en god forutsigbarhet for gjennomføring av utbyggingsprosjektene, gitt at det er forholdsmessige bidrag. Dersom kommunen krever større bidrag enn det som oppleves som rettferdig, fungerer ikke avtalen like godt. Alle aktørene mener det bør foreligge et klart skille mellom teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur, slik at det fremkommer en tydelig avgrensning på hva en utbygger og en kommune plikter å bekoste.

«Utbyggingsavtaler gir en forutsigbarhet for gjennomføring av plan. Det har blitt brukt i mange år, så det er absolutt et viktig virkemiddel prinsipielt» (Petter Cedell Selvaag Bolig 2017).

Aspelin Ramm ser ikke på utbyggingsavtaler som et effektivt virkemiddel for egen del. De ser allikevel at det er et effektivt virkemiddel for kommunen for å få inn penger til å dekke de kommunale utgiftene som følger av utbyggingsprosjektene. Aspelin Ramm ser at utbyggingsavtaler er et instrument som kommunen bruker aktivt. Selv om Aspelin Ramm ikke ser på utbyggingsavtaler som et effektivt virkemiddel for egen del, er de likevel åpne for slike avtaler. De syntes det gir en god oversikt over kostnadene i prosjektet. I følge Aspelin Ramm er det en tung prosess å inngå utbyggingsavtaler, og det kan ta flere år å forhandle frem slike avtaler. Aspelin Ramm understreker at avtalene må organiseres på en fornuftig og riktig måte, for å få en helhetlig planlegging.

Trygve R. Bjercke i Bærum kommune og Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) er positive til bruken av utbyggingsavtaler. Trygve R. Bjercke i Bærum kommune mener det er et godt virkemiddel for å samordne kommunens enheter, slik at de går i samme takt og samme retning.

«Hvis du spør en utbygger om hva som er viktigst med en utbyggingsavtale så er det forutberegnelighet» (Trygve R Bjercke Bærum kommune 2017).

Bruken av utbyggingsavtaler gir etter EBYs syn god forutberegnelighet for begge parter, slik at utbygger vet hvor mye den kan bygge, samt hvilke kostnader den vil bli ilagt i det aktuelle byggeprosjektet. Kommunen får gjennom utbyggingsavtaler sikret deler av finansieringen til rekkefølgekravene.

«Utbyggingsavtaler handler i første omgang om å få laget det overordnede rammeverket for de enkelte områdene man går i gang med» (Ove Ellingsen EBY 2017).

EBY mener at bruk av utbyggingsavtaler er særlig effektivt når flere tiltak skal foreligge innenfor et gitt område, og disse ikke kan utføres eller bekostes av en utbygger. Utbyggingsavtaler kan lime tiltakene sammen. Ved forhandling om utbyggingsavtaler på områder hvor det allerede foreligger tidligere utbyggingsavtaler erfarer EBY at forhandlingene går mer smidig. Ved avtaleinngåelse på kjente områder er begge parter innforstått med avtaleverket på nærliggende prosjekter, noe som gjør det enklere for partene å komme til enighet. For utbyggere har det stor betydning at utbyggeren på nabotomten har betalt det samme, og neste utbygger vil betale det samme. Dette gir rettferdighet og bedre motivasjon for nye utbyggere ved nye avtaleinngåelser.

Løren og Ensjø er eksempler på områder hvor det foreligger tidligere utbyggingsavtaler som kan brukes som rammeverk ved inngåelse av nye avtaler i området. Både OBOS og Selvaag har hatt en rekke boligprosjekter i disse transformasjonsområdene hvor bruk av utbyggingsavtaler har vært nyttig.

«Det er en ganske fin balanse mellom likebehandling og individuelle forhandlinger, og i den likebehandlingen ligger det også aksept at utbyggerne vil akseptere og inngå avtaler på det nivået» (Ove Ellingsen EBY 2017).

Ved forhandlinger om prosjekter i nye transformasjonsområder går i følge EBY forhandlingene ofte ut på å få avklart hvordan tiltakene til infrastruktur skal bli finansiert. I disse områdene foreligger det sjeldent infrastruktur fra tidligere, og kommunen er avhengig av et samarbeid med utbyggerne for å få finansiert tiltak knyttet til rekkefølgebestemmelsene.

Oslo indre by er et område hvor det foreligger få avtaleinngåelser ved bruk av utbyggingsavtaler. Noe som i følge EBY gjør forhandlingene mer krevende for begge parter.

I Oslo indre by foreligger det allerede infrastruktur. Forhandlingene i Oslo indre by vil i større grad omfatte fordeling av kostnadene til vedlikehold og oppgradering av eksisterende infrastruktur. EBY har erfart at dette kan skape uenigheter blant utbyggere som opererer i området.

«Infrastrukturen er der allerede, men det er egentlig bare å vedlikeholde den eksisterende infrastrukturen» (Gunnar Oveland Aspelin Ramm 2017).

3.2.3 Aktørenes syn på rekkefølgekrav

Rekkefølgebestemmelser utgjør en sentral del av de fleste utbyggingsavtaler. Det er derfor viktig at de tiltak utbygger blir pålagt å bekoste er forholdsmessige, nødvendige og har en direkte tilknytning til det aktuelle utbyggingsområdet. Det er avgjørende at rekkefølgekravene faktisk blir gjennomført. Se punkt 1.6 ovenfor.

«Det er rekkefølgebestemmelsene som er utgangspunktet for forhandlingene og utgangspunktet for nivået. Utgangspunktet er at utbygger skal bekoste det, men man må vurdere på hvilke tidspunkt det blir urimelig at de betaler alt» (Margrethe Pran EBY 2017).

Utbyggerne vi har vært i kontakt med er alle innforstått med behovet for rekkefølgekrav og at dette fremkommer av utbyggingsavtalene. De ser at rekkefølgekrav er nødvendig for å oppnå en helhetlig struktur i utbyggingsområdene. Det er derimot uenighet om tiltakene som utbygger blir pålagt i utbyggingsavtalene er forholdsmessige, nødvendige og tilknyttet deres aktuelle prosjekt.

Selskap A opplever at pålagte bekostninger til teknisk infrastruktur er i rimelig samsvar og at fordelingen blant utbyggerne i all hovedsak er rettferdig.

OBOS ser at den tekniske infrastrukturen er nødvendig i nye områder. Det er utbygger sin plikt å bidra med dette, så lenge det har en direkte tilknytning til det kommende utbyggingsprosjektet. Dette er også Selvaag enige i, så lenge det ikke blir urimelige tiltak som gjør prosjektet mindre robust slik at utbygger sliter med økonomien i ettertid.

OBOS og Selvaag oppfatter VPOR som et godt verktøy som fungerer etter sin hensikt. VPOR bidrar til å fordele kostnadene likt på utbyggerne, samt gir bedre forutsigbarhet for alle parter.

Aspelin Ramm er enige i at utbygger skal bidra til å bekoste infrastruktur i nye utviklingsområder. Men når utbygger fyller på med infill prosjekter i Oslo indre by, hvor store deler av infrastrukturen allerede foreligger, kan rekkefølgekravene ramme skjevt.

I Oslo indre by er det i hovedsak bare tale om å vedlikeholde og oppgradere den eksisterende infrastrukturen. Det vil etter Aspelin Ramms syn derfor være vanskelig å vurdere hvor mye av dette en utbygger skal bekoste, og hvilke nærliggende tiltak utbygger skal være med å bygge ut eller sikre økonomisk.

Ifølge Aspelin Ramm blir utviklere som bygger nytt i allerede etablerte områder straffet, i forhold til de som kjøper eksisterende bygninger og renoverer disse. På den måten rammer systemet skjevt. Aspelin Ramm har erfart å bli pålagt urimelige tiltak, som ligger langt utenfor det som kan sies å ha direkte tilknytning til utviklingsprosjektet.

«Vi har eksempler på Sommerrogata på Solli plass, hvor vi får et krav om å bygge gang og sykkelvei ned til Karl Johan. Det syntes vi er ganske spesielt, at et prosjekt får noe som ligger så langt ute for det som egentlig er planområde og det jeg vil definere som tilhører langs tomten. Da syntes jeg det blir et ganske spesielt krav å få i tillegg» (Gunnar Oveland Aspelin Ramm 2017).

Aspelin Ramm sitt prosjekt i Sommerrogata ligger i Oslo indre by. Her ble de pålagt å bidra til infrastruktur, som etter Aspelin Ramms vurdering ikke kunne sees å ha en direkte sammenheng med den konkrete utbyggingen.

Hvis vi ser hen til Sandnes-saken forelå det ingen krav om forholdsmessighet i den grad av at utbygger kunne bli pålagt å bidra til tiltak som hadde liten eller ingen sammenheng med den konkrete utbyggingen. I Sandnes-saken ble det vurdert om kommunedelplanen punkt 1.4 var i strid med plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

I Sivilombudsmannens uttalelse i Sandnes-saken ble kommunen bedt om å endre punkt 1.4 i kommunedelplanen. Kommunedelplanens punkt 1.4 var i strid med forholdsmessighetskravet og nødvendighetskravet i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Denne avgjørelsen kan kobles opp mot Aspelin Ramm sitt byggeprosjekt, hvor pålagte bekostninger til teknisk infrastruktur kan sees på som urimelig etter plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Tiltakene kan ikke sees å ha en direkte tilknytning til det aktuelle byggeprosjektet. Dette vil vi drøfte i punkt 5, våre vurderinger.

For en kommune er det viktig at rekkefølgekravene er sikret før utbygging kan igangsettes, slik at tiltakene innenfor et gitt område er ferdig utført innenfor avtalt tid. Det er en stor belastning for mange kommuner å dekke dette alene. Det er derfor avgjørende at utbygger bidrar økonomisk.

I følge Trygve R. Bjercke i Bærum kommune ønsker utbyggere å få opplyst hvor mange boliger de får tillatelse til å bygge tidlig i prosessen. Da vet utbyggerne hvor mye de kan utligne kostnadene sine med på hver boenhet, og hvilken lønnsomhet som ligger i prosjektet.

Samtidig ønsker kommunen nødig å gi fra seg et konkret boligantall, da de føler at utbyggerne ikke ønsker å bidra ytterligere, hvis dette foreligger ved kontraktsinngåelse. Det er derfor viktig at kommunen klarer å oppnå et godt samarbeid med utbygger for å oppnå en helhetlig utvikling av områdene.

Det er plan- og bygningsetaten i Oslo som fastsetter de generelle rekkefølgebestemmelsene, men EBY forhandler om å fastsette hensiktsmessige rekkefølgebestemmelser i den enkelte utbyggingsavtale. EBY ser at rekkefølgekrav er nødvendig for boligutviklingen i Oslo. Ofte er det større overgripende tiltak som må finansieres og disse er for dyre til at enkeltprosjekter kan håndtere disse på egenhånd.

Det er derfor fint å få et spleiselag med ulike utbyggere slik at kostnadene kan dekket innenfor rimelighetenes grenser.

EBY er opptatt av at rekkefølgekravene skal være nødvendige for den enkelte plan og føre til likebehandling mellom de ulike utbyggerne ved inngåelse av utbyggingsavtaler. EBY har stor erfaring med bruk av utbyggingsavtaler. EBY er klar over at hvis etaten krever for høyt grunneierbidrag, vil ikke utbygger være med på prosjektet. I så fall må enten kommunen bidra med kommunale midler eller så må tiltakene endres.

Ved fastsettelse av rekkefølgekrav i Oslo indre by er forhandlingene enda mer krevende, og det er ofte tvist om rekkefølgekravene. Det er ikke like klart hva som skal fremkomme i utbyggingsavtalene av rekkefølgekrav innenfor Oslo indre by. Her foreligger allerede det meste av infrastrukturen. EBY jobber stadig med å få en oversikt over de område overgripende tiltakene og utarbeide en tiltaksliste for indre by.

«Når vi forhandler med utbyggerne har de to måter å oppfylle et rekkefølgetiltak på. Enten ved å bygge det selv etter kravspesifikasjoner satt av bymiljøetaten og overlevere det til Oslo kommune. Eller at de betaler oss penger, også bygger Oslo kommune det» (Ove Ellingsen EBY 2017).

De tiltakene utbygger blir pålagt å bekoste i form av rekkefølgekrav er kostnader som blir belastet utbyggers budsjett. Byggebransjen opererer vanligvis med minimum 12 prosent dekningsbidrag på sine prosjekter. Det vil derfor være avgjørende at de tiltak utbygger blir pålagt å bekoste står i samsvar med avsatt budsjett.

I følge Aspelin Ramm er det en grense på hvor mye man kan bidra med, før det vil gå utover boligprisene. Utbygger ønsker fortjeneste på prosjektet og samtidig oppnå markedspris på prosjektene sine. Det er til syvende og sist boligkjøperne som må betale for opparbeidelse av infrastruktur.

Selvaag er også klare på at det til syvende og sist er boligkjøper som betaler for infrastrukturen. Det er et regnestykke som skal gå opp, for at prosjektet skal bli lønnsomt.

«En kostnad på rundt 1500 kr per kvm BRA, er håndterbart, men det skal ikke bli mye mer før det kan slå ganske kraftig ut på boligprisene. En må jo legge dette inn i regnestykkene på lik måte, det er jo en utgift en har som er en direkte konsekvens for å bygge nytt» (Gunnar Oveland Aspelin Ramm 2017).

I følge Aspelin Ramm er spørsmålet om det er riktig at de som kjøper ny bolig skal betale mer, enn de som kjøper brukt bolig. Siden alt handler om at et prosjekt må ha en forsvarlig økonomisk gevinst, er det til syvende og sist boligkjøperne som må være med å betale for fortau, veier og annen teknisk infrastruktur.

3.2.4 Hvordan fungerer dagens forskrift og virker den etter sin intensjon?

Før forskriften om sosial infrastruktur trådte i kraft, kunne kommunen pålegge utbygger en betydelig kostnad ved opparbeidelse av infrastruktur. Dette ble sett på som urimelig tyngende for utbygger, og man så behov for en strengere regulering i lovverket.

Forskriften om forbudet mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. juli 2006 (Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur 2006).

Ifølge OBOS, Selvaag og Aspelin Ramm kom forskriften på bakgrunn av at utbyggerne følte de ble pålagt for store og tyngende byrder gjennom utbyggingsavtalene. Kommunen hadde et uforholdsmessig stort pressmiddel overfor utbygger og ble for grådige i forhandlingene. I følge Trygve R Bjercke i Bærum kommune og EBY kom forskriften på bakgrunn av en protest i næringen.

«Det som var grunnen til at forbudet mot sosial infrastruktur først kom var at det ble for tunge byrder for utbygger. Det var først teknisk infrastruktur så skulle en ha sosial infrastruktur i tillegg, det ble ikke noen penger igjen. Da sa utbyggerne at dette er ikke greit, samt at det ga en liten forutsigbarhet» (Petter Cedell Selvaag Bolig 2017).

I følge Trygve R Bjercke i Bærum kommune var det økonomiske interesser som innsnevret det rettslige handlingsrommet på denne måten. Man så et behov for en strengere regulering for hva som kunne inngå i en utbyggingsavtale.

«Det er økonomisk interesse. Det er alltid det som påvirker lovverket. Juss lever i samfunnet og økonomi og politikk driver jussen» (Trygve R Bjercke Bærum kommune 2017).

I denne oppgaven vil vi undersøke om formålet med forskriften om forbudet mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler er oppnådd.

OBOS og Selskap A mener at markedet i dag er godt tjent med at forskriften blir stående slik den er. Med en eventuell fjerning av forskriften er OBOS bekymret for hvordan kommunene vil kunne opptre i forhandlinger om utbyggingsavtaler.

«Vi ønsker ikke å fjerne forskriften» (Anders Gregersen OBOS Fornebulandet 2017).

Selvaag mener at forbudet fungerer godt slik det fremkommer av dagens forskrift og ønsker ikke å endre forskriften. Selvaag er positiv til å bidra med den tekniske infrastrukturen, men den sosiale infrastrukturen ser selskapet på som et kommunalt ansvar. Selvaag mener at utbyggingsavtalene inngått etter at forbudet trådte i kraft er mer rettferdige og forutsigbare for alle parter.

«Jeg ønsker ikke at vi kommer tilbake til den perioden vi hadde tidlig på 2000 – tallet hvor kommunen lente seg tilbake og sa ‘skal ha, skal ha, skal ha’. De avtalene er jo bare helt grusomme og vi kan ikke komme tilbake dit, for det er ikke bra!» (Petter Cedell Selvaag Bolig 2017).

I følge EBY fungerer forbudet på den måten at de ikke inngår utbyggingsavtaler som omhandler sosial infrastruktur. For EBY er det viktig at det foreligger en forutsigbarhet mellom utbygger og kommunen, slik at man får etablert et fullstendig og sammensatt område. Utbyggere kan bygge sine boliger, og de kommunale tiltakene kommer på plass innen rimelig tid.

Etter EBYs erfaring er det et begrenset grunneierbidrag man kan kreve fra utbygger. Det er nesten aldri en enkelt utbygger som fullfinansierer alle tiltakene. EBY tror derfor ikke det hadde vært så farlig om man hadde tatt med rekkefølgekrav som skoletiltak eller annen sosial infrastruktur i tillegg.

Det hadde etter EBYs vurdering ikke ført til at belastningen for utbygger hadde økt. Det ville bare gitt en større fleksibilitet for kommunen til å styre penger til ulike tiltak.

«Jeg tror ikke et fravær av forskriften ville endret så veldig mye i forhold til utbyggerne, annet enn at kommunen ville få en større grad av fleksibilitet og kanskje kommunen får en større grad av avtaleforpliktelse til å bygge tiltak» (Ove Ellingsen EBY 2017).

Trygve R. Bjercke i Bærum kommune mener dagens lovverk tjener moderne forhold godt og at utbyggerne føler seg ivaretatt. Han tror ikke det vil bli fri slipp for ubegrensede pålegg til utbygger selv om forbudet blir opphevet. Uansett må man ha et regelverk med saksbehandlingsregler, proporsjonalitetskrav og forholdsmessighetskrav, selv om man letter på forbudet mot at utbyggerne dekker sosial infrastruktur.

3.2.5 Klart nok skille mellom teknisk og sosial infrastruktur ?

”Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie” (Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur 2006).

Av forskriften følger det at begrepet sosial infrastruktur vil omhandle skoler, barnehage og sykehjem. Hva som går under begrepet tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov skal opparbeide, kan fremstå som uklart. Er for eksempel en flerbrukshall teknisk eller sosial infrastruktur?

Vi har oppdaget at det er en uklarhet blant utbyggere og kommunene om hva som går inn under begrepet sosial infrastruktur. Samtidig foreligger det ingen forarbeider eller dommer som avklarer grensene. Dette gjør det vanskelig å fastslå hva som går inn under begrepet sosial infrastruktur.

«Man kan diskutere dimensjoner på kloakkledninger og vanntrykk og alle de tekniske tingene, for det er jo konsulenter som ikke har problemer med å regne ut hva man trenger, men hva som behøves av sosial infrastruktur er det ikke mulig å sette to streker under svaret» (Petter Cedell Selvaag Bolig 2017).

Oslo kommune har lagt inn en flerbrukshall som rekkefølgekrav ved utbyggingen på Løren. Spørsmålet er om dette kan gå inn under begrepet teknisk infrastruktur eller ikke. Etter Oslo kommunes vurdering er flerbrukshall teknisk infrastruktur når den ikke er en del av et skoleanlegg, og ikke tilknyttet til annen sosial infrastruktur.

I følge Aspelin Ramm går flerbrukshall under begrepet sosial infrastruktur, og de mener det er vanskelig å se hvordan dette skal håndteres i forhold til forbudet. Det er vanskeligere å forstå insitamentet for hva som behøves av sosial infrastruktur enn hva som behøves av den tekniske infrastrukturen.

«Teknisk er mye lettere å forsvare, for man skal bygge en ny offentlig vei til et område hvor det ikke er vei fra før av, da er det naturlig at det er utbygger som gjør det, mens det kanskje er litt vanskeligere å forstå at hvis man skal bygge 100 boliger, så må man være med å bidra til en skole» (Gunnar Oveland Aspelin Ramm 2017).

«Jeg har lyst på en barnehage, jeg har lyst på en skole, jeg har lyst på et sykehjem... men det er ikke etterprøvbart i samme grad som det rent tekniske, som er helt forståelig og forklarlig, men sosial, det er ikke mulig å regne på» (Petter Cedell Selvaag Bolig 2017).

Om det foreligger et klart nok skille mellom teknisk infrastruktur og sosial infrastruktur er noe vi vil drøfte nærmere i punkt 5, våre vurderinger.

3.2.6 Samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven § 17-7

I plan og bygningsloven § 17-7 heter det: *”Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapittel. Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet, der samfunnsmessige interesser tilsier det” (Plan- og bygningsloven 2008).*

Det fremkommer tydelig av § 17-7 at kommunen ikke har adgang til å gi dispensasjon, men det er en åpning i lovverket for å søke samtykke fra staten til å fravike reglene. Denne adgangen benyttet Bærum kommune i samråd med OBOS.

Vi har spurt våre intervjuobjekter om deres syn på søknaden fra OBOS og Bærum kommune til departementet, og om de tror det kan bli aktuelt med flere slike søknader i fremtiden. Og i så fall, dersom det åpnes for en generell adgang til å fravike dagens lovverk, vil dette bidra til å svekke forskriftens opprinnelige hensikt?

Selvaag og Aspelin Ramm er positive til å benytte slike søknader om samtykke til å fravike forskriften i nye transformasjonsområder, hvor det foreligger lite sosial infrastruktur fra tidligere.

Aspelin Ramm mener samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7, er en måte å finansiere nye, store utviklingsområder på, hvor det foreligger lite infrastruktur fra tidligere.

Selskap A mener at et samtykke etter § 17-7 kan gi fortgang i utbyggingsprosessen og bidra til at utbygger kan selge i dagens marked. Selskap A ser at et slikt samtykke kan være et virkemiddel i dagens boligmarked, hvor det virker som det er bred enighet om at det må bygges raskere.

Selvaag mener det kan være positivt for samfunnsutviklingen at det åpnes for slike muligheter, dersom både kommunene og utbyggerne er tjent med det. Det er et virkemiddel som for eksempel kan brukes i saker der utbyggingsprosjekter må stoppes på grunnlag av manglende kommunale midler. Et slikt samtykke må gi en klar merverdi for samfunnet og kreve frivillighet fra begge parter. Det må ikke brukes som et pressmiddel fra kommunen sin side.

OBOS mener forbudet fortsatt bør gjelde, men er samtidig positive til muligheten for å søke samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17. OBOS mener det bør gjøres slike unntak i enkelte tilfeller, der begge parter er positivt tjent med det. OBOS ønsker ikke at det skal åpnes for generell dispensasjon, da dette kan føre til en uthuling av forskriften.

Bærum kommune benyttet seg av muligheten til å søke samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7 til å fravike forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtalene med OBOS. Det forelå ikke noe infrastruktur på Fornebu fra tidligere. Dette ble brukt som et vesentlig argument i søknaden. Bærum kommune var avhengig av å få OBOS med på søknaden, slik at det ikke fremsto som kommunen prøvde å overkjøre utbyggeren. Trygve R Bjercke i Bærum kommune tror derfor det var klokt av Bærum kommune å søke i fellesskap med OBOS for å få samtykke.

I svaret fra departementet fremkommer det tydelig at et samtykke må være av samfunnsmessig interesse og kun kan gis i helt ekstraordinære tilfeller. Hadde departementet sagt nei til søknaden, tror Trygve R Bjercke i Bærum kommune det hadde vært ”kroken på døren” for slike søknader. Kanskje vil det nå bli aktuelt med flere slike samtykker i fremtiden. Det skal ikke mange flere slike samtykker til, før vi er inne i en ny rettsutvikling, tror Trygve R Bjercke.

EBY så det var nødvendig med et slikt samtykke for at Bærum kommune kunne videreutvikle Fornebulandet, men tror det skal mye til for at en slik tillatelse blir gitt i Oslo. Etaten ser heller ikke hvordan en slik søknad etter plan og bygningsloven § 17-7 skulle vært aktuell i Oslo, da Oslo kommune fører en annen utbyggingspolitikk.

4. Oppsummering av data

Problemstilling

Vi har i denne oppgaven foretatt en vurdering av utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse.

4.1 Ulike aktørers syn på bruken av utbyggingsavtaler

De fleste utbyggerne vi har vært i kontakt med ser at utbyggingsavtaler er et effektivt virkemiddel for å få gjennomført planer. OBOS, Selvaag og Selskap A er positive til bruken av utbyggingsavtaler, og ser det er nødvendig for å gjennomføre større utbyggingsprosjekter. Utbyggingsavtaler gir en god forutsigbarhet for gjennomføring av plan, gitt at det er forholdsmessighet mellom de pålegg utbygger får og den inntjeningen utbygger kan regne med.

Aspelin Ramm ser ikke på utbyggingsavtaler som et særlig effektivt virkemiddel for egen del, men ser det er et effektivt virkemiddel for kommunen for å få inn penger til prosjekter. Aspelin Ramm understreker at avtalene må organiseres på en fornuftig måte, slik at byggeprosjektene får en helhetlig planlegging.

Trygve R. Bjercke i Bærum kommune og EBY er også positive til bruken av utbyggingsavtaler. De mener det er et godt virkemiddel for å sy sammen kommunen sine enheter, slik at de går i samme takt og samme retning. Det gir en forutberegnelighet for alle parter.

Alle aktørene ser nødvendigheten av rekkefølgekrav. De ser på VPOR som et godt virkemiddel for å oppnå forutsigbarhet og likebehandling blant utbyggerne i Oslo. Samtidig blir det etablert et helhetlig område hvor prosjektene og behovet for opparbeidelse av infrastruktur henger sammen. De fleste aktørene ser nødvendigheten av tiltakene de blir pålagt, så lenge det har en direkte tilknytning til deres utbyggingsområde.

Aspelin Ramm har prosjekter i Oslo indre by. De har erfart å bli pålagt rekkefølgekrav som etter deres syn kan sees på som urimelige. I Oslo indre by eksisterer det meste av infrastruktur fra tidligere. Det er i hovedsak et oppgraderingsbehov og vedlikeholdsbehov som bør tas med i utbyggingsavtalene.

EBY er klar over utfordringene med utbyggingsavtalene for Oslo indre by, hvor det meste av infrastrukturen allerede foreligger. Etaten ser problemene med at det ikke er en klar avgrensning på hva som skal regnes som teknisk infrastruktur og hva som skal regnes som sosial infrastruktur. EBY syntes også det ofte er vanskelig å vite hvordan rekkefølgekravene skal tolereres. EBY jobber nå med å få en oversikt over de overgripende tiltakene og utarbeide en tiltaksliste for indre by.

Som nevnt ovenfor er de fleste av aktørene positive til bruken av utbyggingsavtaler.

4.2 Muligheten for å benytte søknad om samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7

Selvaag, Aspelin Ramm og Selskap A er positive til å benytte søknad om samtykke i store utviklingsprosjekter hvor det foreligger lite infrastruktur fra tidligere. De vektlegger at det i slike tilfeller må være frivillighet fra begge parter, samt at både kommunene og utbyggerne er tjent med det.

Bærum kommune og OBOS så at et slikt samtykke var nødvendig for videreutvikling av Fornebu, og var derfor positive til å inngå en slik avtale.

EBY så nødvendigheten av et slikt samtykke på Fornebu for å få en helhetlig utvikling av området. De tror ikke det hadde vært aktuelt med en lignende søknad i Oslo by.

OBOS ønsker ikke at det åpnes for en generell mulighet til å benytte samtykke til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17. De tror dette kan føre til at man er på vei inn i et bortfall av forskriften.

Hvis det åpnes for flere slike samtykker, kan man vurdere om formålet med dagens forskrift vil falle bort. De fleste utbyggerne vi har vært i kontakt med ser at dagens forskrift har en verdi og ønsker ikke at denne bortfaller. Hvis det blir en åpning for at alle kan søke samtykke til å fravike reglene i kapittel 17, fungerer ikke forskriften slik intensjonen var.

4.3 Hvordan fungerer vernet i dagens forskrift?

Alle utbyggerne vi har vært i kontakt med har en felles forståelse om årsaken til at forbudet kom. Utbyggerne mener kommunen hadde et uforholdsmessig stort pressmiddel overfor utbyggere ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Men aktørene har ulik erfaring om dagens forskrift står slik intensjonen var ved ikrafttredelse.

«Det som var grunnen til at forbudet mot sosial infrastruktur først kom, var at det ble for tunge byrder for utbygger» (Petter Cedell Selvaag Bolig 2017).

OBOS, Selvaag og Selskap A ser verdien av dagens forskrift og ønsker å bevare den slik den fremstår i dagens lovverk. Med en eventuell endring/fjerning av forskriften er de bekymret for hvordan kommunene vil kunne opptre i forhandlinger om utbyggingsavtaler.

Trygve R. Bjercke i Bærum kommune mener dagens lovverk tjener moderne forhold godt, men at man kan lette litt på begrensningen for sosial infrastruktur.

EBY på sin side tror et fravær av forskriften ikke ville hatt en stor betydning for utbyggerne, annet enn at kommunen vil få en større grad av fleksibilitet for større tiltak. Selv om forbudet hadde blitt fjernet ville neppe kommunen fått større bidrag fra utbygger. Forholdsmessighetsbegrensningene i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd vil fortsatt ligge til grunn. Bestemmelsen krever at de tiltak som blir pålagt utbygger *”står i et rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen”*.

5. Våre vurderinger

5.1 Om forholdsmessighetskravet

Etter gjennomgang og behandling av intervjuene virker det som at utbyggingsavtaler inngått etter at forskriften trådte i kraft er mer rettferdige og forutsigbare for både kommunen og utbyggere. Vi ser likevel at det kan oppstå uklarheter rundt bruken av slike avtaler.

I plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd fremkommer det at tiltakene utbygger blir pålagt må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Videre skal kostnadene som belastes stå i forhold til den belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen.

En uklarhet kan oppstå rundt spørsmålet om hva som kan kalles et uforholdsmessig bidrag i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

Vi har tidligere i oppgaven tatt for oss høyesterettsavgjørelsen fra 2003, HR-2002-1238-A-Rt-2003-764. En høyesterettsavgjørelse kan brukes som en direkte rettskilde, men det er ulike syn på om Sivilombudsmannens uttalelser kan anses å være en relevant rettskildefaktor. Sivilombudsmannen gir en rekke uttalelser i klagesaker hvert år, og disse sakene kommer sjeldent eller aldri inn i domstolsapparatet. Men lovgiver har forutsatt at forvaltningen skal følge Sivilombudsmannens uttalelser, og dette følges opp av forvaltningen. For forvaltningen blir derfor Sivilombudsmannens uttalelser en viktig rettskilde. Men også Høyesterett viser i sine dommer ofte til avgjørelser fra Sivilombudsmannen.

Ifølge jurist Erik Boe kan Sivilombudsmannens uttalelser sees på som en rettskildefaktor. Ut i fra hans syn er Sivilombudsmannen sin juridiske kompetanse et argument for å videreføre hans uttalelser og benytte argumentene som en rettskildefaktor (Boe 1993).

Sandnes-saken har ikke vært inne i domstolsapparatet, men vi har valgt å anse uttalelsen fra Sivilombudsmannen som en rettskildefaktor som kan bidra til å belyse vår tematikk.

I kommunedelplanen for Sandnes sentrum punkt 1.4 forelå det et forhåndsbestemt bidrag som enhver utbygger skulle bekoste per kvm BRA. Det forelå ingen krav om at tiltaket utbygger ble pålagt å bekoste hadde en konkret sammenheng med den kommende utbyggingen.

Sivilombudsmannen fastslo i Sandnes-saken at dette punktet i kommunedelplanen var i strid med plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

En årsak til at Sivilombudsmannen anså dette som urimelig etter plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd var at det ikke ble foretatt en forholdsmessighetsvurdering og nødvendighetsvurdering i hver enkelt sak.

Denne avgjørelsen viser hvor viktig det er at hver enkelt sak blir vurdert etter kriteriene i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Alle tiltak skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang, og kostnadene må stå i forhold til den belastningen det påfører omgivelsene.

Aspelin Ramm har opplevd å måtte bidra til tiltak som etter deres oppfatning kan sees på som urimelige. De ble pålagt å bygge en gang- og sykkelsti langs Henrik Ibsens gate ned til Karl Johans gate ved et utbyggingsprosjekt på Solli plass.

I høyesterettsdommen HR -2002-1238- A- RT-2003-264 ble det ikke ansett urimelig at utbygger skulle bekoste gang- og sykkelsti som følge av deres utbyggingsprosjekt, se punkt 1.5 ovenfor. Det ble i saken lagt vekt på at ved en utbygging på ca. 100 millioner kroner ble ikke en gang- og sykkelsti på ca. 3-4 millioner sett på som utilbørlig tyngende. Det som skiller høyesterettsdommen fra 2003 fra Aspelin Ramm sitt prosjekt på Solli plass, er at gang- og sykkelveien i 2003 dommen hadde en mer direkte tilknytning til utbyggingsprosjektet enn tilfellet langs Henrik Ibsens gate.

Vi har ikke fått opplysninger om kostnadene ved prosjektet til Aspelin Ramm. Det som vil være avgjørende er om kravet om å bygge gang- og sykkelsti har en direkte tilknytning til byggeprosjektet. Etter vår vurdering vil en gang- og sykkelsti ned til Karl Johans gate ikke kunne sees å ha direkte tilknytning til et utbyggingsprosjekt på Solli plass. Det vil derfor kunne anses som utilbørlig tyngende for utbygger.

Figur 4 nedenfor er ment som en illustrasjon for å understreke at kravet om å bygge en gang- og sykkelsti ned til Karl Johans gate etter vår vurdering ikke kan anses å ha en direkte tilknytning til utbyggingsprosjektet til Aspelin Ramm.



Figur 4: Oversiktsbilde Aspelin Ramm prosjekt (Gule sider 2017).

Det vil alltid være en vurderingssak om hva som kan sees på som nødvendig og forholdsmessig. Det vil derfor være avgjørende at det i hver enkelt sak blir gjort individuelle vurderinger om tiltaket er i strid med plan og bygningsloven §17-3 tredje ledd. Forskriften om forbud mot sosial infrastruktur skal ligge til grunn ved alle avtaleinngåelser.

5.2 Om bruken av VPOR

VPOR danner grunnlaget for de rekkefølgekrav som blir satt opp i hver enkelt reguleringsplan og i de enkelte utbyggingsavtaler i Oslo. Etter vår oppfatning er VPOR i Oslo et godt verktøy for å sikre koordinering av tiltakene til hvert enkelt byggeprosjekt i Oslo. I VPOR gis det prinsipper og ambisjoner innenfor et geografisk område, som gir grunnlag for kostnadsberegning og forhandlinger om utbyggingsavtaler. Utbyggerne mener VPOR gir en forutsigbarhet ved forhandling av planer. VPOR er ikke en juridisk bindende plan, men brukes aktivt i Oslo ved forhandling om utbyggingsavtaler på nye transformasjonsområder.

Et spørsmål er hvor lenge Oslo kommune kan benytte seg av en plan som ikke er en del av planhierarkiet angitt i plan og bygningsloven.

Etter vår oppfatning er VPOR et verktøy som kan implementeres i lovverket og gjelde for hele landet.

VPOR kunne vært et aktuelt verktøy som Sandnes kommune kunne benyttet ved utarbeidelse av sentrumsplanen.

Uavhengig om det foreligger en VPOR eller andre detaljreguleringsplaner, er det avgjørende at tiltakene utbygger blir pålagt er forholdsmessige og tilknyttet det aktuelle byggeprosjektet. I alle utbyggingsområder er en kommune avhengig av bidrag fra utbygger, men slik som i Sandnes-saken ble urimelige krav pålagt utbygger. Det var forhåndsbestemt hva utbygger skulle bekoste, og det ble ikke foretatt en forholdsmessighetsvurdering av hver enkelt sak.

5.3 Om grensen mellom teknisk og sosial infrastruktur

En annen uklarhet oppstår rundt forbudet mot at sosial infrastruktur kan tas med i slike avtaler. Her er det som vi har påpekt over, ofte vanskelige grensetilfeller. Er for eksempel en flerbrukshall sosial eller teknisk infrastruktur?

Etter vår oppfatning vil en flerbrukshall kunne gå inn under begrepet sosial infrastruktur.

Ved utbyggingen på Løren la Oslo kommune vekt på at en flerbrukshall kunne gå inn under definisjonen teknisk infrastruktur, når den ikke er en del av et skoleanlegg eller tilknyttet til annen sosial infrastruktur. Spørsmålet er om Oslo kommune kan garantere at flerbrukshallen ikke vil bli benyttet til skoleanlegg og annen sosial infrastruktur. Vil en flerbrukshall som benyttes av fritidsordning og annen aktivitet kunne gå utenfor definisjonen av sosial infrastruktur? Hva med lekeplasser, gapahuker, ballbinger osv. vil dette kunne gå utenfor definisjonen av sosial infrastruktur?

Problemstillingen blir i alle tilfeller om det blir urimelig at utbygger skal dekke de pålagte kostnader. Hensikten til forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler var å forby kommuner å pålegge utbyggere bidrag til sosial infrastruktur. Hvis en kommune selv kan gi sin egen definisjon av hva som kan gå inn under begrepet teknisk infrastruktur, vil det etter vår vurdering kunne oppstå fare for uthuling av dagens forskrift.

5.4 Muligheten for å benytte søknad om samtykke fra departementet etter plan og bygningsloven § 17-7

Bærum kommune og OBOS var de første aktørene som benyttet søknad til departementet om samtykke etter § 17-7 til å fravike reglene i plan og bygningsloven kapittel 17.

Det fremkommer av paragrafen at det er anledning til å fravike reglene gitt i plan og bygningslovens kapittel 17. Om dette virkemiddelet også kan brukes til forskrift som hjemler til kapittel 17 fremkommer ikke av lovteksten. I departementets vurdering av søknaden mente departementet at det også kan gis samtykke til å fravike regler gitt i forskrift med hjemmel i kapittel 17. Dette standpunktet må sies å ligge trygt innenfor de alminnelige ulovfestede lovtolkningsregler.

Det fremkom i søknaden fra Bærum kommune og OBOS, at OBOS hadde som en absolutt forutsetning at det måtte gis tillatelse til minst 2400 flere boliger enn det som var planlagt for å kunne forsvare et bidrag til sosial infrastruktur. Departementet mente denne forutsetningen fra OBOS måtte tas opp i forhandlingene med kommunen, og ikke søknaden til departementet.

Etter vår oppfatning var dette en riktig vurdering av departementet. En økt utnyttelse vil være en forhandlingssak mellom kommune og utbygger. Det vil kunne få uheldige utslag dersom et samtykke fra departementet skal bygge på absolutte forutsetninger om en viss grad av utnyttelse eller byggehøyde. Slike føringer vil i utgangspunktet være en beslutning som bør fattes av lokale folkevalgte som kjenner området og de konkrete lokale forhold.

Vi ser at det kan foreligge behov for å benytte søknad om samtykke fra departementet når store utbyggingsprosjekter skal igangsettes, og hvor lite av infrastrukturen foreligger. Men vi mener at et samtykke kun må gjelde for ekstraordinære tilfeller, slik at det ikke åpnes for en generell adgang til å fravike forskriften.

I forarbeidene i Ot. prp.nr 22 (2004-2005) til § 64-f fremkommer det at muligheten til å søke samtykke er *”særlig tenkt på avtaler som har stor samfunnsmessig betydning, og som er inngått uten press, men hvor for eksempel kravet om forholdsmessighet ville føre til at avtalen kjennes ugyldig”*

For at et samtykke kan gis må utbyggingsprosjektet være av samfunnsmessig betydning. I vurderingen av om byggeprosjektet vil være av samfunnsmessig betydning må prosjektet vurderes opp mot tiltakets art, omfang og eventuelle særlige forhold som skiller utbyggingen fra andre utbyggingsprosjekter.

De fleste utbyggingsprosjekter i indre- og ytre by vil etter vår vurdering være av samfunnsmessig betydning. Det er i dag en bred enighet om at det må bygges mer, for å imøtekomme den forventede befolkningsveksten. Etter vår vurdering vil ikke dette alene være et godt nok argument for å kunne søke samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7. Det som etter vår oppfatning var vesentlig ved utbyggingen på Fornebu, var at det forelå særskilte trekk som skilte utbyggingsprosjektet fra andre utbyggingsområder. Det forelå også store samfunnsmessige interesser ved at utbyggingen på Fornebu ble gjennomført.

Et viktig argument som ble fremhevet i svaret fra departementet var at all infrastruktur på Fornebu måtte bygges fra grunnen av. Det var heller ikke sosial infrastruktur i nærliggende områder som Bærum kommune kunne benytte. Det ville derfor vært en stor økonomisk belastning for Bærum kommune å dekke alle kostnader til sosial infrastruktur. Etter vår vurdering vil mangel på sosial infrastruktur i nærliggende områder være et godt argument for at det foreligger særskilte trekk ved utbyggingsprosjektet, som danner grunnlag for å søke samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7.

Det var derfor etter vår vurdering nødvendig for videreutviklingen av Fornebu at samtykke ble gitt.

Et annet sted det muligens kan bli aktuelt med et slikt samtykke er i Bodø. Flyplassen på Hernes, Bodø skal flyttes, og det skal bygges en ny bydel på området der flyplassen er i dag. Det kan bli interessant å se om det vil bli aktuelt å søke samtykke på samme måte som på Fornebu. Spørsmålet vil da være om utbyggingen av Bodø flyplass vil reise de samme problemstillinger og vurderingskriterier som lå til grunn ved samtykke som ble gitt til OBOS og Bærum kommune fra departementet.

5.5 Utfordringer med rettslig kontroll av utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale er i utgangspunktet ikke enkeltvedtak. I plan og bygningsloven § 17-5 står det også klart at «*utbyggingsavtaler ikke kan påklages*». Tanken bak denne bestemmelsen er at det er frivillig å inngå en utbyggingsavtale. Dersom kommunen stiller for strenge krav, kan utbygger velge å droppe utbyggingen. Men dette er mer teori enn realiteter. Store beløp settes ofte inn i prosjekteringsfasen, og utbygger kan lett presses til å godta urimelige vilkår. Spørsmålet er da hvilke muligheter utbygger har til rettslig overprøving av gyldigheten av vilkår som fremstår som urimelige.

I forarbeidene (Innst. O. nr.73 (2004-2005) pkt. 5.6.1) er det presisert at «*Departementet har vurdert spørsmålet om klagerett prinsipielt og praktisk, og foreslår en lovbestemmelse som slår fast at avtalene ikke kan påklages. Resultatet blir at eventuelle uoverensstemmelser avgjøres av domstolene.*»

Dersom vilkårene tas inn i en byggetillatelse, vil denne være et enkeltvedtak som kan påklages. Dersom klagen ikke gis medhold, kan gyldigheten av vedtaket prøves for retten. En kjent sak om misbruk av offentlig myndighet i utbyggingssaker er en dom fra Agder lagmannsrett innatt i RG-1969-325 (Tjøme-dommen). Et kommunalt vedtak i daværende Tjøme kommune ble kjent ugyldig. Kommunen hadde brukt sin dispensasjonsmyndighet til å påvirke prisen på et strandareal den samtidig ervervet.

Teoretisk kan en utbygger velge å saksøke en kommune med påstand om at et vilkår er ulovlig. Søksmålet vil da være det jurister kaller et fastsettelsessøksmål. En utbygger kan også velge erstatningssøksmål mot en kommune. Påstanden vil da være at kommunen må erstatte det økonomiske tapet en utbygger lider ved å måtte godta vilkår som er så urimelige at de ansees ulovlige. Dersom avtalen misligholdes av kommunen, kan også dette spørsmålet prøves for retten. (Innst. O. nr.73 (2004-2005) s. 6). Men slike søksmål er det erfaringsmessig vanskelig for utbygger å vinne frem med.

Etter vår vurdering er det derfor lite hensiktsmessig å prøve vilkårene i en utbyggingsavtale for retten. Det vil fort medføre uforholdsmessige kostnader og tidsbruk. Dersom en utbygger finner at utbyggingsavtalen innebærer urimelige krav, er nok den naturlige fremgangsmåte i første omgang å be kommunen om avtalerevisjon.

Men i siste instans er det likevel domstolene og helt til slutt Høyesterett som bestemmer grensene for hva som er lovlige og ulovlige vilkår i en utbyggingsavtale.

5.6 Hvordan fungerer dagens forbud mot sosial infrastruktur, og virker det etter sin intensjon?

Vi har gjennom våre intervjuer erfart at de fleste aktørene mener dagens forskrift fungerer slik intensjonen var ved ikrafttredelse. Utbyggerne vi har vært i kontakt med mener årsaken til at forbudet kom var at utbyggerne ble pålagt for tunge byrder til bidrag til infrastruktur i utbyggingsavtalene.

Det sentrale spørsmålet blir da hva som kan gå inn under definisjonen “for tunge byrder“ for utbygger. Høyesterett anslo i dommen referert over at en kostnad på 3 prosent til teknisk infrastruktur (gang- og sykkelvei) lå innenfor det forholdsmessige. Men 3 prosent kan neppe være mer enn et eksempel. Prosenten vil måtte variere med totalbeløpene, de geografiske forhold, hvor i landet utbyggingen finner sted osv.

Byggebransjen opererer vanligvis med et dekningsbidrag på 12 prosent. Vil en “for tung byrde” kunne være at aktørene får et dekningsbidrag på 10-11 prosent, eller vil en “for tung byrde” kunne tolkes slik at byrden først blir for tung når det blir umulig for utbygger å gjennomføre byggeprosjektet?

Alle utbyggere ønsker en fortjeneste på eget prosjekt. Dette er en forutsetning for at en utbygger i det hele tatt ønsker å sette i gang prosessen. Ifølge utbyggerne hadde kommunene før forskriften trådte i kraft, ofte et uforholdsmessig stort pressmiddel overfor utbygger. Utbygger ble i noen tilfeller pålagt uforholdsmessige tiltak til sosial infrastruktur.

Et flertall på Stortinget ved Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Fremskrittspartiet mente det burde vedtas en forskrift som hindret at utbygger gjennom avtale ble forpliktet til å finansiere tiltak til skoler, barnehager, sykehjem og tilsvarende tjenester. Dette var det offentlige plikt til å bekoste. Flertallet på Stortinget ønsket et klarere skille mellom hva som var utbyggers plikt og hva som var det offentlige plikt til å bekoste.

Flere av aktørene vi har intervjuet mener at dersom utbygger blir pålagt en enda større økning i bidrag til infrastruktur, herunder sosial infrastruktur, vil dette kunne gå utover boligprisene og dermed boligkjøperne.

I realiteten blir det da boligkjøperne som sitter igjen med kostnadene dersom utbygger må bidra med sosial infrastruktur. Hvis boligkjøperne sitter igjen med regningen etter bidrag til sosial infrastruktur vil dette kunne slå uheldig ut både for kommunen og for samfunnet sett under ett.

Uavhengig av om forskriften blir stående, foreligger det en begrensning i plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd. Tiltaket skal være nødvendig og kostnadene skal være forholdsmessige. Et fravær av forskriften ville etter EBYs vurdering ikke ført til at belastningen for utbygger hadde økt, det hadde bare gitt en større fleksibilitet for kommunen til å styre penger til ulike tiltak. I følge EBY foreligger det allerede en begrensning i grunneierbidraget kommunene kan kreve. Det er nesten aldri grunneier som fullfinansierer alle tiltakene.

Alle seriøse utbyggere forstår behovet for å bidra med teknisk infrastruktur, men mange er usikre på hvordan kommunen vil opptre dersom dagens forskrift oppheves. Spørsmålet er likevel om det i realiteten ville hatt en så stor betydning dersom forskriften hadde blitt fjernet. Plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd beskytter utbygger, og det er et begrenset bidrag man kan kreve av utbygger. Tiltakene utbygger blir pålagt å bekoste skal uavhengig av om forskriften blir stående eller ikke være nødvendige og kostnadene skal være forholdsmessige.

Det virker som det er bred enighet blant utbyggere om at forskriften fungerer etter sin hensikt. Den ivaretar utbyggerinteressene og samfunnsinteressene på en god måte. Forskriften er der for å få en klar grense over hvilke kostnader utbygger skal bekoste og hva kommunen har en lovpålagt plikt til å bekoste. Vi mener derfor dagens forskrift fungerer godt, og at utbyggingsavtalene som er inngått etter at forbudet kom er blitt mer rettferdige og forholdsmessige.

Til slutt vil vi poengtere at dette kun er en forskrift, ikke lov. Det er Stortinget som vedtar, endrer og opphever lover, men regjeringen kan endre forskriften. Det vil derfor være opp til regjeringen å avgjøre om forskriften om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler blir stående slik det fremkommer av dagens lovverk.

«Det er bare en forskriftsendring som skal til, og det kan regjeringen endre» (Trygve R Bjercke Bærum kommune 2017)

Avslutning

Vår oppgave illustrerer noen problemstillinger som kan reises ved bruk av utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse. Gjennom arbeidet med oppgaven har vi blitt oppmerksomme på ulike problemstillinger det kunne vært av interesse å utdype ved en eventuell videreføring av eksisterende oppgave, eller ved utarbeidelse av ny oppgave, for eksempel:

- Hva er å anse som forholdsmessig og nødvendig etter plan og bygningsloven § 17-3 tredje ledd?
- Vil det senere bli gitt mange liknende samtykke som gitt til OBOS og Bærum kommune ved utbyggingen av Fornebu, slik at forbudet kan bli uthulet?
- Erfaringer ved bruk av utbyggingsavtaler i mindre kommuner og byer.

Kildehenvisning

Alsaker, L. S. (2014). "Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner - hvor langt kan kommunene tøye strikken." Byggejuss.

Anders Gregersen OBOS Fornebulandet (2017). Intervju med Anders Gregersen, administrerende direktør ved OBOS Fornebulandet. Fornebu.

Aspelin Ramm (u.å). "Aspelin Ramm." Aspelin Ramm, om oss. Retrieved 27.03.2017.

Bjørkholt (2016). "Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler." Retrieved 21.04.2017.

Boe, E. (1993). Innføring i juss : 1 : Juridisk tenkning og rettskildelære. Oslo, TANO.

Bærum kommune (2015). "Bærum kommune, eiendom og bygg.". Retrieved 27.03.2017.

Eiendom- og byfornyelsesetaten (u.å). "Om eiendom- og byfornyelsesetaten."

FN (u.å). "FN-sambandet, innovasjon og infrastruktur." Retrieved 10.04.2017.

Forskrift om forbud mot sosial infrastruktur (2006). Forskrift om forbud mot vilkår om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Oslo.

Google maps (2007). "Fornebu i 1999." Retrieved 21.04.2017.

Graver, H. P. (2015). Alminnelig forvaltningsrett. Oslo, Universitetsforl.

Gule sider (2017). "Gule sider, kart." Retrieved 10.04.2017.

Gunnar Oveland Aspelin Ramm (2017). Intervju med Gunnar Oveland, direktør i forretningsutvikling i Aspelin Ramm eiendom AS. Oslo.

Holme og Solvang (1996). Metodevalg og metodebruk, Idar Magne Holme og Bernt Krohn Solvang. Oslo, TANO.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004). Ot.prp. nr. 22. Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). Oslo, Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet.

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

Leikvam og Olsson (2014). Eiendomsutvikling. Bergen, Fagbokforl.

Margrethe Pran EBY (2017). Intervju med Margrethe Pran, jurist hos Eiendom og byfornyelsesetaten i Oslo. Oslo.

Norsk kommunalteknisk forening (2016). "Fornebu i 2015." Retrieved 21.04.2017.

OBOS (u.å). "Historien om OBOS." Retrieved 27.03.2017.

Oslo bystyre (2015). kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030. Oslo, Oslo kommune.

Oslo kommune (2016). "Planstrategi for Oslo 2016 - 2019: Planprogram for revisjon av kommuneplan." Retrieved 06.01.2017, from [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk og administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Planstrategi vedtatt bystyret 141216-web.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Planstrategi%20vedtatt%20bystyret%20141216-web.pdf).

Ove Ellingsen EBY (2017). Intervju med Ove Ellingsen, avdelingsdirektør utviklingsavdelingen, Eiendom og byfornyelsesetaten, Oslo, Oslo.

Pedersen, O. J. (2011). Plan- og bygningsrett : Del 2 : Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner. Oslo, Universitetsforl.

Petter Cedell Selvaag Bolig (2017). Intervju med direktør for eiendomsinvesteringer ved Selvaag. Oslo.

Plan og bygningsetaten (2014). Løren og Økern, veiledende plan for det offentlige rom, Oslo kommune.

Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.06.2008.

Selvaag Bolig (u.å). "Selvaag Bolig, en unik boligutbygger." Retrieved 27.03.2017.

Sivilombudsmannen (u.å). "Sivilombudsmannen." Retrieved 21.04.2017.

Trygve R Bjercke Bærum kommune (2017). Intervju med Trygve R Bjercke, Advokat i Bærum kommune. Bærum.

Vedlegg 1 Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler-høring, kommunal- og regionaldepartementet, 2005. Oslo.

Vedlegg 2 Forlengelse av avtale om sosial infrastruktur m.v på Fornebu. Søknad om samtykke etter plan- og bygningsloven § 17-7, 2015. Oslo.

Vedlegg 3 Avtale mellom grunneiere og Bærum kommune vedrørende utbygging på Fornebu, 2003. Oslo.

Vedlegg 4 Søknad fra Bærum kommune til kommunal- og moderniseringsdepartementet om samtykke etter plan- og bygningsloven § 17-7 til å fravike reglene i lovens kapittel 17. OBOS utbygging på Fornebu, 2015. Oslo.

Figurliste

Figur 1: Utbyggingsavtaler. Kommunal- og regionaldepartementet (2006). Veileder utbyggingsavtaler. Oslo

Figur 2: Flyfoto Fornebu 1999. Google maps (2007). "Fornebu i 1999." Retrieved 21.04.2017

Figur 3: Flyfoto Fornebu 2015. Norsk kommunalteknisk forening (2016). "Fornebu i 2015." Retrieved 21.04.2017.

Figur 4: Oversikts bilde Aspelin Ramm prosjekt, Gule sider (2017). "Gule sider, kart." Retrieved 10.04.2017.

Avgjørelser

Høyesterettsdom:

HR-2002-1238-A - Rt-2003-764.

Avgjørelse fra sivilombudsmannen:

SOMB-2015-1194

Agder lagmannsrett:

RG-1969-325

Vedlegg

Vedlegg 1 Lov og forskrift om utbyggingsavtaler. Kommunal- og regionaldepartementet, 2005.

Vedlegg 2 Forlengelse av avtale om sosial infrastruktur m.v på Fornebu. Søknad om samtykke etter plan og bygningsloven § 17-7, Bærum kommune, 2015.

Vedlegg 3 Avtale mellom grunneiere og Bærum kommune vedrørende utbygging på Fornebu, 2003.

Vedlegg 4 Søknad fra Bærum kommune om samtykke etter plan- og bygningsloven § 17-7 til å fravike reglene i lovens kapittel 17. OBOS utbygging på Fornebu. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015.

Notat

Fra: Bolig- og bygningsavdelingen Dato: 9.11.2005
Til: Statsråd Åslaug Haga via dep.råd Saksnr.: 05/3474-1
Saksbehandler: KFR

Lov og forskrift om utbyggingsavtaler

Stortinget vedtok lovregulering av utbyggingsavtaler i april 2005. I innstillingen til Odelstinget og ved anmodningsvedtak fra Stortinget til regjeringen forutsattes i tillegg forskrifter som forbyr avtaler om såkalt "sosial infrastruktur". Forskrift er foreløpig ikke vedtatt, og lov og forskrift er således ennå ikke satt i kraft.

Notatets formål er særlig å få en avklaring av tidspunkt for ikrafttreden. Innledningsvis gis en kort redegjørelse for temaet. Av hensyn til en ryddig tilbakemelding til Stortinget, samt for å gi kommunene forutsetninger for å forberede seg, foreslår avdelingen at ikrafttreden skjer sommeren 2006.

Konklusjon

1. BOBY anbefaler at lov og forskrift om utbyggingsavtaler settes i kraft 1. juli 2006.
2. Stortinget orienteres om innholdet i forskriften ved egen Stortingsmelding snarest mulig på nyåret.

Avdelingen vil komme tilbake med nærmere informasjon om temaet og endelig forslag til forskrift for klarering etter utløpet av høringsfristen 1. desember.

Bakgrunn

Med utbyggingsavtaler menes i denne sammenhengen avtaler om en konkret utbygging av et område, som inngås mellom en kommune og en utbygger eller grunneier. Grunnlaget for kommunens rolle i slike avtaler er som plan- og bygningsmyndighet, og altså ikke som selger av eiendom eller bestiller av oppføring.

Utbyggingsavtaler har vært i bruk i flere tiår. Avtalene har bl.a. vært vanlige ved større utbyggingsprosjekter, omforming av byområder og som alternativ til plan- og bygningslovens regler om opparbeiding og refusjon. Avtalene har tidligere vært ukontroversielle, også der utbygger forplikter seg til å bidra til

infrastruktur langt ut over det kommunen har hjemmel til å kreve. Grunnen til at avtalene har vært mye i bruk er at de er fleksible verktøy der kommune og utbygger kan bli enige om den nærmere gjennomføringen av arealplaner.

I de senere årene har bruken endret karakter. Avtalene brukes i større utstrekning enn før, utbyggers forpliktelser har blitt større, og hva det gis bidrag til har endret seg. Eksempelvis forekommer det at det gis bidrag til oppføring av såkalt sosial infrastruktur, som skoler og barnehager. Bakgrunnen for utviklingen er bl.a. at kommunene hevder å ikke være økonomiske i stand til å håndtere stort byggepress. Det er også en viktig faktor at planarbeidet i kommunen i stor grad nå baseres på private planforslag. Omfanget av slike avtaler har ikke vært så stort som debatten skulle tilsi, men bruken er under utvikling, og har vært meget kontroversiell. Et flertall i Stortinget bestående av Senterpartiet, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti har uttalt seg mot utbyggingsavtaler om sosial infrastruktur både i Kommunalkomiteén og Energi- og miljøkomiteén.

Lovvedtaket og arbeidet med forskrifter

På bakgrunn av debatten, og det forhold at bruken av avtaler som inneholdt vilkår om sosial infrastruktur var økende ble det, etter innhenting av forslag fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget, besluttet å fremme et lovforslag som skulle sette klarere grenser for bruken av dette instrumentet. Forslaget i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) tok utgangspunkt i at avtalen fortsatt måtte være et fleksibelt verktøy for partene, men ga strenge krav om forutberegnelighet, forholdsmessighet og balanse i avtalene. Avtaler om sosial infrastruktur ble ikke direkte forbudt, men det skulle etter forslaget mye til før sosial infrastruktur kunne inngå i avtale.

Kommunalkomiteén gikk i Innst.O. nr. 73 (2004-2005) mot proposisjonens forslag til rammer for avtalenes innhold, og foreslo i stedet en langt strengere ramme. Forslaget i proposisjonen ble imidlertid vedtatt av Odelstinget 19. april 2005. Selv om lovforslaget ble vedtatt, baserte et annet flertall i Odelstinget seg på en flertallsmerknad i innstillingen som forutsatte at departementet vedtar en forskrift som forbyr utbyggingsavtaler om sosial infrastruktur. Dette flertallet besto av Ap, SV, SP og FrP. Stortinget fulgte opp med et anmodningsvedtak, der departementet bes om å forelegge slik forskrift for Stortinget før lov og forskrift trer i kraft.

Utkast til forskrift ble sendt på høring 27. september 2005, med frist for merknader 1. desember. Forslagets ordlyd baserer seg på ordlyden i det generelle ønsket som kom til uttrykk i Innst.O. nr. 73. Det legges opp til at ethvert avtalt bidrag til "skoler, sykehjem eller andre lignende tilbud som er en del av det lovpålagte kommunale tjenestetilbudet eller som i hovedsak er finansiert av det offentlige" uten videre er ugyldig.

Avdelingen arbeider også med en veileder om utbyggingsavtaler, rettet mot både kommuner og utbyggere/grunneiere, og som utarbeides i samarbeid med representanter for disse.

Fremdrift og ikrafttreden

Tidspunkt for ikrafttreden er ikke besluttet. Dette bør avklares og annonseres raskt, slik at kommuner og utbyggere får tid til å innrette seg.

Det har vært arbeidet mot en rask ikrafttreden av lov og forskrift. Feltet er nå uten lovregulering, og det har derfor vært ansett som viktig å få reglene på plass raskt. Stortingets intensjon er også tydelig, og det uttrykkes i innstillingen et ønske om rask ikrafttreden. Avdelingen har også lagt opp sitt arbeid med sikte på at det skal være mulig å sette regelverket i kraft 1. januar 2006. Som varslet i høringsbrevet er den korte høringsfristen begrunnet i et slikt ønske. Flere forhold taler imidlertid for en noe senere ikrafttreden, og avdelingen vil anbefale 1. juli 2006.

Kommunenes forberedelse mot ikrafttreden

En viktig begrunnelse for en senere ikrafttreden er at kommunene og utbyggerne ikke har fått tilstrekkelig tid til å forberede seg på ikrafttreden, noe som er en forutsetning i odelstingsproposisjonen og for lovvedtaket.

Høringsfristen for forskriftsutkastet er 1. desember. Forslaget er skjønnsmessig utformet, dvs. som en rammebestemmelse som tar utgangspunkt i Stortingets intensjon, og det er etter avdelingens vurdering et klart behov for veiledning om forståelsen av forskriften, som kan foreligge ved ikrafttreden. Intensjonen er bl.a. å bygge en del av veiledningen på tilbakemeldinger fra høringsrunden, og vi er foreløpig usikre på hva høringen vil bringe. Vi har også et ønske om å følge en del utvalgte kommuners arbeid med forberedelse, først og fremst med tanke på mulig forbedring og konkretisering av veiledningsarbeidet. Det vil derfor bli vanskelig å få på plass en god veiledning i løpet av desember. Kommunene og byggebransjen vil uansett ikke ha anledning til å sette seg inn i anbefalingene og legge dem til grunn innen januar.

Det er i høringsbrevet av 27. september varslet mulig ikrafttreden 1. januar 2006. Den korte fristen innebærer at partene ikke får mulighet til å velge mellom å stanse pågående forhandlinger eller ferdigforhandle avtalene innen ikrafttreden. Departementet har derfor fått henvendelser om at ikrafttreden ikke må skje for raskt. Vi har også fått flere henvendelser i forbindelse med pågående forhandlinger, der både private og offentlige parter ønsker å få avklart om forhandlingen skal føres på lovvedtakets premisser. Spørsmålet gjelder både hvorvidt sosial infrastruktur kan inngå i avtalene, og hvorvidt avtaleforhandlingene må startes på nytt for å følge de nye lovbestemmelsenes regler om saksbehandling, dvs. særskilte politiske forhåndsvedtak, kunngjøring, offentlig ettersyn mv. Det kan derfor være

behov for at kommuner og utbyggere får noe bedre tid til å innrette seg etter nye regler. Etter avdelingens oppfatning innretter for øvrig kommunene og næringslivet seg allerede nå i all hovedsak etter lovvedtaket, både når det gjelder lovens generelle innhold og med hensyn til sosial infrastruktur, slik at det ikke vil forekomme mange forhandlinger med tanke på å omgå lovens intensjon før ikrafttreden.

Tilbakemelding til Stortinget

Stortinget skal informeres om forskriften før den trer i kraft. Dette innebærer at det må sendes en egen Stortingsmelding om emnet, med mindre informasjonen kan gis i form av en eventuell annen stortingsmelding, odelstingsproposisjon eller budsjettproposisjon. Det er mulig å fremme en Stortingsmelding i desember, men tiden er knapp, og Stortinget får neppe tid til å behandle saken før en eventuell ikrafttreden 1. januar 2006.

Ved en senere ikrafttreden kan det være mulig å koble informasjonen til et annet Stortingsdokument, f. eks. Kommuneproposisjonen eller Hovedstadsmeldingen. Disse blir imidlertid lagt frem et godt stykke utpå våren, og det vil sannsynligvis uansett være mest hensiktsmessig med en egen Stortingsmelding så tidlig som mulig, for at kommuner og utbyggere skal få tilstrekkelig tid til forberedelse.

Tidspunkt for ikrafttreden

Den tiden kommuner og utbygger trenger for å innrette seg etter nye regler, trenger i og for seg ikke dreie seg om mer enn noen få måneder. Vi vil uansett klargjøre forskriften så raskt som mulig på nyåret, slik at den kan *fastsettes* tidlig, og slik at kommunene kan starte sitt arbeid med å innrette seg etter nye regler så snart som mulig. Vi er som nevnt heller ikke særlig bekymret for overtramp i mellomtiden. Selv om enkelte avtalevilkår om sosial infrastruktur skulle inngå i noen avtaler, vil det forhold at det kommer nye regler bety at utbyggere har anledning til å utsette avtaleinngåelse. Det er derfor rimelig å tro at man derfor unngår press og urimelige avtalevilkår i denne perioden.

Konklusjon

1. BOBY anbefaler at lov og forskrift om utbyggingsavtaler settes i kraft 1. juli 2006.
2. Stortinget orienteres om innholdet i forskriften ved egen Stortingsmelding snarest mulig på nyåret.

Inger Lindgren



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
15/127503/AWO

Dato:
21.05.2015

Forlengelse av avtale om sosial infrastruktur m.v. på Fornebu Søknad om samtykke etter Plan-og bygningsloven § 17-7.

Bærum kommune søker i samråd med OBOS med dette om departementets samtykke til å kunne forhandle om forlengelse av det eksisterende avtaleverk som gjelder fordeling av kostnader til sosial infrastruktur mv. for videre utbygging på Fornebu.

Gjeldende avtaleverket er fra hhv 2003 og 2005 og ble inngått mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspas AS m.fl. OBOS kjøpte i 2012 alle aksjene i daværende Fornebu Utvikling ASA og har dermed overtatt de gjeldende avtaleforpliktelsene. OBOS har nå eierkontrollen på de aller fleste boligområdene på Fornebu.

Bakgrunn

Utbyggingen av Fornebu er ett av Norges største utbyggingsprosjekter med 25-30 000 arbeidsplasser og boliger for ca. 20.000 personer. Utfordringen for kommunen er spesielt omfattende fordi det ikke finnes noe fra tidligere. Det må derfor bygges ny sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sosiale institusjoner, samt nødvendige kultur og idrettsanlegg for den nye befolkningen.

I 2003 kom daværende utbygger Fornebu Boligspas og Bærum kommune frem til en første avtale der utbyggeren påtok seg å betale fremskyndingsbidrag til delfinansiering av sosial infrastruktur som skoler, barnehager mv. Det ble i tillegg avtalt løsninger for å få til en sosial boligprofil som vil realisere rimelige boliger for utleie til unge i etableringsfasen og lavtlønnede innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Avtalen om fremskyndingsbidrag – som ble ytterligere konkretisert i 2005 – gjelder kun for fase 1 av utbyggingen. Denne fasen er knyttet til ca. 2500 boliger og antas ferdigstilt rundt 2018. For de neste 3 800 boligene som kommunestyret har satt som ramme for fase 2 foreligger ingen tilsvarende avtale.

Kommunen har gjennomført investeringer for i alt 1 278 mill. i fase 1. Ved utgangen av 2013 hadde kommunen mottatt 290 mill. i fremskyndingsbidrag. Det er forventet at bidraget totalt vil utgjøre 575 mill. når utbyggingen av fase 1 er ferdig. Omregnet til 2013-kroner utgjør kommunale investeringer for fase 1 til sammen 1 536 mill., og antatt fremskyndingsbidrag 594 mill. Bidraget anslås dermed til snaut 39 prosent av gjennomførte investeringer, mens det i utgangspunktet var forutsatt å utgjøre ca. 50 prosent av planlagte investeringer.

Besøksadresse:
Rådhuset
Rådhusorget 2
1304 SANDVIKA

Postadresse:
1304 Sandvika
E-post: post@baerum.kommune.no

Org. nr: 974553279
Bank:
Telefon: 41 63 17 45
Faks: 67 50 42 41

Videre utbygging.

Utbyggingen av Fornebu var i begynnelsen preget av etablering av større næringsbygg, men i de siste årene har også boligbyggingen kommet godt i gang. Kommunen regner med at de 2500 boligene som inngår i fase 1 vil være realisert innen 2018. OBOS har allerede nå behov for planavklaring mht boligbygging i fase 2 (dvs de gjenstående 3800 boliger). For å sikre at boligbyggingen på Fornebu ikke stopper opp, er det viktig å få avklaring av avtalemessige rammebetingelser for gjennomføring av fase 2.

Rådmannen har analysert de kommunaløkonomiske konsekvenser av utbyggingen i fase 2 med de gjenstående 3.800 boligene. Kostnadene er foreløpig anslått til 3.1 mrd. Det innebærer at de kommunaløkonomiske utfordringene for en fase 2 på Fornebu ikke er mindre enn de var for fase 1. Kommunen står overfor en stor utfordring med å finne løsninger som kommunaløkonomisk gir en akseptabel mulighet for å åpne for den videre utbygging på Fornebu. Uten slike løsninger vil utbyggingen måtte strekke seg over lengre tid i takt med kommunens evne til selv å finansiere hele den sosiale infrastrukturen.

Søknad om samtykke til å inngå tilleggsavtale.

Både OBOS og kommunen har oppsummert at avtaleverket fra 2003 og 2005 har vært hensiktsmessige verktøy for å sikre en samfunnsmessig viktig og formålstjenlig utbygging av Fornebu. Gjennom et godt planverk og et godt avtaleverk har en sikret at boligutbygging og utbygging av teknisk og sosial infrastruktur har gått hånd i hånd på Fornebu. Skole og barnehager har vært oppført parallelt med innflyttingen, og har slik kunnet gi de nye innbyggerne et godt tilbud fra dag 1.

Slik kommunen oppfatter det, tillater ikke dagens regelverk om utbyggingsavtaler at det inngås slike avtaler knyttet til sosial infrastruktur selv om partene skulle ønske det. En forlengelse av avtalen forutsetter at Departementet gir sitt samtykke.

Plan- og bygningslovens § 17-7, annen setning lyder slik:

«Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapittelet der samfunnsmessige interesser tilsier det.»

Kommunen trenger samtykke fra departementet for å kunne lage en tilleggsavtale som setter følgende bestemmelse til side:

- Forskriftens § 18-1 – Forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtale

Begrunnelse:

Søknaden gjelder anledning til å videreføre et avtaleverk som har vist seg nyttig og har støtte fra utbyggersiden. I den grad et samtykke vil kunne sies å gi presedens, vil det være knyttet til forlengelse av lignende avtaleverk som var inngått før lovendringen om utbyggingsavtaler trådte i kraft. Slike avtaler vil eventuelt være knyttet til store byutviklingsprosjekt og strekke seg over så lang tid at det ville være naturlig å dele avtaleregimet opp i faser.

Et samtykke vil sikre forutsigbarhet og like rammevilkår for boligbygging på Fornebu uavhengig av fase 1 eller fase 2 og også eventuell utbygging utover fase 2. Et eventuelt bortfall av avtaleverket etter fase 1, vil utgjøre en så stor endring i rammebetingelsene for utviklingen av Fornebu, at det vil medføre en lavere utbyggingstakt. Det er store samfunnsmessige interesser knyttet til å sikre god og rasjonell fremdrift for boligutbyggingen på Fornebu. Fornebu er en av hovedutbyggingsretningene i Bærum.

De samfunnsmessige interessene er knyttet til å muliggjøre en kontinuerlig boligbygging av et betydelig omfang som gir et merkbart bidrag til boligbehovet i den voksende hovedstads-

regionen jfr. plansamarbeidet Oslo og Akershus. Økt utbyggingstakt vil bygge opp under eksisterende og kommende investeringer i vei og banebygging,

Det anføres videre at innenfor Fornebu er det et direkte forhold mellom boligutbygging og f.eks skolebehov. Nye beboere kan ikke bruke eksisterende nærliggende skoler, samtidig som heller ikke nye skoler avlaster andre skoler i kommunen. Dette gjør at kommunale investeringer i sosial infrastruktur er mer krevende på Fornebu enn andre steder i kommunen. En videreført avtale vil bygge på de etablerte forutsetninger for utbyggingsavtaler dvs forholdsmessighets prinsipp, frivillighet og påregnelighet.

Forutsetninger:

OBOS ønsker å anføre at de oppfatter at utbygging av sosial infrastruktur primært er et kommunalt ansvar, men ser at utbygging av slik infrastruktur i takt med en utbyggingstakt som er nødvendig for boligutviklingen, er krevende for Bærum kommune økonomisk sett. OBOS er derfor beredt til å inngå forhandlinger om bidrag til sosial infrastruktur også i det videre for å sikre gjennomføring av dette viktige boligutviklingsprosjektet.

OBOS er av den oppfatning at det ligger til rette for en vesentlig høyere utnyttelse på Fornebu enn det forliggende planer tilsier. OBOS har utarbeidet analyser for sine tomteområder som viser at de godt tåler en økning på i alt 2800 boliger til nærmere totalt 9000 boliger uten at dette endrer området karakter dramatisk. OBOS har derfor som en absolutt forutsetning at det må gis en minimumsutnyttelse på deres tomter i Fase 2 på 5000 boliger totalt sett (dvs +2400 boliger) for å kunne forsvare et bidrag til sosial infrastruktur.

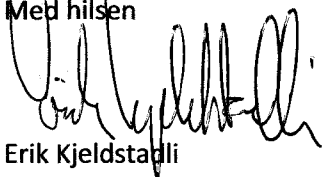
Bærum kommune utreder innspill fra OBOS om mulig utbygging utover den nåværende rammen på 6300 boliger. Et økt boligantall vil også innebære et behov for ytterligere infrastruktur. Bærum kommune kan på nåværende tidspunkt ikke forplikte fremtidig planbehandling med hensyn på å åpne for en ytterligere boligbygging utover 6300. Rådmannen viser til at formannskapet har bedt om en vurdering av økt boligantall bl.a. gjennom å nedsatte en ekstern planrådsgruppe. Denne gruppen har konkludert med at en økning av boligantallet på Fornebu er planfaglig mulig og fullt forsvarlig. Kommunen legger opp til at det parallelt med eventuelle avtaleforhandlinger, vil skje en planmessig avklaring av nye rammer for boligantallet på Fornebu, slik at dette vil være kjent før avtaleinngåelse.

Partene er enige om en forlengelse av nåværende ordning fortsatt må bygge på prinsippene om enighet og forholdsmessighet og at nåværende grunnstruktur i avtalen legges til grunn for ny avtale. I forhandlingene må partene avklare pris og andre konkrete forhold knyttet til avtalen.

For Bærum kommune vil det også være en forutsetning for videre utbygging på Fornebu at Fornehubanen blir bygd. Reguleringsarbeidet for banen i Bærum pågår, og forventes å bli vedtatt medio 2015. Finansiering av banen er p.t. ikke avklart.

Til Deres orientering vedlegges Utbyggingsavtalen av 2003.

Med hilsen




Erik Kjeldstadli
Rådmann

Ved vår underskrift på nærværende brev, bekrefter OBOS/ OBOS Fornebulandet AS at OBOS/OBOS Fornebulandet AS ønsker at departementet gir samtykke, jfr. PBL§ 17-7, til at Bærum kommune og OBOS/Fornebulandet AS kan inngå utbyggingsavtale gjeldende OBOS/Fornebulandet AS' eiendommer innenfor Kommunedelplan 2 for Fornebu.

Oslo, dato 21.05.15

OBOS/OBOS Fornebulandet AS,



Martin Mæland
Konsernsjef OBOS

Kopi til:

OBOS – pb 6666, St.olavspl. 0129 Oslo

Vedlegg : Utbyggingsavtalen av 2003:

11-p 09/155007

TINGLYST
DAGBOKNR: 867360
13 NOV. 2009
STATENS KARTVERK

AVTALE

mellom

Fornebu Boligspas AS,
Rolfsbukta AS,
Fornebu Boligspas Husbank AS

(nedenfor kalt «grunneierne»)

og

Bærum kommune
(nedenfor kalt «Bk»)

(sammen kalt "partene")

om forskjellige spørsmål knyttet til regulering, utnyttelse, utbygging m.v. for det tidligere flyplassområdet på Fornebu.

1. AVTALENS BAKGRUNN OG FORMÅL

1.1 Grunneierne eier eller har ervervet rettigheter til del av det tidligere flyplassområdet på Fornebu. Fornebu Boligspas AS har inngått kontrakt om kjøp av Oslo kommunes tomtearealer på Fornebu. Fornebu Boligspas AS har solgt delområde 4.2 til Rolfsbukta AS og rettighetene til offentlige arealer og husbankarealer på Fornebu, med unntak av delområde 4.2, til Fornebu Boligspas Husbank AS.

Området ligger i Bærum kommune og kommunen har reguleringsmyndigheten. Oslo lufthavn, Fornebu, er nedlagt, og området skal utnyttes i samsvar med endelig vedtatt Kommunedelplan 2 for Fornebu-området (KDP2) og påfølgende regulerings- og bebyggelsesplaner.

Der uttrykket "utbyggere" nedenfor er benyttet inkluderer det nærværende grunneiere og andre utbyggere innenfor fase I.

BÆRUM KOMMUNE
Planseksjonen
MOTTATT 23 NOV. 2009
JNR 09/155007

[Handwritten signatures and initials]

- 1.2 I henhold til KDP2 skal det innenfor Fornebu-området kunne bygges minst 6.000 boliger, hvorav 20-25 % bør tilfredsstillende Husbankens kriterier for kvalitet og prisnivå, samt næringsarealer for 15.000 arbeidsplasser, ekskl. privat og offentlig service.

Det er utarbeidet en oversikt over andelen av dette utbyggingsvolumet fordelt på grunneiernes delområder (Bilag 1). Nærværende avtale bygger på forutsetningen om at fordelingen og utnyttelsesvolumet vist i tabellen skal være veiledende for reguleringsarbeidet med de enkelte delområdene, med mindre partene blir enige om noe annet.

- 1.3 Fornebu-området skal bygges ut i flere faser. Hver fase skal omfatte et bestemt geografisk område for utbyggingen, der det kan tillates bygget et nærmere bestemt volum av boliger og næringsarealer. For hver fase fastsettes et program for utbygging av den sosiale infrastruktur som boligbyggingen krever.
- 1.4 Formålet med nærværende avtale er å legge til rette for utbygging av fase I innenfor det geografiske området som er angitt i pkt. 2.

Avtalen regulerer også grunneiernes og Bk's rettigheter og forpliktelser i forhold til hverandre i forbindelse med utbyggingen av teknisk, sosial og grønn infrastruktur, samt gjennomføring av kommunens boligpolitiske mål.

- 1.5 Partene er innforstått med at kommunens reguleringsmyndighet ikke kan/skal bindes. Plan- og bygningsloven går uansett foran nærværende avtale.
- 1.6 Partene legger til grunn at Statsbygg og Oslo kommune sørger for å gjennomføre og bekoste etablering av overordnet teknisk og grønn hovedstruktur i henhold til den del av avtalen mellom Oslo kommune og Statsbygg som gjelder infrastruktur (Infrastrukturavtalen).

Oslo kommune har overfor grunneierne forpliktet seg til å gjennomføre disse arbeidene i henhold til Infrastrukturavtalen, og grunneierne plikter å følge opp at Oslo kommune utfører arbeidene i samsvar med bestemmelsene i avtalen mellom Oslo kommune og grunneierne.

- 1.7 Der hvor denne avtale eller avtalens vedlegg angir et bolig- eller næringsareal i T-BRA (tillatt bruksareal), skal dette forstås slik det er definert i Bilag 2.
- 1.8 Grunneiernes rettigheter og plikter i henhold til denne avtale er begrenset til de rettigheter og plikter som relaterer seg til de arealer de respektive grunneiere eier innenfor det området som omfattes av denne avtale. Grunneierne har således ikke noe solidarisk ansvar for oppfyllelse av plikter omfattet av denne avtale.

2. AVTALENS STEDLIGE VIRKEOMRÅDE - FASE I

- 2.1 Avtalen gjelder for fase I som omfatter det fremhevede området på illustrasjonskartet for KDP2 (Bilag 3), dog gjelder pkt. 9 for alle grunneiernes delområder innenfor KDP2.
- 2.2 Fase I av utbyggingen er begrenset til 2.500 boliger, som er det taket for boligbygging som Statens Vegvesen har fastsatt av hensyn til trafikkavviklingen på E18.

Partene legger til grunn at det tillatte utbyggingsvolum for grunneierne på de delområder som omfattes av fase I utgjør til sammen 1.675 boliger og 24.952 kvm. T-BRA næringsarealer slik det fremgår av Bilag 4. Dersom utbyggingsvolumet i fase I

blir vesentlig mindre enn angitt i bilag 4 ved regulering eller hvis Bk på annen måte fastsetter nye eller endrede vesentlige vilkår, har grunneierne rett til å si opp avtalen med umiddelbar virkning for de områder hvor utbyggingen ikke er påbegynt. Oppsigelsen omfatter i tilfelle ikke pkt. 9 i nærværende avtale.

Partene er innforstått med at utbyggingen av fase I ventelig vil strekke seg over ca. 4-5 år fra byggestart.

Dersom andre utbyggere innenfor fase I ikke påtar seg det samme eller økonomisk tilsvarende forpliktelser som grunneierne med oppfyllelse av rekkefølgebestemmelsene i KDP 2 med hensyn til teknisk, sosial og grønn infrastruktur, samt bidrar til å oppfylle kommunens boligpolitiske mål, har grunneierne rett til å utvide sitt utbyggingsvolum i fase I tilsvarende.

Dersom Bk mener at det er grunnlag for ytterligere boliger innenfor fase I (2.396), skal grunneierne på sine arealer ha rett til å bygge disse boligene på samme vilkår som i nærværende avtale.

3. VANN- OG AVLØPSANLEGG M.V.

3.1 Opparbeidelse av interne vann- og avløpsanlegg

Partene legger til grunn at Statsbygg og Oslo kommune utfører og bekoster hovedanleggene for vann- og avløp internt på avtaleområdet slik disse anlegg er nærmere beskrevet i Infrastrukturavtalen og illustrert i Hovedplan for vei, vann og avløp m/vedlegg, herunder å tilrettelegge for føringsveier for IT og energi og for traseer for fjernvarme. Såfremt Statsbygg og Oslo kommune ikke utfører det arbeid og med den utførelse som er forutsatt ovenfor, har Bk rett til å stoppe de byggeprosjekter grunneierne har under arbeid, i den utstrekning grunneiernes prosjekter er avhengig av Statsbyggs og Oslo kommunes arbeider.

3.2 Eksterne vann- og avløpsanlegg

Bk gjennomfører og forskutterer fremføring av vann- og avløpsanlegg til Fornebuområdet, herunder anleggelse av nye hovedledninger for vann og avløp under Holtekilen fra tilknytningspunktet ved eksisterende ledningsanlegg på Strand til Fornebulandet. Partene er innforstått med at den del av kostnadene som kan belastes boligkjøperne eller grunneierne i henhold til lov om kommunale vass- og kloakkavgifter og refusjonskapitlet i Plan- og bygningsloven, legges på som tillegg til ordinær tilknytningsavgift.

4. VEIER

4.1 Partene legger til grunn at Statsbygg og Oslo kommune utfører og bekoster opparbeidelse av hovedveiene og samleveiene i henhold til Infrastrukturavtalen og med en standard som Bk og Statens vegvesen kan akseptere. Såfremt Statsbygg og Oslo kommune ikke utfører det arbeid og med den utførelse som er forutsatt ovenfor, har Bk rett til å stoppe de byggeprosjekter grunneierne har under arbeid, i den utstrekning grunneiernes prosjekter er avhengig av Statsbyggs og Oslo kommunes arbeider.

4.2 Grunneierne forplikter seg til å bekoste og opparbeide feltinterne kjøreveier og sykkel/gangveier i henhold til bl. a. reguleringsplan og Bærum kommunes veinormal.

Bk har rett til å føre løpende kontroll med arbeidene og skal godkjenne anleggene før

overtagelse. Fra og med overtagelsen er Bk eier av anleggene og har derved det fremtidige drifts- og vedlikeholdsansvaret, likevel slik at grunneierne plikter å erstatte skader og slitasje som måtte bli påført veianleggene som følge av anleggstrafikk knyttet til grunneiernes utbygging. Plikten til å holde Bk økonomisk skadesløs påhviler grunneierne inntil området er ferdig utbygget. Grunneierne er ikke ansvarlig for skader og slitasje som skyldes andre utbyggere eller arbeider bestilt av Bk.

5. FJERNVARME, VAKUUMANLEGG FOR AVFALLSHÅNDTERING, M.V.

- 5.1** Partene er kjent med at Bærum Fjernvarme har områdekonsesjon for levering av vannbåret varme og kjøling. Konsesjonen innebærer at det er tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegget for alle nye bygg på Fornebu.
- 5.2** Bk vil ventelig benytte et innsamlingsystem for husholdningsavfall basert på vakuum på Fornebu. Systemet skal søke å dekke en så stor del av området for KDP 2 som det er praktisk og økonomisk mulig. Det vil også være mulig å knytte næringsbygg til vakuumanlegget.

Det er tenkt etablert to separate vakuumanlegg som skal betjene hvert sitt geografiske område på Fornebu, med en vakuum- og innsamlingsentral knyttet til hvert anlegg.

Bk utfører og bekoster sentralene og hovedrørene. Grunneierne gir Bk rett til å plassere nødvendige installasjoner over bakken (vakuum-/ innsamlingsentraler m.v.) og under bakken (bl.a. rør) i forbindelse med anlegget. Anleggene over bakken skal primært plasseres på områder avsatt til offentlige formål i illustrasjonsplanen til KDP2. Der dette ikke er mulig, skal grunneierne i nødvendig utstrekning avstå slike arealer til Bk. For de arealer som beslaglegges til slike anlegg på grunneiernes delområder, skal Bk betale kr. 750,- pr. kvm. tomteareal. Beløpet skal reguleres overensstemmende med endringen i KPI med utgangspunkt i indekstallet pr. 15.11.2001. Alle omkostninger i forbindelse med fradeling, oppmåling, tinglysning m.v. skal bæres av Bk. For anleggene under bakken skal det ikke betales noe vederlag.

Grunneierne skal etter spesifikasjoner fra Bk eller Bk's kontraktspartner besørge og bekoste de nødvendige arbeider for nedgraving og legging av rørene fra hovedledning og inn til de enkelte bygninger og etablere nødvendig nedkast, ventiler osv. i de enkelte bygninger.

Fra og med overtagelse er Bk eier av anleggene og har derved det fremtidige ansvaret for drift, vedlikehold og service av anleggene, herunder for utskiftning av deler av eller hele anleggene.

- 5.3** Grunneierne plikter å gjøre boligkjøperne oppmerksom på at de vil bli avkrevet en ekstraordinær tilknytningsavgift for å finansiere investeringskostnadene for Bk's del av vakuumanleggene.

6. OFFENTLIG KOMMUNIKASJON

- 6.1** Fremdriften i utbyggingen av boliger og arbeidsplasser tilpasses utviklingen av vei – og kollektivbetjeningen av området i samsvar med rekkefølgebestemmelsene i KDP2.

Grunneierne avstår vederlagsfritt nødvendige arealer for utbygging av vei og trasé for kollektivsystem, herunder stasjoner/holdeplasser og sнопlass for buss. Grunneierne har intet ansvar for omkostningene i forbindelse med fradeling, oppmåling, tinglysning m.v.

7. GRØNTSTRUKTUR

- 7.1** Partene er innforstått med at før reguleringsplan for boligområdene kan sluttbehandles, skal det være utarbeidet og vedtatt reguleringsplan for de arealer som i KDP 2 er avsatt til felles grøntområder i boligområder, kontorområder og fotgjengerstrøk.
- 7.2** De arealer som er nevnt i pkt. 7.1 med unntak av eventuelle restriksjoner som en følge av verneinteresser, skal være tilgjengelige for vederlagsfri allmenn bruk. Tilgangen til arealene skal også omfatte torg og plasser, dog slik at parkering der kan avgiftsbelegges. Etter godkjenning fra Bk, kan allmenn ferdsel begrenses dersom tungtveiende sikkerhetsmessige eller driftsmessige årsaker gjør det nødvendig.
- 7.3** Arealer og eventuelle anlegg som nevnt i pkt. 7.1 og 7.2 skal være tilpasset bevegelseshemmede.
- 7.4** Statsbygg og Oslo kommune har utarbeidet en plan for grøntstrukturen på Fornebu; "Etterbruk Fornebu – Grøntstrukturplan" datert 06.04.00, versjon 2.3.

Bk er innforstått med at "Etterbruk Fornebu - Grøntstrukturplan" ikke omfatter etablering av parker og grøntanlegg rundt institusjoner, idrettsanlegg, kirkegårder og evt. andre deler av den sosiale infrastruktur.

Partene legger til grunn at Statsbygg og Oslo kommune bekoster opparbeidelsen av de arealer og eventuelle anlegg som omfattes av "Etterbruk Fornebu – Grøntstrukturplan", med unntak av Storøya som nevnt i pkt. 7.5.

For det tilfelle at Statsbygg og/eller Oslo kommune ikke utfører det arbeid med den utførelse som forutsatt ovenfor, har Bk rett til å stoppe de byggeprosjekter grunneierne har under arbeid, i den utstrekning grunneierens prosjekter er avhengig av Statsbyggs og Oslo kommunes arbeider.

- 7.5** Bk opparbeider og bekoster opparbeidelsen av badeplassen på Storøya, del av område 13 i KDP2. Bk gis vederlagsfri rett til å fremføre vei, vann, kloakk o.l. frem til badeplassen.
- 7.6** Grunneierne har det fremtidige drifts- og vedlikeholdsansvar for den grøntstruktur med eventuelle anlegg som omfattes av pkt. 7.4. innenfor egen eiendom. Dersom dette ansvaret skal overtas av senere kjøpere, skal dette ansvaret videreføres til slike.

Bk har det fremtidige drifts- og vedlikeholdsansvaret for gang- og sykkelveier.

8. BIDRAG TIL FREMSKYNDET UTBYGGING AV SOSIAL INFRASTRUKTUR

- 8.1** Det er utarbeidet en samlet oversikt over det behov for sosial infrastruktur som boligutbyggingen på Fornebu antas å ville utløse. Med sosial infrastruktur menes tiltak som er angitt i **Bilag 5**, som også viser de beregnede totale kostnader, tomteareal og byggareal for den samlede sosiale infrastrukturutbygging innenfor KDP2-området med samlokaliseringseffekter.
- 8.2** For fase I er behovet for og de antatte investeringskostnadene til sosial infrastruktur med samlokalisering angitt i **Bilag 6**, basert på bygging av 2.396 boliger. Før bygging av ytterligere boliger i fase I kan iverksettes, må det vurderes om det er behov for supplerende sosial infrastruktur.

Bk vil i størst mulig utstrekning tilstrebe en samlokalisering og sambruk av offentlige

tjenester og service som kan gi reduksjon i investeringskostnader og forbruk av grunnarealer uten at det går ut over kvaliteten på tjenestene.

Bk vil også søke å redusere investeringskostnadene for hvert enkelt anlegg uten at det skal gå ut over standarden på anleggene, som forutsettes å være av slik normal bygningsmessig standard og kvalitet som for tilsvarende offentlige anlegg i Bærum kommune.

- 8.3 Grunneierne forplikter seg til å avstå vederlagsfritt og uten økonomiske heftelser til Bk de arealer som er nødvendige for gjennomføring av tiltak som vist i Bilag 6. Dog inngår kr. 1.900,- pr. kvm. gulvareal sosial infrastruktur for opparbeidelse av teknisk og grønn infrastruktur i de samlede kostnader til sosial infrastruktur. Dette beløpet skal godtgjøres grunneierne. Beløpet skal reguleres overensstemmende med endringen i KPI med utgangspunkt i indekstallet pr. 15.11.2001.
- 8.4 Før utbyggingen av fase I kan påbegynnes, skal grunneierne søke de offentlige arealer for utbygging av sosial infrastruktur fradelt. Når matrikelnummer er tildelt, overskjøtes tomtene vederlagsfritt og uten økonomiske heftelser til Bk. Alle omkostninger i forbindelse med fradeling, oppmåling, tinglysning m.v. skal bæres av de respektive prosjekter gjeldende den sosiale infrastruktur.
- 8.5 Kostnadene for etablering av bygninger og anlegg for den sosiale infrastruktur vist i bilag 6 innenfor fase I er beregnet til kr. 3.244 pr. kvm. T-BRA boligareal.

For å sikre en ønsket og forutsigbar fremdrift i boligbyggingen og for å sikre gjennomføringen av den sosiale infrastruktur, skal investeringskostnadene for den sosiale infrastruktur for fase I fordeles mellom Bk og utbyggerne innenfor fase I. Partene avtaler med dette at grunneiernes bidrag settes til et fast beløp på kr. 1.622 pr. kvm. T-BRA boligareal som grunneierne faktisk bygger i fase I. Beløpet skal reguleres overensstemmende med endringen i SSBs totalindeks for boligblokk med utgangspunkt i indekstallet pr. 15.04.2003. Bidraget fra grunneierne skal bare kunne benyttes til investering i den sosiale infrastruktur i fase I.

For det tilfelle at kostnadene til oppføring av de ovennevnte bygninger og anlegg for Bk's del vil overstige kr. 1.622,- indeksregulert som ovenfor og samtlige bygninger og anlegg etter Bk's vurdering ikke kan gjennomføres av hensyn til Bk's økonomi, står Bk fritt til å utsette realiseringen av enkelte bygg og/eller anlegg. Forutsetningen for slik utsettelse er at Bk har brukt et tilsvarende beløp til investering i den sosiale infrastruktur som er innbetalt fra utbyggerne. Dog forplikter Bk seg til å realisere de bygninger og anlegg som Bk mener er gjennomføringskritiske for grunneiernes boligbygging, slik at grunneiernes boligbygging innenfor fase I kan gjennomføres fullt ut med 1.675 boliger.

Dersom utbyggingen av den sosiale infrastruktur i kommunal regi medfører refusjon av mva, skal refusjonsbeløpet fordeles mellom partene med bakgrunn i hva hver av partene faktisk har betalt. Hvis enkelte bygg eller anlegg oppføres i privat regi etter avtale med Bk, og dette medfører bortfall av hele investeringskostnaden i bilag 6 uten at dette samtidig fører til økte driftskostnader i vid forstand for Bk, skal grunneiernes bidrag reduseres med halvparten av de beregnede investeringskostnadene i bilag 6 for vedkommende bygg eller anlegg. Beløpet skal indeksreguleres på samme måte som i 2. ledd ovenfor.

Dersom utbyggingen av enkelte bygg eller anlegg i den sosiale infrastruktur i kommunal regi skulle utløse offentlige tilskudds- eller støtteordninger, og de samlede faktiske investeringskostnader i den sosiale infrastruktur etter fradrag for mottatt tilskudd og støtte er lavere enn de beregnede kostnader i bilag 6 indeksregulert som i 2.ledd, skal grunneiernes bidrag reduseres med halvparten av besparelsen.

8.6 Før utbyggingen av fase I kan påbegynnes, skal partene utarbeide gjennomføringsplan(er) med fastsettelse av bl.a.:

- rekkefølge for utbygging av felt og tidspunkt for ferdigstillelse av bebyggelsen innenfor den enkelte reguleringsplan for inntil 1.675 boliger.
- tidspunkt for bygging og ferdigstillelse av den sosiale infrastrukturen, jfr. dog pkt. 8.5, tredje ledd
- betalingsplan for innbetaling av fremskyndingsbidrag iht. pkt. 8.5 og for godtgjørelse til grunneierne iht. pkt. 8.3
- sikringsbestemmelser for innbetaling av fremskyndingsbidraget
- plikt for Bk til å informere grunneierne om regnskapet for utbyggingen av den sosiale infrastruktur, herunder mottak og anvendelse av offentlige tilskudd og støtteordninger, jfr. pkt. 8.5, siste ledd.
- ytterligere detaljering av pkt. 9 sosial boligprofil

Bk's prosjekteringsgrunnlag for den sosiale infrastruktur skal legges frem for grunneierne med en frist til å gjennomgå og avgi uttalelse til prosjektene. Bk forplikter seg til nøye å gjennomgå slike uttalelser og skal søke å hensynta dem såfremt uttalelsene kan lede til reduserte investeringskostnader uten at disse oppveies av økte årskostnader og driftskostnader eller av redusert kvalitet.

8.7 Dersom Staten eller annet offentlig organ eller institusjon skulle etablere en ny tilskuddsordning direkte rettet mot dekning av sosial infrastruktur i utbyggingskommuner eller mot Fornebu-utbyggingen, og i den utstrekning slike midler blir utbetalt til Bk i anledning boligutbygging innenfor fase I, skal grunneiernes økonomiske bidrag reduseres med halvparten av tilskuddet. Det gjelder dog ikke hvis det samtidig gjennomføres endringer i andre forhold mellom Staten og kommunene som har en tilsvarende negativ økonomisk virkning for Bk.

9. SOSIAL BOLIGPROFIL

9.1 I Miljøverndepartementets vedtak angående KDP2 for Fornebu av 21.09.2000 ligger det en intensjon om at økningen av utnyttelsesgraden skal bidra til en sosial boligprofil, og grunneierne og Bk er enige om at boligutbyggingen på grunneiernes delområder skal ha en sosial boligprofil.

Partene er videre enige om at målsettingen om sosial boligprofil må søkes realisert under reguleringen av grunneiernes delområder, og grunneierne er kjent med at Bk ved behandlingen av reguleringsplanene vil tillegge det betydelig vekt at en sosial boligprofil er tilstede i tilstrekkelig omfang.

I kjøpsavtalen mellom Oslo kommune og Fornebu Boligspare AS er det i pkt. 4.2 bestemt at det skal foretas en "Reduksjon av Kjøpesum som følge av avtale om å bygge

Husbankfinansierte boliger/Husbankfinansierte utleieboliger på Eiendommen". Grunneierne og Bk er enige om at den prisreduksjon denne bestemmelse gir grunnlag for, skal komme Bk til gode. Bk bestemmer hvordan prisreduksjonen skal nå målgruppen for den sosiale boligprofil.

Den sosiale boligprofil skal realiseres gjennom bygging av "Husbankfinansierte utleieboliger" (nedenfor benevnt husbankboliger). Husbankboligene skal ha et gjennomsnittlig areal på 80 kvm. T-BRA.

Antall og fordeling av husbankboligene på grunneiernes delområder fremgår av tabellen i Bilag 7.

Bk forbeholder seg dog retten til å endre omfang og plassering av "Husbankfinansierte boliger/Husbankfinansierte utleieboliger" innen 31.12.2005. Fristen kan forlenges etter nærmere avtale mellom partene.

- 9.2 Husbankboligene i fase I bygges i regi av grunneierne og søkes integrert i grunneiernes øvrige boligutbygging, jfr. dog pkt. 9.3, 4. ledd.

Planlegging og programmering av husbankboligene skal skje i samarbeid mellom grunneierne og Bk hva angår boligtyper, boligstørrelser og antall rom i hver bolig.

- 9.3 Bk – eller den organisasjon/stiftelse Bk utpeker – får en rett, men ingen plikt til å kjøpe husbankboligene fra grunneierne.

Bk's råderett over husbankboligene må gjøres gjeldende i forbindelse med reguleringsprosessen for det enkelte delområde. Bk må ved utøvelsen av sin rett ikke påføre grunneierne økonomisk tap eller forsinkelse i sin utbygging som følge av den kommunale beslutningsprosess knyttet til utøvelsen av retten. Grunneierne må på sin side la kommunen få tilstrekkelig tid til å fatte de nødvendige beslutninger.

Partene skal samarbeide og samordne sine interesser om bruken av de husbankboliger som Bk ikke ønsker å erverve. Også for disse husbankboligene skal den prisreduksjonen som grunneierne oppnår av Oslo kommune, komme Bk til gode, og Bk sørger for at prisreduksjonen benyttes til å realisere den sosiale boligprofil.

Partene kan i fellesskap vurdere hvorvidt det kan være aktuelt at Bk overtar tomt fra grunneierne for selv å oppføre husbankboliger.

- 9.4 Den pris Bk skal betale grunneierne for husbankboligene skal tilsvare de samlede totalkostnader pr. kvm. BRA som Fornebu Boligspare AS' tegnere/andelseiere skal betale (jfr. Informasjonsmemorandum datert 17.09.2001), med fradrag av den prisreduksjon som grunneierne oppnår av Oslo kommune.

10. RIGGAREALER

Grunneierne er innforstått med at Bk og andre offentlige nivåer kan trenge riggarealer for å kunne etablere teknisk og sosial infrastruktur for utvikling av fase I. Slik rigg skal primært etableres på Bk's egen grunn eller på områder avsatt til offentlige formål. For det tilfelle at dette medfører vesentlige ekstra kostnader eller vesentlige praktiske problemer for den offentlige tiltakshaver, påtar grunneierne seg å stille slike riggarealer til disposisjon dersom det ikke vesentlig vil vanskeliggjøre grunneiernes egne aktiviteter. De ekstra kostnader grunneierne derved blir påført dekkes av de respektive prosjekter.

11. FORURENSNING

- 11.1** Partene legger til grunn at Statsbygg og Oslo kommune fjerner/behandler forurensning i grunnen i henhold til avtaler mellom Statsbygg og Oslo kommune om dette.
- 11.2** Grunneierne har ansvaret for eventuell forurensning innenfor de arealer som skal overføres til Bk i henhold til nærværende avtale.

Før Statsbygg og Oslo kommune har avsluttet sine arbeider, vil grunneierne foreta undersøkelser av områdene avsatt til offentlige formål med sikte på å avdekke eventuell gjenværende forurensning som skal fjernes/behandles av Statsbygg og Oslo kommune. Kostnadene til disse undersøkelsene behandles som en prosjektkostnad.

12. MILJØOPPFØLGNING

- 12.1** Grunneierne vil legge Miljøoppfølgingsprogrammet for etterbruk av Fornebu, godkjent av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 12. juli 1999 til grunn for planlegging, prosjektering og utbyggingen av Fornebu.
- 12.2** Bk og grunneierne forplikter seg i fellesskap til å realisere miljøvennlige og fremtidsrettede løsninger i arealforvaltning og utbygging av infrastruktur i henhold til de mål og tiltak som fremgår av Miljøoppfølgingsprogrammet samt i Veileder for miljøriktig bygging og prosjektering på Fornebu utarbeidet av Bk.

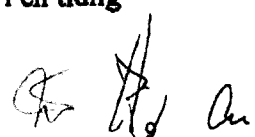
Grunneierne vil påse at det ved innsendelse av reguleringsplaner redegjøres for hvordan Miljøoppfølgingsprogrammet skal følges innenfor det enkelte felt. Grunneierne vil påse at det ved byggesaksbehandlingen av de enkelte bygge- og anleggstiltak vedlegges en miljøplan for prosjektering og utførelse, utarbeidet etter mal utferdiget av Bk og Statsbygg.

13. BOKKVALITET OG ESTETIKK

- 13.1** Ved utbyggingen er partene forpliktet til å oppfylle Bk's krav til god bokkvalitet slik det fremgår av KDP2 kap. 3.6 om boligområder og i vedtaket fra kommunestyret 16.06.99 punkt 1.7 som supplerer arealdelen med utfyllende bestemmelser.
- 13.2** For å sikre at hensynet til bokkvalitet og god estetisk utforming blir ivaretatt, har Bk i samarbeid med grunneierne under utarbeidelse "Bomiljøveilederen". Denne vil sammen med Estetiske retningslinjer for Fornebu vedtatt av Bk danne premisser for grunneiernes utforming av utbyggingen av Fornebu.
- 13.3** Før regulering av områdene finner sted, skal det gjennomføres arkitektkonkurranser/alternativvurderinger fra uavhengige arkitektkontorer. Partene avtaler seg imellom hvilken form for arkitektkonkurranser/alternativvurdering som skal velges i hvert enkelt tilfelle. For å sikre bokkvaliteten og god estetisk utforming av de enkelte områder på Fornebu, skal Bk konsulteres i forbindelse med utforming av program for arkitektkonkurranser/alternativvurdering og ved valg av alternativ. Dersom Bk anser at intensjonen med arkitektkonkurranser/alternativvurdering er ivaretatt på annen måte, kan Bk fravike kravet om arkitektkonkurranser/alternativvurdering.

14. BK'S SAKSBEHANDLING

- 14.1** For å sikre god fremdrift og forutsigbarhet i plan- og byggesaksbehandlingen vil grunneierne utvikle sine planer i nært samarbeid med Bk's plan- og bygningsmyndighet. Bk vil på sin side bidra til avklaringer i forhold til overordnede myndigheter i en tidlig



fase av behandlingen.

Grunneierne er innforstått med at det kan være aktuelt å vedta retningslinjer for regulering forut for behandlingen av reguleringsplaner.

Grunneierne forplikter seg til å avholde åpne informasjonsmøter i samarbeid med Bk i tilknytning til behandlingen av reguleringsplaner og større byggesaker.

- 14.2** Bk vil tilby grunneierne gjensidig forpliktende avtale om administrativ fremdrift/behandlingstid.

Bk har som målsetting for sin saksbehandling at for de delområder hvor grunneierne har innsendt reguleringsforslag, skal igangsettingstillatelse foreligge innen 11 måneder fra nærværende avtale er undertegnet. For de øvrige delområdene er det Bk's målsetting at saksbehandlingstiden frem til igangsettingstillatelse ikke skal overstige 11 måneder fra innsendt reguleringsforslag. Det forutsettes at reguleringsforslaget er fullstendig.

Bk tar dog forbehold om lengre behandlingstid som følge av innsigelser m.v. fra offentlige myndigheter og andre berørte tredjeparter etter bestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Videre forutsettes det at partene sammen har utarbeidet nødvendige gjennomføringsplan(er) i samsvar med punkt 8.6 foran.

15. REKKEFØLGEBESTEMMELSER

Nærværende avtale legger grunnlaget for å løse de behov rekkefølgebestemmelsene i KDP2 setter til utbyggingen.

Det er to tilfelle der nåværende rekkefølgebestemmelser gjør det vanskelig å igangsette utbygging, såfremt disse ikke er oppfylt:

- a) dersom den grunnleggende forutsetning om banebetjening ikke gjennomføres
- b) dersom sentrale vegmyndigheter motsetter seg utbygging med begrunnelse i at E-18 (med kryssløsninger) ikke har tilstrekkelig kapasitet.

16. TVISTELØSNING

Dersom det skulle oppstå tvist mellom partene i tilknytning til nærværende avtale, skal denne henføres til behandling for de regulære domstoler, med mindre partene skulle bli enige om noe annet i det konkrete tilfellet.

17. OVERDRAGELSE / TINGLYSNING

- 17.1** Grunneierne har rett til å overdra sine eiendommer innenfor avtaleområdet (jfr. pkt 2), enten samlet eller enkeltvis. Grunneierne forplikter seg til i tilfelle å overføre grunneiernes respektive rettigheter og forpliktelser i nærværende avtale til den/de nye eier(e).

Bk kan nekte slik overdragelse dersom det foreligger saklig grunn.

- 17.2** De rettigheter og plikter nevnt i punkt 8.4 og 9 kan ikke grunneierne overdra, pantsette eller disponere over på annen måte, uten sammen med de eiendommer som rettighetene er knyttet til.

De ovennevnte bestemmelser (pkt. 8.4 og pkt. 9) skal tinglyses på de områder og offentlige arealer som overskjøtes fra Oslo kommune. Dersom tinglysnings-

myndighetene ikke samtykker i at disse bestemmelser tinglyses i sin helhet på ovennevnte eiendommer, er partene enige om å utarbeide et sammendrag av bestemmelsene som søkes tinglyst. Også første avsnitt i nærværende punkt skal tinglyses.

Tinglysing skal finne sted ved overskjøting fra Oslo kommune. Bestemmelsene skal ha prioritet foran pengeheftelser. Partene er enige om å be Oslo kommune innta de ovennevnte bestemmelser eller sammendraget i de skjøter som utstedes.

Overdragelse av aksjene i Fornebu Boligspår Husbank AS skal ikke finne sted uten etter BK's samtykke. Slikt samtykke kan ikke nektes uten saklig grunn.

18. GODKJENNELSE

Nærværende avtale er inngått med forbehold om godkjenning fra nødvendige folkevalgte organer.

Nærværende avtale i 4 - fire - eksemplarer hvorav grunneierne og Bk beholder hvert sitt.

Oslo/Fornebu, den 19.11.2003

Sandvika, den 12.12.03

Fornebu Boligspår AS

[Handwritten signature]

Bærum kommune

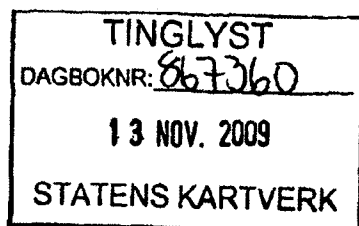
[Handwritten signature]

Rolfbukta AS

[Handwritten signature]

Fornebu Boligspår Husbank AS

[Handwritten signature]



[Handwritten signature]
Hugo Torgersen
o.t.

[Handwritten initials]

Bilagsoversikt

- Bilag 1:** Arealoversikt for utbyggingen på Fornebu-området
- Bilag 2:** Definisjon av tillatt bruksareal T-BRA
- Bilag 3:** Illustrasjonskart for KDP2
- Bilag 4:** Utbyggingsvolum for fase I av Fornebu-utbyggingen
- Bilag 5:** Oversikt over samlet behov for sosial infrastruktur for Fornebu-utbyggingen
- Bilag 6:** Oversikt over sosial infrastruktur for fase I
- Bilag 7:** Omfang og plassering av husbankfinansierte utleieboliger på grunneiernes delområder

Tabell IV
for Bolig Spar AS
Veiledende oversikt over antatt utbyggingspotensiale på alle områder

Navneforslag	T-BRA for boliger	T-BRA for næring	Antall boliger	Antall arbeidsplas.	Noter
Bolig Spar AS					
Småhus/rekkehus bebyggelse					
B.Område 1.1 DumpaNV	0	0	0	0	
B.Område 6 Storeya	48340	0	456	0	1
B.Område 7.3 Holtekilen1	19074	0	180	0	2
B.Område 7.4 Holtekilen2	35479	0	335	0	
Sum	102893	0	971	0	
Byvillabebyggelse					
B.Område 4.2 Rolfsbukta	42217	0	419	0	
B.Område 9.1 Park 1	43830	0	435	0	
B.Område 9.2 Park 2	31316	0	311	0	
B.Område 9.3 Park 3	28948	0	287	0	
B.Område 9.4 Park 4	26615	0	264	0	
B.Område 9.6 Park 5	22271	0	221	0	
Sum	196198	0	1837	0	
Bløkkbebyggelse					
Bl.Område 1.1b Dumpa2NV					
Bl.Område 1.2 DumpaNØ	35510	0	372	0	
Bl.Område 1.3 DumpaSØ	29750	6804	312	272	
Bl.Område 7.4 Holtekilen2b	0	0	0	0	
B.Område 8.1 Indrefelt 1	23585	0	247	0	
B.Område 8.3 Indrefelt 2	13994	0	147	0	
Bl.Område 8.3 Indrefelt 2b	977	1064	10	43	
B.Område 8.4 Indrefelt 3	20027	0	210	0	
Bl.Område 8.4 Indrefelt 3b	2677	2917	28	117	
B.Område 8.5 Indrefelt 4	12482	0	131	0	
Bl.Område 8.5 Indrefelt 4b	1973	2150	21	86	
B.Område 8.7 Indrefelt 5	24708	0	259	0	
B.Område 8.8 Indrefelt 6	7354	0	77	0	
Bl.Område 8.9 Områdesenter	15035	22802	158	0	
Sum	188072	35737	1970	517	
Sum Bolig Spar AS (inkl. Statsbyggandel)	486163	35737	4878	517	
Minus Statsbyggsandel på O.7.3 og O.6.0	20943		200		
I alt for Bolig Spar AS	465220		4678		
Sum for alle aktører	593877	424933	6000	15000	

Note 1: Statsbyggsandel på 13408 kvm. 128 småhus/rekkehus.

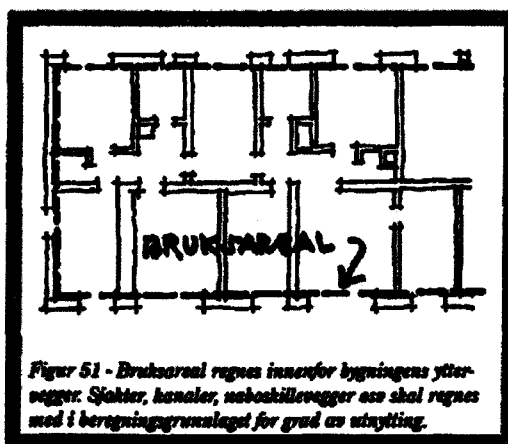
Note 2: Statsbyggsandel på 7535 kvm. 72 småhus/rekkehus.

Notat Bærum kommune 181103

Definisjon av tillatt bruksareal T-BRA

1- Generelt

Ved beregning av T-BRA i forbindelse med reguleringsplaner og andre sammenhenger hvor dette arealmålet skal benyttes i tilknytning til Fornebu-utbyggingen, er BK og grunneierne enig om at følgende beregningsregel legges til grunn: T-BRA beregnes som arealet av måleverdige deler som ligger innenfor omsluttende vegger eller annen begrensede bygningsdel, medregnet delingsvegger, kanaler, sjakter, korridorer og trapperom. Eventuelt målbart areal under tak og arealer under bakken skal ikke medregnes. Se illustrasjoner nedenfor.



2- Angående områdesenter

For beregningen av T-BRA i Områdesenteret gjøres følgende presisering: Korridorene på bakkenivå som er en del av handlesenteret som forlenges mot torget og resten av senteret (uterommet) medregnes ikke. Korridorene som betjener kun handlesenteret uten forlengelse i uterommet regnes med.

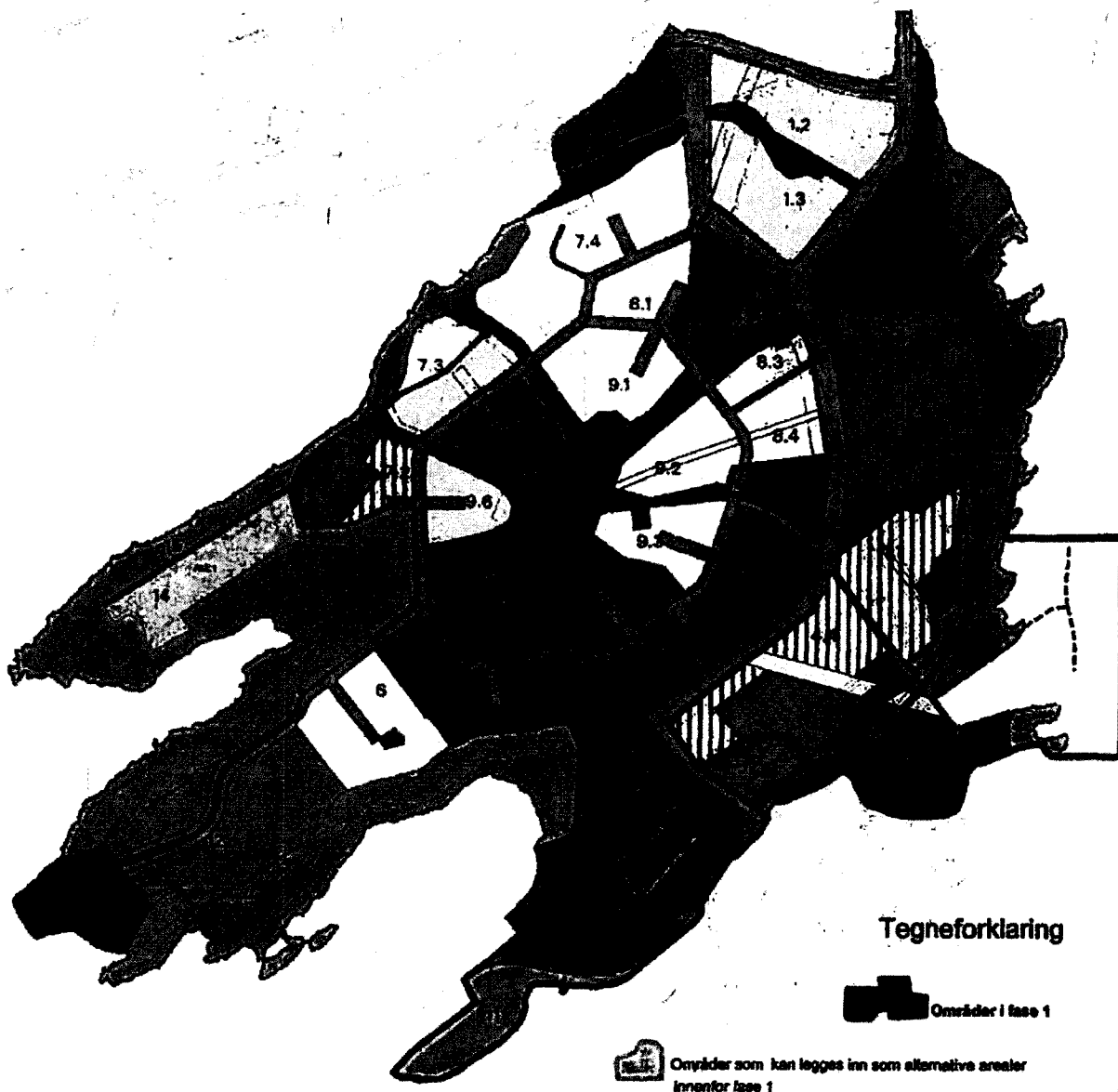
3- Angående parkeringsarealer

T-BRA beregningene i nærværende utbyggingsavtale forutsetter av parkeringsarealer i hovedsak legges i kjeller. Besøkparkering på overflaten er delvis forutsatt innpasset i egne parkeringshus, f. eks. i områdesenteret.



Fase1g.jpg

Boligområder og off. bebyggelse som inngår i fase 1



	BOLIGER		OFFENTLIG/MENNYTTIG		PARK		WANN
	BOLIG/KONTOR		GRENSEENTER		FRILUFTSOMRÅDE		VERN ETTER NATURVERNLOVEN
	FORRETNING		IDRETT/SKOLE		GRAVLUND		BUFFERSONE
	KONTOR/INDUSTRI		IDRETT		VEI		BYBANE

FORNEBU

SKALA
0 200 m 400 m

Bestilt av Barum kommune, Godtattavdelingen 19.8.1990

Handwritten signature/initials

Fornebu Fase 1

Utbyggings- områder	Totalt antall boliger	Totalt BRA- areal i kvm.	Herav Bolig Spars andel i antall boliger	Herav Bolig Spars andel i kvm.	Andres andel i antall boliger	Andres andel i antall kvm.
5.2, K2, 8.9, 8.8, 8.7, 4.2, 8.5, K3, 6.0, 9.4.(1)						
7.3b, 9.6, 1.2, 1.3 (2)						
Sum boliger i alt for første fase	2396	238451	1675	166825	721	71626
Handel og service O.8.9		22802				
Handel og service O. 8.5		2150				
Sum handel og service i første fase		24952				
Sum boliger og handel/service.	2396	263403	1675	166825	721	71626

(1)- Områder som bygges ut i fase 1.

(2)- Disse områder kan vurderes alternativt i fase 1 dersom K2 og område 5.2 ikke bygges ut eller et annet område bare bygges ut delvis.

Den sosiale infrastrukturen på Fornebu med samlokalisering

Enheter i Nødheltall	Samlokalisert på Fornebu										Kommentarer	
	Kapasitet	Tomme- størrelse	Bygg- størrelse	Bygg Pris pr kvm.	Total kostnad	Invester i % 10	Tommeost 1900	Enheter på Fornebu	Samlet tomteareal	Samlet byggareal		Samlet 12002 Kr.
Børnehage	6Avd-114	4500	912	16000	14592000	1459200	1732800	8	36000	7296	142272000	4,5 mål dersom mot grøntkorridor
Barneskole	3P-346e	28000	6100	21000	128100000	12810000	11590000	3	84000	18300	457500000	
Ungdomsskole	6P-430e	28000	6500	21000	136500000	13650000	12350000	2	56000	13000	325000000	
Videregående skole		26500	6750	21000	141750000	14175000	12825000	1	26500	6750	168750000	
Avlastningstjenn		1000	500	18000	9000000	900000	950000	1	1000	500	10850000	
Ungdoms-/fritidscenter			300	20136	6040800	604080	570000	2	0	600	14429760	Samlokalisert i 2 grendesentre
Aktivitet/spenningscenter for hele området		6000	5000	8000	40000000	4000000	9500000	1	6000	5000	53500000	Bare bygg +vedlikeholdskostnader +tomt
Fritids/nærmiljøhus		800	400	20136	8054400	805440	760000	1	800	400	9619840	
Helsestasjon for hele området			470	21000	9870000	987000	893000	1	0	470	11750000	Samlokalisert i områdecentret
Helsestasjon/Familiesentral for grøntområder 3			435	21000	9135000	913500	826500	3	0	1305	32625000	Samlokalisert i grendesentrene
Administrasjonskontorer særlig for helsesektor			100	20136	2013600	201360	190000	1	0	100	2404960	Samlokalisert i områdecentret
Eldrecenter		1000	1275	16000	20400000	2040000	2422500	1	1000	1275	24862500	
Bo- og behandlingscenter	72	6500	6000	22500	135000000	13500000	11400000	2	13000	12000	319800000	
Bæse for hjemmebaserte tjenester			150	20136	3020400	302040	285000	1	0	150	3607440	Samlokalisert i områdecentret
Bolig med service	3-4 rom	162	82	14000	1148000	114800	155800	70	11340	5740	99302000	Drift av hver bolig er Kr. 200.000
PU-bolig/psykiatri	3-4 rom	162	82	18000	1476000	147600	155800	40	6480	3280	71176000	Buspasser i den øvrige boligbyggesjon
Aktivitetssenter for funksjonshemmede	2 avd		700	18000	12600000	1260000	1338000	1	0	700	15190000	Helst i områdecentret
Arbeidstreningscenter for funksjonshemmede	3 avd		2000	18000	36000000	3600000	3800000	1	0	2000	43400000	Helst i områdecentret
Bibliotek			1200	20136	24163200	2416320	2280000	1	0	1200	28859520	
Utstillingslokale / billedkunst			150	20136	3020400	302040	285000	5	0	750	18037200	Samlokalisert i hallen grendesentrene
Framføringsarena / teater	13000	500	400	25 800	10000000	1000000	760000	1	500	400	11760000	
Øvingsrom kultur/musikk					0	0	0				0	Samlokalisert i grendesentrene i eks rom.
Kunstsalloni i privat regi					0	0	0				0	Samlokalisert i grendesentrene i hallene
Idrettshall/klubblokaler		1500	1600	20136	32217600	3221760	3040000	5	0	8000	192396800	Samlokalisert i grendesentrene
Svømmehall		5000	2600	30000	78000000	7800000	4940000	1	5000	2600	90740000	Skole - svømmehallbygg
Tennisanlegg i privat regi												
Fridrettsanlegg			150	20136	3020400	302040	285000	1	0	150	3607440	Samlokalisert i Holtelien grendesenter
Kunstgressbane			250	20136	5034000	503400	475000	5	0	1250	30062000	Samlokalisert i grendesentrene
Grusbane/skøyter			250	20136	5034000	503400	475000	5	0	1250	30062000	Samlokalisert i grendesentrene
Lysløype for jogging/going: Gruss og enkel betysning		25000				0	0		25000	0	2000000	25000 i grønnstrukturen. Bæse inventaret
Lekkeplasser						0	0				0	
Sentralspark						0	0				0	
Fritidsområde/badeplass bebygg anlegg. Tilrettelegging: Bærum kommune						0	0				10000000	Blir tilrettelagt av Bærum kommune
Andre grønne og fritidsområder. Tilrettelegging: Felleskapet						0	0				20000000	
Andre fritidsområder						0	0				0	
Kirke/Menighetsarbeid	500 sittep	1000	1800	30000	30000000	3000000	1900000	1	1000	1000	34900000	Samlokalisert i områdecentret
Kirkegård (4500 graver à kr 6000 pr grav)	13000	56890	4500	6000	27000000	0	0	1	56890	0	27000000	Bæse opparbeidelse av 4500 graver
Miljøstasjon (Sand, gruss, hageavfall og møjord)		6000	60	18000	1080000	108000	0	1	6000	60	1188000	
Sum av kommunale elementer									267678	82976	2137902460	
Andres ansvar									26500	6750	178750000	
Sum									294178	89726	2316652460	
Prosentdeling (jf. ikke samlokalisert som er 100%)									55,2	81,2		
Sum							86176400		294170	89726	2137902460	
Måns del av Elvandsundskole og Storeys											118333333	
Sum for sosial infrastruktur											2019569127	

Handwritten initials and marks on the left side of the page.

Bilag 5

Bilag 6

Krav til den sosiale infrastruktur i FØRSTE FASE med 2396 boliger

Sektorer/Komponenter for den sosiale infrastruktur	Kostnad pr. enhet	Byggeareal	Antall enheter	Sum Fase I	Kommentar	Totalt byggeareal fase I
1-Utdanning						
Barnehager (Kommunalt)	17,8	912	3	53,4		2736
Barneskoler (Kommunalt)	152,5	6100	1	152,5		6100
Ungdomsskoler (Kommunalt)	162,5	6500	1	162,5	1	6500
2- Helse- og sosiale formål						
Administrasjonsbygg (Kommunalt)	2,4	100	1	2,4		100
Eldresenter med dagsenter >67 år (Kommunalt)	24,9	1275	1	24,9		1275
Base for hjemmebaserte tjenester	3,6	150	1	3,6		150
Boliger med service vanskeligst/eldre.Fase I(Kommune)	1,4	2870	35	49,7		2870
PU-bolig/psykeatri /Omsorgsboliger. Fase I (Kommune)	1,8	1640	20	35,6		1640
Avlastningshjem (Kommunalt)	10,9	600	1	10,9		600
Aktivitetssenter for funksjonshemmede(Kommunalt)	15,9	700	1	15,9		700
Arbeidstrenningscenter for funksjonshemmede	43,4	2000	1	43,4		2000
Sentral helsestasjon (Kommunalt)	11,8	470	1	11,8		470
Helse-legesenter/familiesentraler (Kommunalt)	10,9	435	1	10,9		435
Ungdom- og fritidsenter (Kommunalt)	7,2	300	1	7,2		300
3- Kulturformål						
Bibliotek for hele Fornebu(Kommunalt)	28,9	1200	1	28,8		1200
Fremføringsarena/teater	11,8	400	1	11,7		400
Utstillingslokaler billedkunst (Kommunalt)	3,6	150	2	7,2		300
Kirke	34,9	1000	1	34,9		1000
4- Rekreasjonsformål						
Idrettshall/klubllokaler (Kommunalt)	38,5	1500	2	77,0		3000
Svømmehall/bad (Også regionalt)	90,7	2600	1	90,7		2600
Tennisanlegg i privat regi (Kommunalt)	0,0	0	0	0,0		0
Kunstgressbane (Kommunalt)	6,0		2	12,0		0
Grusbane/skøytebane (Kommunalt)	6,0		2	12,0		0
Friluftsområde badeplass .Tilrettelegging (Kommunalt)	10,0		1	10,0	1	0
Tilrettelegging av andre friluftsområder	20,0		flere	20,0		0
Bypark (Privat innenfor boligområder)	0,0	0	0	0,0		0
Lekeplasser (Privat innenfor boligområder)	0,0	0	0	0,0		0
5- Bolig- og næringservice						
Nærbutikk, post, bank (Privat)	0,0	0	0	0,0		0
Sum alle komponenter		30902		888,8		34376
Ramme som blir utlest av antall kvm i fase 1				888,8		
Minus del av Hundskole og Storøya				118,3		
Sum for sosial infrastruktur i fase 1				770,5		

Kommentar 1- Storøya og del av Hundskole belastes bare Bærum kommune

Bilag 7

SOSIAL BOLIGPROFIL

Fastleggelse av omfang og plassering av husbankfinansierte utleieboliger på grunneiernes delområder.

<u>Område</u>	<u>Antall boliger</u>	<u>Husbankandel</u>	<u>Antall husbank-boliger</u>	<u>Fase 1</u>
1.2	372	50 %	186	x
1.3	312	50 %	156	x
8.3	157	50 %	79	
8.4	238	50 %	119	
8.5	152	50 %	76	x
8.7	259	50 %	130	x
8.8	77	35 %	27	x
8.9	158	35 %	55	x
4.2	419	10 %	42	x
6.0*	328	15 %	49	x
7.3*	108	15 %	16	x
9.1	435	10 %	43	
9.2	311	10 %	31	
9.3	287	10 %	29	
9.4	264	18 %	48	x
9.6	221	10 %	22	x
8.1	247	25 %	61	
7.4	335	25 %	81	
Sum	4 678		1 250	

* =Redusert med Statens arealer.



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Bærum kommune
Rådhuset
1304 SANDVIKA

Deres ref

Vår ref

Dato

15/2529-3

28.10.2015

Søknad fra Bærum kommune om samtykke etter plan- og bygningsloven § 17-7 til å fravike reglene i lovens kapittel 17. OBOS utbygging på Fornebu

Vi viser til henvendelse av 21.05.2015 der det søkes om samtykke etter plan- og bygningsloven (pbl) § 17-7 andre punktum til å fravike reglene om utbyggingsavtaler i loven kapittel 17.

VEDTAK

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-7 gis Bærum kommune og OBOS rett til å inngå utbyggingsavtale om at OBOS/OBOS Fornebulandet AS bidrar til oppføring av sosial infrastruktur. Fritaket gjelder for OBOS/OBOS Fornebulandet AS utbygging på sine eiendommer på Fornebu innenfor kommunedelplan 2.

1. Søknaden om samtykke til å fravike reglene i pbl kapittel 17

Søknaden er sendt av Bærum kommune. Utbyggeren, OBOS/OBOS Fornebulandet AS (heretter OBOS) har signert søknaden med en egen tilføyelse.

Det fremgår av søknaden at det er ønske om å forhandle om forlengelse av det eksisterende avtaleverk fra 2003 (konkretisert i 2005) som gjelder fordeling av kostnader til infrastruktur mv., for videre utbygging på Fornebu. Avtalen ble inngått mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspær. OBOS har trådt inn og erstatter sistnevnte som part i avtalen. Avtalen gjelder ifølge søknaden kun for fase 1 i utbyggingen av det aktuelle området på Fornebu. Slik departementet forstår søknaden, er det da slik at de eksisterende avtalene ikke tar høyde for en eventuell høyere utnyttning på Fornebu enn det som ble lagt til grunn i 2003/2005. Gjeldende avtaleverk innebærer bl.a. forpliktelser til å bidra til oppføring av sosial infrastruktur.

Utbyggingsavtalene for Fornebu ble inngått før endringer i plan- og bygningsloven i 2005 la begrensninger på innholdet i utbyggingsavtaler, herunder om finansiering av sosial infrastruktur.

Bærum kommune søker om samtykke til å inngå en avtale uten hindring av byggesaksforskriften (SAK) § 18-1 Forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtale. OBOS sier i sin tilføyelse til

søknaden at de bekrefter at de ønsker departementets samtykke etter pbl § 17-7 til at det kan inngås utbyggingsavtale. OBOS oppgir ikke eksplisitt at dette retter seg mot SAK § 18-1, men departementet anser ut fra sammenhengen at tilføyelsen fra OBOS er sammenfallende med søknaden fra Bærum kommune.

1.1 Begrunnelsen for søknaden

Kommunen ønsker å videreføre et allerede eksisterende avtaleverk som var inngått før lovendringen om utbyggingsavtaler trådte i kraft. Slik departementet forstår kommunen, er dette relevant fordi byutviklingsprosjektene er store, og prosjektene vil strekke seg over så lang tid slik at det vil være naturlig å dele avtaleregimet opp i flere faser. Det pekes på at et samtykke vil gi forutsigbarhet og like rammevilkår for avtalene i fase 1 og fase 2. Et eventuelt bortfall av avtaleverket etter fase 1 vil utgjøre en så stor endring av rammebetingelsene for utviklingen av Fornebu, at det vil medføre en lavere utbyggingstakt. Kommunen mener det er av stor samfunnsmessig interesse å sikre god og rasjonell fremdrift for boligutbyggingen på Fornebu. Utbyggingen anses å gi et merkbart bidrag til å dekke boligbehovet i hovedstadsregionen.

Utbyggingen av Fornebu innebærer ifølge søknaden mellom ca. 6300 og 10000 boliger for ca. 20000 personer. Bærum kommune anfører at det innenfor Fornebu er et direkte forhold mellom antall boliger og for eksempel behovet for skoleplasser: Nye beboere kan ikke benytte nærliggende skoler, samtidig som nye skoler på Fornebu ikke avlaster andre skoler i kommunen. I tillegg kommer ca. 25000 arbeidsplasser. Kommunen anser derfor at investeringer i sosial infrastruktur er mer krevende på Fornebu enn andre steder i kommunen.

1.2 Forutsetninger for søknaden

Både OBOS og Bærum kommune oppgir i søknaden at avtaleverket fra 2003 og 2005 har vært gode verktøy for å sikre en samfunnsmessig viktig og formålstjenlig utbygging av Fornebu.

OBOS anfører at de oppfatter at utbygging av sosial infrastruktur primært er et kommunalt ansvar, men de ser at utbygging av slik infrastruktur i takt med utbyggingstakten som diskuteres på Fornebu er krevende for Bærum kommune økonomisk sett. De er derfor villige til å forhandle om bidrag til sosial infrastruktur.

OBOS oppgir videre at de har som en absolutt forutsetning at det må gis en minimumsutnyttelse på deres tomter i fase 2 på 5000 boliger totalt sett (en økning på 2400 boliger fra gjeldende tillatte utnyttning) for å kunne forsvare et bidrag til sosial infrastruktur.

Partene er enige om at en eventuell forlengelse av avtaleverket fortsatt må bygge på prinsippene om enighet og forholdsmessighet og at nåværende grunnstruktur i avtalen legges til grunn for ny avtale.

2. Departementets vurdering

2.1 Hjemmelen for unntak i § 17-7

Pbl kapittel 17 regulerer utbyggingsavtaler. Avtalene er definert i § 17-1. Avtaler som omfattes av definisjonen må oppfylle vilkårene i loven, slik at de bl.a. må være nødvendige for gjennomføringen av planvedtak og stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Avtalene kan ikke gjelde private bidrag til sosial infrastruktur, jf. SAK § 18-1. Kommunen kan ikke dispensere fra disse kravene. Eventuelt fravik fra reglene kan bare skje ved samtykke fra departementet.

Etter pbl § 17-7 andre punktum kan departementet: *etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapittelet der samfunnsmessige interesser tilsier det.*"

Bestemmelsen gir anledning til å samtykke til fritak fra reglene i pbl kapittel 17. Departementet anser at dette må forstås slik at det også kan gis samtykke til å fravike regler gitt i forskrift som er gitt med hjemmel i dette kapittelet. Bestemmelsen har ikke tidligere vært brukt.

Veiledning om hva som ligger i begrepet "samfunnsmessige interesser" finnes i forarbeidene, Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). Omtalen av unntaksbestemmelsen¹ er kort, og gjengis nedenfor i sin helhet. Det følger for det første av omtalen i kapittel 4.9:

"Departementet foreslår i tillegg i § 64 f en mulighet for dispensasjon som en sikkerhetsventil. Det er her særlig tenkt på avtaler som har stor samfunnsmessig betydning, og som er inngått uten press, men hvor f.eks. kravet til forholdsmessighet ville kunne føre til at avtalen kjennes ugyldig. Det kan f.eks. dreie seg om større industrietableringer i en liten kommune, der utbygger forplikter seg å styrke andre kommunale tiltak enn de som har direkte sammenheng med utbyggingen. Til en viss grad kan regelen i § 64 b tredje ledd, annen setning om å «avhjelpe samfunnsmessige skadevirkninger av utbyggingen» kunne brukes på slike tilfeller, men det er neppe i alle tilfelle det er snakk om tiltak som direkte er ment å avhjelpe f.eks. miljømessige påvirkninger. Det kan også være snakk om større nasjonale arrangementer som forutsetter kommunal arealplanlegging, og hvor utbyggingen blir så stor at balansen og forholdsmessigheten i avtalen forrykkes."

For det andre sier merknadene til bestemmelsen:

"I andre ledd åpnes det for at departementet under visse omstendigheter kan samtykke til at reglene i plan- og bygningslovens nye kapittel XI-A fravikes for konkrete utbyggingsprosjekter. Bruken av utbyggingsavtaler gjelder mange forskjellige typer tiltak, og det kan etter departementets mening tenkes tilfeller der prosjektet omfattes av reglene, selv om det ikke er av en slik art at det ligger innenfor det lovforslaget er ment å regulere. For eksempel kan det forekomme at noen ønsker å gi en gave til kommunen i form av et museum, et bibliotek, et idrettsanlegg e.l., uten motytelser, men med ønsker om plassering, utforming e.l. I slike tilfeller kan også spørsmål om tiltakets plassering mv. inngå i en avtale, slik at den oppfattes å ligge innenfor reglene. Spesielle arrangementer, for eksempel idrettsarrangementer som OL, vil også innebære bruk av avtaler om utbygging, der de foreslåtte reglene om utbyggingsavtaler vil være lite hensiktsmessige. Det samme kan gjelde utbygging av store industrianlegg. Departementet mener at det heller ikke kan utelukkes at det kan forekomme mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler er lite egnede."

Forslaget åpner for at det kan inngås avtaler for konkrete utbyggingsprosjekter uten at reglene i kapittel XI-A kommer inn. Regelen åpner ikke for at departementet unntar geografiske (hele eller deler av kommuner) eller tematiske (avtaletyper) områder fra reglene. Slike generelle unntak bør eventuelt følge av forskrift."

Departementet anser at vurderingen av om det foreligger "samfunnsmessige interesser" for å tillate å fravike reglene vil måtte baseres både på tiltakets art, tiltakets omfang og eventuelle særlige forhold ved tiltaket for øvrig. Et vedtak om samtykke til fritak må slik departementet ser det, fattes etter en selvstendig og konkret vurdering av om utbyggingsprosjektet ellers har særskilte trekk som skiller det fra andre utbyggingsprosjekter.

Lovreglene om utbyggingsavtaler kom som en reaksjon på at det ble mer vanlig med avtaler om privat finansiering av offentlig infrastruktur også der byggeprosjektene var en del av den vanlige utbyggingen. Bakgrunnen for utviklingen var blant annet at det var et betydelig utbyggingspress i

¹ Dagjeldende plan- og bygningslov § 64 f andre ledd

mange kommuner, og at kommunene således hadde store utfordringer med å legge til rette nødvendig infrastruktur. Departementet anser derfor at unntaksbestemmelsen i § 17-7 i utgangspunktet ikke kan benyttes for alminnelige byggeprosjekter, selv om utbyggingspresset eller prosjektet er uvanlig stort. Ut fra forarbeidene er unntaksbestemmelsen i første rekke tenkt brukt for tiltak som skiller seg fra vanlig næring- og boligbygging.

Forarbeidene viser til prosjekter som formelt omfattes av reglene, men som ikke er av en slik art at det er formålet med kapittel 17 å regulere avtaler om dem. Forarbeidene peker på arrangementer som OL og større utbygginger av industri. Departementet anser at dette er eksempler, og at det ikke er ment å være en uttømmende liste eller en klar avgrensning av typer av tiltak som har en slik karakter at departementet kan samtykke til å fravike reglene. Merknadene til bestemmelsene sier videre at det ikke kan utelukkes at det kan forekomme "*mindre utbygginger der reglene om utbyggingsavtaler er lite egnede*". Det ligger etter departementets mening ikke i begrepet *mindre* at det må dreie seg om et lite prosjekt. Dette ville gi lite mening. En mer naturlig forståelse av begrepet er at § 17-7 andre punktum også kan anvendes selv om prosjektet ikke er av en så gjennomgripende karakter for lokalsamfunnet som arrangement av OL eller etablering av store industriprosjekter. Departementet oppfatter det slik at det i særskilte tilfeller også kan samtykkes til å fravike reglene i kapittel 17 for nærings- og boligutbygging. Forutsetningen er at det er trekk ved byggeprosjektet som skiller det fra andre prosjekter av ellers sammenlignbar art, og som gjør at reglene om utbyggingsavtaler ikke passer. Det må også være av samfunnsmessig interesse at utbyggingen gjennomføres.

Departementet anser at det må være en alminnelig forutsetning at kommunen og utbyggeren er enige om at det skal søkes om samtykke til å fravike reglene. En sentral begrunnelse for å innføre regler om utbyggingsavtaler var å sikre at kommunenes sterke posisjon i dialogen med utbygger ikke skulle føre til urimelige avtaler. Det klare utgangspunktet må derfor være at kommunen ikke ensidig skal kunne be om at den beskyttelsen reglene gir ikke skal gjelde. Departementet anser derfor at det må foreligge et utvetydig samtykke fra utbyggeren.

Videre bør ikke utbyggers samtykke ta absolutte forbehold som gjør at samtykket kun gjelder under spesielle forutsetninger for kommunens utøvelse av sin myndighet etter plan- og bygningsloven. For eksempel vil en forutsetning om at samtykket kun gjelder hvis prosjektet tillates en viss grad av utnyttning eller byggehøyde kunne innebære at departementet i et vedtak etter § 17-7 må legge føringer for innholdet i og gjennomføringen av kommunens planer. Departementet ønsker ikke å legge slike føringer for kommunens beslutninger i kommunale planprosesser, der det klare utgangspunktet er at beslutningen skal fattes av lokale folkevalgte etter en konkret vurdering av lokale forhold. Departementet minner likevel om statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014. I pkt. 4.3.1 framgår det at i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon, og at det i områder med stort utbyggingspress bør legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk.

Departementet anser det for øvrig som klart at en søknad om fritak fra reglene om utbyggingsavtaler ikke kan være generell, men må gjelde et konkret byggeprosjekt.

2.2 Innledende vurdering av søknaden

Departementet legger til grunn at avtalen omfattes av reglene i pbl § 17, og at det således er nødvendig med et vedtak etter pbl § 17-7 for å inngå en avtale om bidrag til sosial infrastruktur.

Samtykke kan gis for konkrete byggeprosjekter. Den foreliggende saken gjelder en samordnet og sammenhengende utbygging som skal gjennomføres av én utbygger, innenfor et konkret,

avgrenset område i en arealplan. Departementet anser at dette i tilstrekkelig grad avgrenser saken til ett prosjekt.

I den foreliggende søknaden har OBOS i et tillegg til søknaden gitt samtykke til å inngå utbyggingsavtale. Departementet anser dette som et samtykke til kommunens angivelse av at det søkes fritak fra forbudet mot avtaler om sosial infrastruktur i SAK § 18-1.

I teksten i søknaden fra kommunen er det uttalt at OBOS har "som en absolutt forutsetning" at det må gis en minimumsutnyttelse på deres eiendommer som gir 2400 flere boliger enn det som er planlagt i dag for å kunne forsvare et bidrag til sosial infrastruktur. Departementet har vurdert om dette skal forstås slik at dette er en forutsetning for samtykket i søknaden til departementet. En slik forutsetning ville enten kunne innebære at departementet måtte gjøre et samtykke betinget av at kommunen regulerte i tråd med forutsetningen, noe departementet som nevnt ovenfor ville finne uheldig. Alternativt må departementet avslå søknaden av den grunn at utbygger ikke samtykker til å fravike reglene i pbl kapittel 17. Departementet viser imidlertid til at et eventuelt forbehold ikke fremkommer i OBOS' tilføyelse til søknaden. Videre vises det til at forutsetningen fra OBOS gjelder for å *forsvare et bidrag til sosial infrastruktur*. Departementet oppfatter det slik at forutsetningen fra OBOS gjelder eventuelle forhandlinger med kommunen, og altså ikke søknaden til departementet.

2.3 Foreligger det grunnlag for fritak

Kommunen søker om å forlenge eller videreføre det eksisterende avtaleverket for Fornebu. Departementet vil i denne sammenhengen kort peke på en ny avtale med utvidede eller nye forpliktelser vil måtte vurderes selvstendig, uavhengig av om det tidligere er inngått en avtale som går lenger enn det gjeldende regler tillater. En eksisterende avtale kan ikke i seg selv gi grunnlag for en ny avtale i strid med regelverket. En eksisterende avtale kan for så vidt indirekte få betydning ved vurderingen etter pbl § 17-7, hvis avtalen legger føringer for byggeprosjektet som gjør at det dermed avviker fra en normalsituasjon ved tilsvarende byggeprosjekter. Det vil da likevel vær en vurdering av trekk ved byggeprosjektet selv som er avgjørende, og ikke at årsaken er en tidligere inngått avtale.

Utbyggingen på Fornebu gjelder vanlig bolig- og næringsutbygging. Eksemplene forarbeidende peker på som de mest aktuelle der samtykke kan benyttes, som OL eller store industriutbygginger, passer således ikke. Spørsmålet blir om utbyggingen det er søkt om samtykke for, har trekk ved seg som gjør at det skiller seg fra andre byggeprosjekter av ellers sammenlignbar art, og som gjør at reglene er lite egnet, jf. merknadene ovenfor. Etter departementets mening er det forhold som skiller utbyggingen på Fornebu fra andre utbyggingsprosjekter.

Utbygging av mellom 6300 og 10000 boliger et særskilt stort utbyggingsprosjekt. En utbygging i den størrelsesorden vil innebære et betydelig behov for infrastruktur, og det vil således forutsette store investeringer fra så vel kommunen som utbyggeren. Utbyggingsprosjektet ligger i nær tilknytning til Oslo, hvor det er et stort behov for nye boliger. Departementet anser ut fra dette at samfunnmessige interesser tilsier at utbyggingen blir gjennomført. Dette alene er imidlertid ikke nok til at utbyggingen på Fornebu skiller seg fra andre utbyggingsprosjekter på en slik måte at reglene om utbyggingsavtaler er lite egnet. Reglene om utbyggingsavtaler ble vedtatt nettopp for å regulere avtaler i kommuner med et betydelig utbyggingspress, ofte i randsonen til store byer.

Et særlig forhold for Fornebu som skiller området fra de aller fleste utbyggingsområder, er at kommunen i svært liten grad kan benytte sosial infrastruktur fra andre deler av kommunen, hverken som avlastning for Fornebu eller som mottakere av innbyggere fra Fornebu. Grunnen til dette er at området Fornebulandet er en halvøy, og at adkomsten dit allerede er sterkt belastet. Den sosiale infrastrukturen må således i all hovedsak bygges på stedet, fra grunnen. Dette vil være en meget stor økonomisk belastning for kommunen. Om utbygger i denne situasjonen avskjæres fra

å gi bidrag til sosial infrastruktur er det en betydelig risiko for at den videre utbyggingen av Fornebu vil trekke ut i tid, og gjennomføres i takt med kommunens evne til selv å finansiere hele den gjenstående sosial infrastrukturen. Dette vil være en ulempe for både utbygger, kommunen og boligbyggingen i regionen.

Departementet anser at det er av samfunnsmessig interesse at Fornebu bygges ut videre. Videre anses utbyggingen på Fornebu å ha slike særtrekk at det er grunnlag for å benytte adgangen til å samtykke etter plan- og bygningsloven § 17-7 andre punktum til å fravike reglene i pbl kapittel 17, herunder SAK § 18-1.

3. Departementets beslutning

Departementet samtykker til at Bærum kommune og OBOS inngår utbyggingsavtale om sosial infrastruktur. Samtykket gjelder for OBOS utbygging på Fornebu innenfor kommunedelplan 2.

Departementet presiserer for ordens skyld at samtykket kun gjelder forbudet i SAK § 18-1. Øvrige rammer i loven gjelder for avtalen, herunder krav til nødvendighet og forholdsmessighet i § 17-3 tredje ledd.

Departementets vedtak kan innen tre uker påklages til Kongen i statsråd. Eventuell klage sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)
avdelingsdirektør

Knut F Rasmussen
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway