



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn
Terje Holsen

Balanse og rimelighet ved bruken av utbyggingsavtaler

Balance and fairness in the use of development
agreements

Axel Georg Lous

Master i eiendom
Fakultet for landskap og samfunn

Forord

Takk til alle intervjuobjekter som satte av tid til intervju og delte sine erfaringer med bruken av utbyggingsavtaler.

Takk til veileder Terje Holsen for gode råd og for å ha pekt ut potensielle intervjuobjekter.

Takk til familien min for oppvartning under skriveperioden denne sommeren.

Takk til Julie for at du i sommer tok med barna til Bergen og lot meg få jobbe i fred med ferdigstillelsen av oppgaven.

Jeg ønsker også å rette en spesiell takk til min far som har vært min sparrepartner om temaet for oppgaven gjennom hele prosessen. Uten din hjelp, gode råd og innspill, hadde jeg ikke kommet i mål.

Å ha blitt tildelt jobb i Bergen kommune i Bymiljøetaten med krav om ferdig innlevert masteroppgave har både vært gulerot og pisk gjennom den siste tiden med skriving. Jeg håper jeg med oppgaven har lagt et godt grunnlag for de arbeidsoppgaver som venter.

Alle feil i tilknytning til oppgaven er mine alene.

Oslo, 9. august 2018

Axel Georg Lous

Sammendrag

Utbyggingsavtaler er avtaler mellom kommuner og utbyggere som sikrer offentlige krav til utbyggingen av arealer. Gjennom avtalene sikrer kommunen at offentlig teknisk infrastruktur i tilknytning til eiendom og arealutbyggingen blir bygget ved at utbygger i all hovedsak står for finansiering og bygging av dette.

At kommunen skyver ansvaret og kostnadene forbundet med etableringen av offentlig teknisk infrastruktur over på utbygger kan intuitivt virke som en ubalansert ordning.

Det sentrale spørsmålet blir hvor langt kommuner kan gå i å pålegge private utbyggere ansvar og kostnader for etableringen av offentlige tiltak tilknyttet utbyggingsområder.

Plan- og bygningsloven § 17-3 (3) setter rammer for rimelighet og balanse tilknyttet innholdet i avtalene. Sentralt i § 17-3 (3) står vurderingen av de offentlige tiltakenes tilknytning til den øvrige utbyggingen. Kriteriene som oppstilles er om tiltakene er 1) nødvendige og 2) forholdsmessige. Om et tiltak er nødvendig og/eller kan sies å være forholdsmessig vil som regel bero på faglige skjønnsmessige vurderinger og argumentasjon.

Slike skjønnsvurderinger kan bli gjenstand for konflikt mellom kommune og utbygger, da det kan være uenighet om den faglige begrunnelsen er holdbar. Det er denne problematikken som er kjernen og tema for denne oppgaven.

I forsøk på å bringe klarhet rundt temaet undersøkes det hva lovgiver har ment om hva som anses som rimelig m.t.p. innlemmelsen av forpliktelser i en utbyggingsavtale på bakgrunn av nødvendighet- og forholdsmessighetsvurderingen.

For å kaste lys over tematikken er det blitt gjennomført syv dybdeintervjuer, fire med offentlige kommunale ansatte, tre med representanter for private utbyggere. Intervjuobjektene har delt sin kunnskap og sine erfaringer om bruken av utbyggingsavtaler og tanker om rimelighetsvurderinger tilknyttet avtalers innhold.

Avslutningsvis konkluderes det med at når en lovbestemmelse er skjønnsmessig forankret vil det alltid kunne oppstå uenigheter om hvor grensen går for rimelighet og balanse. På et tidspunkt kan det bli nødvendig med en revidering av loven eller om andre tiltak vil kunne være tilstrekkelig.

Summary

Development agreements are agreements between municipalities and builders that ensure public requirements for the development of areas. Through the agreements, the municipality ensures that public technical infrastructure related to property and land development is being built by the fact that the developer is primarily responsible for costs and building of the infrastructure.

The municipality pushes the responsibility and the costs associated with the establishment of public technical infrastructure over on the developer this can seem as an unbalanced scheme. The central question is how far municipalities can go to impose responsibility and costs onto private developers for the establishment of public measures related to development areas.

Section 17-3 (3) in the Planning and Building Act sets limits for the fairness and balance associated with the content of the agreements. Central to Section 17-3 (3) is the assessment of the public measures related to the rest of the development. The criteria set are whether the measures are 1) necessary and 2) proportionate. Whether an action is necessary and / or can be said to be proportionate will usually depend on academic discretionary assessments and arguments.

Such discretionary assessments may be the subject of conflict between the municipality and the developer as there may be disagreement if the academic justification is sustainable. It is this issue which is the core and theme of this thesis.

An investigation is undertaken in the attempt to clarify the subject, into what the legislator has meant with what is considered to be reasonable in terms of costs and the incorporation of obligations into a development agreement

In order to shed light on the theme, seven interviews have been conducted, four with public municipal employees, three with representatives of private developers. The interviewees have shared their knowledge and experience about the use of development agreements and thoughts on fairness assessments related to the content of the agreements.

It is concluded that statutory provision based on discretion may always bring disagreements about whether limits are reasonable and balanced. At some point, revision of the law may be necessary or other measures could also be sufficient.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
Summary	3
Kapittel 1: Innledning	9
1.1 Tema og formål	9
1.2 Oppbygging og struktur	9
1.3 Aktualitet	10
1.4 Avgrensinger	14
1.5 Avgrensning mot andre virkemidler og gjennomføringsverktøy	15
1.5.1 Intensjonsavtaler	15
1.5.2 OPS – offentlig privat samarbeid	15
1.5.3 Urbant jordskifte - som gjennomføringsverktøy for utbygging	16
1.5.4 Kommunale avgifter som dekker velferdstiltak	17
1.5.5 Bompengavgift (en overførbar betraktning til utbyggingsavtaler)	17
1.5.6 Opparbeidelsesplikt og regler for refusjon	17
Kapittel 2: Metode	18
2.1 Forskningsmetode	18
2.2 Empirisk undersøkelse	19
2.3 Kvalitativ metode – dybdeintervjuet	20
2.4 Analyse av datamaterialet	21
2.5 Stegvis induktiv metode	22
2.6 Etappevis analyse	23
2.6.1 Koding	23
2.6.2 Kategorisering	24
2.6.3 Hovedtema	25
2.7 Dokumentstudium	25
2.8 Holdbarhet og pålitelighet	26
2.9 Etske hensyn	27
Kapittel 3: Det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven	28
3.1 Planhierarki og soneringsmetoden	28
3.2 Tilstøtende lovverk ved regulering og bruk av arealressurser	32
3.2.1 Lov om forvaltning av naturens mangfold - (naturmangfoldsloven)	32
3.2.2 Lov om friluftslivet (friluftsløven)	33
3.2.3 Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)	33
3.2.4 Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)	33
3.2.5 Lov om jord (jordlova)	34

3.2.6 Lov om fastsetjing og endring av eigedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova).....	34
3.2.7 Lov om vegar (veglova).....	34
Kapittel 4: Historisk gjennomgang - bakenforliggende faktorer for framveksten av utbyggingsavtaler.....	35
4.1 Rettsutvikling og samfunnsutvikling i lys av arealregulering og byggeaktivitet.....	35
4.1.1 1924- loven.....	36
4.1.2 Sosial boligforsyning 1945-1980.....	37
4.1.3 1965- loven.....	38
4.1.4 Markedsstyrt boligforsyning 1980 - i dag.....	40
4.1.5 1985 - loven.....	40
4.1.6 Bærekraftbegrepet og krav til KU.....	41
4.1.7 Endring i foretrukken arealpolitikk og byutvikling.....	41
4.1.8 Fra generalplan til prosjektbasert utbygging.....	42
4.1.9 Kommunens velferdsoppgaver har økt i omfang.....	42
4.1.10 Private reguleringsforslag.....	43
4.1.11 Utbyggingsavtalers framvekst på siden av loven 1960 - 2000.....	44
4.1.12 Videreføring 2005 til 2008.....	46
Kapittel 5: Dagens lovregulerte bruk av utbyggingsavtaler.....	46
5.1 Definisjon av en utbyggingsavtale.....	46
5.2 Avtalenes anvendelse.....	47
5.3 To typer avtaler.....	47
5.3.1 Ordinære utbyggingsavtaler - realytelser.....	48
5.3.2 Utbyggingsavtale etter anleggsbidragsmodellen.....	48
5.4 Hjemmelsgrunnlaget og saksbehandlingsregler.....	48
5.4.1 Spenning mellom offentlig og privatrettslige regler for saksbehandling tilknyttet utbyggingsavtaler.....	52
5.5 Avtalenes innhold.....	53
5.5.1 Eksempler på utbyggingsavtaler sitt faktiske innhold.....	53
Kapittel 6: Balanse og rimelighet i avtalene.....	56
6.1 Om balanse.....	56
6.2 Om balanse i utbyggingsavtaler.....	56
6.2.1 Lovforslaget - Ot.prp. nr. 22.....	56
6.3 Balansen og ordlyden i §17-3 (3).....	60
6.3.1 Saklighetsvurderingen.....	61
6.3.2 Nødvendighetsvurderingen.....	61
6.3.3 Forholdsmessighetsvurderingen.....	62
6.4 Noen relevante rettskilder.....	64

6.4.1 Løvenskiold - Rt. 2003 s.764	64
6.4.2 Ulvøya – Rt 1935 s. 85.....	64
6.4.3 Sandnes saken m/sivilombudsmannens uttalelser SOM-2015-1194	65
Kapittel 7 - Aktørene.....	65
7.1 Aktørene tilknyttet utbyggingsavtaler	65
7.1.1 Reguleringssiden - kommunen som aktør	66
7.1.2 Utbyggersiden - utbygger/eiendomsutvikler som aktør.....	67
7.1.3 Kort om eiendomsutvikling.....	68
7.2 Aktørenes motiv med avtaleinngåelse, hvorfor samarbeide.	72
7.3 Presentasjon over aktørene.....	73
Kapittel 8: Dybdeintervjuene og analysen.....	74
8.1 Aktørenes syn på avtalene og rimelighetsgrensen.....	74
8.1.1 Balanse, rimelighetsgrenser og ordlyden i §17-3	75
8.1.2 Legitimering av bidragsnivået.....	79
8.1.3 Reelle motytelser	92
Kapittel 9: Avsluttende gjennomgang.....	96
9.1 Oppsummering og konklusjon	96
9.1.1 Innledning.....	96
9.1.2 Historisk opptakt.....	96
9.1.3 Hva la lovgiver til grunn for rammeverket som oppstilles i § 17-3 (3)?	97
9.1.4 Hva mener aktørene om rammene i §17-3 (3), i lys av erfaring med praktisk bruk av utbyggingsavtaler?	100
9.1.5 Er lovregelen § 17-3 (3) hensiktsmessig?	104
9.1.6 Framtidsutsikter	105
Kilder:.....	106
Lovregister	106
Domsregister	106
Sivilombudsmannen	106
Lovforarbeider, forskrift, veileder.....	106
Referanser	107
Figurliste:.....	108
Figur 1: Illustrasjon over fremgangen i SDI-metoden. Illustrasjon hentet fra: https://buildingsmart.no/sites/buildingsmart.no/files/2014_ntnu_erik_knutsen_0.pdf ..	108
Figur 2: Illustrasjon over det kommunale plansystemet med forgreninger. hentet fra Røyrvik kommunes nettsider 12.juni.2018 (https://www.royrvik.kommune.no/politikk-og-samfunn/kommuneplan/)	109
Figur 3: Eksempler på Samfunnsdel og Arealdel fra Hamar kommune. , hentet fra nettsidene til Hamar kommune 12.juni.2018 (https://www.hamar.kommune.no/hamar/www/site/planer/kommuneplan/)	109

Figur 4: Eksempel på arealdisponering gjennom ved bruk av soneringsmetoden. , hentet 12.juli. 2018 fra Regjeringens nettsider (https://www.regjeringen.no/contentassets/15bbfb35271b4f0d8839e32e32e37132/master_plan_prodspek_del1_arealplan010715.pdf).....	109
Figur 5: Illustrasjon over verktøy/virkemidler i tilknyttet gjennomføring av plan i det norske plansystemet (egen produsert)	109
Figur 6: Illustrert - Endringen i forholdet mellom det offentlige og det private når det gjelder hvem som sto for planlegging og implementeringen av plan. (egen produsert) 109	
Figur 7: Mobilbilde over fase-modell over eiendomsutvikling (egen produsert)	109
Figur 8: Eksempel på fremdriftsplan i et utbyggingsprosjekt, hentet fra tidligere oppgave på NMBU.....	109
Vedlegg:.....	109
Vedlegg 1: KMD – Veileder utbyggingsavtaler – Vedlegg: Momenter for innhold i utbyggingsavtale.....	109
Vedlegg 2: Utbyggingsavtale Sundland (Rom Eiendom – Drammen kommune).....	109
Vedlegg 3: Utbyggingsavtale Trelasttomta (JM – Oppegård kommune).....	109

Kapittel 1: Innledning

1.1 Tema og formål

Tema for oppgaven er bruken av utbyggingsavtaler og hvor rimelighetsgrensen (grensedragningen) går for at innholdet i avtalene skal anses balansert mellom avtalepartene sett i lys av rammene som oppstilles i § 17-3 (3) i plan og bygningsloven.

Formålet med oppgaven er å undersøke hva lovgiver la til grunn for rammene for rimelighetsvurderingen, sett opp mot praktiske erfaringer ved bruk av utbyggingsavtaler.

1.2 Oppbygging og struktur

Oppgaven er delt i ni kapitler.

Kapittel 1 - Presentasjon av tema, formål, oppgavens oppbygging og struktur, aktualitet, problemstilling, avgrensninger.

Kapittel 2 - Beskrivelse av forskningsmetode, kvalitativ metode – dybdeintervjuet, analyse og tolkning av data, holdbarhet og pålitelighet, etiske hensyn, og bruk av dokumentstudie.

Kapittel 3 - Gjennomgang av det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven, tilstøtende lovverk ved arealbruk, samt spenningen mellom offentlig og privatrettslige saksbehandlingsregler tilknyttet bruken av utbyggingsavtaler.

Kapittel 4 - Historisk gjennomgang av faktorer som ledet til fremveksten av utbyggingsavtaler. Herunder rettsutvikling, og sosiale og politiske faktorer.

Kapittel 5 - Dagens lovregulerte bruk av utbyggingsavtaler herunder, definisjonen på avtaleformen, avtalenes anvendelse, avtaletyper, hjemmelsgrunnlag og saksbehandlingsregler samt avtalenes konkrete innhold.

Kapittel 6 - Lovbestemmelse og balanse og rimelighetsbetraktninger, herunder ordlyden i § 17-3 (3), relevante rettskilder, forarbeid.

Kapittel 7 - Beskrivelse av aktørene og aktørenes agenda og interesser, herunder kommunen, utbygger. Herunder behandles også noen ord om eiendomsutvikling.

Kapittel 8 - Dybdeintervjuene og aktørenes syn på en rekke omstendigheter rundt bruken av avtalene, og spesielt knyttet opp mot rimelighetsbetraktninger.

Kapittel 9 - Avsluttende oppsummering og konklusjon.

1.3 Aktualitet

Utbyggingsavtaler er avtaler mellom kommuner og utbyggere som sikrer offentlige krav til utbyggingen av arealer. Gjennom avtalene sikrer kommunen at offentlig teknisk infrastruktur i tilknytning til eiendom og arealutbyggingen blir bygget ved at utbygger i all hovedsak står for finansiering og bygging av dette.

Utbyggingsavtaler er et viktig verktøy som medvirker til at kommuner får realisert utbyggingspolitiske målsetninger tilknyttet bolig- og næringsutvikling. For utbygger er avtalen viktig da den skaper forutsigbarhet som igjen reduserer risiko tilknyttet utbyggingen.

Alle utbyggingsavtaler vil være knyttet til juridisk vedtatte arealplaner med tilhørende planbestemmelser/rekkefølgebestemmelser. Realiseringen av arealplan (reguleringsplan) og planbestemmelser (rekkefølgebestemmelser) vil innebære økonomiske forpliktelser for utbygger. De økonomiske forpliktelsene vil kunne være betydelige og vil kunne påvirke evnen til gjennomføring av både plan og utbyggingsprosjektet.

Sentralt i avtalene står avklaringen om finansiering, samt fordeling av byggherrerollen med ansvar for gjennomføring av tiltakene. Med andre ord en fordeling av økonomisk byrde og risiko.

At kommunen skyver ansvaret og kostnadene forbundet med etableringen av offentlig teknisk infrastruktur over på utbygger kan intuitivt virke som en ubalansert ordning. Likevel råder det en aksept og forståelse hos utbyggere flest om at de må være med på å bidra til etableringen

av offentlig teknisk infrastruktur som deres forslag til utbygging utløser. Utbyggere er dermed med på å sikre at offentlig rom og infrastruktur etableres.

Selv om det foreligger en generell aksept og forståelse for at utbygger må å være med å bidra åpner bruken med utbyggingsavtaler opp for interessante (avtale)rettslige spørsmål. Ikke sjeldent oppstår det uenigheter mellom utbyggere og kommunen om hvor grensen går for hvilke krav og omfanget av tiltak som med rette kan innlemmes i avtalene. Dette vil kunne få en direkte innvirkning på bidraget fra utbygger som skal finansiere disse. Utbygger har et klart behov for å bli vernet mot å bli pålagt krav og tiltak som er urimelig tyngende. For tyngende pålegg vil i sin ytterste konsekvens kunne medføre at prosjektet ikke vil kunne la seg gjennomføre. Det oppstår derfor et behov for klargjøring av hva slags forpliktelser som med rimelighet kan inngå i avtalen for å skape en nødvendig balanse mellom avtalepartene slik at det felles mål som ligger i den aktuelle regulering og utbygging oppnås.

Det sentrale spørsmålet blir hvor langt kommuner kan gå i å pålegge private utbyggere ansvar og kostnader for etableringen av offentlige tiltak tilknyttet utbyggingsområder. Gjeldende lovbestemmelser setter opp krav og rammer for bruken av utbyggingsavtaler. Plan- og bygningsloven § 17-3 (3) setter rammer for rimelighet tilknyttet innholdet i avtalene og har dermed direkte innvirkning på bidraget fra utbygger.

Sentralt i pbl § 17-3 (3) står vurderingen av de offentlige tiltakenes tilknytning til den øvrige utbyggingen. Kriteriene som oppstilles er om tiltakene er 1) nødvendige og 2) forholdsmessige. Oppfyller tiltakene disse kriteriene er det ansett som naturlig at utbygger er med på å helt eller delvis å bekoste og gjennomføre dem. Størrelsen på bidragene utbygger skal bidra med bestemmes av omfanget av tiltak samt nødvendig og forholdsmessig tilknytning til øvrig utbygging. Bidragets kronebeløp fastsettes under forhandlingen av utbyggingsavtalen. Generelt kan det sies at nevnte kriterier - nødvendighet og forholdsmessighet - angir en grense mellom de tiltakene, eller deler av tiltak som anses å komme utbyggingsprosjektet til gode, satt opp mot tiltak som kommer andre og «utenforstående» til gode.

Om et tiltak er nødvendig og/eller kan sies å være forholdsmessig vil som regel bero på faglige vurderinger og argumentasjon. Tiltakene må med andre ord være faglig vel begrunnet. Som regel er det planavdelingen i kommunen som står for vurderingen av hvilke tiltak som

må etableres i tilknytning til utbygging. Disse knytter seg til vedtatte arealplan/reguleringsplan med planbestemmelser/rekkefølgebestemmelser, og naturlig inntas disse videre i forhandlingen av utbyggingsavtalen.

Ingen utbyggingsaktivitet er lik. Det betyr at hvert enkelt utbyggingsprosjekt utløser forskjellige behov for offentlig infrastruktur og tiltak. Dette medfører at det må foretas egne vurderinger for hver enkelt utbygging. Denne individuelle tilnærmingen til vurderingene vil ofte medføre faglig skjønn av forskjellig karakter. Slike skjønnsvurderinger kan bli gjenstand for konflikt mellom kommune og utbygger, da det kan være uenighet om den faglige begrunnelsen er holdbar.

Eksempler på dette finnes i fra flere utbyggingsprosjekter hvor det har vært stilt spørsmål ved vurderingen av om et tiltak kan anses nødvendig og/eller forholdsmessig i tilknytning til øvrig utbygging.

Det er denne problematikken som er kjernen og tema for denne oppgaven.

I forsøk på å bringe klarhet rundt temaet undersøkes det hva lovgiver har ment om hva som anses som rimelig m.t.p. innlemmelsen av forpliktelser i en utbyggingsavtale på bakgrunn av nødvendighet- og forholdsmessighetsvurderingen.

Ordlyden i § 17-3 (3) er vid og åpen for tolkning. Støtte for slik tolkning søkes i forarbeidene til loven. Forarbeidet består av to NOU'er¹, en Ot. prop.², en offentlig innstilling³. I tillegg til loven er det vedtatt forskrift⁴ og det er utarbeidet en veileder⁵ som ble introdusert ifm. lovens ikrafttredelse.

Det foreligger for øvrig få rettskilder som kan bringe klarhet i oppgavens tematikk. For å kaste lys over tematikken har det derfor vært et mål med oppgaven å ta kontakt med aktuelle aktører for å høre om deres praktiske erfaringer med hvor rimelighetsgrensen går for innlemmelsen av tiltak i utbyggingsavtaler.

¹ NOU (2003): 24 & NOU (2003): 14

² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)

³ Innst. O. nr. 73 (2004-2005)

⁴ KMD, FOR-2006-04-20-453

⁵ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler.

Syv dybdeintervjuer er blitt gjennomført, fire med offentlige kommunale ansatte, tre med representanter for private utbyggere. Intervjuobjektene har delt sin kunnskap og sine erfaringer om bruken av utbyggingsavtaler og tanker om rimelighetsvurderinger tilknyttet avtalers innhold.

Oppsummert har intervjuobjektene uttrykt seg positive til bruken av utbyggingsavtaler i forbindelse med realiseringen av planer og utbyggingsprosjekter. Partene opplever at avtalene er viktige for å få til utbygging og realiseringen av plan. Det er likevel uenigheter mellom partene tilknyttet vurderingen av hva som er å anse som rimelig i tilknytning til innlemmelsen av tiltak i avtalene. I praktisk (og rettslig) forstand er det dermed uenighet om hva som er å anse som nødvendige og forholdsmessige tiltak.

Bruken av utbyggingsavtaler er ikke et nytt fenomen, avtaleformen hadde sin introduksjon på 1960 tallet i Bærum og Kristiansand kommune. Med tiden har også en rekke andre kommuner benyttet seg av avtaleformen etter som flere har oppdaget dens fordeler⁶.

Før 2006 var bruken av avtalene uregulert og det fantes ingen spesielle lovmessige begrensninger for hva som kunne pålegges av tiltak som utbygger skulle bygge og bekoste. Omfanget av krav som ble pålagt utbygger gjennom utbyggingsavtalene tok etterhvert en uheldig retning med et eskalerende omfang. Utviklingen av denne praksisen førte til reaksjoner og en offentlig debatt oppsto rundt årtusenskiftet. Myndighetene grep etterhvert inn og bestemte at praksisen rundt bruken av utbyggingsavtaler måtte lovreguleres.

Det ble oppnevnt to utvalg – Planlovutvalget og Bygningslovutvalget - som skulle redegjøre for bruken og komme med nye forslag til regulering. De to utvalgene endte med å presentere to nokså forskjellige forslag til regulering. Planlovutvalget gikk inn for en streng regulering med tydelige fastsatte rammer for innhold i avtalene, særlig knyttet til de begrensninger som allerede var definert i opparbeidelsesplikten, se pbl. §§18-1 og 18-2. Bygningslovutvalget gikk på sin side inn for en regulering som i større grad åpnet opp for tilpassede løsninger. Ny lovregulering ble inntatt under kapittel XI-A, 1. januar 2006 i den forrige plan og bygningsloven fra 1985. Lovreguleringen bygger i all hovedsak, med noen unntak, på

⁶ Aulstad (2005) s.25-26

Bygningslovutvalgets forslag. I dagens plan- bygningslov fra 2008, finner man reglene under kapittel 17.

En undersøkelse fra 2009 gjennomført av Asplan Viak viser at lovreguleringen har bidratt til å skape ryddigere forhold rundt avtaleinngåelsen. Likevel viser undersøkelsen at det fortsatt oppstår uenigheter mellom avtalepartene, spesielt tilknyttet til de byrder som belastes utbygger⁷.

Tall viser også at avtalebruken øker i flere kommuner⁸, spesielt i sentrale byer og tettsteder. Potensielt vil det samme kunne gjelde antallet konflikter.

Med dette som bakgrunn håper jeg at oppgaven kan bidra til å øke forståelsen for hvorfor uenighetene angående rimeligheten ved innlemmelsen av forpliktelser i avtalene oppstår.

Problemstilling:

«Er rammene som oppstilles i pbl. § 17-3 (3) om rimelighetsvurderingen (grensdragningen) av tiltakenes nødvendige og forholdsmessige tilknytning til øvrig utbygging hensiktsmessig og bidrar disse til å skape balanserte avtaler mellom partene, og hvordan fungerer dette i praksis?»

1.4 Avgrensinger

Lovens forskrift fastsetter et tydelig forbud mot innlemmelsen av sosial infrastruktur i avtalene⁹. Innlemmelsen av denne typen tiltak er ansett som absolutt urimelig og tas derfor ikke med i oppgaven. Eksempler på sosial infrastruktur kan være, sykehus, sykehjem, omsorgsboliger, skoler, barnehager, bibliotek, svømmehall, m.m.

Oppgaven er avgrenset til kun å se på rimelighetsgrensen ved innlemmelsen av offentlig teknisk infrastruktur. Her siktes det til tiltak som påkreves i forbindelse med reglene om opparbeidelse etter pbl. §§ 18-1 og 18-2. Eksempler vil være offentlig veg, fortau, snuplasser, busslomme, gangveg, sykkelsti, turveg, gatetun, offentlig plass, gårdsrom, annet felles areal

⁷ Asplan Viak (2009) s.V

⁸ Asplan Viak (2009) s.7, Oslo kommune (2018) s. 12

⁹ KMD, FOR-2006-04-20-453

for flere eiendommer. I tillegg siktes det til en rekke andre former for tiltak som faller inn under paraplyen «fellesinnretninger». Eksempler er tiltak som kan sortere under de 14 punktene som er oppstilt i pbl. §12-7 om rekkefølgekrav til reguleringsplan. De 14 punktene er uttømmende. Tiltak som ikke faller inn under disse kan ikke innlemmes¹⁰.

Felles for tiltak som kan innlemmes er at det er snakk om teknisk infrastruktur som skal være til nytte for beboere og publikum i området som bygges ut. Eksempler er kollektivtraseer og holdeplasser, rundkjøringer, veier, gang- og sykkelvei, undergang og overgang, fortau, parker, møteplasser, blå-grønne strukturer, vannspeil, bekkeløp, badeanlegg, idrettsplasser, lekeplasser, etc.

I all hovedsak dreier det seg om opparbeidelsen og forskjønnelsen av alt areal som befinner seg mellom og rundt bygningsmasser.

1.5 Avgrensning mot andre virkemidler og gjennomføringsverktøy

Oppgaven tar kun for seg utbyggingsavtaler og avgrenses derfor, mot andre virkemidler til gjennomføring av utbyggingsprosjekter, som kort kommenteres nedenfor.

1.5.1 Intensjonsavtaler

Intensjonsavtaler er en type avtale som i utgangspunktet fastslår avtalepartenes intensjon og gjerne forutsetninger for, på et senere tidspunkt, å kunne inngå en bindende avtale. Ifm. utbyggingsavtaler vil en intensjonsavtale kunne være første steg mot en utbyggingsavtale og tjene som et nyttig instrument for å avklare avgjørende spørsmål før partene inngår rettslig bindende avtaler. En intensjonsavtale kan også, avhengig av utforming, i seg selv være eller bli rettslig bindende. Ofte vil en komme til et punkt i forhandlingen av intensjonsavtaler der man beveger seg inn i en bindende avtalerelasjon mellom partene¹¹.

1.5.2 OPS – offentlig privat samarbeid

En annen form for offentlig og privat samarbeid som har sitt grunnlag i offentlig reguleringsplan er OPS-prosjekter (Offentlig-privat samarbeid) I slike prosjekter inngår avtale

¹⁰ Bergen kommune (2015)

¹¹ Sætermo (2015)

elementet som det sentrale element. OPS løsninger velges som et alternativ hvor rene offentlige oppgaver skal løses som bygging av veier, skoler, sykehus, o.l. OPS avtaler er også underlagt reglene om offentlig anskaffelse med anbudsrunder etc. Avtalestrukturen i en OPS avtale kan bli omfattende med mange avtaleparter som har forskjellige funksjoner i prosjektet. Utbygger vil som regel ha hele ansvaret for prosjektering, finansiering, bygging, samt drift- og vedlikehold. Avtalen binder partene i gjerne 20-30 år da den normalt inneholder (årsak er lengre forpliktelser til drift-og vedlikehold¹².

1.5.3 Urbant jordskifte - som gjennomføringsverktøy for utbygging

Omformings- og bruksordningssaker som urbant jordskifte gjennomføres som sak for jordskifteretten. Her kan flere parter (eiendommer) trekkes inn i saken der formålet er å oppnå en bedre arealløsning for alle, først og fremst arealmessig, men også gjerne økonomisk. Målet for jordskifteretten er å omforme arealer og skape bedre arealbruksløsninger, samt å fordele utbyggingsverdier høvelig likt mellom partene slik at alle skal ha et insentiv til å bli med i jordskiftet. Hovedhensikten er å få partene til å se at de sammen gjennom jordskifte skaper større verdier enn de selv kunne gjort alene.

Et urbant jordskifte kan gjennomføres som en sak om “bruksordninger” hvor retter og plikter som angår bruken av fellesinnretninger blir fordelt mellom eiendommer som innlemmes i jordskiftet.

Det utarbeides en fordelingsnøkkel som viser hvilke verdier den enkelte sitter igjen med ved å delta i jordskifte. I tillegg viser fordelingen hvor mye hver og en part skal bidra med til fellesinnretninger. Slik minner ordningen om bidrag til offentlig infrastruktur jf. utbyggingsavtaler.

Alle saker som omhandler urbant jordskifte må ha utgangspunkt i en reguleringsplan som muliggjør omformingen og bruksendringen¹³.

¹²Estate nyheter (2017)

¹³Senter for eiendomsfag (U.å)

1.5.4 Kommunale avgifter som dekker velferdstiltak

Kommuner har som oppgave å besørge en hel del velferdsordninger, og ved siden av at kommunene mottar midler fra staten, så inndrar kommuner kommunale avgifter. Eksempler på dette er vann- og avløpsavgift, eller avgift for håndtering av avfall. Disse avgiftene er som regel myntet på å sikre drift og vedlikehold av spesifikke typer velferdstiltak. Kommuner drar også inn kommunale skatter, som for eksempel eiendomsskatt. Disse midlene er ikke nødvendigvis øremerket en spesifikke velferdsordninger, men benyttes der kommunen ser at de kan brukes til nytte for fellesskapet.

Sikringen av velferdsordninger av typen offentlig infrastruktur og offentlig rom finansieres ikke gjennom skatter tilknyttet byggingen, det finnes med andre ord ingen “bygge-skatt”, finansieringen av denne typen tiltak må da hentes på andre måter, som f.eks. gjennom utbyggingsavtaler.

1.5.5 Bompengavgift (en overførbart betraktning til utbyggingsavtaler)

Et eksempel på en annen ordning for å finansiere av store infrastrukturbygginger er bruken av bompengefinansiering av veier. Slik finansiering inneholder ingen forhandlingsmekanisme slik som ved kombinasjonen mellom utbyggingsavtaler og ordinært planarbeid. De private bidragene avsluttes også når den fastsatte andel av finansieringen som skal nås gjennom bompengavgift er oppnådd. Etablering, drift og vedlikehold av vei, er ansett som en statlig/fylkeskommunal/kommunal oppgave. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor mye privatbilister skal belastes for finansiering av veg gjennom bompenger. Dette er først og fremst et politisk spørsmål.

1.5.6 Opparbeidelsesplikt og regler for refusjon

Opparbeidelsesplikten og reglene om refusjon etter kapittel 18 i plan- og bygningsloven er beslektet med bruken av utbyggingsavtaler, men har klare begrensninger. Ofte vil de tiltak som inngår i opparbeidelsesplikten også innlemmes som punkt i utbyggingsavtaler.

Opparbeidelsesplikten innebærer ofte at før utbygger får gå i gang med utbyggingen av boliger og næringsbygg må visse typer tiltak være på plass eller være sikret etablering. Særlig

gjelder dette teknisk infrastruktur som offentlig adkomstveg, hoved vann- og avløpsledninger, jf. pbl. § 18-1, men kan også omfatte etableringen av fellesareal og parkbelte i industriområder, jf. pbl. § 18-2.

Tiltakene omfatter installasjoner og opparbeidelse som er nødvendige for at bygningsmassene som skal oppføres vil kunne tjene sitt formål. Tiltakene er av denne grunn ikke gjenstand for forhandling.

Etter at disse tiltakene er etablert vil kommunen som regel overta drift og vedlikehold, og rettighetene til anleggene vederlagsfritt. Utbygger kan kreve refusjon for opparbeidelsen etter reglene i pbl. § 18-3, det vil si tilbakebetaling for utlegg i forbindelse med byggingen av tiltakene etter pbl. §§ 18-1 og 18-2.

Kapittel 2: Metode

2.1 Forskningsmetode

I denne delen av oppgaven vil jeg redegjøre for valg av forskningsmetode. Olav Dalland siterer sosiologen Vilhelm Aubert sin definisjon på hva metode er i sin bok fra 2013 *Metode og oppgaveskriving*, jeg vil her benytte meg av samme sitat:

«En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener formålet, hører med i arsenalet av metoder»

14.

En forskningsmetode kjennetegnes følgelig ved at man studerer et objekt eller fenomen ved hjelp av en spesifikk fremgangsmåte. Man bruker denne fremgangsmåten for å nå frem til et (ønsket) resultat.

Det finnes flere former for forskningsmetoder. Det sentrale blir dermed å finne en metode som er godt tilpasset det som skal undersøkes. En må være innforstått med at valget av metode vil påvirke forskningsprosessen og det resultatet en får ¹⁵. Dette betyr at en også

¹⁴ Dalland (2013) s. 111

¹⁵ Dalland (2013) s. 114

kunne valgt en annen metode for å studere det samme objektet/fenomenet på og muligens da fått et annet resultat.

Når det gjelder valg av forskningsmetode er det vanlig å skille mellom kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. Olav Dalland forklarer i sin bok at de kvantitative metodene gjerne gir data i form av målbare enheter, som regel tall. Kvantitative metoder er derfor nyttige når en f.eks. ønsker å lage et statistisk materiale for å studere et tema¹⁶. Kvantitative undersøkelser kjennetegnes for øvrig ved at det normalt sett vil være et stort antall respondenter i tilknytning til bruken av denne typen metode.

Til motsetning har man kvalitativ metode som Dalland forklarer at *«tar sikte på å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle»*¹⁷. Det vil si at man først og fremst søker etter respondentens personlige erfaringer og meninger om det aktuelle objektet eller fenomenet som studeres. Et kjennetegn på kvalitativ metode er at det ikke nødvendigvis må være særlig mange respondenter, så lenge man skaffer tilveie et godt nok data grunnlag. Uavhengig av metodevalg vil fremgangsmåten være å samle inn en tilfredsstillende mengde med relevant data, for deretter å analysere og tolke disse.

Jeg vil videre redegjøre for mitt valg av metode, innsamling av datamateriale, samt analysen og tolking av dataene. Videre diskuteres holdbarhet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) tilknyttet undersøkelsen, se punkt 2.8. Deretter går jeg nærmere inn på de etiske vurderinger i forbindelse med utførelsen av undersøkelsen og behandling av innsamlet data.

Avslutningsvis forklarer jeg hvordan jeg i tillegg til intervjuene har benyttet meg av et bredt dokumentstudie tilknyttet faktisk innhold i utbyggingsavtaler.

2.2 Empirisk undersøkelse

Bruken av utbyggingsavtaler er omfattende og rører ved flere arenaer i samfunnet, det betyr at måten utbyggingsavtaler benyttes på og konsekvenser av bruken kan studeres med flere ulike innfallsvinkler.

¹⁶ Dalland (2013) s. 112

¹⁷ Dalland (2013) s. 112

Mitt valg av metode har falt på kvalitativ metode og herunder dybdeintervjuet. Bakgrunn for valget tar utgangspunkt i den problemstillingen jeg har satt opp. Problemstillingen har aktørenes perspektiv da det er informasjon om praktisk bruk av utbyggingsavtaler jeg primært søker. Å benytte en metode som setter aktøren i fokus har dermed vært viktig for oppgaven. En annen side ved valget av metode som har vært nokså avgjørende er den tiden man har til disposisjon i oppgavesammenheng. En mastergrad på 30 studiepoeng og en tidshorisont på omlag et halvt år har gjort at valget falt på en kvalitativ metode – dybdeintervjuet.

Når det gjelder analysen av intervjuene har jeg benyttet meg av en *Stegvis induktiv metode* (SDI), metoden er fin å bruke ved bearbeidelsen av empirien, se mer om denne metoden lengre ned.

2.3 Kvalitativ metode – dybdeintervjuet

Begrunnelsen for valget av dybdeintervju som metode er som nevnt at jeg ser det som hensiktsmessig å oppsøke intervjuobjekter som selv har hatt praktisk erfaring med inngåelsen av utbyggingsavtaler, for dermed å få belyst problemstillingen på en tilfredsstillende måte. Valget av forskningsmetode har et tydelig kvalitativt preg, der jeg søker å få en dypere innsikt i noen få sine personlige erfaringer og refleksjoner om bruken av utbyggingsavtaler. Her ligger også styrken i bruken av dybdeintervju som metode, man vil gjennom intervjuet kunne avdekke nye måter å betrakte bruken av utbyggingsavtaler på gjennom andres erfaringer, og slik oppnå større forståelse for årsakene til at uenigheter oppstår.

I denne oppgaven består intervjuobjektene av ansatte i relevante offentlige og private organisasjoner og bedrifter. Intervjuobjektene fra det offentlige er representert av ansatte fra, Oslo kommune ved Eiendom- og byfornyelsesetaten (EBY), Bærum kommune, Oppegård kommune og Skedsmo kommune. Intervjuobjektene fra eiendomsbransjen består av ansatte i eiendomsutviklerne OBOS, Urbanium, og Entra ASA.

De som har stilt opp til intervju har alle egen erfaring med inngåelsen av utbyggingsavtaler og er godt kjent med premissene for denne typen avtaleinngåelse, hvilket også har vært et kriterium for utvelgelsen av intervjuobjektene.

Innsamlingen av dataene tok form som et delvis strukturert-intervju. I forkant av intervjuene utformet jeg en intervjuguide med punktvis spørsmål for fremgangen i intervjuet. En kan

velge å følge punktene slavisk, eller en kan velge en ledigere form der den punktvisse oppstillingen av spørsmål kommer i bakgrunnen for det som utvikler seg til å bli en mer friere samtale mellom intervjuer og intervjuobjektet. Jeg valgte primært det siste da jeg ser mange fordeler i den frie samtalen, som f.eks. at tankestrømmen og talen får gå uhindret.

De første spørsmålene i intervjuguiden omhandlet generelle og åpne spørsmål om intervjuobjektens syn på bruken av utbyggingsavtaler. Det er viktig i begynnelsen av dybdeintervjuer å skape en ramme rundt intervjuet som vekker tillit og åpenhet som får intervjuobjektet til å senke skuldrene og fortelle uhindret om egne opplevelser. Å gå rett på sak med konfronterende spørsmål bør man helst unngå, da man kan risikere at den videre utviklingen i intervjuet går tråere. Ved å starte med det generelle oppnår en at intervjuet blir til en normal samtale med fri meningsutveksling, der oppfølgingsspørsmål ofte blir sentrale¹⁸. Deretter omhandlet intervjuene de gjenstående punktene i intervjuguiden som tok opp sentrale spørsmål tilknyttet oppgavens tema og problemstilling. I og med at intervjuene utviklet seg til frie samtaler ble det snakket om, rundt og forbi flere av spørsmålene i intervjuguiden, noe som gjorde at det ble viktig ved slutten av intervjuene å ta et oppsummerende overblikk. Formålet er å se om noe var glemt eller om det var ønskelig å få ytterligere utdypet noe intervjuobjekt hadde sagt.

Det ble benyttet båndopptaker under samtlige intervjuer. Fordelen med bruk av båndopptaker er at en enklere kan bearbeide informasjonen i etterkant.

2.4 Analyse av datamaterialet

Etter gjennomført innsamling av data skal dataene bearbeides. Ved bruk av dybdeintervju innebærer det å transkribere båndopptakene. Det er viktig å gi en korrekt gjengivelse av det som ble uttalt på intervjuet. Når intervjuene er transkribert må disse analyseres.

Jeg benyttet meg først av alt av en metode der jeg skrev korte oppsummerende refleksjoner over intervjuene – det vil si jeg satt meg ned og skrev korte notater på det som eventuelt hadde grepet min oppmerksomhet. Siktemålet var å beskrive mønster, eller spesielt overraskende ting, som jeg hadde merket meg. Særlig i forhold til det jeg hadde av forventninger i forkant. Jeg brukte følgende spørsmål i forbindelse med dette arbeidet.

¹⁸ Tjora (2013) s.112

- Er det umiddelbart noe interessant her?
- Hva er typisk for situasjonene som beskrives i intervjuene?
- Er det noe som bryter med mine forestillinger?
- Er det noe som bryter med teori?

Denne innledende analysen skapte i første omgang en fin oversikt. Deretter gikk jeg videre med det som har vært den sentrale analysen ved hjelp av *SDI-metoden*.

2.5 Stegvis induktiv metode

Kvalitativ analyse krever at man evner å arbeide systematisk med datamaterialet – altså intervjuene. Det er viktig å sortere og skille fra hverandre informasjonen som det gis uttrykk for i intervjuene. Ikke alt vil være relevant for besvarelse av problemstillingen og datamaterialet må derfor først dekonstrueres for så å settes sammen igjen av relevant informasjon.

I analysen av datamaterialet har jeg valgt å benytte en metode som Aksel Tjora i sin bok *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, kaller for *Stegvis-induktiv-metode* (SDI). Ved bruk av metoden bearbeides rådata gjennom stegvis analyse, til man ender opp med nye konsepter/eller teorier.

Det er for såvidt også helt normalt i forbindelse med metoden at man veksler mellom å se på analysen og datamaterialet. Selv om metoden er forankret i en stegvis prosess kan det hele tiden være aktuelt å ta noen tilbakeblikk. Med modellen (se illustrasjon nedenfor) som ramme skapes det et godt utgangspunkt for systematikk og fremdrift i analysen av dataen.

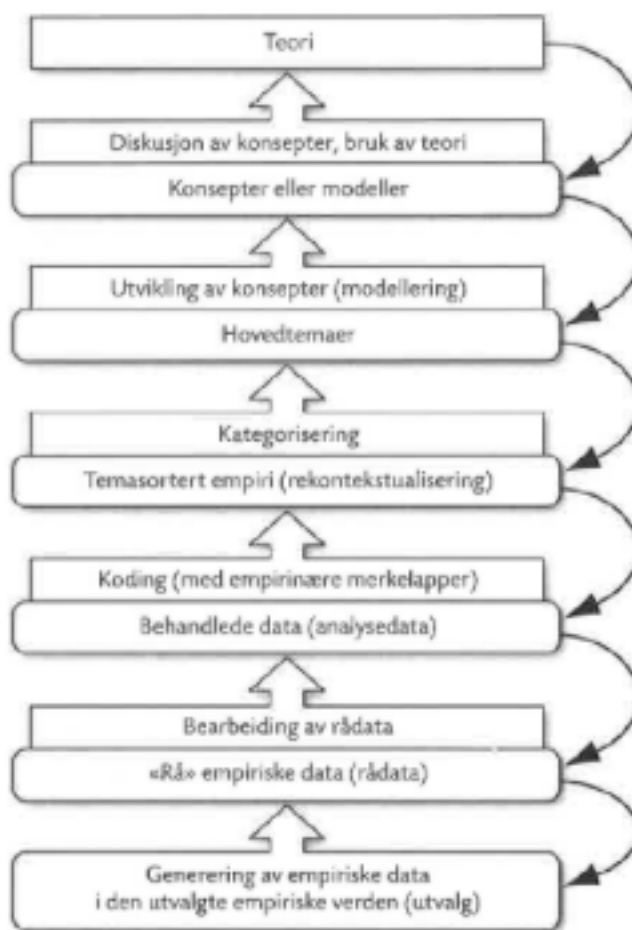


Fig. 1 Illustrasjon over fremgangen i SDI-metoden.

2.6 Etappevis analyse

For at SDI-metoden skal fungere best mulig bør man ha de transkriberte intervjuene foran seg på papir. Deretter kan man begynne med det første steget, koding.

2.6.1 Koding

Første del av kodingen gjøres som en skjematisk fremstilling. Man setter opp et ark med kolonner hvor man så noterer inn relevante ytringer i forbindelse med intervjuene.

Arbeidsmetoden foregår på den måten at man først starter med et intervju. Man skriver ned i skjemaet koder som representerer avsnitt eller viktige momenter i intervjuene. Koder vil bestå av ord, uttrykk som fanger essensen i f.eks. et avsnitt.

Jeg gikk tilbake til det første intervjuet og begynte der, så jobbet jeg meg kronologisk fremover intervju for intervju. Samtidig hadde jeg også øynene oppe for hva de offentlige

aktørene sier og hva de private aktørene sier, da det å holde orden mellom dem var viktig for oppgaven og analysen.

Etter å ha gått igjennom det første intervjuet går man videre med det neste, og man tilfører da de allerede opprettede kodene og man legger til nye om det trengs.

På den måten arbeidet jeg meg gjennom datamaterialet.

Målet er at kodene skal være tekstnære, altså at de stammer fra intervjuene og ikke fra teori, eller intervjuguiden, eller andre overordnede tema, eller utenforstående kilder. Det skal være intervjuobjektens svar som styrer kodingen, ikke pre-definerte rammer.

Som Aksel Tjora skriver i boken sin:

«En syretest for god induktiv SDI-koding blir dermed om kodene kunne vært satt opp a priori (før selve kodingen) – eller strengt tatt før den konkrete datagenereringen»¹⁹.

Gjennom dette arbeidet ender man gjerne opp med en rekke koder, og det er heller ikke uvanlig at det forekommer overlapp mellom dem. Det man sitter igjen med er en kodestrukturert empiri også kalt kodesett, der kodesettet reflekterer datamaterialet (dybdeintervjuene).

2.6.2 Kategorisering

Den kodestrukturerte empirien (kodesettet) benyttes så i neste del av analysen, kategoriseringen. Foreløpig er mengden data stor og den må ytterligere konkretiseres. Målet er nå å konkretisere kodesettet til å svare på problemstillingen Det er altså problemstillingen som «bestemmer hva som er relevant»²⁰.

En kategorisering luker altså vekk det som er overflødig. Spesielt ved bruken av dybdeintervjuer kan det oppstå mye overflødig materiale i samtalen mellom den som intervjuer og den som blir intervjuet.

¹⁹ Tjora (2013) s.184

²⁰ Tjora (2013) s.185

Kategoriseringen av kodesettet blir dermed til hovedtemaer for den endelige analysen, konseptualiseringen, altså det endelige resultatet av undersøkelsen. Når man tilslutt når frem til konseptualiseringen skal man ikke ha mer enn en håndfull med hovedtema.

2.6.3 Hovedtema

Neste steg i analysen er behandlingen av konsepter eller hovedtema. Det dreier seg om å ta tak i hovedtemaene og gjøre dem til gjenstand for den siste analysen. For å gjøre dette må en spørre seg.

- Hva er det dette handler om?
- Finnes det egne «merkelapper på det man nå ser?
- Finnes det noen teori som forklarer det vi ser?

Å behandle hovedtemaene innebærer å beskrive, avdekke, gjenfortelle det intervjuobjektene har gitt opplysninger om på en konsentrert og sammensatt måte. Å behandle hovedtemaene på denne måten skal da lede til at man svarer på problemstillingen (i mitt tilfelle deler av problemstillingen).

2.7 Dokumentstudium

Jeg har benyttet en rekke dokumenter under arbeidet med oppgaven, primært dokumenter tilknyttet forarbeidene til kapittel 17 i plan- og bygningsloven. Jeg har også sett på andre rapporter og utredninger i forbindelse med den historiske bakgrunnen for fremveksten av utbyggingsavtaler på siden av loven. Arbeidet med dokumentene har bestått i å lese og trekke ut viktige momenter i lys av oppgavens tema.

I forbindelse med oppgaven studerte jeg utbyggingsavtaler for å vise eksempler på faktisk innhold og punkter i en slik avtale. De fleste utbyggingsavtaler er nokså like, men har individuelle variasjoner med bakgrunn i spesifikt prosjekt, beliggenhet, etc. Formålet med studie av utbyggingsavtalene var å gjengi noen viktige punkter slik at leser også får et inntrykk av innholdet. Se punkt. 5.5.1 og vedleggene nr. 1 og 2.

Jeg mener det er viktig å stifte nærmere kjennskap til utformingen av utbyggingsavtaler for bla. å oppdage hvor få sider en avtale normalt består av. Innholdet i avtalene dekker en hel masse i tilknytning til realiseringen av prosjekt og reguleringsplan, men utformingen er kort

og konsis. Det detaljerte innholdet til punktene i avtalene finnes som regel å finne i vedleggene til avtalen. Det er for eksempel sjeldent at selve rekkefølgebestemmelsene, eller tiltakene som skal etableres og som på mange måter utgjør kjernen for forhandlingene, inntas som egne punkter i avtalene. Rekkefølgebestemmelsene finner man i vedlegg til avtalen vanligvis er områdeplan eller detaljregulering, o.l. I forbindelse med denne oppgaven må dermed analysen av avtaledokumentene bare sees på som tilleggsdata.

2.8 Holdbarhet og pålitelighet

Holdbarheten til resultatet av undersøkelsen, også gjerne kalt undersøkelsens validitet, vil gjenspeiles i undersøkelsens relevans og gyldighet for besvarelsen av problemstillingen. Det handler om at dataen som samles inn utgjør en representasjon av virkelighet. Dermed blir det viktig i hvor stor grad den dataen som samles inn representerer det en undersøker – i dette tilfelle bruken av utbyggingsavtaler²¹. Det handler om at svarene intervjuobjektene har gitt på det en søker å oppnå bedrer forståelse av problemstillingen.

Andre utfordringer tilknyttet oppgaven som kan utfordre holdbarheten av undersøkelsen er utvalget av intervjuobjektene. Selv om det ikke er et uttalt mål i seg selv å ha flest mulig intervjuobjekter når en foretar en kvalitativ studie, er det fortsatt viktig å få nok variert data for å få en nyansert analyse. Jeg mener at utvalget av intervjuobjekter er variert og at intervjuobjektene er relevante for oppgaven i det at de alle personlig har vært involverte i inngåelsen av utbyggingsavtaler. En må samtidig være bevisst at ved personlige intervjuer får man presentert en subjektiv forståelse av bruken av utbyggingsavtaler og de problemer som forbindes med slike avtaler. Det er/kan være et vitenskapelig problem å ta subjektiv forståelse for å representere (objektiv) virkelighet.

Dette må likevel også sees i lys av at intervjuobjektene uttaler seg i kraft av sin stilling og som del av en bransje eller offentlig forvaltningsorgan og at de på den måten representerer en mer generell bransjeforståelse og ikke bare seg selv. Her skal en likevel passe seg for å ilegge intervjuobjektet for mange utenom-personlige tilknytninger. Ved bruk av personlige intervju oppsøker en for øvrig aldri objektivitet, noe som heller ikke er målet med å bruke denne formen for metode.

²¹ Johannessen, et al. (2015) s. 66

Holdbarheten i hva det enkelte intervjuobjekt sier vil likevel kunne være tilfredsstillende. Ved bruk av dybdeintervju som metode vil en av fordelene være at man kan stille oppfølgende spørsmål for å avklare om en har forstått intervjuobjektet riktig. På den måten sikrer man en viss kvalitet i dataen. Her beveger vi også over i det som gjerne betegnes om påliteligheten til undersøkelsen.

Pålitelighet også gjerne kalt reliabilitet, vil gjenspeiles i hvor nøyaktig man har vært i bruken av forskningsmetode. Det vil være vanskelig å vise til noen målbar nøyaktighet når det kommer til bruken av dybdeintervjuer. Det er ikke den typen informasjon en søker, da skulle man heller brukt en kvantitativ metode. Det benyttes en intervjuguide som kan brukes som rettesnor for intervjuet, men en har også valget om å behandle intervjuet mer i stil med en normal samtale med fri informasjonsutveksling. Et dybdeintervju er også bare en enkeltstående hendelse i tid, det lar seg ikke gjenskape, en kan dermed ikke gå intervjuet “etter sømmene” for å sikre kvalitet. Det vil da hjelpe å ha benyttet båndopptaker.

Når det gjelder påliteligheten til undersøkelsen kan den også styrkes ved behandlingen av intervjuene i etterkant av selve intervjuet. Likebehandling når det kommer til transkripsjon, analyse og tolkning er viktig. En må sørge for orden gjennom å holde data fra det enkelte intervjuobjekt adskilt. Spesielt ved transkripsjon blir det viktig at gjengivelsen blir likt med båndopptaket. Bruk av f.eks. stegvis induktiv metode sørger også får en systematisk bearbeidelse av empirien, og systematikken hjelper til med å finne frem til det som er relevant.

2.9 Etske hensyn

Oppgaven vil være offentlig tilgjengelig på internett etter innlevering, det gjør at det dermed stilles krav til personvern i hensyn til intervjuobjektene. Det stilles således også krav til at det sendes inn informasjon om formålet med datainnsamlingen og behandlingen av dataene til Personvernombudet i forkant av intervjuene. Personvernombudet har således godkjent oppgaven med henblikk på behandlingen av personlige opplysninger og sensitiviteten ved dataen som samles inn. I forbindelse med denne oppgaven har det ikke vært behov for å ta bruk av ekstraordinære tiltak enn de Personvernombudet vanligvis stiller til anonymisering av intervjuobjektene. Det vil si at intervjuobjektene ikke skal kunne identifiseres på bakgrunn av

personlige egenskaper, intervjuobjektene er derfor kun gjengitt som ansatte ved “den organisasjonen, eller den bedriften”. Øvrige retningslinjer satt opp av Personvernombudet følges videre opp av meg når det gjelder oppbevaring av båndopptak og transkripsjoner. Når det gjelder gjennomføringen av intervjuene ble intervjuobjektene tilsendt epost om forespørsel om deltakelse i intervju, der de også fikk en kort introduksjon til oppgavens tema og hensikt med undersøkelsen. Dette ble også gjentatt på selve intervjuet i tillegg til informasjon om anonymisering samt behandling og oppbevaring av båndopptak og transkripsjon. Alle intervjuobjektene samtykket til intervju og bruk av båndopptak. Ved bruk av båndopptak stilles det spesielle krav om å sørge for at båndopptak oppbevares på et sted der bare jeg har tilgang, dette er fordi det åpenbart er lett å kjenne igjen noen på stemmen. Transkripsjoner skal for øvrig slettes når ett år har gått jf. Personvernombudets retningslinjer.

Som nevnt benyttes ikke navn eller andre personlige opplysninger om intervjuobjektene i oppgaven. Intervjuobjektene vi selv kunne identifisere seg ved lesing av oppgaven ved at navn på stedet der intervjuobjektet er ansatt benyttes i forbindelse med deres uttalelser. Å benytte navnet på den ansattes arbeidssted er essensielt for oppgaven da det er med på å klargjøre om det er en ansatt fra offentlig eller privat virksomhet som uttaler seg, da en stor del av oppgaven nettopp handler om hvordan de to aktør-sidene opplever bruken av utbyggingsavtaler både likt og forskjellig.

Kapittel 3: Det norske plansystemet etter plan- og bygningsloven

3.1 Planhierarki og soneringsmetoden

I et moderne samfunn vil det være en kontinuerlig oppgave å styre landets arealutnyttelse, samtidig som en god arealutnyttelse krever økonomiske ressurser for å bli bygget ut og realisert.

I Norge benyttes en soneringsmetode for arealdisponering som først og fremst er forankret i dagens plan- og bygningslov²² Denne formen for metodikk har sine utfordringer bl.a. ved at

²² Holsen (2003) s.10-11

det juridiske planrammeverket kan være hemmende på grunn av manglende fleksibilitet og dynamikk.

Plansystemet etter plan- og bygningsloven deles inn i tre nivåer, nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Det er kommunene som har oppgaven med å styre den lokale arealdisponering og utvikling, samt implementere de pålegg som kommer fra andre instanser. Det kommunale plansystemet er forankret i to hovedkategorier planer, 1) kommuneplan som består av en samfunnsdel og kommuneplanens arealdel og 2) reguleringsplaner som består av et plankart med tilhørende rettslig bindende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Kommuneplaner kan også uformes som delplaner. Kommunen kan også utarbeide områdeplaner og detaljplaner dersom dette er krav etter kommuneplanen. Utarbeidelse av reguleringsplaner og områdeplaner kan overlates til private aktører.

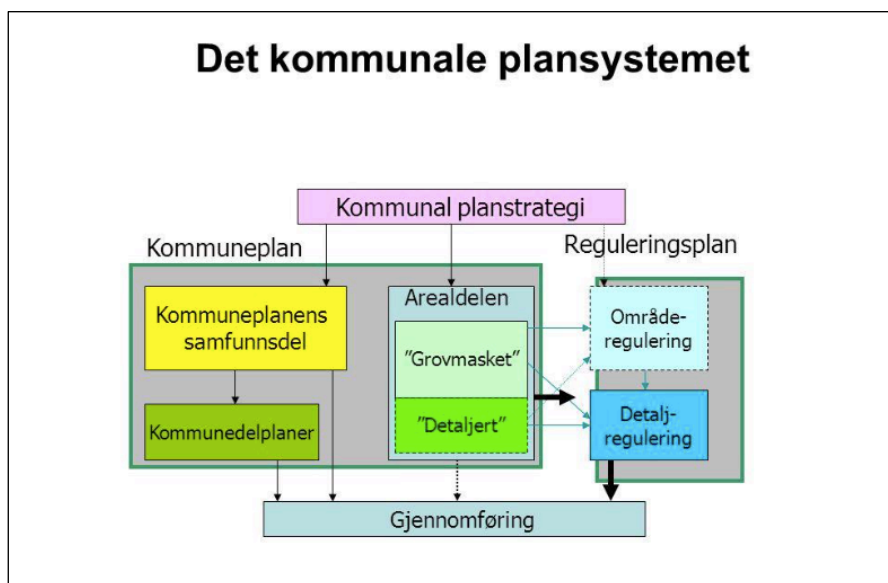


Fig 2. Illustrasjon over det kommunale plansystemet med forgreninger.

Kommuneplanens samfunnsdel tar for seg kommunenes generelle utfordringer og visjoner for fremtiden. Det handler om planleggingen av lokalsamfunnet på flere viktige områder tilknyttet bl.a. demografisk utvikling, til- og fraflytting, helse, skole, miljø, eldreomsorg, oppvekstvilkår, samferdsel, bolig- og næringsutvikling, m.m. Samfunnsdelen er ikke rettslig bindende, men politisk styrende.

Kommuneplanens arealdel tar for seg arealdisponeringen i kommunen. Arealdelen består av to deler, en del med et plankart over kommunens arealer, og en del med tilhørende planbestemmelser. Arealplandelen er rettslige bindende, kartdelen fastsetter arealformål for konkrete geografiske avgrensede områder, planbestemmelsene fastsetter vilkår for arealutvikling innenfor de samme områdene. Det er dette som kjennetegner soneringsmetoden.

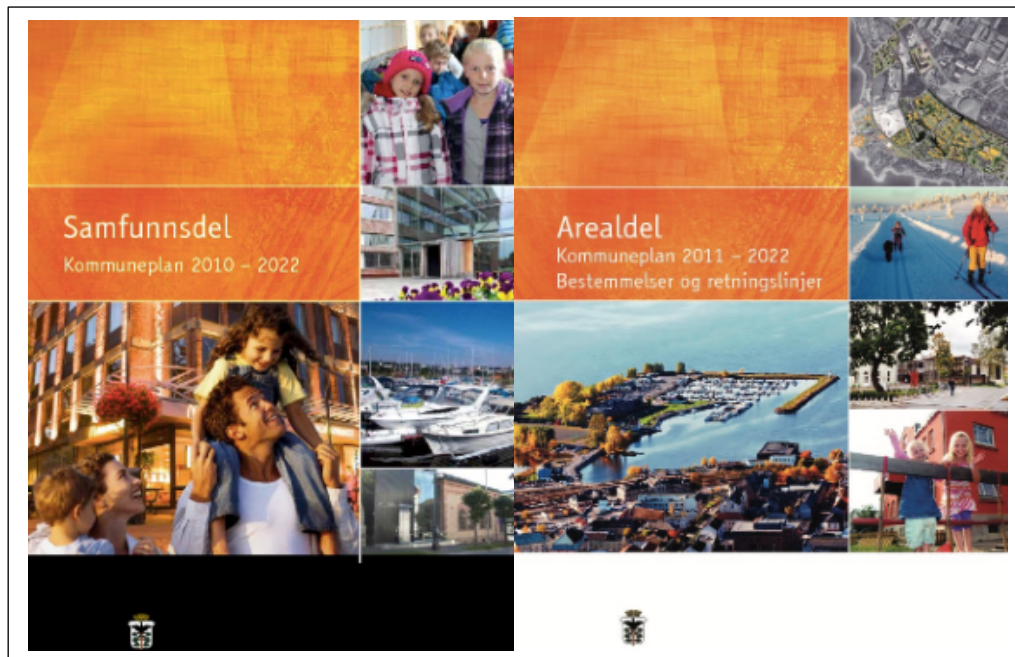


Fig.3 Eksempler på Samfunnsdel og Arealdel fra Hamar kommune.

Soneringsmetoden sin svakhet er at den går langt i å fastsette arealbruk og vilkår for arealbruk, mens den legger liten vekt på den faktiske gjennomføringen av planen. Soneringsmetoden er dermed ensidig og neglisjerer til en viss grad at de krav og vilkår som fastsettes i plan kan utgjøre store praktiske problemer og finansielle utfordringer når eiendom og arealutvikling skal gjennomføres.

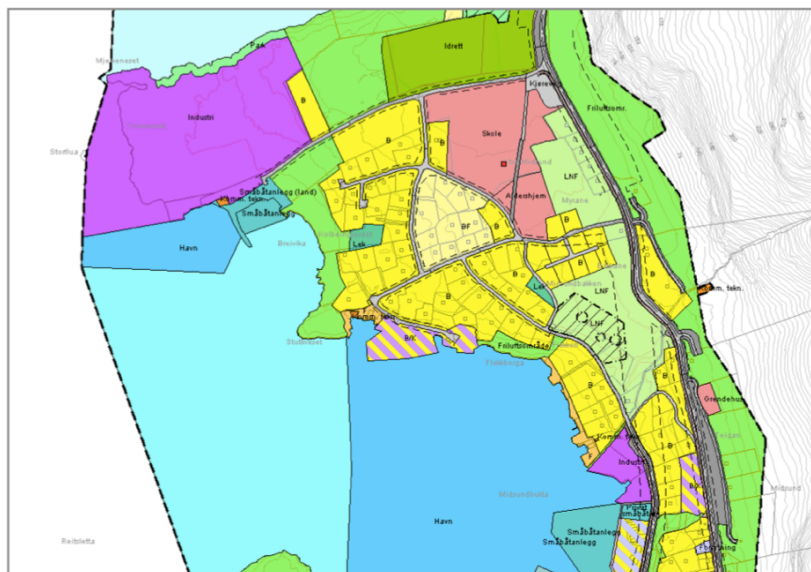


Fig. 4 Eksempel på arealdisponering gjennom ved bruk av soneringsmetoden

Det kommunale plansystemet skal sørge for god samfunns- og arealutvikling, men de er tentative og representerer ingen garanti for en faktisk gjennomføring av de vedtatte målsetninger og planer. Den nevnte inndeling av plansystemet er inntatt i plan- og bygningslovens andre del – plandelen. I lovens tredje del er det inntatt bestemmelser som kommer eller kan komme til anvendelse ved gjennomføringen av de planer som er vedtatt i tråd med lovens andre del. Foruten bestemmelser om utbyggingsavtaler, innehar plan- og bygningslovens tredje del bestemmelser om ekspropriasjon og opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp m.v., som alle er virkemidler som kan komme til anvendelse i gjennomføringsfasen. Lovens bestemmelser om innløsning og erstatning er først og fremst bestemmelser som ivaretar grunneieres interesser hvor disse blir særlig rammet negativt av den aktuelle plan.

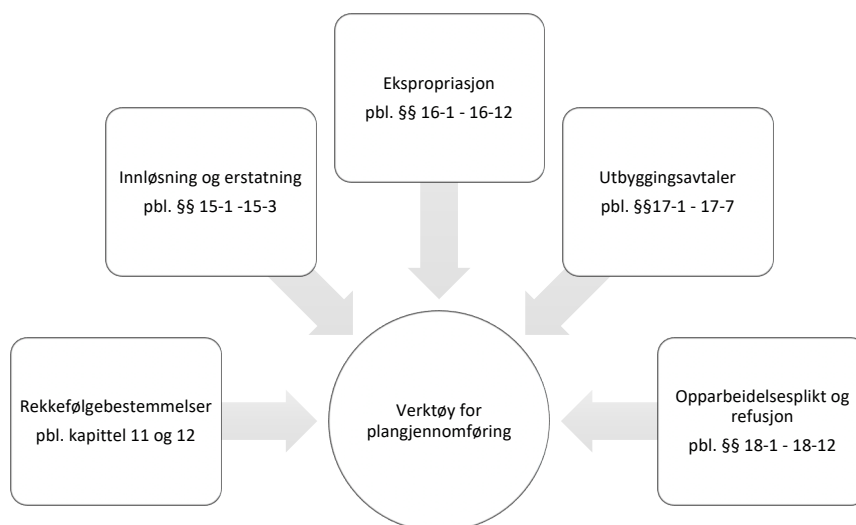


Fig. 5 Illustrasjon over verktøy/virkemidler i tilknyttet gjennomføring av plan i det norske plansystemet

Ekspropriasjon var et virkemiddel som var oftere benyttet tidligere ifm. gjennomføring av planer. Refusjonsordninger har vært og er fortsatt viktige virkemidler, men både ekspropriasjon og refusjonsordninger blir i større grad unngått ved bruk av utbyggingsavtaler ifm. gjennomføring av planer. Særlig fra siste halvdel av forrige århundre har avtalebruken økt. Dette har sin bakgrunn i at eiendom og arealutvikling i større grad styres av kommersielle markedskrefter. Planmyndighetene sitter dermed i større grad igjen med oppgaven å sikre behovene tilknyttet den generelle samfunnsutviklingen blir ivaretatt, jf. ordlyden i plan og bygningslovens formålsparagraf om overordnet og helhetlig planlegging og styring av en bærekraftig samfunnsutvikling²³.

3.2 Tilstøtende lovverk ved regulering og bruk av arealressurser

Plan- og bygningsloven med planhierarki og soneringssystem er imidlertid ikke eneherkende når det kommer til plan og arealdisponering. Det finnes en rekke andre lover som tar for seg bruken og utnyttelsen av arealer, men som fokuserer på mer spesifikke områder for arealbruk. Ikke sjeldent vil lovene inngå i et samspill for å finne frem til optimale arealløsninger som omfattes av de respektive lover. Slik betraktes de alle som tilknyttet planinstituttet. Under presenteres kort et utdrag fra noen av de lovene som relaterer seg til plan- og bygningsloven.

3.2.1 Lov om forvaltning av naturens mangfold - (naturmangfoldsloven)

Kort oppsummert er lovens formål å ta vare på naturens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold, samt økologiske prosesser gjennom bærekraftig bruk og vern på en måte som gir grunnlag for menneskers virksomhet, kultur, helse og trivsel jf. lovens §1. Loven gjelder således for alt av norsk landterritorium, herunder innsjøer, vassdrag og i Norges territorialfarvann, (med mindre noe annet fremgår av annen lovgiving) jf. lovens §2. Når det gjelder (offentlig) forvaltning av arealer med hensyn til de formål loven fastsetter, er det spesielt paragrafene §§ 8 til 12 som er sentrale og som gjenspeiler seg i deler av plan- og bygningsloven. Disse bestemmelsene regulerer hvorledes det offentlige apparatet skal arbeide aktivt med vern av naturens mangfold gjennom tilegnelse av bl.a. kunnskap, bruk av

²³ Plan- og bygningsloven (2008) §1

miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, samt å benytte “føre-var” prinsipp og tenke årsakssammenhenger til samlet belastning m.m.

Spesielt gjenspeiler dette seg til plan- og bygningslovens formålsparagraf om at lovens skal fremme bærekraftig utvikling, gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, samt legge vekt på langsiktige løsninger og beskrivelsen av konsekvenser for miljø og samfunn. Sentralt for denne typen arealpåvirkning står ofte kravet til risiko og konsekvensutredning (ROS/KU) som er hjemlet i både plan- og bygningslovens §§ 4-2 og 4-3, og naturmangfoldlovens § 8.

3.2.2 Lov om friluftslivet (friluftsloven)

Lovens formål jf. § 1, er hovedsakelig å regulere all form for ferdsel og opphold i naturen, i innmark og utmark. Loven stadfester således også allemannsretten. Gjennom å regulere ferdsel og opphold i naturen virker også loven som et miljøvern der den legger til grunn at menneskers opptreden i naturen har miljørelaterte konsekvenser og at det derfor bør settes rammer/begrensninger for slik ferdsel og opphold (ref. Kyststien).

3.2.3 Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

Etter lovens formål jf. § 1, skal den verne det ytre miljø mot forurensning, samt redusere eksisterende forurensning, m.v.

I henhold til fl. § 2 (1) annet punktum skal loven sikre at det oppnås en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, m.v. Samt at forurensningsmyndigheten skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med forurensningsloven brukes for å unngå og/eller begrense forurensning og avfallsproblemer, jf. §2 (2).

3.2.4 Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)

Jf. lovens formålsparagraf skal loven brukes til å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern av landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet.

Loven regulerer rurale arealer og utnyttelsen av disse med hensyn til, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljø, natur- og friluftsinnteresser, samt hensynet til bosettingen.

3.2.5 Lov om jord (jordlova)

Loven har som formål jf. § 1, å legge til rette forholdene slik at jordområdene i landet med skog og fjell og alt som hører til (arealressursene), kan brukes på den måten som er mest til gagn for samfunnet og dem som har yrket sitt i landbruket.

Dette tilsier at bruken av arealressursene må tilpasses samfunnsutviklingen, med hensyn til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. Samtidig stilles det krav til langsiktig og miljøforsvarlig forvaltning av ressursene samt miljøforsvarlig forvaltning, jf. § 1 tredje ledd.

3.2.6 Lov om fastsetjing og endring av egedoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova)

Formålet med loven jf. § 1, er å legge til rette for effektive og gode arealbruksløsninger som sørger for rasjonell utnytting av faste eiendom og ressurser til beste for eiere, rettshavere og samfunnet for øvrig. Ved å omforme og omdanne eiendommer og bruksretter skal jordskifteretten oppnå målene nevnt over.

Jordskifterettens løsninger vil alltid være bundet av de arealformål som foreligger i kommuneplanen.

3.2.7 Lov om vegar (veglova)

Formålet med loven etter §1a, er å sikre planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlig og private veier. Veistyresmaktens mål er å skape størst mulig trygghet på veiene gjennom god avvikling av trafikken. I tillegg har de som mål å ta hensyn til naboer til vei, samt miljøet og andre samfunnsinteresser.

Vegloven benyttes som regel alltid i sammenheng med større eller mindre planlegging av utviklingsområder, først og fremst fordi plassene som utvikles trenger avkjørsler og tilføringsveier. Ellers vil også vegplanlegging innta et større perspektiv og vurdere hvorledes utbyggingen vil kunne medføre konsekvenser på det nærliggende vegnettet (ÅDT, etc.) Vegloven og plan- og bygningsloven benyttes m.a.o. svært ofte sammen.

Kapittel 4: Historisk gjennomgang - bakenforliggende faktorer for framveksten av utbyggingsavtaler.

4.1 Rettsutvikling og samfunnsutvikling i lys av arealregulering og byggeaktivitet

For å forstå bruken av utbyggingsavtaler er det nyttig å se nærmere på den utviklingen som har ledet frem til denne bruken. Det dreier seg først og fremst om det offentlige oppgaver og ansvar som arealforvalter i samspill med private aktører.

Ethvert moderne velferdssamfunn stiller store krav til organiseringen av samfunnet. Det offentlige tillegges større og flere oppgaver som må løses til fordel for landets borgere. Dette har medført at det offentlige ikke makter å løse alle oppgaver alene.

Ved å se nærmere på den historiske utviklingen oppdager man at det har skjedd en endring der planlegging og implementering har gått fra i hovedsak å være en offentlig styrt oppgave til å bli et sterkere samspill mellom offentlige og private aktører. Det er i lys av denne endringen at en med tiden fikk framveksten av utbyggingsavtaler, på siden av lovverket. I de tidligste “bygnings-lovene” fremstår reguleringen av arealressurser først og fremst som en offentlig oppgave. Dette endrer seg ved 1985- loven og det åpnes i større grad for private initiativ.

Et viktig poeng i lys av oppgaven ihht. den historiske utviklingen er at plan- og bygningsinstituttets utvikling foregår i et spor, og at utviklingen og bruken av utbyggingsavtaler skjer på siden av dette “lov-spolet”, for å kompensere der lovreguleringen kommer til kort.

Det må også nevnes at til tross for en historisk offentlig dominans i arealregulering har grunneiere og andre private aktører aldri vært utelukket fra å foreslå egne reguleringer, men dette foregikk tidligere i langt mindre skala og omfang. Helt tilbake fra 1924-loven frem til dagens lov har derfor private aktører hatt muligheten til å utforme egne reguleringsforslag tilknyttet egne utbyggingsprosjekter, jf. f.eks. Byggerettsprinsippet.

Selv om det finnes lover og forordninger for arealregulering fra før 1924 tar jeg i den videre fremstillingen utgangspunkt i planloven av 1924.

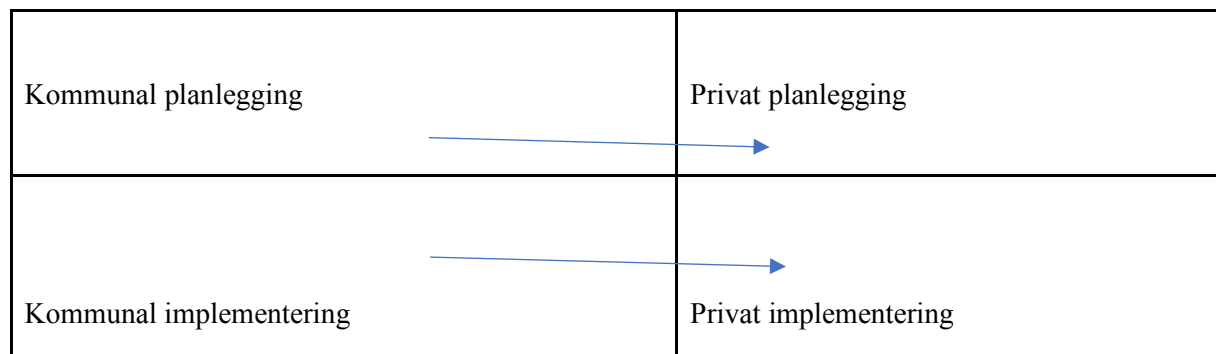


Fig.6 Endringen i forholdet mellom det offentlige og det private når det gjelder hvem som sto for planlegging og implementeringen av plan.

4.1.1 1924- loven

Lov om bygningsvesenet (Bygningsloven LOV-1924-02-22-2), er ofte omtalt som den første planloven som hadde til formål å regulere arealressursene²⁴. Denne gjaldt bare i byene, noe som viser datidens syn på arealressursene. Forhold som bidro sterkt til at det var nødvendig med lovregulering var hensynet til brannfare og folkehelse, begge med bakgrunn i tettboddhet.

Loven ga myndighetene hjemmel til å regulere utbyggingsaktiviteten. I tillegg kom byggeforskrifter med tekniske krav til bygningsmassen.

Særlig lovens kapittel 3 utreder hva byplaner er og hvordan de skal brukes. §§ 20, 23, 24, 25, 26 og 31, er interessante i lys av dagens lovgiving. Her kan en se opprinnelsen til deler av dagens plan- og bygningslov i den forstand at disse bestemmelsene viser at en byplan benyttes for byens sentrale områder og umiddelbare periferi, at den tar sikte på å regulere innenfor dette området, at planen må være kartfestet, samt at ferdig utarbeidet byplan straks er bindende for “byggefretagender innenfor byplanens område”, jf. § 31.

Ved denne loven fikk kommunen sterk innflytelse på reguleringen da det var kommunens oppgave å gjennomføre den. Det vil si fortrinnsvis å opparbeide regulerte vei(er) og annen teknisk infrastruktur. Generelt viste reguleringsplanene gatemønster samt hvor byggelinje for bygninger på tilstøtende eiendommer skulle gå. Godkjent reguleringsplan var også nødvendig

²⁴ Pedersen, et al. (2005) s.44

for at kommunen skulle kunne gjennomføre ekspropriasjon til realisering av planen. Godkjenning ble gitt av departementet²⁵.

Loven hadde en lang levetid, og ble først avløst av ny lov i 1965. Det er interessant at 1924 loven var den sentrale byplan/bygningslov for regulering av urbane strøk ved gjenoppbyggingen av landet etter andre verdenskrig da man opplevde storstilt utbyggingsaktivitet.

4.1.2 Sosial boligforsyning 1945-1980

Da okkupasjonen av Norge endte i 1945 var det et stort behov for å gjenreise landet etter krigens ødeleggelser. Dette innebar blant annet et stort arbeid med å bygge boliger. Opprettelsen av det statlige organet Bente Steders Regulering (BSR) og erfaringer med arbeidet med gjenreisingen av områder som hadde fått hard medfart i krigen hadde stor innvirkning på den videre utviklingen av vår tids planlegging²⁶. Sikring av boligbygging ble den gang sett på som en kommunal oppgave og kommunene var sterkt engasjerte i utbyggingen. Det var vanlig at kommunene tok initiativ til gjenoppbyggingen ved å ekspropriere og tilrettelegge arealer for utbygging. Dette innebar at kommunene opparbeidet seg nokså store tomtebanker og på denne måten tok byutviklingen igjen fart i Norge.

Plan- og bygningsloven av 1924 var utformet og tilpasset slik at kommunen skulle være pådriver for utbygging. De planene som ble laget kan betraktes som gjennomføringsplaner med høy grad av realisering.

Den tidligere gjennomføringsplanene var planer av stort omfang og dekket store arealer og involverte ofte større løsninger for trafikkavvikling og samferdsel, ikke bare boligbygging.

Drabantbyene som utviklet seg rundt de større byene etter krigen er klare eksempler på denne utviklingen. Her eksproprierte kommunene større landbruksarealer og bygde boliger i storstilt skala etter funksjonalistiske prinsipper som var datidens ledende ideal i byutvikling. Den funksjonalistiske stilen skulle flytte folk ut av trange små leiligheter i bykjernene, med dårlig lysforhold og dårlige sanitære løsninger. I forstedene, skulle man få bedre levekår, med

²⁵ Pedersen, et al. (2015) s. 46-47

²⁶ Thommassen (1997) s.185

romsligere boliger, lys og luft. Boligene skulle være overkommelige i pris da det ble innført prisregulering. Målet var å løfte boligstandard og levekår for store deler av befolkningen.

Oslo kommune sto for den største utbyggingen her til lands, kommunen ervervet store landområder i det som den gang het Aker kommune, i området/åssidene som i dag utgjør Groruddalen. Her ble det bygd boligblokker med tilhørende uteområder i stor skala, samtidig som det ble sørget for samferdselsløsninger ved å blant annet etablere t-banen og moderne veianlegg for å knytte boligområdene til byen for øvrig. Byggingen startet opp i en tid da privatbilismen ikke hadde fått sitt fulle inntog (bilrasjoneringen i Norge endte i 1960). De første drabantbyene ble bygget på Etterstad og Lambertseter på 1950-60 tallet. Drabantbyene ble symboler på en moderne og lys fremtid ²⁷.

Som nevnt var kommunens innflytelse på de private utbyggerne langt større på denne tiden. Datidens byggelag/borettslag, OBOS, USBL, mfl. kunne på flere måter betraktes som en forlengelse av den kommunale/offentlige sfæren. De private aktørene, særlig de større entreprenørselskapene opptrådte i større grad som rene entreprenører uten det samme engasjement i selve planprosessen slik det er i dag. Denne rollefordelingen gjorde også at kommunen sto tettere på selve utformingen av boligmassen. Det var viktig for kommunen å påvirke utbyggere i en boligpolitisk retning som prioriterte en sosial form for boligbygging. I dag er boligbygging fortsatt en samfunnspolitisk oppgave, men styres i langt sterkere grad av markedskreftene. Også de tradisjonelle båndene mellom utbyggere som OBOS, USBL og andre utbyggere og kommunen har endret seg sterkt. I dag bygger OBOS, USBL og andre, først og fremst boliger etter hva markedet etterspør.

Et viktig boligpolitisk virkemiddel i denne perioden var prisregulering på boliger, som ble innført etter andre verdenskrig og varte helt frem til midten av 1980-tallet.

4.1.3 1965- loven

1924 loven ble erstattet i 1965 av ny landsdekkende lov for arealdisponering (Bygningslov LOV-1965-06-18-7). Det vil si at den nye loven samlet reguleringen av arealressurser for

²⁷ Helle, et al. (2006)

både urbane og rurale strøk, jf. § 1. Noe av årsaken til at en ønsket en landsdekkende lov for bruken av arealer var at byggeaktiviteten i landet hadde vokst betydelig. Byggerettsprinsippet, som tilsa at en eier kunne bygge uten nærmere tillatelse så lenge tiltaket ikke var i strid med annen lovgiving, ga myndighetene store utfordringer med å styre arealutviklingen. Situasjonen krevde ny regulering. En annen årsak var at det ble argumentert for vern av dyrket og dyrkbar jord som da innebar planlegging også utenfor byene i rurale områder²⁸.

1965-loven introduserte et nytt oversiktlig system ved at loven bygger på et planhierarki slik at planene inndeles i overordnede og underordnede planer.

Planhierarkiet ble inndelt etter nivåene: Fylkesplan, Regionplan, Generalplan (dagens kommuneplan) og Reguleringsplan. Den hierarkiske inndeling gjenspeiles i saksbehandlingen som er fordelt på departement, fylke og kommunalt nivå.

Med 1965 loven fikk man også introduksjonen av reguleringsformål jf. § 25, med rettslig bindende virkning, det vil si at arealformålet (fargene på kartet) definerte den lovlige bruken av arealet.

I tilknytning til reguleringsplan fikk man også ny bruk av “tilhørende reguleringsbestemmelser” disse bestemmelsene var det ikke hensiktsmessig å tegne inn på selve kartet, de skulle i stedet følge med som et supplerende dokument med nærmere beskrivelse for bruken av spesifikke arealer. Det oppstår dermed en todeling med arealkart (arealdel) og tilhørende reguleringsbestemmelser, slik vi også har det i dag.

Reguleringsbestemmelsene kunne gå ut på presiseringen av plassering av bygninger og infrastruktur, bebyggelsen og bebyggelsens karakter, avstand fra friområde, strand, mv., høyde og plassering, tomteinndeling, ytre og indre byggegrenser, m.m.²⁹

Spesielt arbeidet med generalplaner bidro til å endre kulturen for planlegging i den lokale forvaltningen. Viktig for arbeidet med generalplaner var å «innføre planrutiner, knytte til seg fagfolk og etablere et lokalt kunnskapsgrunnlag»³⁰

²⁸ Holsen, utgitt bok.

²⁹ Pedersen, et al. (2015) s.50-56

³⁰ Holsen, utgitt bok.

De første eksempler på noe som ligner utbyggingsavtaler får man nå på 1960-tallet, men bruken av avtalene befinner seg fortsatt utenfor lovens regulering.

4.1.4 Markedsstyrt boligforsyning 1980 - i dag

Frem til 1980-tallet var arealutnyttelsen underlagt sterk offentlig regulering. På 1980-tallet endrer dette seg på grunn av nye politiske trender. Det føres nå en mer markedsliberal politikk under datidens Høyre-regjering. I tråd med denne politikken ønsket man mindre offentlig involvering og at markedet ordner opp selv. Dette innebar at det offentlige bygget ned den statlige boligfinansieringen og endret målsetningen om å styre boligforsyningen. Man valgte å fjerne prisreguleringen og slippe markedskreftene til. Det innebærer også at eiendomsinvestering og boligbygging blir gjenstand for større spekulasjon. Som igjen medførte at det ble flere utbyggere, eiendomsutviklere.

4.1.5 1985 - loven

1965 loven ble erstattet i 1985 (Plan- og bygningslov (Plan- og bygningsloven) LOV-1985-06-14-77). Den nye loven får navnet Plan- og bygningslov og er forgjengeren til dagens lov. 1985-loven bygger videre på 1965 loven, men tar også inn nye tilføyinger som medførte endringer i planleggingsoppgavene.

Det vises bl.a. til reglene i kapittel 4 om rikspolitiske bestemmelser (RPR = rikspolitiske retningslinjer for forvaltning av arealressurser) som ble innført. Spesielt skal det også nevnes at regjeringen kan gripe inn og nedlegge forbud mot videre utvikling av områder som kan vare i 10 år for definerte geografiske områder. Denne utviklingen er først og fremst et resultat av det voksende fokuset for behov av vern, jf. 17-1. Forbud mot fradeling og bygging i 100 metersbeltet inntas også for første gang som krav, jf. 17-2.

Ved gjennomføringen av viktige statlige utbyggings, anleggs- eller vernetiltak ... eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det kan departementet (KMD) også nå henstille den aktuelle kommunen å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller velge selv å gjøre det, jf. § 18. Det vil si at Staten nå kan gripe direkte inn i den kommunale planleggingen. Dette skjedde bl.a. ifm. bygging av ny hovedflyplass på Gardermoen.

4.1.6 Bærekraftbegrepet og krav til KU

En annen viktig tilføyning med 1985 loven er dreiningen generelt har i samfunnet mot ivaretagelsen av miljøet, som også implementeres i loven. Bærekraftbegrepet introduseres på denne tiden (Brundtlandrapporten 1987- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling)³¹, og i loven inntas det med tiden regler om krav til konsekvensutredninger (KU)³² i forkant av utbygging, jf. kap. 7 §§ 33-1 - 33-5. Å foreta Konsekvensutredning i forkant av utbygging har da til hensikt å vurdere utbyggingens konsekvenser for nærmiljøet. Bestemmelsene om konsekvensutredning kom relativt sent inn i loven og er videreført i någjeldende lov, og har fått stor praktisk betydning for plangjennomføring og utbygging i dag.

4.1.7 Endring i foretrukken arealpolitikk og byutvikling

I forbindelse med det økende miljøhensynet får en også et skifte i byplanidealet. Funksjonalismen kritiseres for å medføre beslagleggelse av store areal gjennom byutvidelser. Nå skal det i stedet fortettes og bygges i høyden. Bilbruk har fått en fremtredende plass i folks liv og oppfattes generelt som negativt ut fra et miljø- og helseperspektiv. En ønsker derfor en arealutvikling som gjør at folk kan velge bort bilen i bytte mot andre fremkomstmidler. Dette innebærer blant annet et skifte mot å fortette rundt knutepunkt for kollektivtransport.

Fortetting og mindre bilavhengighet blir offisielt areal og by-utviklingspolitikk gjennom de to Stortingsmeldingene, St.meld. 31 (1992-93) "Den regionale planleggingen og arealpolitikk"³³, og St.meld. 29 (1996-97) "Regional planlegging og arealpolitikk"³⁴, som tar for seg bærekraftbegrepet og anbefaler ny type arealutvikling. Stortingsmeldingene bygger på en rapport og forskningsarbeid som gikk under forkortelsen NAMIT fra NIBR- Norsk institutt for by- og regionforskning³⁵. Ringvirkningene av denne

³¹ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987)

³² Lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77. (Tilføyd)

³³ St. meld. nr. 31 (1992-1993)

³⁴ St. meld. nr. 29 (1996 – 1997)

³⁵ Næss, et al. (1988- 1992)

nye retningen for arealbruk og byutvikling merker vi i dag. Fortetting rundt knutepunkt steder har aldri vært mer aktuelt i byutvikling og arealpolitikken.

4.1.8 Fra generalplan til prosjektbasert utbygging

I forbindelse med at idealet for byplanlegging endrer seg får man et skifte fra funksjonalismens fokus på større generalplaner til såkalt frimerke (prosjektbasert) utvikling. Utviklingen av arealer i byene skjer mer prosjekt for prosjekt. Det er først når et prosjekt virker gjennomførbart med de forutsetninger det innebærer, at det lages planforslag. Prosjektet er således løsrevet fra planleggingen inntil man kommer til det punktet der det blir aktuelt å igangsette reguleringen. Initiativet er endret, det er ikke lenger en ovenfra og ned holdning der generalplanen dikterer byutviklingen. Initiativet kommer nedenfra og opp, der utbyggere fristet av eiendommers potensiale for verdiskapning, samtidig som etterspørselen og behovet for utvikling må være tilstede³⁶. Etterspørselen styrer det som bygges, og markedet stimuleres ikke av myndighetene lenger.

Planmyndighetene støtter opp om denne utviklingen først og fremst fordi kommunen ikke lenger sitter med initiativet og er avhengig av at private krefter bidrar til å løse samfunnets behov. Derved ser man muligheten for en tettere og mer bærekraftig by som setter gjenbruk og økt utnyttelse av arealer i framsetet. Planmyndighetene retter dermed sin oppmerksomhet og sine krefter mot å styre utviklingen i retning av det som til enhver tid vil være den ideelle formen for byplanlegging, altså det som til enhver tid er det beste for by og samfunn.³⁷

4.1.9 Kommunens velferdsoppgaver har økt i omfang

Etter krigen vokser kommuneøkonomien parallelt med velstandsnivået i landet. Det samme gjør velferdsoppgavene kommunene får ansvar over. Kommunens oppgaver endret seg, den skal sørge for langt flere velferdsoppgaver enn tidligere. Dette legger press på kommuneøkonomien.

³⁶ Børrud & Røsnes (2016) s. 333

³⁷ Børrud & Røsnes (2016) s. 333

Kravene til byggingen av dagens infrastruktur er kvalitativt mer omfattende enn tidligere. Dette får naturligvis økonomiske konsekvenser og medfører at kommunene ikke klarer å bekoste alle nødvendige investeringer alene. Dette har åpnet et behov for kommunen til å finne dekning av deler av kostnadene gjennom bidrag fra utbyggere.

Samtidig har skiftet fra en mer regulert eiendoms og arealsektor - til markedsbasert planlegging- og utbygging, satt kommunen i en posisjon der den i langt større grad enn tidligere som planmyndighet, må sikre seg økonomiske bidrag fra private aktører til å bekoste offentlige tiltak.

Det forhold at kommuner har begrensede økonomiske ressurser har muligens også gjort det mer legitimt for kommunene å søke om dekning for etableringen av offentlige tiltak tilknyttet utbygging fra utbyggerne selv i arbeidet med behandlingen av private reguleringsforslag. Utbyggingsavtaler inngår som et viktig instrument i dette arbeidet.

4.1.10 Private reguleringsforslag

Kommunen har i henhold til gjeldende plan- og bygningslov det overordnede ansvar for å utarbeide kommuneplanen og tilse at denne rulleres i tråd med lovens bestemmelser. Når det gjelder reguleringsplaner fremmes slike planforslag i størst grad av private aktører innenfor eiendomsutviklingsbransjen. Det innebærer at det er de private aktørene som i stor grad står for planutformingen, spesielt innenfor detaljreguleringer.

I tråd med dette skiftet har en også fått et økt press fra aktørene i byggebransjen om å få byggetillatelse til sine prosjekter uten at det er tatt tilstrekkelig hensyn til at nødvendige offentlige tilbud og infrastruktur er bygget og tilrettelagt for bl.a. økt tilflytting.

(Felleskapsinteresser = Skoledekning, barnehagedekning, sykehusdekning, andre offentlige tilbud, sosial boligbygging, gode bomiljø, m.m.) Her finnes også noe av kimen til den konflikten som kan oppstå mellom avtalepartene i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler.

4.1.11 Utbyggingsavtalers framvekst på siden av loven 1960 - 2000

Parallelt med store deler av tidsforløpet presentert over utvikles bruken av utbyggingsavtaler på siden av rettsutviklingen. De første utbyggingsavtalene så dagens lys i Bærum og Kristiansand kommune på 1960-tallet.

I Bærum var det Gunnvald Gussgaard datidens sjef for eiendomsforvaltning i kommunen som først introduserte avtaleformen i forbindelse med utbyggingen på Rykkinn. Med tiden har utbyggingsavtaler blitt et velkjent og mye brukt verktøy for Bærum kommune.

Ved kommunesammenslåingen av Kristiansand og Oddernes kommune introduserte daværende utbyggingssjef Axel Gjellestad med seg praksisen med bruken av utbyggingsavtaler til Kristiansand kommune. I likhet med Bærum kommune har man i Kristiansand fortsatt å benytte seg av avtalene som et gjennomføringsverktøy³⁸.

I løpet av tiden fra 1970 til 1990 årene har flere kommuner tatt i bruk avtaleformen bl.a. Lørenskog, Drammen, Hemsedal, Tønsberg, Asker, Larvik, Skedsmo, Ringebu, Øystre Slidre, Ullensaker.

Oslo kommune brukte avtaleformen kort på slutten av 1980-tallet i forbindelse med utbyggingen av Ibsen-tunnelen og Ditten-kvartalet, området i Oslo som i dag er mer kjent som regjeringskvartalet³⁹.

I dag er utbyggingsavtaler igjen kommet til anvendelse i Oslo i forbindelse med de siste tiårs store transformasjon av tidligere industri og logistikk arealer først og fremst i Bjørvika og på Ensjø. I Bergen har utbyggingsavtaler blitt brukt ifm. Puddefjords utviklingen.

Interessen for de muligheter som ligger i bruken av utbyggingsavtaler er i dag fremtredende blant kommuner generelt og spesielt i kommuner med stor urban utvikling.

Som vi ser oppsto det over tid en gradvis utvikling og utbredelse i bruken av avtalene. Lenge later det til at avtalebruken foregikk på en måte som skapte lite kontrovers, men det oppsto et taktskifte i årene fra tidlig 1990-tallet frem mot begynnelsen av 2000-tallet. Utviklingen i denne perioden endret karakter i retning av at de ble urimelig tyngende og uforutsigbare⁴⁰.

³⁸ Aulstad (2005) s. 25-26

³⁹ Aulstad (2005) s.26

⁴⁰ Rasmussen (U.å) s.334

En offentlig debatt om avtalebruken vokste frem ved årtusenskiftet, særlig i kommuner med høyt byggepress og arealknapphet.

Det ble hevdet at enkelte kommuner hadde gått for langt i innlemmelse av rekkefølgekrav, for derigjennom å pålegge utbygger kostnader med offentlige tiltak gjennom inngåelsen av utbyggingsavtaler. På et generelt plan ble det argumentert for at utbygger ble pålagt større kostnader enn det som tidligere hadde vært normalt. Spesielt ble det argumentert for at det ikke var rimelig at utbyggere skulle stå for finansieringen av såkalt sosial infrastruktur. Slike tiltak burde fortsatt være en offentlig oppgave å etablere og dermed finansiert over offentlig budsjett ⁴¹.

Det ble også gitt uttrykk for at endringen i bruken av avtalene kunne medføre at utbygging ble for risikoutsatt og at utbygging kunne ende med å stoppe opp.

Det oppsto i lys av debatten behov for regulering. Det ble nedsatt to lovutvalg, Planlovutvalget og Bygningslovutvalget, som skulle arbeide med forslag til regulering. Planlovutvalget endte opp med et forslag som ga kommunen absolutte rammer for hva de kunne innlemme i avtalene. Forslaget sa at kommunen ikke kunne kreve mer enn det den allerede kunne kreve opparbeidet etter den lovfestede opparbeidelsesplikten jf. NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* ⁴².

Bygningslovutvalget sitt forslag tok i større grad hensyn til fleksibilitet i avtaleinngåelsen, og at en burde kunne legge opp til konkrete vurderinger av rimeligheten av forpliktelsene og balansen i avtalen uten absolutte rammer for hva som kunne avtales ⁴³.

I NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgiving*, s. 167 argumenterte Bygningslovutvalget slik “det er gode grunner for at visse av de merkostnader en kommune får i forbindelse med en utbygging, helt eller delvis skal kunne dekkes av utbygger, selv om resultatet kan bli at kostnadene veltes over på boligkjøpere i form av høyere priser”.

Regjeringen la så frem et forslag, Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) til behandling i stortinget som vektla Bygningslovutvalgets forslag, vel og merke uten forbud mot innlemmelse av sosial infrastruktur. Stortinget behandlet forslaget, innstilling ble gitt av kommunalkomiteen ⁴⁴ og

⁴¹ Rasmussen (U.å) s.334

⁴² Rasmussen (U.å) s.334

⁴³ Pedersen, et al. (2015) s. 515

⁴⁴ Innst. O. nr. 73 (2004-2005)

lovforslaget ble vedtatt. Regjeringen ble i tillegg oppfordret til å utarbeide en forskrift som satte en stopper for innlemmelse av sosial infrastruktur i avtalene.

Lovreguleringen ble vedtatt i 2005, og forskriften⁴⁵ kom på plass i april 2006. Lovendringen trådte så i kraft 1.juli 2006 og ble innlemmet i da gjeldende plan- og bygningslov (1985), under Kap. XI-A.

I tillegg til lov og forskrift ble det utarbeidet en veileder⁴⁶, som har til formål å tydeliggjøre hva lovgiver la til grunn, samt gi praktiske råd og rettledning ved praktiseringen av de nye lovreglene.

Bruken av utbyggingsavtaler er med dette lovregulert.

4.1.12 Videreføring 2005 til 2008

I 2008 erstatter ny plan- og bygningslov 1985-loven og bestemmelsene om bruken videreføres kapittel 17.

Kapittel 5: Dagens lovregulerte bruk av utbyggingsavtaler

5.1 Definisjon av en utbyggingsavtale

I plan - og bygningsloven under kapittel 17 om Utbyggingsavtaler defineres avtalene slik:

§ 17-1. Definisjon

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.

Den innledende paragrafen beskriver under hvilke forhold avtalene benyttes, hvilke parter som er involvert, og hvilket grunnlag avtalene skal bygge på. Det er kommunen som er gitt

⁴⁵ KMD, FOR-2006-04-20-453

⁴⁶ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler.

insentivet til å benytte avtaleformen i forbindelse med gjennomføringen av kommunal arealplan. Avtaleformen er slik sett et nyttig verktøy når kommunen skal realisere utbyggingspolitiske visjoner og retningslinjer.

Avtalene er også ment å skape tydelige og forutsigbare rammer for avtalepartene, kommunen og grunneier eller utbygger. Samarbeidet dem i mellom stadfestes i avtalen og konstateres ved at utbyggingen av et område krever begge parters involvering og forpliktelse for oppfyllelse av avtalevilkårene.

5.2 Avtalenes anvendelse

Utbyggingsavtaler anvendes når det skal bygges boliger, næringseiendom eller større hyttefelt. Det fremgår også av en undersøkelse utført av Asplan Viak fra 2009 der fordelingen mellom bolig, næring og hytteutbygging og bruk av avtaler fordelte seg slik: 50% knyttet til bolig, i underkant av 30% til mer sammensatt by og tettstedsutvikling (bolig/næring), og i overkant av 10% knyttet til hytte- og reiselivsutvikling⁴⁷. I den senere tid har man spesielt sett en økt bruk av avtalene i sentrale strøk og tettsteder i forbindelsen med transformasjon av tidligere industriområder til bolig og næringsformål. Ved denne typen bytransformasjon vil det gjerne være flere involverte parter, og avtalene er i den forbindelse nyttige når kostnader og ansvar tilknyttet etableringen av offentlig infrastruktur skal fordeles mellom partene.

5.3 To typer avtaler

Det skilles mellom to typer avtaler. Disse deles opp i ordinære avtaler og avtaler etter anleggsbidragsmodellen. Den tydeligste forskjellen mellom dem er hvem som står med ansvaret som byggherre og hvordan en løser kostnadsfordelingen. Det finnes også eksempler der det tas fra begge avtaleformer og benyttes sammen i en og samme utbygging.

⁴⁷ Asplan Viak (2009) s.V

5.3.1 Ordinære utbyggingsavtaler - realytelser

Ordinære utbyggingsavtaler kjennetegnes ved at utbygger/grunneier prosjekterer, finansierer og bygger de offentlige tiltakene (fellesinnretningene) etter det som er plan- og teknisk sett godkjent av kommunen. Etter ferdigstilling overtar kommunen vederlagsfritt anleggene med tilhørende grunn og rettigheter. Under ordinære utbyggingsavtaler er utbygger byggherre, tiltakshaver og kontraktspart mot underleverandør.

Denne typen bidrag fra utbygger kalles realytelser⁴⁸.

5.3.2 Utbyggingsavtale etter anleggsbidragsmodellen

Utbyggingsavtaler etter anleggsbidragsmodellen kjennetegnes ved at kommunen er byggherre for de offentlige tiltakene (fellesinnretningene) som inngår i avtalene. Kommunen er dermed ansvarlig kontraktspart for gjennomføring og opptrer som byggherre og oppretter egen kontrakt med entreprenør for de tiltak kommunen er ansvarlig for iht. utbyggingsavtalen. Det overordnede ansvaret ligger altså hos kommunen. Grunn og rettigheter satt av til offentlige formål overføres til kommunen før oppstart.

Etableringen av de offentlige anleggene gjennom anleggsbidragsmodellen finansieres ved at kommunen krever inn anleggsbidrag (kontantbidrag) fra utbygger - rene pengeoverføringer. Bidraget deles som regel inn i to hoveddeler hvorav en del består i netto byggekostnad (det materielle), i tillegg kommer det et bidrag som dekker kommunens eget arbeid (tidsbruk/lønn)⁴⁹.

5.4 Hjemmelsgrunnlaget og saksbehandlingsregler

Utbyggingsavtaler er bundet av juridisk vedtatt arealplan med medfølgende planbestemmelser. Det betyr at utbyggingsavtalene ikke kan innlemme krav, vilkår og tiltak som går utover det som følger av plan (plankart) med planbestemmelser. Utbyggingsavtalens funksjon vil bl.a. være å tydeliggjøre hva som ligger i plan og bestemmelser, samt innarbeide ytterligere krav vilkår innenfor plan/bestemmelsenes rammer.

⁴⁸ Trondheim kommune. (2018)

⁴⁹ Trondheim kommune. (2018)

I dagens plan- og bygningslov er reguleringsbestemmelsene inntatt i lovens § 11-9 som gjelder kommuneplanens arealdel og pbl. §12-7 som gjelder reguleringsplaner. Det kan gis rekkefølgebestemmelser innenfor det disse to lovbestemmelsene regulerer⁵⁰.

Hjemmelsgrunnlaget for bruken av utbyggingsavtaler knyttes på et overordnet nivå (kommuneplan) til pbl. § 11-9 punkt. 2 i plan og bygningsloven, under overskriften - *Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel*. Paragrafen § 11-9 (2) hjemler bestemmelse om "*innholdet i utbyggingsavtale*"⁵¹.

Her fremkommer hvilke geografiske områder det er mulig å benytte seg av utbyggingsavtaler, samt gi en indikasjon på hva avtalene kan inneholde. Slik oppfyller kravet/vedtaket etter pbl. § 11-9 (2) kravet/vilkåret for forhåndsvedtak etter pbl. § 17-2.

For tiltak satt av til bebyggelse og anlegg, kan det ifølge pbl. § 11-9 (4) angis rekkefølgen av konkrete tiltak som må utføres. Blant annet begrunnes dette i at utbygging ikke kan skje før formålsbygg, fellesinnretninger og offentlige tiltak er tilstrekkelig etablert. Det vil si etableringen av anlegg for helse- og sosialtjenester, barnehage, skoler, sykehjem, m.m. Fellesinnretninger tilsier etableringen av elektrisitetsforsyning, avløp- og vannforsyning, veier, gangveier, sykkelveier. I tillegg kommer grønnstruktur som parker, friområder, utomhus arealer, lekeplasser. Om ikke realiseringen av disse tiltakene skjer vil det sette en stopper for utbyggingen av området. Tiltaket må ha en regulert tilknytning til byggeområdet, det vil si den må være nødvendig for utbyggingen, jf. nødvendighetsvurderingen etter pbl. § 17-3 (3).

Å fastsette behovet for nødvendige planløsninger tilknyttet konkrete områder innenfor kommunens grenser til enhver tid anses som lite hensiktsmessig. Årsaken til dette er at aktiviteten i eiendomsutvikling øker og avtar i tråd med andre krefter i samfunnet. Det betyr at behovet for utbygging og dermed også behovet for planregulering varierer med tiden. Det er dermed betraktet som dårlig bruk av ressurser å ha en komplett og detaljert regulert plan over alle kommunens arealer. Det er bl.a. av denne grunn man har bestemmelser som pbl. §11-9 (2) som tar for seg planlegging på et overordnet/grovmasket nivå.

⁵⁰ Leikvam & Olsson (2014) s. 108

⁵¹ Pedersen, et al. (2015) s.249

Bruk av reguleringsressurser utnyttes bedre ved å regulere i detalj de områder som til enhver tid melder seg som aktuelle for regulering. Alle andre områder settes dermed på «vent» inntil de dukker opp som aktuelle for behandling. Når forslag på lavere mer finmasket nivå så dukker opp for regulering vil det som regel være pbl. § 12-7 som får innvirkning på innlemmelsen av reguleringsbestemmelser.

Likevel kan det på generell basis være behov for å klargjøre overordnede intensjoner fra myndighetenes side om bruken av (alle) arealer innenfor kommunens grenser. Vi snakker dermed om å klargjøre reguleringsformål og bestemmelser som ikke lar seg knytte direkte til avgrensede arealformål i plankartet.

Typiske eksempler kan være bruken av hensynssoner, eller som i oppgavens tilfelle bruken av utbyggingsavtaler.

Til tross for at bestemmelsene ikke trenger å knytte seg til et spesifikt arealformål, er det likevel krav om at det geografiske anvendelsesområdet fastlegges, og da om bestemmelsene skal gjelde for hele kommunen eller en bestemt del av kommunens areal.

Eksempelvis har Oslo kommune lagt ned en generell bestemmelse om bruk av utbyggingsavtaler for hele kommunens totale areal, kjent som “forutsigbarhetsvedtaket”⁵². Alle utbyggere med prosjekter innenfor Oslo kommunes grenser kan dermed regne med krav til utbyggingsavtale dersom kommunen mener det er hensiktsmessig med en slik avtale for å klargjøre vesentlige forhold vedrørende det aktuelle plan/utbyggingsområdet. Oslo kommune kan også velge å begrense forutsigbarhetsvedtaket til kun å gjelde for sentrumsområder innenfor Ring 2, i så tilfelle vil utbyggerne som har prosjekter innenfor Ring 2 være rammet av bestemmelsen.

En rekke kommuner innarbeider lignende forutsigbarhetsvedtak i sine kommuneplaner, men dette er ikke et krav etter loven. Dette forhindrer altså ikke kommuner i å kreve utbyggingsavtale selv om de ikke har nedsatt noe forutgående vedtak om slik bruk i kommuneplanen. Det kan likevel være fornuftig av kommunen i betraktning av forutsigbarhet

⁵² Oslo kommune (2015)

for utbygger, slik det er blitt fremstilt i forbindelse med debatten om bruken av utbyggingsavtaler, og i litteratur i etterkant⁵³.

I tillegg er det viktig å påpeke at adgangen kommunen har til å benytte seg av slike bestemmelser, som ikke er konkret tilknyttet et arealformål, kun kan skje der det er saklig behov for bestemmelsen.

Som i eksempelet nevnt over, har Oslo kommune vurdert det som et saklig behov at hele kommunens er underlagt «forutsigbarhetsvedtaket» og at alle former for utbygging i utgangspunktet kan regne med krav til utbyggingsavtale. Saklighetsvurderingen vil bero på hvordan eventuelle prosjekter vil ha konsekvenser for nærområdene.

Det må for øvrig foretas en nærmere avveining av behovet for inngåelse av utbyggingsavtale når utbygger faktisk foreslår et prosjekt som krever regulering. Dette gjenspeiler seg i at utbyggingsavtaler som regel omfatter større utbyggingsprosjekter.

Kommunen bør i denne sammenheng være proaktiv, og komme tidlig på banen og melde fra om at forhandling om utbyggingsavtale vil være nødvendig for realisering av prosjektet. Dette bør skje allerede ved oppstartsmøtet. Det er da viktig at kommunen presiserer den geografiske avgrensningen for avtalen mer nøyaktig, samt at de synliggjør sine forventninger til avtalen. Hele hensikten med de generelle bestemmelsene etter pbl. §11-9 er å gi kommunen et redskap for å sikre at det utarbeides helhetlige planløsninger for områder der kommuneplanens arealdel ikke gir tilstrekkelig avklaring.

Utbyggingsavtaler er mer konkret bundet av reguleringsplan på lavere nivåer i planhierarkiet (områdeplan/detaljregulering) med tilhørende bestemmelser, jf. §§ 12-1, 12-2, 12-5 og 12-7.

§12-7 (spesielt §12-7 nr. 10), med opplistingen av 14 punkter om hva det kan gis reguleringsbestemmelser om jf. Planlovutvalgets vurderinger i NOU 2003:14 s.320, ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s.31-39. Paragrafen er sentral som hjemmelsgrunnlag for alle rekkefølgebestemmelser nedtegnet i reguleringsplan som videre presiseres i utbyggingsavtalen som inngås. Det er disse rekkefølgebestemmelsene som gjerne utdypes i

⁵³ Rasmussen (U.å) s.339

avtalene. Det er ikke anledning til å komme med ytterligere vilkår utover disse bestemmelsene, men det er rom for å presiseringer av innholdet i reguleringsbestemmelsene og hvordan disse skal håndteres.

Det er reguleringsplanen (med bestemmelser) som danner grunnlaget for den konkrete forhandlingen av utbyggingsavtale, og hvor utfordringene oppstår. Det er innlemmelsen av tiltak og forpliktelser etter de ovennevnte paragrafene med reguleringsbestemmelser som gir utslag i balansen i avtalene. Her er det gjerne forpliktelsene som er gjenstand for diskusjon ved avtale inngåelsen, hvor man bl.a. diskuterer nødvendighet og forholdsmessighet ved tiltak(ene). Det er også her man avgjør avtaleform, ordinær eller anleggsbidragsavtale og fordelingen av kostnader og byggherre-ansvaret. I tillegg vil det kunne handle om å fastsette kronebidraget i pris pr. kvm BRA.

De reguleringsbestemmelsene som innlemmes her vil være basert på faglig skjønn, og det er disse skønnsvurderingene som ofte ender opp som stridens kjerne ved konflikt. Diskusjonen står da om holdbarheten til det faglige skjønn som er gitt angående eventuelle tiltak som er aktuelle.

Utfordringen knyttet til utbyggingsavtaler kommer ytterligere fram i forbindelse med områdeplaner etter pbl. §12-2 fordi områdeplaner er mer komplekse og omfattende, da de sørger for en mer helhetlig planlegging. Områdeplaner er aktuelle der arealbruken innenfor et område ikke er tilstrekkelig avklart. Årsaken ligger bl.a. i at antallet parter da ofte vil være større, med de utfordringer som da vil kunne oppstå. Omfanget på utbyggingen, geografisk utstrekning, samt antallet tiltak og størrelsen på tiltak står sentralt som utfordringer. Det innebærer større format av investeringer og tiltak.

5.4.1 Spenning mellom offentlig og privatrettslige regler for saksbehandling tilknyttet utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven er en offentligrettslig lov som bl.a. inneholder en rekke saksbehandlingsregler som må følges når bruken av arealer skal planlegges og bestemmes. I tillegg til plan- og bygningslovens egne saksbehandlingsregler gjelder også forvaltningsloven som den generelle loven for offentligrettslig saksbehandling.

Utbyggingsavtaler er ikke underlagt de samme saksbehandlingsregler som utarbeidelse av planer. Av offentligrettslige saksbehandlingsregler er utbyggingsavtaler kun underlagt regler om varsling av oppstart. Forutsatt at de omfattes av kompetansen i pbl. § 17-3, andre og tredje ledd, skal avtaleforslaget legges ut til offentlig ettersyn med en frist på 30 dager for innsendelse av merknader. Inngåtte utbyggingsavtaler kan deretter ikke påklages. Videre gjennomføring og eventuelle tvister knyttet til utbyggingsavtaler er underlagt vanlig avtalerettslige regler.

Avtalen kommer til gjennom forhandlinger mellom to eller flere parter. Planer om arealutnyttelse skjer gjennom saksbehandling. For å bygge bro over disse to helt forskjellige fremgangsmåtene for plan og arealutnyttelse er det gjennom kapittel 17 i plan- og bygningsloven satt klare rammebetingelser for hva en utbyggingsavtale kan omfatte. Denne metoden for utbygging av arealer, samspillet mellom forhandlinger og inngåelse av utbyggingsavtaler og regulering av arealdisponering m.m., medfører at dette må/bør gjøres parallelt. Forhandlingene må i utgangspunktet legge planforslaget til grunn, men det viser seg i praksis at når forhandlinger stopper opp kan dette bero på at rammevilkårene og målsetningene i planen ikke er gjennomførbare. Da vil utbyggingsavtalen kunne påvirke endringer i planen og slik legge premisser for det videre planarbeidet.

5.5 Avtalenes innhold

Som det er blitt påpekt tidligere reguleres avtalebruken av bestemmelsene i kapittel 17 i plan- og bygningsloven. Avtalens innhold styres av § 17-3 første til fjerde ledd. Paragrafen i sin helhet legger altså rammene for hva som kan reguleres av innhold i en i en utbyggingsavtale. I denne oppgaven er det som nevnt ordlyden i tredje ledd som det spesielt fokuseres på.

Bestemmelsen er ikke skarpt definerte og er ment å gi avtalepartene et spillerom for å kunne forhandle seg frem til en utbyggingsavtale som vil være akseptabel for begge. Det vil si at det er muligheter for å kunne tilpasse utbyggingsavtalen til den spesifikke plan og utbygging.

Ettersom bestemmelsene åpner for tilpassede avtaler skal vi i det neste se noen eksempler på faktisk innhold fra noen avtaler. Disse avtalene er lagt til som vedlegg til oppgaven.

5.5.1 Eksempler på utbyggingsavtaler sitt faktiske innhold

De to siste sidene i veilederen gitt av kommunal og moderniseringsdepartementet⁵⁴ i forbindelse med ikrafttredelsen av lovreguleringen utgjør et vedlegg med undertittel- *Momenter for innhold i en utbyggingsavtale*. Vedlegget er ikke ment å sette noen standard, ei heller å være uttømmende i sine punkter, men ment som en pekepinn på hva en avtale kan muligens kan inneholde. Vedlegget inneholder mange vesentlige punkter for en avtale. Foruten vedlegget i veilederen er de deler og punkter som presenteres under supplert med to eksempler på utbyggingsavtaler fra utbyggingen av Sundland området i Drammen kommune, og «Trelasttomta» i Oppegård kommune, se vedleggene nr. 1 og 2.

Hvis man ser i veilederen vil man raskt oppdage at avtaleeksempelet er delt inn i deler som tar for seg egne underpunkter, dette er også tilfelle for avtalene fra Drammen og Oppegård kommune.

De aller fleste avtalene vil begynne med fastsetting av formaliteter som;

- Hvem som er avtaleparter (informasjon/formalia om kommunen og utbygger)
- Formålet med avtalen (kort beskrivelse av bakgrunn og formål)
- Avtalens hjemmelsgrunnlag (forutgående politisk vedtak)
- Avtalens virkeområde (geografisk avgrensning gjerne oppgitt som gnr/bnr.)
- Om avtalen involverer tredjeparter og tredjeparts rolle (som f.eks. vegvesenet e.l.).
- Ikrafttredelse (Som regel trer avtalen i kraft når alle reguleringer er godkjent og avtalen signert)
- Varighet (som regel til alle punkter i avtalen er oppfylt, denne delen vil også ofte ha en beskrivelse av byggetrinn)
- Vedlegg til avtalen (Reguleringsbestemmelser, diverse kart, firmaattester, o.l.)

Etter den formelle delen vil avtalen gå nærmere inn på partenes forpliktelser og ansvar. Denne delen er da som regel delt i to med en del for hver part, altså en utbygger del og en kommune del, se eksempel i veilederen del 2 og 3. De forpliktelsene som listes opp vil gjerne være ytterligere beskrevet i vedleggene som følger avtalen, som reguleringsbestemmelser, byggetrinn, etc.

Typisk under utbygger sine forpliktelser vil det gjerne være listet opp punkter som involverer:

⁵⁴ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler.

- Grunnerverv
- Opparbeidelse av tiltak (byggherre ansvar)
- Forventet standard på tiltak
- Avtalt overdragelse av arealer

Typisk under kommunens forpliktelser kan det gjerne være opplistet punkter som involverer:

- Grunnerverv
- Kommunens opparbeidelse av tiltak
- Opparbeidelse av sosial infrastruktur
- Plikter ved overtakelse av anlegg (drift)

Neste del tar for seg økonomiske betingelser og finansiering. Det vil heller ikke være uvanlig at den økonomiske siden av avtalen allerede vil være tatt med under de to partenes forpliktelser. Et viktig punkt under de økonomiske betingelsene vil være eventuell avtale om refusjon, se f.eks. del 2 punkt 2.5 og 2.6 i Sundland avtalen⁵⁵.

Deretter vil det ofte komme en del om transport av avtalen, det vil si hva som skal skje videre med avtalen dersom det kommer hendelser der f.eks. utbygger selger eiendommer tilknyttet avtalen før forpliktelsene i avtalen er oppfylt. Kommunen kan ikke hindre at slikt kan skje, men vil da gjerne ha med klausul om at om slikt skjer skal avtalens punkter og ansvar for forpliktelser om oppfyllelse av avtalen videreføres ved salg, se f.eks. del 3 punkt 7 i Sundland avtalen.

Avtalens siste del vil normalt være viet bestemmelser om løsning av problemer som kan medføre at man ikke får gjennomført avtalen. Det er da som regel snakk om hvordan man eventuelt skal reforhandle avtalen eller hvordan man skal takle brudd på avtalen (avbruddstrategi).

Under her vil det som regel være en del som er viet valg av tvisteløsning, se f.eks.

«Trelasttomta» avtalens del 4, punkt 4.2 og 4.3.⁵⁶

⁵⁵ Vedlegg nr. 1

⁵⁶ Vedlegg nr. 2

Avslutningsvis vil avtalen inneholde bestemmelser knyttet til diverse annet som vil være viktig, gjerne om helt særegne spesielle ting ved den forestående utbyggingen.

Kapittel 6: Balanse og rimelighet i avtalene

6.1 Om balanse

Ordet balanse har ingen entydig definisjon og benyttes i mange forskjellige sammenhenger. Viktig å merke seg er at balanse ikke nødvendigvis innebærer likevekt.

6.2 Om balanse i utbyggingsavtaler

6.2.1 Lovforslaget - Ot.prp. nr. 22

Avtalefrihet ligger til grunn for inngåelsen av utbyggingsavtaler. Hva som er ansett som rimelige (hvor grensen går) avtalevilkår kan gå lenger enn det som følger av lov eller forvaltningsrettslig lære om vilkår.

Vilkårslæren sier at det kan stilles vilkår til begunstigende offentlige vedtak så lenge vilkårene ikke er urimelig tyngende eller mangler saklig sammenheng med vedtaket.

Vilkårslæren sier også at vilkårene som fremsettes i avtalen ikke må medføre misbruk av forvaltningsmyndighet, for eksempel ved usaklig forskjellsbehandling⁵⁷.

Forvaltningen kan ikke kreve at den jevne borger skal yte noe til fellesskapet uten at dette er hjemlet i lov, jf. legalitetsprinsippet. Dette gjelder likevel ikke dersom ytelsen den jevne borger blir bedt om å bidra med er nedfelt i avtale, eller gis ved frivillighet⁵⁸. Kommunen kan m.a.o. ikke kreve av en utbygger at han skal bidra til fellesskapet uten lovhjemmel, men er det en frivillig avtale mellom kommune og utbygger stiller det seg annerledes.

⁵⁷ Ot.prp. nr.22 (2004-2005) s. 14

⁵⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 19-20

Ettersom det er frivillig å inngå utbyggingsavtaler vil kontraktsrettslige prinsipper etter avtaleloven være styrende fremfor forvaltningsrettslige prinsipper. Når det vurderes om innholdet i en utbyggingsavtale er rimelig vil avtalelovens § 36 som stiller opp et generelt forbud mot urimelige representere en yttergrense avtalerettslig.

Under avtalefriheten kan begge parter gi og motta ytelser slik de selv ønsker. Dette vil i utgangspunktet innebære at kommunen fritt kan forplikte seg til oppfyllelsen av avtalevilkår. Det samme gjelder for utbygger. Det er heller ikke noe krav om gjensidig motytelse, men manglende motytelse vil kunne medføre at ubalansen i avtalen vil kunne stride mot lovbestemmelsen. I forbindelse med inngåelsen av utbyggingsavtaler kan kommunen i utgangspunktet stille adskillelige krav til etableringen av offentlig infrastruktur uten å måtte forplikte seg til å gi noen utvidet motytelse enn den motytelsen et ordinært reguleringsvedtak representerer⁵⁹.

6.2.1.1 Forutsetninger for avtaler

Når det gjelder utbyggingsavtaler stiller loven imidlertid opp en del forutsetninger som må oppfylles for at avtaler skal være akseptable. Først og fremst må det være sammenheng mellom utbyggingen og utbyggers forpliktelser. I tillegg må det være en rimelig balanse i avtalene. Det må foreligge full frivillighet, med reell valgmulighet og et skikkelig forhandlingsgrunnlag. Det må unngås at det utøves uakseptabelt press. Gode avtaler forutsetter stor grad av forutsigbarhet, slik at avtaleparten på et tidlig tidspunkt har mulighet til å sette seg inn i hvilke krav og forutsetninger en vil bli møtt med i kommunen. Kommunen må vise ryddighet i prosessen, og si tidlig fra om hva som kreves. Forhandlingsgrunnlaget bør være tydelig på et så tidlig stadium at utbygger kan få tilstrekkelig sikkerhet ihht. finansiering og risiko i prosjektet.

Velger kommunen velger å inngå i samarbeid med utbyggere om finansieringen av offentlig infrastruktur vil en slik løsning innebære at begge parter yter og begge parter ser seg tjent med samarbeidet⁶⁰.

⁵⁹ Ot.prp. nr 22. (2004-2005) s. 20

⁶⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 43

6.2.1.2 Avtalevilkår

Iht. forarbeidene er det uttalt at det er lite hensiktsmessig å sette opp noen punktvis liste for hvilke konkrete tiltak som kan innlemmes ved inngåelsen av utbyggingsavtaler. Det var viktigere å bevare avtalefriheten og muligheten for tilpassede løsninger. Det ble også lagt vekt på at kommunen ikke skulle ha mulighet til å utøve urimelig press for å få til finansiering av offentlige tiltak gjennom avtalene.

I odelstingsproposisjonen (Ot. Prp.nr.22) side 1, går det frem at man; *«Gjennom en klargjøring i loven kan en bidra til at grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår blir tydelig, slik at byggekostnadene blir mer forutsigbare»*. I lovforslaget har man derfor satt det som et klart mål å begrense mulighetene for å innlemme urimelige avtalevilkår gjennom å stille strenge krav til nødvendighet, gjensidighet, forutberegnelighet og ryddig prosess⁶¹.

Det opplyses i odelstingsproposisjonen at departementet i arbeidet med lovforslaget har hatt som mål å skape gjensidighet og balanse mht. avtalevilkårene⁶². I praksis betyr det at desto mer en kommune ønsker å oppnå gjennom å stille vilkår i en avtale, desto mer må kommunen også legge inn av egne forpliktelser eller motytelser.

Eksempler på motytelser på kommunens hånd kan være, penger (egne bidrag), eiendom, arbeid, tilrettelegging mv. eller offentlige prioriteringer i tillegg til forvaltningsvedtaket.

Enkelte avtaler vil naturlig kunne være mer ensidige enn andre, dette kan komme av utbyggingens art og karakter. Det blir i lys av dette en overveielse av om motytelsen bør samsvare med utbyggingen. F.eks. så beskrives det at;

«Dersom utbyggerens nytte eller kommunens byrde ved avtalen ikke er mer enn f.eks. et ordinært reguleringsvedtak, må kommunens krav om motytelse begrenses til en ren forskuttering av det kommunale tiltaket»⁶³.

Det vil si at utbygger mottar et godkjent reguleringsforslag og forplikter seg til å bygge de rekkefølgekrav som stilles av kommunen i utbyggingsavtalen. Kravene i avtalen må da ha

⁶¹ Ot.prp. nr.22 (2004-2005) s. 7

⁶² Ot.prp. nr.22. (2004-2005) s. 7

⁶³ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 7

saklig sammenheng med utbyggingen, kravene må være nødvendige for oppfyllelsen av plan og de må stå i rimelig forhold til utbyggingen.

På den andre enden av skalaen, der;

«en avtale preges av stor grad av gjensidighet i ytelsene, og man dermed ligger nærmer en privatrettslig avtale ... må kravet til nødvendighet kunne tillegges mindre vekt»⁶⁴.

Det betyr at hvis det er gjensidig motytelse mellom kommune og utbygger trengs det ikke å påvise nødvendighet i like stor grad. Dette innebærer at hvis kommunen legger inn mer av egne forpliktelser eller offentlige prioriteringer i tillegg til det ordinære forvaltningsvedtaket, og avtalen av den grunn er mer gjensidig vil avtalen anses å være tilstrekkelig balansert. Forholdet mellom det som kreves og det som ytes er større, hvorpå det er mer naturlig å legge vekt på at kommunen opptrer mer som et privat rettssubjekt enn forvaltningsorgan.

6.2.1.3 Forutberegnelighet

Et annet viktig prinsipp for lovforslaget har vært krav til forutberegnelighet, dvs., om krav til varsling av bruk av utbyggingsavtale og vilkår som vil bli stilt. Dette har vært en av de faktorene som er blitt lagt størst vekt på av utbyggere fordi tidlig varsling om bruk av utbyggingsavtale vil gjøre kommunen til en mer forutsigbar motpart og redusere risiko tilknyttet utbyggingen.

Dette ivaretas ved at *«departementet i forslag til at rammene for utbyggingsavtaler skal fremgå av særskilte kommunale vedtak»⁶⁵*. Eksempelvis kan slike vedtak gis gjennom, *«handlingsprogram, planprogram, konsekvensutredning, boligsosiale handlingsplaner, utbyggingsprogrammer, e.l., eller særskilte vedtak som er forankret i kommunens handlings- eller økonomiplan og/eller budsjett»⁶⁶*. Dette knytter seg til bestemmelsen i § 17-2.

I tråd med lovforslaget har det vært viktig at det skapes større forutsigbarhet ved at kommunen klargjør sine krav til utbyggere tidlig i prosessen, det av hensyn til utbyggers prosjektøkonomi og evne til å gjennomføre utbyggingen.

⁶⁴ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 7

⁶⁵ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 7

⁶⁶ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 7

Av de rammebetingelser som er satt frem er det behovet for balanse og ordlyden i § 17-3 (3) som her er det sentrale i forbindelse med oppgaven. Vi skal nå se nærmere på paragrafens tredje ledd.

6.3 Balansen og ordlyden i §17-3 (3)

I utgangspunktet er § 17-3 en fleksibel regel som ihht. ordlyden ikke avskjærer noen form for infrastrukturtiltak (grensen mot sosial infrastruktur finnes i forskriften). En konkret rimelighetsvurdering på nærmere angitte vilkår i hver enkelt sak vil være styrende.

Når det gjelder lovens ordlyd er det vanskelig å trekke ut noe konkret. Ordlyden er temmelig vidtfavnende. Første ledd for å finne en nødvendig balanse er bestemmelsens henvisning til begrepene rimelighet, nødvendighet, forholdsmessighet jf. §17-3 (3).

Etter §17-3 (1) kan en utbyggingsavtale gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i den kommunale arealplan etter kapittel 11 eller i reguleringsplanen etter kapittel 12. De bestemmelser som innlemmes i utbyggingsavtalen kan presisere hvordan vilkårene i planbestemmelsene skal gjennomføres. Utbyggingsavtalen blir dermed en mer detaljert oversikt over måten planbestemmelsen skal komme på plass, det vil si organiseringen av hvem som skal ha ansvar for finansiering, etablering, inndeling i byggetrinn, hvordan avtalebrudd skal håndteres, etc. Første ledd påpeker at kommunen ikke kan gå lenger i å pålegge utbygger forpliktelser i en utbyggingsavtale enn det kommunen fra før har kompetanse til gjennom ordinær lovgivning. De neste leddene i § 17-3 vil være unntak fra denne regelen. Det betyr at kommunen likevel kan pålegge utbygger ytterligere vilkår (planbestemmelser) som går utenfor kommunens kompetanse, men det finnes begrensninger i denne utvidede kompetansen. For at slike vilkår skal kunne innlemmes i utbyggingsavtalen må de oppfylle kravene til nødvendighet og forholdsmessighet etter §17-3 (3). Vurderingen av vilkårenes nødvendighet og forholdsmessighet har to sider ved seg. På den ene siden legges det vekt på at utbygger har et behov for vern mot å bli pålagt så tyngende forpliktelser slik at det vil kunne gå utover utbyggers gjennomføringsevne. På den andre siden har lovgiver ønsket å sette opp rammer for avtaleinngåelsen som er fleksibel slik at man kan komme frem

til tilpassede løsninger⁶⁷. Avveiningen av nødvendighet og forholdsmessighet må derfor nødvendigvis bli gjenstand for skjønnsmessige vurderinger.

6.3.1 Saklighetsvurderingen

I utbyggingsavtaler må kommunen sikre at det er en saklig sammenheng mellom de privatrettslige forpliktelsene som utbygger påtar seg for å oppnå et positivt reguleringsvedtak og selve tiltaket⁶⁸.

Kjernen i vurderingen stiller krav om at det må være en saklig sammenheng mellom det kommunen krever av eventuelle tiltak og planens innhold. Formålet med denne vurderingen er å avgrense de tiltak kommunen kommer med mot tiltak som overgår det som med rette kan kreves gjennom ensidig vedtak i planens reguleringsbestemmelser. Etter en slik vurdering må det være en klar forbindelse mellom tiltak og plan, dette gjenspeiles i §17-1 der utbygger skal være med å sikre «gjennomføring av arealplan». Arealplan må da forstås som både kommuneplan etter kapittel 11 og reguleringsplaner etter kapittel 12 i plan og bygningsloven. Dersom f.eks. områdeplanen har et klart formål om å bedre infrastrukturen for sykkelveinett innenfor planområdet, vil det være i tråd med planen at utbygger er med på å etablere gang- og sykkelvei. Et annet eksempel er at tiltaket må ha saklig tilknytning til arealformålet fastsatt i planen. Dersom det ikke fremgår av planen at det er inntegnet en idrettsplass (mørk grønn) vil kommunen ikke kunne kreve etableringen av idrettsplass.

Saklighetsvurderingen kommer gjerne på spissen når utbygger bidrar med finansiering. For eksempel vil det være et brudd på saklighetskravet dersom det viser seg at kommunen bruker bidrag fra utbygger til idrettsplass dersom utbyggingsformålet er næringsarealer.

Saklighetsvurderingen stiller dermed krav til en klar forbindelse mellom tiltaket og planen.

6.3.2 Nødvendighetsvurderingen

Tiltaket utbygger pålegges må etter § 17-3 første punktum være nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket. Kjernen for denne vurderingen er om det offentlige tiltaket

⁶⁷ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 64

⁶⁸ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 17

må være relatert til det konkrete utbyggingsprosjektet, eller omvendt, om det konkrete utbyggingsprosjektet utløser et behov for tiltaket?

I forarbeidene går det frem at utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Ytelsen må tjene interessene i utbyggingsområdet, eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen. At tiltaket skal tjene interessene i utbyggingsområdet, innebærer ikke at tiltaket skal være eksklusivt til nytte for utbyggingsområdet. Det avtalte tiltaket må imidlertid fylle et behov i området, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Også tiltak som ikke tjener interessene i utbyggingsområdet kan anses «nødvendig» hvis de i stedet avhjelper skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen⁶⁹.

Ut ifra dette er det nokså tydelig at tiltaket må være tilknyttet den konkrete utbyggingen på et vis, men tiltaket trenger ikke utlukkende å betjene behov tilknyttet utbyggingsprosjektet, det kan også betjene andre interesser i utbyggingsområdet. Det er altså en mulig å forestille seg en «avstand» mellom de to. Sentralt for vurderingen blir spørsmålet om tiltaket har en sterk, svak eller ingen nødvendig tilknytning til utbyggingen. Det er dette som dermed blir gjenstand for en skjønnsmessig vurdering som det kan argumenteres for og imot. Hva er det som gjør tiltaket nødvendig i lys av det som bygges, og hvordan oppfyller det andre behov i området?

Er skjønnsvurderingen som faglige begrunnelse holdbar? Er den basert på fakta? Er den basert på gjennomsnittsbetraktninger? Er den basert i noe som lar seg påvise? Eller er den basert i faglig kompetanse?

6.3.3 Forholdsmessighetsvurderingen

Forholdsmessighetsvurderingen sikter til den økonomiske siden ved inngåelsen av utbyggingsavtalen. Ordlyden i annet og tredje punktum i § 17-3 (3) handler da om å skape balanse og gjensidighet. Det er bidragsnivået det i all hovedsak er snakk om, men da i form av hvor kostbar den offentlige infrastrukturen som må etableres vil være.

⁶⁹ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 66

Forholdsmessigheten er et vern mot at kommunen utviser urimelig press for å få til en kostnadsfordeling som gjør at utbygger ikke makter å gjennomføre utbyggingsprosjektet. Den privatrettslige forpliktelsen må ikke fremtre som uforholdsmessig tyngende for den som skal bære kostandene⁷⁰.

Ordlyden i §17-3 (3) annet punktum, opplyser at tiltaket må stå i *rimelig forhold til utbyggingens art og omfang*, med art og omfang siktes det til at størrelsen på den private ytelsen vil kunne øke og minke med størrelsen på utbyggingen og størrelsen på det offentlige tiltaket og hva det er som bygges (boliger, kontorbygg, lagerhall, etc.)⁷¹. Jo større press utbyggingen påfører kommunen desto større plikter er det rimelig å pålegge utbygger⁷²

Videre under annet punktum oppgis det at tiltaket må stå i *rimelig forhold til kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen*. Ordlyden «*rimelig forhold*» må her tolkes som krav til balanse mellom partene der deres fordeler og ulemper stilles opp mot hverandre. Det vil være vanskelig å konkret avgjøre når en ytelse tilsvarer en annen⁷³. Dette blir en skjønsmessig vurdering.

Oppsummert må uansett forholdsmessighet hovedsakelig innebære at om noe er urimelig tyngende, er det heller ikke forholdsmessig. Pålegg om tiltak skal ikke gå utover evnen til å gjennomføre eller drive virksomhet. At det i tredje ledd også gis anledning til at utbygger kan helt eller delvis besørge eller bekoste tiltak, innebærer at utbyggingen ikke skal finansiere annet enn den forholdsmessige delen denne utbyggingen innebærer i forhold til omgivelsene⁷⁴.

Videre i tredje ledd, tredje punktum, står det at «*kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen*». Denne ordlyden er en presisering av tredje ledd annet punktum, og stiller ikke opp noen ytterligere krav.

⁷⁰ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 17

⁷¹ Ot.prp. nr.22. (2004-2005) s. 66

⁷² Hauge (2018) s. 97

⁷³ Ot.prp.nr.22. (2004-2005) s. 48-49

⁷⁴ KMD (2006) Veileder utbyggingsavtaler. s.18

6.4 Noen relevante rettskilder

Når det gjelder utbyggingsavtaler befinner man seg i et relativt rettskildefattig område.

6.4.1 Løvenskiold - Rt. 2003 s.764

Saken sto mellom Løvenskiold-Vækerø AS og Bærums verk mot staten v/samferdselsdepartementet.

Dommen omhandlet adgangen til å gi dispensasjon fra reguleringsplan i bytte mot at utbygger av en næringseiendom på Vækerø (Sjølyst) i Oslo ble pålagt å finansiere en gang- og sykkelvei som var tilknyttet overordnet sykkelveinett langs en riksvei. Lovhjemmelen bak pålegget ble forankret i § 7 og § 28-1 i den forrige plan- og bygningsloven.

Høyesterett kom til avgjørelse om at pålegget om finansiering av gang- og sykkelvei måtte betraktes som ikke å få urimelig konsekvenser for utbyggeren i denne sammenheng.

Begrunnelsen Høyesterett la vekt på var at det ikke var uvanlig at utbyggere i forbindelse med utbygging måtte bidra til å dekke utgifter og etablere tiltak som ble utløst av deres egen utbygging. Høyesterett la også vekt på at når det var snakk om en utbygging til 100 millioner så ville ikke et pålegg om finansiering av en gang- og sykkelvei til 3-4 millioner ikke være «utilbørlig tyngende» for utbyggeren.

Det ble for øvrig også lagt vekt på at utbyggers fordeler kunne trekkes inn i rimelighetsvurderingen. I forbindelse med dommen ble det påpekt at ved omreguleringen ble den opprinnelige gangveien fjernet og utbygger fikk frigjort viktige arealer som ga økte verdier. Utbyggeren skulle således ikke tjene på den økte verdien som ble frigjort, det var dermed ikke uforholdsmessig at utbygger finansierte den nye gang-sykkelveien. En gang- og sykkelvei ble fjernet, en gang- og sykkelvei ble tilbakeført.

6.4.2 Ulvøya – Rt 1935 s. 85

Saken omhandlet en utbygger som ønsket å etablere boliger på Ulvøya i Oslo kommune. For å godkjenne utbyggers planforslag hadde kommunen fremsatt et pålegg om at utbygger måtte finansiere og etablere en bro mellom øy og fastlandet. Problemstillingen som ble fremsatt var dermed om kommunen hadde adgang til å stille slike vilkår for utbyggingen. I denne saken sa

Høyesterett seg enig i kommunens pålegg med den begrunnelse at etableringen av boliger ville overgå den daværende ferge kapasiteten. Broforbindelsen var dermed ansett som nødvendig for godkjennelsen av planforslaget og for å gi byggetillatelse.

6.4.3 Sandnes saken m/sivilombudsmannens uttalelser SOM-2015-1194

I Sandnes kommune hadde kommunen lagt inn en bestemmelse i en kommunedelplan for Sandnes sentrum som ble ansett å være i strid med plan- og bygningslovens § 17-3 (3).

I et punkt i kommunedelplanen fremgikk det at rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler skulle gjennom finansielt bidrag til finansiering sikre etableringen av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet og skulle således pålegges alle utbyggingsprosjekter innenfor sentrum.

Det ble med andre ord bestemt at uansett hvilken utbygging det gjaldt så skulle utbygger bidra med et fast beløp pr. kvm., til opparbeidelsen av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet. De faste beløpene var satt til 650 kr. pr. kvm BRA for næring og 950 kr. pr. kvm. BRA for bolig. Det fastlåste nivået på beløpene tok ikke hensyn til forholdsmessighet tilknyttet utbyggingen ei heller ble det tatt hensyn til nødvendighet.

Sivilombudsmannen ga uttalelse til saken og kom til den konklusjon at det ikke forelå hverken noen forholdsmessig eller nødvendig sammenheng mellom et hvert byggeprosjekt innfor kommunedelplanens avgrensninger og en opprustning av sentrum av Sandnes.

Kommunen måtte med det omgjøre bestemmelsen i kommunedelplanen, og de ble deretter bedt om å foreta individuelle vurderinger av forholdsmessighet og nødvendighet i hver enkelt utbyggingssak.

Kapittel 7 - Aktørene

7.1 Aktørene tilknyttet utbyggingsavtaler

I denne delen av oppgaven skal jeg redegjøre for aktørene som inngår og er involverte i bruken utbyggingsavtaler. Primært er det en todeling der kommuner og utbyggere står på hver

sin side ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Foruten denne todelingen vil en ved nærmere øyesyn se det også kan involvere andre aktører med nær tilknytning til de nevnte aktørene. Jeg vil her primært legge til grunn den hovedinndelingen med kommunen og planmyndighetene på den ene siden og utbyggere på den andre side.

7.1.1 Reguleringsiden - kommunen som aktør

Kommunen som reguleringsmyndighet har en politisk forankring som har sitt grunnlag i dagens arealbrukspolitikk. Kommunens oppgave er å innfri det som er politisk vedtatt. Hos kommunen er det planavdelingen som er sentral i det daglige arbeidet med realiseringen av arealbrukspolitikken. Planavdelingen lager kommuneplanen som det overordnede styringsverktøy. Videre kan kommunen utarbeide reguleringsplaner, men i større grad er det utbyggere som utarbeider reguleringsplaner innenfor den rammen som er trukket opp i kommuneplanen. Foruten planavdelingen som kontinuerlig arbeider med realisering av planene, er det en rekke andre statlige og kommunale myndigheter som er med å påvirke arealutviklingen. Her kan eksempelvis for Oslo kommunes del nevnes: Undervisningsbygg, Omsorgsbygg, kommunale/statlige samferdselsforetak, gravferdsetater med ansvar for gravlunder, kommunale avdelinger med ansvar for teknisk - og blå/grønn infrastruktur som vei, park- og anlegg, vann- og avløp, mfl. Alle disse underaktørene kan være innblandet i reguleringen og realiseringen av utbyggingsområder og har sine egne interesseområder å ivareta. De kan også gjennom denne stillingen bli engasjerte ifm. inngåelsen av utbyggingsavtaler.

Ofte vil statlige foretak kunne være innblandet, som f.eks. Forsvarsbygg, Statsbygg, Statens Vegvesen, Statskog, mfl. De vil også ivareta sine interesser, og kan gripe inn når det er nødvendig i den kommunale planleggingen.

Kommunenes planvirksomhet styres av pålagte forvaltningsoppgaver som skal ivareta fellesskapets beste, jf. formålsparagrafen i plan- og bygningsloven.. Blant sentrale oppgaver i tilknytning til arealutnyttelse finner vi boligforsyning, næringsutvikling, kommunalt servicetilbud, samferdselsoppgaver, etablering av teknisk arealkrevende infrastruktur m.m. Kommunene er avhengig av statlige overføringer for å kunne finansiere alle forvaltningsoppgaver de har ansvar for.

Men selv ikke statlige overføringer eller kommunale skatter og avgifter vil sjeldent være tilstrekkelig. Derfor er kommuner ofte avhengige av å sikre økonomiske bidrag til etablering drift og vedlikehold av offentlig tjenestetilbud fra private aktører. I denne sammenheng kan det vises til private barnehager og private helsetjenester.

Blant de fremste av kommunens oppgaver i tilknytning til arealutnyttelsen innenfor kommunens grenser er styringen av boligtilbudet og utviklingen av areal for næringsvirksomhet. En viktig oppgave for større urbane kommuner er kontrollen på prosjektbasert byutvikling som oppfattes som en utfordring for planleggingen av helhetlig utvikling av arealer. Denne formen for utvikling kalles ofte frimerke-utbygging, der en og en tomt bygges ut uten videre sammenheng med nabo områdene generelt. Kommunen søker med andre ord å styre byutviklingen til å ivareta, nødvendig bolig og næringsutvikling, sikring av offentlige rom, veier og samferdsel, samt estetisk og praktisk utforming.

Kommunens interesse er å sikre allmennytte og offentlig tilgjengelighet. Det vil si å sikre gode by og bomiljø, gode oppvekstforhold, skape mangfold, sikker ferdsel og fremkommelighet, m.m.

Tidvis skal kommunen også sikre kommunale arealer for eksempel parker, idrettsanlegg og rekreasjonsområder.

7.1.2 Utbyggersiden - utbygger/eiendomsutvikler som aktør

Utbyggersiden byr på et mangfold av aktører. Noen er rene finansielle aktører, mens andre dekker hele verdikjeden. Blant dem finner vi større og mindre utviklere, entreprenører, grunneiere. I en særstilling er de store entreprenørselskapene og eiendomsbesittere. Strukturen hos den enkelte varierer stort, ofte som er resultat av den forretningsmodellen den enkelte styrer etter. Dette kan variere fra en mer renskåret og spesialisert type arbeid, til de som er i stand til å levere totale løsninger.

Utbyggere/ eiendomsutviklere er også avhengige av andre institusjoner, først og fremst banker og andre til kilder finansiering. Bygging av bolig- og næringsareal er kostnadskrevende. Ekstern finansiering er som regel påkrevet både til erverv av arealer og til selve utbyggingsprosjektet.

Større aktører vil ofte også ha sikret seg arealer som med stor sannsynlighet vil bli utviklet. Disse sitter på såkalte tomtebanker, som sikrer dem muligheter for fremtidig utvikling og produksjon av bolig- og næringsarealer. Opprettholdelse av slike tomtebanker kan bli økonomisk krevende om det tar lang tid før arealer som erverves bygges ut.

Når det gjelder finansiering av prosjektene når disse skal realiseres må det ofte fremskaffes betydelig ekstern finansiering gjennom byggelån.

Bankvesenet stiller krav, føringer og begrensninger når det innvilges lån. Bl.a. vil markedsutsikter, sannsynligheten for at boliger og/eller næringsarealer blir solgt, kunne spille inn og derved få en direkte påvirkning på fremdrift. Bankene og andre finansieringsaktører krever dokumentasjon som bekrefter realiseringen av prosjekter. Dette vil typisk kunne være ferdig godkjent reguleringsplan, ferdig forhandlet utbyggingsavtale, rammeavtale, igangsettingstillatelse, etc. Videre vil banker ofte når det gjelder boligbygging kreve at inntil 60% av boligene i det enkelte prosjekt er forhåndsolgt. Banker er dermed en viktig medspiller for enhver utbygger/utvikler i forbindelse med realiseringen av utbyggingsprosjekter.

Blant utbyggere finnes også offentlige aktører. Her kan nevnes; Oslo Havn (tidligere Oslo Havnevesen) som grunneier i fjorbyutviklingen av sentrumsnære arealer langs Oslo havn, som Bjørvika, Filipstad, etc. Et annet eksempel er Bane Nor AS som har som primæroppgave det sentrale jernbanenettet, men som også er blitt en stor eiendomsutvikler da Bane Nor AS råder over en betydelig eiendomsmasse. I denne sammenheng opptrer disse offentlige selskaper på lik linje som andre utviklere og utbyggere. Ofte vil disse aktørene også være involvert i betydelig arealplanlegging som skal ivareta deres primær-interesser. Et kjennetegn er at disse offentlige aktørene forvalter offentlige arealer, men gjør det på en kommersiell måte i det vanlige markedet. De største er; Statsbygg, Forsvarsbygg, Opplysningsvesenets fond, Entra, KLP, Bane Nor AS.

7.1.3 Kort om eiendomsutvikling

Man kan forestille seg eiendomsutvikling på to måter, den ene viser eiendomsutvikling som en lineær og faseinndelt prosess hvor man går i fra oppstart til ferdigstilling av prosjekt. En slik fremstilling er statisk, men gir også et godt inntrykk av hvordan eiendomsutvikling som prosess foregår i faser.

Denne fremstillingen neglisjerer at eiendomsutvikling som regel er en dynamisk prosess hvor en må forvente å gjøre endringer underveis⁷⁵. Det vil som oftest være en nødvendighet i løpet av utviklingen og gjennomføringen av et prosjekt å etterprøve steg i prosessen som skal lede frem til målet. Det handler om å vurdere alternativer slik at man hele tiden sikrer fremdrift og ikke opplever stillstand.

Behovet for å etterprøve den stegvise progresjonen har sammenheng med at eiendomsutvikling i stor grad innebærer et betydelig element av risiko. Risikoen er knyttet til de enkelte faser av prosjektet. Spesielt relevant er da tidsaspektet. All eiendomsutvikling vil foregå over en bestemt periode med tid. I hvilke faser det påløper risiko kan derfor variere med tiden og det kan også oppstå uventede forhold som påvirker risikoen.

Tilpasning vil kunne være viktig for et prosjekts suksess. Dynamikk i prosessen blir derfor viktig.

I Leikvam og Olsens bok *Eiendomsutvikling* presenteres en fasemodell, se punktvis fremstilling under, laget av Tor Medalen som skal gjenspeile den formen for eiendomsutvikling som man oftest ser i Norge⁷⁶.

- Idé (konsept, likvider, tomt, kompetanse, og liknende)
- Tomtesøk (for de som ikke har tomt)
- Mulighetsstudier, konsept
- Kalkyler (kontinuerlig)
- Strategisk planlegging (intern prosess)
- Myndighetskontakt
- Rammeavklaring
- Forhandlinger/avtaleinngåelser
- Planlegging/regulering
- Prosjektering
- Markedsføring/salg
- Bygging
- Ferdigstilling og forvaltning

⁷⁵ Leikvam & Olsen (2014) s.23-24

⁷⁶ Leikvam & Olsen (2014) s.24

Fig.7 Bilde fra mobil, fra Boken til Leikvam Olsen over fase-modellen til Tor Medalen.

Det presiseres i boken til Leikvam og Olsen at deler av prosessen har større muligheter og større risiko enn andre. Eiendomsutviklere vil da gjerne fokusere på de fasene i modellen der risiko kan minimeres og grunnlaget for gevinst sikres⁷⁷.

Utbyggere er svært opptatt av prosjektøkonomi og å oppnå målsetninger for fortjeneste. Ingen utbyggere går i gang med et prosjekt før visse forutsetninger for realiseringen er på plass. Eksempler på dette vil være tilfredsstillende markedsutsikter, gode lånebetingelser (tilgang på kapital), regulering og nødvendige godkjenninger.

Utbyggere vil være opptatt av å sikre fremtidig drift ved å ha fremtidige prosjekter å realisere. Utbyggere er derfor interessert i å bygge opp tomtebanker.

Det å sikre seg fremtidige prosjekter (tomter) har også sine utfordringer. Som regel må utbyggere låne penger når arealer erverves. Slike investeringer representerer finanskostnader. Å sitte på arealer over tid vil kunne bli belastende.

Når arealene skal reguleres og bygges ut medfører dette nye kostnader. Prosjektering og regulering omfatter flere utgiftsposter. Eksempler kan være arkitektkonkurranser, reguleringsarbeid, søknader, utredninger, etc. Når tomten er ferdig regulert vil det påløpe utgifter for klargjøring av tomt til bygging. I tillegg må utbygger som regel ta opp byggelån når selve byggingen skal iverksettes. Her vil det også påløpe finanskostnader.

⁷⁷ Leikvam & Olsen (2014) s.25

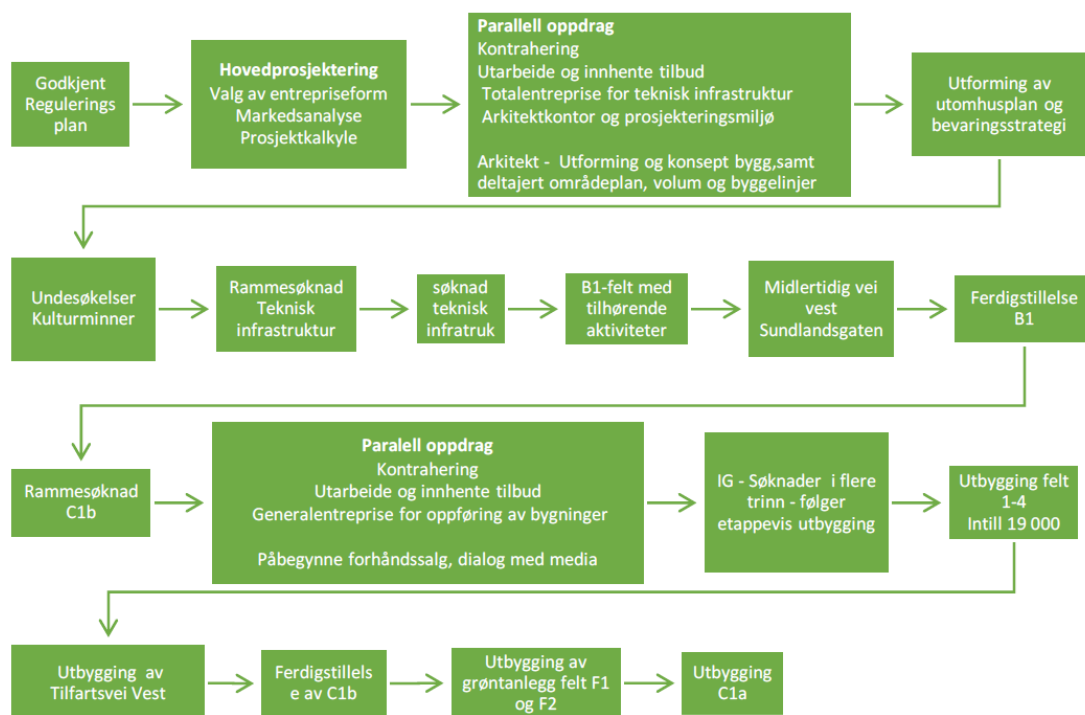


Fig.8 Eksempel på fremdriftsplan i et utbyggingsprosjekt, hentet fra tidligere oppgave på NMBU.

Inntekter kommer i to faser i tilknytning til realiseringen av et prosjekt. Først og fremst vil som allerede nevnt de fleste banker kreve at så mye som 60% av boligene er solgt eller 70/80% av kontorlokalene er leid ut⁷⁸ før byggelån innvilges. Dette kalles gjerne dekningsgrad. Utbygger vil se en fase med inntekter før selve byggingen igangsettes, her skjer salgene kun på bakgrunn av prospekt. Deretter vil utbygger fortsette å selge boliger helt frem til prosjektet er ferdigstilt og som regel vil de siste salgene komme etter ferdigstillelse.

Utbygger kan også møte på en rekke risikomomenter tilknyttet hele byggeperioden til et prosjekt. Det kan oppstå forsinkelser tilknyttet byggingen, uforutsette hendelser inntreffer, markedssvikt, avklaringsproblemer tilknyttet regulering, finansieringsproblemer, etc. Det er derfor svært viktig for utbygger å redusere så mye risiko som mulig.

Betydningen av tid og tidsbruk er svært viktig for utbyggere. Ofte da knyttet opp mot offentlige pålegg med tids- og kostnadskonsekvens. Disse kommer som regel til under forhandlinger gjerne knyttet til regulering og avtaleinngåelser. Dette blir spesielt aktuelt i lys av oppgavens tema rundt utbyggingsavtaler. Pålegg fra planmyndigheter i forbindelse med

⁷⁸ Leikvam & Olsen (2014) s.71

utbyggingsavtaler betyr økt tidsbruk og ekstra kostnader tilknyttet etableringen av offentlig infrastruktur. Det er med andre ord svært viktig med forutsigbarhet i alle ledd av prosjektets realiseringstid.

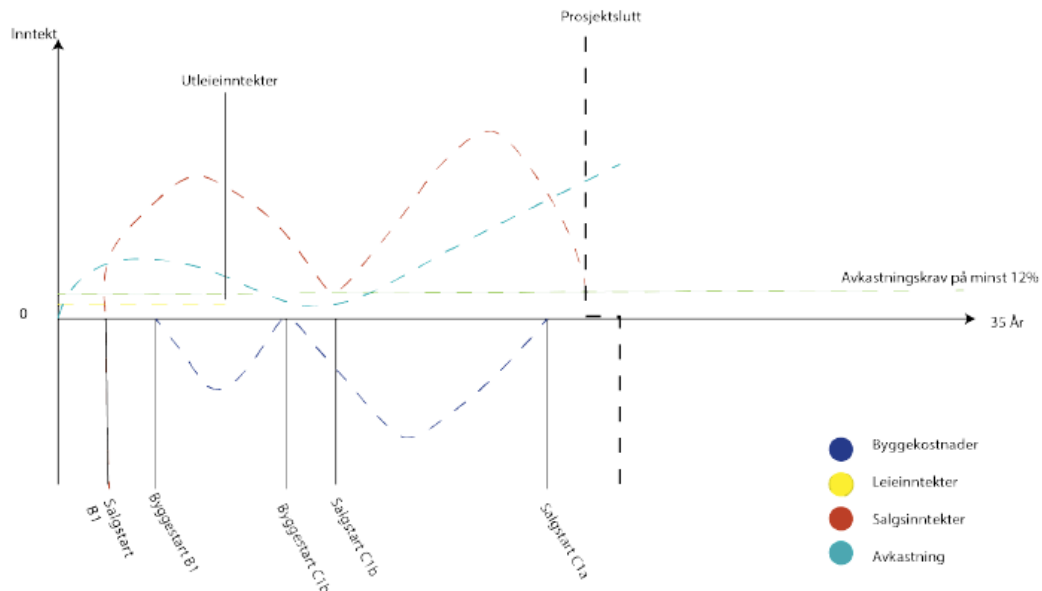


Fig. 9 Eksempel på utbyggingsprosess med byggetrinn, inntekter og kostnader, hentet fra tidligere oppgave på NMBU.

7.2 Aktørenes motiv med avtaleinngåelse, hvorfor samarbeide.

De to aktør-sidene har hver sine egne agendaer å ivareta, men det er også klart at de deler en gjensidig avhengighet. De ønsker begge bolig/næringsutvikling. Dette danner grunnlaget for samarbeidet. Utbyggingsavtaler er derfor et nyttig verktøy til hjelp for samarbeidet og gjennomføringen av utbygging. Avtaleformen blir et middel til å nå målet.

Avtalefrihet sikrer at partene oppnår en så hensiktsmessig gjennomføring som mulig.

Muligheten for å skape tilpassede løsninger kan være nøkkelen til at utbyggingsarealer med komplekse problemstillinger lar seg realisere.

Gjennom bruk av utbyggingsavtaler har det vokst frem et konstruktivt samspill mellom aktørene.

7.3 Presentasjon over aktørene

Entra ASA

Entra ASA er en av Norges ledende eiendomsselskaper. Entras virksomhet er i all hovedsak konsentrert i kontor og- næringsarealer, med høy kvalitet og sentral beliggenhet. Entra oppgir på deres nettsider at selskapets satsningsområder er Oslo og omegn, Bergen, Stavanger og Trondheim. Entra har hovedkontor i Oslo. Entra ble etablert 1. juli 2000 gjennom Stortingets vedtak om utskillelse av kontorbyggvirksomheten i Statsbygg.

Urbanium

Urbanium bygger boliger og næringslokaler i og rundt Oslo. Siden 2007 har Urbanium overlevert mer enn 1800 boliger. Sørenga i Oslo og utbygging i Ås sentrum er noen av Urbanium sine mest kjente prosjekter. Urbanium har kontor i Vika i Oslo.

OBOS (OBOS nye hjem AS)

OBOS er Norges største boligbyggelag og boligforvalter, en Nordens største boligbyggere og et samvirkeforetak som er eid av medlemmene. Ved utgangen av 2017 hadde OBOS 435 451 medlemmer. OBOS er i dag representert i de fleste av Norges kommuner, og etablert i de største byene i landet. OBOS har hovedkontor i Oslo.

Eiendom- og byfornyelsesetaten (EBY) Oslo kommune.

EBY er Oslo kommunes grunneier og en aktiv pådriver utvikling av byen. EBY arbeider med mye forskjellig, de utvikler arealer, de inngår utbyggingsavtaler, de kjøper og selger eiendom, m.m. EBY har kontorlokale i Oslo sentrum.

Bærum kommune

Bærum kommune er nabokommunen til Oslo i vest. Bærum kommune er blant kommunene som vokser mest i Norge. De siste årene har boligbyggingen økt med om lag 25%, til omlag 700 boliger i året. Av områder som skiller seg ut m.t.p. utvikling er Fornebu. Sandvika er kommunens sentrum. I 2105 pr. 1.juli var det 121 000 bæringer.

Oppegård kommune

Oppegård kommune nabokommune med Oslo i sør. Kommunen er mindre i størrelse geografisk størrelse, men svært folkerik med 26. 988 innbyggere. Sentrum for kommunen er Kolbotn. Den 1. januar 2020 blir Oppegård slått sammen med Ski til nye Nordre Follo kommune.

Skedsmo kommune

Skedsmo kommune er ligger mellom Oslo og Gardermoen. Kommunen har i overkant av 54.178 innbyggere pr. 01.01.2018. Kommunen har et variert arbeidsliv med 28.000 arbeidsplasser. Kommune skal 01.01 2020 slås sammen med Fet og Sørum kommuner og blir da hetende Lillestrøm kommune.

Kapittel 8: Dybdeintervjuene og analysen

I Denne delen av oppgaven behandler jeg intervjuobjektene syn på balansen i innholdet i utbyggingsavtalene og hvilke problemer disse er opptatt av.

8.1 Aktørenes syn på avtalene og rimelighetsgrensen.

Tema for oppgaven er som nevnt bruken av utbyggingsavtaler og hvor rimelighetsgrensen (grensedragningen) går for innholdet i avtalene, sett i lys av rammene som oppstilles i § 17-3 (3) i plan og bygningsloven. Formålet med oppgaven har vært å undersøke hva lovgiver la til grunn for rammene for rimelighetsvurderingen, satt opp mot praktiske erfaringer ved bruk av avtalene. Det sentrale i denne delen av oppgaven er de uttalelser som ble gitt av intervjuobjektene om deres praktiske erfaringer av hvor rimelighetsgrensen går m.t.p. innholdet i avtalene.

- Hva slags mønster har tegnet seg i intervjuobjektene uttalelser?
- Hvordan skal dette tolkes?

Gjennom intervjuene kom det frem flere interessante opplysninger og meninger om dagens bruk av utbyggingsavtaler. Intervjuobjektene delte konkrete tanker og erfaringer knyttet til utbyggingen av spesifikke prosjekter. De fortalte om prosjekter som var ferdigstilt, under gjennomføring, eller nært forestående.

Med bruk av SDI-metoden i analysen av intervjuene har jeg endt opp med 3 hovedtemaer som jeg behandler videre.

Hovedtemaene utgjør sammensatte fremstillinger av opplysninger og erfaringer som ble gitt på tvers av flere av intervjuene. I presentasjonen vil det bli lagt vekt på både felles og motstridende meninger.

Jeg vil videre betegne intervjuobjektene som respondenter og/eller ansatte i kommune eller i privat foretak. Kommune og foretak vil tidvis bli navngitt når det er relevant.

Følgende hovedtema vil bli behandlet:

- Balanse, rimelighetsgrenser og ordlyden i §17-3
- Legitimering av bidragsnivå
- Reelle motytelser

8.1.1 Balanse, rimelighetsgrenser og ordlyden i §17-3

Som nevnt i punkt 6.3 er ordlyden i pbl. §17-3 (3) skjønnsmessig og derfor vanskelig å trekke noe konkret ut av. Det stilles opp et rammeverk av begreper som skal sørge for balanse. Disse er begrepene om rimelighet, nødvendighet og forholdsmessighet. Dette suppleres av retningslinjer i forarbeid og veiledere. Årsaken til at det ikke lar seg gjøre å fastsette noen konkrete avgrensninger har sin bakgrunn i lovgivers ønske om at avtaleformen skal være et fleksibelt verktøy som kan sørge for tilpassede løsninger. Balansen er overlatt til skjønnsmessige vurderinger, som igjen har blitt en rot til uenigheter.

Respondenten fra Entra ASA karakteriserte ordlyden i pbl. §17-3 (3) om rimelighet og forholdsmessighet som en bestemmelse med «gummistrikk-begrep». Vedkommende oppfattet at innholdet var avhengig av hvilke «øyner som ser». Det vedkommende mente var rimelig eller forholdsmessig kunne være langt fra det kommunen mente om det samme tilfellet. Respondenten påpekte at her var det en stillstand mellom partene hvor man sjeldent kunne enes. Kjernen til uenighetene mente respondenten var knyttet til kommunens (Oslo kommunes i dette tilfellet) praksis med full kostnadsoverveltning for etablering av offentlige tiltak. Vedkommende sa at forutsigbarhetsvedtaket var tom for innhold og grenser. Det medførte alt annet enn forutsigbarhet da det egentlig gav uttrykk for utbyggere måtte forvente å bekoste bortimot hva det skulle være kommunen ønsket av tiltak. Ikke alle kommuner har denne typen (forutsigbarhets)vedtak, men det er mange som følger prinsippet om full kostnadsoverveltning.

Det er forståelig at et prinsipp om full kostnadsoverveltning oppleves som problematisk for utbygger, og at med et slikt utgangspunkt skapes det en skjevhet i balansen. Loven har som forutsetning at kommunen skal gi motytelser for å oppnå balanse i avtalene, men det finnes ingen konkrete presiseringer på hva slik motytelse skal være, og dette vil bl.a. bero på omfanget av prosjektet som skal bygges. Likevel gis det uttrykk for at jo mer kommunen krever jo mer skal kommunen komme med motytelser.

I samtale med ansatt hos EBY ble det opplyst at EBY var steile når det gjaldt vedtaket om full kostnadsoverveltning. Dette var et styrende hovedprinsipp (fastsatt i kommuneplanen) og det skulle mye til for å gjøre unntak fra vedtaket. EBY presiserte at vedtaket var politisk og at det dermed ikke var noe de som etat kunne velge å behandle som de selv måtte ønske. Skulle det ende opp med å bli en splitt av kostnadene tilknyttet offentlig infrastruktur ved utbyggingen av et område, så ville EBY få et forklaringsproblem ovenfor den politiske ledelsen i kommunen. Dette ville i så fall oppfattes som et brudd på det politiske vedtaket og medføre at EBY ville gått utenfor egen kompetanse.

EBY opplyste imidlertid at det i praksis gjøres unntak fra hovedprinsippet der hvor kommunen ønsker og er villig til dette for å sette i gang utviklingen av et område. Dette gjøres gjerne for å styre utviklingen i en ønsket retning. Spesielt var dette aktuelt når det gjaldt større oppgaver som kunne frigjøre areal for bygging i transformasjonsområder. I

forbindelse med utbygging på Ensjø og Vollebekk har kommunen f.eks. stått for kablingen av høyspentlinjer som forhindret videre utvikling av sentrale arealer.

Under samtalen om full kostnadsovervelting ble grensen for slik overvelting av kostnader omtalt. EBY mente at formålet med kapittel 17 er å skape balanserte utbyggingsavtaler. Dette er lovgivers overordnede formål. For å få til dette er lovgivers grep å oppstille et rimelighetskrav. Rimelighetskravet er ikke et direkte krav, men vil fremgå av en tolkning av ordlyden i tredje ledd. Her ga EBY uttrykk for at ingen vet eksakt hvor denne grensen går, eller hva som karakteriseres som rimelig eller balansert. EBY mente at dette skillet fortsatt var uklart og loven var åpen for tolkning. En videre undersøkelse av forarbeidene og andre kilder gir ikke noe konkret svar med tydelige avgrensinger. Det er lite rettspraksis å styre etter til sammenligning med andre områder innen jussen. På mange måter var man overlatt til dagens normer for praksis, men praksis kunne også endre seg med tiden og med hvert prosjekt.

I denne forbindelse ble det uttalt at slik som situasjonen nå er, ville det være et viktig bidrag om det ble etablert mer rettspraksis på området. EBY mente at dette var en mulig vei å gå, dersom utbygger ønsket en klarhet rundt dette.

«Utbyggingsavtaler kan ikke påklages, men de kan jo angripes rettslig med domstolene, så da må jo utbygger gjøre det, ..., så kan jo utbyggerne gå sammen eller noe sånt og ha en plukk-sak for domstolene». (EBY representant)

EBY var i imidlertid i tvil om dette egentlig ville ha noe for seg, da han vanskelig kunne se for seg at domstolene for eksempel skulle anvende avtalelovens § 36 for å sensurere eventuelle urimelige avtaler. Dette begrunnet han med at i forhandlingen av utbyggingsavtalen så har som regel begge parter juridisk bistand og at avtalen var inngått mellom profesjonelle parter. Ved signering er partene bundet av avtalen etter regler om avtalefrihet. Videre har det utviklet seg en praksis med at det normalt inntas punkter i avtalen om reforhandling under visse vilkår samt regler som regulerer avbrudd og tvisteløsninger. Det vil derfor som oftest finnes grunnlag for å endre, justere eller reforhandle avtalen, dersom dette viser seg nødvendig innenfor avtalens rammer.

Avslutningsvis ble spørsmålet om utbygger signerte under press behandlet. EBY mente at det muligens kunne være tilfelle og at det i hvert fall kunne diskuteres. EBY innrømmet at de har et visst pressmiddel i deres forhandlingsposisjon, ettersom de har siste ordet når det gjelder alle godkjenninger et prosjekt må ha for å bli realisert. Det ble også pekt på at kommunen gjerne hadde bedre tid enn utbygger. Utbygger er som regel avhengig av å tilfredsstille tredjeparter, som investorer, banker, osv. De har også ofte løpende finanskostnader og er avhengige av en løpende kontantstrøm.

På en annen side er behovet for boliger stort og kommunen har et press på seg for å legge til rette for bygging av boliger. Dette kan skape et tilsvarende tidspress for kommunen. Dette gir et insentiv for kommunen til å samarbeide med utbygger. Ansatt i EBY mente derfor at det var viktig å identifisere hvor presset kom fra. Det var ikke alltid man kunne hevde at kommunen var eneste årsak til at utbygger følte press.

Det er gjerne rekkefølgekravene som står sentralt i uenigheten om rimelighet, nødvendighet og forholdsmessighet etter ordlyden i §17-3 (3). Flere av de ansatte fra kommunene som ble intervjuet la vekt på at utbyggingsavtalen har sitt utgangspunkt i arealplan med tilhørende bestemmelser, og når man da skal inngå avtale og den bygger på planen så er bestemmelsene låst. Det vil si at man ikke skal fjerne eller endre bestemmelser eller at det er adgang for å tilføre nye. Man kan for eksempel ikke innplassere en ny park eller en rundkjøring når planen er vedtatt, selv om det kan være planfaglig ønskelig. Det som er vedtatt skal bygges. Dette samsvarer ikke med praksis. Ofte forhandles frem planregulering og utbyggingsavtale parallelt. Da vil det kunne være rom for å endre planbestemmelser og tilpasse plan og avtale. Dette vil igjen medføre at man justerer bidragsnivået, slik at prosjektet blir gjennomført. Dette blir derfor ofte kjernen i forhandlingene.

I den forbindelse tilkjennega representant for Entra ASA kritikk mot kommunenes (Oslo kommune) praksis. Representanten mente at i vurderinger tilknyttet rimelighet i avtalen så bommet ofte kommunene på at de ikke gjør en tilstrekkelig vurdering av nødvendigheten når reguleringsbestemmelsene vedtas. Vedkommende påpekte at det klart og tydelig er angitt i pbl. § 12-7 at det kun kan gis bestemmelser til reguleringsplan i *nødvendig utstrekning*. Det er med andre ord her nødvendighetshjemmelen ligger. Tiltaket må være nødvendig for å oppfylle reguleringsplanens formål (da som regel utbyggers forslag til regulering). Entra ASA sier at de fleste kommuner gjør feil ved at de mister fokus på hva som er nødvendig i

forbindelse med utbyggingen. Det er ikke anledning til å ta inn tiltak som kun har til formål å heve kvaliteten i et område som så dann. Det må være en klar sammenheng til prosjektet. Denne vurderingen skjer før utbyggingsavtalen blir forhandlet, og kan medføre at rimeligheten og balansen er sklidd ut før en går i gang med forhandlingene. Det utbygger mener skal reguleres, er da prosjektet i forhold til området, ikke områdets helhet i forhold til prosjektet.

8.1.2 Legitimering av bidragsnivået

Nivået som utbygger skal bidra med ifm. offentlig infrastruktur står sentralt for enhver utbyggingsavtale. Bidragsnivået oppgis som regel til et beløp, pr. salgbare kvm. BRA, som bygges. Den vanligste fremgangsmåten som brukes for å komme frem til nivået på bidragsbeløpet er å ta den totale markedsverdien av prosjektet, dvs. totale summen av pris pr. salgbare kvm for hele prosjektet og så fordele dette på de totale kostnader knyttet til offentlig infrastruktur. Et bidragsnivå i sjiktet mellom kr.1500 til 3000 pr.kvm. BRA(s), oppgis å være normalt. Intervjuene viser imidlertid også at andre hensyn og argumenter blir vektlagt og som også påvirker bidragsnivået. Argumenter som ligger til grunn for bidragsnivået kan med andre ord variere (se eksempler videre i oppgaven) og intervjuobjektene har opplyst om flere forskjellige måter bidragsnivået beregningsgrunnlag legitimeres.

8.1.2.1 En bransjestandard

I noen tilfeller er det også gitt eksempler på at den ovennevnte fremgangsmåten ikke oppleves tilstrekkelig presis når det kommer til å tilpasse seg utbyggers prosjekter. I det følgende skal jeg gjøre rede for noen av erfaringene intervjuobjektene har lagt vekt på ved fastsettelsen og legitimeringen av bidragsnivået og hvordan dette har konsekvenser for opplevelsen av balansen i avtalen.

Oftes er det gjerne om en standard på bidragsnivå som de fleste utbyggere og kommuner virker å være enige om, og som dermed kan omtales som en slags bransjestandard. Et generelt bidragsnivå i størrelsesorden kr 1500 til 3000 pr.kvm. BRA(s) synes om normalt. Bidrag på dette nivået legger de fleste utbyggere til grunn for sine kalkulasjoner når det regnes på lønnsomheten av et prosjekt. Kommunene synes også å legge dette nivået til grunn som

utgangspunkt for forhandlinger. Ulempen ved å operere med et slikt standardnivå er at det danner seg visse forventinger om hvor kostnadsnivået tilknyttet etableringen av tiltak skal ligge. Selv om det er normalt å snakke om et standard bidragsnivå, vil nivået i praksis variere med den enkelte utbygging.

8.1.2.2 Områdenivå

Under intervjuene kom det frem synspunkter på hva som kan betraktes som normalt bidragsnivå i Oslo, Bærum, og i andre kommuner. I Oslo snakket man om egne bidragsnivåer innenfor deler av byen, som f.eks. Ensjønivå, Helsefyrnivå, Nydalen nivå, Sentrumsnivå, og Skøyennivå.

Måten et områdenivå blir etablert på foregår gjerne ved at en utbygger og kommunen forhandler, forhandler frem en avtale, som ved neste forhandling brukes som en standard for bidragsnivået. Dette blir dermed være et nivå som kommunens forhandler vil opplyse neste utbygger om, dog slik at det vil kunne gjøres justeringer knyttet til den spesifikke utbyggingen. En utbygger med stor utbyggingstomt (mye salgbar BRA) ville dermed betale mer enn en med mindre utbyggingstomt (mindre salgbar BRA) innenfor det samme området. Et område ville gjerne være definert av en områdeplan eller VPOR, og de behovene for tiltak som befinner seg innenfor dette området. Disse tiltakene blir så inntatt i reguleringsforslaget fra utbygger.

I visse tilfeller vil spesielle former for offentlige tiltak kunne medføre økte bidragsnivå i et område, f. eks. ved bygging av større veianlegg eller rundkjøring. Et eksempel på et slikt tilfelle er byggingen av infrastrukturen tilknyttet Fornebubanen på Skøyen vest i Oslo. Denne infrastrukturen er ansett som såpass spesiell at den øker det generelle bidragsnivået for all utbygging i Skøyenområdet. I tillegg er det i dagens marked gode prognoser for utbygging på Skøyen hvor det opereres med kvadratmeterpriser (BYAs) som ligger på kr.100 000 pluss pr. kvm, og en høy utnyttelsesgrad. De fleste utbyggere som skal bygge på Skøyen ser ut til å akseptere et høyt (kr 5000- 6000 pr.kvm, BRAs) bidragsnivå og erkjenner at etableringen av Fornebubanen setter til side et mer normalt bidragsnivå. Det er allikevel problematisk å operere med slike områdenivåer når det skal settes en grense for hvilke områder som skal belastes et slikt høyere bidragsnivå. I den forbindelse har OBOS hatt erfaringer tilknyttet et

prosjekt de bygger omlag 2 km fra Skøyen-knutepunktsonråde langs Hoffsvæien (prosjektet omtales som Hoffsvæien-prosjektet). Her krever Oslo kommune bidrag på Skøyennivå. Dette mente OBOS var urimelig hensyntatt, avstanden og nødvendigheten av tilknytningen. Her forventet OBOS et mer normalt bidragsnivå i sjiktet kr 1500 til 3000 pr.kvm. BRA.

Forklaringen på hvorfor EBY krevde et bidragsnivå på kr 5000 til 6000 pr.kvm. BRA, hadde flere elementer ved seg ifølge representant hos OBOS.

Først og fremst mente EBY at Hoffsvæien-prosjektet lå innenfor en radius som tilsa at Skøyennivå kunne kreves. Dette bestred OBOS da de mente at noen områdeplan for Skøyen ikke omfattet dette området. OBOS mente også at bidragsnivået ble feil da Hoffsvæien-prosjektet ikke lå på akse for Fornebubanen. OBOS la også vekt på at nærmeste naturlige knutepunkt for beboere i Hoffsvæien-prosjektet ville være Smestad og ikke Skøyen da det også er T-baneforbindelse fra Smestad til sentrum. Hoffsvæien-prosjektet hadde dessuten kommet så langt at det var avgjort hvilke offentlige tiltak som ble utløst av utbyggingen. Det var i den forbindelse snakk om et fortau, en avkjørsel, en gang- og sykkelvei, og flytting av en datasentral for televerket. Dette var de tiltakene som lå til grunn for OBOS sin forventning til bidragsnivå. Dette anså OBOS å ligge innenfor hva som kunne forventes av forholdsmessighet. Dessuten mente OBOS at EBY hadde kommet for sent på banen med pålegget i bidragsnivået da det kun gjenstod godkjenning på reguleringen før prosjektet skulle realiseres.

«når Hoffsvæien får samme utbyggingbidrag (Skøyennivå) i siste sekund før vedtak av reguleringsplan, som gjør at du dobler bidraget til utbyggingssavtale, uten reel grunn, så betyr det at utbyggere risikerer å gå på ryggen, på en tomt som de egentlig mener at var forutsigbar, fordi kommunen velger å gjøre urasjonelle eller inntektsgivende grep for kommunen uten grunn». (Ansatt OBOS)

EBY gjorde også forsøk på å begrunne økningen i bidragsnivået ved å inkludere mørke-arealer (kjelleranlegg m/parkering, tekniske rom, heissjakter, ganger og annet ikke-salgbart areal) i beregningsgrunnlaget. OBOS opplevde dette som utenom hva som var normal standard og et forsøk på å innføre et Skøyennivå på omkringliggende områder uten tydelig nok tilknytning. Konsekvensen av EBY sin fremferd var at OBOS ikke følte det ble gjort gode nok vurderinger knyttet til nødvendighet og forholdsmessighet, samt at kommunen

opplevdes om en uforutsigbar motpart når de kom så seint inn med nye krav til reguleringen og avtaleforhandlingen.

Når man snakker om områdenivåer kan det altså være problematisk hvis et områdenivå med høye bidragsnivåer smitter over på et annet område uten holdbar begrunnelse.

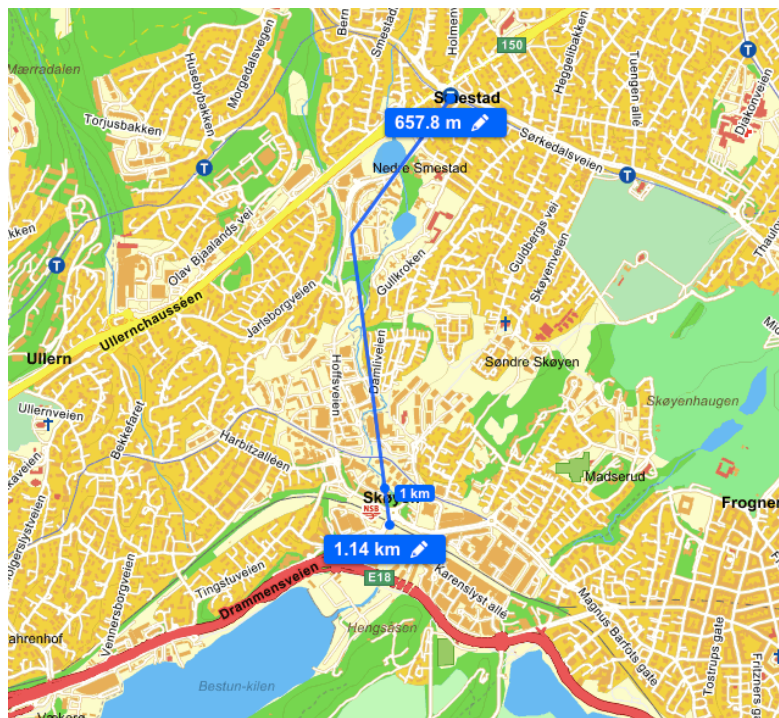


Fig.10 Utklipp fra gulesider sin karttjeneste med avstander til Smestad og Skøyen målt fra Hoffsveien 47-49. D

Ansatt i EBY gav i intervjuet uttrykk for at det er viktig med likebehandling av utbyggerne for at avtaler skal oppleves som balanserte og akseptable. EBY hadde også forståelse for at dersom det er stor forskjell på bidragsnivået ved utbyggingen av nabetomter så ville det oppleves som urimelig. Samtidig mener også EBY at det å tenke sammenlignbare nivåer over hele byen vil være feil. Det er således problematisk at man legger for stor vekt på standardnivåer i sjiktet mellom kr. 1500 og 3000 kr. pr. kvm. BRA.

«... hovedproblemet tror jeg i bransjen, er at man tenker at nivået på Ensjø er 1500 (kr. pr. kvm. BRA) og at man tenker at det er det på Frysja også, og da skal det være det på Skøyen også ..., det har nok vært en litt sånn gjengs oppfatning, men sånn er det

jo ikke. Det blir altfor enkelt. Behovet for oppgradering i det enkelte området styrer nivået, så vi kan godt være på Gjerdsrud-Stensrud eller på Furuseth, markedsvake eller svakere områder, men som har enorme behov for infrastruktur som åpner opp for høy utvikling. Da er jo utgangspunktet ref. forutsigbarhetsvedtaket at også nivået skal være høyt».

At det er høyt på Skøyen kommer jo også av at infrastrukturen der er omfattende og dyr, men også fordi det er høy utnyttelsesgrad der. Så lenge det er et nødvendig behov for infrastrukturen som må legges i området er det det som er styrende. (EBY ansatt)

I samtale med ansatt i Bærum kommune kunne vedkommende fortelle at de opererte med det samme nivået på bidrag for alle utbyggere innenfor Sandvika og på Bekkestua. I Bærum kommune er forklaringen at forholdene i kommunen er mindre. I Sandvika sentrum eller på Bekkestua er det små sentrumsområder som skal oppgraderes og det er bare et fåtall utbyggere. Det at forholdene er mindre, medfører at alle utbyggere i prosjektet får nytte av oppgraderingen av infrastrukturen. Det medfører at alle utbyggere belastes samme bidragsnivå. Slik opprettholdes en likebehandling.

Dette viser at det kan være store forskjeller på områder og derfor oppstår et sentralt spørsmål om hensiktsmessigheten av å operere med et standard bidragsnivå skal gjelde for alle utbyggere innenfor området, Sivilombudsmannen uttalte seg også negativt til slik praktisering i Sandnes-saken.

8.1.2.3 Geografisk tilknytning og prosjektinterne/prosjekteksterne tiltak

Det ovennevnte OBOS-eksempelet viser problemer som vil kunne oppstå når det gjelder geografisk tilknytning. I denne sammenheng snakkes det gjerne om prosjektinterne og prosjekteksterne tiltak. Alle utbyggerne som ble intervjuet erkjente behovet for etableringen og bidrag til prosjektinterne offentlige tiltak tilknyttet utbyggingen. Den samme erkjennelsen er ikke like sterk når det gjelder prosjekteksterne offentlige tiltak. Som representant i Urbanium påpekte,

«er avstanden til det eksterne tiltaket for stort så mister det den «psykologiske» tilknytning til den øvrige utbyggingen». (Ansatt Urbanium)

Loven stiller ikke opp noen føringer for når et tiltak oppfattes å miste sin geografiske tilknytning til øvrig utbygging. Det er planområdet nedtegnet i reguleringskart som definerer hvor det er tillatt å bygge. Planavgrensningen definerer rammene rundt det som bygges og omfatter bl.a. utomhusplan og fellesinnretninger.

Utbyggingsavtaler begrenses ikke av denne planavgrensningen og kan omfatte tiltak som befinner seg utenfor planområdet, men at det har tilknytning til realiseringen av områdeplan, eller kommuneplan. Det er ofte her det blir diskusjon om tilknytningen mellom byggeprosjektet og tiltakenes saklige og nødvendige tilknytning. Perifere tiltak oppfattes mer urettmessige enn prosjektinterne tiltak som er opplagt nødvendige for realiseringen av utbyggingen, jf. bla annet tiltak etter opparbeidelsesplikten. Selv om ikke lokasjonen alene kan avgjøre om noe er for langt unna til å være relevant for utbyggingen, vil den saklige og nødvendige vurderingen av tilknytningen være avgjørende.

Spørsmålet blir om tiltaket tjener utbyggingen på noen saklig og nødvendig måte og om den faglige eller skjønnsmessige argumentasjonen er holdbar. For eksempel kan man stille spørsmål om en anleggelse av en gang- og sykkelvei i et visst antall km unna utbyggingen har en nødvendig tilknytning til den planlagte utbyggingen?

Dette har vært en aktuell problemstilling tilknyttet Entra ASA sin utbygging av nytt juridisk fakultet på Tullinløkka i Sentrum av Oslo.

I forbindelse med dette prosjektet hadde Entra ASA fått pålegg om i tillegg til prosjektets interne tiltak, å ruste opp trikketraseen fra tinghuset langs Kristian Augusts gate til SAS hotellet ved Holbergs plass. Det var snakk om skinnegang, veilegeme og holdeplasser. I tillegg hadde de fått pålegg om å etablere en gang- og sykkelvei fra Solli-plass til rundkjøringen i vestenden av Stortingsgaten ved Nationaltheatret T-banestasjon.

Bakgrunnen for at Entra i denne saken reagerte er noe sammensatt. De hadde allerede i flere år arbeidet med prosjektet og regulering av eiendommen (sammen med kommunen), og hadde blant annet hatt flere runder angående byggehøyder. Gjennom runder med prosjektering og regulering hadde Entra ASA fått bekreftet fra planmyndighetene at det ikke ville påløpe rekkefølgekrav i tilknytning til utbyggingen. Entra ASA hadde også selv kalkulert inn betydelig opparbeidelse av bygulv og gjort eiendommen åpen for allmenn ferdsel og opphold.

«...vi hadde satt av en 60-70 millioner på ting vi strengt tatt ikke hadde behov for å gjøre, men som vi mente at var et bidrag tilbake til byen da at vi gjorde dette tilgjengelig. Så vi trodde det var nok, men det var byrådet selv som sendte reguleringsplanen tilbake med beskjed om at det måtte inn noen rekkefølgekrav. Da kom EBY inn på banen og krevde penger». (Ansatt Entra ASA)

Prosjektet var kommet så langt at reguleringsplan skulle vedtas. Samtidig var det søkt om å få rammetillatelse. Under den siste politiske behandlingen reagerte ledelsen i kommunen på at det ikke var inngått noen utbyggingsavtale i forbindelse med prosjektet. Kommuneledelsen sendte prosjektet tilbake til EBY, som fikk i oppgave å forhandle utbyggingsavtale, hvor det skulle inntas pålegg om å etablere trikkestrasé og gang- og sykkelvei.

På dette tidspunktet hadde Entra ASA som fortrinnsvis operer innen kontor og næringsarealer, allerede låst inntektssiden i prosjektet ved å ha inngått leiekontrakter. Entra ASA hadde dermed ikke muligheter til å finne inndekning i prosjektet til å finansiere de nye tiltakene som ble pålagt dem, og som totalt ville komme på omlag kr. 100 000 000.

Entra ASA opplevde at kommunen kom med kravene i seneste laget da de allerede var forbi fristen for innspill til offentlig ettersyn.

«...så var det rett før vi skulle få reguleringsplanen godkjent så kom man på at man måtte ta med rekkefølgekrav, som ja omlag kostet noen hundre millioner kroner, og det er klart at hundre millioner kroner inn i et prosjekt det er mye, og vi hadde da allerede signert leiekontrakter og da har vi jo låst inntektssiden, så da er det jo litt vanskelig med utgiftssiden, så det er det som er utfordrende med utbyggingsavtaler, det er at man er tidlig nok ute med å synliggjøre kravene og innholdet (i avtalene)». (Ansatt Entra ASA)

I dette eksempelet kom det pålegg om opparbeidelsen av to tiltak, 1) en trikkestrasé, og 2) en gang- og sykkelvei. Trikkestraséen går rett utenfor der Entra ASA nå bygger nytt juridisk fakultet, så her var det ingen diskusjon om tiltakets geografiske tilknytning. Her ble diskusjonen om summen av tiltakenes forholdsmessighet mer relevant. Trikkestraseen er i dag midlertidig omdirigert i forbindelse med utbyggingen, men det kan stilles spørsmål ved om

utbyggere skal være med å bekoste det som også kan betraktes som vanlig vedlikehold av eksisterende anlegg.

Gang- og sykkelveien fra Solli-plass til Stortingsgatens hadde liten om ingen tilknytning til utbyggingen for øvrig. Denne opplevde Entra ASA som så perifer at det ble stilt spørsmål ved den saklige og nødvendige tilknytningen. Utbyggingen og Entra ASA kunne heller ikke sies å tjene på gang- og sykkelveien, hverken finansielt eller som kvalitet tilknyttet prosjektet.

EBY henviste for sin del til at kravet til gang- og sykkelveien var forankret i en sykkelplan for Oslo fra 2011. Denne planen var veiledende med retningslinjer for å bedre forholdene for syklister i byen for fremtiden. Planen var således en del av Oslo by sin langsiktige satsning på å bli en bedre sykkel-by⁷⁹. Entra ASA mente at sykkelplanen ikke kunne benyttes som hjemmelsgrunnlag for kravet om etablering av gang- og sykkelvei.

EBY argumenterte videre hva gjelder saklighet og nødvendighet at behovet for gang- og sykkelveien til Entra ASA sitt prosjekt på Tullinløkka var knyttet til at studenter som syklet over Solli-plass og ned til juridisk fakultet eller til høyskolen på Holbergs plass skulle bruke (hadde behov for) gang- og sykkelveien.



Fig. 11 Utklipp fra gulesider sin karttjeneste med avstand mellom Solli-plass og Tullinløkka Dato: 03.08.2018

⁷⁹ Dette illustrer for såvidt problemet med å tillegge ikke-juridiske planer som tiltaksplaner jf. Tiltaksplan for Oslo S og VPOR-planer vekt som retningslinjer for hvordan utbygging skal skje for fremtiden, det overkjører muligheten for medvirkning i ordinær regulering hvis de blir for etablerte og styrende.

Entra ASA anså argumentet som meget svakt og kunne umulig legitimere etableringen av gang- og sykkelveien og derigjennom rettmessig øke deres bidragsnivå.

Entra ASA mente behovet for gang- og sykkelveien kom av et generelt behov for slike gang- og sykkelvei løsninger i byen som så dann. Det sykler muligens 100 000 syklistene over Solli-plass ila. et år. Det kunne umulig å hevdes at et stort nok antall av disse bare var studenter og at disse skulle ene og alene til Tullinløkka.

Entra ASA har i løpet av sommeren varslet søksmål mot Oslo kommune i forbindelse med denne saken.

Flere av de øvrige intervjuobjektene har delt erfaringer om prosjektinterne og prosjekteksterne tiltaks tilknytning til øvrig utbygging.

Kommunene har gitt uttrykk for at de mener utbyggere flest faller i fellen der de tenker for snevert og for mye på realiseringen av eget prosjekt. Kommunene har til oppgave å sørge for helhetlig planlegging, de må se det store bildet. De legger derfor vekt på at alle tiltak som omfattes av overordnet plan også er relevante for det enkelte prosjekt. Det handler om et kvalitetsløft for hele områder ikke bare det enkelte prosjekt. Bærum kommune påpekte at det er de overordnede planene som blir styrende for hvilke tiltak som må bygges, og at utbyggere har hatt anledning til å komme med innspill til det i planprosessen. Utbyggere har således en mulighet for å påvirke planprosessen, og bør derfor være innforstått med hvilke forventninger de vil bli møtt med fra kommunens side. Dette er forsåvidt riktig, men dette var ikke tilfellet for Entra ASA der pålegg om tiltak kommer sent i planprosessen.

8.1.2.4 Andre eksempler på argumentasjon og holdbarhet

Under intervjuene opplevde jeg at intervjuobjektene delte erfaringer der markedsverdien til et prosjekt og/eller omfanget av utbyggingen (utnyttelsesgrad) i stor grad ble vektlagt i tilknytning til bidragsnivået som ble krevd. I denne sammenheng kunne det virke som at kostnader tilknyttet selve infrastrukturen kom i skyggen eller virket mindre relevant.

Eksempelvis hadde noen av utbyggerne opplevd å få pålegg om å bygge visse tiltak med den grunnleggende forklaring at deres prosjekt kunne tåle slik belastning. Prosjektets

markedsverdi ble tillagt stor vekt. Det ble nevnt at kommunen hadde fremfor å basere sine kalkulasjoner i behovet for infrastruktur i tråd med egne tekniske avdelinger i stedet latt utbyggers prosjektering være styrende. I et tilfelle hadde en utbygger fått beskjed om å «vennligst betale» da tiltaket vedkommende var blitt pålagt å etablere bare utgjorde en liten kostnad sett lys av omfanget og fortjenesten på utbyggers prosjekt. En slik argumentasjon har ingen dekning i lovens bestemmelser. Snarere tvert imot. Det har vært en del av lovgivers formål å hindre at kjøpere av boliger blir gjennom utbyggingsavtaler salderingspost for kostbare infrastrukturløsninger.

Når det gjelder markedssvake områder vil infrastrukturtiltak kunne bli svært kostbare og dekningspotensialet begrenset. Her vil markedet ikke makte å bære slike belastninger. Det viser seg imidlertid at i praksis vil markedssituasjonen for det enkelte område være viktig i forhandlingene.

I tillegg til markedselementet, vil ofte utnyttelsesgraden være et viktig element. Bidragsnivået vil ofte være avhengig av det totale antall byggbar BRA. Derfor vil det kunne oppstå situasjoner hvor u-graden økes for å kunne bære ønskede belastninger for infrastrukturtiltak. Det blir et spørsmål om hva prosjektøkonomien tåler. Kommunene var naturligvis oppmerksomme på at det fantes en grense på størrelsen krav til bidrag.

Noen av intervjuobjektene vektla at kostnadsbidragene ikke bør knyttes til markedsverdien på utbyggers prosjekt (alene), men er knyttet til kostnadsberegningene av de tiltak som det er behov for å etablere. Kostnadsnivået på tiltak var altså det som burde styre bidragsnivået.

Kommunene benytter ofte eksterne konsulenter til å lage rapporter (med kalkyler) på hva som trengtes av tiltak, der disse ble lagt til grunn for bidragsnivået. Kommunene påpekte at vilkår, krav og forpliktelser dermed ble utledet fra uavhengige nødvendighetsvurderinger og at dette støttet opp om legitimiteten til behovet for tiltakene. Rapportene var med å skape en troverdighet ovenfor utbygger i forhandlingene av utbyggingsavtalen. Det ble også pekt på fra en kommune at utbyggere, etter å ha gjennomgått beregningene i slike rapporter sjeldent kom tilbake med ønske om endringer.

Et annet viktig moment som kom frem under intervjuene var beskrivelsen av en todeling i kommunens strukturelle organisering. Det ble lagt vekt på at det ikke er de samme som avgjør

nødvendigheten, som forhandler avtalen. Avgjørelser om rekkefølgekrav, utnyttelsesgrad og byggehøyder, ble bestemt av planavdelingen i kommunen i tilknytning til reguleringen som utbyggingsavtalen skal bygge på. Disse påleggene var dermed i utgangspunktet udiskuterbare og låst til oppfyllelsen av plan.

EBY la f.eks. vekt på at det ikke var deres oppgave å kvalitetssikre nødvendighetsvurderingen av tiltakene som skulle inngå i forhandlingen av utbyggingsavtalen. Dette var utenfor EBY sitt kompetanseområde. Denne vurderingen hadde allerede PBE (Plan- og bygningsetaten) allerede gjennomført. For EBY var det derfor mer om å gjøre å vurdere forholdsmessighet ved fastsettelsen av bidragsnivået og å sørge for likebehandling.

Det ville i praksis kunne innebære at dersom noe virket urimelig, så ville de be PBE om å endre enkelte pålegg tilknyttet reguleringen, men i utgangspunktet ville alltid forutsigbarhetsvedtaket med full kostnadsoverveltning være styrende. Alternativet var eventuelt å beholde krav i planen og sørge for del-finansiering ved å trekke inn flere utbyggere og grunneiere i finansieringen av tiltaket.

Det er klart at denne todelingen av vurderingskompetanse der en etat vurderer nødvendighet og den andre forholdsmessighet kan by på utfordringer. Økonomisk forståelse og reguleringsforståelse er nokså adskilt. Det blir merkbart at PBE mangler den økonomiske kompetansen og at EBY blir plassert på benken i tilknytning til regulering- og nødvendighetsvurderingen.

Det kan hende dette er en særskilt problemstilling i Oslo kommune hvor kommunen har vokst seg stor og differensiert m.t.p. fordelingen av arbeidsoppgaver. Jeg sittet allikevel igjen med det inntrykk at PBE og EBY ikke står lang fra hverandre, men at de arbeider tett sammen, men som ansatt i EBY påpekte så var denne todelingen i kompetanse renskåret. I mindre kommuner vil man kunne forestille seg at avstanden mellom avdelinger i organisasjonen er mindre og problemstillingen er kanskje mindre aktuell.

EBY legger også særskilt vekt på at nødvendighetsvurderingen ikke kan ta hensyn til kroner og øre (bidragsnivået). For den skal styres av helt andre hensyn som miljø, helse, bærekraft, sikkerhet jf. pbl §1.

Et annet moment i tilknytning til holdbarheten i argumentasjonen for tiltak og bidragsnivå er den planfaglige holdbarheten. Slik argumentasjon kan bygge på to ting, enten en faglig skjønnsmessig vurdering (en overveielse av faktorer). Eller vurderingen kan knyttes til fakta. Som regel vil det være til stor nytte å kunne knytte disse vurderingene til målbare fakta. Eksempelvis hadde man i Skedsmo kommune i forbindelse med utbyggingen av et næringsområde på Berger tett på E6, oppstått et behov for bedre trafikkavvikling pga. økt trafikk på en kommunal vei. Forslaget til løsning var å oppgradere en rundkjøring som eier av nevnte næringseiendom ble pålagt å bekoste i forbindelse med forhandling av utbyggingsavtale. Utbygger protesterte, men her hadde kommunen gjennomført en trafikkanalyse, såkalt ÅDT (Årsdøgntrafikk). Det var trafikkanalysen som ble avgjørende, det var den som ble grunnlaget som synliggjorde at det var nødvendig med etableringen av rundkjøringen. Eksempelet illustrerer hvor viktig det kan være å knytte begrunnelsen/argumentasjonen for et tiltak og bidragsnivå til holdbar fakta. Andre eksempler på slike målbare fakta kan være måltall for MUA (minsteuteareal) i tilknytning til utomhusplaner, eller f.eks. kommunale parkeringsnormer fordelt per boenhet som bygges. Standarder som Statens vegvesens vei-standarder, og TEK-10 for byggestandarder kan også være viktige.

Andre typer tiltak og derigjennom argumenter for fastsettelsen av bidragsnivå er ikke like lett å forankre i målbare fakta. Derfor blir den faglige skjønnsvurderingen viktig. Noen av kommunene som ble intervjuet gav uttrykk for at de hadde hatt noen uheldige opplevelser i tilknytning til inngåelsen av utbyggingsavtaler. Et uttrykk som ble brukt av ansatt i Opegård kommune var at man hadde inngått såkalte «godværs-avtaler» der det hadde blitt fremført mange gode intensjoner og lovnader fra utbygger om å få til en rekke kvaliteter i forbindelse med utbyggingen av områder. Det var med andre ord et høyt ambisjonsnivå, men når man så kom til gjennomføringsfasen ble mange av de tiltakene som ble forespeilet av utbyggerne skrellet vekk med mindre de var helt konkret fastsatt i reguleringsplanen. Det ble dermed vanskelig for kommunen å følge opp avtalene.

Det er derfor viktig å få knyttet all infrastruktur til planreguleringen. I tillegg bør de kvaliteter som blir omtalt i skisser og idefase også konkretiseres. Kvalitetene må fremstilles i tekniske tegninger, og da gjerne basert på kommunale eller andre typer standarder. Disse må så legges til som vedlegg til avtalene slik at de inngår som del av avtalen. Dette vil kunne redusere diskusjoner rundt kvalitet og hva det er som faktisk skal bygges.

Dette vil være til nytte for utbygger hva gjelder forutsigbarhet. Ansatt i Entra ASA påpekte at det man opplevde som utfordrende at kommuner brukte argumenter om at utbygger er forventet å bygge etter det som til enhver tid gjeldende kommunal standard. Dette opplevdes uforutsigbart, da det vil kunne medføre utforutsette endringer.

8.1.2.5 Bidragsnivå på boliger vs. næringsareal

Som vi har sett er fremgangsmåten for å finne frem til bidragsnivået pr.kvm. salgbare BRA, å ta den totale markedsverdien i et prosjekt og dele det på totale kostnader tilknyttet etableringen av offentlig infrastruktur. Denne fremgangsmåten benyttes hovedsakelig når det bygges boliger for salg. Bidragsnivået kan på den måten betraktes som en bolig-bidragsnivå. Fremgangsmåten differensierer ikke mellom bolig- og næringsareal. Representant for Entra ASA som i all hovedsak jobber med næringsarealer for utleie mente at fremgangsmåten ikke tok hensyn til eller var tilpasset deres virksomhet da det var stor forskjell på inntekten fra næringslivsmarkedet og boligmarkedet. De opplevde at utbyggingsavtalene på den måten, til tross for å være et fleksibelt og tilpasningsdyktig verktøy, ikke tilstrekkelig balanserte.

Entra ASA opplyste at der boligmarkedet opererer med opptil kr.100.000 pr. kvm., vil 1500 til 3000 kroner i bidrag pr.kvm utgjøre 2-3 % av salgsinntekten. Entra ASA opplyste at innenfor ring 2 i Oslo regner man med gjennomsnittlige månedlige leiepriser på kr. 30 000 pr.kvm. utleid areal. En bidragsstørrelse på kr. 1500-3000 pr. kvm. vil representere ca. 10% av netto fortjeneste. Dette er en for stor belastning i en bransje der marginene på avkastning allerede er svært presset. At ikke flere kommuner tok hensyn til forskjellen på bolig og næringsutbygging opplevde Entra ASA derfor som et særlig problem.

Som kontrast til dette kunne Bærum kommune fortelle at i forbindelse med utbygging i Sandvika hadde de gjort forskjell på bidragene de hadde krevd av utbyggerne av hhv. bolig og næringsarealer. Det hadde de fått svært gode tilbakemeldinger på fra utbyggerne. Bærum kommune tilpasset slik nivået for å skape bedre balanse og akseptable avtaler. Bærum kommune anerkjenner at det er forskjell i hva utbygger tjener på bolig og næringsbygg, så dermed tar kommunen hensyn til utbyggers økonomi.

Å ta slike hensyn er nok mer et unntak enn i en regel i dagens bruk av utbyggingsavtaler, men hensynet synes fornuftig, både for at utbyggingen skal kunne gjennomføres og fordi avtaleinnholdet vil oppleves som mer balansert.

Det var likevel ikke uten utfordringer for kommunen å vise hensyn ovenfor utbyggere på den måten. Det ble mer utfordrende å finansiere kostnadene forbundet med den offentlige infrastrukturen.

I tillegg kan det medføre forskjellsbehandling mellom boligbyggere og næringsutviklere, som kan være uheldig.

Når det gjelder kontorlokaler er de høyeste kvm prisene i f.eks. Oslo konsentrert i områdene Bjørvika, Oslo S, rundt rådhuset og på Aker brygge, det såkalte CBD området (Central Business District). Ellers ligger nivået høyt på Skøyen, Helsefyr og Nydalen. Men innenfor disse områdene kan det også være store forskjeller på leieinntektsnivået. Å tilpasse bidragsnivået til utleie av kontorlokaler kan by på flere problemstillinger.

8.1.3 Reelle motytelser

Som nevnt under punkt 6.2.1 (under overskriften Avtalevilkår) har lovgiver hatt som mål å skape gjensidighet og balanse mht. avtalevilkårene.

Dette kan bety at kommunen bør yte noe for å skape gjensidighet og balanse.

Som vi har sett opplever ofte utbyggere at avtalene er svært ensidig utformet og at eneste motytelse er selve reguleringen og godkjenningen av prosjektet. Utbyggere mener dette ikke skiller seg nevneverdig fra helt ordinær saksbehandling og at det ikke tilbys noe reelt samarbeid eller motytelser. Slik sett opplever også utbygger at avtalene er ubalanserte.

For at avtalene skal oppleves som mer balanserte og gjensidige etterlyses det reelle motytelser fra kommunen.

«jeg husker den tiden da kommunen i hvert fall til en viss grad bygget kommunale VA-anlegg selv, og at de faktisk gjorde noe for den delen av skattøret som jo tross alt den enkelte beboer betaler for, det er jo noe som kommunen dessverre glemmer. Nå har man et mantra som går ut på at hvis ikke utbygger betaler hele fjela liksom så blir det ingenting av, det er feil. Det er greit at man kan legge opp til ett oppløp hvor man tror at utbygger kan finansiere alt, men ingenting skjer hvis du hele tiden må ha en stor

utbygger som har råd til å forskuttere på vegne av andre liksom, kommunen må kunne ta litt risiko i forhold til at dette kan bli gjennomført». (Ansatt Entra ASA)

Eksempler på motytelser fra kommunen som nevnt i Ot.prp. nr.22, kan være rene finansielle ytelser, rene pengebidrag til etableringen av offentlig infrastruktur. Et annet kan være overføring eller ervervelse av eiendom. Et annet kan være ytelser i form av arbeid gjennom bruk av egne tekniske avdelinger eller kontrahering av entrepriser. Et siste kan være tilrettelegging, da gjerne i form av saksbehandling og regulering, men også tilknyttet virkemidler for forutberegnelighet.

Enkelte avtaler vil naturlig nok være mer ensidige enn andre, dette kan komme av utbyggingens art og karakter samt at behovet for infrastruktur vil være sparsomt. F.eks. at det er få rekkefølgekrav.

I lys av dette vil man måtte overveie hva slags motytelse som faller seg naturlig og som dermed er passende. Det er ikke alltid det vil være behov for inngåelse av utbyggingsavtale. Det kan tenkes at normal saksbehandling og regulering er tilstrekkelig. I andre tilfeller vil utbyggingen være kompleks og det vil være aktuelt med forhandlinger og samarbeid.

En type motytelse vil være når kommunen selv går inn med finansielle bidrag og arbeid. I slike tilfeller oppleves et reelt samarbeid og spleiselag og at man deler risiko.

Et annet som ble nevnt er tilrettelegging som kan deles i to, hvor 1) tilrettelegging i form av effektiv saksbehandling og regulering og 2) at det blir lagt tid i å lage planer og rapporter om forventninger/retningslinjer til fremtidig utvikling. Eksempler på dette kan være VPOR, områdeplan, byplan, sentrumsplan, etc.

Skedsmo kommune kunne f.eks. fortelle at de jobbet med å få på plass en områdeplan for Lillestrøm sentrum som hjemmelsgrunnlag for seinere opparbeidelse av tiltak. De kaller det en byutviklingsplan. Den skal hjemles etter pbl. § 17-2. Her er også intensjonen å begynne å kostnadsberegne tiltak på bakgrunn av planen. Tanken er å skape forutsigbarhet. Samt vurdere nødvendighet og forholdsmessighet.

OBOS trekker frem at EBY gjorde noe lignende i forbindelse med Ensjøutbyggingen gjennom arbeidet med «Ensjømodellen». OBOS mener dette var spesielt vellykket og at dette

sørget for forutsigbarhet for utbygger fordi kommunen gjorde en så grundig jobb i forkant av utbyggingen. OBOS mener det er synd kommunen sjeldent kan gjøre samme type forarbeid fordi det er for ressurskrevende for kommunen.

Det ble under intervjuene også gitt uttrykk for at der hvor kommunen selv var grunneier var gjerne kommunens eget engasjement mer fremtredende fordi kommunen fikk en annen rolle i tilknytning til selve planleggingen av det aktuelle området. Et eksempel fra Oppegård kommune hadde man ved utbyggingen av et område på Myrvold. Her var kommunen grunneier og hvor de hele veien hadde vært tydelige på at de ønsket å være med å bidra. I området der byggingen skulle foregå fantes det ikke noen infrastruktur fra før, så kommunens tekniske avdelinger har også vært involverte i forbindelse med infrastrukturelle utfordringer bl.a. med å koble seg til omkringliggende eksisterende infrastruktur. Samarbeidet har bestått i mange møter mellom kommunen og utbygger og gjennomgang av mange kostnadsoverslag.

Bærum kommune var den kommunen jeg opplevde hadde det mest aktive forholdet til å komme med motytelser. Bærum strekker seg langt, kanskje lengre enn mange kommuner i samarbeidet med å finne gode løsninger og det å lage akseptable avtaler. Når det gjaldt større infrastrukturelle tiltak var de gjerne tydelige på at de ønsket å ha byggherrerollen. På den måten fikk de styre utviklingen. Dette gjaldt særlig bygulvet i Sandvika hvor de var med å forskuttere kostnader slik at man fikk komplettert hele utviklingen av infrastrukturen. Kommunen var også tungt involvert i opprustingen av elveleiet som går gjennom sentrum av Sandvika.

«det skal jo være en balanse i avtalene, kommunen må på en måte bidra de også, sånn som i Sandvika har de bidratt med elvepromenaden så de oppgraderer hele elveleiet langs elven til 150 millioner ca. og tar også ca. halvparten av VA-anleggene, kostnadene, som sitt bidrag inn i byutviklingen som igjen reduserer utbyggers anleggsbidrag, utgifter ved at de tar det da, på Bekkestua tar de det gjennom å være både en grunneier, men at de tar en del av VA-anlegget, oppgraderingskostnadene der også». (Ansatt Bærum kommune)

På Bekkestua hvor de også var grunneier var det naturlig at kommunen bidro hvor den, gikk de inn for en fordeling av byggherrerollen med ansvar for spesifikke tiltak. Her var kommunen særlig involverte i veianleggene tilknyttet fylkesvei, da kommunen mente det var

bedre at de selv tok tak i dette slik at utbyggerne slapp å forholde seg til krav fra fylkeskommune og Statens vegvesen.

EBY mener også at de ved å lage VPOR eller områdeplan sørger for bedre overordnede plangrep som igjen gir bedre utnyttelse på detaljreguleringsnivå. Uten disse plangrepene ville antageligvis utbygger fått en lavere avkastning. EBY er på den måten med på å optimalisere området. Dette er da bidrag de gjør forut for noen inngåelse av utbyggingsavtale.

En annen ting som EBY peker på som viktig for balanse og rimelighet i avtalene er bruk av likebehandlingsprinsippet. Ved siden av forutberegnelighet så er dette de to viktigste elementene. EBY sier at selv om man i avtaleforstand er på privatrettens område så er det likevel viktig at kommunene som forvaltningsorgan respekterer likebehandlingsprinsippet. Det vil si at de kan ikke usaklig forskjellsbehandle, i så fall må det være et reelt grunnlag for det. Saklig grunnlag.

EBY argumenterer også for at forutsigbarheten de kan bringe på banen skaper balanse i seg selv. Eksempler på dette er at man har begynt med såkalte grunneiermøter (møter mellom utbyggere og kommuner). Det betyr at de kaller inn alle grunneiere tilknyttet et område der det åpnes for bygging/transformasjon til møte, der det forklares om kommunens forventninger til utbyggingen av området, møtet fungerer dermed også som en forventning til hva utbygger må bidra med til etableringen av tiltak. De går ganske langt i å presentere beregningene av totalkostnader i disse møtene, men finregner ikke på bidragsnivået.

Dette er et ganske fornuftig tiltak hvor man forbereder utbygger på det som kommer, det viser jo at de på et seinere tidspunkt ikke kan virke særlig overrasket når de må bidra. Den som også forventer Ensjønivå på bidraget på Skøyen bør heller ikke være overraske etter et sånt møte. På grunneiermøtet blir man forespeilet en tiltaksliste.

Et sist viktig anliggende for utbyggere er ordninger med momsrefusjon på det som de bygger av offentlig infrastruktur og som overtas av kommunen etter ferdigstillelse. Momsrefusjon ble ikke nevnt i stor grad under intervjuene, men signaler på at Oslo kommune skal trekke denne ordningen er uhørt mener utbyggerne. Dette gjelder i forbindelse med anleggsbidragsmodellen. Ordningen er svært viktig i balanse sammenheng, og er med på å gjøre krav og vilkår i avtalene greiere å akseptere.

Kapittel 9: Avsluttende gjennomgang

9.1 Oppsummering og konklusjon

«Er rammene som oppstilles i pbl. § 17-3 (3) om rimelighetsvurderingen (grensdragningen) av tiltakenes nødvendige og forholdsmessige tilknytning til øvrig utbygging hensiktsmessig til å bidra med å skape balanse mellom partene), og hvordan viser det seg at dette fungerer i praksis?»

9.1.1 Innledning

Mitt utgangspunkt for å skrive denne oppgaven var en interesse jeg hadde for å vite hvor grensen går for hva en kommune kan skyve over av tiltak og finansiering av disse over på utbygger gjennom inngåelsen av utbyggingsavtaler.

I denne sammenheng ønsket jeg å vite mer om hva lovgiver hadde lagt til grunn for rammeverket i §17-3 (3), med vekt på hva som bør ligge til grunn for nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen.

Det andre jeg var interessert i å undersøke var hvordan kommuner og utbyggere opplevde dette rammeverket og bruken av utbyggingsavtaler i praksis. I den forbindelse intervjuet jeg relevante aktører, fire kommuner og tre utbyggere.

9.1.2 Historisk opptakt

I oppgaven har vi sett at endringer i samfunnsutvikling og rettsutvikling i tilknytning til planlov og arealdisponering ble foranledningen til at utbyggingsavtaler vokste frem på siden av loven som virkemiddel for gjennomføring av arealplan og utbyggingsprosjekt.

Skiftet fra et myndighetsstyrt engasjement i bolig- og næringsbyggsutvikling til en voksende grad privat initiert og markedsstyrt utbygging av bolig- og næringsbygg medførte behov for tettere samarbeid mellom kommune og utbyggere enn tidligere. Det oppsto behov for

gjennomføringsverktøy som kunne tilpasse seg det nye samarbeidsklimaet. I lys av dette fikk man fremveksten av utbyggingsavtaler.

Kommunen makter ikke å alene stå for bygging av offentlig infrastruktur som utløses i tilknytning til bolig- og arealutvikling. Kommunen trenger bidrag fra private aktører. Utbyggere flest erkjenner også at de må være med å etablere den offentlige infrastrukturen som deres egen utbygging utløser.

Gjennom bruk av utbyggingsavtaler finner man via forhandling frem til fordeling av kostnader, risiko og ansvar for byggingen av slik offentlig infrastruktur. Dette fungerer ved at kommunen pålegger utbygger krav om å bidra til etableringen av spesifikke tiltak som skal sørge for helhetlig planlegging. Utbygger kan ved å akseptere avtalevilkårene påta seg etableringen.

Bruken av utbyggingsavtaler sto lenge utenfor loven og var uregulert. Med tid oppsto det en uheldig utvikling der kommunens krav til utbygger økte i omfang utover det som ble ansett akseptabelt. Dette medførte etterhvert en debatt, hvor et av de sentrale spørsmålene var hvor langt kommunen egentlig kunne gå i å pålegge utbygger å bekoste og bygge etablere offentlige infrastruktur. Det var m.a.o. et spørsmål om hvor rimelighetsgrensen gikk for innlemmelse av slike tiltak i en utbyggingsavtale.

På bakgrunn av nevnte debatt ønsket lovgiver å regulere avtalebruken og dermed bidra til at et rammeverk rundt avtaleinngåelsen inneholdt en ønsket balanse mellom partene. Det ble bl.a. satt opp terskler for innlemmelsen av tiltak i avtalene hvor det måtte foretas en vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet. I 2006 ble nye regler om bruken av utbyggingsavtaler inntatt i dagjeldende plan- og bygningslov. I dagens plan-og bygningslov er reglene videreført under kapittel 17.

9.1.3 Hva la lovgiver til grunn for rammeverket som oppstilles i § 17-3 (3)?

I forbindelse med oppgaven ønsket jeg å se nærmere på hva lovgiver hadde lagt til grunn for rammeverket som oppstilles i § 17-3 (3) om vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet. Støtte for hva som ligger i ordlyden til §17-3 (3) finner man i forarbeidene.

I forarbeidene fremgår det at man ikke ønsket å legge for strenge restriksjoner på avtaleinnholdet. For strenge begrensninger er vurdert å kunne få negative konsekvenser slik at utbyggingsavtaler ville miste noe av sin nyttige virkning som verktøy for samarbeid mellom utbyggere og kommuner i forbindelse med utbyggingsaktivitet. Det ble viktig å legge vekt på avtalefrihet og muligheten for å nå frem til tilpassede løsninger sett i lys av at hver enkelt utbygging bringer på banen egne utfordringer og problemstillinger. Å oppstille noen punktvis opplisting av hva slags type tiltak som kunne innlemmes og i hvilket omfang, ville være lite hensiktsmessig.

Samtidig var det viktig å sette rammer for rimelighet og balanse i innholdet i avtalene. Dette innebar at det måtte settes noen terskler for når et tiltak kan innlemmes i avtalene. Da det ikke var hensiktsmessig med noen konkret opplisting av punkter, falt man isteden ned på en vidtfavnende ordlyd der tersklene som måtte vurderes er tiltakets nødvendige og forholdsmessige tilknytning til plan og den konkrete utbygging. Grensedragningen i § 17-3 (3) er dermed lite definitivt og det legges opp til skjønnsmessig vurdering i hvert konkret tilfelle.

I forarbeidene fremkommer det også at avtalene helst ikke bør oppleves som for ensidige. For å oppnå en balanse og gjensidighet i avtalene var det derfor viktig at det ble gitt motytelser fra kommunens side. I følge § 17-3 (3) måtte utbyggers bidrag stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Desto større belastning utbygger ble pålagt å yte, desto mer burde kommunen selv legge inn av motytelser.

Slik det fremstilles er det få konkrete retningslinjer å følge når det kommer til grenser for rimelighet og balanse i rammeverket som oppstilles i § 17-3 (3). Til tross for denne fremstillingen gis det etter min vurdering noen tydelige holdepunkter i forarbeidene for hva som skal tillegges vekt i vurderingen av et tiltaks nødvendighet og forholdsmessighet.

Den sentrale problemstillingen er om tiltakets nødvendighet skal fremkomme av behov i planområdet (som ligger der fra før) eller om det er den konkrete utbyggingen som utløser behovet for tiltaket.

Det kan slik være uklart om vilkår som stilles i avtalene knytter seg til hva som anses som nødvendig i det konkrete området uavhengig av den planlagte utbyggingen, eller om vilkårene er nødvendige da de knytter seg til den utbyggingen reguleringen åpner for.

Etter min oppfatning må det være det siste som først og fremst må ligge til grunn for nødvendighetsvurderingen. Det må påvises en nødvendig tilknytning mellom tiltak og utbyggingsprosjektet. Om det fra før ligger et behov for visse planløsninger i et område så viser ikke dette nødvendigvis noen direkte tilknytning til utbyggingen som så dann. Det er da ikke fullt ut berettiget at utbygger skal påta seg bekostning og etableringen av slike tiltak. Det fremkommer av forarbeidene at, utbyggingen må være den direkte foranledningen for opprettelsen av tiltaket.

Når det er sagt går det også frem av forarbeidet at tiltaket ikke eksklusivt må betjene utbyggingsområdet. Det er ikke nødvendig at tiltaket i umiddelbar utstrekning betjener utbyggingsprosjektet.

Etter min vurdering blir dermed det sentrale spørsmålet hvor fjernt tiltakets tilknytning til det konkrete prosjektet kan være. Dette må avgjøres rent skjønnsmessig innenfor lovens rammer. Det må dermed påvises sterk, svak eller ingen nødvendig tilknytning mellom tiltak og prosjekt.

I realiteten vil man da ofte stå ovenfor en situasjon der det vil oppstå uenigheter om (den faglige) begrunnelsens holdbarhet.

Videre vil det være en terskel i å vurdere forholdsmessigheten til tiltaket. Tiltaket kan ikke være urimelig tyngende. Det skal ikke forhindre realiseringen av utbyggers prosjekt. Så hvor går terskelen for hva som er urimelig tyngende? Her sier også forarbeidene at det må konkrete vurderinger til ved det spesifikke tilfellet.

Det blir da ofte et spørsmål om i hvor stor utstrekning utbygger kan pålegges å finansiere og etablere tiltaket. Mange kommuner opererer med full kostnadsoverveltning. I lovbestemmelsen står det at utbygger kan helt eller delvis bekoste tiltaket.

Dessuten bør kommunen legge inn motytelser som skaper gjensidighet og balanse for å at vilkår i avtalen ikke skal bli fremstå som for ensidig og urimelig.

I forarbeidene opplyses det om at kommunen kan øke rommet for utbyggers ytelser ved selv å bidra økonomisk til gjennomføringen av plan.

Jeg ser med dette at det ville være fordelaktig om forarbeidene hadde inneholdt tydeligere retningslinjer på hva som skal vurderes når det gjelder tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet.

9.1.4 Hva mener aktørene om rammene i §17-3 (3), i lys av erfaring med praktisk bruk av utbyggingsavtaler?

Etter å ha analysert intervjuene er den generelle opplevelsen jeg sitter igjen med at intervjuobjektene mener utbyggingsavtaler er et nyttig gjennomføringsverktøy for realiseringen av plan og utbyggingsprosjekt.

Når det er sagt gir også intervjuobjektene uttrykk for at det i en rekke tilfeller oppstår uenigheter om innholdet i avtalene. Den praktiske opplevelsen av bruken av utbyggingsavtaler er i følge intervjuobjektene ikke friksjonsfri.

I forbindelse med intervjuanalysen endte jeg opp med tre hovedtemaer, hvor hvert hovedtema presenterer intervjuobjektene syn på og erfaringer med avtalebruken. Formålet med hovedtemaene er å besvare den delen av problemstillingen der jeg er ute etter å vite mer om hva aktørene som inngår utbyggingsavtaler mener om rammene som oppstilles i §17-3 (3), og om utbyggingsavtaler generelt.

9.1.4.1 Om balanse, rimelighetsgrenser og ordlyden i §17-3

I forbindelse med det første hovedtemaet ble det påpekt av intervjuobjektene at ordlyden i § 17-3 (3) var vidtfavnende og at ingen med sikkerhet kunne fastsette grensene for nødvendighet og forholdsmessighet og da ei heller hva som var rimelig og balansert.

Det ble også poengtert at rettspraksis på området var sparsommelig og at man i all hovedsak var overlatt til normer fra praksis.

Problemet var videre at ingen utbygging er lik slik at det er utfordrende å etablere akseptable standarder. Hvert prosjekt krever derfor mer eller mindre individuell behandling.

I siste instans vil det alltid bli en vurderingssak om noe er nødvendig og forholdsmessig etter rammene i § 17-3 (3), og det som blir det relevante er hva som underbygger vurderingen, det som gjør vurderingen holdbar.

Det var dessuten et grunnleggende faktum at avtalefriheten var styrende og at ved å akseptere avtalens vilkår var man bundet til å oppfylle dem. Med å akseptere, aksepterer man også nødvendigheten og forholdsmessigheten, og en eventuell urimelighet eller ubalanse.

Et annet moment var at mange kommuner styrer etter et prinsipp om full kostnadsoverveltning, hvilket mange utbyggere mente gav en grunnleggende ubalanse i forhandlingene. Det var hvert fall ikke forutsigbart. Med full kostnadsoverveltning som utgangspunkt kan det også argumenteres for at vurderingen av forholdsmessigheten faller bort uten at det blir overveid. Med full kostnadsoverveltning skal utbygger betale for «alt» uansett hva det er kommunen setter som vilkår. Det tas ikke hensyn til utbyggers evne til å realisere prosjekter.

Jeg er enig med intervjuobjektene i at ordlyden i § 17-3 (3) er vidtfavnende, men jeg mener også at det fremgår noen styrende retningslinjer for tolkningen av ordlyden i forarbeidene og da først og fremst i lovforslaget. Som jeg viste ovenfor må det være en tydelig sammenheng mellom tiltak og utbyggingsprosjekt ved at det er prosjektet som skal være foranledningen for behovet for tiltaket. Og når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen kan det ikke være slik at overveltingen av kostnader blir urimelig tyngende og får konsekvenser for utbyggers prosjekt.

9.1.4.2 Om legitimering av bidragsnivå

I det andre hovedtemaet ble forskjellige begrunnelser og argumentasjon for legitimering av bidragsnivået presentert.

Bidragsnivået står svært sentralt i spørsmålet om en avtale oppleves balansert og rimelig. Det er ofte uenighet tilknyttet legitimeringen av bidragsnivået det dreier seg om. Dette omfatter de argumenter og begrunnelser som ligger til grunn for at et bidragsnivå kan kreves. Vurderingen av om et bidragsnivå kan tilsies å være riktig styres igjen av nødvendighetsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen av tiltak jf. rammeverket i § 17-3 (3).

Den vanligste fremgangsmåten som brukes for å komme frem til nivået på bidragsbeløpet er å ta den totale markedsverdien av prosjektet, dvs. totale summen av pris pr. salgbare kvm for hele prosjektet og så fordele dette på de totale kostnader knyttet til offentlig infrastruktur.

Det ble fra utbyggerens side uttrykt frustrasjon over at andre hensyn og argumenter blir vektlagt og som får innvirkning på bidragsnivået. Argumenter som ligger til grunn for bidragsnivået kan med andre ord variere.

Det ble i intervjuene presentert en rekke tilfeller der det ble stilt spørsmål om tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet og derigjennom nivået på bidraget. I noen tilfeller mente man at vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet ikke ble tilstrekkelig utført. I andre tilfeller mente man markedsverdien av et prosjekt ble avgjørende uten at nødvendighet og forholdsmessighet ble vurdert. I noen tilfeller er det også gitt eksempler på at den vanlige fremgangsmåten for å finne beregningsgrunnlaget ikke opplevdes som tilstrekkelig presis når det kommer til å tilpasse seg utbyggerens prosjekter.

Spesielt merkbart og som styrende for bidragsnivået, var praksisen med tanken om at man opererer med standardnivåer tilknyttet spesifikke områder og generelt på bransjenivå.

Ulempen ved å operere med slike standardnivå er at det danner seg visse forventninger om hvor kostnadsnivået tilknyttet etableringen av tiltak skal ligge. Selv om det er normalt å snakke om et standard bidragsnivå så vil de reelle kostnadene ved tiltaket som skal dekkes inn i det enkelte utbyggingsprosjektet variere. Å tenke seg sammenlignbare nivåer over hele byen, eller hele kommunen blir feil. Det må først og fremst være behovet for etableringen av offentlig infrastruktur i tilknytning til utbyggingsområdet og kostnadene ved dette, som må være styrende.

Til syvende og sist handler det om hva slags argumentasjon som skal ligge til grunn for å legitimere dekningen av offentlig infrastruktur. Etter min mening bør man helst holde seg til faglig forankret dokumentasjon for å komme frem til et korrekt bidragsnivå. Dette vil kunne bidra til å redusere uenighet og medvirke til at man oppnår en bedre balanse i avtalen. Videre må det være kommunens særskilte oppgave å sørge for at forhandlinger av avtaler foregår på en åpen og fair måte, da det er kommunen som først og fremst stiller kravene og at det da er kommunen som må kunne fremvise holdbare begrunnelser.

9.1.4.3 Om Reelle motytelser

I det siste hovedtema diskuterte man det signifikante med motytelser i forbindelse med avtalene

Lovgiver har iht. forarbeidene forutsatt at avtalene skal ha en nødvendig balanse. I det ligger det også et element av gjenytelse. Gjenytelse trenger ikke innebære en jevn balanse, men det må innebære at man gir og tar.

I praksis betyr det at desto mer kommunen krever av utbygger, desto mer må kommunen legge inn av egne forpliktelser.

Som regel ble avtalene gjerne opplevd som ensidige av utbyggerne og ikke noe mer enn ordinær saksbehandling. Det ble trukket frem at kommunen burde komme mer på banen og komme med reelle motytelser. I lys av dette vil man måtte overveie hva slags motytelse som faller seg naturlig og som dermed er passende. Det er ikke alltid det vil være behov for inngåelse av utbyggingsavtale. Det kan tenkes at normal saksbehandling og regulering er tilstrekkelig. I andre tilfeller vil utbyggingen være kompleks og det vil være aktuelt med forhandlinger og samarbeid.

Fra kommunens side ble det pekt på at det ofte ble glemt at kommunen bidrar på måter som gjerne står utenfor avtaleforhandlingen, og kommunen mente at dette måtte inkluderes i vurderingen over kommunens motytelser. Jeg mener dette har en viss relevans da kommuner kommunen gjør en rekke investeringer i infrastruktur som gjør det enklere for utbyggere å realisere sine prosjekter.

9.1.5 Er lovregelen § 17-3 (3) hensiktsmessig?

Rammeverket i §17-3 (3) er hensiktsmessig i den forstand at den har ført til en utvikling av utbyggingsavtaler som et hensiktsmessig instrument ifm. arealutnyttelse. Loven har imidlertid ikke løst alle spørsmål og problemer som ville kunne oppstå i den sammenheng. Det har heller ikke vært lovgivers intensjon. Det er derfor mye opp til aktørene å foreta den videre utforming av hva som er innenfor lovgivers intensjon. Dersom denne utviklingen tar en uheldig retning vil lovgiver eller alternativt domstolene kunne komme med korrigeringer. I så måte oppfatter jeg valget mellom den retnings som Bygningslovutvalget representerte har vært mer hensiktsmessig enn hva Planlovutvalget foreslo. Den retning sistnevnte utvalg representerte vil antagelig fort kunne virke hemmende på en utvikling av utbyggingsavtalen som et nyttig instrument for realisering av arealdisponering.

Videre er arealutnyttelse, planlegging og utbygging en dynamisk prosess som naturligvis skifter gjennom tidene og er gjenstand for innflytelse fra mange hold, det være seg politisk, markedsmessig, økonomisk eller andre forhold.

Det vil også være viktig å være klar over bestemmelsens plassering i en lov som i all hovedsak er bundet av offentligrettslig saksbehandling som danner ytterammene for utbyggingsavtalens plassering. Den befinner seg i skjæringspunktet mellom avtalerettens frihet og forvaltningsrettens mer formalistiske svære. Dette er to systemer som ikke alltid lar seg like lett forene i praksis. Dette kommer også til uttrykk gjennom intervjuene av den enkelte aktør, avhengig av hvilken part vedkommende representerer. Synet på og grensedragningen av forholdsmessighet og rimelighet som grunnlag for balanse viser seg til tider svært forskjellig.

Konklusjonen må derfor bli at utbyggingsavtalen som instrument blir i det vesentlige oppfattet som positivt av aktørene. En verden uten dette instrumentet ville antakelig vært mer utfordrende. Jeg oppfatter imidlertid at gjennom mitt arbeid med denne oppgaven ligger det klart et forbedringspotensial i nettopp det å tilrettelegge for at utbyggingsavtaler kan bli enda mer balansert og muligens enda mer hensiktsmessige ifm. arealutnyttelse.

9.1.6 Framtidsutsikter

På et tidspunkt vil det antakelig bli aktuelt med en revidering. Det vil da bli et spørsmål om det er behov for endring av selve loven eller om andre tiltak vil kunne være tilstrekkelig. I tillegg til loven foreligger både forskrifter og veileder. Etter min mening vil det antakelig være mest hensiktsmessig å utvikle veilederen til et mer praktisk verktøy for aktørene som skal praktisere og inngå utbyggingsavtaler. Videre kan det tenkes at ved en for sterk utglidning vil domstolene kunne bli trukket inn ved at fremtidige rettsavgjørelser kan bidra til å skape klare grenser.

Det er uansett i sakens natur at når en lovbestemmelse er skjønnsmessig forankret vil det alltid kunne oppstå uenigheter om hvor grensen går. Dette betyr ikke at loven er dårlig og ikke virker etter sin hensikt, men snarere tvert om er ment å gi bidrag til en sunn utvikling involverte parter kan nyte godt av.

Jeg vil derfor konkludere med at dagens rammeverk etter § 17-3 (3) enn så lenge er hensiktsmessig

Kilder:

Lovregister

LOV-1924-02-22-2 - Lov om bygningsvesenet (Bygningsloven)

LOV-1957-06-28-16 - Lov om friluftslivet (friluftsløven)

LOV-1963-06-21-23 - Lov om vegar (veglova)

LOV-1965-06-18-7 - Bygningslov (Bygningsloven)

LOV-1981-03-13-6 - Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven)

LOV-1985-06-14-77 - Plan- og bygningslov (Plan- og bygningsloven)

LOV-1995-05-12-23 - Lov om jord (jordlova)

LOV-2003-11-28-98 - Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

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

LOV-2009-06-19-100 - Lov om forvaltning av naturens mangfold - (naturmangfoldsloven)

LOV-2013-06-21-100 - Lov om fastsetjing og endring av eigeoms- og rettshøve på fast eiendom m.m. (jordskiftelova)

Domsregister

Rt. 1935 s.85 (Ulvøya)

Rt. 2003 s.764 (Løvenskiold)

Sivilombudsmannen

SOM-2015.1194

Lovforarbeid, forskrift, veileder

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*
Planlovutvalgets utredning med lovforslag

NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgiving. Grunnprinsipper og veivalg.*
Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning

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

Innst. O. nr.73 (2004-2005) *Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen*

(KMD) Kommunal og moderniseringsdep. (2006) Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. FOR-2006-04-20-453

(KMD) Kommunal og moderniseringsdep. (2006) Veileder utbyggingsavtaler.

Referanser

Aulstad, J. G. (2005) *Kommunale utbyggingsavtaler*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Asplan Viak (2009) Kommunal- og Regionaldepartementet. *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler*. Utgave: Sluttrapport. Dato: 2009-12-23.

Bergen kommune. (2015) Etat for byggesak og private planer, seksjon for private planer. *Eksempelsamling over reguleringsbestemmelser – med veiledning og kildehenvisning*. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6fbBgn_OCAQJ:https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00236/Eksempelsamling_re_236896a.doc+&cd=3&hl=no&ct=clnk&gl=no&client=safari Lest. 17. Juli. 2018

Børrrud, E. & Røsnes, A. E. (2016) s. 333 Prosjektbasert byutvikling; Mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Dalland, O. (2013). *Metode og oppgaveskriving*. 5.utg 2. opplag. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Estate nyheter (2017) *Offentlig privat samarbeid – fordeler og utfordringer*. <http://www.estatenyheter.no/2017/09/12/offentlig-privat-samarbeid-fordeler-utfordringer/> Lest mai 2018.

Helle, K., Eliassen, F-E., Myhre, J E., Stugu, O. S. (2006). *Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år*. Pax Forlag A/S, OSLO.

Holsen, Terje. (2003) Notat: *utgitt bok, 2018*.

Holsen, Terje. (2003) Notat: *Hva skjuler seg bak begrepet “utbyggingsavtaler”?*

Hauge, Martin Johan Lie (2018) Tidsskrift for Eiendomsrett- *Rammer for utbyggingsavtalens innhold*. Årgang 14, nr. 1, s. 82-107.

Johannessen, A. Tufte, P.A. Christoffersen, L. (2015). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg 2010, 3 opplag 2015. Oslo. Abstrakt forlag AS.

Leikvam, G., Olsson, N. (2014) *Eiendomsutvikling*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
Næss Petter, et.al. (1992) NAMIT (NAtur og MIljøvennelig Tettstedsutvikling fra 1988- 1992 NIBR- Norsk institutt for by- og regionforskning.

<https://www.nb.no/nbsok/nb/20b788e96cab75273d2b6715550c6085?lang=no#0>

Oslo kommune. (2015) Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030- Smart, trygg og grønn. Del 2. Juridisk arealdel.

Oslo kommune. (2018) Byrådsavdeling for byutvikling. *Tildelingsbrev 2018 for Eiendoms- og byfornyelsesetaten*.

Pedersen, O.J. Sandvik, P. Skaarsaas, H. Ness, S. & Os, A. (2015). Del 1. *Plan- og bygningsrett*. 2.utg. Oslo. Universitetsforlaget.

Pedersen, O.J. Sandvik, P. Skaarsaas, H. Ness, S. & Os, A. (2015). Del. 2 *Plan- og bygningsrett*. 2.utg. Oslo. Universitetsforlaget.

Senter for eiendomsfag. (U.å) Ord og uttrykk – *Urbant jordskifte*.
<https://www.eiendomsfag.no/ord-og-uttrykk/urbant-jordskifte/> Lest i mai 2018.

St.meld. 31 (1992-93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikk*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4ca3568a7fc143049f6809e70fe34bab/6107-fortet.pdf>
Lest 16. Juli. 2018

St.meld. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*.
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-29_1996-97/id191107/#innledning
Lest 16. Juli. 2018

Sætermo. H. (2015) *Hva er en intensjonsavtale?* Forettningsjuridisk tidsskrift
<https://www.forretningsjuridisk.no/2015/12/09/intensjonsavtale-bindende/> Lest. 17.Juli. 2018

Thommassen 1997:185, sitert av Terje Holsen i foreløpig utgitt bok under kapittel om – Introduksjon til norsk planlegging.

Tjora. A. (2013) *Kvalitative forskningsmetoder – i praksis*. 2utg. Gyldendal Norsk Forlag AS

Trondheim kommune. (2018) Utbyggingsavtaler og avtaler etter justeringsmodellen
<https://www.trondheim.kommune.no/tema/bygg-kart-og-eiendom/for-leverandorer/utbyggingsavtaler-og-avtaler-etter-justeringsmodellen/> Lest.18. Juli. 2018

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling - *Brundtlandrapporten 1987*
<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> Lest. 15.juli. 2018

Figurliste:

Figur 1: Illustrasjon over fremgangen i SDI-metoden. Illustrasjon hentet fra:
https://buildingsmart.no/sites/buildingsmart.no/files/2014_ntnu_erik_knutzen_0.pdf

Figur 2: Illustrasjon over det kommunale plansystemet med forgreninger. hentet fra Røyrvik kommunes nettsider 12.juni.2018 (<https://www.royrvik.kommune.no/politikk-og-samfunn/kommuneplan/>)

Figur 3: Eksempler på Samfunnsdel og Arealdel fra Hamar kommune. , hentet fra nettsidene til Hamar kommune 12.juni.2018 (<https://www.hamar.kommune.no/hamar/www/site/planer/kommuneplan/>)

Figur 4: Eksempel på arealdisponering gjennom ved bruk av soneringsmetoden. , hentet 12.juli. 2018 fra Regjeringens nettsider (https://www.regjeringen.no/contentassets/15bbfb35271b4f0d8839e32e37132/master_plan_prodspek_dell_arealplan010715.pdf)

Figur 5: Illustrasjon over verktøy/virkemidler i tilknyttet gjennomføring av plan i det norske plansystemet (egen produsert)

Figur 6: Illustrert - Endringen i forholdet mellom det offentlige og det private når det gjelder hvem som sto for planlegging og implementeringen av plan. (egen produsert)

Figur 7: Mobilbilde over fase-modell over eiendomsutvikling (egen produsert)

Figur 8: Eksempel på fremdriftsplan i et utbyggingsprosjekt, hentet fra tidligere oppgave på NMBU.

Figur 9: Eksempel på utbyggingsprosess med byggetrinn, inntekter og kostnader, hentet fra tidligere oppgave på NMBU.

Figur.10: Utklipp fra gulesider sin karttjeneste med avstander til Smestad og Skøyen målt fra Hoffsvæien 47-49. Dato: 21.07.2018

Figur.11: Utklipp fra gulesider sin karttjeneste med avstand mellom Solli-plass og Tullinløkka Dato: 03.08.2018

Vedlegg:

Vedlegg 1: KMD – Veileder utbyggingsavtaler – Vedlegg: Momenter for innhold i utbyggingsavtale

Vedlegg 2: Utbyggingsavtale Sundland (Rom Eiendom – Drammen kommune)

Vedlegg 3: Utbyggingsavtale Trelasttomta (JM – Oppegård kommune)

Vedlegg – Momenter for innhold i utbyggingsavtale

I det etterfølgende er det gitt en opplistning av momenter for innhold i utbyggingsavtale. Opplistningen er ikke uttømmende eller angivelse av minstestandard, men viser noen aktuelle innholdspunkter for typiske avtaler knyttet til boligutbygging.

Mellom NN, heretter kalt utbygger, og NN kommune, er det inngått følgende avtale:

1. GENERELT

1.1. Parter

NN kommuneorg nr.
 NN utbyggerorg nr.

1.2. Definisjoner

Igangsettingstillatelse
 Planområde
 Delområde
 Byggetrinn
 Teknisk infrastruktur
 Grønn infrastruktur
 Sosial infrastruktur

1.3. Formål

Avtalen har til formål å regulere partenes rettigheter og forpliktelser overfor hverandre ved utbygging av området ".....". Avtalen gjelder teknisk og grønn infrastruktur.

Forholdet til NN er regulert i egen avtale (eks Statens Vegvesen)

1.4. Utbyggingsområde/Geografisk avgrensning

Avtalen omfatter følgende område:
 (henvisninger til reguleringsplan, kommuneplan kart med mer)
 Eierforhold

1.5. Forholdet reguleringssituasjon/utbyggingsavtale

Rekkefølgebestemmelser, universell utforming, boligmix.

4. ØKONOMISKE BETINGELSER (behandles i tillegg til underpunktene under 2 og 3.)
5. OVERTAKELSE OG DRIFTSFASE
6. REFORHANDLINGER
7. TRANSPORT AV AVTALEN
8. DIVERSE
 - 8.1. Varighet
 - 8.2. Mislighold
 - 8.3. Tinglysning
 - 8.4. Tvister
 - 8.5. Ikrafttredelse

Dato,

.....
NN utbygger

Dato,

.....
NN kommune

6.6 Saksbehandling ved endring i avtale

Regelen om saksbehandling og offentlighet gjelder også ved endringer i utbyggingsavtale jf § 64c fjerde ledd. Betingelsene for at saksbehandlingsreglene kommer til anvendelse ved endring i avtale, er at det gjøres endringer i avtalen som har betydning for kommunens myndighetsutøvelse og de gjennomføringsløsningene som arealplanen forutsetter. Der partene avtaler justeringer innenfor rammene i den opprinnelige avtalen, er det ikke grunn til å følge saksbehandlingsreglene. Mindre endringer i utbyggingsavtale vil på samme måte som mindre vesentlig endring i reguleringsplan ikke utløse krav om ny prosess etter § 64c.

Kriterier for når det gjøres vesentlig endring i utbyggingsavtale med krav om ny prosess etter § 64c er:

- Endringene i utbyggingsavtalen forutsetter vesentlig endringer i reguleringsplanen som er knyttet til avtalen jf § 28-1.
- Endringene fører til at tiltak som er viktige for kvalitet i utbyggingsområdet (for eksempel gang- og sykkelveier, friområder mv) utsettes opparbeidet selv om utbygging gjennomføres.

Endring i avtalt fremdrift for samlet gjennomføring i utbyggingsavtale vil være en mindre vesentlig endring av avtalen.

6.7 Planer etter nye bestemmelser om konsekvensutredninger

1 april 2005 trådte det i kraft nye bestemmelser om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Bestemmelsene medfører at all arealrettet oversiktsplanlegging og reguleringsplaner med vesentlige virkninger skal ha planprogram som skal legges ut til offentlig ettersyn og fastsettes av kommunen, og en planutredning som redegjør for planens konsekvenser for de temaene som er fastsatt i planprogrammet. Reguleringsplaner med vesentlige virkninger vil være reguleringsplaner som legger til rette for større bygge- og anleggstiltak som er definert i forskrift om konsekvensutredninger⁷.

I forhold til samordning av plan- og avtaleprosesser vil spørsmålet om utbyggingsavtale kunne inngå som et eget tema og punkt i planprogrammet når det arbeides med reguleringsplaner som kommer inn under bestemmelsene. Kunngjøring av oppstart av avtaleforhandlingene vil da kunne skje parallelt med at planprogrammet legges ut til høring og offentlig ettersyn, eller tilpasses situasjonen og varsles senere dersom dette er hensiktsmessig (jf illustrasjon av alternative prosessforløp i figur 6.1 og 6.2).

For kommuner som ikke har vedtak om bruk av avtaler etter § 64a kan planprogram knyttet til kommuneplanens arealdel være en arena for å klarlegge hvilke behov kommunen har for å få gjort denne type vedtak. I spesielle reguleringsplansituasjoner vil også programfasen kunne brukes til å få på plass vedtak etter § 64a i plansituasjoner der det er behov for et særskilt § 64a vedtak, jf kapittel 3.4. Avtaleforhandlinger kan da påbegynnes parallelt med det videre planarbeidet.

⁷ Forskrift om konsekvensutredninger 1. april 2005.

2. UTBYGGERS ANSVAR (teknisk- og grønn infrastruktur)

2.1. Omfanget av utbyggingen

NN utbygger er ansvarlig for
(.....å bygge ut sin eiendom innenfor området x)

NN utbygger forplikter seg til å (.....planlegge og ferdigstille området
for boligbygging (videresalg, boligtyper

2.2. Grunnerverv

2.3. Valg av entreprenør

2.4. Fremdrift

2.5. Rekkefølgebestemmelser

2.6. Offentlige trafikkområder

2.7. Offentlige friområder

2.8. Vann og avløp

Refusjon og tilknytningsgebyr for vann og avløp

2.9. Fordelingsanlegg strøm. Ei-, tele- og kabel-TV anlegg

2.10. Turvei, lekearealer, velforening

3. KOMMUNENS ANSVAR (teknisk-, grønn- og sosial infrastruktur)

3.1. Grunnerverv

3.2. Alternative samarbeidsformer

3.3. Fremdrift

3.4. Rekkefølgebestemmelser

3.5. Sosial infrastruktur

3.6. Offentlige trafikkområder

3.7. Offentlige friområder

3.8. Vann og avløp

Refusjon og tilknytningsgebyr for vann og avløp

3.9. Fordelingsanlegg strøm. Ei-, tele- og kabel-TV anlegg

3.10. Turvei, lekearealer, velforening

UTBYGGINGSAVTALE FOR SUNDLAND

mellom

Drammen kommune ("DK"), org. nr. 939 214 895

og

Rom Eiendom AS ("Rom"), org.nr. 980 374 505

Forslag 2.12.2014, rev. 18.5.2015

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

1.1 Bakgrunn

Rom er eier av og skal utvikle eiendommen(e) gnr. (), bnr. () på Sundland i Drammen kommune. Eiendommen(e) omfattes av forslag til ny reguleringsplan (områderegulering iht pbl § 12-2) for Sundlandområdet ("Reguleringsforlaget"), jfr. bilag 1. Reguleringsforlaget avløser gjeldende reguleringsplan for Skoglivveien 4 m.fl., vedtatt 23.09.03, jfr. bilag 2.

Reguleringsforlaget er utarbeidet og behandlet parallelt med framforhandlingen av Avtalen. Avtalen forutsettes vedtatt samtidig med vedtatt reguleringsplan.

1.2 Formål

Avtalens formål er å regulere partenes rettigheter og forpliktelser ved utbygging av fase 1 og 2 i Reguleringsforlaget. Fase 1 omfatter ny utbygging med inntil 50.000 m2 BRA før Tiltaksvei Vest etappe 1, fra Øvre Sund bru til planlagt kryss med Sundlandgata, er etablert. Fase 2 omfatter utbygging med ytterligere 50.000 m2 BRA før Sundlandgata fra Vintergata og frem til kryss med Tiltaksvei Vest er etablert. Fase 1 og 2 omfatter totalt inntil 100.000 m2 BRA.

Partene skal inngå egen utbyggingsavtale for fase 3 som omfatter all utbygging utover 100.000 m2 BRA, jfr. pkt. 6.

Avtalen skal sikre at utbygging gjennomføres i samsvar med vedtatt reguleringsplan samt skape forutberegnelighet for avtalepartene med hensyn til fremdrift og økonomi. Tiltaksvei Vest etappe 1, er en del av hovedveisystemet i byen og vil være gjennomfartsvei i bydelen, og gjennomføringsplanen er en forutsetning for fase 2 av utbyggingen. Tiltaksvei Vest skal ikke finansieres av Rom.

Framdriftsplan for gjennomføring av Tiltaksvei Vest er ikke klarlagt. Når det foreligger slik avklaring kan partene eventuelt justering av utbyggingen.

Oppgradering av VA-anlegg 2.7

DK skal bidra med kr. 3.000.000 for oppgradering av vannledning i henhold til Hovedplan for infrastruktur, jfr. bilag 4. Beløpet skal betales til Rom, eller annet selskap som Rom utpeker, når igangsettningstillatelse for tiltaket er gitt.

Bidrag fra andre aktører 2.8

Avtalpartene skal forhandle med kabelstatene (EB, Drammen Fjernvarme, Telenor m. fl) om vilkår/rettigheter og plassering av ledninger i fremtidig offentlig vei/grunn innenfor utbyggingssområdet. Dette omfatter ansvar for planlegging, bidrag til grunnetverv, bygging og drift. Det forutsettes at eventuelle avtaler med kabelstatene er i overensstemmelse med vilkårene i kommunens gravingstulls. Bidrag fra andre aktører til bygging av øvrig teknisk infrastruktur skal tilfalle Rom.

Riving av bygningssmasse 2.9

Dersom gjennomføring av offentlig teknisk infrastruktur samt friområder og parker gjør det nødvendig å rive bygningssmasse, skal Rom utføre tiltaket for sin regning, og ferdigstille arealene. Dette gjelder ikke for riving som er nødvendig for gjennomføring av Tiltatsvei Vest i fase 2, jfr. pkt. 1.2.

Rivekostnadene skal inngå som en del av utbyggingsskostnadene som er gjenstand for fordeling i forhold til andre aktører, jfr. pkt. 2.8.

Forurensning 2.10

Rom har ansvar for eventuell forurensning grunn og kostnadene ved at forurenset masse må håndteres forskriftsmessig.

Det skal gjennomføres nærmere grunnundersøkelser før utbygging etter avtalen finner sted. Dersom det etter avtalens ikrafttredelse avdekkes forurensning i grunnen som ikke er kjent på avtaletidspunktet og innebærer vesentlige kostnader som medfører at utbyggingen ikke blir økonomisk regningsvarende, kan Rom kreve at avtalen reforhandles eller bortfaller dersom styret i Rom ikke godkjenner merkostnaden.

GRUNNAVSTÅELSE TIL OFFENTLIG TEKNISK INFRASTRUKTUR, FRIOMRÅDER OG PARKER

Alle arealer som reguleres til offentlig teknisk infrastruktur samt offentlige friområder og parker i henhold til plan- og bygningsloven, med unntak av arealer som er nødvendige for Tiltatsvei Vest, skal overdras til DK vederlagsfritt, jfr. bilag 5. Endelige grenser mellom offentlig og privat grunn fastsettes på kartforretning. Rom gir ved sin underskrift på denne avtale DK fullmakt til å rekvirere delingssøknad etter at anleggene er ferdig og overtakelsesforretninger gjennomført.

Fradelings- og tinglysningskostnader dekkes av DK.

Det skal forhandles særskilt om vilkårene/rettighetene for kabelstatenes bruk av grunn, jfr. pkt. 2.8.

Eiendommens verneting vedtas som rett verneting.

II

AVTALENS DOKUMENTER

- Følgende bilag utgjør en del av Avtalen:
- Bilag 1: Forslag til reguleringsplan for Sundlandområdet, datert
 - Bilag 2: Reguleringsplan for Skogliveien 4 m.fl., vedtatt 23.09.2003
 - Bilag 3: Avtalens stedlige virkeområde, datert 26.11.2014.
 - Bilag 4: Hovedplan for infrastruktur, datert 16.09.2014.
 - Bilag 5: Arealer som skal overdras fra Rom til DK, datert 26.11.2014

Nærstående avtale er utstedt i to eksemplarer, ett til hver av partene.

Dato/sted

.....
Rom Eiendom

.....
Drammen kommune

4 LEIEFORHOLD

DK skal flytte leietakeren Drammen Drift til andre lokaler utenfor utbyggingsområdet.

Rom bærer ansvaret for at leieforholdet til godsvirksomheten (RTD) opphører, og at eventuelle innretninger fjernes (spor etc.) slik at disse ikke legger hindringer i veien for fremtidig utvikling av området. Rom bærer også ansvaret for å bringe andre eksisterende leieforhold knyttet til grunn som skal overtas av DK til opphør.

5 FREMDRIFT

Partene må koordinere oppfyllelsen av sine respektive forpliktelser etter Avtalen på en slik måte at fremdriftsplanen for utbyggingen av området kan overholdes.

6 AVTALENS VARIGHET

Prinsippene i Avtalen gjelder fram til fase 1 og fase 2 er bygd ut. Dette gjelder Avtalens omfang m.m., jfr. pkt. 2, grunnavståelse til offentlig teknisk infrastruktur, friområder og parker, jfr. pkt. 3.

7 TRANSPORT

Ved eventuelt salg av eiendommer før utbygging av anlegg etter denne avtale er gjennomført, forplikter partene seg til å innarbeide de bestemmelser i salgskontrakten som er nødvendige for å sikre gjennomføringen av denne avtalen. Kommunen kan ikke nekte transport av avtalen uten saklig grunn. Overføring av hele eller deler av Avtalen til datterselskaper/prosjektselskaper som Rom oppretter ved prosjektgjennomføringen, anses ikke som transport av Avtalen.

8 FORUTSETNINGER FOR AVTALEN

Avtalen er ikke bindende for Rom før det foreligger vedtatt reguleringsplan og godkjennelse fra selskapets styre.

Avtalen skal behandles etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og skal legges fram for bystyret i Drammen kommune for endelig godkjennelse.

9 ENDRING I AVTALEN - REFORHANDLING

Endringer av avtalen må avtales skriftlig mellom begge parter, og godkjennes av hhv styret i Rom og bystyret i Drammen.

Dersom det blir vedtatt endringer av reguleringsplanen i strid med avtalens økonomiske forutsetninger, eller andre vesentlige forutsetninger for Avtalen endres, kan hver av partene kreve reforhandling eller at avtalen opphører så langt den ikke er gjennomført.

10 TVISTELØSNING

Dersom det skulle oppstå tvist mellom partene som har sitt utspring i avtalen, skal tvisten søkes løst ved forhandlinger. Fører forhandlingene ikke frem, skal tvisten, med mindre partene blir enig om annet, avgjøres ved de ordinære domstoler.

2. AVTALENS OMFANG MM

2.1 Omfang

Avtalens stedlige virkeområde gjelder planens begrensning med unntak av trasé for Tilfartsvei Vest slik det fremgår av bilag 3.

2.2 Tiltak

Avtalen omfatter følgende tiltak:

- Offentlig teknisk infrastruktur
 - Veier inkl. gang- og sykkelveier, med unntak av Tilfartsvei Vest
 - Vann- og avløp samt overvann
- Offentlige friområder og parker
- Øvrig teknisk infrastruktur
 - El
 - Tele, bredbånd med mer
 - Fjernvarme

Sundlandgata skal under utbyggingen også fungere for anleggstrafikken. Før det kan settes i gang utbygging av mer enn 13 000 m² BRA innenfor feltene A1-2, B1, C1a-b skal midlertidig trasé for Sundlandsgata fra Vintergata til dagens adkomst til Sundland være ferdigstilt, og skal være åpen for offentlig trafikk.

Oversikt over tiltakene som inngår i avtalen fremgår av Hovedplan for infrastruktur, jfr. bilag 4.

2.3 Ansvar for planlegging og bygging

Rom har ansvar for planlegging og bygging av kommunalteknisk infrastruktur og offentlige friområder og parker innenfor avtalens stedlige virkeområde, se pkt. 2.1, basert på de tekniske krav som gjelder for DK .

2.4 Drift

DK overtar ansvar for drift av offentlig teknisk infrastruktur og offentlige friområder og parker innenfor avtalens stedlige virkeområde, se pkt. 2.1. Driftsansvaret gjelder også for midlertidige anlegg og annen kommunalteknisk infrastruktur.

2.5 Finansiering

Rom skal bekoste planlegging og bygging av tiltak som angitt under pkt. 2.2.

Partene skal inngå separat momsavtale basert på justeringsmodellen vedrørende tiltak som er angitt under pkt. 2.2 med unntak av øvrig teknisk infrastruktur, og slik avtale skal politisk behandles. Det er en forutsetning for Avtalen at slik avtale inngås for alle tiltak som det kan gis momskompensasjon/fradrag for som Rom besørger og bekoster, og at all refundert merverdiavgift, med fradrag for DKs administrasjonsgebyr, tilfaller Rom.

2.6 Refusjon

Rom skal ikke betale refusjon knyttet til tiltak nevnt under pkt. 2.2.

UTBYGGINGSAVTALE FOR TRELASTTOMTA - 17.02.17

mellom **JM Norge AS ("JM")**

Organisasjonsnr.: 829 350 122
Adresse: Mustads vei 1, 0283 Oslo
representert ved: Hilde Vatne

Ekornrud Eiendom ("EE")

Organisasjonsnr.: 989 824 570
Adresse: Olav V's gate, 0106 Oslo
representert ved: Årstein Holthe

Samlet omtalt som "Utbygger"

og **Oppegård kommune ("OK")**

Organisasjonsnr.: 944 384 081
Adresse: Postboks 510, 1411 Kolbotn
representert ved: Rådmannen

om gjennomføring av områderegulering/detaljregulering for Myrvoll-Ekornrud

1. GENERELT

1.1 Bakgrunn / virkeområde

Denne utbyggingsavtale er basert på kommunalt vedtak om utbyggingsavtaler i kommuneplan 2011-2022 (jf. § 2), vedtatt av Oppegård kommunestyre 25.05.11 med hjemmel i plan- og bygningsloven kap.17 Utbyggingsavtaler.

Grunnlaget for utbyggingsavtalen er Områdereguleringsplan for Myrvoll Ekornrud Plan Id 2011001 (vedtatt 23.11.2015), jf vedlegg B og C til avtalen, ("Områdereguleringsplanen") og Detaljregulering for Trelasttomta, Plan Id 0217-2014003 (vedtatt 23.11.15), ("Detaljreguleringsplanen"), jf vedlegg D og E til avtalen, samlet omtalt som ("Reguleringsområdet").

Denne utbyggingsavtalen omtaler partenes gjensidige ytelser i forbindelse med etablering og gjennomføring av teknisk infrastruktur, grøntområder og andre offentlige rom som omfattes av detaljreguleringen.

Partene har i fellesskap utarbeidet et kvalitetsprogram «Kvalitetsprogram Myrvold/Ekornrud» datert 17.11.2015 for reguleringsområdet. Denne utbyggingsavtalen viderefører de visjoner og føringer som følger av kvalitetsprogrammet.

Eventuelle dispensasjoner fra plan- og bygningsmyndighetene fra nevnte planer gjelder foran bestemmelsene i denne avtale.

1.2 Formål

Hovedformålet med avtalen er å sikre gjennomføring av rekkefølgebestemmelser, og dermed legge til rette for planmessig utbygging av Reguleringsområdet. Avtalen skal:

- A. Firmaattester, datert 18.11.16 og 16.1.17
- B. Vedtatt plankart områdereguleringen
- C. Reguleringsbestemmelser vedtatt for områdereguleringen
- D. Vedtatt plankart for Trelasttomta
- E. Reguleringsbestemmelser vedtatt for Trelasttomta
- F. Kart for vei (01.11.16)
- G. Kart for va-anlegg (01.11.16)

2. UTBYGGER SINE PLIKTER

2.1 Grunnerverv

Utbygger inngår avtale med berørte grunneiere vedrørende rettigheter til grunn som er nødvendig for gjennomføring av avtalen.

Dersom det i forbindelse med gjennomføring av infrastrukturtiltak, som omfattet av denne avtale pkt. 2. skulle være nødvendig å erverve private eller offentlig eide grunnarealer og/eller rettigheter, skal OK bistå utbygger med å inngå relevante avtaler og/eller vurdere om det er grunnlag for å fatte vedtak om grunnerverv for å holde fremdrift i opparbeidelsen av de tiltakene. I den grad det vil være behov for andre offentlige tillatelser og tilgang til offentlig grunn plikter kommunen å gi dette i samsvar med relevant lovverk.

2.2 Opparbeidelse av tiltak

2.2.1 Utbygger skal prosjektere og opparbeide for egen kostnad, følgende tiltak innenfor Reguleringsområdet:

- Brokonstruksjon til gangforbindelsen til Skogsåsen, jf pkt 2.3
- Parselhager, jf pkt. 2.3
- Strøkslekeplass, jf pkt 2.3
- Turveiforbindelse fra f PK1 til felt GS2 i Områdereguleringsplan, jf pkt. 2.3

2.2.2 Utbygger plikter å dekke kostnadene med opparbeidelse av følgende tiltak innenfor Reguleringsområdet:

- Offentlige trafikkområder (jf kart vedlegg D til avtalen)
 - Detaljreguleringsplanen
 - o_V2, o_V3, o_V4 og o_V5, jf kart inntatt som vedlegg D til avtalen
 - o_GS1, o_GS2, o_GS3, jf kart vedlegg D til avtalen
 - del av gang- og sykkelvei innenfor V1, jf kart vedlegg D til avtalen
 - o_Tg, jf kart vedlegg D til avtalen
- Offentlige VA-anlegg jf kart i vedlegg G til avtalen.

Opparbeidelse av tiltakene i 2.2.2 utføres av OK. Partene skal inngå en egen avtale om anleggsbidrag.

2.3 Standard på tiltakene

Tiltakene skal ha følgende kvaliteter:

- Strøkslekeplass
Strøkslekeplass skal utformes og tilpasses for lek for barn og ungdom 10 år og eldre. Strøkslekeplassen skal utformes i samråd med kommunens ungdomsråd.
- Turveiforbindelsen

4.2 Mislighold

Ved mislighold gjelder sanksjonene i alminnelig kontraktsrett.

4.3 Tvistesporsmål

Eventuelle tvister mellom partene skal søkes løst ved forhandlinger mellom partene. Dersom forhandlingene ikke fører til enighet skal tvisten løses ved de alminnelige domstoler. Eiendommenes verneting vedtas.

Kolbotn, den _____

Kolbotn, den _____

.....
JM Norge AS
Org.-nr.: 829 350 122

.....
Oppegård kommune
Org.nr.: 944 384 081

.....
Ekornrud Eiendom AS
Org.nr.: 989 824 570

Turveiforbindelsene utformes slik at eksisterende terreng i størst mulig grad blir ivaretatt. Turveien opparbeidelse med 2 meter dekkebredde og belysning.

- Brokonstruksjon
Det skal etableres brokonstruksjon/flytebrygge over Salamanderdammen som knytter PK1 til Skogsåsen. Minimum bredde på brokonstruksjonen/flytebryggen er 1 m. Brokonstruksjonen skal tilpasses terrenget.
- Parsellhager
Parsellhagene skal ha tilgang til utekran. Det skal etableres en låsbar redskapsbod på minimum 5 m². Det skal avsettes areal for kompost.

2.4 Overdragelse av arealer

Ved ferdigstillelse plikter Utbygger å overdra egne eiendommer innenfor reguleringsplanen vederlagsfritt til kommunen. Det gjelder arealer som tilhører felter:

- Offentlige trafikkområder (jf kart inntatt som vedlegg F til avtalen):
 - Detaljreguleringsplanen: o_V2, o_V3 og o_V4, jf kart vedlegg D til avtalen
 - o_GS1 og o_GS2, jf kart vedlegg D til avtalen
 - del av gang- og sykkelvei innenfor V1, jf kart vedlegg F til avtalen
 - o_Tg, jf kart inntatt som vedlegg D til avtalen
- VA-anlegg (jf kart vedlegg G til avtalen)

OK har ansvaret for å besørge og bekoste drift og vedlikehold av arealene så snart disse er ferdige og overtakelsesforretning er avholdt i tråd med plan- og bygningsloven § 18-1 femte ledd.

3. BIDRAG TIL INFRASTRUKTUR

OK plikter å bidra til dekning av infrastruktur frem til reguleringsgrensen for S2 og S3 i Områdereguleringen, total kr 7 845 452.

SOSIAL INFRASTRUKTUR

Utbyggingen av Reguleringsområdet skal hensyntas i kommunens skolebruksplan.

4. DIVERSE BESTEMMELSER

4.1 Transport av avtalen

Avtalen kan transporteres. Transport er betinget av OKs skriftlige samtykke. OK kan ikke nekte videretransport uten saklig grunn.

Som transport regnes en eller flere overdragelser av til sammen minst 50 % av aksjene i hhv JM og EE. Det samme gjelder endring av selskapsform i de respektive selskaper. Som transport regnes også avhendelse av et mindre antall aksjer, som i seg selv utgjør bestemmende innflytelse (alminnelig flertall) i selskapet.

Avtalen kan uavhengig av avsnittene over, overdras internt i konsernet JM inngår i.

- Skape forutsigbarhet når det gjelder forutsetninger, forpliktelser og ansvarsfordeling mellom partene.
- Sikre gjennomføring av
 - samferdselsanlegg med teknisk infrastruktur
 - grøntstruktur
 - rekkefølgebestemmelser
- Ivareta hensynet til sosial infrastruktur.
- Sikre finansiering av tiltak nedfelt i rekkefølgebestemmelsene i plangrunnlaget.

Avtalen pålegger ikke Utbygger mer omfattende forpliktelser enn det som er i tråd med områdeplan/detaljreguleringsplaner og lov/forskrift om utbyggingsavtaler.

1.3 Følger av gjennomføring av avtalen

En oppfyllelse av partenes plikter etter denne utbyggingsavtalen innebærer samtidig oppfyllelse av alle rekkefølgebestemmelsene i Reguleringsplanen.

Ved Utbyggers oppfyllelse av Avtalen kan ikke OK avslå eller utsette behandlingen av søknadspiktig tiltak på eiendommen, brukstillatelse eller ferdigattest med den begrunnelse at rekkefølgebestemmelser ikke er oppfylt. OK kan ikke stille krav om andre rekkefølgebestemmelser eller finansieringsbidrag ved utvikling/utbygging av eiendommen enn det som følger av Avtalen.

1.4 Virkeområde

Avtalen gjelder for gnr./bnr.:

- gnr/bnr 41/5, 29, 47
- del av gnr/bnr 41/1
- del av gnr/bnr 42/24
- del av gnr/bnr 50/27
- del av gnr/bnr 50/35
- del av gnr/bnr 41/43
- del av gnr/bnr 43/312

I tillegg gjelder avtalen for de eiendommer som va-anlegget berører.

1.5 Ikrafttredelse

Avtalen anses inngått når Områdereguleringen, Detaljreguleringen for Trelasttomta og denne Utbyggingsavtalen er vedtatt av kommunestyret og avtalen er underskrevet av partene.

1.6 Avtalens varighet

Avtalen løper frem til alle tiltak som er omfattet av avtalen er opparbeidet og offentlige trafikkområder og va-anlegg er overdratt til kommunen, jf pkt. 2.2.2 og pkt. 2.4, og alle anleggsbidrag er betalt.

1.7 Utferdigelse

Dette avtaledokumentet er opprettet i tre likelydende eksemplarer, ett til hver av partene.

1.8 Vedlegg til avtalen

Til avtalen vedlegges:



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway