



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Utbyggeres syn på dagens lovregulering av utbyggingsavtaler

Developers' view of the current legal regulation of
development agreements

Simone Triemstra
Master i Eiendom

Forord

Dette er den avsluttende masteroppgaven på det 5-årige studiet Eiendom, ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng. Arbeidet med oppgaven har vært svært interessant, og jeg sitter igjen med en enda større nysgjerrighet og forståelse for temaet.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle intervjuobjekter for avsatt tid, og deling av erfaringer og opplevelser om dagens lovregulering av utbyggingsavtaler. Uten deres bidrag hadde undersøkelsen vært vanskelig å gjennomføre.

Jeg ønsker å takke for god hjelp fra min veileder Lars Baklund. Han har gjennom hele prosessen vært tilgjengelig, kommet med råd og innspill. I tillegg er jeg svært takknemlig for støtte og hjelp fra familien og venner gjennom hele denne hektiske masterperioden.

Simone Triemstra

Ås, 30.05.2020

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg utbyggingsavtaler med fokus på hvordan utbyggere opplever dagens lovregulering. Videre undersøkes utfordringer som oppstår på bakgrunn av lovgivningen, samt forutsigbarheten og løsninger.

Utbyggingsavtaler har blitt brukt i lang tid og ble i 2005 lovregulert på bakgrunn av uønsket bruk. Loven skulle legge rammene for utbyggingsavtaler, og grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår skulle klargjøres. Herunder skulle det stilles strengere krav til sammenheng mellom pålagte krav om opparbeidelse/finansiering av infrastruktur og utbygging. På bakgrunn av dette har det vært interessant å undersøke utbyggeres syn på denne lovreguleringen. Min hovedproblemstilling er følgende:

Hvordan opplever utbyggere dagens lovregulering av utbyggingsavtaler?

For å belyse problemstillingen har jeg benyttet kvalitativ metode og dybdeintervju med 5 utbyggere/eiendomsutviklere i Oslo kommune.

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og utbygger, om utbygging av et område. Avtalen omhandler først og fremst en fordeling av ansvar og kostnader ved opparbeidelse av offentlig infrastruktur, og anses som et godt bindeledd mellom arealplaner og realisering av disse. Samtidig sikres en helhetlig utforming der det kreves omfattende etablering av offentlig infrastruktur. Hva det kan gis bestemmelser om i en utbyggingsavtale fremgår av plan- og bygningsloven § 17-3. Det er blant annet krav om at tiltak utbygger blir pålagt å bekoste, skal være “nødvendige”, “rimelige” og “forholdsmessige”. Oppgaven studerer blant annet utbyggers opplevelse av disse kravene.

For å få opparbeidet nødvendig offentlig infrastruktur slik reguleringsplanen krever i et utbyggingsområde, kan man utforme utbyggingsavtaler etter et par ulike modeller. Hvilken modell man velger kan avhenge av forutsetninger hos kommunen og utbygger. Oppgaven gir en fremstilling av ulike modeller.

Oppgaven består av en teori- og en empiridel som brukes til å svare på problemstillingene. Empirien gir en fremstilling av utbyggeres opplevelser av dagens lovregulering av

utbyggingsavtaler. Utbyggere fremla sine ulike erfaringer, meninger og oppfatninger. Videre ble det fremlagt klare beskrivelser på hva som oppleves som utfordrende. I tillegg ble løsninger som kan bedre dagens lovregulering og bruk av utbyggingsavtaler beskrevet. Dette har resultert i noen interessante funn som for eksempel at utbyggingsavtaleforhandlinger er ressurs- og tidkrevende, usikkerhet rundt lovtolkning og en oppfatning blant utbyggere om at forholdsmessighetskravet ikke alltid blir fulgt.

Abstract

This master's thesis investigates development agreements with focus on how developers perceive today's legal regulations. Furthermore I will investigate challenges that arise on the basis of legislation, as well as predictability and solutions.

Development agreements have been used for a long time, and in 2005 they were regulated by law on the basis of unwanted use. The law should provide a framework for development agreements and clarify the boundaries between acceptable and unacceptable contract terms, including stricter demands for the connection between imposed requirements for the construction/financing of infrastructure and development. On this basis it has been interesting to investigate some developers' views on the legislation. The main research question is as follows:

How do developers experience the current legal regulation of development agreements?

A qualitative method and interview with 5 developers in Oslo municipality are used to investigate the research question.

A development agreement is an agreement between the municipality and the developer about the development of an area. The agreement deals primarily with a distribution of responsibilities and costs when building public infrastructure. It is also regarded as a good link between plans and their realization. At the same time, a holistic design is ensured where extensive establishment of public infrastructure is required. Section 17-3 of the Planning and Building Act outlines what such agreements may be about. Among other things, there is a requirement that the costs of the project to the developer must be "necessary", "reasonable" and "proportionate". This thesis studies, among other things, the developers' experiences with such demands.

To obtain the necessary public infrastructure that the plan requires in a development area, development agreements can be designed according to a couple of different models. Which model one chooses depends on the preconditions of the municipality and the developer. This thesis gives a presentation of different models.

The thesis is structured with a theoretical and empirical section, which are used to answer the research question. The empirical section gives a presentation of the developers' experiences of the current legal regulation of development agreements. In interviews, the developers presented their different experiences and opinions as well as descriptions of perceived challenges and solutions that can improve the current law of development agreements. This has resulted in some interesting findings such as development agreements negotiations being resource- and time- consuming, uncertainty about interpretation of the law, and an opinion among developers that the requirement of proportionality not always is followed.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Tema	8
1.2 Problemstilling	8
1.3 Avgrensning av problemstilling	9
1.4 Rapporter	10
1.5 Oppgavens oppbygning	10
2. Metode	11
2.1 Innledning	11
2.2 Valg av metode	11
2.3 Forskningsdesign	12
2.4 Utvalg av intervjuobjekter	13
2.5 Validitet	14
2.6 Reliabilitet	15
2.7 Personvern	16
3. Teori	17
3.1 Innledning	17
3.2 Plan- og bygningsloven	17
3.2.1 Plansystemet	18
3.2.2 Arealplaner	18
3.3 Utbyggingsavtaler	19
3.3.1 Tidligere praksis	20
3.3.2 Hva er en utbyggingsavtale?	21
3.3.3 Forutsetning for bruk	23
3.3.4 Utbyggingsavtalens innhold	24
3.3.5 Forbudet mot sosial infrastruktur	25
3.4 Rekkefølgekrav	27
3.4.1 Utbyggingsavtale til gjennomføring av rekkefølgekrav	27
3.4.2 Ulovlig praksis av rekkefølgebestemmelser	28
3.4.3 Gyldigheten av rekkefølgekrav	29
3.5 Samordnet plan- og avtaleprosess	32
3.6 Håndtering av «gratispassasjerer»	32
3.7 Gjennomføringsmodeller for utbygging av infrastruktur	33
3.7.2 Ensjømodellen	34
3.7.3 Bjørvikamodellen	35
3.7.4 Sandnesmodellen	37
3.8 Strøkpris	39
4. Empiri og drøfting	42
4.1 Innledning	42
4.2 Utvalg	42

4.3 Underproblemstilling 1:	43
4.4 Underproblemstilling 2:	51
4.5 Underproblemstilling 3:	54
4.6 Løsninger på dagens utfordringer	60
5. Oppsummering og konklusjon av underproblemstillinger	64
5.1 Innledning	64
5.2 Underproblemstilling 1:	64
5.3 Underproblemstilling 2:	65
5.4 Underproblemstilling 3:	66
6. Drøftelse av hovedproblemstilling	69
6.1 Innledning	69
6.2 Hovedproblemstilling:	69
6.3 Sentrale funn	69
7. Avsluttende refleksjoner	72
Figurliste	73
Litteraturliste.....	74
Lovregister og forskifter	76
Domsregister	76
Vedlegg.....	77

1. Innledning

1.1 Tema

I denne oppgaven er temaet dagens lovregulering av utbyggingsavtaler. Min intensjon er å undersøke utbyggers opplevelse av dagens lovgivning og praktisering, samt opplevelsen av forutsigbarhet i utbyggingsavtaler. Herunder er det ønskelig å avdekke dagens utfordringer ved utbyggingsavtaler og eventuelle løsninger.

Utbyggingsavtaler har i lang tid vært brukt for å avklare forhold mellom kommunen og utbygger når opparbeidelse av offentlig infrastruktur er satt som rekkefølgebestemmelser i arealplaner. En inngått utbyggingsavtale vil i hovedsak gi en oversikt over kostnads- og ansvarsfordelingen og på denne måten sikre realisering og gjennomføring av arealplaner. For et par tiår siden vokste det frem en frykt for manglende balanse i utbyggingsavtaler. Bakgrunnen var at avtalene ble brukt til finansiering av det som ble ansett som offentlige investeringstiltak. I 2005 vedtok derfor Stortinget en lovregulering av utbyggingsavtaler som skulle begrense muligheten til å stille urimelig avtalevilkår, samt stille strengere krav til nødvendighet, forutberegnelighet og gjensidighet.

Ettersom lovgivningen er relativt ny, vil det være muligheter for forbedring. Dagens lovgivning legger opp til skjønnsmessige vurderinger blant annet til kravet om “nødvendighet” og “forholdsmessighet”. Ettersom det fort kan oppstå uenigheter mellom utbygger og kommunen med tanke på denne vurderingen vil jeg i det følgende undersøke hvordan utbygger opplever lovanvendelsen, og hva man eventuelt kunne endret/forbedret ved dagens lovregulering.

1.2 Problemstilling

Oppgavens formål er å belyse hovedproblemstillingen (se nedenfor). Delproblemstillingene er utformet med tanke på å belyse og besvare hovedproblemstillingen. Min intensjon er å undersøke utbyggers opplevelse av dagens bruk av utbyggingsavtaler, hvordan lovverket fungerer samt forutsigbarheten i avtalene. Herunder hva som eventuelt kunne vært gjort for å bedre dagens praksis. På bakgrunn av dette er følgende hovedproblemstilling formulert:

Hovedproblemstilling:

Hvordan opplever utbyggere dagens lovregulering av utbyggingsavtaler?

Underproblemstilling 1:

Hvordan oppleves dagens praktisering av utbyggingsavtaler?

Her ønsker jeg å undersøke om utbyggingsavtaler anses som et nyttig planverktøy. Hvordan dagens praktisering og lovgivning oppleves, og utbyggers syn på forbudet mot sosial infrastruktur.

Underproblemstilling 2:

Oppeves utbyggingsavtaler som forutsigbare?

Et av formålene i plan- og bygningsloven og utbyggingsavtaler er forutsigbarhet, jeg ønsker å undersøke om dette gjenspeiles i praksis. Oppeves utbyggingsavtaler som forutsigbare? Og i så fall hvorfor eller alternativt hvorfor ikke?

Underproblemstilling 3:

Hvilke utfordringer kan det være ved dagens bruk av utbyggingsavtaler, og hvordan kan man eventuelt løse disse?

Her ønsker jeg å undersøke hva utbygger mener er utfordringen ved benyttelse av utbyggingsavtaler. Hvilke utfordringer kan oppstå før avtaleinngåelse, underveis og i etterkant. Videre ønsker jeg å undersøke hva utbygger ser på som eventuelle løsninger på utfordringene med dagens praktisering og lovgivning. Herunder også hvordan man kan øke forutsigbarheten i utbyggingsavtaler.

1.3 Avgrensning av problemstilling

For å begrense oppgavens omfang, vil jeg ta utgangspunkt i Oslo kommune. Grunnet svært ulik bruk av utbyggingsavtaler fra kommune til kommune, har jeg valgt å fokusere på én kommune. Problemstillingen vil undersøkes fra utbyggers ståsted. Dette virket mest interessant ettersom lovregulering av utbyggingsavtaler ble et faktum for å ivareta utbyggers posisjon.

1.4 Rapporter

Det finnes flere rapporter som omhandler utbyggingsavtaler. I denne oppgaven har spesielt to rapporter utarbeidet av Norsk eiendom vært aktuelle for problemstillingen som jeg ønsker å undersøke i oppgaven.

I 2017 ble rapporten “Felles løft” som inneholder fire modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak utarbeidet. Rapporten er utarbeidet med bidrag fra en prosjektgruppe med deltakere fra ulike organisasjoner. Den gir en beskrivelse av Norsk Eiendom sine anbefalinger og forslag for å sikre infrastrukturbidrag på en god måte innenfor dagens lovverk. Videre undersøkes blant annet en strøkprismodell og hvordan praksisen og lovverket må endres for at modellen skal fungere.

I 2019 utarbeidet Norsk Eiendom en håndbok for utbyggingsavtaler “fra plan til gjennomføring”, hvor formålet var å øke kunnskapsnivået hos utbyggere og kommunen. Håndboken er skrevet av personer med erfaring fra avtaleforhandling både for kommune og utbygger. Av håndboken fremgår det at man ønsker en parallell prosess der vurderinger, også i forhold til lovens krav gjøres i fellesskap. Det fremgår at man må ha en dialog og et samarbeid mellom utbygger og kommunen helt fra oppstart av reguleringsprosessen. I denne oppgaven vil det tidvis bli referert til håndboken.

1.5 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1 er ment for å gi en innføring av oppgaven, herunder en redegjørelse for problemstillingen. Videre vil kapittel 2 omhandle de metodiske valg som er tatt i denne oppgaven. I kapittel 3 er oppgavens teori presentert. Oppgavens kapittel 4, 5 og 6 presenterer innsamlet empiri og drøfting. Avslutningsvis vil kapittel 7 omhandle egne refleksjoner rundt undersøkelsen og oppgavens tema.

2. Metode

2.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg beskrive og begrunne mine metodiske valg, herunder hvilke vurderinger jeg har foretatt. Metodevalget bestemmes hovedsakelig på bakgrunn av problemstillingen som ønskes besvart.

2.2 Valg av metode

Før igangsetting av et forskningsprosjekt må vi velge metodisk tilnærming og forskningsdesign. Vi må velge et tema og med utgangspunkt i det, utforme en problemstilling samt plan for utførelse av prosjektet. Valgt problemstilling vil være retningsgivende for strategi vi benytter for gjennomføring av forskningen, og hvordan vi utfører analysen (Thagaard, 2018, s. 45).

Det er i hovedsak et valg mellom kvantitativ og kvalitativ metode, eller en kombinasjon av disse. Forenklet kan vi si at kvantitative forskningsdesign baserer seg på store utvalg som kartlegger at noe skjer (Krumsvik, 2014, s. 27). Kvantitative forskningsdesign har som hensikt å måle, og det legges vekt på hypotesetesting og kvantifisering av datainnsamling som typisk kan være ved gjennomføring av spørreundersøkelse (Bell et al., 2019, s. 35, 164 og 165). Kvalitativ forskning tar derimot ofte for seg mindre utvalg og studerer hvorfor noe skjer (Krumsvik, 2014 s. 27). Innen kvalitativ metode vektlegges ord fremfor tall i innsamling av data. Formålet er å beskrive og forstå, gjennom eksempelvis observasjon, intervjuer og analyse av tekster (Bell et al., 2019, s. 356 og 357).

Mitt tema for denne oppgaven er utbyggingsavtaler, og hovedproblemstillingen er som nevnt: "Hvordan opplever utbyggere dagens lovregulering av utbyggingsavtaler?"

Forskningsspørsmålet anses i liten grad som kvantifiserbar og krever tolkning og forståelse. Mitt ønske er å undersøke utbyggeres opplevelser og meninger med hensyn til lovgivningen for utbyggingsavtaler. Jeg anser dermed kvalitativ metode som mest hensiktsmessig for innhenting av empirisk data.

2.3 Forskningsdesign

Innen kvalitativ metode finnes ulike metoder for å innhente data. De mest vanlige metodene som benyttes er; intervju, observasjon, dokumentstudier og fokusgrupper. Med tanke på valgt problemstilling som går ut på å få klarhet i “opplevelsen” av et fenomen, anses det som mest hensiktsmessig å samle empiri ved dypdeintervju.

Intervju

“Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er å få tak i intervjupersonens egne beskrivelser.” (Dalland, 2012, s. 153). Målet er å innhente informasjon om hvordan intervjuobjektet opplever ulike fenomen fra sitt ståsted. Intervjumetoden som er mest vanlig i kvalitative undersøkelser er såkalte semistrukturerte intervjuer (Krumsvik, 2014, s. 124-125). Ved benyttelse av denne metoden var det mulig å gjennomføre et planlagt, men likevel fleksibelt intervju.

Intervjuguide

Utgangspunktet for det semistrukturerte intervjuet er en intervjuguide basert på konkrete tema og intervju spørsmål. Intervjuet er preget av fleksibilitet med mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål på ikke-nedskrevne momenter. Intervjuet baserer seg på muligheten til å følge opp generelle spørsmål med konkrete spørsmål (Krumsvik, 2014, s. 125). På denne måten har det vært mulig å følge opp det som har blitt avdekket underveis i intervjuet. Jeg valgte å utforme en omfattende intervjuguide, antakelig med flere spørsmål enn nødvendig. Spørsmålene ble brukt som en “sjekklister” for å være sikker på at jeg fikk svar på det jeg på forhånd hadde tenkt. Oppfølgingsspørsmål ble stilt der jeg anså det som hensiktsmessig for å få et utfyllende og dekkende svar. Spørsmålene var utformet med tanke på problemstillingen, og sortert under hvert “undertema”. Intervjuguiden vil være vedlagt.

Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble gjennomført på intervjuobjektets arbeidssted. Om lag en time ble brukt på hvert intervju, dette for å ha muligheten til å gå i dybden og unngå overfladiske intervjuer. Ved oppstart av intervjuet presenterte jeg meg selv samt formålet med undersøkelsen.

Deretter ble det gitt informasjon om at alt som ble sagt i intervjuet ville anonymiseres. Intervjuobjektene ble så spurt om opptak av intervjuet var greit, noe alle samtykket til. Lydopptak er anbefalt da det gjør at man får med seg alt som blir sagt (Bell et al., 2019). For å innlede intervjuet, ble informantene spurt om deres bakgrunn og erfaring med utbyggingsavtaler. Dette gav meg en mulighet til å kartlegge og tilpasse hvilke spørsmål som ville være særlig relevant å spørre om. Noen informanter hadde mest kunnskap om selve avtaleinngåelsen, mens andre om etterlevelsen av avtalen.

På forhånd var det utarbeidet en intervjuguidesom ble brukt som en “huskeliste” for temaer det var ønskelig å komme inn på (se tidligere avsnitt). Intervjuobjektene fikk snakke relativt fritt rundt hvert spørsmål, noe som tydelig viste hvilke temaer som engasjerte og som intervjuobjektet var opptatt av. På denne måten fikk jeg et godt innsyn i informantenes meninger og synspunkter.

2.4 Utvalg av intervjuobjekter

Utvalg av intervjuobjekter ble gjort ved en strategisk utvelging. “Strategisk utvelging er basert på at vi systematisk velger personer eller enheter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen”. En slik utvelgelsesprosess gjør det mulig å eventuelt supplere med intervjuobjekter underveis ettersom ny informasjon kan fremkomme på et tidlig stadium i prosessen (Thagaard, 2018, s 54). Denne utvelgingsprosessen har vært den mest hensiktsmessige å benytte med tanke på valgt problemstilling.

For å undersøke temaet og problemstillingen, tok jeg utgangspunkt i Oslo kommune. Ettersom praksis for bruk av utbyggingsavtaler er svært forskjellig fra kommune til kommune, var en avgrensing helt nødvendig. Valget falt på Oslo da dette er en by i sterk vekst med mye utbygging og utbredt bruk av utbyggingsavtaler. I tillegg har Oslo kommune et forutsigbarhetsvedtak som sier at det skal inngås utbyggingsavtaler. På bakgrunn av dette var det ønskelig å komme i kontakt med eiendomsutviklere/utbyggere med virksomhet i Oslo. Utvelgelsen ble gjort ved at jeg søkte opp på nett hvilke selskaper som hadde virksomhet i område. Deretter ble det i begynnelsen av januar sendt mail til et stort utvalg. Mailen inneholdt en kort presentasjon om meg selv, formålet med oppgaven samt spørsmål til utbygger om å delta på intervju. I tillegg valgte jeg å ringe samtlige utbyggere. Dette

resulterte i at 5 utbyggere/eiendomsutviklere sa ja til å stille på intervju. Sted og tid ble avtalt og intervjuene ble gjennomført i slutten av januar og begynnelsen av februar. Jeg anså det som mest praktisk og hensiktsmessig med gjennomføring av intervju på intervjuobjektets arbeidssted. Dette henger sammen med at det ofte er en fordel at intervjuet blir gjennomført et sted hvor intervjuobjektet føler seg komfortabel.

2.5 Validitet

En mye brukt definisjon for validitet i kvalitativ forskning er: “ An account is valid or true if it represents accurately those features of the phenomena, that it is intended to describe, explain or theorise” (Krumsvik, 2014 s. 151). Har man undersøkt det man har tenkt å undersøke? Hvor troverdig er og hvilken overføringsverdi har resultatene?

Et skille går mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om korrelasjonen mellom funn og det teoretiske rammeverket. Ekstern validitet omhandler overføringsverdien, og i hvilken grad funnene kan generaliseres (Krumsvik, 2014 s. 152).

For å sikre høy indre validitet ble en detaljert intervjuguide utarbeidet. Formålet med intervjuguiden var å sikre at spørsmål som kunne gi svar på problemstillingen ble stilt. Problemstillingen ble utviklet ved nøye gjennomgang og tilegning av tilgjengelig litteratur på område. Jeg anser derfor undersøkelsens indre validitet som høy. Når det gjelder den ytre validiteten og generalisering av funnene må jeg her påpeke at jeg “kun” har intervjuet fem eiendomsutviklere i Oslo kommune. Spørsmålet vil være om dette utvalget er representativt for alle utbyggere i Oslo kommune. Det er klart at det kan være andre oppfatninger blant utbyggere enn det som fremkommer i denne undersøkelsen. Likevel vil denne undersøkelsen gi et godt bilde og være en god indikator. Ettersom intervjuenes varighet var på om lag en time, fikk jeg en grundig beskrivelse og inntrykk av utbyggers opplevelser og meninger. Oppgaven kan dermed gi en god antydning om hvordan dagens praktisering og lovgivning for utbyggingsavtaler oppleves for utbygger.

Et annet moment som kan ha vært både en styrke og svakhet var at intervjuguiden ikke ble utsendt på forhånd. Derimot ble intervjuobjektet informert om tema for undersøkelsen. Ved en slik fremgangsmåte hadde intervjuobjektet ikke mulighet til å forberede seg i særlig stor grad. Dermed er svarene muligens ikke like gjennomtenkte som de ville vært ved en utsendt

intervjuguide. Dette kan også styrke undersøkelsen ved at jeg i større grad fikk “ufiltrerte” og ærlige svar.

Semistrukturert dybdeintervju er som tidligere nevnt benyttet for gjennomføring av undersøkelsen. Ved en slik form for undersøkelse er det viktig å skape en “god atmosfære”, slik at intervjuobjektet føler seg trygg til å si det han/ hun mener. For å få til dette gjorde jeg det klart at alt ville bli anonymisert, samt at intervjuene fant sted på intervjuobjektetenes arbeidsplasser. Jeg forholdt meg nøytral i forhold til spørsmål som ble stilt, og konsentrerte meg om å lytte og eventuelt komme med oppfølgingsspørsmål.

2.6 Reliabilitet

Reliabilitet knyttes til spørsmålet “..om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitvekkende måte” (Tove Thagaard, 2018, s. 187). Begrepet referer i utgangspunktet til spørsmålet om en annen forsker ved anvendelse av de samme metodene vil komme frem til de samme resultatene, tolkningene og påstandene (Silverman, 2014, s. 83)

Det ble benyttet lydopptak under alle intervju. I følge Tove Thagaard (2018) gir opptak fra intervju eller bruk av video grunnlag for å utvikle data som er uavhengig av forskerens oppfatning, i motsetning til eksempelvis notater som til en viss grad vil bli preget av undersøkerens rekonstruksjon av utsagn og hendelser. Dette vil være med på å styrke reliabiliteten. Etter hvert intervju ble transkripsjon av data utført samme dag. Dette gjorde jeg selv, noe som førte til en enda større forståelse for empirien, noe som vil styrke reliabiliteten og den interne validiteten (Krumsvik, 2014: 159).

De fleste intervjuobjektene hadde relativ lang erfaring fra utbyggingsbransjen og forhandling/etterlevelse av utbyggingsavtaler. For å styrke reliabiliteten i svarene fra intervjuobjektene anså jeg det som viktig å forsøke å skape en komfortabel intervjusetting. Av den grunn ble intervjuet gjennomført på intervjuobjektets arbeidsplass, samt at det innledningsvis ble informert om anonymitet i undersøkelsen.

2.7 Personvern

Prosjektet ble meldt inn til NSD - norsk senter for forskningsdata, og godkjent 12.11.19. Det er benyttet opptak på alle intervjuene for å sikre korrekt gjengivelse av intervjuobjektets utsagn. I oppgaven er intervjuobjektene anonymisert. Alle data har vært lagret på passordbeskyttet mobil og datamaskin, hvor bare jeg selv har hatt tilgang. Ettersom lagring av data ikke skal skje lenger enn nødvendig, slettes opptak og transkriberte intervju ved innlevering av oppgaven.

3. Teori

3.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg ta for meg relevant teori knyttet til oppgavens problemstilling og empiri. For å gi en oversikt over utbyggingsavtaler sin rolle i plansystemet vil plan- og bygningsloven innledningsvis omtales. Videre vil temaet være utbyggingsavtale, rekkefølgekrav og deres tilknytning til utbyggingsavtaler, samordnet planlegging samt håndtering av gratispassasjerer. Avslutningsvis vil områdemodeller og forutsigbarhet omtales.

3.2 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for forvaltning og bruk av arealer i Norge. Loven omtales som sektorovergripende, og gjelder i utgangspunktet for alle virksomheter og byggeprosjekter. (Solvik et al., 2017).

Lovens formål fremgår av § 1-1: “Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”. Videre fremgår det at planlegging etter loven skal bidra til “å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser”. Byggesaksbehandling skal etter loven “sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak”. Planlegging skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Langsiktige løsninger skal vektlegges, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal i tillegg ivaretas. Av plan- og bygningsloven § 1-2 fremgår det at loven gjelder hele landet, herunder vassdrag. I sjøområder vil loven gjelde ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) at lovens formål i §1-1 angir de overordnede hensyn som skal ivaretas, samt hva virksomheten etter loven går ut på. Bestemmelsen kan ha betydning for både tolkning av bestemmelsene i loven og forvaltningens skjønnsutøvelse.

3.2.1 Plansystemet

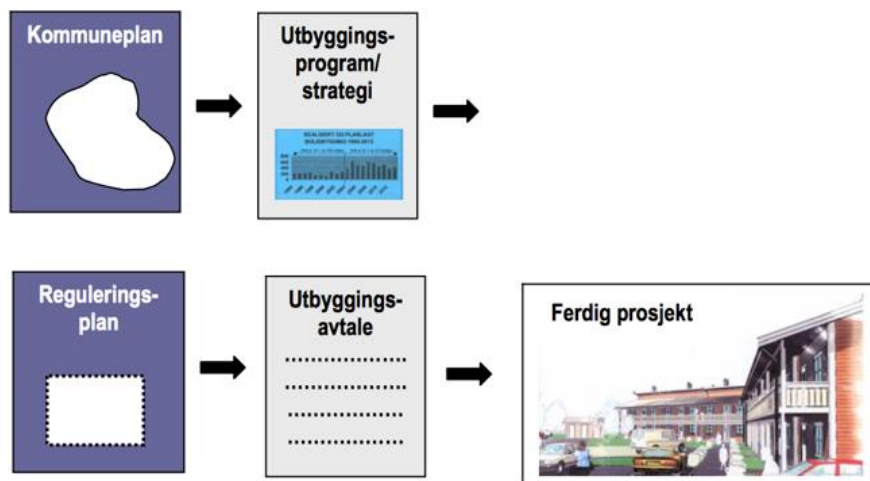
Loven inneholder 6 deler. En alminnelig del med definisjoner og fellesbestemmelser. En plandel som inneholder regler om nasjonale, regionale og - kommunale planer, samt reguleringsplaner. En gjennomføringsdel med regler om ekspropriasjon, utbyggingsavtaler, refusjon og dispensasjon. Videre en byggesaksdel med regler for søknader, ansvar, tilsyn og tekniske spesifikasjoner. Lovens nest siste del omhandler håndheving- og gebyrregler. Sluttbestemmelser om ikrafttreden og overgangsbestemmelser finner vi i lovens siste del.

3.2.2 Arealplaner

En arealplan er en offentlig vedtatt plan som angir arealbruk i et område. En slik type plan er en samlebetegnelse for flere plantyper slik det fremgår av plan- og bygningsloven: Statlige, regionale og kommunale planer.

Kommunen skal vedta en planstrategi før planarbeidet starter opp, eller senest samtidig med oppstart av arbeidet med kommuneplanen jf. § 10-1. Denne skal utarbeides og vedtas minst én gang i hver valgperiode. Denne bør omfatte drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutviklingen, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorens virksomhet og vurdering av kommunens planbehov i perioden. Planstrategien er dermed grunnlaget for det nærmere arbeidet med arealplanleggingen (Reusch, 2019, s. 73).

På et mer detaljert nivå under kommuneplanens arealdel har vi reguleringsplaner jf. pbl. § 12-1. Det følger av andre ledd at kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områdene i kommunen hvor dette følger av loven eller kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern om berørte private og offentlige interesser. Av fjerde og femte ledd fremgår det at den kan utarbeides som område- eller detaljregulering. Planen kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel, eller som egen planprosess. En betydelig andel av reguleringsplaner utarbeides av private aktører, ikke kommunene (Reusch, 2019, s. 75)



Figur 1- Fra planarbeid til ferdig prosjekt. Kilde: Veileder utbyggingsavtaler 2006 s. 4

3.3 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler kan defineres som “..avtaler om utbygging av et konkret område, der kommunen i samarbeid med en eller flere utbyggere og/eller grunneiere gjennomfører utbygging innenfor rammen av en kommunal arealplan, dvs. kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan” (Innst. O. nr. 73, 2004-2005, s 1).

Utbyggingsavtaler har i lang tid vært i bruk for å avklare forhold mellom kommunen og utbygger/grunneier for å oppfylle krav i arealplanen. De senere årene har derimot bruken i større grad vært preget av ubalanserte avtaler og avtalevilkår. Offentlige investeringstiltak som kommunen ellers ikke har hjemmel til å kreve finansiert av utbygger har blitt inntatt i utbyggingsavtaler. Dette var bakgrunnen for et forslag om å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler. Gjennom en lovregulering var ønske å bidra til en tydeliggjøring av grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår, samt klargjøring av regler for hva en avtale kan omfatte, herunder strengere krav til nødvendighet, gjensidighet og forutberegnelighet. Basert på forslaget fra regjeringen i Ot. prop. nr. 22 (2004-2005) om endringer i plan- og bygningsloven ble i 2005 en lovregulering av utbyggingsavtaler vedtatt.

I tabellen nedenfor er det listet opp noen viktige prinsipper som fremgikk av lovforslaget (ot.prp. nr. 22, 2004-2005, s 7):

Gjensidighet og balanse	Unngå belastning for boligkjøpere	Forutberegnelighet
<ul style="list-style-type: none"> Kommunens forpliktelser skal stå i forhold til krav som stilles utbygger. Dette kan eksempelvis være forpliktelser som eiendom, penger og offentlig prioritering 	<ul style="list-style-type: none"> Boligkjøpere skal ikke bli belastet for tiltak som i prinsippet skal dekkes av skatteinntektene til kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> Forutsetninger for utbyggingsavtaler skal være klare på et tidlig tidspunkt

Ikke klageadgang	Rammebestemmelser
<ul style="list-style-type: none"> De avtalerettslige delene av avtalen kan ikke påklages, overprøving og vurdering av avtalens innhold må gjøres ved domstolene 	<ul style="list-style-type: none"> Lovreguleringen skal legge rammene for utbyggingsavtaler. Eventuelle detaljerte bestemmelser utformes ved forskrift

Figur 2 og 3- Viktige prinsipper. Kilde: Egenutviklet

3.3.1 Tidligere praksis

Tidligere praksis var preget av liten innvirkning og deltakelse fra kommunen ved gjennomføring av prosjekter og inngåelse av utbyggingsavtaler. Denne praksisen kan omtales som den “tradisjonelle modellen”. Utbygger sto for gjennomføring av reguleringsplanen

og var selv ansvarlig for opparbeidelse av fellestiltak og offentlig infrastruktur som området krevde. Ettersom visse tiltak skulle overdras vederlagsfritt til kommunen ble dette fastlagt i utbyggingsavtalen. Etter denne modellen ble alle kostnader og risiko ved gjennomføring tillagt utbygger, og kommunens rolle var primært å stille krav til kvalitet og ta over ferdigstilte tiltak. Denne modellen benyttes i noen grad fortsatt, men er spesielt knyttet til opparbeidelse av mindre områder. Ved store utbyggingsprosjekter som har omfattende krav til infrastruktur er det behov for samarbeid mellom kommunen og utbygger om innholdet i både reguleringsplanen og utbyggingsavtalen (Ness & Øyasæter, 2018, s. 212).

De siste tiårene har planlegging og gjennomføring av utbygging hatt en betydelig utvikling. Dagens utvikling er i motsetning til tidligere i stor grad preget av samarbeid mellom offentlige og private aktører, og med privat planlegging og gjennomføring (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). Dette medførte samtidig et behov for en lovreguleringen av bruken av utbyggingsavtaler som virkemiddel for gjennomføring av arealplaner, som nevnt under punkt 3.3.

3.3.2 Hva er en utbyggingsavtale?

I plan- og bygningsloven § 17-1 defineres utbyggingsavtaler som:

“...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”.

Avtalene inngås først og fremst mellom kommunen og utbygger når opparbeidelse av offentlig infrastruktur er satt som rekkefølgebestemmelser i arealplaner, og et vilkår for igangsetting av utbyggingsprosjektet (Ness & Øyasæter, 2018, s. 211). En utbyggingsavtale kan dermed beskrives som et bindeledd mellom en reguleringsplan og gjennomføring av planen, og regulering av private bidrag til offentlig infrastruktur (Oslo Kommune, 2019). Eksempelvis kan rekkefølgebestemmelsene stille krav om bygging av skole før et visst antall boliger kan ferdigstilles, eller et krav om at en rundkjøring er opparbeidet før neste byggetrinn kan påbegynnes. Det gir grunnlag for avslag på søknad om rammetillatelse for prosjektet om rekkefølgebestemmelsen ikke er oppfylt. Omfanget og innholdet i rekkefølgebestemmelsene legger derfor grunnlaget for utbyggingsavtalen og forhandlingen om denne (Ness & Øyasæter, 2018, s. 211). Rekkefølgebestemmelser er nærmere omtalt under punkt 3.4.

Etter § 18-1 og § 18-2 kan kommunen pålegge utbygger å opparbeide og bekoste vei og hovedledning for vann og avløpsvann, samt opparbeidelse av fellesarealer og parkbelte i industriområder. Gjennom en utbyggingsavtale kan utbygger ta på seg et større ansvar for opparbeidelse av infrastruktur enn det som fremgår av disse paragrafene (Ness & Øyasæter, 2018, s. 211). Likevel er det begrensninger i hva utbygger kan påta seg av opparbeidelse, jf. pbl. § 17-3 som omhandler avtalens innhold som jeg kommer nærmere inn på under punkt 3.3.4.

For å sikre en helhetlig utvikling av større områder hvor det kreves omfattende etablering av kommunal infrastruktur, er utbyggingsavtaler et viktig virkemiddel. I flere tilfeller har kommuner ikke økonomiske midler til å opparbeide/finansiere den offentlige infrastrukturen som er nødvendig i et område og er helt eller delvis avhengig av bidrag fra private utbyggere. (Ness & Øyasæter, 2018, s. 212).

Gjennom utbyggingsavtaler sikres en mer detaljert styring, utforming og gjennomføring av de ulike tiltakene. Det er mulighet for å presisere krav til kvalitet og ulike løsninger. I tillegg kan man få en klarhet i hvem som bygger og finansierer de ulike tiltakene. Gjennom en utbyggingsavtale kan man gjøre avtaler som går ut over kravene til tiltak som fremgår av plan- og bygningsloven, med de begrensninger som følger av § 17-3. Det er mulig å lage en “tilpasset” avtale til hvert enkelt prosjekt. Av den grunn ønsker de fleste kommuner å inngå utbyggingsavtaler (Ness & Øyasæter, 2018, s. 212).

For en utbygger vil en utbyggingsavtale skape forutsigbarhet. Utbygger vil få en oversikt over påregnelige kostnader og fremdrift i prosjektet når kostnad- og ansvarsfordelingen er avklart med kommunen. Denne forutsigbarheten vil være helt avgjørende for at utbygger skal ha mulighet til å realisere sitt prosjekt (Ness & Øyasæter, 2018, s. 212).

I utgangspunktet skal inngåelse av en utbyggingsavtale være frivillig. En kommune kan ikke stille krav om inngåelse av en utbyggingsavtale. Dette er imidlertid noe mange utbyggere opplever. I tilfeller hvor kommunen ikke har ønske eller mulighet til å gjennomføre rekkefølgekrav som kreves av reguleringsplanen, og som må være utført før området kan bebygges, kan utbyggere bli “tvunget” inn i en utbyggingsavtale for å få gjennomført sitt prosjekt (Ness & Øyasæter, 2018, s. 213).

Kommunal- og regionaldepartementet redegjorde i en uttalelse for hvorvidt reglene om utbyggingsavtaler gjaldt andre offentlige aktører som for eksempel avtaler mellom fylkeskommunen som veimyndighet og utbygger/grunneier. Av uttalelsen fremgår det at reglene kun gjelder der primærkommunen er part. Departementet ser imidlertid at samme hensyn kan gjøres gjeldende der fylkeskommunen og andre myndigheter er part og vil vurdere å se nærmere på dette ved en lovrevisjon (Regjeringen, 2011).

3.3.3 Forutsetning for bruk

Det fremgår av § 17-2 at *“utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser”*.

Av forarbeidene (i ot.prp. nr 22, 2004-2005) fremgår det at formålet med paragrafen er å gjøre kommunens forutsetninger synlige, slik at grunneiere/utbyggere har mulighet til å ta dette i betraktning på et tidlig stadium i prosjektet. Således ønsker man å oppnå en forutsigbarhet ved inngåelse av utbyggingsavtaler, og det legges opp til at avtalen kan fremforhandles før et planvedtak.

I tilfeller hvor utbyggingsavtale er nødvendig for gjennomføring av et prosjekt skal utbygger bli klar over dette, og et formelt vedtak i kommunestyret må være fattet før varsling og oppstart av utbyggingsavtaleforhandlinger. Videre skal det være tydelig hva kommunen forventer av avtalens innhold. I Oslo omtales dette som forutsigbarhetsvedtaket.

Forhåndsvedtaket/forutsigbarhetsvedtaket er ment for å skape forutsigbarhet. Dersom det ikke er fattet et slikt vedtak i samsvar med reglene, kan en utbyggingsavtale være ugyldig (Ness & Øyasæter, 2018, s. 246) .

Forutsigbarhetsvedtaket i Oslo kommune omhandler en forventning om at det inngås utbyggingsavtaler til gjennomføring av reguleringsplan i hele kommunen. Dette vedtaket er forankret i kommuneplanen som bystyret vedtok i 2015: “Oslo mot 2030: smart, trygg og grønn”. Vedtaket består av fire punkter (Oslo Kommune, 2015, s. 31) :

1. Den geografiske avgrensningen er satt til hele kommunens byggesone når en eller flere forutsetninger for å inngå avtale er tilstede, jmfør pbl. § 17-2 og § 17-3.
2. Det forutsettes at utbyggingsavtale er inngått der utbygging i henhold til vedtatt plan krever bygging/oppgradering av offentlige anlegg eller tilpasning
3. Der kommunen ønsker å stille krav til boliger (størrelse, antall, utforming), jmfør pbl. § 17-3, er utbyggingsavtale en forutsetning
4. Hovedprinsippet er at utbygger bærer kostnader til teknisk blå/grønn infrastruktur som er nødvendig for det bestemt tiltaket

3.3.4 Utbyggingsavtalens innhold

Hva det kan gis bestemmelser om i en utbyggingsavtale fremgår av pbl. § 17-3. Avtalen kan regulere forhold det er gitt bestemmelser om i arealplaner. I tillegg kan avtalen inneholde bestemmelser om antall boliger, boligstørrelse og utforming, samt eventuell fortrinnsrett for kjøp av boliger til markedspris (jf. første og andre ledd). For at en utbygger skal kunne bidra med finansiering og/eller opparbeidelse av offentlig infrastruktur til kommunen gjennom en utbyggingsavtale, er det tre vilkår som må være oppfylt, jmfør § 17-3 tredje ledd:

- Tiltak må være “nødvendige”
- Forpliktelsene må være “forholdsmessige” og “rimelige”

Nødvendighetskravet

Av § 17-3 tredje ledd første punktum fremgår det at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er “nødvendige” for gjennomføring av planvedtaket. Av Ot.prp.nr.22, 2004–2005 fremgår det at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen for å være nødvendig. Det må være en direkte sammenheng mellom utbyggingen og behovet for ytelsen. Videre skal det være en relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold. Det må tjene interessene i utbyggingsområdet, som vei, parkområdet og annet. Eller avhjelpe eventuelle ulemper/skader som oppstår i forbindelse med utbyggingen.

I forarbeidene (NOU 2003:24, s. 171) står det blant annet at nødvendighetskravet innebærer at den konkrete utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen. Ettersom tiltaket skal tjene interessene i utbyggingsområdet, ligger det en betydelig begrensning i hva som kan avtales.

Som eksempel trekkes det frem at en utbygger som bygger seniorboliger ikke kan pålegges å bekoste en lekeplass.

Forholdsmessighetskravet

Etter pbl. § 17-3 (3) annet og tredje punktum må tiltak stå i “rimelig forhold” til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen. Videre må kostnader som belastes utbygger stå i forhold til belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen.

Av Ot.prp.nr.22 (2004–2005) fremgår det at kostnader eller omfang av tiltak utbygger/grunneier kan bekoste skal vurderes opp mot utbyggingens art og omfang. Størrelsen på den private ytelsen vil dermed kunne øke med størrelsen på utbyggingen. Motsatt vil den private ytelsen minke jo mindre utbygging det er snakk om.

Av forarbeidene (NOU 2003:24 s. 171 og 172) fremgår det at utgangspunktet for vurderingen er den konkrete utbyggingen. Hva slags behov utløses med tanke på sosial og teknisk infrastruktur? En større boligutbygging vil for eksempel kunne utløse behov for ny skole. En slik sosial infrastruktur er det som omtalt under punkt 3.3.6 et forbud mot at utbygger kan finansiere. I forhold til utbyggingens omfang vil et slikt krav anses som rimelig. Et annet eksempel er at bygging av nytt kjøpesenter kan utløse behov for oppgradering, nye veier og rundkjøring. I større utbyggingsområder må en forholdsmessighetsbetraktning gjøres etter en konkret helhetsvurdering. Ved vurdering av tiltakene som pålegges mot art og omfang, skal karakteren og størrelsen på utbyggingen spille inn. Det skal i tillegg være forholdsmessighet mellom belastningen utbygging påfører kommunen og utbyggers kostnadsbidrag. Dermed må kommunen ta en konkret vurdering når det gjelder tiltak utbygger skal bekoste og størrelsen på kostnadsbidraget.

3.3.5 Forbudet mot sosial infrastruktur

Sosial infrastruktur ble tidligere ofte inntatt i utbyggingsavtaler, til tross for at det i utgangspunktet var en offentlig plikt å opparbeide dette. Av den grunn trådte forskriften mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i kraft i juli 2006. I denne forskriften fremgår det at: “Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste

infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i lov er forpliktet til å skaffe til veie. Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser”
(Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 22).

Forskriftens formål og intensjon er å forhindre at utbygger står for opparbeidelse og/eller finansiering av infrastrukturtiltak som skal finansieres av det offentlige, som eksempelvis kommunale skoler, barnehager og sykehjem. I tillegg er det et forbud mot privat levering av det som anses som offentlig ansvar i utbyggingsavtaler. Forskriften forbyr likevel ikke private utbygginger av eksempelvis barnehager i andre sammenhenger. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 22)

Det fremgår av pbl. § 17-7 at det kan gis samtykke fra departementet til å fravike forbudet dersom “samfunnsmessige interesser tilsier det”. Av lovforarbeidene (ot.prp. nr.22) fremgår det at kommunen ikke bør kunne dispensere fra reglene ettersom reglene om utbyggingsavtaler setter rammer for kommunens avtaler i plan- og byggesaker. I andre ledd åpnes det likevel for at kommuner under visse omstendigheter kan fravike reglene for konkrete utbyggingsprosjekter. Fravik fra reglene er ment i tilfeller der reglene om forbudet er lite egnet. Dette kan eksempelvis være gaver til kommunen som museum og idrettsanlegg. Departementet påpeker at det også kan være mindre utbygginger der reglene for utbyggingsavtale er lite egnet.

I tilfeller der sosial infrastruktur er tatt med som en del av utbyggingsavtalen vil i utgangspunktet kun det bestemte tiltaket som omhandler sosial infrastruktur bli ugyldig. Et slikt ugyldig vilkår vil normalt ikke føre til at hele utbyggingsavtalen blir ugyldig. Likevel kan ytelsene som er avtalt være av en slik sammenheng at store deler av avtalen faller bort. Eksempelvis kan det være når kommunen ikke lenger får de økonomiske bidragene fra utbygger som avtalt. I slike tilfeller vil prosjektet være vanskelig å få gjennomført.

I utgangspunktet er private tiltak utenfor utbyggingsavtalen ikke omfattet av forbudet. Så lenge det ikke inngår i en utbyggingsavtale står private utbyggere fritt til å bygge og finansiere tiltak de ønsker. Det vil i slike tilfeller være et annet regelverk, OSP- avtaler og avtalerettslige regler, som må følges (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 25).

3.4 Rekkefølgekrav

3.4.1 Utbyggingsavtale til gjennomføring av rekkefølgekrav

Plan- og bygningsloven inneholder to hjemler for vedtakelse av bestemte rekkefølgekrav for gjennomføring av plan. For reguleringsplaner gjelder bestemmelsen som følger av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 hvor det fremgår at det i “nødvendig utstrekning” kan gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner: *“krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finnes sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler, mv. er tilstrekkelig etablert”*. For kommuneplanens arealdel gjelder nærmest tilsvarende bestemmelse hjemlet i pbl. § 11-9 nr. 4 for vedtakelse av bestemt rekkefølge for etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur og grønnstruktur.

Rekkefølgekravene skal sikre at planen får de nødvendige kvaliteter. Dette kan sikres ved å oppstille krav om at deler av infrastrukturen som veier, gangveier og rundkjøringer skal være opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse til bygging, eller før bebyggelse kan tas i bruk (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 20-21). Bestemmelsene innebærer krav om rekkefølgen på tiltak, den sier derimot ingenting om hvem som står for gjennomføring og finansiering. For rekkefølgebestemmelsene vil fokus være hva som er “planfaglig nødvendig” for å tillate en bestemt utbygging. Spørsmålet er om tiltaket vil være nødvendig for at utbyggingsområdet skal ha en tilfredsstillende utforming. Det er ikke et krav om forholdsmessighet. Dette vil derimot være et viktig tema og en nødvendighet ved inngåelse av utbyggingsavtaler jf. § 17-3. For at gjennomføring av utbygging skal være mulig, vil det derfor være svært viktig å sørge for at rekkefølgekravene som blir satt, er forholdsmessige (Asplan Viak, 2019, s. 10)

I utbyggingsavtaler kan man sikre en avtaleinngåelse om hvordan tiltakene det er knyttet rekkefølgekrav til blir utført og finansiert. Det vil dermed være et effektivt virkemiddel for å sikre gjennomføring av planen. I tillegg vil rekkefølgekravene hindre at utbygging av et bestemt område skjer før nødvendig infrastruktur er etablert. Utgangspunktet er at rekkefølgebestemmelsene skal oppfylles til gitte tidspunkt i byggeprosessen. Oppfyllelse av kravene skjer delvis gjennom utbyggingsavtale, for eksempel ved at utbygger forplikter seg til å betale for eller opparbeide en andel av infrastruktur. Utgangspunktet er at rekkefølgekravet

oppfylles før utbygging kan skje. Likevel kan det med avtale om garanti, eksempelvis bankgaranti, gis dispensasjon og dermed gis tillatelse om bygging (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 20-21).

Ved vedtakelse av plan er det viktig at kommunen sørger for at rekkefølgebestemmelsene er tilstrekkelig detaljerte og forutsigbare for alle parter. Hjemmelen for rekkefølgebestemmelser inneholder regler om bestemmelsenes innhold, derimot ikke regler om utforming eller detaljering av bestemmelsene. Dette kan medføre uenigheter mellom kommunen og utbygger ved tolkning av innholdet. Det er viktig at eventuelle uklarheter i bestemmelsene ikke fører til en ubalansert fordel for kommunen i forhandlings situasjonen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002, s. 22-23).

En rekkefølge- og tidsplan skal sikre at utbygging av områder skjer på en koordinert og hensiktsmessig måte og hindre utbygging før visse vilkår er oppfylt. Av veilederen fremgår det at bestemmelsene ikke er ment som krav for at den private utbygger skal bekoste fellestiltakene (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002, s 12).

3.4.2 Ulovlig praksis av rekkefølgebestemmelser

Sivilombudsmannen behandlet i 2015 Sandnes kommune sin praktisering av rekkefølgebestemmelser. Kommuneplanen la følgende til grunn:

“Rekkefølgebestemmelser etter pbl § 11-9 pkt. 4 og utbyggingsavtaler etter kapittel 17 skal i form av kostnadsbidrag sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet og skal pålegges alle utbyggingsprosjekter innen sentrumsplanen” (Sandnes Kommune, 2011, pkt. 1.4). Spørsmålet i dette tilfellet var om nødvendighet- og forholdsmessighetskravet var oppfylt.

Som tidligere nevnt under punkt 3.3.4, må tiltaket utbygger skal bekoste ha saklig sammenheng med utbyggingen for å kunne anses som “nødvendig”. Dette innebærer at det må være et konkret behov for tiltaket ved utbygging. Modellen som Sandnes kommune benyttet førte til at utbygger ble pålagt å bekoste anlegg som ikke lå i utbyggingsområdet. Det ble heller ikke brukt for å avbøte skader eller ulemper den konkrete utbyggingen påførte.

Modellen gir dermed ingen sikkerhet for at det er saklig sammenheng mellom tiltakene utbygger må bekoste og utbyggingen avtalen gjelder. Kommunen argumenterte for at en høy utnyttelsesgrad av sentrum ville utløse konkrete behov for infrastruktur. Sivilombudsmannen mener derimot at modellen ikke oppfyller nødvendighetskravet. “Til det er sammenhengen mellom utbyggingen og tiltakene utbygger skal finansiere, for løs”. Tiltakene er forhåndsdefinert i kommunedelplanen for vedtatt reguleringsplan for de enkelte utbyggingene som er vedtatt. Dermed blir det ikke foretatt en konkret vurdering i hvert tilfelle, men utbygger betaler et generelt bidrag. Bidraget kan kunne brukes til å finansiere anlegg som ligger utenfor utbyggingsområdet. På bakgrunn av dette konkluderer sivilombudsmannen med at det er vanskelig å se at nødvendighetskravet er oppfylt (Sivilombudsmannen, 2015).

Det neste spørsmålet var om kommunedelplanen oppfylte kravet om forholdsmessighet. Når kommunen skal fastsette tiltak og størrelse på kostnadsbidrag, må det foretas en konkret vurdering av art og virkning av utbyggingen. Sivilombudsmannen påpeker at det er en viss sammenheng ettersom beløpet bestemmes av antall utbygde kvadratmeter. Utbyggingens art spilte også inn ved at det var ulike satser for boliger og næringsbygg. Likevel konkluderte Sivilombudsmannen med at dette ikke er nok for å oppfylle lovens forholdsmessighetskrav (Sivilombudsmannen, 2015).

På grunnlag av nøye vurderinger av nødvendighets- og forholdsmessighetskravet kom sivilombudsmannen til at bestemmelsen i kommunedelplanen var i strid med plan- og bygningsloven § 17-3 (Sivilombudsmannen, 2015).

3.4.3 Gyldigheten av rekkefølgekrav

Våren 2019 var det to saker oppe for Oslo Tingrett vedrørende gyldigheten av rekkefølgekrav og utbyggingsavtale. Felles for begge saker er at tiltaket som skal bekostes/opparbeides er utenfor planområdet. Kommunen mener dommene er problematiske ved at det griper for sterkt inn i det som er et kommunalt ansvar, og at det dermed er feil anvendelse av myndighetsmisbrukslæren. I tillegg at tingretten ikke ser “det store bildet”, og at det blir stilt for strenge krav til sammenheng mellom tiltaket og den aktuelle utbyggingen. Begge sakene er anket til lagmannsretten og dermed ikke rettskraftige (Regjeringsadvokaten, u.å).

Gyldigheten av utbyggingsavtaler (TOSLO-2018-132587)

Denne saken (med saksnr. 18-132587TVI-OTIR/07) dreide seg om lovligheten av vilkår i utbyggingsavtalen jf. § 17-3, hvor avtalene er basert på rekkefølgekrav i reguleringsplanen jf. § 12-7. Tullinkvartalet AS og Universitetsgaten 7 AS er to eiendomsselskaper eid av Entra eiendom AS som også er grunneier av Tullinkvartalet i Oslo. Grunneier, heretter omtalt som Entra, planla en samlokalisering av juridisk fakultet i Oslo, og en omfattende om- og utbygging av kvartalet var ønskelig. Før inngåelse av utbyggingsavtale mellom Oslo kommune og Entra ble trikkespor forbi Tullinkvartalet og sykkelvei mellom Solli plass og Nationaltheatret satt som rekkefølgekrav. Dette ble omtalt som “sykkeltiltaket” og “trikkeltiltaket”. Med utgangspunkt i rekkefølgekravet i reguleringsplanen, satte kommunen som vilkår i utbyggingsavtalen at Entra skulle betale bidrag for oppgradering og opparbeidelse av infrastrukturen. Entra var uenig, men en utbyggingsavtale ble likevel inngått.

Entra anførte i hovedsak at “nødvendighetskravet” ikke var oppfylt. Det var ikke tilstrekkelig sammenheng mellom utbyggingsprosjektet og tiltakene. Entra mente tiltakene ikke var nødvendig på bakgrunn av utbyggingen, og dermed ikke kunne oppstilles som vilkår for å få byggetillatelse. Utbygger uttrykte derimot forståelse overfor kommunens planer og politiske valg. Utbygger var av den oppfatning at en lovendring må til dersom det skal kunne kreves dekning til slike generelle infrastrukturtiltak.

Videre mente Entra at “forholdsmessighetskravet” ikke var oppfylt. Det var ikke gjort en vurdering av hva tiltakene utbyggingen utløser, faktisk koster. I tillegg var det ikke gjort en forholdsmessighetsvurdering om kostnadsfordelingen mellom utbygger og kommunen. Kommunen hadde tatt utgangspunkt i faste satser.

Kommunen anførte at Entrass utbygging var en av flere utbygginger som samlet, og hver for seg medførte et behov for infrastrukturtiltak. Kommunen mente de har stor frihet, og at kommunen selv kunne foreta en skjønsmessig vurdering om hva som ligger i “nødvendighetskravet”.

Retten konkluderte med at tiltakene kommunen krevde utbyggers bidrag til, ikke hadde den nødvendige tilknytningen jamfør pbl. § 17-3 tredje ledd, annet og tredje punktum. I rettens vurdering vektlegges kravet om nærmere og mer konkret sammenheng mellom tiltakene som kreves gjennomført og utbyggingen. Retten kom dermed til at rekkefølgekravene var ulovlige. I tillegg synes kommunen i stor grad å ha vært motivert av økonomi. Konsekvensene var at deler av utbyggingsavtalen ble kjent ugyldig, samt at kommunen måtte tilbakebetale bidraget som var knyttet til de ugyldige vilkårene.

Gyldigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplan (TOSLO-2018-104016)

I denne saken (med saksnr. 18-104016TVI-OTIR/08) ble det avsagt dom som omhandlet gyldigheten av rekkefølgekrav i reguleringsplan. Saken dreide seg om opparbeidelse av turvei og eventuell erstatning for dette. Selvaag (Selvaag Bolig Bispelua As) søkte om regulering av tomt til boligformål. En plan ble vedtatt av bystyret som blant annet inneholdt et rekkefølgekrav om utbedring av en turvei (E11). Selvaag var uenig i kravet og klaget vedtaket inn for både Fylkesmannen og Sivilombudsmannen. Fylkesmannen fattet et tilsvarende vedtak, mens Sivilombudsmannen kom til at saken ikke var egnet til skriftlig behandling. Dermed påbegynte Selvaag utbyggingen av turveien og stevnet saken for retten.

Det sentrale spørsmålet i denne saken var om kommunen hadde tilstrekkelig hjemmel til å stille denne type rekkefølgekrav, jamfør pbl. § 12-7 nr. 10. Kommunen mente det var saklig begrunnet ut i fra en generell samfunnsmessig betraktning, og at turstien var nødvendig for å øke tilgjengeligheten til friluftsområdene.

Retten kom til at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom den konkrete utbyggingen og rekkefølgekravet. Den konkrete utbyggingen ville ikke utløse et behov for opparbeidelse av turstien. Sammenhengen omtales som “svak og perifer”. Retten mente det var tatt hensyn til kommunens generelle ønske. Videre fremgår det av dommen at: *“Å sette denne type vilkår fremstår videre som vilkårlig. Retten antar at Selvaag vil måtte skaffe inndekning for de ekstra kostnadene for å oppgradere turstien til turvei, ved at boligene selges for en noe økt pris. Realiteten vil bli at personene som kjøper disse 64 nye rekkehusene bekoster en turvei innbyggere i området rundt Mortensrud skole vil benytte, uten at de selv vil ha noen glede eller nytte av turveien. For dem må dette fremstå som et fiskalt pålegg” (s. 17).* Retten kom i

det følgende til at rekkefølgekravet om opparbeidelse av turveien var ugyldig og at det skulle tilkjennes erstatning.

3.5 Samordnet plan- og avtaleprosess

Fremforhandling og utarbeidelse av utbyggingsavtale kan skje både før og etter vedtakelse av reguleringsplan, slik det fremgår av plan- og bygningsloven. Det er likevel først etter at planen er vedtatt at kommunen kan inngå utbyggingsavtalen med bindende virkning. Som omtalt under punkt 3.3.3, er en vedtatt plan en av forutsetningen for utbyggingsavtaler (Ness & Øyasæter, 2018, s. 236).

For å sikre at planen er gjennomførbar, er det som regel ønskelig at det legges opp til en fremforhandling av utbyggingsavtale parallelt med planarbeidet, slik at det er mulig å vedta denne samtidig som reguleringsplanen (Ness & Øyasæter, 2018, s. 236).

En parallell prosess gjør forhandlingsplanlegging mulig. Det gjør det mulig å utforme bestemmelser og rekkefølgekrav på en fornuftig og rasjonell måte, slik at utbygging kan gjennomføres som planlagt. Samtidig kan man unngå å havne i en situasjon der rekkefølgekravene anses som ulovlige og ugyldige slik som omtalt i tidligere avsnitt. Ness og Øyasæter (2018) skriver at “gjennom en felles behandling av reguleringsplan og utbyggingsavtale, kan kommunen og utbygger få fremskaffet et godt grunnlag for å vurdere nærmere utnyttelsen av området og når behovene for infrastruktur utløses” (Ness & Øyasæter, 2018, s. 237).

En detaljregulering kan fravike fra en områdereguleringsplan. I noen tilfeller vil det derfor være mest tjenlig for utbygger å forhandle om utbyggingsavtale ved igangsetting av detaljregulering, ettersom det først er ved denne reguleringen at utbygger får en forutsigbarhet i forhold til de endelige rammene til utbyggingsprosjektet (Ness & Øyasæter, 2018, s. 238).

3.6 Håndtering av «gratispassasjerer»

Et viktig tema, spesielt i større utbyggingsprosjekter, er “gratispassasjerer” og håndteringen av disse. Hvordan skal man sikre bidrag til infrastruktur fra alle utbyggere/grunneiere i et område? En såkalt ”gratispassasjer” er en utbygger som avventer sin utbygging til nødvendig

infrastruktur er etablert i området og som dermed unngår kostnader. Norsk Eiendom kommer i sin håndbok *Utbyggingsavtaler - fra plan til gjennomføring* (2019) med forslag til hvordan man kan motvirke ”gratispassasjerer” som vil omtales nedenfor.

Det er viktig med en avklaring tidlig i prosessen om noen innenfor planområdet ikke er villig til å bidra til infrastruktur. Ofte er det påkrevd at kommunen tar en aktiv rolle for å motvirke ”gratispassasjerer”, og finne løsninger som gjør at det ikke skal lønne seg å vente. Kommunen bør prøve å få alle til å forplikte seg samt eventuelt følge opp de som ikke vil. Man kan forsøke å utforme planen med en noenlunde lik ansvarsfordeling mellom eiendommene, i tillegg eventuelt forskyve dette så langt som mulig frem i tid. Kommunen kan gjøre det klart at de har mulighet til å benytte seg av refusjons- og ekspropriasjonsbestemmelsene om utbygger ikke bidrar. Plan- og bygningsloven gir kommunen hjemmel til ekspropriasjon for gjennomføring av reguleringsplan (Asplan Viak, 2019, s. 17).

Områdemodeller kan være et effektivt virkemiddel mot ”gratispassasjerer” (omtalt under punkt 3.7). Eksempelvis vil en strøkprismodell sikre bidrag fra alle grunneiere/utbyggere da infrastrukturtiltakene fordeles på utbyggingsfeltene tidlig i prosessen. Likevel er man avhengig av en inngåelse av utbyggingsavtale med eiendommene som skal bidra før utbygging/ferdigstillelse av de aktuelle tiltakene (Viak Asplan, 2019, s. 21).

3.7 Gjennomføringsmodeller for utbygging av infrastruktur

Gjennomføringsmodeller eller såkalte områdemodeller, har som Asplan Viak (2019) i sin håndbok om utbyggingsavtaler beskriver, “... vist seg som et fleksibelt virkemiddel for å sikre sammenheng mellom plan og gjennomføring, sikre finansiering av infrastruktur og skape kvalitet og forutsigbarhet i utbyggingen” (s. 4). I det følgende vil jeg gi en beskrivelse av områdemodeller samt ulike modeller som benyttes. Videre vil jeg ta for meg en alternativ modell som krever lovendring.

3.7.1 Hva er en områdemodell?

En områdemodell kan defineres som:

“En fremgangsmåte som brukes for å kunne finansiere og gjennomføre utbygging av felles offentlig infrastruktur innen et større areal. Areal/området har typisk flere grunneiere og felles behov for infrastruktur for å kunne bygges ut.” (Jørgensen, 2019, lysark 6)

For å få opparbeidet nødvendig offentlig infrastruktur som reguleringsplanen krever i et utbyggingsområde, kan man utforme utbyggingsavtaler etter et par ulike modeller. Hvilke modell man velger kan avhenge av forutsetninger hos kommunen og utbygger. Det kan være av betydning hvilke tiltak som skal gjennomføres i planområdet, hvor mye kommunen ønsker å involvere seg og situasjonen med grunneiere. Mulighet for fradragsrett for merverdiavgift kan i tillegg ha betydning for valg av modell. Grunnet avgrensning av oppgaven vil merverdiavgift ikke omtales nærmere. (Ness & Øyasæter, 2018, s. 227).

3.7.2 Ensjømodellen

Ensjømodellen, som også omtales som anleggsbidragsmodellen, baserer seg på at kommunen står for opparbeidelse av infrastruktur og utbygger betaler et såkalt “anleggsbidrag”. Som regel betaler utbygger gjennom dette bidraget, hele eller deler av kostnaden for opparbeidelse. Kommunen tar på seg hovedansvaret for gjennomføring og risikoer knyttet til forskuttering, sluttkostnader og eventuelt grunnerverv. Ved bruk av denne modellen ønsker man å sikre et tett samarbeid mellom kommunen og utbygger, for at utbygging skal kunne gjennomføres koordinert og helhetlig. Man ønsker å hindre ”gratispassasjerer”, skape tillit og en rettferdig fordeling av kostnader i området. Modellen benyttes typisk ved transformasjon av større områder med mange grunneiere. Det legges opp til en overordnet utbyggingsavtale for store infrastrukturtiltak med fastsettelse av overordnet kostnadsnivå. Senere kan det inngås separate utbyggingsavtaler med hver enkelt utbygger for delprosjekter. En slik modell stiller store krav til kommunens koordinering og samordning av de ulike delprosjektene og utbyggingsavtalene. Utfordringen vil være å fastsette så tidlig i prosessen, utbyggers bidrag ved konkrete kostnadsberegninger knyttet til hvert enkelt prosjekt. (Se under punkt 3.3.4 om krav til konkrete vurderinger) (Ness & Øyasæter, 2018, s. 228- 229).

Den omtalte modellen ovenfor refererer til en utbyggingsavtale inngått i forbindelse med utbygging av et stort område på Ensjø i Oslo. Utbyggingsområdet bestod av en rekke grunneiere/utbyggere. Grunnet kompleksiteten i forbindelse med plassering av infrastrukturen, ble område utbygget etappevis over en lengre tidsperiode. I tillegg ble det opprettet en grunneierforening som kunne opptre på vegne av alle utbyggere/grunneiere i forhandling med kommunen. For at utbygging skulle bli helhetlig, påtok kommunen seg hovedansvaret for forskuttering og gjennomføring av utbygging, samt risikoen for

totalkostnaden. Basert på en overordnet VPOR (som blant annet gir retningslinjer om kvalitet) og kostnadsberegning, ble det inngått 15 utbyggingsavtaler med forskjellige aktører. Den enkeltes bidrag i form av enten realytelse eller anleggsbidrag ble bestemt, samt frister til kommunens gjennomføring slik at denne var samordnet med utbyggers gjennomføring. Det ble lagt opp til jevnlig møter for å koordinere og samkjøre utbyggingen. I tillegg fikk utbyggere dels MVA-kompensasjon på anleggsbidraget (Ness & Øyasæter, 2018, s. 228-229).

Etter denne gjennomføringsmodellen står kommunen som byggherre for infrastruktur og eier ved ferdigstillelse. Kommunen kan dermed kreve kompensasjon for merverdiavgifter på anleggskostnadene etter lov om kompensasjon for kommuner og fylkeskommuner. På denne måten vil utbygger kunne unngå å bli belastet for merverdiavgift på sitt anleggsbidrag. Tilsvarende gjelder for vann og avløp. Det kan da gjøres en avtale med utbygger om avgiftsfritt anleggsbidrag. (Ness & Øyasæter, 2018, s. 230)

En slik gjennomføringsmodell medfører at utbygger ved å forplikte seg til finansiering av rekkefølgebestemmelser helt eller delvis, får igangsettingstillatelse. På denne måten “frikjøper” utbygger seg fra rekkefølgekravet og er ikke avhengig av de andre grunneierne i området for å gå videre med sitt prosjekt. Derimot er en utbygger som betaler et bidrag til delvis finansiering avhengig av en dispensasjon fra rekkefølgekravet, siden kravet ikke er “sikret” ved delvis finansiering. Det er kommunens oppgave å sørge for at resten blir finansiert, enten selv eller ved bidrag fra andre utbyggere i området (Brun, 2015).

En annen modell som er relevant i denne sammenhengen er “Valdresmodellen”. Dette er en gjennomføringsmodell hvor kommunen formelt står som byggherre, primært for å sikre utbygger kompensasjon for merverdiavgift på infrastrukturkostnadene. Ansvar ligger hos utbygger som foretar utbyggingen på kommunen sine vegne. Likevel må kommunen ha en viss risiko for at det ikke skal fremstå som en omgåelse av avgiftsreglene (Ness & Øyasæter, 2018, s. 230).

3.7.3 Bjørvikamodellen

Bjørvikamodellen betegnes ofte som den “tradisjonelle modellen” som omtalt under punkt 3.3.1. Her er det som tidligere nevnt, utbygger som står for utarbeidelse av plan,

gjennomføring og bekostning. Ved ferdig opparbeidelse tar kommunen over den kommunale infrastrukturen eller eventuelt friområder. Når det er snakk om mindre avgrensede områder er det som regel tilstrekkelig med en enkel utbyggingsavtale for å avklare infrastruktur etableringen.

I større områdeutvikling med flere grunneiere og store profesjonelle aktører, kan det være tjenlig at private utbyggere/eiere etablerer et utbyggings- eller infrastrukturselskap som står for den offentlige infrastrukturen. Selskapet står som byggherre for all infrastruktur, offentlig og privat, og kan koordinere utbyggingen som ønskelig i tilliggende felt. Selskapet står for gjennomføring av utbygging, forvaltning og drift av infrastruktur. Kommunen inngår da en utbyggingsavtale med utbyggingsselskapet (samt at private utbyggere garanterer forpliktelse). Ved ferdigstilling av den offentlige infrastrukturen overføres dette til kommunen.

Bjørvikamodellen referer til by- og eiendomsutviklingen av Bjørvika i Oslo. Her tok utbygger initiativ til å etablere et utbyggingsselskap i området, for bolig- og næringsarealer, nemlig Oslo S Utvikling AS. Et annet selskap, Bjørvika Utvikling AS, ble etablert for ivaretagelse av grunneiers interesser overfor myndigheter. I tillegg ble det etablert et selskap for infrastrukturen, Bjørvika Infrastruktur AS (BI), for at dette skulle gjøres i felleskap, med samarbeid og et helhetlig overblikk. Dette selskapet førte forhandlinger med kommunen på vegne av alle eiere/utbyggere. Modellen fungerte slik at alle utbyggere innbetalte et kronebeløp per m² utbyggbart næring- eller boligareal til selskapet som stod for infrastrukturbygging ved rammetillatelse. I tillegg ble det avtalt et fast, relativt stort anleggsbidrag fra kommunen med innbetaling til Bjørvika Infrastruktur AS. Utbygger påtok seg her sluttfinansieringsrisikoen.

For å skape tilstrekkelig forutsigbarhet for utbygger var et sett med avtaler nødvendig for å kunne inngå en utbyggingsavtale med kommunen. Blant annet ble det avtalt kvalitetskrav til utbyggingen, konsekvensene ved reduserte utbyggingsvolumer og inntekter, samt fast bidrag fra kommune og utbygger.

3.7.4 Sandnesmodellen

“Sandnesmodellen” er en modell hvor kommunen tar en aktiv rolle i utvikling og utbygging. Det er som regel snakk om større områder hvor kommunen tilrettelegger for felles finansiering av offentlig infrastruktur. Selskapsdannelser brukes blant annet som et virkemiddel (Ness & Øyasæter, 2018, s. 234).

Modellen refererer til utbygging i Sandnes kommune hvor det ble etablert et kommunalt tomteselskap. Gjennom dette selskapet ervervet og regulerte kommunen tomter for utbygging av boliger. Kommunen valgte ut et område de ønsket opparbeidet og definerte kriterier for boligene, eksempelvis hva slags type boliger som skulle bygges, størrelse og standard. Deretter ble utbyggere invitert til å konkurrere og gi tilbud på tomtene. De private utbyggerne som vant frem, fikk kjøpe tomtene til en noe rimeligere pris enn markedspris. Dersom det meldte seg flere enn antall boliger tilgjengelig, skulle salget avgjøres ved loddtrekning. Som kjøper av boligen måtte man godta visse forutsetninger, blant annet at man ikke kunne leie ut eller videregjøre boligen i det åpne markedet de første årene. Til gjengjeld fikk man kjøpt boligen til en betydelig lavere pris grunnet rimeligere tomt og konkurranse om utbygging (Dagens Næringsliv, 2013).

I Sandnes ble det etablert et felles utbyggingsselskap, Sandnes Indre Havn Infrastruktur AS (SIAS), som skulle være ansvarlig for all utbygging av infrastruktur i området. Selskapet besto av kommunens havneforetak og andre store grunneiere i området. Det ble inngått en utbyggingsavtale mellom utbyggingsselskapet og kommunen om opparbeidelse av infrastrukturen. Selskapet ble sikret fradrag for MVA, og kommunen påtok seg å være byggeansvarlig. Grunneierne betalte et kronebeløp per m² for det enkelte bruksareal til kommunen. Med dette bidraget forpliktet kommunen seg til å opparbeide og finansiere gate og havnepark (Ness & Øyasæter, 2018, s. 234). Et slikt bidrag til det kommunale fondet kan betegnes som et anleggsbidrag (se punkt 3.7.2).

Utfordring med modellen kan være at en for generell fastsettelse av økonomiske bidrag kan stride mot pbl. § 17-3, som dreier seg om at det må gjøres en konkret vurdering av “nødvendighetsvilkåret (se nærmere under punkt 3.3.4). I en tolkningsuttalelse kommenterer departementet følgende:

“Slik departementet ser det, vil en slik ”forhåndsfastsettelse” av bidragene innebære at det ikke foretas noen konkret vurdering av hvilken belastning den aktuelle utbyggingen påfører omgivelsene. Departementet viser til at utbyggingsavtaler inngås for å gjennomføre en konkret plan. En utbyggingsavtale gir ikke muligheter for kommunen til å pålegge utbyggere en generell beskatning” (Regjeringen, 2013).

Bakgrunn for uttalelsen var at Sandnes kommune hadde krav i kommuneplanens arealdel om at alle utbyggere i utbyggingsområdet skulle innbetale et anleggsbidrag til et fond til forskuttering av kostnader til opparbeidelse av infrastruktur. Kommunen hadde anslått et fast bidrag per m² som skulle innbetales til fondet, for bolig- og næringsbygg i planområdet. Både departementet og Sivilombudsmannen konkluderte med at et slikt fastsatt anleggsbidrag var i strid med loven. Dette er nærmere omtalt under punkt 3.4.2.

<u>Områdemodeller</u>	<u>Kjennetegn</u>	<u>Virkning</u>
Ensjømodellen	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen står som byggherre • Utbygger betaler bidrag • Benyttes typisk i områder med mange grunneiere/utbyggere 	<ul style="list-style-type: none"> • Legge til rette for samarbeid mellom utbygger og kommunen • Koordinert og helhetlig utbygging • Hindre “gratispassasjerer” • Skape tillitt og rettferdig fordeling av kostnader
Bjørvikmodellen	<ul style="list-style-type: none"> • Utbygger står som byggherre • Eventuelt etablering av utbyggingselskaper • Grunneiere betaler bidrag til selskapet 	<ul style="list-style-type: none"> • Utbygger har kontroll og kan koordinere utbygging av infrastruktur • Mulig å sikre ferdigstillelse av tekniske anlegg i takt med innflytting
Sandnesmodellen	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen er aktiv tilrettelegger, blant annet gjennom selskapsdannelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Anleggsbidrag sikrer bidrag fra alle utbyggere i området • Hindre “gratispassasjerer”

Figur 4- Områdemodeller. Kilde: Egenutviklet

3.8 Strøkpris

I 2017 utarbeidet Norsk Eiendom ved bidrag fra en prosjektgruppe med deltakere fra ulike organisasjoner rapporten "*Felles løft, modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrasstrukturtiltak i by- og stedsutvikling*". Rapporten gir en beskrivelse av Norsk Eiendom sine anbefalinger og forslag. Det er et ønske om at modellene skal nå ut til kommuner og den øvrige bransjen. I det følgende vil forslaget om en strøkprismodell omtales.

En strøkpris kan anses som en type utbyggingsskatt eller avgift, og ikke et planfaglig nødvendig infrastrukturbidrag slik det skal være etter dagens lovgivning jmfør pbl. § 17-3. En slik modell vil dermed kreve en lovendring.

Sandnes kommune sitt forslag til gjennomføring av infrastrukturtiltak i Sandnes sentrum var basert på en slik strøkprismodell med utgangspunkt i overordnet plan (omtalt under punkt 3.4.2). Dette ble en sak for Sivilombudsmannen som konkluderte med at modellen var i strid med pbl. § 17-3 tredje ledd og at bruk av modellen vil kreve lovendring. En strøkprismodell vil kreve fastsatt pris per kvadratmeter bruksareal.

Ved utvikling av større områder med flere grunneiere/ utbyggere og en eiendomsstruktur som er oppstykket, vil en strøkpris basert på overordnet plan være svært hensiktsmessig. En helhetlig utvikling av området og en forholdsmessig lik fordeling av infrastrukturkostnadene mellom grunneiere/utbyggere vil sikres. I motsetning til andre typer modeller, vil en strøkprismodell kreve at kommunen bidrar med koordinering og står som byggherre. Modellen vil i tillegg motvirke "gratispassasjerer" som omtalt under punkt 3.6.

	<u>Kjennetegn</u>	<u>Forutsetninger</u>	<u>Virkning</u>
Strøkprismodell	<ul style="list-style-type: none"> • Utbyggingsskatt/avgift • Basert på Sandnes modellen • Kommunen koordinerer gjennomføringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunal gjennomføring • En god overordnet plan som angir nødvendig offentlig infrastruktur i området samt knytter dette til hvert av utbyggingsfeltene • Fattes politisk vedtak hvor grunneierbidrag fastsettes • Innbetaling av kontantbidrag til kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig utvikling av områder i tråd med overordnet plan • Lik fordeling av kostnader • “Gratispassasjer” motvirkes

Figur 5- Strøkprismodell. Kilde: Egenutviklet

3.9 Forutsigbarhet i utbyggingsavtaler

Forutsigbarhet er inntatt som et av formålene med plan- og bygningsloven slik som beskrevet i punkt 3.2. I tillegg anses det som en av hensiktene til utbyggingsavtaler (Asplan Viak, 2016, s. 9). Ot.prp. nr32 (2007-2008) beskriver nærmere hva som ligger i begrepet forutsigbarhet:

“I forutsigbarhet ligger for det første at spillereglene for planprosessen er klare og at de følges. For det andre betyr det at de vedtak som treffes, skal kunne legges til grunn av alle som berøres av dem, i tillit til at de respekteres og håndheves og ikke fravikes vilkårlig. Dette betyr imidlertid ikke at planer ikke kan endres etter de reglene som gjelder for dette. Dette er nødvendig for at planene til enhver tid skal være egnet til å møte aktuelle utfordringer og løse de oppgavene som kreves, og med skiftende politiske mål og prioriteringer”.

Norsk Eiendom og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA) har i samarbeid med Akershus Fylkeskommune, Vestfold Fylkeskommune, Advokatfirmaet DLA Piper, Asplan Viak og Deloitte utarbeidet en håndbok om utbyggingsavtaler. Deres erfaring er at

arealplanlegging, fastsettelse av rekkefølgekrav samt utbyggingsavtaleforhandlingen må gå parallelt for at prosessen skal være forutsigbar. De mener det er viktig med dialog mellom kommunen og utbygger helt fra oppstart av planarbeidet, slik at man får avklart tiltak som skal inngå i planen og realisering av disse. Den samlede oppfatningen er at dette vil bidra til at arealplaner når de blir vedtatt, er realiserbare og dermed skaper forutsigbarhet både for kommunen og utbygger (Asplan Viak, 2019, s 4).

4. Empiri og drøfting

4.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere oppgavens empiri. Hensikten er å besvare de aktuelle problemstillingene. Innledningsvis gis det en presentasjon av utvalget av intervjuobjekter. Deretter presenteres empirien etter tema under de ulike delproblemstillingene. Under hvert tema vil jeg komme med egne drøftelser og refleksjoner.

4.2 Utvalg

Utbyggingsavtaler er en del av eiendomsutviklingsprosessen. I en slik prosess er aktører inne i forskjellige deler av prosessen, hvor interessene og oppgavene kan være forskjellige.

Utvalget av intervjuobjekter består av utbyggere som tar del i ulike deler av prosessen. Dette vil, etter min mening, bidra til et nyansert og helhetlig overblikk. For å kunne undersøke valgt problemstilling, har som nevnt i oppgavens metodedel (kapittel 2), intervju vært hensiktsmessig. Denne metoden har gjort det mulig å avdekke aktørenes opplevelser av dagens lovregulering for utbyggingsavtaler. Herunder de mest sentrale utfordringer og løsninger.

Utbygger 1

Utbygger 1 jobber for et av Norge ledende eiendomsselskaper. Selskapet utvikler, forvalter og eier eiendom. Selskapet er delaktig i flere store pågående byutviklingsprosjekter i Oslo. Utbygger jobber med store utviklings- og byggeprosjekter og har erfaring med forhandling av utbyggingsavtaler.

Utbygger 2

Utbygger 2 jobber for et selskap med fokus på forvaltning og eiendomsutvikling. Selskapet står blant annet for utviklingen av et større område i Oslo. Utbygger er direktør for selskapet, og ansvarsområdet er dermed altomfattende: alt fra planer og prosjektering, til gjennomføring og bygging. Utbygger er delaktig fra prosjektoppstart til overlevering. Utbyggers erfaring er lang, fra utbyggingsbransjen og inngåelse av utbyggingsavtaler.

Utbygger 3

Utbygger 3 jobber for et selskap som arbeider med område- og eiendomsutvikling. Selskapet eier flere tomter og områder som tenkes utviklet i fremtiden. Selskapet er i tillegg delaktig i store pågående utbygginger i sentrale deler av Oslo. Utbygger er administrerende direktør, og har lang erfaring med eiendomsutvikling, prosjektgjennomføring og etterleving av utbyggingsavtaler.

Utbygger 4 og 5

Utbygger 4 og 5 jobber begge for et konsern hvor boligutvikling er et av hovedområdene. Utvikling skjer gjennom ulike selskaper som er en del av konsernet. Selskapets visjon er å bygge fremtidens samfunn og boliger. Utbygger 4 bistår juridisk ved fremforhandling og inngåelse av utbyggingsavtaler. Utbygger 5 er prosjektleder for infrastruktur og jobber med fullbyrdelse av inngåtte utbyggingsavtaler.

4.3 Underproblemstilling 1:

Hvordan oppleves dagens praktisering av utbyggingsavtaler?

Utbyggeres syn på utbyggingsavtaler som verktøy for gjennomføring av plan

Det er enstemmighet blant utbyggerne om at utbyggingsavtaler er et nyttig verktøy for plangjennomføring. Utbygger 2 forklarer at slike avtaler er nyttig for å systematisere det som er angitt i reguleringsplanen. Dermed har man en avtale om når ting skal gjennomføres, samt en ansvars- og kostnadsfordeling. Utbygger 4 og 5 påpeker at det klargjør rollen mellom utbygger og kommunen i gjennomføringsfasen, og at det derfor er et viktig styringsverktøy. Utbygger 3 viser til at det er viktig med utbyggingsavtaler for områder av en viss størrelse for å få til en helhetlig regulering. Utbygger 1 forklarer at det i et større felt som regel vil være flere reguleringer. Om man har en helhetlig plan på hvordan de forskjellige rekkefølgebestemmelsene skal oppfylles, vil det være mulig å realisere planen på en rettferdig måte for alle grunneiere, i tillegg får kommunen gjennomført sine intensjoner. En utbyggingsavtale vil dermed være et viktig virkemiddel for å få til en slik helhetlig planlegging.

Utbygger 1 sier at “ *når den reelle situasjonen er at du må forholde deg til rekkefølgebestemmelser, så er jo utbyggingsavtaler et fornuftig verktøy for å faktisk oppnå en forutsigbarhet, og en fremdrift i forhold til de rekkefølgebestemmelsene*”. Ligger rekkefølgebestemmelsene langt utenfor utbyggers kontroll, trenger man en forutsigbarhet i hvordan man skal forholde seg til dem og hvordan fremdrift skal skje. Utbygger kommer med et illustrerende eksempel: *Vi gjorde en utbyggingsavtale hvor én av rekkefølgebestemmelsene var opparbeidelse av en fylkeskommunal vei. Det var uklart når denne ville oppføres. Utbyggers tomt hadde realisering av denne veien som en rekkefølgebestemmelse. I dette tilfellet avtalte vi at når veien kom til utbygging, så skulle vi betale en gitt andel. Dette gav vi bankgaranti på og fikk dermed bygget ut vår tomt.*

Drøftelse

Teorien (jfr. punkt 3.3.2) omtaler utbyggingsavtaler som et godt bindeledd mellom reguleringsplan og gjennomføring av planen, samt viktig for å avklare forhold mellom kommunen og utbygger. Med en utbyggingsavtale ønsker man å bidra til en effektiv og forutsigbar gjennomføring av arealplaner og skape en forutsigbar prosess. Om vi ser funnene opp mot teorien, er det klart at utbyggingsavtaler i utgangspunktet oppleves som et effektivt og viktig virkemiddel. Det er tydelig at utbyggingsavtaler er et fornuftig verktøy når man er nødt til å forholde seg til rekkefølgebestemmelser slik som utbygger 1 påpeker. Utbyggerne inngår en avtale om hvordan utbyggingen skal skje i henhold til planen, noe som vil sikre at arealplanen er realiserbar og faktisk gjennomføres.

Utbygger syn på dagens praksis

Alle utbygger har inngått utbyggingsavtaler de selv mener er urimelige. Kostnadene som løper er som regel veldig høye, og man godtar derfor mye for å komme i gang med utbygging. Utbygger 1 forklarer at de likevel ikke har inngått noen avtale som gjør at prosjektet ikke er regningssvarende.

Utbygger 2 uttrykker at dagens praktisering av utbyggingsavtaler oppleves som urimelig på mange måter. “*Urimelig på en slik måte at det ikke er forholdsmessighet mellom tiltaket man*

skal bygge og infrastrukturen man pålegges å bekoste. Tendensen er at det offentlige pålegger og gir utbyggere ansvar for det som regnes som kommunale interesser”.

Utbygger 2 og 3 mener det er et tungt system. Utbygger 2 forklarer dette nærmere: *“Må jo si at det er et system som er arbeidskrevende. Både for kommunen og utviklere. Det er mye juss, det er mye diskusjoner, det krever mye energi, og det gir masse frustrasjon. Jeg tror dette er en av tingene som bremser byutvikling, boligbygging og mye annet. Og ikke minst om man ønsker å lage gode byrom, noe som er viktig; parker, torg og spennende strukturer der by møter grøntarealer. Det å kunne få noen til å ønske å gjøre mye av det, det er vanskelig når dagens system er som det er. For du vet du må betale uforholdsmessig mye for disse tingene”.*

Utbygger 3 har en betraktning i samme gate: *“Jeg tror ikke man som utbygger alltid er fornøyd med resultatet av forhandlingene. Kommunen har fått større og større appetitt på hvilke ting som skal dyttes over på grunneierne. Enten det er noe grunneiere skal gjennomføre eller betale for”.*

Drøftelse

Det kan virke som utbyggingsavtaler ikke praktiseres og brukes slik det opprinnelig er tenkt, og at det dermed som utbyggerne beskriver det, ikke fungerer etter forutsetningene. Det fremgår av § 17-2 (1) at avtalen må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret. Det skal angis i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, samt synliggjøre kommunens forventninger til avtalen. For at utbyggingsavtaler skal være akseptable, må en del forutsetninger være oppfylt. Disse forutsetningene knytter seg blant annet til avtalens innhold. Det må være balanse i en avtale og sammenheng mellom utbyggingen og utbyggers forpliktelser (forholdsmessighet og nødvendighetskravet). Loven legger opp til en skjønnsmessig vurdering i hver enkelt sak, dermed gir det grunnlag for en vid tolkning (se punk 3.3.4). I tillegg må avtalen være basert på full frivillighet med et godt forhandlingsgrunnlag hvor uakseptabelt press unngås. Det er tydelig at utbyggerne er uenige i kommunens vurderinger av disse forutsetningene, utbygger 2 uttrykker at kravene de blir pålagt oppleves som urimelig. Likevel må utbyggere regne med å bidra til blant annet infrastruktur, da kommunen som regel ikke har kapasitet og økonomi til å gjennomføre alt. Som omtalt under punkt 3.3.2 i teoridelen kan kommunen i noen tilfeller være helt avhengig av bidrag fra utbygger. Dette kan muligens være noe av grunnen til at kommunen stiller flere

krav enn det utbygger mener er rimelig. Som utbygger 1 påpeker vil de ikke gjennomføre et prosjekt om det ikke er regningsssvarende. Hadde kravene ført til at prosjektet ikke var lønnsomt, ville utbygger ikke gjennomført utbyggingen. Dette kan gi et inntrykk av at utbygger er opptatt av å få mest mulig økonomisk utbytte, men viser også at der det bygges, har utbygger kapasitet og mulighet til å gjennomføre kravene kommunen stiller. Samtidig mener utbygger 2 at det offentlige pålegger og gir utbyggere ansvar for kommunale interesser og at det dyttes mer over på utbyggerne. Videre forklarer utbygger 2 at konsekvensene av dette er at bolig- og leieprisene blir høyere. Dette var noe man ville forhindre ved lovreguleringen av utbyggingsavtaler (se punkt 3.3) For videre studier hadde det vært interessant å se på hvor stor innvirkning kravene fra kommunen har på lønnsomheten til utbyggers prosjekt.

Det er spesielt ett forhold utbyggerne knytter urimeligheten til: kravet om forholdsmessighet. Dette trekkes ofte frem som et eksempel på krav som ikke overholdes fra kommunens side. Utbyggerne mener de blir pålagt krav om infrastruktur som kommunen burde opparbeidet/oppgradert selv, og at kommunen i mange tilfeller er opptatt av å tjene penger på prosjektet. Et eksempel på dette er dommen på Tullinløkka (som er omtalt i punkt 3.4.3) hvor Oslo kommune ble dømt for å ha krevd urimelig mye infrastrukturfinansiering. I dommen fremkommer det at kommunens krav i stor grad var motivert av økonomi. I tillegg trekkes det frem at kravet ikke hadde tilstrekkelig sammenheng med utbyggingen. Av § 17-3 (3) annet og tredje punktum fremgår det at tiltaket må stå i «rimelig forhold» til utbyggingens art og omfang, kommunens bidrag til gjennomføring av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene til tiltaket som belastes utbygger eller grunneier, må stå i forhold til belastningen den aktuelle utbyggingen påfører kommunen. Av NOU 2003:24 fremgår det at det må tas vurderinger i den konkrete utbyggingen. Det må vurderes hva slags behov den konkrete utbyggingen medfører med tanke på sosial og teknisk infrastruktur..

Det er tydelig at det er knyttet en usikkerhet til lovgivningen og hvordan denne skal tolkes. Grunnet uklarhet i retningslinjene for tolkning, vet man ikke hva som ligger i kravene, Utbyggerne tolker det på sin måte, mens kommunen legger noe helt annet i sin skjønnsmessige vurdering. Dermed opplever utbyggerne det som at kommunen ofte drar det langt ut i «randsonen» mht krav som lovlig kan stilles.

Videre fremkommer det av empirien at utbygger mener det ikke er tid til å gjennomføre en forhandlingsprosess. Grunnen er de løpende kostnadene, jo lenger tid det går jo høyere blir

disse kostnadene. Det er derfor gunstigere for utbygger å inngå i dere øyne “urimelige avtaler” for å komme i gang med utbyggingen. Ut fra beskrivelser fra utbyggere om hvordan de opplever prosessen kan det virke som at det i realiteten ikke er snakk om en forhandling. Kommunen kommer med krav til utbygger som de kan velge å akseptere eller ikke. For utbygger kan dette oppleves som en utpressingssituasjon (mer om dette under punkt 4.5). Grunnet knapphet med tid aksepteres kravene fra kommunen, da en forhandlingsprosess kan føre til enda større kostnader for utbygger. Teorien legger vekt på at en forhandling om utbyggingsavtale kan skje både før og etter vedtakelse av reguleringsplan. Man ønsker som regel at utarbeidelse av en avtale skal igangsettes så fort som mulig. Det legges opp til en forhandling parallelt med planarbeidet. Dette vil gjøre det mulig å utforme fornuftige og rasjonelle bestemmelser og rekkefølgekrav, og man unngår å havne i en situasjon der rekkefølgekravene ikke er mulig å gjennomføre. Selv om utarbeidelse av plan og forhandling om utbyggingsavtale kan skje parallelt, er det først etter at planen er vedtatt at utbyggingsavtalen formelt kan inngås (punkt 3.3.3). Om vi ser funnene opp mot teorien kan det tyde på at parallell fremforhandling av utbyggingsavtaler ikke fungerer og skjer som ønskelig.

Utbyggers syn på dagens lovgivning

Utbygger 1 og 2 mener at dagens lovgivning er grei. Utbygger 2 forklarer: *«Lovgivningen er egentlig ganske klar, den, sånn som vi opplever det. Der er det krav om forholdsmessighet, så sånn sett er lovgivningen grei. Problemet er at det ikke følges. Altså det offentlige har en holdning til det som går på å få mest mulig av infrastruktur inn i en avtale»*. Videre forklarer utbygger konsekvensene av dette: *«I realiteten vil dette medføre at bolig- og leieprisene blir høyere. Spørsmålet vil da bli om det er rimelig at en boligkøper eller en leier av et kontorareal skal dekke disse offentlige infrastrukturkostnadene»*.

“Dette er hverdagen til veldig mange utviklere, det at man står i en posisjon hvor man har lagt ned betydelige kostnader til forberedelse til utvikling av et område. Og så kommer det urimelige betingelser i forbindelse med utbyggingsavtalen. Så har man ikke tid til å vente, man bare tar den kostnaden for å komme i gang”.

“Så er det viktig selyfølgelig, å være klar over at det er jo ikke først og fremst utbyggingsavtalen og fremforhandlingen av den som nødvendigvis er det største problemet. Det er jo reguleringsbestemmelsene som ligger til grunn for utbyggingsavtalen. Og en utvikler må jo være på vakt når det lages reguleringsbestemmelser. Men der er det også sånn i dag at det gjøres helt på slutten. Det blir en sånn forhandling rundt det når man egentlig har det travelt med å komme i gang. Så det er også en litt sånn vanskelig og klemmt situasjon for utviklere”. (utbygger 2)

Utbygger 3 har dette synet på saken: *«Det er jo et tungt system, det er det jo. Men jeg skal ikke nødvendigvis si at det er loven som gjør det. Det kan jo like gjerne være partene. Altså, vi skal jo tross alt bli enige om noe.»* Videre forklarer utbygger at det er en balanse. Skal man få til en utbygging, er det nødvendig å hjelpe kommunen med for eksempel opparbeidelse av infrastruktur.

Utbygger 4 og 5 mener man burde “snevret inn slingringsmålet”. De mener lovverket burde vært strammere og ønsker en større klarhet i hva som ligger i forholdsmessighets- og nødvendighetskravet. Utbyggerne mener problemet med dagens lovgivning er at kommunen og utbygger tolker kravene svært forskjellig. Utbygger mener kommunen drar det helt ut i «randsonen» av hva som er innenfor lovverket. Videre forklarer utbyggerne at: *“Det er en krevende prosess å ta for utbygger, vi er jo avhengig av disse avtalene. Vi har kjøpt tomter til hundrevis av millioner, og rentene løper hver dag. Kommunen er klar over at vi er avhengig av disse avtalene. Selv om vi ikke synes det er forholdsmessig, så synes kommunen det, og da blir det sånn. Det er utilfredsstillende at rammeverket er så løst og at vi har såpass lite retningslinjer. Det er dermed bra med de to dommene vi har. De viser veldig godt hvordan Oslo kommune holder på. Det ene er holdbarheten av rekkefølgekravet, det andre er holdbarheten av innholdet i avtalen. Ofte har vi vært litt for sent ute og ikke vært oppmerksomme nok når rekkefølgekravene blir satt. De er vi låst inn i, ikke sant. For da står det allerede i reguleringsplanen. Dommen på Tullinløkka illustrer jo hvordan det oppleves og fungerer”.*

Drøftelse

Når utbyggere snakker om at lovgivningen ikke følges, omhandler dette i hovedsak forholdsmessighets- og nødvendighetskravet som er nærmere forklart under punkt 3.3.4.

Utbygger 2 mener kommunen ønsker at utbygger skal bekoste mest mulig av infrastrukturen, og få dette inn i utbyggingsavtalen. Dette vil medføre høyere bolig- og leiepriser, og i prinsippet vil kjøper/ leietaker dekke de offentlige infrastrukturkostnadene. Av teorien fremgår det at bakgrunnen for lovregulering av utbyggingsavtaler var å forhindre urimelige avtaler og stille strengere krav til nødvendighet, gjensidighet og forutberegnelighet. Man ble oppmerksom på en økende tendens til at det offentlige brukte utbyggingsavtaler som et middel til å finansiere kommunale investeringstiltak. Ved lovreguleringen var ønsket en tydeliggjøring av grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår. I tillegg var et av hovedprinsippene å forhindre at kostnadene ble veltet over på boligkjøpere. Departementet anså det som viktig at boligkjøpere ikke ble belastet for offentlige tiltak som i prinsippet skal dekkes av skatteinntektene til kommunen (omtalt under punkt 3.3). Om vi ser empirien og teorien i sammenheng er det tydelig at lovreguleringen ikke har hatt den ønskelige virkningen.

Utbygger 4 og 5 kunne tenkt seg et “strammere” regelverk. Det fremgår av teorien at lovgivningen skal legge rammene for utbyggingsavtaler. Man anså det ikke som nødvendig med detaljerte bestemmelser. Departementet la opp til at man ved behov for nærmere detaljering kunne utforme forskrifter. Forbudet mot sosial infrastruktur er et eksempel på en slik forskrift. Det er tydelig at flere utbygger kan tenke seg en lovgivning hvor det ikke er rom for tolkning i den grad det er i dag. For en muligjøring av dette er det nødvendig med en lovendring eller klare retningslinjer for tolkning. Til en viss grad legger dommene på området føringer for tolkning. Til dags dato er det likevel få dommer på området, og dermed lite konkret å forholde seg til (to viktige dommer er omtalt under punkt 3.4.3, men disse er enda ikke rettskraftige).

Reguleringsbestemmelsene som ligger til grunn for utbyggingsavtalen, trekkes frem som problematiske. Det kan gis bestemmelser om arealformål og hensynssoner om en rekke forhold, jamfør pbl. § 12-7. Utbyggerne mener problemet er at man ofte ikke er oppmerksom og involvert nok når bestemmelsene utformes. I tillegg skjer dette ofte på et sent stadium i prosessen. Et eksempel på slike bestemmelser som blir satt, er rekkefølgekrav som utbygger er bundet til. Ved inngåelse av utbyggingsavtale for å gjennomføre rekkefølgekravene er det et krav i plan- og bygningsloven at de konkrete tiltakene er rimelige, nødvendige og forholdsmessige, jamfør § 17-3. Fastsettelse av kravene er derfor avgjørende for om planen lar seg realisere eller ikke. Er utbygger ikke oppmerksom, kan det føre til at uheldige og uhensiktsmessige rekkefølgekrav blir satt som man da må forholde seg til ved

fremforhandling av utbyggingsavtalen. Dette kan blant annet føre til ugyldig utbyggingsavtale slik som i Sandnessaken (se punkt 3.4.2). Utbygger 2 gir uttrykk for at utforming av reguleringsbestemmelsene ofte skjer for sent, når man allerede har det travelt med igangsetting av prosjektet. Det er dermed tydelig at det for utbyggere ville vært hensiktsmessig med en tidlig forhandling og avklaring. Dette vil antakelig føre til utforming av gode rekkefølgebestemmelser som vil lette forhandlingene om hvem som skal gjøre hva i utbyggingsavtalen. I tillegg vil en tidlig avklaring medføre effektivitet og en større forutsigbarhet overfor krav fra kommunen. Slik som Ness & Øyasæter (2018) påpeker, vil en parallell prosess gjøre forhandlingsplanlegging mulig. Her siktes det til en felles og parallell behandling av utbyggingsavtale og reguleringsplan. Dette muliggjør en rasjonell utforming av bestemmelser og rekkefølgekrav som vil være mulig å gjennomføre.

Utbyggers syn på forbudet mot sosial infrastruktur

Alle utbyggere ser positivt på forbudet mot sosial infrastruktur. Utbyggerne tror at presset om infrastrukturbidrag hadde blitt enda større uten et forbud. Sosial infrastruktur er ofte omfattende og kostbare tiltak å opparbeide. Utbyggere påpeker at man ikke ønsker en samfunnsutvikling der prosjekter blir så dyre at ingen gjennomfører noe. Flere av utbyggerne trekker frem utbyggingen som OBOS gjorde på Fornebu som eksempel, hvor Bærum kommune ikke hadde noen hemninger på hva de krevde at utbygger skulle bekoste av infrastruktur.

Utbygger 1 påpeker at det var veldig riktig at forbudet kom, slik at man ikke hadde mulighet til å avtale betingelser om sosial infrastruktur. På den andre siden mener utbygger at det i noen sammenhenger er bedre å være med å betale for den sosiale infrastrukturen enn å bli stoppet, slik at man ikke forhindrer gjennomføring av prosjekter. Utbygger forklarer at man likevel kan komme rundt det problemet ved å søke dispensasjon, slik OBOS gjorde på Fornebu.

“Vi synes det er et soleklart forbud. Jeg tror at hvis man også pålegger utbyggere kostnader til sosial infrastruktur, vil mye av utviklingen og byggingen stoppe opp. Håper virkelig at det forbudet forblir slik det er”. (utbygger 2)

Drøftelse

Av empirien fremgår det at et forbud kan forhindre gjennomføring av prosjekter. Som beskrevet i teorien under punkt 3.3.5, ble sosial infrastruktur tidligere ofte inntatt i utbyggingsavtaler, selv om dette i utgangspunktet var noe det offentlige var pliktig til å opparbeide. Utbyggingen OBOS gjorde på Fornebu hvor Bærum kommune påla utbygger å bekoste store deler av infrastrukturen herunder skoler og barnehager, presset frem et nasjonalt forbud mot å innta sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Som tidligere nevnt har kommunen ikke alltid økonomisk kapasitet til å opparbeide infrastruktur. Dette er noe av grunnen til at utbygger må bidra med bekostning/opparbeiding av infrastruktur. Det er klart at et forbud kan medføre at prosjekter ikke gjennomføres dersom kommunen ikke har kapasitet til å opparbeide den sosiale infrastrukturen. Eller at gjennomføring vil ta mye lenger tid enn det som er ønskelig for utbygger. På en annen siden kan dette løses ved en søknad om dispensasjon fra forbudet jf. § 17-7. En søknad til departementet må sendes, og om “samfunnsmessige interesser” tilsier det kan det gis dispensasjon. Bestemmelsen må dermed regnes som rimelig snever. Likevel er det samlet sett tydelig at forbudet er ønskelig og fungerer bra. Dispensasjonbestemmelsen gjør at utbygger likevel kan få mulighet til å bygge ut og finansiere den sosiale infrastrukturen om vilkåret “samfunnsmessige interesser” er oppfylt.

4.4 Underproblemstilling 2:

Opplevs utbyggingsavtaler som forutsigbare?

Gjenspeiles forutsigbarhet i praksis

Utbygger 1 mener utbyggingsavtaler som store utbyggere inngår, i all hovedsak er forutsigbare og tror det kan være tøft og lite forutsigbart for en mindre aktør. *“Når du har vært med på de store avtalene, så blir du ikke så veldig overrasket over hva som kommer i de mindre prosjektene. Så jeg tror forutsigbarheten er rimelig grei. Det eneste innspillet der er vel at det kan være greit å komme tidligere i dialog. Det å komme tidligere inn i prosessen og drive dette dobbeltløpet. Det er bra. Det vil gjøre forutsigbarheten enda bedre”.*

Utbygger 2 opplever derimot ikke dagens praksis som forutsigbar. Utbygger mener det finnes mange gode eksempler på manglende forutsigbarhet i Oslo. *“Strikken tøyes lenger og lenger av det offentlige. Og det å putte krav om at man betaler for offentlig infrastruktur ganske langt utenfor det område man utvikler, viser jo med all tydelighet at det fort kan dukke opp ting som helt klart er urimelige. Og det opplever vi, og”*. Utbygger illustrer dette med et eksempel: *«Vi har et eksempel på en gate som har vært forsømt i veldig mange år. Som mangler sykkelfelt og gode fortauer. Det er mye kø der, det er ganske mye ulykker, og det burde vært oppgradert for lenge siden. Så har vi et prosjekt som gir en økning i trafikken på den gata med 5 prosent. Og da må vi ta hele kostnaden med å utvide den veien.»* Utbygger mener dette er et eksempel på en forholdsmessighet som ikke er lovhjemlet, og problemet er at man ikke har tid til å forhandle. *“Det heter jo forhandlinger om utbyggingsavtaler, men det er jo ikke forhandlinger. Det er jo bare krav som du kan velge om du vil gå til retten med, eller om de vil betale for å komme i gang. Da blir det uforutsigbart”*.

Utbygger 3 mener i likhet med utbygger 1, at utbyggingsavtaler stort sett er forutsigbare. Utbygger forklarer at forutsigbarhet kan bli en utfordring over tid, hvis man forsøker å gjøre ting annerledes enn det som er avtalt og hvis partene ikke forholder seg til avtalen (slik som omtalt under punkt 4.5). Utbygger legger til at det er *«svært viktig at avtalen er gjennomarbeidet slik at den blir balansert. Dette er spesielt viktig når det er snakk om lange tidshorisonter og store verdier. Skal det være forutsigbart og varig, må det være gjennomarbeidet.»*

Utbygger 5 mener i likhet med utbygger 2, at utbyggingsavtaler er forutsigbare. Likevel mener utbygger at forutsigbarheten ikke gjenspeiles hos alle parter: *“Våre plikter er forutsigbare, men ikke kommunens. Kommunikasjonen og dialogen med kommunen er også lite forutsigbar til tider”*. Utbygger 4 påpeker at det er mer forutsigbart i en velfungerende utbyggingsavtale, og at det største problemet er uforutsigbarheten før inngåelse av utbyggingsavtalen. Utbygger mener det ofte er knyttet uforutsigbarhet til krav som kommer fra kommunen ved avtaleforhandling, og derfor manglende forutsigbarhet om hva utbyggingsavtalen kommer til å gå ut på. Utbygger legger til at *“problemet vårt som utbygger er jo at vi kjøper tomten først og forhandler utbyggingsavtale etterpå”*.

Utbygger 2, 4 og 5 mener en strøkgavgift ville skapt en større forutsigbarhet som omtalt under punkt 5.6. Både før inngåelse av avtale og ved fullbyrdelse av inngått avtale.

Drøftelse

I prosessen hvor man skal inngå en utbyggingsavtale ønsker man forutsigbarhet før inngåelse av avtale, og etter. Før inngåelse av avtale ønsker man gjerne å vite noenlunde på forhånd hva man kan forvente kommer av krav fra kommunen. Etter inngåelse av avtale ønsker man en forutsigbarhet for at det som har blitt avtalt overholdes. Utbygger 1 mener at et dobbelt løp vil gjøre forutsigbarheten bedre, og det kan virke som det er ønskelig med et enda større fokus på dette. Dette fremgår også av Norsk Eiendom sin håndbok om utbyggingsavtaler at planlegging, fastsettelse av rekkefølgekrav og forhandlinger om utbyggingsavtaler må gå parallelt for at prosessen skal være forutsigbar.

Av empirien fremgår det at en gjennomarbeidet utbyggingsavtale er viktig for at den skal være velfungerende og forutsigbar. Slik det fremgår av punkt 3.3.2 bør den inneholde en oversikt over ansvars- og kostnadsfordeling, samt fremdrift i prosjektet. Denne gjensidige avklaringen mellom kommunen og utbygger vil ha enorm innvirkning på utbyggingsavtalens forutsigbarhetsgrad. Samtidig vil utbyggingsavtalens detaljnivå ha innvirkning på forutsigbarheten ved at forutsigbarheten i utbyggingsavtalen muligens kan øke i takt med avtalens detaljnivå.

Utbygger 2 mener at manglende overholdelse av forholdsmessighetskravet, som tidligere omtalt i dette kapittelet, i tiltak som pålegges utbygger, skaper uforutsigbarhet. Det fremgår av empirien at utbygger i enkelte tilfeller betaler for infrastruktur langt utenfor område man utvikler. Samtlige dommer omtalt i teoridelen punkt 3.4.3 viser dette. Det er tydelig at denne uklarheten om hva man kan bli pålagt å bekoste, skaper en uforutsigbarhet.

Flere av utbyggerne mener en strøkavgift ville gitt økt forutsigbarheten. I stedet for at det forhandles om bidraget til opparbeidelse og/eller finansiering av infrastruktur vil en fast avgift/utbyggingsskatt fastsettes (se punkt 3.8 i teoridelen). Dette grunneierbidraget kan fastsettes politisk og vil gi en fast sats for utbygger/grunneier for hver utbygde kvadratmeter i området. På denne måten unngår man en uforutsigbarhet knyttet til krav som kan komme fra kommunen om opparbeidelse/finansiering av infrastrukturtiltak. En slik modell vil imidlertid kreve at kommunen står for gjennomføringen.

4.5 Underproblemstilling 3:

Hvilke utfordringer kan det være ved dagens bruk av utbyggingsavtaler, og hvordan kan man løse disse?

Utfordringer ved benyttelse av utbyggingsavtaler

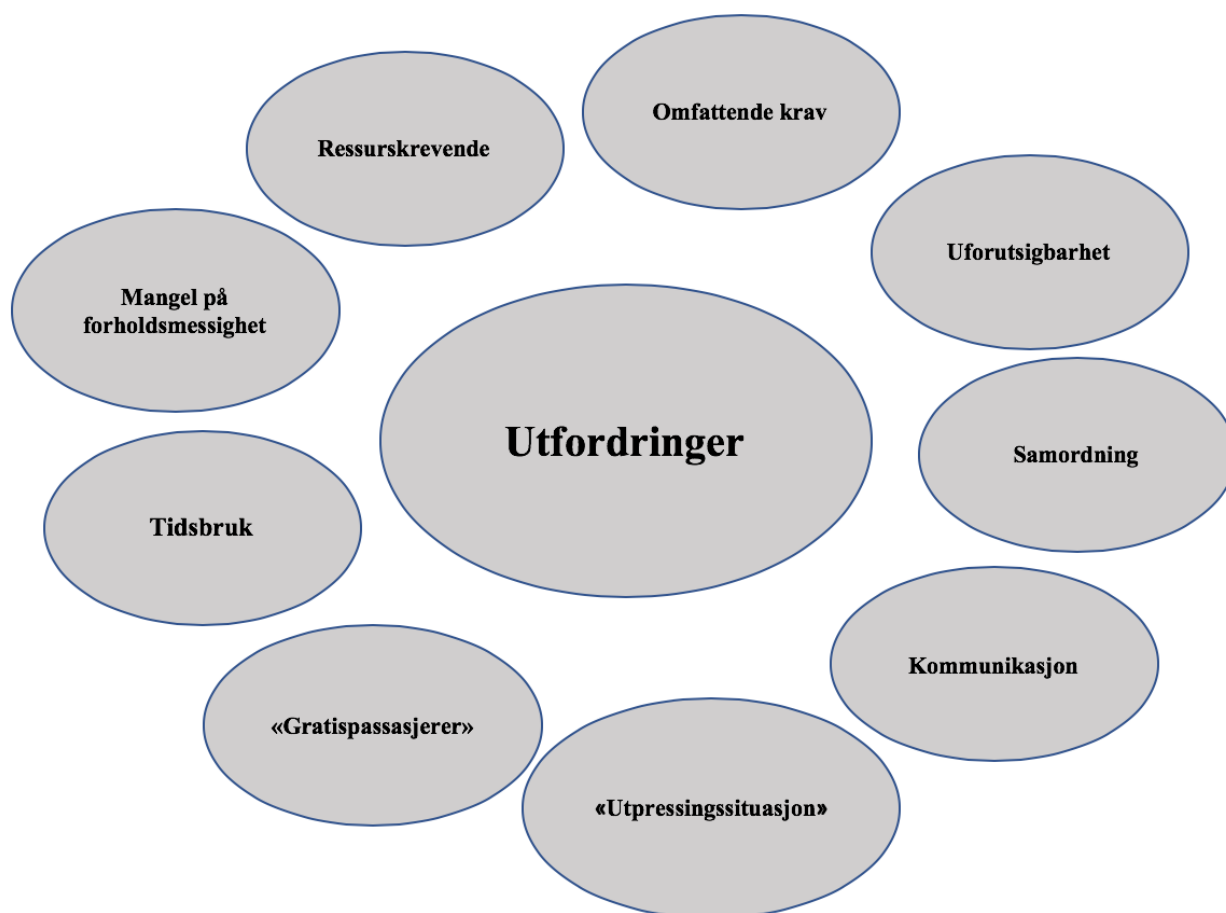
Utbygger 1 mener det er flere utfordringer. For det første at kravene man skal bekoste blir for omfattende og at det dermed blir for dyrt. I tillegg tar utbyggingsavtaleforhandlingen for lang tid, og er ressurskrevende. Videre forklarer utbygger at samordning er en utfordring. Det kreves en samordning av forskjellige offentlige etater for å få til en utbyggingsavtale, blir man ikke enig med alle aktørene “stokker” det seg. I tillegg vil det være en utfordring med rettferdig fordeling mellom utbyggere. At man unngår såkalte “gratispassasjerer”.

Utbygger 2 mener det er to utfordringer: *“For det første så er det uforutsigbart og for det andre mangler det forholdsmessighet. Det er ikke realisert på en slik måte at man har tid til å forhandle.*

Utbygger 3 mener regelverket har blitt for komplisert og tungt. I likhet med utbygger 1 mener utbygger 3 at det er tids- og ressursbruken som er den største utfordringen. *“For mindre utbyggere kan det fort bli for kostbart å komme videre i Oslo. Det betyr jo at store tunge utbyggere gjennomfører det meste i Oslo og kanskje også i andre store byer. Det er jo synd. For ofte kan jo små utbyggere være vel så kreative. de kan skape vel så gode prosjekter, men de har ikke muskler til å gjennomføre. Det er rett og slett for kostbart”.*

Utbygger 4 mener utfordringen er at man nærmest havner i en utpressingssituasjon: *«for du vet at inngår du ikke noe utbyggingsavtale, får du ikke bygge.»* Utbygger mener derfor det ikke en reell avtalesituasjon siden kommunen er i monopol. Sier kommunen nei, medfører dette at man ikke får bygge. I tillegg mener utbygger det har gått over til å bli en skattlegging og at man ønsker å bruke utbyggingsavtaler for å få bidrag fra private utbyggere. Videre mener utbygger at uforutsigbarhet er en utfordring. At man som utbygger ikke vet hva som kommer i utbyggingsavtalen og hva infrastrukturkostnaden blir. Bidraget kommunen skal ha til infrastruktur er veldig vanskelig å forutse. Denne uforutsigbarheten kan, ifølge utbygger, være svært ødeleggende for et prosjekt.

Utbygger 5 påpeker at kommunikasjonen underveis når man skal gjennomføre en inngått utbyggingsavtale, er utfordrende. Utbygger sier det krever en løpende kommunikasjon, ellers vil man fort komme i vanskelige situasjoner ved at man senere sliter med godkjenning på ferdig bebyggelse.



Figur 6- Oversikt over utfordringer. Kilde: Egenutviklet

Drøftelse

Flere utbyggere mener at ressurs- og tidsbruk er en utfordring. Man bruker masse tid og ressurser på å forhandle med kommunen. Systemet er arbeidskrevende og fører ofte til lange og krevende forhandlinger. Slik det fremgår av teorien, kan en utbyggingsavtale ikke inngås med bindende virkning før planen er vedtatt. Likevel er det mulig med

forhandlingsplanlegging, slik at en utbyggingsavtale er ferdig utarbeidet samtidig med planen. På denne måten kan både planen og avtalen vedtas samtidig, og man vil forhindre unødvendig tids-og ressursbruk på forhandlinger i etterkant. Det kan virke som utbygger ofte kommer sent inn i prosessen. I tilfeller der utbygging allerede er igangsatt i området vil dette være naturlig. Likevel kan dette medføre at utbygger ikke er helt fornøyd med rekkefølgekravene som er satt som grunnlag for utbyggingsavtalen. Dermed kan en forhandling om kostnads- og ansvarsfordelingen for gjennomføring bli krevende.

Det fremgår at utbyggere mener utbyggingsavtaler har blitt en skattlegging. En skatt som brukes til finansiering av offentlig infrastruktur. Man mener utbyggingsavtaler blir brukt til å få bidrag fra private utbyggere, og at utbygger ofte havner i en presset situasjonen i utbyggingsavtaleforhandlingen.

Utbyggingsavtaler brukes til å systematisere gjennomføringen av planen, slik at man får oversikt over hvem som gjør hva samt fordeling av kostnader. Slik det fremgår av teorien og som nevnt tidligere i drøftingen, er det klart at kommunen i mange tilfeller er helt avhengig av bidrag fra utbygger. Kapasiteten til kommunen er begrenset, samtidig som kapasiteten hos utbygger er begrenset. Utbygger er likevel ofte mer avhengig av en inngåelse av utbyggingsavtale. Derfor kan det for utbygger ofte oppleves som en “utpressingssituasjon”. Utbygger er helt avhengig å få til en enighet om utbyggingsavtalen slik at utbygging kan starte. Kommunen er som regel ikke like avhengig av gjennomføring av prosjektet og er dermed ikke i en like presset situasjon. Utbygger har løpende kostnader og er dermed avhengig av effektivitet for at prosjektet fortsatt skal være lønnsomt. Dermed inngår man avtaler man muligens ikke er helt tilfreds med, og som man egentlig mener er urimelige. Dette kan samlet sett antyde en skjevhet i “maktforholdet” mellom kommunen og utbygger.

Det å unngå såkalte “gratispassasjerer” og få til en rettferdig fordeling mellom utbyggere i et område omtales som en utfordring. Utbyggere/grunneiere som avventer utbygging av sitt område til nødvendig infrastruktur er etablert, omtales som en “gratispassasjerer” (se punkt 3.6). Teorien vektlegger viktigheten av kommunens involvering og styring. Det er viktig at kommunen avklarer om det er noen utbyggere i planområdet som ikke er villig å bidra til opparbeidelse av infrastruktur, og eventuelt prøver å få disse til å forplikte seg. Her kan en områdemodell komme inn som et nyttig verktøy. Ved benyttelse av områdemodell er det vanlig at utbygger betaler et anleggsbidrag. Dette kan være i form av kontantbidrag og/eller realytelser. Det er frivillig og inngå en utbyggingsavtale også i områder hvor det er utviklet

områdemodeller. For å forhindre at noen blir “gratispassasjer”, er det viktig å få klarhet i hvem som vil inngå utbyggingsavtale så tidlig i prosessen som mulig, slik at det er mulig å lage rekkefølgebestemmelser som motvirker utbyggere som ikke ønsker å bidra. En områdemodell gjør at man ser utbyggingsområdet som en helhet og ikke separat, på denne måten reduseres muligheten for “gratispassasjerer”.

Det finnes ulike type modeller som omtalt i teorikapittel 3.7. Hvilke modell som er mest hensiktsmessig, vil avhenge av utbyggingens art og omfang. For motvirkning av ”gratispassasjerer” vil anleggsbidragsmodellen og strøkprismodellen trekkes frem som de mest egnede modellene. Anleggsbidragsmodellen(også omtalt som Ensjømodellen) går ut på at kommunen står for opparbeidelse av infrastruktur, mens utbygger betaler et såkalt anleggsbidrag. Modellen benyttes typisk i områder med mange grunneiere/utbyggere. Modellen skaper et tett samarbeid mellom kommune og utbygger samt tillit og en rettferdig fordeling av kostnader slik at “gratispassasjerer” forhindres. En annen alternativ modell er “strøkprismodell”. Modellen er basert på Sandnes kommune sin modell hvor det ble tilrettelagt for felles finansiering for offentlig infrastruktur i Sandnes sentrum (se punkt 3.4.2). Sivilombudsmannen kom med en uttalelse til modellen og konkluderte med at denne var lovstridig. Likevel tyder det på at en slik modell kan være svært gunstig. Den vil sikre en forholdsmessig lik fordeling av infrastrukturkostnader og samtidig gi en forutsigbarhet. Dermed kan “gratispassasjerer” i all hovedsak unngås. Tiltakene fordeles på utbyggerne tidlig i prosessen, noe som sikrer at alle bidrar og en rettferdig fordeling etter nytte. Samlet sett kan det dermed tyde på at en strøkprismodell eller anleggsbidragmodell vil være mest hensiktsmessig for motvirkning av “gratispassasjerer”.

Utfordringer som kan oppstå etter at utbyggingsavtale er inngått

Utbygger 3 forklarer at man kan havne i en situasjon hvor kommunen ønsker å endre eksisterende avtale: *“Det som kanskje var ønskelig og nødvendig ved inngåelse av avtalen er kanskje ikke dekkende slik politikerne ønsker det i dag. Problemet oppstår når en del personer i kommunale etater og på det politiske nivå ønsker at utbyggingsavtalen skulle omfattet mer. Men det går jo ikke. Og det er flere grunner til det. Det ene er jo at det faktisk finnes en avtale. Og hvis kommunen ikke forholder seg til sånne avtaler, må jo alle utbyggere i fremtiden ta høyde for at det kan bli endringer i avtalen. Det er litt sann ris til egen bak for*

kommunen hvis man skal prøve å undergrave en avtale som er inngått. Det andre er jo at alt som skal finansieres gjennom en utbyggingsavtale, finansieres ved at man har bidrag, men bidragene endrer seg ikke. For å få lov til å bygge har man betalt et infrastrukturbidrag. Dette tallet endrer seg ikke. Hvis du da putter enda flere ting inn som skal finansieres, så går jo ikke regnestykket opp. Det er liksom en balanse i en avtale". På bakgrunn av dette mener utbygger at utbyggingsavtaler fungerer bra så lenge alle forholder seg til den.

Utbygger 4 og 5 opplever samme problem som utbygger 3, nemlig at kommunen kommer med nye krav underveis. Utbygger 5 sier han opplever at kommunen forandrer litt på forutsetningene underveis avhengig av hva som er ønskelig. Spesielt når det er snakk om utbyggingsavtaler som er inngått litt tilbake i tid. Ved inngåelse av avtale om hva som skal bygges er kvalitets- og kostnadsnivå definert, men kravene fra kommunen forandrer seg. Utbygger 5 forklarer at det for eksempel kan dreie seg om nye krav til overvannshåndtering. Ifølge utbygger påføres de store kostnader ved å innfri de nye kravene. Utbygger må dermed bygge dyrere, men får likevel ikke fradrag i kontantbidraget som innbetales til kommunen. Utbygger mener man burde hatt en måte å avregne dette på. En annen utfordring som beskrives er krav kommunen kommer med etter ferdigstilt bebyggelse. Utbygger forklarer at dette fører til en del diskusjoner i etterkant, og eventuelt ombygging.

Drøftelse

Det er viktig at både kommunen og utbygger holder seg til den inngåtte utbyggingsavtalen for å skape forutsigbarhet. Om praksis blir at utbygging skjer på annen måte enn avtalt, eller at kommune kommer med nye krav underveis, vil utbyggingsavtaler være lite forutsigbare. Dette vil skape problemer for utbygger, da kostnader som ikke er en del av kostnadsberegningen påløper. Det kan gå hardt utover utbyggere og deres prosjekter. Utbygger beskriver at det hadde vært greit om man eventuelt fikk noe fradrag for anleggsbidraget som er fastsatt i utbyggingsavtalen, slik at dette veier opp for den eventuelle ekstra opparbeidelse av realytelse. Slik som utbyggerne antyder kan det tenkes at dette er en uheldig praksis. Det vil medføre at man ved inngåelse av utbyggingsavtale mangler forutsigbarhet.

Andre uklarheter

Utbygger 2 beskriver en annen uklarhet ved utbyggingsavtaler: *“Hva skal til for at det lages en utbyggingsavtale? Hvor stort er et prosjekt når det gir behov for en utbyggingsavtale?”*.

Her påpeker utbygger at det er en forskjell på små og store prosjekter. Er det snakk om et stort prosjekt med flere kvartaler mener utbygger det er åpenbart at man skal ha en utbyggingsavtale. Samme krav får sannsynligvis ikke et lite prosjekt. Dette mener utbygger også er en av urimelighetene og uklarhetene knyttet til bruken av utbyggingsavtaler.

Drøftelse

Det er knyttet en usikkerhet til når utbyggingsavtale må inngås. Av teorien fremgår det at utbyggingsavtaler skal være og er frivillige. Forutsigbarhetsvedtaket som Oslo kommune har inngått, skal vise forutsetningen for bruk av utbyggingsavtaler i kommunen, herunder hvilke typer tiltak det kan lages avtaler om. Utbyggingsavtalen kan gjelde forhold det er gitt bestemmelser om i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Likevel må dette ses i lys av at kommunen ikke kan kreve utbyggingsavtale. Da vil derimot utbygger være bundet til kommunens prioriteringer og økonomi når det kommer til gjennomføring av rekkefølgebestemmelsene. Uteblivelse av utbyggingsavtale vil dermed medføre en usikkerhet til når utbygger får gjennomført sitt prosjekt. Det er derfor tydelig at selv om inngåelse av utbyggingsavtale er frivillig, vil utbygger være avhengig av en slik avtale for å sikre gjennomføring av et prosjekt.

Et annet moment er at det stilles forskjellige krav i utbyggingsavtalen i hvert enkelt utbyggingsprosjekt. Av teorien fremgår det at det skal gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Dette kan medføre at utbyggere kan oppleve en forskjellsbehandling, som utbygger beskriver i empirien. Likevel må kommunen holde seg innenfor rammene om at tiltakene skal være forholdsmessige og nødvendige. Et større prosjekt vil sannsynligvis utløse et større behov for bidrag fra utbygger, i motsetning til et lite prosjekt.

4.6 Løsninger på dagens utfordringer

Dagens praktisering og lovgivning

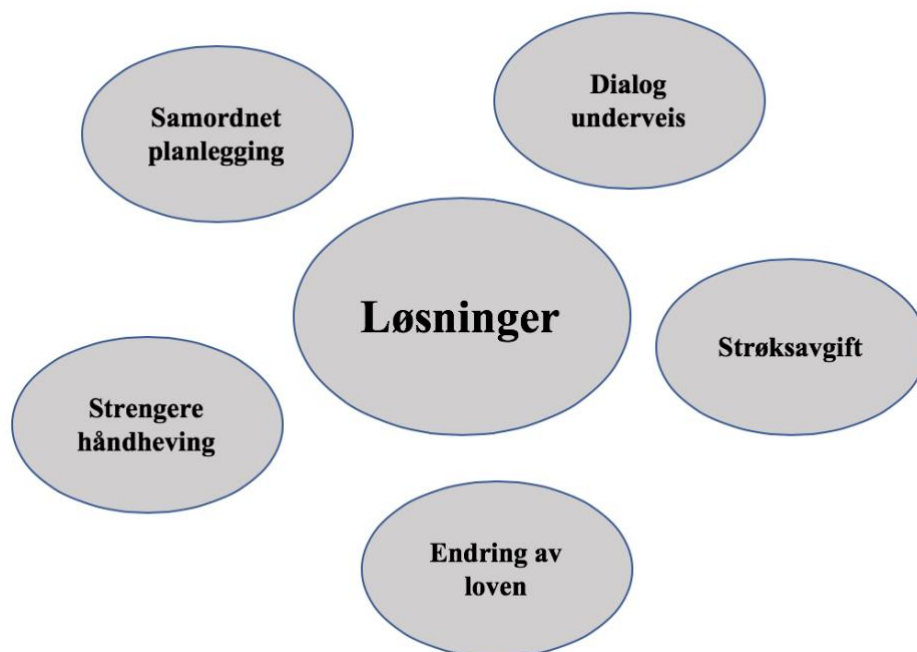
Utbygger 1 mener man må få til en *“større grad av samordnet planlegging og forhandlingsplanlegging underveis. Og at kommunene må være villige til å gi mer utbyggingsvolum eller tilpasse seg utbygger, for å få mer bidrag til sine ønsker på fellesskapsløsninger”*. Utbygger tror ikke en lovendring kunne vært løsningen. Men påpeker viktigheten med dialog underveis, og det å se planarbeid og utbyggingsavtaleforhandlingen i sammenheng.

Utbygger 2 har en klar formening om hva som kunne vært løsningen på dagens utfordringer: *“Jeg ville hatt en fast strøkavgift. Noen mener at om man innfører dette får de en skatt. Men realiteten er jo at dette er en skatt i dag. Sånn at dagens ordning har en skjevhet i seg som gjør at hvis du kjøper en bolig i et prosjekt som sees på radaren, så betaler du et infrastrukturbidrag til samfunnet. Hvis du kjøper en bolig i et lite prosjekt som går under radaren så betaler du ikke det samme i utgangspunktet. En strøkavgift ville krevd mye mindre administrasjon. Da kunne vi sagt at i et område skal avgiften være så og så mye per kvadratmeter bolig. Så kunne du sagt at før det gis igangsettingstillatelse, eller i forbindelse med at det gis igangsettingstillatelse, skal utvikler betale inn denne strøkavgiften per kvadratmeter. Og når han har betalt det så kan han begynne å bygge. Da hadde du unngått en masse administrasjon, masse uforutsigbarhet og masse møter og forhandlinger mellom partene”*. Utbygger 4 og 5 ser like positivt på en slik ordning og mener det vil skape en forutsigbarhet.

Utbygger 2 ser i tillegg for seg en alternativ løsning: *“Eller så kunne det selvfølgelig vært håndhevet slik som loven sier. Man kunne sagt at denne veien må opparbeides i forbindelse med prosjektet, og siden dere påfører denne veien en økt trafikk på fem prosent, så skal dere betale fem prosent av det det koster å oppgradere veien”*.

Utbygger 3 mener i likhet med utbygger 1 at man må se helheten. Utbygger påpeker at det ikke bare dreier seg om problemer rundt utbyggingsavtaler, men at det handler vel så mye om reguleringsproblematikk. At disse prosessene til sammen blir for tunge. At det dermed kan være vel så mye å hente på reguleringsiden, som på utbyggingsavtalesiden.

Utbygger 4 og 5 kunne tenkt seg en forbedring av lovverket. Utbyggerne ser for seg en innstramming i rammeverket og klare retningslinjer. Utbyggerne ønsker en klargjøring og innstramming av det som kan være forholdsmessige bidrag. I tillegg er det ønskelige med en form for regulering av frister, med tanke på dialog og godkjenninger fra kommunen underveis i utbyggingsprosessen, slik at man får til den løpende kommunikasjonen som er nødvendig for en effektiv prosess.



Figur 7- Oversikt over løsninger. Kilde: Egenutviklet

Drøftelse

Samordnet planlegging mellom kommunen og utbyggere anses som en av løsningene på dagens utfordringer. Det er ønske om et større fokus på forhandlingsplanlegging med en tett dialog fra oppstart av planarbeid (punkt 3.5). Det er viktig å påpeke at dette muligens vil være lettere om utbygger selv har fremmet planforslaget. Uansett vil en tidlig dialog og samordning

medføre at forhandling og utarbeidelse av utbyggingsavtalen kan skje på et tidlig stadium i prosessen.

Videre vil en form for områdemodell sikre samordning, både mellom utbygger og kommunen, samt samordning mellom utbyggere i utbyggingsområdet og offentlige aktører. I tillegg vil dette løse utfordringer knyttet til “gratispassasjerer”, samt skape en helhetlig planlegging. Det finnes forskjellige type områdemodeller som passer til forskjellige situasjoner: Ensjømodellen, Bjørvikmodellen og Sandnesmodellen er omtalt under 3.7.

Utbygger 2 mener en modell med strøkavgift er løsningen. Dette vil løse problemer knyttet til urimelighet og uforutsigbarhet. Modellen vil sikre at bidrag til offentlig infrastruktur blir rettfærdig fordelt. Som omtalt under punkt 3.8 vil utbygger betale et fast beløp per kvadratmeter som bygges ut. Ettersom dette vil være likt for alle utbyggere som ønsker å bygge ut, vil kostnadene for bidrag til offentlig infrastruktur bli større jo mer man bygger ut. Dette vil sikre at en liten utbygger som planlegger et lite utbygd areal vil betale mindre for den offentlige infrastrukturen. Ulempen med en slik modell er at forholdsmessigheten er vanskelig å kontrollere. I et stort utbyggingsområde vil det fort kunne tenkes at sammenhengen mellom utbyggingen og den offentlige infrastrukturen som bygges, er liten og vil derfor stride mot § 17-3 (3).

En strøkprismodell vil pålegge utbygger en slags “utbyggerskatt”. Slik det fremgår av empirien oppleves dette allerede slik for utbyggere. Det kan dermed tenkes at en strøkavgift vil være en form for kontrollert utbyggerskatt. Dette vil skape noen faste og konkrete rammer for infrastrukturbidrag. Det vil i tillegg skape en svært forutsigbar prosess da utbygger på forhånd kan estimere bidraget til infrastruktur. Dette vil sannsynligvis medføre en effektiv prosess med lite eller ingen behov for forhandling om utbyggingsavtale. En slik modell forutsetter dog at kommunen er villig til å stå ansvarlig for gjennomføringen, i tillegg til at utbyggerskatten må fastsettes for området og vedtas politisk. Samlet sett er det tydelig at det er mange fordeler ved en strøkprismodell, og fra utbyggers side er dette ønskelig. Derimot vil en slik modell som tidligere omtalt, stride mot pbl. § 17-3 (3), og en lovendring vil derfor være nødvendig.

Utbyggere kan tenke seg en strengere håndheving av lovgivningen. Grunnet lovens skjønnsmessige utforming vil dette antakelig være vanskelig. I tillegg kan en utbyggingsavtale ikke påklages jf. plan- og bygningloven § 17-5. For å legge føringer vil det

av den grunn kreves flere forskrifter, jamfør § 17-6, eller flere dommer. Forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler er et eksempel på en slik forskrift. Dommer vil legge klare føringer, problemet er at det er få av disse og noen er enda ikke rettskraftige. Det kan virke veldig tungvint å få overprøvd en utbyggingsavtale ved en domstol. For det først er det som regel snakk om en lang og krevende prosess. For det andre vil det kreve at utbygger har økonomisk kapasitet til å gjennomføre en domstolsbehandling.

Dagens lovgivning legger opp til en skjønnsmessighet, hvor blant annet vilkår om rimelighet og nødvendighet må oppfylles. En strengere håndheving vil gå på bekostning av denne friheten. Det er lagt opp til at utbygger og kommunen gjennom forhandlinger skal komme frem til enighet. Og at lovgivningen skal fungerer som rammer (punkt 3.3). Med utgangspunkt i empirien er det likevel tydelig at en innstramming er ønskelig. Som nevnt i tidligere avsnitt vil en såkalt strøkprismodell “stramme inn” lovverket.

5. Oppsummering og konklusjon av underproblemstillinger

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg ta for meg hver problemstilling og gi en oppsummering av de viktigste funnene, basert på empirien presentert i det foregående kapittelet. Avslutningsvis vil det under hver underproblemstilling fremlegges en konklusjon.

5.2 Underproblemstilling 1:

Hvordan oppleves dagens praktisering av utbyggingsavtaler?

Utbyggingsavtaler som verktøy for gjennomføring av plan

Av empirien fremgår det at alle utbyggere mener utbyggingsavtaler er et nyttig verktøy for plangjennomføring, slik at man får avklart ansvars- og kostnadsfordeling med kommunen. I tillegg påpekes det at det er svært viktig med utbyggingsavtaler for store områder, slik at man får en helhetlig regulering av området, og dermed en helhetlig plan for oppfyllelse av de forskjellige rekkefølgekravene. Utbyggingsavtalen vil dermed skape fremdrift i prosjektet og sikre plangjennomføring.

Dagens praksis

Det er en generell oppfatning blant utbyggerne at praktiseringen av utbyggingsavtaler ikke fungerer etter forutsetningene. Alle utbyggerne har inngått utbyggingsavtaler de selv mener er urimelige. Grunnen er at man ikke har tid til å gjennomføre en lang og ressurskrevende forhandlingsprosess. Kostnadene (renter etc. som løper) er ofte veldig høye, og man godtar derfor mye mer enn man burde for å komme i gang med utbyggingen. Utbygger 1 sier de likevel kun har inngått utbyggingsavtaler som gjør at prosjektene er regningsvarende. Prosjektene vil, til tross for utbyggingsavtalene, fortsatt være lønnsomme.

Dagens lovgivning

Det er delte meninger om dagens lovgivning. Enkelte utbyggere mener loven er klar, og at problemet derimot er at den ikke følges, samt at det kan oppstå forhandlingsproblemer mellom partene. Andre mener man burde "snevret inn slingringsmålet" med større klarhet og

strammere regelverk. I tillegg omtales reguleringsbestemmelsene som ligger til grunn for avtalen, som problematiske.

Forbudet mot sosial infrastruktur

Alle utbyggere mener et forbud mot sosial infrastruktur er positivt. Forbudet er viktig for å forhindre at utbygging blir så dyrt at prosjekt ikke blir gjennomført. På den annen side påpekes det at det i noen sammenhenger, der kommunen ikke har den økonomiske kapasiteten til opparbeidelse, kan være hensiktsmessig at utbygger tar på seg opparbeidelse av sosial infrastruktur. I slike tilfeller blir det ofte søkt "fritak" fra reglene.

Konklusjon:

Utbyggingsavtaler anses som et nyttig planverktøy. Problemet er at utbyggingsavtaler ikke fungerer etter forutsetningene. Det er delte meninger blant utbyggerne om dagens lovregulering. Felles for alle er en oppfatning om at loven ikke blir fulgt. Utbyggerne opplever problemer med forhandling samt et regelverk som gir for mye frihet og uklarhet. I tillegg oppleves arealplaner og rekkefølgebestemmelser som ligger til grunn for avtalen, ofte som problematiske. Forbudet mot sosial infrastruktur og mulighet for å søke om likevel å bygge dette, oppleves for utbyggerne som viktig.

5.3 Underproblemstilling 2:

Oppeves utbyggingsavtaler som forutsigbare?

Forutsigbarhet

Det er delte meninger rundt utbyggingsavtalers forutsigbarhet. Flestparten mener at utbyggingsavtaler er forutsigbare, men beskriver likevel en del problemer. For mindre utbygger kan utbyggingsavtaler oppleves som uforutsigbare. Forutsigbarheten kan i tillegg bli en utfordring over tid om man forsøker å gjøre ting annerledes enn avtalt. Man er av den oppfatning at kommunens plikter ikke er like forutsigbare. En av utbyggerne opplever manglende forutsigbarhet i utbyggingsavtaler, og mener det finnes mange eksempler på dette i Oslo. Uforutsigbarheten går på at man blir pålagt krav om finansiering av offentlig infrastruktur langt utenfor utviklingsområdet. I tillegg mener utbygger det ikke er tid til

forhandlinger, bare krav som man kan velge å akseptere eller gå til retten med. Dette skaper uforutsigbarhet.

For å få til en større forutsigbarhet i utbyggingsavtaleprosessen, ønsker man å komme tidligere i dialog med kommunen og drive et dobbelt løp med utarbeidelse av plan og utbyggingsavtale samtidig. For å skape en forutsigbarhet ved at det som blir avtalt overholdes, er en gjennomarbeidet og balansert avtale viktig. I tillegg er det flere utbygger som kunne tenke seg en strøkaavgift, da dette ville skapt forutsigbarhet før avtaleinngåelse og ved fullbyrdelse av avtale.

Konklusjon:

4 av 5 utbyggere opplever utbyggingsavtaler som forutsigbare. Én utbygger opplever mangel på forutsigbarhet. Felles for alle er at man mener at det er rekke forhold som kunne bedret forutsigbarheten. På bakgrunn av dette gjenspeiles og oppleves forutsigbarhet til en viss grad i praksis.

5.4 Underproblemstilling 3:

Hvilke utfordringer er det ved dagens bruk av utbyggingsavtaler, og hvordan kan man eventuelt løse disse?

Utfordringer ved benyttelse av utbyggingsavtaler

Alle utbyggere mener det er flere utfordringer ved dagens bruk av utbyggingsavtaler. Blant annet at det kreves omfattende finansiering av infrastruktur som gjør at prosjektene kan bli for dyre. I tillegg er det en mangel på forholdsmessighet i krav som stilles. Man mener utbyggingsavtaler har gått over til å bli en skattlegging. Tids- og ressursbruken er en utfordring ved utbyggingsavtaleforhandlingen. Samordning av offentlige etater omtales som utfordrende. En annen utfordring er det å unngå "gratispassasjerer" og få til en rettferdig fordeling mellom utbyggere. Utbygger 4 mener "utpressingssituasjonen" som man ofte befinner seg, i er utfordrende og mener det ikke er en reell avtalesituasjon da kommunen er i monopol. I tillegg omtales kommunikasjonen og uforutsigbarheten som utfordrende.

Utfordringer som kan oppstå etter at utbyggingsavtale er inngått

Utbyggere opplever det som problematisk at kommunen i noen tilfeller ønsker å endre en eksisterende avtale eller kommer med nye krav etter at utbygging er igangsatt. I tillegg kan krav til ferdig bebyggelse etter ferdigstillelse være utfordrende ved at kommunen eksempelvis mener krav ikke er oppfylt.

Andre uklarheter

Det er knyttet en uklarhet til når utbyggingsavtaler er et krav, og hvor stort et prosjekt må være for at det stilles krav om utbyggingsavtale. Utbygger mener det er forskjell på små og store prosjekter, og sier at dette er en av uklarhetene og urimelighetene knyttet til dagens bruk av utbyggingsavtaler.

Løsninger på utfordringer med dagens praksis og lovgivning

Det foreslås ulike grep for å løse dagens utfordringer med utbyggingsavtaler. Man ser for seg et større fokus på samordnet planlegging samt forhandlingsplanlegging med en tett dialog underveis. I tillegg ønsker man at kommunen kan tilpasse seg utbygger i større grad.

Utbygger 2 er klar på at en strøkavgift er løsningen. Fastsetter man en fast pris per kvadratmeter vil det kreve mindre administrasjon, og i tillegg unngår man lange forhandlingsprosesser og uforutsigbarhet. Viktigheten med å se helheten vektlegges, og at utfordringene som oppstår med utbyggingsavtaler kan være knyttet til arealplaner. Utbyggere mener at det kan være tilsvarende forbedringspotensial på reguleringssiden som på utbyggingsavtalesiden. To av utbyggerne ser for seg en forbedring av lovverket, herunder en innstramming med klare retningslinjer. I tillegg ser man for seg en form for lovregulering av frister for å få til en effektiv prosess med kommunen.

Konklusjon:

Følgende er en liste over hva utbyggere mener er utfordringen ved dagens bruk av utbyggingsavtaler og løsninger på disse utfordringene.

Utfordringer:	Løsninger:
<ul style="list-style-type: none"> • Ressurskrevende 	<ul style="list-style-type: none"> • Samordnet planlegging
<ul style="list-style-type: none"> • Mangel på forholdsmessighet 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialog underveis
<ul style="list-style-type: none"> • Tidsbruk 	<ul style="list-style-type: none"> • Strøksavgift
<ul style="list-style-type: none"> • «Gratispassasjerer» 	<ul style="list-style-type: none"> • Endring av loven
<ul style="list-style-type: none"> • «Utpressingssituasjon» 	<ul style="list-style-type: none"> • Strengere håndheving
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikasjon 	
<ul style="list-style-type: none"> • Samordning 	
<ul style="list-style-type: none"> • Uforutsigbarhet 	
<ul style="list-style-type: none"> • Omfattende krav 	

Figur 8 og 9- Oversikt over utfordringer og løsninger. Kilde: Egenutviklet

6. Drøftelse av hovedproblemstilling

6.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte min hovedproblemstilling med utgangspunkt i empiri, teori og underproblemstillingene i foregående kapittel. Formålet med denne delen er å gi svar på hvordan utbyggere opplever dagens lovregulering av utbyggingsavtaler.

Innledningsvis vil jeg gi en kort oppsummering av funn fra underproblemstillingene. Med utgangspunkt i dette, vil hovedproblemstillingen drøftes. Videre vil det som anses som de mest sentrale funnene kommenteres nærmere.

6.2 Hovedproblemstilling:

Hvordan opplever utbyggere dagens lovregulering av utbyggingsavtaler?

Det er delte meninger rundt dagens praktisering av utbyggingsavtaler og lovreguleringen som ligger til grunn for praksisen. Felles for alle er en oppfatning om at loven ikke blir fulgt, og dermed ikke fungerer. I tillegg er det en usikkerhet knyttet til lovtolkningen. Videre oppleves utbyggingsavtaler i stor grad som forutsigbare, men det påpekes at det er en rekke forhold som kunne gjort forutsigbarheten bedre. Dagens praksis og lovgivningen som ligger til grunn byr på en rekke utfordringer som kommenteres nærmere nedenfor.

Samlet sett opplever utbyggere svært mange utfordringer ved dagens lovregulering, noe som medfører manglende forutsigbarhet og uønsket praktisering av utbyggingsavtaler. Det er et ønske blant utbyggere om en forbedring av disse forholdene.

6.3 Sentrale funn

I det følgende vil jeg gi en sammenfatning av de mest sentrale funnene i denne undersøkelsen. Jeg vil legge frem det som for utbyggere oppleves som utfordringer ved dagens praktisering, nemlig lovgivning og forutsigbarhet. I tillegg sammenfatter jeg det utbyggere anser som mulige løsninger på dagens utfordringer med utbyggingsavtaler.

Utfordringer

- Ressurskrevende: Man bruker mye penger på utbyggingsavtaleforhandlinger. Det kan være utfordrende, spesielt for utbyggere som ikke har stor økonomisk kapasitet.
- Mangel på forholdsmessighet: Man mener forholdsmessighetskravet ikke blir overholdt fra kommunens side. Man er av den oppfatning at man blir pålagt krav om opparbeidelse/finansiering av infrastruktur som kommunen burde tatt selv.
- Tidsbruk: Det går mye tid med til forhandling med kommunen om utbyggingsavtaler. I mange tilfeller er det tiden som er mest verdifull. Utbygger har løpende kostnader og har dermed ikke tid til å vente med utbygging.
- “Gratispassasjerer”: Det kan være utfordrende å få til en rettferdig fordeling av infrastrukturkostnader. Man ønsker at alle utbyggerne i et område skal bidra med finansiering og forhindre at noen “sitter og venter” på at den nødvendige infrastrukturen er opparbeidet.
- ”Utpressingssituasjon”: Utbygger er i mange tilfeller helt avhengig av at en utbyggingsavtale blir inngått. Grunnet tids- og ressursmangel kan det for utbygger ofte oppleves som å bli “presset” til inngåelse av en avtale man egentlig mener er urimelig. Utbygger tar på seg mer for å kunne starte realisering av sitt prosjekt.
- Kommunikasjon: Dialogen med kommunen er i noen tilfeller lite forutsigbar. Den løpende kommunikasjonen som er nødvendig for å få til en effektiv utbyggingsprosess, kan til tider være utfordrende.
- Samordning: Det kan være utfordrende å samordne alle offentlige aktører og bli enige om en utbyggingsavtale.
- Uforutsigbarhet: I noen tilfeller kan utbyggingsavtalen oppleves som uforutsigbar ved at krav som kan komme før utbyggingsavtale er inngått, samt usikkerhet knyttet til overholdelse av den inngåtte avtalen.
- Omfattende krav: Kravene til infrastruktur som kommunen pålegger utbygger er for omfattende. Man er av den oppfatning at kommunen ønsker at utbygger skal bekoste mest mulig infrastruktur og prøver å få mest mulig inn i utbyggingsavtalen.

Løsninger

- Samordnet planlegging og dialog underveis: Man ønsker en tidlig dialog mellom kommunen og utbygger/grunneier. En parallell prosess der forhandlingene om utbyggingsavtale foregår samtidig som planarbeidet, vil gjøre at både plan og

utbyggingsavtale kan vedtas likt (selv om planen, formelt sett, må vedtas først). Områdemodeller/gjennomføringsmodeller er i tillegg et effektivt virkemiddel for å sikre sammenheng mellom plan og gjennomføring. Det kan benyttes ulike områdemodeller på bakgrunn av utbyggingens art og omfang.

- Strøkavgift: Man ønsker en fast avgift/utbyggingsskatt basert på overordnet plan. Ved en slik modell vil det innbetales et fast beløp per utbygd kvadratmeter. Det vil dermed sikre en lik fordeling og forutsigbarhet knyttet til infrastrukturkostnader mellom utbyggere. En slik modell vil imidlertid kreve lovendring grunnet strid med forholdsmessighetskravet jf. § 17-3 tredje ledd.
- Strengere håndheving: Man ønsker en strengere håndheving av loven. Som tidligere omtalt, vil dette være vanskelig grunnet svært få rettskraftige dommer og lovens skjønsmessige utforming. For at lovgivningens skal kunne håndheves strengere, er det nødvendig med klare rammer for lovens tolkning. Dette vil kreve en lovendring.
- Endring av loven: Enkelte utbygger kan tenke seg en lovendring slik at det blir strengere regler og en innstramning av den skjønsmessige friheten.

Forutsigbarhet

- Holde seg til avtalen: Om man holder seg til den inngåtte avtalen, vil det skape forutsigbarhet over tid.
- Gjennomarbeidet avtale: En godt utarbeidet og balansert utbyggingsavtale vil skape en varig forutsigbarhet.
- Strøkavgift: Som omtalt i punkt 2 ovenfor, vil en fast avgift skape forutsigbarhet med hensyn til kostnader til infrastruktur.

7. Avsluttende refleksjoner

Dette halvåret med undersøkelse av valgt problemstilling har vært svært spennende. Det har gitt meg god innsikt og forståelse for utbyggingsavtaler og det tilhørende lovverket. I tillegg har jeg vært heldig å få intervjuere utbyggere som kjenner bransjen og utbyggingsavtaler godt, noe som har gitt meg et unikt innblikk i deres opplevelser, meninger og erfaringer.

Først og fremst vil jeg påpeke at kommunen ikke har hatt mulighet til å komme med meninger og innspill til temaet. Temaet blir dermed belyst fra én side. Det er mulig kommunen har en helt annen opplevelse og oppfatning av lovreguleringen. Kommunens og utbyggers forskjellige roller i samfunnet, vil kunne ha betydning for hva de tenker om dagens lovregulering. Utbygger vil sannsynligvis først og fremst tenke på egen lønnsomhet og økonomiske utbytte av et prosjekt (likevel påpeker mange utbyggere at man vektlegger samfunnsinteresser). Kommunen på den andre siden, har som hovedoppgave å ivareta fellesskapets interesser. Avveininger kommunen gjør knyttet til utbyggingsavtaler vil dermed ha samfunnets beste som perspektiv, mens utbyggere antakelig i større grad vil være opptatt av økonomisk gevinst. Grunnet disse motstridende interessene kan utbyggingsavtaleforhandlinger være krevende.

Samlet sett er det tydelig at utbyggere ikke er fornøyd med dagens lovregulering. Det er tydelig at det er en usikkerhet knyttet til tolkning. Dette skaper konflikt og gjør forhandlinger mellom utbygger og kommunen krevende. Det er derfor ønskelig med en endring av loven. Konkret hvordan man skulle endret dagens lovregulering er et tema for videre forskning. Jeg er av den oppfatning at lovgivningen bør gi rom for en viss form for skjønnsfrihet slik at kommunen i noen grad har mulighet til å styre boligutviklingen og ivareta samfunnets interesser.

Videre mener jeg utbyggers egen innsats med å utforme gode utbyggingsavtaler er viktig. At man evner å utforme detaljerte og klare avtaler som ikke gir rom for misforståelser. Samtidig tror jeg det er viktig at både kommunen og utbygger kan "gi og ta" litt når det kommer til opparbeidelse/bidrag til sosial infrastruktur. På den måten kan man få til et godt samarbeid mellom kommunen og utbygger/grunneier.

Figurliste

Figur 1: Fra planarbeid til ferdig prosjekt. Kilde: Veileder utbyggingsavtaler 2006 s. 4....	s. 19
Figur 2: Viktige prinsipper. Kilde: Egenutviklet.....	s. 20
Figur 3: Viktige prinsipper. Kilde: Egenutviklet.....	s. 20
Figur 4: Områdemodeller. Kilde: Egenutviklet.....	s. 38
Figur 5: Strøkprismodell. Kilde: Egenutviklet.....	s.40
Figur 6: Oversikt over utfordringer. Kilde: Egenutviklet.....	s. 55
Figur 7: Oversikt over løsninger. Kilde: Egenutviklet.....	s. 61
Figur 8: Oversikt over utfordringer. Kilde: Egenutviklet.....	s. 68
Figur 9: Oversikt over løsninger. Kilde: Egenutviklet.....	s. 68

Litteraturliste

Asplan Viak (2016). *Forutsigbarhet i planprosessen*. Tilgjengelig fra: <https://www.asplanviak.no/aktuelt/2016/03/07/forutsigbarhet-i-planprosessen/> (lest: 03.03.20)

Asplan Viak. (2019). *Håndbok utbyggingsavtaler- fra plan til gjennomføring*. Tilgjengelig fra: <https://www.norskeiendom.org/wp-content/uploads/2019/12/Handbok-for-utbyggingsavtaler-desember-2019.pdf> (lest: 04.03.20)

Brun, T, A. (2015). *Vil bort fra "frimerkeregulering"*. Tilgjengelig fra: <https://www.estatenyheter.no/2015/10/16/vil-bort-fra-frimerkeregulering/> (lest: 24.03.20)

Bell, E., Bryman, A. & Harley, B. (2018). *Business Research Methods*. 5th ed. Oxford University Press

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving*. 5. Utgave. Oslo: Gyldendal akademisk

Dagens Næringsliv. (2013). *Norges raskest voksende kommune arrangerer boliglotteri*. Tilgjengelig fra: <https://www.dn.no/norges-raskest-voksende-kommune-arrangerer-boliglotteri/1-1-1950172> (lest: 03.04.20)

Innst. O. nr. 73 (2004-2005). *Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen*. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2004-2005/inno-200405-073.pdf> (lest: 03.04.20)

Jørgensen, H, A. (2019). *Arealplaner og utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9rdmZoP1fd8J:https://www.akershus.no/file/9e519c762cd6c8431681bfa101da6b9e/07%2B-%2BAllan%2BHjort%2BJ%25F8rgensen%2B-%2BOMr%25E5demodeller%2B-%2Bhensikt%2Boppbygging%2Bog%2Berfaringer.pdf+%&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no&client=safari> (lest: 04.03.20)

Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). *Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling mv*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rus/2002/0002/ddd/pdfv/167530-rundskrivh5-02.pdf> (lest: 03.03.20)

Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). *Veileder utbyggingsavtale*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf?id=2177004 (Lest: 10.01.20)

Krumsvik, R, J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode - Ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Tilgjengelig: <https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf> (lest: 05.03.20)

Ness, S. & Øyasæter, A, S. (2018). *Eiendomsutvikling. Fra planlegging til ferdigstillelse*. Oslo: Universitetsforlaget

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven. Utbyggingsavtaler*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Oslo Kommune. (2019). *Utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/utbyggingsavtaler#gref> (Lest: 02.02.20)

Oslo Kommune. (2015). «*Juridisk arealdel. Kommuneplan 2015 - Oslo mot 2030.*» Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1374702-1486638329/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Kommuneplan/Ny%20kommuneplan%202015/Kommuneplan%202015%20del%202%20justert%2031.01.2017.pdf> (lest: 26.03.20)

Regjeringen. (2011). *§17-1- Vurdering av om avtaler mellom kommuner og fylkeskommuner knyttet til veganlegg faller inn under PBL bestemmelser om utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vurdering-av-om-avtaler-mellom-kommuner-/id640649/> (lest: 03.04.20)

Regjeringen. (2013). *§ 17-3 spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbygggi/id733670/> (lest: 03.04.20)

Reusch, M. (2019). *Plan- og bygningsrett i et nøtteskall*. Oslo: Gyldendal

Regjeringsadvokaten. (u.å). “*Rekkefølgekrav- med fokus på en konkret sak*”. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/c2a8fa9ea27147268dcc178db9bc82d8/dag1_03rekkefolgekrav.pdf (lest: 22.04.20)

Sandnes Kommune. (2011). “*Kommunedelplan for sentrum 2011-2025*”. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/globalassets/tekniskeiendom/samfunnsplan/kommunedelplan-sentrum/kommunedelplan-sentrum-sentrumsplanen.pdf> (lest: 20.04.20)

Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data*. 5 utg. California: Sage publications.

Sivilombudsmannen (2015). *Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak*. Tilgjengelig fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/bestemmelse-i-kommunedelplan-om-bruk-av-utbyggingsavtaler-ved-gjennomforing-av-tiltak/> (lest: 20.04.20)

Solvik, F & Falkanger, T & Reusch. (2017). *Plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/plan-og-bygningsloven> (lest: 15.03.20)

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse- En innføring i kvalitative metoder*. 5. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.

Lovregister og forskifter

Lov av 27.juni 2008 nr.71 *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)

Forskrift av 01.07.2006 forskrift om forbud mot vilkår om sosiale infrastruktur i utbyggingsavtaler

Domsregister

TOSLO-2018-132587

TOSLO-2018-104016

Vedlegg

Intervjuguide

Introduksjon:

- Hva slags stilling og ansvarsområde har du?
- Hvor lenge har du jobbet med utbyggingsavtaler?

Dagens lovgivning og praktisering av utbyggingsavtaler

- Hvordan opplever du dagens praksis for utbyggingsavtaler?
- Opplever du utbyggingsavtaler som et nyttig verktøy for plangjennomføring?
- Hvordan opplever du dagens lovgivning for utbyggingsavtaler? (oppstår det tolkningsspørsmål?)
- Er det noe du ville endret ved dagens lovgivning?
- Burde loven vært klarere i sin utforming?

Forutsigbarhet

- Et av formålene i plan- og bygningsloven, og utbyggingsavtaler er forutsigbarhet- mener du dette gjenspeiles i praksis? (både i forhandling, og etter inngått avtale)
- Hvordan kunne man lagt opp til at utbyggingsavtaler blir mer forutsigbare?

Bekostning av infrastruktur

- Hvordan fungerer avtalepraksisen om finansiering av infrastrukturkostnader? (bra/dårlig?)
- Hva er viktig for dere ved inngåelse av avtale om infrastrukturbidrag?
- I hvilken grad mener dere at kostnader som pålegges er nødvendige?
- Hva tenker du om forbudet mot sosial infrastruktur?

Utfordringer og løsninger

- Hvilke utfordringer mener du det er ved benyttelse av utbyggingsavtaler?
- Hva ser dere på som den største utfordringen ved dagens lovgivning?
- Hvordan kan man løse utfordringene?
- Kunne man løst utfordringene ved en lovendring?|



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway