

AVTALER SOM VERKTØY I KOMMUNAL PLANLEGGING

EN CASESTUDIE AV 12 KOMMUNER I SOGN OG FJORDANE

DEVELOPMENT AGREEMENTS IN MUNICIPAL PLANNING

A CASE STUDY OF 12 MUNICIPALITIES IN SOGN OG FJORDANE

ERLEND BJELKARØY

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPANLEGGING
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2010



FORORD

Denne masteroppgaven er avsluttende for mine studier innen by- og regionalplanlegging ved Universitetet for Miljø- og Biovitenskap i Ås. Oppgaven representerer 30 studiepoeng og er gjennomført i løpet av våren 2010 i samarbeid med instituttet for landskapsplanlegging, ILP.

Jeg vil takke min hovedveileder August E. Røsnes for gode råd og innspill til oppgaven. For øvrig vil jeg takke alle informantene i kommunene som har stilt opp både med svar på spørsmål, saksdokumenter og bistand i arbeidet med å kvalitetssikre datamaterialet.

Ås, 11.05.2010

Erlend Bjelkarøy

SAMMENDRAG OG ABSRTACT

Tema for denne oppgaven er bruk av avtaler som verktøy i kommunal planlegging. For en 20-30 år siden var det vanlig at kommunene hadde betydelige eierrettigheter i strategiske arealer og et omfattende regime for gjennomføring av erverv til utbyggingsformål. Dette var noe av det som plan- og bygningsloven bygget på som idémodell for at kommunene skulle ha tilstrekkelig kontroll i planlegging og prosjektgjennomføring. Men i dag har denne praksisen langt på vei opphørt og de fleste kommuner er nå avhengig av et privat initiativ og ansvar ved utbygging. Det er i forbindelse med dette maktskiftet, fra aktiv kommunal deltakelse til stadig større privat avhengighet, at utbyggingsavtaler har vokst frem som et supplerende verktøy til kommunenes reguleringsmyndighet, både som regulerings- og gjennomføringsverktøy. Oppgavens hensikt har i denne sammenheng vært å se på hvorfor og hvordan slike avtaler blir brukt i 12 casekommuner i Sogn og Fjordane, og eventuelt hvorfor slike avtaler ikke blir brukt av noen kommuner. Videre har oppgaven sett på hvilke forhold som påvirker denne avtalebruken i disse kommunene.

Oppgavens funn viser at 10 av de 12 kommunene i undersøkelsen benytter en eller annen form for avtaler med vilkår som angår utbygging. Storparten av disse avtalene er avtaler som angår gjennomføring av teknisk infrastruktur, men noen av kommunene har også inngått avtaler med mer omfattende vilkår som angår grønn infrastruktur, opparbeidelse av områder til fellesformål, erverv av grunn, overdragelse av rettigheter, vilkår som erstatter refusjonsordningen etter plan- og bygningsloven, planeksterne infrastrukturtiltak, med flere. Spesielt to forhold påvirker kommunenes avtalebruken: utbyggingspress og tomtekostnader, og kommunenes ressurser og kompetanse for bruk av slike avtaler.

I 2006 ble utbyggingsavtaler lovregulert i plan- og bygningslovens kapittel XI-A. I denne sammenheng har oppgaven sett på hvordan kommunene benyttet avtaler som verktøy før og etter lovreguleringen, og om kommunene anser sine avtaler som utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven. Her er det sprikende praksis for hva kommunene anser som utbyggingsavtaler og hva kommunene anser som andre avtaler med vilkår om utbygging. Flere kommuner har påpekt at lovens hensikter om rettsvern for utbygger og tredjepart har liten anvendelse siden det stort sett er snakk om gjennomføring av teknisk infrastruktur og forholdsvis ukontroversielt avtaleinnhold. Fire av de tolv kommunene har likevel valgt å følge

loven selv om det kun er to av disse kommunene som benytter utbyggingsavtaler med vilkår som påfører utbygger ansvar utover teknisk infrastruktur.

Oppgaven har også forsøkt å vurdere maktforholdene mellom kommune og utbygger, og potensialet for å benytte integrasjonsforhandlinger rundt avtalene. Denne diskusjonen er belyst ut fra når avtalene er fremforhandlet og inngått i forhold til reguleringsprosessen, samt hvilken anledning en part har til å styre prosessen. I denne sammenheng råder det omfattende anledning for kommunene å benytte integrasjon.

Abstract(Norsk):

Denne masteroppgaven omhandler bruk av utbyggingsavtaler som styringsverktøy i kommunal planlegging, gitt ved 12 casekommuner i Sogn og Fjordane. Undersøkelsen har sett på hvorfor og hvordan disse kommunene har benyttet slike avtaler, hvilke typer avtaler det er snakk om, samt hvilke forhold som spiller inn på kommunenes bruk av disse avtalene.

Emneord: utbyggingsavtaler, kommunal planlegging, plan- og bygningsloven.

Abstract(English):

This master thesis looks at how formal agreements are used as a tool for governing municipal planning of land use, given by 12 case municipalities in the region of Sogn og Fjordane. The inquire has looked at why and how these municipalities have used formal agreements, what type of agreement are made, and which circumstances affect the municipalities use of such agreements.

Key words: land development agreements, local development planning, municipal planning.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG OG ABSRTACT	4
INNHOLDSFORTEGNELSE	6
LISTE OVER FIGURER, TABELLER OG VEDLEGG	10
1. INNLEDNING	11
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	11
1.1.1 Tema for oppgaven.....	11
1.1.2 Innledning.....	12
1.1.3 Utbyggingsavtaler og lovgivningen.....	15
1.2 Problemstilling.....	18
1.2.1 Hovedproblemstillingen	18
1.2.2 Hypoteser.....	19
1.3 Metode	20
1.3.1 Valg av metode.....	20
1.3.2 Induktiv versus deduktiv metode.....	21
1.3.3 Anvendelse av metode.....	22
1.3.4 Metode for intervju.....	23
1.4 Fremstilling og fremgangsmåte	24
1.4.1 Valg av tema for oppgaven.....	24
1.4.2 Valg av caseområde og informanter	25
1.4.3 Forundersøkelse og intervju	25
1.4.4 Presentasjon av data.....	26
1.4.5 Analyser og drøfting.....	28
1.4.6 Konklusjon.....	28
2. BETRAKTNINGSPERSPEKTIVER	30
2.1 Dagens situasjon for plansystemet og utbyggingsavtalers popularitet	30
2.1.1 Behovet for styring i planleggingen – hvorfor bruke avtaler?.....	30
2.1.2 Ulike typer avtaler	33
2.1.3 Utbyggingsavtaler på trygg juridisk grunn.....	36
2.1.4 Hensynet til tredjepart / allmennheten.....	38
2.1.5 Urimelige avtalevilkår	39
2.2 Utbyggingsavtaler og formålet med loven.....	42

2.3	Interesser og makt	45
2.3.1	Partenes interesser og maktgrunnlag	45
2.3.2	Forhandlinger om sammenfallende og motstridende interesser	49
2.3.3	Fordeling eller integrasjon?	52
3.	KOMMUNENE I STUDIET	54
3.1	Presentasjon av caseområdet.....	54
3.2	Askvoll kommune.....	58
3.2.1	Utbyggingssituasjon:	58
3.2.2	Grunner til at kommunen <i>ikke</i> benytter avtaler:	59
3.3	Bremanger kommune.....	60
3.3.1	Utbyggingssituasjon:	60
3.3.2	Bruk av avtaler:	61
3.3.3	Organisering rundt avtalene:	61
3.4	Fjaler kommune	63
3.4.1	Utbyggingssituasjon:	63
3.4.2	Bruk av avtaler:	64
3.4.3	Organisering rundt avtalene:	64
3.5	Flora kommune	65
3.5.1	Utbyggingssituasjon:	65
3.5.2	Bruk av avtaler:	66
3.5.3	Organisering rundt avtalene:	67
3.5.4	Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:.....	67
3.6	Førde kommune	69
3.6.1	Utbyggingssituasjon:	69
3.6.2	Bruk av avtaler:	70
3.6.3	Organisering rundt avtalene:	71
3.6.4	Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:.....	71
3.7	Gloppen kommune.....	73
3.7.1	Utbyggingssituasjon:	73
3.7.2	Bruk av avtaler:	73
3.7.3	Organisering rundt avtalene:	74
3.8	Hornindal kommune	76
3.8.1	Utbyggingssituasjon:	76

3.8.2	Grunner til at kommunen <i>ikke</i> benytter avtaler:	77
3.9	Jølster kommune	78
3.9.1	Utbyggingssituasjon:	78
3.9.2	Bruk av avtaler:	79
3.9.3	Organisering rundt avtalene:	79
3.9.4	Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:	80
3.10	Naustdal kommune	81
3.10.1	Utbyggingssituasjon:	81
3.10.2	Bruk av avtaler:	81
3.10.3	Organisering rundt avtalene:	83
3.10.4	Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:	83
3.11	Selje kommune.....	84
3.11.1	Utbyggingssituasjon:	84
3.11.2	Bruk av avtaler:	85
3.11.3	Organisering rundt avtalene:	86
3.12	Stryn kommune	87
3.12.1	Utbyggingssituasjon:	87
3.12.2	Bruk av avtaler:	87
3.12.3	Organisering rundt avtalene:	88
3.12.4	Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:	89
3.13	Vågsøy kommune	91
3.13.1	Utbyggingssituasjon:	91
3.13.2	Bruk av avtaler:	91
3.13.3	Organisering rundt avtalene:	92
4.	AVTALER I PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING - SITUASJON, STRATEGI OG KOMPETANSE.....	94
4.1	Generelle funn.....	95
4.1.1	Utbyggingssituasjon i kommunene	95
4.1.2	Kommunenes bruk av avtaler – fordeling eller integrasjon?.....	97
4.1.3	Organisering rundt avtalene.....	100
4.1.4	Kommunenes vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a	100
4.2	Drøfting av hypotesene:	102
4.2.1	Regulering versus avtale.....	102
4.2.2	Hva som oppfattes som utbyggingsavtaler	105

4.2.3	Kommunen som grunneier i utbyggingsavtaler.....	107
4.2.4	Variierende kommunal organisasjon	108
4.2.5	Er loven om utbyggingsavtaler hensiktsmessig?.....	110
4.2.6	Avtalenes smitteeffekt	112
5.	KONKLUSJON	114
	LITTERATURLISTE.....	116

LISTE OVER FIGURER, TABELLER OG VEDLEGG

Figur 1: Prosess og fremstilling av oppgaven.....	s. 24
Figur 2: Ulike typer utbyggingsavtaler med hensyn til planprosess.....	s. 34
Figur 3: Fordelingsanalyse.....	s. 50
Figur 4: Årsaker til fortetting.....	s. 95
Tabell 1: Partenes hovedinteresser i utbyggingsavtaler.....	s. 52
Tabell 2: Oversikt over generelle tilstander i kommunene.....	s. 55
Tabell 3: Oversikt over bruk av avtaler i kommunene.....	s. 57
Tabell 4: Tidspunkt for forhandlinger og avtaleinngåelse.....	s. 97
Vedlegg 1: Forundersøkelse.....	s. 118
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	s. 119
Vedlegg 3: Folketall i kommunene, tall fra Statistisk sentralbyrå.....	s. 123
Vedlegg 4: Tettstedsutvikling, tall fra Statistisk sentralbyrå.....	s. 127
Vedlegg 5: Planvedtak etter PBL § 64a for kommunene Flora, Førde, Jølster, og Stryn	s. 128

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for oppgaven

1.1.1 Tema for oppgaven

Private reguleringsplaner utgjør i dag en betydelig andel av alle fremmede reguleringsforslag. I de aller fleste kommuner er det offentlige avhengig av et privat initiativ til utbygging for å kunne møte behovene for blant annet næringsbebyggelse, boliger og fritidsboliger.

Kommunenes hovedverktøy for å styre og sikre en hensiktsmessig utvikling er i denne sammenheng plan- og bygningsloven. Men kommunenes maktposisjon i planleggingen har endret seg over de siste 20-30 årene. Før var det mer vanlig at kommunene hadde større eierrettigheter i grunn og at de aktivt utøvde grunnerverv for å komme i anskaffelse av strategiske tomter og arealer som de selv regulerte og tilrettelagte til nødvendig formål (Jensen & Narvestad 2002 s. 9-10). Deres rolle som gjennomførere kunne sies å være tydeligere forankret i eiendomsretten til utbyggingsarealer, samtidig som deres ansvar som eiere og drivere av infrastruktur og fellesinnretninger for øvrig, i liten grad åpnet for diskusjoner om ansvar for finansiering av investering og drift. Teknisk infrastruktur som veg, vannforsyning og sanitæranlegg var den gang som nå, forankret i plan- og bygningsloven. I dag er kommunens rolle i prosjekterings- og utbyggingsfasene blitt betydelig mer passiv og disse rollene er overlatt til den private grunneier og / eller utbygger. Det er i lys av dette skiftet for kommunene, fra å utøve planlegging og aktiv gjennomføring ved å delta i alle faser av en utbygging til kun å utøve sin reguleringsmyndighet, at utbyggingsavtaler har for fullt oppstått som et supplerende verktøy, både som regulerings- og gjennomføringsverktøy (Rundskriv H-05/02 2002 s. 5-7).

Utbyggingsavtaler er i dag en svært utbredt måte for norske kommuner å avtale vilkår rundt gjennomføring og finansiering av utbygginger. I dette perspektiv er det interessant å se nærmere på hvilke kommuner som benytter seg av utbyggingsavtaler og hvorfor de gjør / ikke gjør dette. Videre er det interessant å se på hvordan kommunene som benytter utbyggingsavtaler har tilpasset avtaleformen ut fra den planleggingssituasjonen de befinner seg i. Det er tidligere utført et fåtall studier av bruken av utbyggingsavtaler i mindre kommuner i Norge, men det er så vidt meg bekjent ikke utført lignende studier av de samme kommunene som i denne oppgaven. Videre er utbyggingsavtaler fortsatt en forholdsvis ”ung” avtaletype som stadig er under utvikling, og der hvor forskjellene i bruk før og etter

lovreguleringen av 2005, kan ha endret både innhold i avtalene og måten avtalene blir fremarbeidet på.

Spørsmålet om hva som regnes som utbyggingsavtaler og eventuelt hva som regnes som andre typer avtaler med vilkår som angår utbygging, har noe sprikende svar med hensyn til teori og praksis. Dette er noe som oppgaven også vil forsøke å belyse: hva er en utbyggingsavtale, hva var intensjonen med loven og hvordan tolker kommunene lovens anvendelse for deres avtalebruk? Videre er det interessant å se på skillet mellom en myndighetsstyrt avtale med bakgrunn i kommunens planmyndighet og en vanlig ”sivilrettslig” avtale der kommunen og grunneier / utbygger inngår lignende vilkår, men uten å styre denne prosessen på bakgrunn av de pressmidlene som reguleringsmyndigheten medfører. I denne sammenheng er tidspunktet for når en avtale blir fremforhandlet og inngått et vesentlig forhold, noe som oppgaven kommer nærmere inn på lenger nede.

Når oppgaven videre omtaler utbyggingsavtaler, så gjelder dette *alle slags avtaler som er inngått mellom kommune og grunneier / utbygger / entreprenør, og som regulerer vilkår som angår utbyggingsprosjekter*. Denne definisjonen er noe videre enn plan- og bygningslovens definisjon av utbyggingsavtaler, og innbefatter også avtaler som i praksis ikke blir regnet som utbyggingsavtaler av avtalepartene. Også dette vil oppgaven komme tilbake til i teoridelen lenger nede.

1.1.2 Innledning

Bruken av utbyggingsavtaler har vokst frem over tid og er i dag en svært utbredt form for avtaler. Røsnes (2002 s. 37) skriver at bruken av avtaler mellom kommune og utbygger trolig befinner seg i en begynerfase. Samme år som denne publikasjonen, presenterte Raadhuus AS en faktaundersøkelse blant landets kommuner som mellom annet viste at utbyggingsavtaler hadde en utbredt praksis allerede i 2002. Hele 41 % av landets kommuner hadde da benyttet utbyggingsavtaler de siste 3 årene, og i gjennomsnitt ville det inngås utbyggingsavtaler i 8,6% av alle byggesaker. Videre viste undersøkelsen at de store kommunene hadde en langt mer utbredt bruk av utbyggingsavtaler sammenlignet med mindre kommuner (Norges offentlige utredninger 2003 s. 212).

Spesielt interessant er det at utbyggingsavtaler har oppstått uten noen hjemmel i lov eller på grunnlag av noe annet formelt rammeverk. Utbyggingsavtaler har utviklet seg over tid i

kjølvannet av endring i kommunens rolle som planmyndighet og deres forsøk på å utvide sitt grunnlag for finansiering av fellesinnretninger fra ca. 1980 og frem til i dag. Bygningsloven av 1965 bygget på en idémodell hvor kommunens viktigste middel for å styre planleggingen var aktiv gjennomføring av grunnerverv, eierrettigheter i grunn, regulering av potensielle utbyggingsområder og tilrettelegging av nødvendig infrastruktur før tomtene ble solgt videre til private. Dette var også hovedprinsippet da Plan- og bygningsloven av 1985 ble utarbeidet og vedtatt. Men etter hvert som kommunene solgte sine eierrettigheter i grunn og sluttet å utøve aktivt grunnerverv til utbyggingsformål, ble det nødvendig å sikre et tydeligere grep om gjennomføringen og i en viss grad reguleringen ved bruk av et nytt planleggingsverktøy, nemlig utbyggingsavtaler.

Spørsmålet om utbyggingsavtaler burde reguleres ved lov ble etter hvert reist. Lenge hadde utbyggingsavtaler kun forholdt seg til avtalelovens bestemmelser og prinsippet om avtalefrihet, men etter hvert talte flere grunner for at innholdet i utbyggingsavtaler og prosedyrene rundt utbyggingsavtaler burde ha hjemmel i lov. En av hovedgrunnene til dette var at utbyggingsavtaler kunne medføre uforholdsmessig store byrder for en av partene, som regel ved at kommunen presset utbygger til å yte store utbyggingsbidrag. Uten reguleringsplan, byggetillatelse eller dispensasjon kan ikke utbygger starte sitt arbeid og dermed er det til syvende og sist kommunen som avgjør om en utbygger får igangsette tiltak på området eller ikke, noe som stiller kommunen i en svært sterk posisjon ovenfor utbygger. Spesielt omstridt var spørsmålet om grunneier eller utbygger kan ta på seg ansvaret med å bekoste det som kalles ”sosial infrastruktur”. Typisk vil dette dreie seg om institusjoner som barnehager og skoler, forholdsvis kostbare tiltak som oftest regnes for å være offentlige finansieringsbyrder.

I 2005 ble det tilføyd et nytt kapittel XI-A om utbyggingsavtaler til plan- og bygningsloven av 1985. Lovreglene har satt noen forholdsvis løse rammer rundt hva en utbyggingsavtale er, hvilke forutsetninger som må være til stede for at en avtale skal kunne brukes, innhold i utbyggingsavtalen, saksbehandling, offentlighet, med mer. Ikrafttredelse av loven var 1. juli 2006, like etter at det også ble gitt forskrift til loven som forbyr vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. I ny plan- og bygningslov av 2008 fremstår lovreglene om utbyggingsavtaler som uendret, men siden utbyggingsavtaler er en del av bygningsdelen i loven, vil ikke disse reglene tre i kraft før 1. juli 2010. Denne oppgaven vil derfor referere til gjeldende lovregler om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven av 1985.

I forbindelse med de endringene som har funnet sted ved lovregulering av utbyggingsavtaler og stadig høyere privat initiativ og ansvar i utbyggingssaker, påpeker Nordstad (2005 s. 4-6) to viktige poeng:

For det første behøver ikke overgangen fra en aktiv offentlig deltakelse til en mer privatisert ordning å bety at det offentlige har ”mistet kontroll eller innflytelse, eller at utviklingen på annen måte er negativ”, men at det kan være grunn til bekymring når strategiske arealer ikke lenger er i offentlig eie siden dette var å betrakte som kommunens styrke i detaljplanleggingen. Utfordringen for kommunen blir dermed å få tilstrekkelig kontroll over by- og tettstedsutviklingen ved å utøve den makten de har som reguleringsmyndighet på en måte som ivaretar både nasjonale retningslinjer, utbyggingsinteresser og interessene til innbyggerne forøvrig. Skillet mellom situasjoner hvor kommunen enten har eierrettigheter eller opsjoner i området som skal bygges ut, og situasjoner hvor dette ikke er tilfellet, er ifølge Røsnes(2005 s. 151-152) at kommunen vil spille en mer offensiv rolle i forhold til bruk og avtaleforhandlinger rundt utbyggingsavtaler ved at kommunen kan gå lenger i å stille krav til utbyggers gjenytelser. I det ene tilfellet vil kommunen kun ha et forhandlingsgrunnlag som bygger på kommunens rolle som reguleringsmyndighet, men der hvor kommunen også eier eller er rettighetshaver i grunnen det skal bygges ut på, vil kommunen også opptre som en sterk interessent i den privatrettslige sfæren og kunne kreve vederlag for den privatrettslige ytelsen kommunen gjør(Rogstad 2007 s. 143). En slik avtale vil ha flere likhetstrekk med en salgssavtale hvor kommunen på bakgrunn av rettighetsoverdragelsen det er snakk om, kan stille strengere krav om gjenytelser fra utbygger.

For det andre nevner Nordstad det som han omtaler som ”ytre påvirkninger” på bruken av utbyggingsavtaler som styringsverktøy i planleggingen. Som følge av statlige planretningslinjer om samordnet areal- og transportplanlegging er det et ønske om en utvikling i retning av mer miljøvennlig og effektiv planlegging med fortetting og vern om landbruks-, natur- og friluftsinnteresser, samt en by- og tettstedsutvikling i nærheten av sentrale trafikknutepunkt(Rundskriv T-5/93 1993). I stor grad er dette en utviklingsnorm som må materialiseres gjennom kommunenes planlegging. Redskapene som kommunen har til rådighet for å sikre at disse planretningslinjene følges opp, er deres utbyggingspolitikk og bruk av virkemidler i planleggingen. Virkemidlene kan være alt fra strategidokumenter til fysiske planleggingsdokumenter(arealplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner) og

utbyggingsavtaler. Videre påpeker Nordstad at ønsket om fortetting kan være sammenfallende for både utbygger og kommune fordi en høy utnyttelse av tomten som regel medfører større økonomisk utbytte for utbygger. I kommuner hvor det er et høyt byggepress og stor etterspørsel i byggemarkedet, vil dette langt på vei kunne oppfylle seg selv ettersom en høy etterspørsel som regel også medfører høyere betalingsvilje og priser. Dette er selvsagt en større realitet i kommuner med utbredt tett bebyggelse og / eller bybebyggelse. I en forhandlingskontekst vil dette kunne danne grunnlag for integrasjonsforhandlinger og vinn-vinn løsninger(Rognes 2008).

1.1.3 Utbyggingsavtaler og lovgivningen

Utbyggingsavtaler bør medføre effektive og fleksible løsninger for både kommune og utbygger der hvor forhandlingene har gått riktig for seg. Prinsippet om avtalefrihet var et viktig moment idet avtaleformen skulle lovfestes i 2005. Hensikten var å etablere noen løse rammer rundt innhold i avtalene, forutsetninger for å inngå utbyggingsavtaler og saksbehandling. På samme tid var det viktig at lovgivningen ikke unødig hindret friheten til inngå avtaler eller å utforme avtalene etter ønske. Det bør i denne sammenheng påpekes at omfanget av uheldige eller omtvistede vilkår i utbyggingsavtaler i forkant av loven omtales som beskjedent(Kommunal- og regionaldepartementet 2005 s. 5). Følgelig vil oppgaven gjøre kort rede for lovgivningens rammer for utbyggingsavtaler før og etter 2005.

Som nevnt ovenfor ble det i 2006 gitt forskrift som også forbyr vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Institusjoner som skoler og barnehager er i de fleste tilfeller regnet som offentlige finansieringsbyrder som bør finansieres ved beskatning eller annen kommunal budsjettering. Situasjoner hvor utbygger blir pålagt å koste slike tiltak kan medføre en rekke uheldige situasjoner. Eksempelvis kan dette være snakk om situasjoner hvor nærings- eller boligprosjektet blir vanskelig å selge, at prisøkningen medfører lokal inflasjon i boligmarkedet, eller at kommunen taper bosetting og/eller tilvekst av næringsvirksomhet. Boligprisen bør altså ikke være nevneverdig høyere enn markedsprisen dersom utbyggingsavtalen ikke har ført til en kvalitetsøkning for boområdet og dermed også en verdiøkning. Her kan det i følge Kommunal- og regionaldepartementet(2005 s. 7-8) være nyttig å tinglyse rettigheter til denne ”kvalitetsøkningen” slik at verdien forholder seg til eiendommen som har kostet tiltaket.

I tillegg til problemstillingen om bekostning av sosial infrastruktur, var en sentral problemstilling før 2005 også andre urimelige avtalevilkår som følger av utbyggingsavtaler.

Tidligere hadde utbyggingsavtaler i hovedsak forholdt seg til avtaleloven, begrenset ved dens krav til rimelige avtalevilkår, jf. avtl. §36. Spørsmålet om hva som er å regne som urimelige avtalevilkår må ses ut fra en rimelighetsvurdering av den konkrete situasjonen.

Miljøverndepartementet et. al. (2001 s. 70-71) sier at denne rimelighetsgrensen bør bero på en helhetsvurdering av fordeler og ulemper som utbygger har fått ved avtalen. Dette er fordeler som for eksempel den tids- og kostnadsbesparelsen en utbyggingsavtale medfører i seg selv, stillingen som utbygger får som erverver ovenfor eiendomsbesittere, etc. – ting som rett og slett koster tid og penger. Tiltak som utbygger likevel bekoster, men som går utover det som er rimelig i medhold av denne helhetsvurderingen, kan gjøre utbygger refusjonsberettiget (Norges offentlige utredninger 2003 s. 123). Plan- og bygningslovens §64b, tredje ledd, videreførte i 2005 dette kravet om rimelighet.

Forutsetningen for å kunne bruke utbyggingsavtaler er innlemmet i lovens § 64a:

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.

(Lov 1985-06-14 nr. 77 1985)

Dette vil si at kommunen fatter en formell beslutning etter kommunelovens § 30 som kan gjelde flere utbygginger og avtaler. I spørsmålet om et planvedtak om kommuneplan eller reguleringsplan kan danne et slikt grunnlag for bruk av utbyggingsavtaler etter § 64a, så fremgår det blant annet i veilederen (Kommunal- og regionaldepartementet 2006b s 9-10) og i Rogstad (2007 s. 134) at dette vedtaket er et eget separat vedtak som normalt gjelder for flere utbyggingsavtaler. Kommunen kan videre bestemme ”i hvilke tilfeller” en utbyggingsavtale er en forutsetning. Slike tilfeller kan være avgrensede områder for utbygging eller for eksempel detaljer i forhold til opparbeiding av veg, vann og avløp. ”Forventningene” til avtalen kan for eksempel gjelde utbyggingstakt, boligpolitiske forhold, behov for infrastruktur, osv. Et nøkkelord for hele § 64a er forutberegnelighet. Utbygger skal helst vite noe om nivået som forventes slik at det på et tidlig stadium kan tas hensyn til disse forventningene (Kommunal- og regionaldepartementet 2005, s. 63-64). Rogstad (2007 s. 134) påpeker likevel at det finnes noe usikkerhet rundt hvordan denne lovebestemmelsen skal forstås: en utbyggingsavtale som ikke har grunnlag i vedtak etter bestemmelsen må likevel ha rettsvirkninger når den tar utgangspunkt i et ellers gyldig gjennomførings- eller planvedtak.

I praksis vil inngåelsen av en typisk utbyggingsavtale som regel foregå ved at saksbehandling for reguleringsplan skjer parallelt med avtaleforhandlingene. Da kontakter kommunen grunneier eller utbygger for å sette i gang arbeidet med å inngå en utbyggingsavtale. Rådmann eller administrasjonstjenesten (i kommuner uten parlamentarisk styring) tar seg da av avtaleforhandlingene. Endelig utkast til avtalen blir så lagt frem for kommunestyret eller formannskapet som normalt ikke forplikter seg til noe før en reguleringsplan eventuelt er vedtatt (Norges offentlige utredninger 2003, s. 142-143). Denne parallelle prosessen er med på å skape forutsigbarhet for partene med hensyn til økonomi og gjennomførbarhet. Etter siste ledd i paragraf 64c i plan- og bygningsloven, vil en avtale som inngås i henhold til loven i dag, kun være bindende idet planen som avtalen ligger til grunn for blir vedtatt. Videre må avtalen holde seg innenfor rammene i planen (Rogstad 2007 s. 137).

Den mest generelle regelen om hva en utbyggingsavtale kan inneholde finner man i § 64b, første ledd. Her heter det at avtalen ”kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan”. Videre eksemplifiserer andre ledd i samme paragraf en rekke forhold som også kan reguleres i avtalen, forhold som har med utbyggingsmønster, bebyggelsens utforming og fortrinnsretter som kommunen kan tilegne seg i avtalen. Som hovedregel kan alle bestemmelser om utforming, bruk og rekkefølge i medhold av arealplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan også inngå som avtalevilkår i utbyggingsavtaler. Dertil kan utbyggingsavtaler gå i mer detalj, blant annet ved å bestemme tidsfrister og økonomiske rammer. Også forhold som angår refusjon og erverv av grunn er kjent som avtalevilkår i utbyggingsavtaler.

Foruten om de lovreglene som er nevnt over, er der også generelle bestemmelser som angår offentlig ettersyn, frist for merknader til utbyggingsavtalen, klage, dispensasjon og forskrifter. Disse kommenteres ikke videre i dette kapitlet, men er noe som oppgaven kommer nærmere inn på i betraktningsspektivene lenger nede.

1.2 Problemstilling

Med utgangspunkt i det store omfanget av utbyggingsavtaler som inngås i dag, utbyggingsavtalers utvikling de siste årene og avtaleformens lovregulering i 2005, er det interessant å undersøke hvilke endringer som har funnet sted rundt måten noen kommuner benytter utbyggingsavtaler som redskap for planlegging og prosjektgjennomføring. Videre er det interessant å undersøke hvilke typer avtaler kommunen benytter seg av, intensjoner og prosessen rundt dem, og om kommunen anser disse avtalene som utbyggingsavtaler etter lovens forstand.

Oppgaven skal anvende 12 casekommuner i Sogn og Fjordane for å se hvilke kommuner som benytter seg av dette virkemiddelet, hvilke forutsetninger som bør være til stede for at det skal være hensiktsmessig og hva avtalene vanligvis inneholder. Som nevnt over, er temaet ”avtaler som verktøy i kommunal planlegging” et område hvor det tidligere er gjort noen lignende undersøkelser, blant annet av Røsnes(2005) og Nordstad(2005). Disse forarbeidene kan danne et viktig sammenligningsgrunnlag idet innsamlet data skal analyseres og tolkes.

1.2.1 Hovedproblemstillingen

Hovedproblemstillingen for oppgaven er som følger:

”Hvorfor benytter, eller benytter ikke, noen av kommunene i Nordfjord og Sunnfjord avtaler som verktøy i sin planlegging?”

All bruk av avtaler med vilkår som angår utbygging, både før og etter lovreguleringens ikrafttredelse i 2006, er av interesse for oppgaven, både med hensyn til formål, innhold og prosess. I kommunene som ikke benytter utbyggingsavtaler, er det interessant å finne ut hvorfor de har latt være å benytte seg av avtaler som verktøy i kommunal planlegging.

Problemstillingene over bærer mange likhetstrekk med de som Nordstad bygget på i 2005, men forandringer som har funnet sted rundt bruken av utbyggingsavtaler i etterkant, da spesielt lovreguleringen i 2005, gjør at spørsmålene kan ha fått nytt innhold, blant annet om kommunene vet hva utbyggingsavtaler er og hvilke krav loven stiller til bruk av slike avtaler.

1.2.2 Hypoteser

Videre er problemstillingene over knyttet opp mot seks hypoteser som oppgaven har til hensikt å teste. Meningen er at disse hypotesene skal konkretisere og utdype problemstillingen, samt nyansere hva slags avtaler kommunene benytter, hvilket avtaleinnholde de har, og hvordan disse er organisert. Hypotesene er dannet på bakgrunn av relevant litteratur og problemstillinger som melder seg når jeg har lest denne. I tillegg har min veileder rettleidet denne prosessen, noe som har ført til enkelte forandringer underveis.

Oppgavens kapittel 2 fremstiller en rekke betraktningsspektiver og teorier rundt utbyggingsavtaler. Det er i tilknytning til teksten i dette kapittelet at oppgavens hypoteser er presentert og forklart i noen grå ”bokser”. Til slutt i oppgaven, vil disse hypotesene danne et drøftingsgrunnlag for de funnene som er gjort i undersøkelsen hos de 12 case-kommunene.

1.3 Metode

Dette kapittelet har til hensikt å redegjøre for valg av metode og hvordan den valgte metoden skal appliseres i oppgaven. Herunder vil kapitlet si litt om valg av studieområde, hvordan data er samlet inn og hvordan metodikken bearbeider disse dataene. Litteratur rundt valg og bruk av metode er omfattende, men for enkelhets skyld har jeg kun forholdt meg til én bok på området: ”Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode” av Johannessen & Tufte fra 2002 og artikkelen ”Ett eksplikativt angreppssätt” av Rolf Johansen, også fra 2002.

1.3.1 Valg av metode

Et naturlig førstespørsmål i valget av metode er om studiet skal utføres og analyseres ved bruk av kvalitativ metode, kvantitativ metode, eller en kombinasjon av disse to. For å finne svar på dette er det nyttig å se for seg hvordan en ønsker at utfallet for oppgaven skal bli. Oppgaven har til hovedhensikt å se på hvorfor / hvorfor ikke utbyggingsavtaler benyttes som styringsverktøy i kommunal planlegging i dag ved å utføre en undersøkelse i 12 kommuner i Sogn og Fjordane. Problemstillingens spørsmål bruker ordet ”hvorfor” og henvender seg dermed mest til den kvalitative metode. Data som samles inn for å finne svar på dette kan være svært variert og inneholde detaljer og en kompleksitet som vanskelig lar seg kvantifisere. Likevel kan det tenkes at noe empiri også kan utledes av kvantitative data. Tall som sier noe om hvor mange kommuner som har brukt utbyggingsavtaler og hvor mange som ikke har brukt utbyggingsavtaler, hvor mange utbyggingsavtaler som er inngått i de kommunene som benytter seg av utbyggingsavtaler, folketall og befolkningsvekst, antall utbygginger de siste årene, osv., kan tolkes slik at de enten støtter eller svekker en utledet eller tidligere antatt hypotese.

Johannessen & Tufte(2002 s. 83-84) påpeker at kvalitativ og kvantitativ metode ikke utgjør prinsipielt uforenelige forskningsteknikker, men heller kan utfylle hverandre ved det som betegnes som *metodetriangulering*. Her vil innsamling og analyse av data ved bruk av både kvalitativ og kvantitativ metode, i de tilfeller hvor funnene er sammenfallende, kunne styrke tilliten til resultatene. Johannessen & Tufte beskriver styrken til de to metodene slik:

På grunn av åpenhet og fleksibilitet egner kvalitative forskningsteknikker seg spesielt i tilfeller der feltet er lite utforsket fra før og det følgelig ikke er etablert mye kunnskap man kan trekke på når man skal utforme forskningsspørsmål og hypoteser.

Kvantitative tilnærminger egner seg derimot best i de tilfellene hvor man har forholdsvis god kunnskap om hva en bør se etter, ved at en kan formulere hypoteser og operasjonaliseringer i forkant av datainnsamlingen.

(Johannessen & Tuft 2002 s. 83)

Denne oppgavens tema og problemstilling bygger videre på tidligere arbeid av lignende art, bl. a. Røsnes(2005) og Nordstad(2005), og er derfor heller ikke uten kunnskap om hva det letes etter. Samtidig må oppgaven bygge på egen empiri og det er ingen garanti for at funnene vil samsvare med andre arbeid på området. Fordi bruken av utbyggingsavtaler som planleggingsverktøy i kommunene stadig er i endring og hittil ikke er et område hvor det er etablert mye kunnskap, så vil denne oppgaven primært forholde seg til bruk av den kvalitative metoden.

1.3.2 Induktiv versus deduktiv metode

Det neste spørsmålet en kan stille i forhold til valg av metode er om oppgaven skal basere seg på induktiv metode, deduktiv metode eller en kombinasjon av disse to. Først og fremst kan det være nyttig å se på det som kalles *grounded theory* i boken til Johannessen & Tuft(2002 s. 110-111), noe som er en del av den kvalitative metoden.

Grounded theory er best kjent ved forfatterne Glasser og Strauss i boken ”The Discovery of Grounded Theory som kom ut i 1967. Boken rettet kritikk mot måten samfunnsforskning tok utgangspunkt i generelle teorier for å utvikle hypoteser som testes gjennom empirisk forskning. Problemet var at teoriene var for store eller generelle og dermed ikke hadde relevans for alle områder innen samfunnsforskning. Grounded theory kan oversettes som *empiribasert teoriutvikling* og følger en induktiv fremgangsmåte hvor empirisk materiale danner grunnlag for teoriene som utvikles. Hovedkritikken av fremgangsmåten hvor en først finner teorier og så bygger empiri i etterkant, er at forskeren risikerer ”å forme terrenget(empirien) etter kartet” ved at teorien styrer hva forskeren ser etter. Grounded theory utgjør en motpol til denne fremgangsmåten og skal i prinsippet først danne teorier etter at data er samlet inn og analysert. Det er imidlertid ikke mulig, heller er det ikke meningen, at grounded theory skal være like åpen gjennom hele forskningsprosessen. Som regel foregår datainnsamling og analyse parallelt og som et resultat av dette vil sentrale elementer som stikker ut gjøre det mulig å fokusere undersøkelsen.

Grounded theory kan sies å være et ytterpunkt for den induktive forskningsmetoden. Fordi bruken av utbyggingsavtaler som planleggingsverktøy i kommunene er et tema som stadig undergår utvikling og hvor det finnes forholdsvis lite generell teori, vil denne oppgaven forsøke å jobbe induktivt i den grad dette er mulig. I henhold til grounded theory som metode, skal prosessen ikke veiledes av noen hypoteser, men heller resultere i en egen teori som kan anvendes på et videre område enn selve studiet (Johansen 2002 s. 24). Likevel er det mulig å danne seg noen inntrykk av hvilke mekanismer som styrer bruken av utbyggingsavtaler i kommunene, blant annet fra litteratur og egne antagelser på området. Disse inntrykkene og antagelsene vil danne grunnlaget for et sett hypoteser som oppgaven kan jobbe opp mot på en deduktiv måte. Hypotesene som oppgaven skal arbeide ut fra er presentert, og inngående forklart, i kapittel 2 om betraktningperspektiver rundt utbyggingsavtaler.

1.3.3 Anvendelse av metode

For å anvende metoden over, vil oppgaven følge det som betegnes som *kvalitativ analyse av meningsinnhold* av Johannessen & Tuftes (2002 s. 112-117). Denne fremgangsmåten har til hensikt å analysere datamaterialet ved å kategorisere det etter tema som dukker opp. Malterud (1996), ifølge Johannessen & Tuftes (2002 s. 112-117), deler analyse av meningsinnhold inn i følgende fire faser: helhetsinntrykk, koding, kondensering og sammenfatning. Følgelig vil oppgaven kort forklare hver av disse fasene.

Den første fasen (helhetsinntrykk) går ut på å bli kjent med, og å danne seg et helhetsinntrykk av tema rundt det en undersøker og datamaterialet som skal analyseres. Det er nyttig å foreta en slik sammenfatning av materialet ettersom det er dette som gir forskeren en første forståelse og et utgangspunkt i arbeidet som skal gjøres. Samtidig er det viktig at dette ikke virker førende på fortolkningen, men at det er åpenhet for å endre synspunkt etter hvert. Den andre fasen (koding) skal finne meningsbærende elementer i materialet. I denne prosessen må en skille ut det som er relevant for forskningsspørsmålet og kunne identifisere elementer som gir kunnskap og informasjon. I praksis vil dette ofte si at en koder innholdet i datamaterialet slik at en kan sammenfatte ulike tema til ulike kategorier. Den tredje fasen (kondensering) skal trekke ut meningsinnholdet i de etablerte kodene. Informasjonen i datamaterialet kobles da sammen med kodingen. Her er det viktig å gå gjennom kodeordene en benytter for å se om de kan sammenføres eller deles opp. Den siste fasen (sammenfatning) går ut på å sette sammen og sammenfatte materialet i nye begreper og beskrivelser som kan formidles til andre.

Denne metoden vil ikke systematisk følges ”på papiret”, men heller danne holdepunkter i den tankeprosessen som ligger til grunn når datamaterialet skal analyseres, drøftes og presenteres i oppgavens kapittel 4.

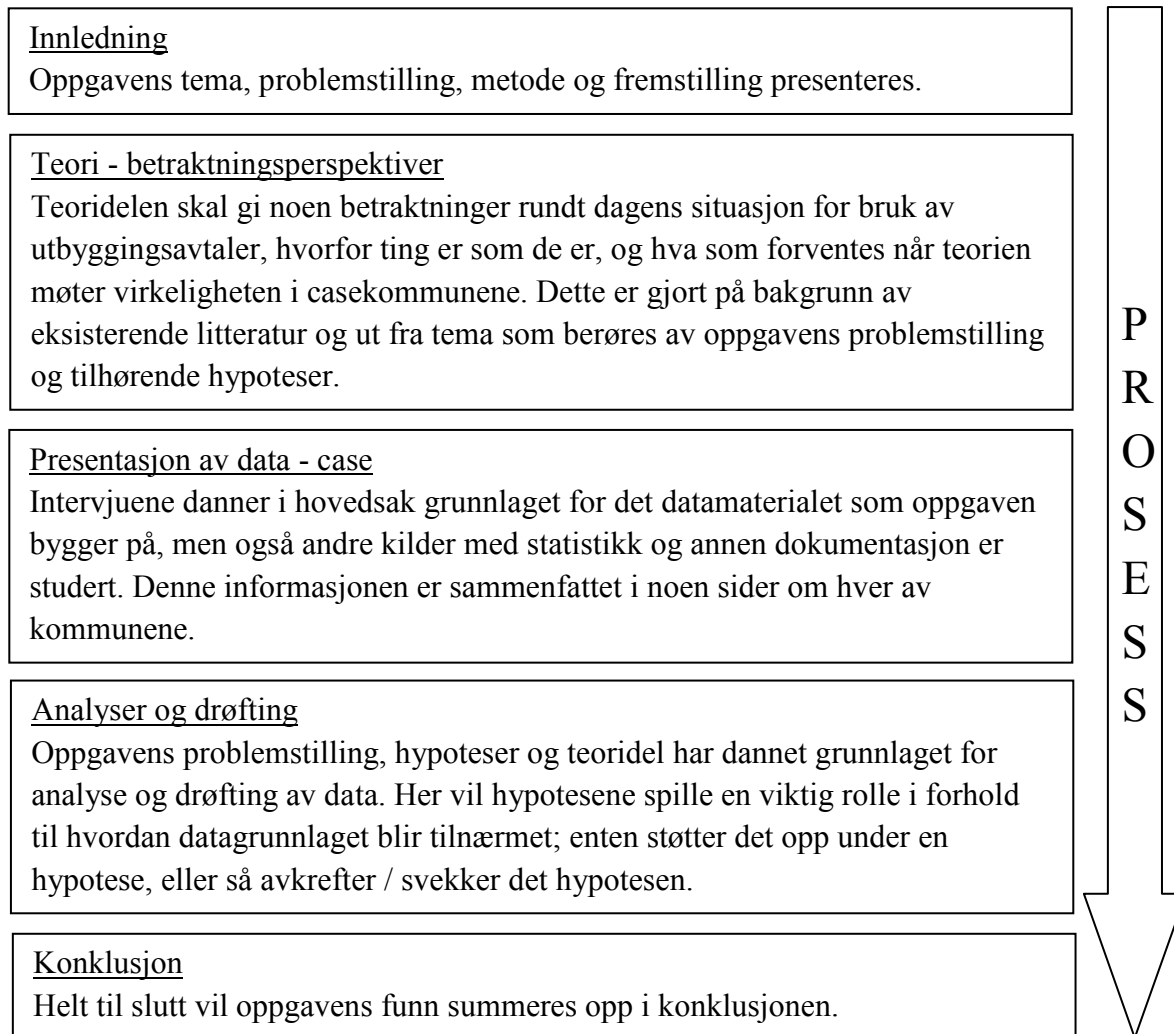
1.3.4 Metode for intervju

Datamaterialet som oppgaven skal bygges på vil samles inn ved bruk av casestudier og intervju. I forbindelse med metode og fremgangsmåte for intervju har det vært hensiktsmessig å se på det som Johannessen & Tufte(2002 s. 101-104) kaller *delvis strukturerte intervjuer*. Dette vil si intervjuer som bygger på en intervjuguide der hvor en har en liste over temaer og generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet. Dette kan gjøres ved først å identifisere sentrale deltemaer i forhold til oppgavens hovedproblemstilling og så utforme noen spørsmål som en ønsker å få svar på ut fra disse. Tanken er at denne strukturen for å gjennomføre intervjuer skal virke åpne og fleksible slik at den som foretar intervjuet lett kan følge opp et svar med et nytt spørsmål uten at spørsmålene virker ledende i forhold til hva det ønskes svar på.

Intervjuene vil bli tatt opp på lyd i digitalformat, men av hensyn til tidsbruk vil de ikke transkriberes før de inngår i analysen. Intervjuene vil heller gjengis som referat og ved sitater i oppgaven. I den grad det er mulig vil intervjuene også gjennomgå ettersyn og kvalitetssikring av innholdet ut fra tilbakemeldinger fra kommunene, plandokumenter, politiske avgjørelser og lignende dokumentasjon slik at datagrunnlaget er minst mulig utsatt for feil. Masteroppgaven til Nordstad(2005) er forøvrig også benyttet som inspirasjon til struktur og innhold i intervjuene.

1.4 Fremstilling og fremgangsmåte

Dette kapittelet vil kort gjøre rede for oppgavens fremstilling, struktur og fremgangsmåte. Meningen er å gjøre oppgaven mer oversiktelig for leseren samtidig som dette setter noen rammer for innholdet i undersøkelsen. Prosess og fremstillingen av oppgaven kan vises skjematisk og følger den samme strukturen som oppgavens hovedkapitler:



Figur 1: *Prosess og fremstilling av oppgaven.*

1.4.1 Valg av tema for oppgaven

Ut fra egne interesser og i samråd med veileder, ble tema for oppgaven og problemstilling valgt tidlig på høstparten 2009. Et naturlig sted å begynne idet jeg skulle forberede arbeidet og spisse inn problemstillingen, var å gjøre et primært litteratursøk på emnet for å gjøre meg bedre kjent med stoffet og for å se hvilke lignende undersøkelser som er gjort fra før. Innledningsvis fant jeg det nyttig å lese oppgaver og artikler knyttet spesifikt opp mot problemstillingen for dernest å lese om utbyggingsavtaler generelt, samt å se på noen

eksempler på utbyggingsavtaler og kommunale vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler, jf. plan- og bygningslovens § 64a. Oppgavens vedlegg 5 inneholder slike forutsetningsvedtak for kommunene Flora, Førde, Jølster og Stryn.

Før jeg kunne ta kontakt med de aktuelle kommunene i undersøkelsen, ble jeg anbefalt å ha en grundig gjennomarbeidet introduksjons- og teoridel rundt oppgavens problemstilling. Dette gjorde også arbeidet med å spisse problemstillingen og å utarbeide gode hypoteser enklere. Teoridelen henger derfor nøye sammen med hvordan hypotesene er bygget opp og hvordan spørsmålene i intervjuguiden er formulert.

1.4.2 Valg av caseområde og informanter

Caseområdet for oppgaven er 12 kommuner i Sogn og Fjordane. Disse er Nordfjordkommunene: Bremanger; Gloppen; Hornindal; Selje; Stryn; Vågsøy og Sunnfjordkommunene: Askvoll; Fjaler; Flora; Førde; Jølster; Naustdal. Kommunene Eid og Gaular hadde ikke tid til å møte meg til intervju og er derfor ikke representert i undersøkelsen. Der er flere grunner til at disse kommunene ble valgt. Begrenset tid satte rammer for antall kommuner og avstand som jeg kunne reise for å foreta intervjuer. Samtidig føler jeg i etterkant at dette var et tilstrekkelig antall og at kommunene kan være representative også for lignende kommuner i nær avstand utenfor studieområdet. Selv kommer jeg fra Vågsøy, noe som også ga meg god kjennskap til forhold og geografi i de omliggende kommunene. En annen og svært viktig grunn til at jeg ønsket å se på disse kommunen var at de er noenlunde homogene med hensyn til folketall, befolkningsutvikling og størrelse. Forhåpentligvis har de små forskjellene mellom kommunene, med hensyn til byggepress, befolkningsutvikling, økonomi, etc., kunne nyansere hvilke forhold som spiller inn på kommunenes bruk av avtaler.

Informantene i undersøkelsen har vært planleggere, saksbehandlere, folk fra teknisk avdeling og andre administrasjonsarbeidere som har medansvar for bruk av avtaler i planlegging og utbygging. Derfor er oppgavens hovedfokus på hvilken rolle kommunene spiller i en avtaleinngåelse, men også utbygger og grunneiers rolle vil bli drøftet ut fra et teoretisk perspektiv.

1.4.3 Forundersøkelse og intervju

Kontakt med kommunene ble i første omgang opprettet ved hjelp av e-poster og oppfølgende telefonsamtaler. Da ble det sendt ut en skriftlig ”forundersøkelse” som hadde til hensikt å

etablere om kommunene benyttet utbyggingsavtaler, hvor ofte de gjorde dette, og om det var mulig å avtale et intervju (se vedlegg 1 for hele forundersøkelsen). I etterkant av forundersøkelsen følte jeg meg tilfreds med både interessen for å stille til intervju og med det datagrunnlaget som kommunene tilsynelatende representerte med hensyn til bruk av avtaler som planleggingsverktøy.

I uke 11 og 12 utførte jeg intervjuer i 12 av de 14 kommunene som jeg hadde kontaktet tidligere. I forkant av intervjuene ble det sendt ut en tematisk oversikt over hva som ble innhold i intervjuene slik at kommunen ville ha anledning til å forberede seg dersom de følte behov for dette. Selve intervjuguiden ble ikke sendt ut i forkant, men heller delt ut i starten av intervjuene slik at det skulle bli enklere for informantene å følge med på spørsmålene. Innledningsvis i intervjuene forklarte jeg raskt oppgavens problemstilling og hvordan den definerer utbyggingsavtaler. Flere av kommunene presiserte i denne sammenheng at de ikke benyttet utbyggingsavtaler etter plan- og bygningslovens definisjon, men at de nok benyttet utbyggingsavtaler etter definisjonen som oppgaven benytter siden denne er noe mer omfattende. Videre var intervjuguiden todelt: et sett spørsmål til kommuner som hadde benyttet seg av utbyggingsavtaler og et annet sett med spørsmål til kommuner som *ikke* hadde benyttet seg av avtaleformen. Se vedlegg 2 for hele intervjuguiden.

Spørsmålene var utformet så entydig og enkle som mulig, samtidig som de skulle gi rom for mer forklarende svar i noen tilfeller. Underveis ble det stilt oppfølgende spørsmål i de tilfeller hvor dette var hensiktsmessig. Etter hvert som noen intervjuer var utført var det også mulig å se hvor intervjuguiden var mangelfull, dårlig formulert eller overflødig, noe som resulterte i noen små justeringer underveis.

1.4.4 Presentasjon av data

I kapittel 3 har hver av de 12 kommunene i undersøkelsen blitt beskrevet ut fra deres individuelle situasjon og ut fra følgende 4 tema:

1. Utbyggingssituasjon

Uavhengig av om kommunen benytter utbyggingsavtaler eller ikke, så er det mulig å se på hvilken utbyggingssituasjon kommunene befinner seg i. Dette dreier seg om forhold knyttet til befolkningsutvikling, byggepress, kommunens økonomi, måten kommunen tilrettelegger eller

stimulerer til utbygging, hvilke roller spiller som regel det offentlige og hvilke roller spiller som regle det private, etc.

2. Bruk av avtaler

For det første må det stedfestes hvorfor kommunen benytter seg av avtaler, eventuelt hvorfor kommunen ikke benytter seg av utbyggingsavtaler. Videre er det interessant å se på hvilke typer avtaler kommunen eventuelt har benyttet, hva formålet var, og om de føler seg tilfreds med avtalen.

3. Organisering rundt avtalene

Dersom en kommune har benyttet seg av noe slags form for utbyggingsavtale, så er det interessant å se på hvordan disse avtalene er blitt fremforhandlet, inngått og effektuert.

4. Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a

I de kommunene som har fattet vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a vil det helt kort gis en liten omtale av innhold og struktur i dette dokumentet.

Meningen var i utgangspunktet å systematisere svarene fra hver kommune i oversiktelige tabeller med kortfattede og sammenlignbare svar slik Nordstad(2005) har gjort det i et vedlegg i sin masteroppgave, men et stort sprik mellom kommunene og en del utfyllende og komplekse svar i intervjuene, gjorde arbeidet med å forenkle og generalisere data uforutsvarlig med hensyn til kvalitet og kredibilitet. I stedet har hver kommune blitt introdusert med noen få komparative data i en tabell øverst i hver beskrivelse for kommunene. Disse dataene er:

- Folketallet i kommunen - antall innbyggere sier som regel noe om kommunens relative størrelse med hensyn til befolkning, om kommunen er et regionscenter og hvor omfattende den kommunale administrasjonen kan forventes å være med hensyn til saksbehandlingskapasitet og kompetanse. Eksempelvis vil en større kommune gjerne ha en egen stilling for hver av arbeidsområdene planlegging, saksbehandling og jurist, mens en mindre kommune ofte har behov for å slå sammen slike stillinger.
- Kommunens landareal og kartet – sier noe om hva slags arealmessige ressurser kommunen forvalter, både med hensyn til størrelse og type natur.
- Generelt utbyggingspress – kommunens utbyggingspress sier noe om hvor ofte det bygges ut og hvor store utbygginger det kan være snakk om, noe som ofte kan overføres til forutsetningene kommunen har for å benytte utbyggingsavtaler.

- Økonomi – kommunens økonomi setter rammer for hvor store ressurser de kan stille til disposisjon slik at det legges til rette eller stimuleres til utbygging. Dette kan dreie seg om hvor store tiltak utbygger selv må bekoste i en utbygging, om kommunen har anledning til å subsidiere tomter eller annen virksomhet i utbyggingen, og om en utbyggingsavtale er mindre aktuell på grunn av manglende økonomiske ressurser.
- Bruk av avtaler – om kommunen benytter utbyggingsavtaler, i hvilken grad og til hvilke formål / hva slags avtaletype.
- Om kommunen har fattet vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a – sier litt om kommunen anser sine avtaler som utbyggingsavtaler etter lovens definisjon, om de har satt seg inn i lovens regler og om de følger loven.
- Informantenes stilling – informantenes stilling er interessant med hensyn til hvilke typer avtaler kommune benytter ettersom det først og fremst er informantene selv som har utformet og benyttet utbyggingsavtaler det er snakk om.

I tillegg til folketallet i inneværende år, har oppgaven også sett på demografidata om befolkningsutvikling i kommunene de siste 10 årene(vedlegg 3) og utviklingen i folketall for tettsteder i årene 2002, 2005 og 2009(vedlegg 4), noe som også kvalitetssikrer og bygger opp under de uttalelsene som kommunene har kommet med i forbindelse med befolkningsutvikling og fortetting. Videre er data fra intervjuene sendt ut til hver enkelt kommune for gjennomgang slik at det er mulig for dem å påpeke feil, mangler, eller ting som av forskjellige hensyn ikke bør være med i teksten. Et fåtall av kommunene hadde i den forbindelse innvendinger å komme med.

1.4.5 Analyser og drøfting

I denne fasen ble oppgavens metode anvendt med to innfallsvinkler. For det første ble teorien et utgangspunkt for å identifisere sentrale tema og kondensere funn ut fra denne. For det andre ble oppgavens problemstilling og hypoteser benyttet som utgangspunkt da intervjuguiden skulle utformes. Derfor var det også naturlig, og i utgangspunktet hensikten, å drøfte oppgavens funn videre ut fra disse. Til sist er oppgavens konklusjon kortfattet og oppsummerende for de funnene som er gjort.

1.4.6 Konklusjon

Til sist er oppgavens konklusjon kortfattet og oppsummerende for de funnene som er gjort ut fra hovedproblemstillingen.

2. BETRAKTNINGSPERSPEKTIVER

Dette kapittelet går videre i dybden på teori og praksis rundt utbyggingsavtaler. Meningen er å gi noen betraktningperspektiver fra hvor problemstillingen og de tilhørende hypotesene kan belyses. Dette vil i grove trekk dreie seg om innhold og vanlig praksis rundt utbyggingsavtaler, noe av det institusjonelle rammeverket for utbyggingsavtaler, samt gjengivelse av teori og studier på området. Selve teorien er i hovedsak generell for all bruk av utbyggingsavtaler, men jeg vil i noen tilfeller komme til å nyansere teorien ut fra hva som kan tenkes å være situasjonen i casekommunene. Etter hvert som teorien berører hypotesene, vil disse presenteres i grå ”bokser” og omtales med tanke på hva de har som hensikt.

2.1 Dagens situasjon for plansystemet og utbyggingsavtalers popularitet

Utbyggingsavtaler er blitt brukt i Norge helt siden 1960-tallet og var tradisjonelt en ulovfestet og frivillig avtaleinngåelse mellom kommune og utbygger hvor fordeling av retter og plikter var vanlig avtaleinnhold (Jensen & Narvestad 2002 s. 5). De løse rammene rundt utbyggingsavtaler har sørget for et svært dynamisk planleggingsverktøy som med tid har utviklet og tilpasset seg dagens plansituasjon. Siden 1960-årene og frem til i dag har det offentlige gått fra å spille en aktiv rolle som eiendomsbesitter og erverver til utbyggingsformål, til å overlate mesteparten av denne utviklingen til private initiativer i alle faser av en utbygging, helt fra utarbeidelse av plan til ferdigstillelse av prosjekt. I dag er det svært få kommuner med et visst utbyggingsbehov som ikke har benyttet seg av utbyggingsavtaler eller som er i ferd med å gjøre det (Røsnes 2002 s. 30). Selv om det er bred enighet, både blant utbyggere og i kommunene, om at de positive potensialene i utbyggingsavtaler er større enn de negative (Norges offentlige utredninger 2003 s. 164), så er det også en rekke problemstillinger knyttet til avtaleformens bruk i noen gitte situasjoner. Det bør likevel bemerkes at omfanget av omtvistede eller uheldige vilkår i utbyggingsavtaler omtales som ”beskjedent” (Kommunal- og regionaldepartementet 2005 s. 5). Der flere grunner til at utbyggingsavtaler er blitt så utbredt og populære som de er blitt. Videre vil oppgaven forsøke å gi en liten oversikt over disse grunnene, samt noen av de problemstillingene som knytter seg til bruken av utbyggingsavtaler.

2.1.1 Behovet for styring i planleggingen – hvorfor bruke avtaler?

Som nevnt ovenfor er utbyggingsavtaler et produkt av en plansituasjon hvor kommunene ikke lenger er store eiendomsbesittere eller aktivt utfører strategisk erverv av grunn for så å kunne

utvikle områdene etter egne ønsker og behov, og en situasjon hvor stadig større privat initiativ og ansvar i utbyggingsaker har ført til utfordringer for kommunen når de skal styre utviklingen i ønsket retning. Det er denne privatiseringen, i kombinasjon med dårlig kommunal økonomi, som har gjort at virkemidlene med hjemmel i plan- og bygningsloven har mistet mye av sitt potensial. Kommunene er nå avhengig av å kunne avtalefeste utbygger eller grunneiers bidragsytelser, samt å inngå bindende vilkår som angår økonomiske aspekter som refusjon og bankgarantier for å møte disse vanskelighetene, og å sikre en god økonomisk styring i kommunen.

Noe av plan- og bygningslovens formål etter § 64a var å etablere i hvilke tilfeller en utbygger kan forvente at en utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging og hva en utbygger kan forvente at en utbyggingsavtale skal inneholde. Rogstad(2007 s. 134) påpeker at kommunen neppe kan stilles krav om at det skal inngås en avtale ved en aktuell utbygging. Likevel vil dette kunne gi føringer for hvor langt en utbygger må strekke seg i sine utbyggingsbidrag for at kommune skal fatte et reguleringsvedtak eller gi byggetillatelse som gjør at prosjektet kan komme i gang. Også krav om bankgarantier kan inngå som forutsetninger etter denne bestemmelsen. Da har grunneier eller utbygger større forpliktelser til å gjennomføre prosjektet, og kanskje mindre anledning til å opptre under et ad-hoc selskap med begrenset økonomisk ansvar. I Jensen & Narvestad(2002 s. 14-15) var det flere av kommunene som, i tillegg til bruk av bankgaranti fra utbygger, også tinglyste avtalene for å sikre at disse ikke forvitret ved stykkevise eiendomsoverdragelser. Flere av kommunene var interessert i å tinglyse slike avtaler i en større utstrekning. Også dette vil denne oppgaven stille spørsmål ved: tinglyser kommunene i undersøkelsen avtalene sine og blir det stilt krav om bankgaranti?

Veilederen for utbyggingsavtaler(Kommunal- og regionaldepartementet 2006b s. 10-11) påpeker at et vedtak etter § 64a bør knyttes opp mot den overordnede kommuneplanen(areal- eller samfunnsdelen, kommunedelplan, handlingsprogram) eller strategiske dokumenter(utbyggingsprogram, utbyggingsstrategier, boligbyggeprogram). Videre identifiserer veilederen en rekke forhold som vedtaket bør vurdere som innhold. Disse er knyttet opp mot geografisk avgrensning, førende kommunale dokumenter og planer, hovedprinsipper for ansvars- og kostnadsfordeling av infrastrukturer, boligsosiale tiltak, og eventuelle områder der hvor et eget § 64a-vedtak er en forutsetning. Det siste tilfellet er hovedsakelig interessant i spesielle tilfeller der hvor det er nødvendig å gjøre supplerende bestemmelser for et område på grunn av større eller mer komplekse plansituasjoner.

Kristoffersen & Røsnes(2009 s. 104) skriver at det i enkelte kommuner er fattet slike § 64a vedtak som et slags ”hastevedtak” med mer generelle forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler. For kommunene i denne undersøkelsen er det interessant å se på hvilke kommuner som har fattet et slikt vedtak, hvem som utarbeider saksfremleggelsen for kommunestyret og hvilket innhold disse vedtakene har, og om det er snakk om generelle vedtak med løse rammer, eller svært konkrete forutsetninger og rammer for bruk av utbyggingsavtaler.

Det vil alltid være viktig for en kommune å kunne styre utbyggingen i tråd med samfunnsmessige interesser og på en måte som stimulerer til en positiv utvikling i kommunen. Dette kan dreie seg om å tilrettelegge for etablering av næringsvirksomheter(som igjen gir arbeidsplasser og skatteinntekter) og tilretteleggelse for bosetting ved å legge føringer for boligtype og priser i et område. Jensen og Narvestad(2002 s. 15) nevner blant annet at enkelte kommuner har hatt svært dårlige erfaringer ved å overlate ansvaret med å bestemme hvilken type boliger som blir bygget til markedet. Enkelte yrkesgrupper som lokalsamfunnet er avhengige av får da problemer med å finne seg boliger i kommunen. Det samme kunne også sies for vanskeligstilte grupper. Her er det anledning for kommunen å avtalefeste bestemmelser som angår boligsammensetning og salg til markedspris for prioriterte grupper(Kristoffersen & Røsnes 2009 s. 104).

Utbyggingsavtaler er også nevnt som attraktive alternativer til ekspropriasjon og refusjonsordningen etter loven. I praksis kan det være vanskelig og kostbart å gjennomføre ekspropriasjon der hvor eiendomsforholdene er kompliserte og interessekonfliktene er store. Ikke minst gjelder nok dette mindre kommuner hvor små forhold gjør at den politiske viljen til å gjennomføre upopulære tiltak som dette er lav. En utbyggingsavtale kan i et slikt tilfelle fungere som en erstatning til dette regimet ved at overdragelse av grunn og erverv til utbyggingsformål overlates til utbygger. På den samme måten berører en del utbyggingsavtaler refusjonsordningen etter plan- og bygningslovens § 46, nr. 1, ved at kostnadene ved infrastrukturen i et utbyggingsprosjekt inngår i tomteknadene og at dette er innretninger som kommunen enten overtar (gjør gjerne vederlagsfritt mot at kommunen drifter og vedlikeholder anlegget) eller at dette forblir i privat eie. En avtale kan avgjøre deling av slike kostnader direkte, men da mellom utbygger og kommunen(Kristoffersen & Røsnes 2009 s. 175).

Hypotese 1: En avtale vil i mange tilfeller tjene formål som ikke er mulig eller naturlig å regulere ved bruk av reguleringsplan.

Kommunenes svekkede rolle som gjennomfører har medført at avtaler er blitt et nødvendig verktøy som erstatter eller subsidierer flere av de funksjonene som plan- og bygningsloven skal tjene for å ha tilstrekkelig styring i kommunens utvikling. En avtale vil i mange tilfeller utfylle eller erstatte vilkår i reguleringsplanen fordi utbyggingsavtalen har anledning til å formalisere vilkår som ikke en reguleringsplan har mulighet til å regulere. Dette kan dreie seg om tilfeller hvor avtaler fyller helt enkle formål som angår ansvarsfordeling, tidsfrister og økonomi, eller hvor avtaler blir benyttet mer inngående som erstatning for reglene om refusjon, erverv av grunn, overdragelse av rettigheter, samt i stedet for bestemmelser som ellers ville blitt gitt i reguleringsplan. Samtidig er det interessant å se om reguleringsplaner og tilhørende bestemmelser vil være mindre konkrete og gi mer spillerom i tilfeller hvor det skal inngås en utbyggingsavtale.

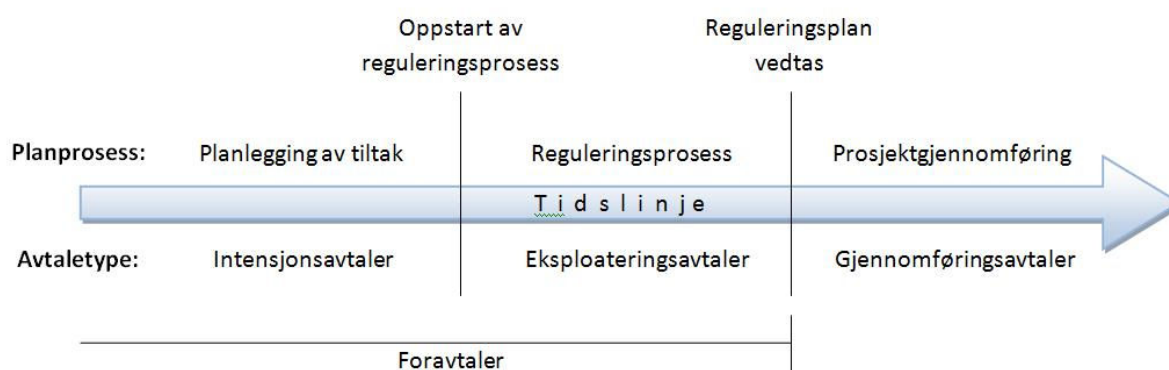
2.1.2 Ulike typer avtaler

Som nevnt tidligere i oppgaven, er definisjoner og oppfattelser av hva som utgjør en utbyggingsavtale noe sprikende. Grensen mellom hva som er en utbyggingsavtale etter lovens forstand og hva som er en annen type avtale med vilkår som angår utbyggingen, oppfattes som flytende. Denne oppgaven har bevisst valgt å bruke tittelen ”Avtaler som verktøy i kommunal planlegging” av den enkle grunn at en del kommuner ikke anser de avtalene som de inngår rundt en utbygging som utbyggingsavtaler, men heller vurderer disse avtalene som andre privatrettslige avtaler med vilkår om gjennomføring av utbygging. Et viktig poeng er nettopp at denne oppgaven ikke bare studerer kommuners bruk av utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven, men også flere andre typer avtaler med vilkår som angår utbygging. I hovedsak dreier dette seg om avtaler etter det som Røsnes(2007 s. 31) beskriver som avtaler etter ”konesjonsmodellen”. Dette vil si avtaler som kommunen har mulighet til å påvirke ved sitt maktgrunnlag som reguleringsmyndighet. Kjernen i denne maktposisjonen for kommunen beskriver Kristoffersen & Røsnes(2009 s. 105) slik:

Kommunen kan ikke tvinge en grunneier eller utbygger til å godta en utbyggingsavtale, enighet skal oppnås etter forhandlinger. Blir man ikke enig, vil sannsynligvis heller ikke reguleringsplan, og dermed heller ikke prosjektet som følge av denne, kunne gjennomføres.

(Kristoffersen & Røsnes 2009 s. 105)

Slike avtaler kalles gjerne ”eksploteringsavtaler” og er avtaler der hvor kommunen aktivt benytter sitt maktgrunnlag som reguleringsmyndighet til å påvirke avtaleinnholdet. Ut fra denne modellen vil kommunene på et tidlig stadium gå inn i forhandlinger med utbygger om hvordan ansvarsfordeling ved en utbygging skal foregå. Nordstad(2005 s. 31) benytter følgende figur som er med på å illustrere ulike avtaletyper etter konsesjonsmodellen:



Figur 2: Ulike typer utbyggingsavtaler med hensyn til planprosessen.

Følgelig vil eksploteringsavtaler være avtaler som fremforhandles og noen gange også inngås i forkant av et reguleringsvedtak.

Men figuren viser også to andre typer avtaler: intensjonsavtaler og gjennomføringsavtaler. Kort og greit er avtaler som fremforhandles og inngås i *forkant* av en reguleringsprosess avtaler som klargjør partenes ansvar, intensjonene med prosjektet og forholdet mellom de involverte partene, såkalte intensjonsavtaler eller rammeavtaler. Slike avtaler regulerer som regel hvordan en utbygging skal skje og har til hensikt å legge de ytre rammene for prosjektet, gjerne i forkant av en mer detaljert plan eller utbyggingsavtale for området(Nordstad 2005 s. 30). Både intensjonsavtaler, rammeavtaler og eksploteringsavtaler er samlet under betegnelsen ”foravtaler” i og med at disse fremforhandles før reguleringsvedtak.

Motsatsen til eksploteringsavtaler blir gjerne kalt for ”gjennomføringsavtaler”. Disse er i prinsippet vesensforskjellige fra foravtalene fordi de er fremforhandlet og inngått i etterkant av et reguleringsvedtak. Ettersom kommunen ikke lenger har mulighet til å hindre at prosjektet setter i gang, så vil maktgrunnlaget i disse avtalene også endre seg til mer ”frie” forhandlinger hvor kommunens krav til avtaleinnholdet i hovedsak vil være begrenset til de samme vilkårene som planvedtaket legger til grunn. Slike avtaler vil ofte kun gjelde

gjennomføring av tekniske anlegg i medhold av reguleringsplan og rekkefølgebestemmelser, tiltak som er nødvendige og selvsagte i de fleste utbyggingsprosjekter, og derfor heller ikke særlig omdiskuterte tiltak. I tilfeller hvor kommunen også opptrer som grunneier eller annen rettighetshaver i grunnen som skal bygges ut, vil det likevel være anledning for kommunen å stille omfattende krav ovenfor utbygger, noe som omtales nærmere i ”grunnervervsmodellen” lenger nede.

Noe av det denne oppgaven ønsker å se på er hvilken type avtaler kommunene i undersøkelsen benytter og til hvilken tid forhandlinger og avtaleinngåelse finner sted. Etter plan- og bygningslovens § 64c, siste ledd, kan en bindende avtale kun inngås i etterkant av et foreliggende planvedtak for området.

Hypotese 2: Grensen mellom hva som er en avtale i henhold til plan- og bygningslovens kap. XI-A og hva som er en annen privatrettslig avtale med vilkår som også angår utbygging, oppfattes som flytende.

Både lovens utforming og forarbeider gir føringer for hva en utbyggingsavtale er. Likevel hviler det betydelig valgfrihet på kommunene for hvor vidt de ønsker å tolke en avtale som en utbyggingsavtaler i henhold til loven eller ikke. Dersom en del avtaler med vilkår som angår utbyggingen blir inngått utenfor lovens rammer, så er det interessant å se på hvorfor disse avtalene ikke regnes som utbyggingsavtaler etter loven og hvilket avtaleinnhold disse avtalene kan ha.

Dersom vi beveger oss bort fra konsesjonsmodellen og over i det som Røsnes(2007 s. 29) kaller ”grunnervervsmodellen”, har vi med et nytt maktgrunnlag å gjøre. Avtalene kan fortsatt være de samme som er nevnt over(intensjons- / rammeavtaler, eksploateringsavtaler og gjennomføringsavtaler), men her stiller kommunen seg i en sterkere maktposisjon ovenfor utbygger ved selv å eie eller inneha opsjonsrettigheter i grunnene som skal bygges ut. I disse tilfellene vil kommunen kunne stille langt mer omfattende vilkår ovenfor utbygger fordi eierskapet i grunnen også gjør kommunen til en sterk privatrettslig interessent.

Utbyggingsavtaler hvor det offentlige fremstår som grunneier er ikke omfattet av plan- og bygningsloven. Disse avtalene vil ha sterke likhetstrekk med en salgssavtale hvor byttehandelen er at utbygger får bygge ut mot at utbygger bygger ut slik kommunen ønsker(Kristoffersen & Røsnes 2009 s. 175).

Konsesjonsmodellen var i utbredt omfang benyttet som planleggingsstrategi og styringsverktøy av byutviklingsmønster, byggemarked og gjennomføring i etterkrigstiden, men er i dag langt på vei utdatert. Kommunene finner ikke de samme fordelene ved aktivt erverv av grunn og har derfor også solgt mye av de offentlige rettighetene i strategiske grunnarealer. Likevel kan det tenkes at denne strategien fortsatt blir brukt i noen kommuner.

Hypotese 3: I tilfeller hvor kommunen er grunneier eller har lignende rettigheter i grunnen som skal bygges ut, vil det kunne inngås mer omfattende vilkår om utbyggingsbidrag fra utbygger.

Kommunenes maktgrunnlag ved forhandlinger rundt en utbyggingsavtale er som regel fundamentert i planmyndigheten som gir kommunen anledning til å kreve vilkår som må innfris før det kan fattes et reguleringsvedtak eller gis byggetillatelse. I et tilfelle hvor en kommune også er rettighetshaver i grunnen det skal bygges ut på, enten det gjelder eierrettigheter, festerettigheter, opsjoner eller lignende, så vil kommunen ha et enda sterkere maktgrunnlag ovenfor utbygger. Da vil avtalen også tjene en funksjon som en slags salgssavtale der hvor overdragelsen av rettigheter gjør at kommunen kan stille langt strengere krav om gjenytelser fra utbygger.

Den siste avtaletypen som oppgaven kort vil nevne, er offentlig-private samarbeidsavtaler (OPS-avtaler). Slike avtaler er, som navnet tilsier, en samarbeidsavtale mellom det offentlige og det private i tilfeller hvor virksomheter som normalt ansees som offentlige ansvar, innleies av det private, gjerne ved en leieavtale som går over et lenger tidsrom. Slike avtaler kan være nyttige der hvor kommunal økonomi eller beslutningsdyktighet ikke er tilstrekkelig (Kristoffersen & Røsnes 2009 s. 176). OPS-avtaler regnes ikke som utbyggingsavtaler etter lovens forstand, og heller ikke etter denne oppgavens definisjoner. I tilfeller hvor en slik avtale likevel angår bestemte løsninger i forbindelse med en kommunal arealplan eller bygger på krav om bidrag i en slik plan, vil avtalen kunne ansees som en utbyggingsavtale (Kommunal- og regionaldepartementet 2006b s. 7-8). Slike avtaler har en begrenset bruk i Norge i dag (Røsnes 2007 s. 30).

2.1.3 Utbyggingsavtaler på trygg juridisk grunn

I 2005 ble det vedtatt å lovfeste bruk av og innhold i utbyggingsavtaler. I denne sammenheng var det viktig at loven ikke la for sterke føringer i forhold til hva som burde og kunne avtales som vilkår. Men også før lovgivningen var det føringer for hva som var vanlig avtaleinnhold.

For at avtalene ikke skulle være i strid med den demokratiske og politiske prosessen som en utbygging normalt må gjennomgå for å få tillatelse til å iverksette bygging etter plan- og bygningsloven, så var det naturlig at en slik avtale også hadde bakgrunn i areal-, regulerings- eller bebyggelsesplan for området. Dermed var også de føringer og bestemmelser som kunne følge av disse planene også akseptert avtaleinnhold.

For å sikre hensyn til tredjeparts interesser, samt å sikre at det alltid ligger faglige kriterier og vurderinger sammen med politiske prioriteringer og avveininger til grunn i planleggingen, så er det viktig at kommunen ikke binder sin handlefrihet som planmyndighet ved utbyggingsavtale. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom kommunen som reguleringsmyndighet som ikke skal bindes ved avtale og kommunen som avtalepart (Miljøverndepartementet et al. 2001 s. 64). Spesielt viktig er dette skille der hvor kommunen sitter som grunneier og da forholder seg til det privatrettslige regimet heller enn det forvaltningsrettslige regimet. I slike tilfeller vil kommunen kunne gå lenger i å stille krav til utbyggingen. Det er i så tilfelle viktig at dette skillet mellom kommunen som avtalepart og kommunen som planmyndighet kommer tydelig frem, gjerne ved at planetaten tar seg av reguleringsplanen og eiendomssjef, rådmann, gjennomføringsetat eller lignende tar seg av avtaleforhandlingene (Miljøverndepartementet et al. 2001 s. 70)

Anledningen til å inngå en utbyggingsavtale på kommunenes vegne, er tillagt det organet som har kompetanse til å inngå vedtaket avtalen bygger på. I de tilfeller hvor avtalen bygger på et vedtak om kommeplan, reguleringsplan eller vedtak om ekspropriasjon, vil dette ansvaret tilfelle kommunestyret. I de tilfeller avtalen bygger på vedtak om bebyggelsesplaner eller vedtak om byggetillatelse, så vil dette ansvaret tilfalle planutvalget (Rogstad 2007 s. 135). Her er det interessant å se hvordan kommunene i undersøkelsen inngår slike avtaler, på bakgrunn av hvilket kommunalt organs kompetanse, og hvem som skriver under avtalene for kommunen.

I Miljøverndepartementet et al. (2001 s. 69) er også en 'uformell binding' av reguleringsmyndighetene blitt omtalt. Dette er nok særlig i de tilfeller hvor avtaleforhandlingene har foregått på høyt nivå, gjerne hvor rådmann og ordfører er involverte premissleverandører for avtalen. Faren er at saksinnstilling og planutformingen skal bære preg av de uformelle "lovnadene" og deretter bli bindende for det endelige planvedtaket.

Hypotese 4: I mindre kommuner vil forhandlinger om avtalene foregå på høyt nivå, og rådmenn eller ordførere vil opptre som premissleverandører for avtaleinnholdet.

I mindre kommuner vil både det administrative og politiske apparatet ha et begrenset omfang og de små forholdene i kommunen gjør at forhandlinger rundt en utbyggingsavtale vil foregå med blant annet rådmenn og ordførere som premissleverandører for avtalens innhold.

Forslag om å lovbestemme at planmyndigheten ikke kan bindes ved avtale er så vidt nevnt i Miljøverndepartementet et al.(2001 s. 73), men hittil er dette ikke tilfelle slik lovteksten er i dag. I Rt. 1992 s. 1235 er det avgitt dom med omdiskutert prejudikatsverdi for hvor langt det offentlige kan binde seg ved avtaler. Høyesterettsdommen omhandler adgangen til fremtidig regulering av tilgangen til fiske gjennom forskrifter. Utfallet av dommen var at en avtale i en viss utstrekning gir adgang for myndighetene til å binde sin forvaltningsmyndighet. Det hele vil etter hvert bero på en konkret vurdering av hvert enkelt tilfelle hvor avtale binder forvaltningen og i hvor stor grad målet med avtalen er omstridt(Norges offentlige utredninger 2003 s. 146).

2.1.4 Hensynet til tredjepart / allmennheten

I en utbyggingsavtale vil allmennheten og andre berørte stille som en utenforstående tredjepart ved avtaleinngåelsen. Problematikken før lovendringen i plan- og bygningsloven av 2005, var at berørt tredjepart da ikke fikk de samme mulighetene til medvirkning som ved reguleringsplan, jf plan- og bygningsloven § 27-1. Typisk ville dette dreie seg om tilfeller hvor utbyggingsavtaler har foregått bak lukkede dører og hvor allmennheten er fratatt muligheten til å komme med uttalelser, f. eks. hvor en utbygging går på bekostning av friluftsinnteresser. Før lovendringen i 2005, var det også muligheter for å inngå utbyggingsavtaler hvor utbygger tok på seg å bekoste sosial infrastruktur. I slike tilfeller står tredjeparts / allmennhetens interesser i ekstra stor fare for å bli ignorert da et stort vederlag for sosial infrastruktur kan lede bort oppmerksomhet rundt allmennhetens interesser(Norges offentlige utredninger 2003 s. 140).

Høyesterett hadde tradisjonelt trukket snevre grenser for adgangen til offentlige myndigheters adgang til å inngå avtaler som går mot allmennhetens interesser(Norges offentlige utredninger 2003 s. 144). Den nye lovens paragrafer 64a og 64c gir utfyllende bestemmelser om hvordan

tredjeparts interesser skal ivaretas. Blant annet skal det ”legges til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser” og krav om kunngjøring og 30 dagers frist for merknader i gitte tilfeller. Det er i denne sammenheng interessant å se om kommunene i undersøkelsen ivaretar disse hensynene og om det i det hele tatt oppfattes som hensiktsmessig å legge en utbyggingsavtale ut på offentlig ettersyn.

2.1.5 Urimelige avtalevilkår

Utbyggingsavtaler kan stille en av partene for avtalen i en svært sterk posisjon ovenfor den andre part. Fordi utbyggingsavtaler kan gi føringer for hvordan en utbygging skal foregå i detalj, så er det sterke økonomiske og politiske interesser i spill når avtalen forhandles frem. Særlig er det nok kommunen som kan fremstå som den store og mektige motparten og det er utbygger som har behov for lovgivning som forhindrer uforholdsmessige store økonomiske byrder i utbyggingsavtaler (Norges offentlige utredninger 2003 henholdsvis s. 164 og 140). I dag er avtaler hvor utbygger helt eller delvis bekoster sosial infrastruktur blitt forbudt ved forskrift (Kommunal- og regionaldepartementet 2006a). Dette ansees som en offentlig finansieringsbyrde og var et kontroversielt tema før lovens vedtak ettersom pålegg om bekostning av sosial infrastruktur ble sett på som et supplement og et alternativ til beskatning (Norges offentlige utredninger 2003 s. 139-140). Resultatet av en slik utbyggingspolitikk er at utbygger kan få problemer med å selge boligene til en høyere pris enn markedspris eller at boligkjøper rett og slett finner seg i å betale for mye når det er høyt press i boligmarkedet. Boligprisen kan altså ikke være nevneverdig høyere enn markedsprisen dersom utbyggingsavtalen ikke har ført til en kvalitetsøkning for boområdet og dermed også en prisøkning. Her kan det være nyttig å tinglyse rettigheter i denne ”kvalitetsøkningen” slik at verdien forholder seg til eiendommen som har kostet tiltaket (Kommunal- og regionaldepartementet 2005 s. 6-8).

I tillegg til forbudet mot bekostning av sosial infrastruktur, har også plan- og bygningslovens § 64b, tredje ledd følgende bestemmelse om tilfeller da utbygger bekoster andre tiltak:

(...) Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen

(Lov 1985-06-14 nr. 77 1985)

Spørsmålet blir da hva som er å regne som 'rimelig forhold' og om en kan kjenne en utbyggingsavtale ugyldig i medhold av avtalelovens § 36(forbud mot urimelige avtalevilkår)(Kommunal- og regionaldepartementet 2005 s. 14). Miljøverndepartementet et al. (2001 s. 70-71) sier at denne rimelighetsgrensen bør bero på en helhetsvurdering av fordeler og ulemper som utbygger har fått ved avtalen. Dette er fordeler som for eksempel den tids- og kostnadsbesparelsen en utbyggingsavtale medfører i seg selv, stillingen som utbygger får som erverver ovenfor eiendomsbesittere, etc. – ting som rett og slett koster tid og penger. Tiltak som utbygger likevel bekoster, men som går utover det som er rimelig i medhold av denne helhetsvurderingen, kan gjøre utbygger refusjonsberettiget(Norges offentlige utredninger 2003 s. 123). I tilfeller hvor en helhetsvurdering havner i grenseland for hva som er rimelige avtalevilkår, vil nok utbyggers uttrykk om samtykke i avtalen kunne avgjøre saken(Rogstad 2007 s. 142).

På den andre siden av lovens forsøk på å gi begrensinger for avtaleinnholdet, råder prinsippet om avtalefrihet. Rundskriv H-5/02(2002) påpeker at det hersker omfattende avtalefrihet og advarer mot å legge for sterke føringer for hva som kan reguleres ved lov. Før tilføyelsen av kap. XI-A om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven, var problemstillingen om hvor langt en bør gå i å lovregulere utbyggingsavtaler mye diskutert. På den ene siden ble det vist til tilfeller hvor urimelige og noen ganger også lovstridige vilkår for utbyggingen hadde blitt del av en avtale (Miljøverndepartementet et al. 2001 s. 66), mens på den andre siden blir det peket på at det ikke burde være noe problem å ta på seg forpliktelser så lenge avtalen var inngått frivillig(Norges offentlige utredninger 2003 s. 145). Sivilombudsmannens årsmelding 1989, s105(henvist Miljøverndepartementet et al. 2001 s. 71) er dratt frem som eksempel der hvor det faktisk ble foretatt en helhetsvurdering(som beskrevet over) og hvor det blir argumentert med at avtalen ble inngått med full frivillighet fra begge parter.

Om en avtale er frivillig inngått kan selvsagt også diskuteres. Igjen stiller kommunen sterkest i avtaleforhandlingene ved at det til syvende og sist er kommune som avgjør om en utbygger får bygge på området eller ikke. Men hvilke pressmiddel er det så som gir kommunen makt nok til at utbygger går med på avtalevilkår som den ellers ikke ville ha godtatt? Kommunen har til hensikt å skaffe seg tilstrekkelig kontroll over utbygginger(uten å selv ta på seg kostnadene ved tomtekjøp og utbygging) slik at disse skjer i henhold til etterspørsel og politiske føringer for området. Uten reguleringsplan, byggetillatelse eller dispensasjon kan

ikke utbygger starte sitt arbeid og dersom for eksempel rekkefølgebestemmelsene sier at en samlevei utenfor området må opparbeides privat, men utbygger ikke ønsker selv å bekoste dette, så kan det bli kostbart og tidkrevende å vente til dette skjer i offentlig regi(Norges offentlige utredninger 2003 s. 141-144). Denne praksisen er fullt lovelig, men der er tilfeller hvor kommunen utøver makt som grenser til lovstridighet eller er lovstridig. Trusselen om ekspropriasjon er et legitimt virkemiddel i de saker hvor dette er et reelt alternativ og i kommuner der ekspropriasjon utøves. Trussel om mindre vesentlige endringer av reguleringsplan, trussel om å ikke behandle byggesak, eller krav om utbyggingsavtale for å kunne dele og bebygge tomtene er nok mer suspekt(Miljøverndepartementet et al. 2001 s. 66-71). Med mindre kommunen har rettslig grunnlag for å nekte tillatelse til tiltak, så har utbygger krav på å få dette. Her er det ikke opp til en skjønsmessig vurdering som grunnlag for avgjørelsen, men en lovbundet prosess(Norges offentlige utredninger 2003 s. 141).

2.2 Utbyggingsavtaler og formålet med loven

Denne delen av oppgaven har til hensikt å se på hva lovgivningen hadde til hensikt å regulere da bruken av utbyggingsavtaler ble lovfestet i 2005 / 2006. I denne sammenheng vil oppgaven se om alle avtaletyper med vilkår om utbygging var påtenkt som utbyggingsavtaler etter loven, og eventuelt hvilke avtaler som ikke blir berørt av lovverket. Videre vil noen av lovens paragrafer få en kort omtale ut fra disse og andre hensyn.

Først og fremst er det nyttig å se på hva formålet med lovreguleringen av utbyggingsavtaler var da lovutkastet ble utarbeidet. Som oppgaven har vært inne på tidligere, var et hovedformål med lovgivningen, i følge Ot. prp. nr.22 (Kommunal- og regionaldepartementet 2005 s. 5-7), å forhindre urimelige avtalevilkår ovenfor utbygger som ytende part i en utbygging:

Lovforslaget går ut på å begrense mulighetene for urimelige avtalevilkår gjennom å stille strenge krav til nødvendighet, gjensidighet, forutberegnelighet og ryddig prosess. Nødvendighetskravet omfatter også krav til saklig sammenheng mellom avtalevilkårene og utbyggingsformålet, og at tiltaket skal tjene interessene i området eller avhjelpe ulemper.

(Kommunal- og regionaldepartementet 2005 s. 7)

Altså har loven til hensikt å skape gjensidighet og balanse mellom utbyggingsprosjektets omfang og art, og de ytelser som begge parter legger inn i prosjektet. Her fremgår det også at vilkårene i en utbyggingsavtale må ha klar sammenheng med planen som ligger til grunn for avtalen og dens formål. Med andre ord kan det ikke avtales vilkår som ikke har klar sammenheng med prosjektet.

Andre forhold som loven hadde til hensikt å regulere, var hensynene til forutberegnelighet for utbygger og allmennhetens / tredjeparts interesser. Disse er omtalt lenger oppe og vil ikke bli omtalt noe videre her.

Det som er mer interessant å se nærmere på, er om det var hensikten med loven å regulere alle typer avtaler etter lovens definisjon i § 64a, som har bakgrunn i vedtatt plan for et område, og som angår vilkår om utbygging. I forarbeidene og litteratur ellers fremgår det, slik jeg kan se, to typer avtaler som ikke var ment å være berørt av lovgivningen:

Den første typen er så vidt omtalt tidligere i oppgaven og er avtaler der hvor kommunen også fremstår som grunneier eller annen rettighetshaver i grunnen med de følger at avtalen da heller blir mer preget av å være rene privatrettslige avtaler fordi kommunen opptrer utenfor det forvaltningsrettslige regimet. I disse tilfellene har avtalen likhetstrekk med en salgssavtale hvor det også kan avtales vilkår om prosjektets prosess og utforming. Det er imidlertid slik at kommunen ikke er helt fritatt fra lovens regler i de tilfeller hvor avtalen bærer er preget av kommunens offentlige myndighetsutøvelse(Rundskriv H-05/02 2002 s. 36-37).

Den andre avtaletypen gjelder rene gjennomføringsavtaler som kommunen ellers kan stedfeste på samme måte, bare ved hjelp av planlovgivningens andre regler. For eksempel ting som like fullt kan kreves ved bruk av rekkefølgebestemmelser, planbestemmelser, krav om opparbeidelse av VVA etter § 67, med flere. Utbyggingsavtaler etter plan- og bygningslovens definisjon kan altså fastsette vilkår som det ellers *ikke* er anledning til å påføre utbygger eller grunneier ved andre virkemidler enn avtale(Kommunal- og regionaldepartementet 2006b s. 6). Dette bygger opp under hypotese 1 og 2(se kapittel 2.1) dersom noen av kommunene i undersøkelsen har benyttet avtaler med vilkår som strekker seg ut over det en ellers ville oppnådd i kraft av plan- og bygningsloven, eller dersom kommunene ikke har anvendt loven i sin avtalebruk fordi de anser dette som unødvendig selv om disse avtalene har vilkår som strekker seg lenger enn det som ellers kan reguleres i kommunale planvedtak.

Noe av det Nordstad(2005 s. 81) kommer frem til i sin masteroppgave fra 2005, er at der er stor forskjell i måten utbyggingsavtaler benyttes på i kommuner med og uten byggepress. Han stiller videre spørsmål om avtaleformen har noen som helst anvendelse i kommuner med svært lav byggeaktivitet. Sammenhengen mellom press på utbygging og tomtepriser korrelerer sterkt. Der hvor det er press på utbygging, store prosjekter og høye tomtepriser, vil det for utbyggers del være større gevinst og bedre økonomi i prosjektene. Det er i disse tilfellene at muligheten for kommunene til å kreve omfattende utbyggingsbidrag oppstår for fullt. Dette er noe av det den nye loven også forsøker å regulere i sin § 64b, tredje ledd om forholdsmessighet etter utbyggingens art og omfang. Bidraget må dermed være forholdsmessig til den belastningen som prosjektet påfører kommunen.

Som en virkning av at det private har fått en større innflytelse i prosjekter og større i andel av verdiskapningen, virker det bare rett og rimelig at utbygger også skal ta en betydelig del i

slike utgifter når dette påfører kommunen en økonomisk belastning. Hensikten i loven er å verne om utbyggers interesser slik at de økonomiske byrdene ikke vanskeliggjør prosjektet og ikke fører til unødvendig fordyring av boliger, fritidsboliger, næringseiendom, eller lignende. Men i en del kommuner uten press på utbygging, er kanskje ikke forutsetningene for å kunne kreve omfattende gjenytelser fra utbygger til stede. I en del tilfeller vil det nok være snakk små utbygginger og begrenset økonomisk kapasitet for utbygger. I så tilfelle vil lovens hensikter om vern om utbygger fra å binde seg til avtaler med urimelige avtalevilkår ikke være noen sak.

Hypotese 5: Loven om utbyggingsavtaler har liten eller ingen hensikt i kommuner hvor det finnes lite press på utbygging.

I kommuner hvor utbygging ikke er under press og hvor lav etterspørsel fører til oppstykket og trinnvis gjennomføring i prosjekter med begrenset økonomisk kapasitet, vil det ikke være hensiktsmessig for partene å inngå utbyggingsavtaler i medhold av plan- og bygningsloven. En av hovedformålene ved lovreguleringen av utbyggingsavtaler var å verne om utbyggers og tomtekjøpers interesser ved å begrense kommunens anledning til å påføre utbygger uforholdsmessig store bidrag, noe det uansett ikke er anledning til i kommuner med lavt utbyggingspress.

Samtidig er det interessant å se om dette henger sammen med kompetanse og kapasitet til å inngå slike avtaler, og om utbyggingsformålet (bolig, næring, fritidsbebyggelse eller andre formål) har noen innvirkning på forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i slike kommuner.

2.3 Interesser og makt

I forbindelse med igangsetting, fremforhandling og inngåelse av en utbyggingsavtale, vil det alltid være en maktutøvelse mellom de involverte partene, enten ved sammenfallende interesser, eller ved motstridende interesser. Dette kapitlet har til hensikt å beskrive partene, deres interesser i ulike situasjoner, og hvordan disse interessene fører til maktutøvelse. I denne sammenheng vil også Rognes(2008) bok "Forhandlinger" komme til anvendelse som teori.

2.3.1 Partenes interesser og maktgrunnlag

Etter plan- og bygningslovens § 64 er utbyggingsavtaler definert som en avtale mellom kommunen og utbygger / grunneier. Samtidig legger lovens § 64a og 64c til rette for tredjepart / allmennhetens interessemedvirkning i en slik prosess. Videre vil de tre(kommune, utbygger og tredjepart) partenes hovedinteresser og maktgrunnlag i en avtaleprosess beskrives ut fra tenkte situasjoner. Disse hovedinteressene kan videre danne forhandlingsdimensjoner eller "saker" som partene kan forhandle om i en aktuell avtale.

Kommunen:

Kommunens forvaltningsansvar med hensyn til planlegging er sikre en god og hensiktsmessig arealutvikling samtidig som hensyn til økonomi og politisk styring setter rammer for hva kommunen evner å få til. I følge (Miljøverndepartementet et al. 2001 s. 62-63) er hovedgrunnene til at kommuner inngår utbyggingsavtaler at de ønsker kontroll og forutsigbarhet med hensyn til ansvar, kostnader, kostnadsfordeling, tidsfrister, osv. Begrenset økonomisk kapasitet gjør det vanskelig for en del kommuner å sikre tilstrekkelig kontroll i noen prosjekter. Det er i denne sammenheng at utbyggingsavtaler, i forening med kommunens reguleringsmyndighet og rettigheter i grunnen som bygges ut, at visse maktrelasjoner oppstår. Ut fra dette kan kommunens interesser i en utbyggingssituasjon kanskje generaliseres til å omfatte *hensiktsmessig planlegging, god økonomisk styring, politisk popularitet og ansvarsfordeling.*

Fortetting, boligmonster og estetisk utforming kan være eksempler på hensiktsmessig planlegging. I noen tilfeller vil dette være sammenfallende med hva utbygger ønsker(for eksempel høy tomteutnyttelse), men der hvor dette også påfører utbygger byrder ut over profittering, så vil dette normalt kunne bli motstridende interesser.

God økonomisk styring er et vesentlig moment for alle kommuner, kanskje særlig i distriktskommunene hvor økonomien allerede kan være begrenset eller skakkjørt på grunn av manglende kompetanse. Da er det viktig at kommunen foretar hensiktsmessige avveininger om hvilke prosjekt som er verdt å satse på, og at kommunen inngår gode planer og avtaler som balanserer ansvarsfordeling og økonomiske byrder mellom utbygger og kommune uten at dette skremmer bort viljen til utbygging.

Hypotese 6: En kommunes praksis og utforming av en utbyggingsavtale vil være påvirket av omliggende kommuners bruk og utforming av utbyggingsavtaler.

Det er to forhold som kan bygge opp under denne hypotesen. For det første kan en kommune søke inspirasjon og hjelp til utforming av en utbyggingsavtale ved å se på hvordan de omliggende kommunene har benyttet disse avtalene. Her er det snakk om en slags dominoeffekt; kommunene lærer av hverandre, og det som er akseptert i en kommune, kan være akseptert i nabokommunen.

For det andre vil en kommune kanskje ikke ha anledning til stille noen strengere krav enn nabokommunene i sine utbyggingsavtaler fordi dette kan føre til at viljen til å bygge ut / etablere seg forsvinner eller forflytter seg til en annen kommune. Her er det interessant å se om viljen til å flytte på seg er stor nok til at faren for å miste verdifull folkevekst eller næringsetablering er reell. For eksempel om folk er villig til å flytte til nabokommunen fordi dette medfører gunstigere betingelser, eller om forhold som lokal tilhørighet eller stedbundne ressurser veier tyngre i denne beslutningen.

I nær relasjon til god økonomisk styring, finner vi politisk popularitet. Kommunen bør ikke binde seg til planer eller avtaler som medfører dårlig økonomi eller dårlig planlegging. En annen situasjon er der hvor grunnarealer må erverves eller eksproprieres. Dette er tiltak som i flere situasjoner er svært tyngende rent økonomisk, og i ekspropriasjonstilfeller, omstridt som utbyggingsmodell.

Som oppgaven har vært inne på tidligere, er kommunens makt situasjonsavhengig. Derfor er det nyttig å tenke seg noen gitte situasjoner. I tilfeller hvor kommunen har et høyt press på utbygging og der er større profitt for utbygger, vil det sannsynligvis også være anledning til å kreve større krav om gjenytelser og utforming i prosjektene. I motsatt situasjon, hvor

utbyggingspresset er lavt og utbyggers økonomiske kapasitet er begrenset, kan det tenkes at viljen til å bygge ut fort vil forsvinne dersom kommunen stiller for strenge krav ovenfor utbygger.

Som oppgaven har vært inne på tidligere i kapittel 2.1.2, vil kommunens makt endre seg også med hensyn til tid og hvilket stadium i planprosessen en avtale blir forhandlet frem og inngått på. Milepælen er idet kommunen fatter et vedtak om plan og dermed gir fra seg sin myndighet til å hindre en utbygging. Når vedtak om plan er fattet er det svært begrenset anledning for kommunen å legge press på utbygger til å inngå vilkår som er mer tyngende enn hva som fremgår av planen og dens rekkefølgebestemmelser.

En siste maktsituasjon som oppgaven vil omtale her, er hvor kommunen sitter som grunneier. Også dette er beskrevet over i kapittel 2.1.2. Her kan kommunen, også i etterkant av et reguleringsvedtak, kunne stille strenge avtalekrav om utbyggingsbidrag ovenfor utbygger, men da mer som en slags salgssavtale med vilkår om utforming og ansvarsfordeling om utbyggingen.

Utbygger / grunneier:

Utbygger og grunneiers interesser kan nok tenkes å være sammenfallende med kommunenes interesser i en del tilfeller, men som bedrift vil nok utbygger og / eller grunneier være mer profittorientert. Ønsket om å bygge ut og å treffe behovet som det bygges ut for er kommunen og utbyggers felles forhandlingsgrunnlag. Uten disse felles interessene vil det nok heller ikke vært grunnlag for å inngå en avtale (Rognes 2008 s. 64). Hovedinteressen for utbygger/grunneier må likevel kunne sies å være økonomi og profitt. I dette perspektivet vil nok drakampen mellom det å bygge ut i henhold til samfunnsmessige interesser (boligtype, kvalitet, sikkerhet, estetikk, osv) og det å oppnå profitt kunne gå på bekostning av de samfunnsmessige interessene. På den andre siden skal utbygger selge et produkt til en kunde, og må på denne måten være nødt til å gjennomføre dette etter kundens ønsker om boligtype, utforming og kvalitet. Ut fra dette kan utbyggers hovedinteresser kanskje beskrives som *ansvarsfordeling* og *utforming*.

I likhet med kommunens maktsituasjon over, vil utbyggers makt rundt forhandlinger og inngåelse av en utbyggingsavtale kunne sies å være avhengig av tidsmessigheter rundt reguleringsprosessen. Men for utbygger vil denne maktsituasjonen være omvendt; utbyggers

makt blir større idet et reguleringsvedtak er fattet. Da er tillatelsen til å bygge på mange måter gitt og det er ingen grunn for utbygger å inngå noen ytterlige vilkår utover det som reguleringsplan eller rekkefølgebestemmelsene legger føringer om.

Et annet tenkelig maktgrunnlag for utbygger er hvor det er et lavt utbyggingspress. I slike tilfeller har ikke kommunen anledning til å stille krav om omfattende utbyggingsbidrag fra utbygger. Dersom kommunen likevel gjør dette, kan utbygger true med å legge prosjektet på is eller flytte sin virksomhet til en av nabokommunene. Dette forutsetter imidlertid at nabokommunen ikke stiller tilsvarende strenge eller strengere krav, eller at ressursen det bygges ut i sammenheng med er ”stedbundet”. At en ressurs er stedbundet vil si at det ikke er anledning til å flytte virksomheten fordi utbyggingens art er avhengig av omgivelsene slik som for eksempel naturen i en hytteutbygging, mineralforekomsten i et bergverk eller sjøen i en havneutbygging.

Tredjepart / allmennheten:

Tredjepart i denne sammenheng vil omfatte allmennheten som i utgangspunktet ikke tar del i forhandlingene eller inngåelsen av en utbyggingsavtale. Selve avtaleforhandlingene foregår ofte bak lukkede dører, noe som gir en svært begrenset anledning for berørt tredjepart å utøve noe som helst slags form for makt. Men som nevnt i kapittel 4.2 i oppgaven er det muligheter for en utenforstående tredjepart å medvirke og komme med merknader, jf. §§ 64a, siste ledd og 64c i plan- og bygningsloven, samt å drive lobbyvirksomhet og på denne måten utøve sin makt i forkant av en avtaleinngåelse. I den grad dette lykkes, så vil det bli opp til avtalens innhold og parter å ivareta disse interessene. Tredjeparts interesser vil ofte gjelde friluftinteresser, estetisk og funksjonell utforming av utbyggingen, samt naboettslige vilkår.

Ut over dette vil det være forbudt å sette i gang et tiltak som strider med naboloven og i denne sammenheng kanskje mest lovens § 2, om skadelige tiltak eller tiltak som er til ulempe. Også her vil tredjepart kunne få sine interesser vernet om ved inngåelse av en utbyggingsavtale.

Ut fra dette kan hovedinteressene for tredjepart / allmennheten beskrives som *tilgjengelighet, utforming og naboettslige vilkår*.

2.3.2 Forhandlinger om sammenfallende og motstridende interesser

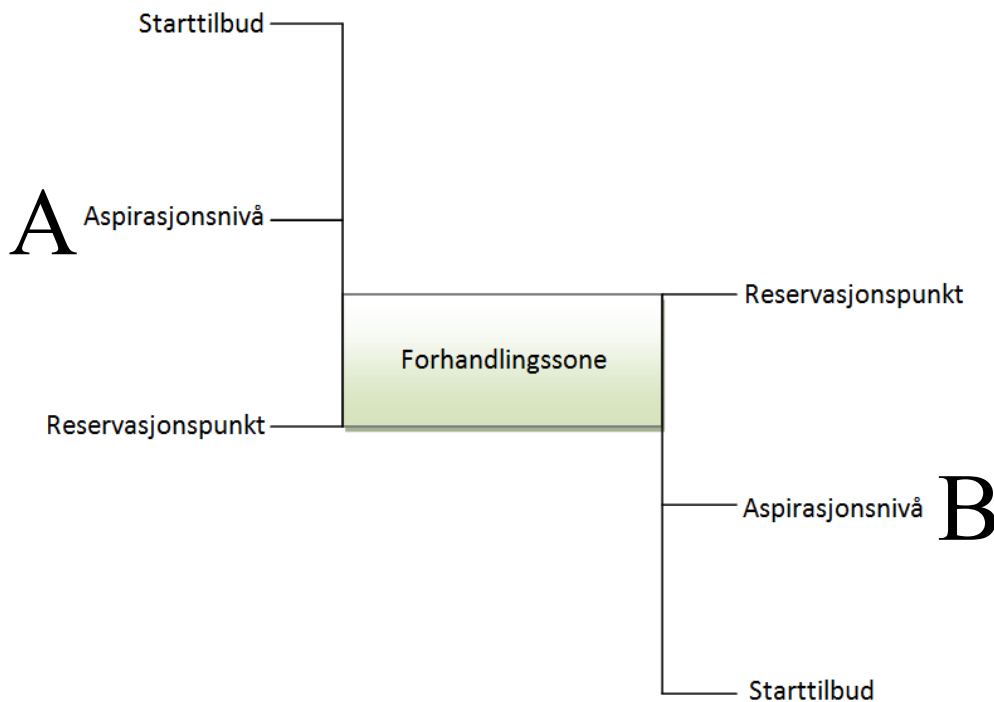
Først og fremst kan det være nyttig å gjøre rede for noen sentrale begreper i makt og forhandlingsteori, nemlig begrepene *makt*, *fordelingsforhandlinger* og *integrasjonsforhandlinger*. Makt defineres ofte som As evne til å påvirke B til å handle annerledes enn B ellers ville ha gjort. Dersom denne evnen er til stede, sies det at A har makt over B. Dette kan for eksempel dreie seg om tilfellet hvor kommune og utbygger ikke kommer til enighet i forbindelse med ansvarsfordeling og økonomi i tilknytning til en utbyggingsavtale. Dersom kommunen ikke finner det forsvarlig eller hensiktsmessig, så kan kommunen la være å regulere et område, og på denne måten kanskje presse utbygger til å inngå kompromisser som ellers ikke ville være aktuelle. På den andre siden har utbygger makt over kommunen i den samme situasjonen dersom det for eksempel kommer trusler fra utbyggers side om å legge hele prosjektet på is og kommunen dermed firer på sine krav for å få utbyggingsavtalen i havn.

Fordelingsforhandlinger kan beskrives som en forhandlingssituasjon hvor det kun skal dannes enighet om én sak. I slike forhandlinger vil den ene parts gevinst være den andre parts tap, for eksempel når to parter kun forhandler om tomteutnyttelse i et byggeprosjekt. I dette tilfellet har forhandlingene kun en dimensjon (kun én sak å forhandle om: tomteutnyttelse) og er derfor ansett for å være en primitiv og enkel form for forhandlinger. I nyere litteratur er det mye negative holdninger ovenfor denne type forhandlinger fordi de ikke lager rom for kreativitet og såkalte "vin-vin" løsninger (Rognes 2008 s. 39-40).

Integrasjonsforhandlinger tar forhandlinger et steg videre ved at det ikke lenger dreier seg kun om enkeltsaker, men forhandlinger over flere dimensjoner. Målet er å få et utfall som er bedre enn kun kompromisset i enkeltsaker, med andre ord at begge partene vinner på avtalen (Rognes 2008 s. 59). Et eksempel på dette kan være dersom kommunen og utbygger forhandler over to dimensjoner: tomteutnyttelse og estetisk utforming. For utbygger vil det være ønskelig å ha en høy tomteutnyttelse fordi dette kan medføre større gevinst. Samtidig er det et ønske fra kommunen sin side at bygningsmassen skal stå i stil med annen arkitektur i området, noe som medfører høyere kostnader for utbygger. Kompromiss over enkeltsaken tomteutnyttelse kan medføre at utbygger ikke får bygge så tett som ønskelig og at kommunen ikke har grunnlag for å stille gjenytelser om estetisk utforming pga begrenset økonomi i prosjektet. Dersom forhandlingene derimot benyttet enda en forhandlingsdimensjon, nemlig estetisk utforming, så ville begge parter kunne komme bedre ut av avtalen dersom

utbygger er villig til å gjennomføre utbyggingen slik kommunen ønsker mot at også kommunen tillater en høyere tomteutnyttelse.

Til sist er det nyttig å beskrive begrepene *reservasjonspunkt*, *forhandlingszone*, *starttilbud* og *aspirasjonsnivå*. Følgende figur er med på å illustrere sammenhengen mellom disse begrepene:



Figur 3: Fordelingsanalyse

For enklest å illustrere disse begrepene tar vi utgangspunkt i fordelingsforhandlinger og samme eksempel som over, der utbygger(A) ønsker å bygge enkelt og tett og kommunen(B) ønsker en viss estetisk utforming. Saken de må bli enige om er utforming. Hver av partene har da et visst aspirasjonsnivå; utbygger ønsker å bygge enklest mulig, med flatt tak og i funksjonalistisk stil. Kommunen ønsker på sin side at utbygger skal bygge etter lokal byggeskikk og arkitektonisk stil, noe som er dyrere og fører til lavere tomteutnyttelse. På forhånd har utbygger gitt uttrykk for at de ønsker å bygge leiligheter med høy tomteutnyttelse, mens kommunen ønsker frittstående boliger. Disse starttilbudene er gjerne ikke det de to partene anser som reell utforming av prosjektet, men forhandlingene kan på denne måten oppnå en balanse i hvor nivået bør ligge for at det skal treffes enighet. Videre er begge parter villig til å inngå en avtale dersom A får bygge leiligheter i passende byggestil og dersom B får en boligmasse som ikke er alt for avvikende i forhold til omgivelsene. Dette utgjør de to

reservasjonspunktene til partene og også den sonen som gir rom for forhandlinger(forhandlingssonen). Der hvor disse overlapper hverandre, slik som i dette eksempelet, sies det at der finnes en positiv forhandlingszone(Rognes 2008 s. 41-47).

Noen regler gjør seg gjeldende i denne modellen:

- Dersom partene kommer frem til en avtale hvor det er en positiv forhandlingszone, vil et brudd være unødvendig(Rognes 2008 s. 43).
- Der hvor det ikke finnes en positiv forhandlingszone i fordelingsforhandlinger, er den eneste muligheten til å oppnå dette å gå over til integrasjonsforhandlinger(Rognes 2008 s. 59).

Et hovedmål for alle parter i en forhandling, må være å komme frem til beste resultat ut fra egne interesser. Men for å nå enighet i en avtale er det nødvendig for begge partene å inngå kompromiss og dermed bevege seg inn i forhandlingssonen. Dette arbeidet tjener primært tre formål: å avdekke motpartens reservasjonspunkt, å påvirke det i ønsket retning og å skjule sitt eget reservasjonspunkt. Ved strategisk bruk av informasjon, argumentasjon og innrømmelser rundt ”saker” kan en part klare å oppnå disse formålene(Rognes 2008 s. 56). Her er det viktig at begge parter samler informasjon om hva den andre part vil ha, er villig til å komme med innrømmelser om hva de ønsker og samtidig bruker denne informasjonen til å argumentere sin sak. Rognes(2008 s. 48-49) skriver at omfanget av argumenter bør imidlertid begrenses til noen få og de mest mulig uangripelige argumentene. Følgende sitat forklarer dette slik:

... enkelte oppfatter forhandlinger som en argumentasjonskonkurransel hvor den med flest og best argumenter utropes til vinner av en usynlig dommer. (...) Men jo flere argumenter en har, desto flere av dem vil være dårlige. Motparten får da en anledning til å angripe de dårligste argumentene, og så tvil om din troverdighet.

(Rognes 2008 s. 49)

I noen tilfeller vil også interessene til partene være sammenfallende, slik som for eksempel at et område bygges ut, at partene har et godt samarbeid, eller konkrete avtalevilkår, slik som fortetting. Ved fortetting har utbygger et ønske om å utnytte store deler av tomten og å bygge høyest mulig bo-areale fordi dette fører til større profitt i mange tilfeller. Også kommunen kan ønske å bygge tett av hensyn til statlige planretningslinjer eller en konsentrert teknisk

infrastruktur. Disse sammenfallende interessene, er i følge Rognes(2008 s. 64), selve grunnlaget for at det i det hele tatt kan forhandles frem en enighet.

2.3.3 Fordeling eller integrasjon?

Denne delen av oppgaven vil forsøke å koble interessene / sakene som de involverte partene kjemper for i forhandlingene og inngåelsen av en utbyggingsavtale opp mot teori om forhandlinger. Hvordan kan begge parter komme frem til en avtale som de er fornøyde med?

Det første som kan være nyttig å diskutere er hvilken type forhandlinger som finner sted i forbindelse med utbyggingsavtaler; er det snakk om fordelingsforhandlinger eller integrasjonsforhandlinger? I oppgavens kapittel 2.3.1 ble det presentert noen hovedinteresser som partene kan benytte som forhandlingsdimensjoner. Spørsmålet blir da om det i alle sammenhenger er aktuelt for partene i utbyggingsavtaler å ta i bruk flere dimensjoner ved forhandlinger. Rognes(2008 s. 16) skriver at fordelingsforhandlinger som regel blir brukt der hvor det finnes enkle og entydig motstridende interesser og hvor det ikke er mulig å finne kreative løsninger ved å trekke inn flere saker eller å tenke på langvarige relasjoner. Ved å sette opp disse interessedimensjonene i en tabell, vil en se at det oftest vil være flere enn én forhandlingsdimensjon:

Tabell 1: Partenes hovedinteresser i utbyggingsavtaler

Kommunens hovedinteresser:	Utbyggers hovedinteresser:	Tredjeparts hovedinteresser:
Hensiktsmessig planlegging	Ansvarsfordeling	Tilgjengelighet
God økonomisk styring	Utforming	Utforming
Politisk popularitet		Naborettslige vilkår
Ansvarsfordeling		

En utbygger må i de fleste tilfeller både tenke langvarige relasjoner og på avtalen som en kompleks avtale der hvor kreative og fleksible løsninger er nødvendige. I så tilfelle har vi med integrasjonsforhandlinger å gjøre og ikke fordelingsforhandlinger. Rognes(2008 s. 60-61) omtaler tre forutsetninger som må oppfylles for at integrasjon skal være aktuelt: potensial, motivasjon og kompetanse. Som vist i tabellen over, er det mulig å integrere flere dimensjoner enn bare én i en del utbyggingsavtaler(om ikke alle typer utbyggingsavtaler). Vi kan dermed si at kriteriet om potensial er oppfylt og at det er mulig å oppnå kreative løsninger. Det neste kriteriet går på hvor vidt partene har motivasjon nok til å starte opp tidkrevende og komplekse forhandlinger. I mange forhandlingstilfeller vil

integrasjonspotensialet være til stede, men der hvor partene er tilfreds med fordelingsforhandlinger kan fordeling likevel bli utfallet. Utbyggingsavtaler er imidlertid så tidkrevende, komplekse og kostbare at det er vanskelig å se for seg at denne motivasjonen ikke er til stede. Spørsmålet om konkurranseutsettende tiltak ved offentlige anskaffelser, slik som anbud, kan føre til fordelingsforhandlinger er vanskelig å svare på. Her kan store deler av avtalens premisser være utformet før utbyggingen legges ut på anbud og dermed lede opp mot fordelingsforhandlinger siden det hovedsakelig da kun er snakk om hvilken pris utbyggingen vil ha. På den andre siden vil forskjellige tilbud på et gitt anbud ha ulikt innhold og det vil være rom for flere dimensjoner også her. Det tredje og siste kriteriet er kompetanse. Rognes(2008 s. 60) skriver at det er grunn til å tro at mange undervurderer potensialet til å inngå integrasjonsforhandlinger at det er en mangel på motivasjon på grunn av usikkerhet og manglende kompetanse. Denne oppgaven vil ikke komme til å diskutere hvor vidt formelle vilkår til kompetanse rundt fremforhandling og inngåelse av utbyggingsavtaler bør være et lovforankret krav, noe som det heller ikke er tatt stilling til i lovreguleringen av utbyggingsavtaler. Nordstad(2005 s. 70) skriver at det er vanskelig å si helt sikkert om manglende kompetanse er en grunn til at utbyggingsavtaler ikke benyttes i noen kommuner, men at det er god grunn til å tro at dette er tilfellet. Samtidig var det en tendens at noen utbyggere ikke ønsket utbyggingsavtaler ettersom dette førte til økte byrder ved utbyggingen. Dette er interessant å se nærmere på i undersøkelsen av case-kommunene for denne oppgaven.

Kriteriene for å benytte seg av integrasjonsforhandlinger ved utbyggingsavtaler vil i de aller fleste tilfeller kunne innfris. I denne sammenheng vil det være mulig å oppnå såkalte ”vinn-vinn”- avtaler, men for å få til dette, må begge partene spille sine kort rett. Et vesentlig poeng, er at jo større fleksibilitet i en forhandlingssituasjon, jo større er potensialet til å oppnå vellykket integrasjon. For å få til dette er det viktig at begge parter uttrykker sine ønsker tidlig i en avtaleprosess slik at de rammene som planarbeidelsen legger kan ta hensyn til dette. Samtidig kan en situasjon som medfører at en part har betydelig makt over den andre(for eksempel hvor kommunen har anledning til å kreve omfattende utbyggerbidrag på grunn av høyt utbyggingspress eller hvor kommunen er grunneier) medføre at forhandlingene bærer større preg av fordeling enn integrasjon. Her er det nærliggende å tro at forhandlingene blir mindre fleksible og at det i hovedsak forhandles om økonomisk ansvarsfordeling. Dette lar seg ikke gjelde hvor avtaleforhandlinger og inngåelse av avtalen har funnet sted i etterkant av et reguleringsvedtak ettersom kommunens maktgrunnlag da er betydelig svekket.

3. KOMMUNENE I STUDIET

Denne delen vil innledningsvis presentere caseområdet for undersøkelsen og gi en oversikt over den generelle tilstanden for kommunene. Denne informasjonen er presentert i større detalj lenger nede, der hvor hver av kommunene blir presentert ut fra deres utbyggingssituasjon, bruk av avtaler, forhold til lovgivningen og organisering rundt en eventuell avtalebruk.

Det har vært utenfor denne oppgavens hensikt og kapasitet å gjennomføre intervjuer hos utbyggere i caseområdet. Det har likevel noen ganger dukket opp informasjon som belyser utbyggeres forhold til utbyggingsavtaler og relasjoner med kommunen i denne prosessen.

3.1 Presentasjon av caseområdet

De tolv kommunene i studiet er Askvoll, Bremanger, Fjaler, Flora, Førde, Gloppen, Hornindal, Jølster, Naustdal, Selje, Stryn og Vågsøy. Disse kommunene er forholdsvis like med hensyn til plassering i landet, folketall, befolkningsutvikling og geografi. Som oppgaven har vært inne på tidligere, er dette noe av det som gjør området interessant fordi de små forskjellene mellom kommunene gir et godt sammenligningsgrunnlag for bruk av avtaler når disse skal nyanseres og analyseres. Samtidig viste forundersøkelsen til intervjuet at kommunenes forutsetninger og bruk av utbyggingsavtaler er svært forskjellige. Alle kommunene tilhører regionene Nordfjord og Sunnfjord i Sogn og Fjordane. Folketallet pr. 1. januar 2010, varierer mellom 1227 i Hornindal og nesten det tidobbelte i Førde med sine 12035. Likevel er dette forholdsvis lave og homogene tall dersom en ser på landsbasisen.

Følgende oversiktskart viser hvor kommunene er plassert i forhold til hverandre, hvilke omgivelser hver av kommunene har og arealforskjeller i mellom dem.



Videre kan det være nyttig å danne seg et bilde over generelle tall og fakta om kommunene med hensyn til folketall, areal, generelt byggepress og kommunens opplevelse av økonomitilstanden. Dette er tall og fakta som også oppsummerer datafangsten i kommunene, noe som vil bli beskrevet og diskutert mer inngående i presentasjonen av kommunene og oppgavens drøftingsdel i kapittel 4. Følgende tabell sammenfatter disse opplysningene:

Tabell 2: Oversikt over generelle tilstander i kommunene

Kommune:	Folketall:	Areal:	Byggepress:	Økonomi:
Askvoll	2 999	313 km ²	Lavt.	Dårlig.
Bremanger	3 908	788 km ²	Lavt.	Dårlig.
Fjaler	2 846	390 km ²	Lavt.	Dårlig / middels.
Flora	11 586	647 km ²	Middels / høyt.	Dårlig.
Førde	12 035	555 km ²	Høyt.	Middels.
Gloppen	5 696	965 km ²	Lavt.	Dårlig.
Hornindal	1 227	179 km ²	Lavt	God.
Jølster	2 981	620 km ²	Lavt / middels.	Dårlig.
Naustdal	2 675	355 km ²	Lavt.	Dårlig.
Selje	2 821	220 km ²	Lavt.	Dårlig / middels.
Stryn	6 967	1 326 km ²	Middels / høyt.	Middels.
Vågsøy	5 996	171 km ²	Lavt / middels.	Dårlig.

Der er ingen større byer i caseområdet og det er forholdsvis langt til folkerike byer som Ålesund og Bergen med tanke på jobb- og skolependling. I de fleste kommunene i undersøkelsen er det gitt uttrykk for at folk som flytter ut av kommunen for å studere eller finne seg relevant jobb i forhold til utdanning, har skapt et problem både med hensyn til arbeidsmarkedet, næringsutvikling og folketall. Flesteparten av kommunene opplever et forholdsvis stabilt eller synkende folketall, mens kommunene Flora, Førde, Jølster og Stryn opplever en økning i sitt folketall (se vedlegg 3). Disse fire kommunene er de samme, og de eneste kommunene i undersøkelsen, som har fattet vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler (se vedlegg 5). Felles for disse kommunene er at de har et høyere folketall enn de fleste andre kommuner i undersøkelsen, et større administrasjonsapparat og forholdsvis stabil og god økonomistyring i dag. Naustdal holder også på med saksfremlegg til vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a, men utkastet er ikke ferdig utarbeidet eller behandlet i kommunestyret. Derfor er dette ikke tatt med i vedlegget. I de kommunene hvor det er fattet et vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a, vil disse vedtakene og noe av saksutredningen rundt disse også bli omtalt.

Statistikk for tettstedutvikling er tatt med i vedlegg 4. Det fremgår ikke helt klart i disse tallene at sentralisering er en trend. I denne sammenheng kan det være en feilkilde der hvor det totale folketallet har en større prosentvis nedgang enn den prosentvise nedgangen i folketall for tettstedene i de aktuelle kommunene. Samtidig bør det bemerkes at tallene stemmer godt overens med de opplysningene som har fremkommet i intervjuene om at storparten av utbyggingen i kommunene skjer i forbindelse med eksisterende tettbebyggelse.


Flesteparten av kommunene har benyttet avtaler med vilkår som angår utbygging i en eller annen slags form. Oppgavens hensikt er å se hvorfor disse kommunene bruker avtaler, hva slags avtaletype det er snakk om og hvordan organiseringen rundt en avtale foregår. Kun kommunene Hornindal og Askvoll har ingen bruk av slike avtaler. Som en oversikt er disse funnene presentert i tabell 3, som kort skildrer hvilken avtalebruk det er snakk om og, som en indikator på om kommunene følger loven / anser avtalene som utbyggingsavtaler i henhold til loven, om kommunene har fattet vedtak etter § 64a om forutsetninger for bruk av avtaler i plan og bygningsloven.

Tabell 3: Oversikt over bruk av avtaler i kommunene

Kommune:	Bruk av avtaler:	Vedtak etter § 64a:
Askvoll	Ingen.	Nei.
Bremanger	Begrenset erfaring. Stort sett gjennomføringsavtaler.	Nei.
Fjaler	Begrenset erfaring. Kun noen få som i hovedsak angår erverv av grunn.	Nei.
Flora	Noen utbyggingsavtaler, men ikke i etterkant av lovreguleringen.	Ja.
Førde	Aktiv bruk av utbyggingsavtaler.	Ja.
Gloppen	Begrenset erfaring. Overdragelse av rettigheter og gjennomføring.	Nei.
Hornindal	Ingen.	Nei.
Jølster	Begrenset erfaring. Gjennomføringsavtaler både før og etter lovreguleringen.	Ja.
Naustdal	Svært begrenset erfaring.	Nei, men arbeider med dette nå.
Selje	Svært begrenset erfaring. Kun én.	Nei.
Stryn	Gjennomføringsavtaler vedrørende teknisk infrastruktur.	Ja.
Vågsøy	Gjennomføringsavtaler vedrørende teknisk infrastruktur.	Nei.

Som tabellen også viser, er det i de fleste tilfeller snakk om avtaler som angår vilkår om gjennomføring av prosjekter og en avtalebruk som ikke forholder seg til plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler. Dette er interessante funn som oppgavens drøftingsdel i kapittel 4 vil komme nærmere inn på etter at datamaterialet for oppgaven er presentert i større detalj.

3.2 Askvoll kommune

Folketall: 2999 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 313 km ²	
Byggepress: Lavt.	
Økonomi: Dårlig.	
Bruk av avtaler: Ingen.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informant: Plan- og miljøvernleder	

3.2.1 Utbyggingssituasjon:

Askvoll kommune har hatt en jevn nedgang i folketallet det siste tiåret. Der er lite press på både nærings- og boligutbygging, men kommunen har merket en tendens hvor presset på fritidsbolig langs sjøen stadig øker nordover langs kysten fra Bergen. Dette presset har nå også begynt å nå Askvoll kommune og det er mest saker om fritidsboliger som må behandles. Arealplanen i kommunen, som er fra 2004, har mye LNF-områder og fylkesmannen har lagt stort press på kommunen for å få gjennom en ny arealplan. I forbindelse med dette har fylkesmannen også måtte sette en stopper for en del saker som kommunen har hatt oppe til behandling. Det utøves en del dispensasjoner, men kommunen har også med en del reguleringssaker å gjøre. Det skjer også noe utbygging i forbindelse med næringsutvikling og i den forbindelse går så å si alle planer gjennom. Det er svært lite utbygging i forbindelse med boliger, men noe aktivitet er det likevel ute i øyene ved Værlandet og Bulandet. Kommunen kan tilby kommunale tomter til boligformål på fastlandet til kun kr. 1,-, men disse har ligget ledige i flere år uten å bli solgt. Der er også ledige næringsarealer, men disse ligger ikke sentralt og er best egnet til industriformål.

Fortetting ligger til grunn i planleggingen, men i praksis blir det like mye spredt utbygging. Kommunen har dårlig økonomi og har ikke anledning til å ta en aktiv rolle i prosjekteringsfasen av utbyggingsprosjektene. Det er mange år siden kommunale byggefelt har spilt noen rolle og det private tar seg av både initiativet til utbygging, planlegging, samt at teknisk infrastruktur blir kostet, driftet og vedlikeholdt av private. Folk er ikke interessert i en

”ferdigpakke”, men ønsker heller å finne en attraktiv tomt, gjerne en som er større enn 1 mål, regulere denne og sette opp hus etter ønske.


3.2.2 Grunner til at kommunen *ikke* benytter avtaler:

Først og fremst er det lite aktivitet innen utbygging som gjør at kommunen ikke benytter utbyggingsavtaler. Kommunen ser for seg at avtaler stort sett kun vil være et interessant verktøy i forbindelse med etablering av næringsvirksomhet, men her er det dessverre lite aktivitet og det dreier seg for det meste om utvidelser av eksisterende virksomheter. Slik kommunen ser det, er det heller ikke noe stort behov for nye veier eller mer infrastruktur. Denne ligger til rette og har kapasitet til mer bebyggelse. Kommunen har for øvrig svært lite med refusjon å gjøre.

Videre ser kommunen ikke helt behovet for å inngå utbyggingsavtaler da de føler at det er tilstrekkelig å stille de nødvendige kravene ved reguleringsplan og de tilhørende bestemmelsene. Stort sett er det gode planer som kommer inn til kommunen og det er en følelse av at det er tilstrekkelig kontroll i utviklingen, men at dette likevel kunne ha vært bedre med hensyn til bebyggelsens utforming og estetikk. Der er nok neppe verken anledning eller nødvendig politisk vilje til å stille omfattende utbyggingsbidrag eller andre strenge krav gjennom en avtale slik situasjonen er i dag. Samtidig mener kommunen at det ikke er nødvendig med et høyt utbyggingspress eller spesielt store utbygginger, men at en avtale kan komme til nytte i spesielle tilfeller, for eksempel hvor en bedrift sørger for at offentlig tilgjengelighet blir sikret på næringstomten, eller at avtalene kan sikre en viss formalisering rundt behandling av saker slik at lik og rettferdig behandling er sikret.

Askvoll kommune har kjennskap til både reglene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven og veilederen på temaet. Likevel syns kommunen at det er en ”kneik” å finne noen god anvendelse av disse avtalene, samt å tilegne seg tilstrekkelig erfaring og kompetanse på området. Reglene i loven er i og for seg greie nok å forstå.

3.3 Bremanger kommune

Folketall: 3908 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 788 km ²	
Byggepress: Lavt.	
Økonomi: Dårlig.	
Bruk av avtaler: Begrenset erfaring. Stort sett gjennomføringsavtaler.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informerter: Arealplanlegger og Byggesaksbehandler.	

3.3.1 Utbyggingssituasjon:

Bremanger kommune har generelt et lavt press på utbygging og har hatt en forholdsvis jevn nedgang i folketallet det siste tiåret. Av alle kommunene i denne undersøkelsen, så er Bremanger en av de kommunene som spiller størst rolle med hensyn til deltakelse i planlegging og prosjektering i utbyggingssområder. All form for utbygging er i utgangspunktet ønskelig, men per i dag er det kun noe press på fritidsbebyggelse. Det er både et ønske og et mål om spredt bebyggelse, og selv om det fortsatt er størst boligbyggeaktivitet i eksisterende tettbebygde strøk, så kan kommunen også tilby forholdsvis store tomter (opp mot 2 daa) til de som ønsker dette i mer landlige omgivelser. Det er generelt en sterk politisk vilje og et sentralt mål å få etablert næringsvirksomheter i kommunen. Det er i denne forbindelse etablert et eget kommunalt foretak (KF) med navnet Bremanger Havn og Næring som arbeider aktivt med næringsutvikling. Videre er kommunen den største initiativtaker til både reguleringsplaner for boliger og næring. Utbyggingen skjer ofte i regi av et boligbyggelag der kommunen også har en fot innenfor. For fritidsbebyggelse er det flest private reguleringsforslag.

Kommunen tapte mye penger på skandalen rundt Terra i 2007 og er i dag en av de to kommunene i denne undersøkelsen som fortsatt er i registeret over kommuner med betinget godkjenning og kontroll (ROBEK-listen). Likevel spiller kommunen en aktiv del i arbeidet med å forskuttere og opparbeide teknisk infrastruktur i en utbygging. I denne sammenheng vil kommunen kreve refusjon etter plan- og bygningsloven, men også dette er sterkt subsidiert for

boligkjøper; refusjonskravet er ofte redusert til 60-70 % av full refusjonsverdi. Med tanke på økonomien, kan det godt hende at kommunen må revurdere slike utgifter.

3.3.2 Bruk av avtaler:

Bremanger kommune har svært begrenset erfaring med utbyggingsavtaler. I intervjuet var det kun nevnt en avtaleinngåelse i nyere tid som kommunen selv regnet som en utbyggingsavtale. De andre utbyggingsavtalene det var snakk om var ca 30 år gamle og ble ikke nevnt noe videre. I den grad det er snakk om andre avtaler med utbyggingsmessige vilkår, så er dette rene gjennomføringsavtaler som gjelder VVA og videre formalisering av anbud, noe som kommune ikke anser som utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven. Avtalene er også en måte for kommunen å sikre tilstrekkelig kontroll ved utforming av VVA og overdragelsen av slike installasjoner til kommunen som da overtar dette vederlagsfritt og videre drifter anlegget.

Den ene utbyggingsavtalen det er snakk om, fant sted i 2002/2003 og var i forbindelse med en næringstomt som skulle bygges ut. Utbygger ønsket å komme i anskaffelse av grunn til eget administrasjonsbygg og avtalen forutsatte at utbygger da også skulle erverve grunn og bygge ut en kommunal vei som gikk inn i området. Utbyggingsavtalen var et ønske fra begge partene og reguleringsplanen dekket i dette tilfellet både veistrekningen og den kommunale veien. Hovedformålet med avtalen var erverv og overdragelse av grunnen som veien skulle bygges på. Kommunen hadde tidligere møtt motstand blant grunneierne da de skulle bygge ut veien. Rent politisk er ekspropriasjon svært vanskelig å gjennomføre i så små kommuner og avtalen ble et helt klart alternativ til dette. Avtalen sikret effektiv gjennomføring.

Med tanke på kommunens økonomi og den utbyggings situasjonen kommunen befinner seg i ellers, så kan det nok tenkes at praksisen rundt utbygging må overlates til det private i større grad. Det er sjeldent at situasjonen er slik at kommunen kan stille omfattende krav til utbygger og det er heller en ”glad det skjer noe”-tankegang som styrer utviklingen.


3.3.3 Organisering rundt avtalene:

I alle tilfeller, både hvor det er snakk om utbyggingsavtaler og andre avtaler som gjelder gjennomføring av VVA, så er reguleringsvedtaket fattet i forkant av avtaleinngåelsen. Avtalen hadde da en utfyllende funksjon i forhold til reguleringsplanen. Kommunen er avhengig av

gjensidig tillitt til lokale entreprenører og det har derfor heller ikke blitt tinglyst noen avtale eller blitt stilt krav om bankgarantier.

Kommunen har begrenset kjennskap til både loven og veilederen rundt utbyggingsavtaler og føler heller ikke at de kan dra noe særlig nytte av erfaringene av utbyggingsavtalen fra 2002/2003 siden denne var noe spesiell. Den gang var det teknisk sjef som utarbeidet og fremforhandlet avtalen og ordfører som skrev under. Ingen ekstern rådgivning var benyttet den gang, men kommunen ser ikke bort fra at det kan bli aktuelt å søke ekstern rådgivning dersom kommunen i fremtiden føler seg på juridisk utrygg grunn.

3.4 Fjaler kommune

Folketall: 2846 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 390 km ²	
Byggepress: Lagt.	
Økonomi: Dårlig / middels.	
Bruk av avtaler: Begrenset. Kun noen få som i hovedsak angår erverv av grunn.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informerter: Ingeniør, teknisk infrastruktur og teknisk sjef.	

3.4.1 Utbyggingssituasjon:

Utbyggingsspresset i Fjaler kommune er lagt. Der er lite aktivitet innen utbygging til bolig og fritidsformål, men noe press på næringsutvikling. Det er snakk om noen større næringsetableringer i regi av det offentlige selskapet Lutelandet Utvikling AS som blant annet jobber for etablering av vindmøllepark, annen energiproduksjon og mineralutvinning. Sett fra kommunens kapasitet til å behandle slike saker, så kan en si at det er et press på utbygging til næringsformål. Der er fortsatt ledige tomter til både bolig- og fritidsformål, men kommunen håper at den næringsutviklingen som skjer, samt en ny bruforbindelse over fjorden, skal gi positive ringvirkninger for bosetting og økonomi. Kommunen har hatt en nedgang i folketallet det siste tiåret og håper på å kunne snu denne trenden.

Økonomien i kommunen har vært dårlig, men er på bedringens vei i dag. Utbygging til næring og fritidsformål skjer som regel i privat regi, men kommunen spiller en aktiv rolle både ved erverv av grunn, regulering, tilrettelegging og utbygging i boligsammenheng. I svært mange tilfeller er kommunen også grunneier i utbyggingsområdene, kanskje så mye som 80 % av tilfellene. Tilrettelegging på tomtene skjer som regel ved anbud, men kommunen koster utbyggingen og krever som regel refusjon fra tomtkjøper etter prinsippet om selvkost der dette blir forholdsmessig riktig.

For kommunen er det et delt mål om fortetting. I forhold til nasjonale retningslinjer, så er dette et ønske, men det blir likevel utøvd en forholdsvis liberal praksis i forhold til spredt

utbygging og dispensasjoner der dette trengs. Likevel er det en tendens at folk ønsker å bosette seg i tettbebygde strøk.

3.4.2 Bruk av avtaler:

Fjaler kommune har inngått avtaler som i hovedsak dreier seg om erverv av grunnen som det er ønskelig å bygge ut. Når dette er gjort regulerer og bygger kommunen ofte ut området i tråd med generelle ønsker og behov for utvikling. Kommunen gjør dette fordi grunneier enten ikke ønsker eller selv evner å gjøre dette på egenhånd. Grunnen blir da innløst etter tomtepriser til boligformål, enten etter avtale eller etter skjønn. I tilfeller hvor det er flere grunneiere som skal avstå grunn, vil avtalen også benyttes til å oppnå lik pris og dermed også lik behandling av grunneierne.

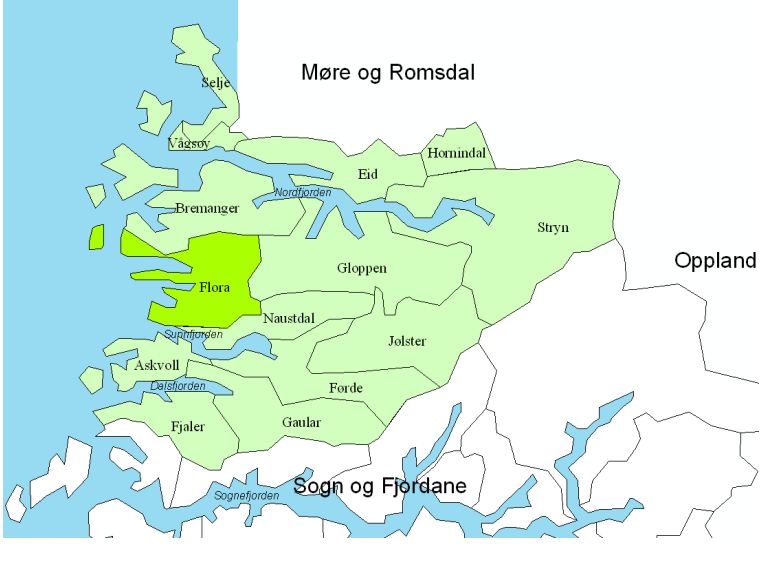
Sist avtaleinngåelse var i 2006 og det blir inngått en slik avtale med ca 5 til 10 års mellomrom. Avtalene er da inngått i forkant eller helt i oppstart av reguleringsprosessen. De omtalte næringstomtene som nevnt tidligere, er ferdig regulerte og kommunen ser ikke for seg at det kommer til å inngås noen videre avtaler her.

3.4.3 Organisering rundt avtalene:

Som nevnt over gjelder avtalen erverv av grunn som skal bygges ut og avtalene er derfor også inngått i forkant eller helt i starten av en reguleringsprosess. Avtalene blir da utarbeidet av rådmannens kontor og eksterne konsulenter som også fremforhandler avtalen. Underskrift skjer ved ordfører. Avtalene kan bli tinglyste, men dette er ikke alltid. Som regel viser skjøtet til en tinglyst avtale. Videre i prosessen blir prosjektet lyst ut på anbud og det blir stilt krav om bankgaranti fra entreprenør, som for øvrig også blir sjekket med hensyn til referanser.

Kommunen er kjent med lovreglene som angår utbyggingsavtaler, men har lite kjenneskap til den tilhørende veilederen. Kommunen anser ikke avtalene de har inngått som noe slags form for utbyggingsavtale og ser heller ingen konkret praktisk betydning av lovreglene i disse tilfellene. Kommunen ser ikke for seg at slike avtaler kommer til å bli aktuelle i nær fremtid siden det ikke er noe særlig press eller omfang på annet enn næringsutbygging. Om dette likevel blir aktuelt å benytte slike avtaler i fremtiden, så vil kommunen komme til å ta stilling til lovens § 64a om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler. Siden avtalene ikke regnes som utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven, så utøves det heller ikke offentlig ettersyn, men det utøves uansett offentlighet rundt avtalen.

3.5 Flora kommune

Folketall: 11586 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 647 km ²	
Byggepress: Middels / høy.	
Økonomi: Dårlig.	
Bruk av avtaler: Noen utbyggingsavtaler, men ikke etter lovreguleringen.	
Vedtatt etter PBL § 64a? Ja.	
Informeranter: Ressurs og arealforvalter, og overarkitekt.	

3.5.1 Utbyggings situasjon:

Flora kommune har hatt en vekst i folketallet de siste årene og opplever et middels til høyt press på utbygging av næringsarealer og arealer til boligformål. Årlig er det snakk om en 30-40 reguleringsplaner som er oppe til behandling. Boligprisene er relativt høye og det er mangel på ledige næringsarealer i nærheten av Florø sentrum. Kommunen liker ikke å benytte seg av ekspropriasjon og eiendomsforholdene er mange plasser kompliserte, noe som gjør at presset også øker. Erverv av grunn skjer som regel i privat regi og ved private midler, men her spiller kommunen også en omfattende rolle i arbeidet med å få dette til.

Kommunens økonomi er noe dårlig og initiativet til regulering og utbygging skjer i større og større grad i privat regi. Kommunen tar i mange tilfeller likevel over og drifter teknisk infrastruktur mot at dette blir kostet av utbygger og kommunen får ta over vederlagsfritt. God utnytting av eksisterende teknisk anlegg er alltid et ønske, noe som ser ut til å gå hånd i hånd med ønsket om fortetting og befolkningens ønsker om å bo sentrumsnært. For øvrig er spredt bebyggelse også et mål, noe som også gjenspeiles i det gode rutebåttilbudet i tilknytning til de omliggende øyene. Frem til slutten av 80-tallet var mye av utbyggingen i regi av et kommunalt tomteselskap, men i dag er dette opphørt og kommunen har heller ikke brukt refusjonsordningen etter plan- og bygningsloven i noen nevneverdig grad etter dette.

Næringsgrunnlaget i kommunen er rettet mot maritim virksomhet og er noe ensformig. Dette gjør det svært konjunkturutsatt å være arbeidstaker i kommunen og utbyggingspresset endrer

seg i takt med disse konjunktorene. Det er et mål å etablere mer kunnskaps- og teknologibaserte næringer for å skape variasjon og et videre tilbud for folk med høyere utdanning.

3.5.2 Bruk av avtaler:

Kommunen har så langt en begrenset bruk av utbyggingsavtaler. Flere avtaler er skrevet under, men effektueringen av avtalen har vist seg å bli et problem. Da jeg intervjuet kommunen, var der to ledige advokatstillinger, noe som ytterligere problematiserte bruken og effektueringen av utbyggingsavtaler. Avtalene har ikke vært vellykket fordi det er blitt søkt og innvilget dispensasjon fra den rekkefølgebestemmelsen i planen som har gjort avtalen aktuell, og dermed har også avtalen falt bort. Initiativet til avtalen kommer som regel fra kommunen og det virker ikke som om utbygger ønsker en slik avtale. Først vil utbygger ha planen i mål, så blir det en dialog om avtalen i etterkant av vedtak.

Utbyggingsavtalene har i flere tilfeller dreiet seg om bygging eller utbedring av veg, og / eller tilliggende park eller oppholdsarealer. Når en grunneier eller utbygger kjøper en tomt i Florø sentrum, så forventes det at tomten kan bygges ut med maksimal tetthet og viljen til å avstå arealer til fellesformål er liten. Slike vilkår i avtalene er selvsagt vanskelige å bli enige om, men kommunen mener selv at de opptrer såpass formelt i slike sammenhenger at de ikke nødvendigvis er villig til å fire på sine krav. Om en utbygger truer med å flytte sin virksomhet til nabokommunen, så vil kommunen forsøke å stå på sine krav, men dette kommer selvsagt an på den politiske viljen, kravets viktighet og omfanget av utbyggingen.

Kommune har som nevnt dårlig økonomi og det er ikke utenkelig at avtaler og rekkefølgebestemmelser vil få en større viktighet og anvendelse når utbyggingsbidrag må sikres i fremtiden. Det er heller ikke blitt stilt noen bankgarantier til nå, men dette vil nok komme. Kommunen har vært ute for tilfeller hvor en utbygger har begrenset sitt ansvar ved å opprette et eget selskap i forbindelse med det aktuelle prosjektet og der har også vært tilfeller med konkurser. Men for det meste er det snakk om lokale aktører med behov for langsiktige og gode forbindelser med kommunen.

3.5.3 Organisering rundt avtalene:

Som regel blir utbygger spurt om det er ønskelig å inngå en utbyggingsavtale. Da er det plan og teknisk avdeling som lager avtaleutkastet og forhandler frem avtalen med utbygger. Avtalen blir signert av ordfører, men tinglyses ikke.

Det er hittil ikke blitt inngått noen utbyggingsavtaler etter lovens ikrafttreden i 2006, men kommune har likevel fattet vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a og dette dokumentet er foreløpig noe generelt og mer forberedende til en aktuell avtaleinngåelse. Det er god kjennskap til loven og erfaring og kompetanse på området gjør at kommunen føler seg på trygg juridisk grunn. Det poengteres at det må være et visst omfang i en utbygging for at utbyggingsavtale skal være aktuelt, men det kan også dreie seg om spesielle formål eller saker, for eksempel hensynssoner eller hvor kommunen er en ytende part og dermed stiller strengere krav.

3.5.4 Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:

Innledningsvis forklarer dokumentet hva saken gjelder og hvorfor vedtaket bør fattes, samt hva som er hensikten med et slikt vedtak og hva loven har ment at dette vedtaket skal omfatte. Videre blir det definert hva loven anser som utbyggingsavtaler og hvilke andre forhold loven regulerer rundt disse avtalene. Veilederen er ikke nevnt i denne saksutredningen.

Saksfremlegget er utarbeidet av administrasjonen i kommunen som anbefaler et overordnet vedtak som gjelder for hele kommunen. Følgende sitat begrunner dette:

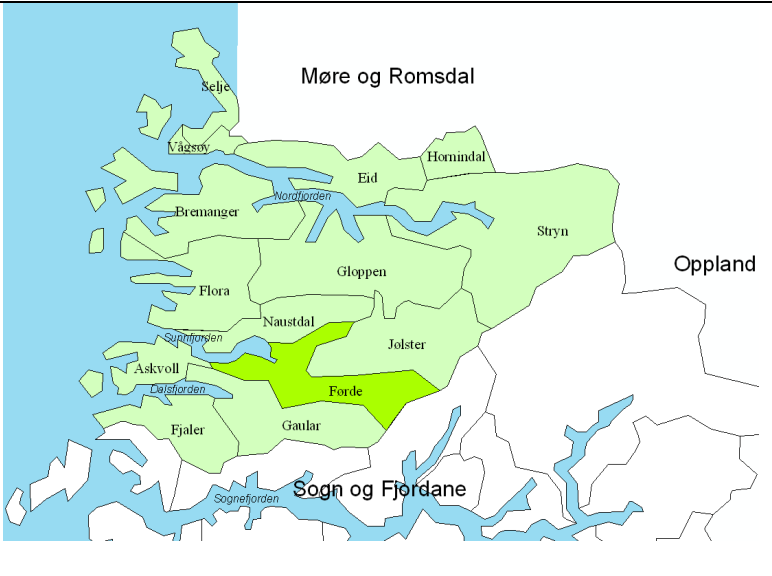
Administrasjonen finn det mest gunstig at det vert fatta eit overordna vedtak for kommunen, sjølv om innhaldet i dette kan bli noko mindre konkret enn for eit vedtak knytt til bestemte områder. Skal eit forutsigbart vedtak vere veldig konkret, må planlegginga av området ha kome relativt langt, og det er neppe i tråd med omsyna bak lovbestemmelsen. Dokumentet som kommuneplanen sin arealdel og kommunedelplanane samen med eit prinsipielt bystyrevetak i høve til pbl. § 64 a må ein anta vil kunne vere tilstrekkeleg forutsigbart for innhaldet i evt. avtaler.

Selve vedtaket omfatter følgende prinsipp som grunnlag for utbyggingsavtaler:

- En geografisk avgrensning for hele kommunen
- Anledningen til å fatte mer detaljerte § 64a-vedtak

- En forutsetning om at avtalen blir inngått i forkant av en igangsettingstillatelse der hvor det er snakk om oppgradering eller bygging av offentlige tiltak slik som offentlige trafikkanlegg, byrom, offentlige friområder og VVA.
- Utbyggingsavtaler er en forutsetning i tilfeller hvor boligsosiale tiltak finner sted.
- Hovedprinsipp for kostnadsfordeling: utbyggingen skal selv bekoste interne tiltak for teknisk og grønn infrastruktur. Der hvor prosjektet medfører en belastning utenfor planområdet, kan utbygger også bli nødt til å yte planeksterne bidrag.
- En liste over andre aktuelle plandokumenter som gir føringer for utbygging.
- At utbyggingsavtaler skal innarbeides i fremtidige overordnede kommunale planer.

3.6 Førde kommune

Folketall: 12035 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 555 km ²	
Byggepress: Høyt.	
Økonomi: Middels.	
Bruk av avtaler: Aktiv bruk av utbyggingsavtaler.	
Vedtatt etter PBL § 64a? Ja.	
Informerter: Plansjef og juridisk rådgiver.	

3.6.1 Utbyggingssituasjon:

Førde kommune er den kommunen i undersøkelsen som har høyest vekst i folketallet, størst press på utbygging og den eneste kommunen som benytter utbyggingsavtaler i medhold av plan- og bygningsloven svært aktivt. For kommunen er det ønskelig med all form for etablering og det oppleves et sterkt press på både nærings- og boligutbygging, men et lavere press på fritidsbebyggelse. Det legges gjerne til rette for næringsutvikling, men det er som regel de mulighetene som byr seg som styrer denne utviklingen. I prosessen med å styre utbygging i nærheten av Førde sentrum, er både offentlige og private reguleringsforslag vanlige. Kommunen har et heleid(i form av aksjer) kommunalt tomteselskap som noen ganger går inn og erverver grunnen. Da blir det først regulert til nødvendig formål og så går kommunen inn og kjøper grunnen ved en egen kjøpsavtale med grunneier. I mer sentrumsfjerne strøk er som regel den kommunale rollen vesentlig mer passiv og det er i hovedsak privat initiativ som styrer utviklingen mens kommunens planmyndighet sikrer tilstrekkelig kontroll med prosessen.

Fortetting er et mål for kommunen, både med hensyn til ”levende sentrum” etter kl halv 4 om ettermiddagen, statlige planretningslinjer om fortetting, og arealbruk ellers. I den forbindelse har kommunen egne studier på hvor mye det bør fortettes og en egen byutviklingsplan som gir retningslinjer for dette. Jordvernet rundt byen står sterkt og tilliggende produktivt landbruksareal kan kun bygges ut så lenge det er en høy tomteutnyttelse, minst 4 boliger per dekar. Lenger unna byen er det lettere å få dispensasjon til å bygge ut på LNF.

Det bygges som regel ut flere boliger av gangen og kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a setter en nedre grense for når utbyggingsavtaler er en forutsetning. Som regel vil ikke kommunen regulere i de tilfeller hvor det kun er snakk om en bolig. I prat med personer som har sittet på utbyggersiden i Førde kommune, så er det blitt nevnt at kommunens praksis rundt utbyggingsavtaler er så innarbeidet og omfattende at det er vanskelig for mindre aktører å få gjennomført et prosjekt; det blir rett og slett stilt for store krav om gjenytelser. Kommunen på sin side, mener at dette nok er et argument som utbygger vil benytte, men at det i de fleste tilfeller er snakk om stor profitt i prosjektene og at kravene som stilles er rimelige krav som står i forhold til prosjektets omfang. I følge kommunen er det nok heller slik at kommunen ikke stiller strenge nok krav og at mindre utbyggere ikke er flinke nok til å samarbeide.

3.6.2 Bruk av avtaler:

Bruken av utbyggingsavtaler i Førde kommune er som nevnt ganske utbredt. Det blir i mange tilfeller stilt nokså omfattende krav om gjenytelser fra utbygger og dette kan dreie seg om friarealer og veg i tilknytning til reguleringsplanen, men det kan også skje at kommunen stiller krav som også strekker seg utenfor det angitte reguleringsområdet. I de fleste tilfeller overføres ferdig utbygde arealer med for eksempel VVA og fellesområder vederlagsfritt til kommunen. Kommunens økonomi er middels og karakteriseres som oversiktlig og under god styring. På grunn av begrenset kapasitet til å koste all nødvendig infrastruktur ved utbygginger, så mener kommunen det både er rett og rimelig å kreve gjenytelser når tomteprisene og gevinsten som tas ut i mange tilfeller er såpass høy.

I praksis blir det stilt krav i form av rekkefølgebestemmelser. Da kontakter utbygger kommunen og avtaler hvordan disse bestemmelsene skal gjennomføres i en utbyggingsavtale. Uten en slik avtale vil det heller ikke gis byggetillatelse. Som regel dreier det seg om formaliteter rundt tidsfrister, økonomi, opparbeidelse, krav til utforming og eventuell kommunal overtakelse av anlegget. Reguleringsplanen stiller krav til rekkefølge og funksjon mens utbyggingsavtalen sikrer gjennomføring. I noen tilfeller opptrer også kommunen som en slags koordineringsinstans der hvor det dreier seg om flere utbygginger i forbindelse med en felles kostnad, for eksempel vei inn i området. Da inngår flere parter i avtalen og kommunen har på en måte skapt én større og økonomisk mektigere utbygger av flere uavhengige aktører.

I slike tilfeller kan også kommunen komme til å legge føringer for hvordan refusjon skal kreves.

Kommunen har for lenge siden forlatt den gamle modellen hvor erverv og utbygging hovedsakelig skjer i kommunal regi. Det har tatt tid å innarbeide det regimet som kommunen har rundt utbyggingsavtaler i dag og dette er en prosess som fortsatt skjer i dag. Det dras lærdom av hva andre kommuner avtaler og det ses ikke bort fra at kommunen kan komme til å dra nytte av den maktposisjonen de har som grunneiere. Kommunen har opptrådt som grunneier i noen tilfeller, men stilte ikke krav ut over det som var vanlig å avtale.

Som oftest er det snakk om lokale aktører og kommunen har så langt ikke opplevd at utbygger har opprettet et eget selskap med hensikten om å begrense sitt økonomiske ansvar. Det blir som regel stilt krav om bankgarantier og en kan kanskje anta at dette er med på å begrense anledningen til å opprette egne selskaper i forbindelse med et aktuelt prosjekt. Avtalene blir for øvrig heller ikke tinglyst, noe kommunen har hatt problemer med å få til når de har forsøkt å få til dette.

3.6.3 Organisering rundt avtalene:

Avtalen er som regel skreddersydd i hvert tilfelle, men med elementer fra tidligere avtaler og ut fra tidligere erfaringsgrunnlag. Utkast og forhandlinger av avtalen skjer som regel administrativt, noen ganger også med rådmannen som premissleverandør. Kommunen har som nevnt lang erfaring med utbyggingsavtaler og føler seg i dag på trygg juridisk grunn når de utarbeider en slik avtale. Der er egne jurister som arbeider i kommunen, men det har også hendt at ekstern rådgivning er hyret inn.

Loven som angår utbyggingsavtaler er grei å forholde seg til, men den bærer preg av å være utformet på et mer teoretisk grunnlag. Det er av og til vanskelig å finne en praktisk anvendelse av loven. Saksbehandlingsreglene om offentlig ettersyn er også noe vanskelig å forholde seg til ettersom dette står i veien for oppstart med avtaleforhandlingene i en tidlig fase av reguleringsprosessen.

3.6.4 Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:

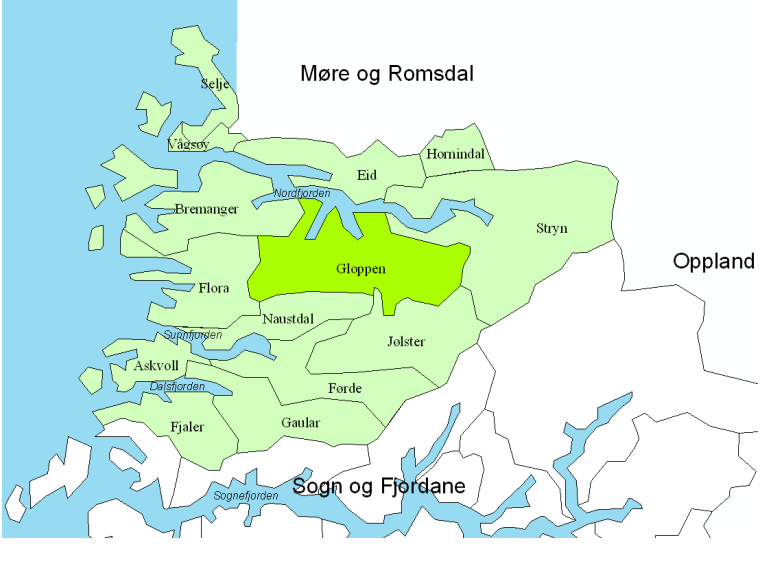
I Førde kommunes vedtak etter § 64a blir det gitt bestemmelser om av utbyggingsavtaler skal benyttes tilfeller hvor reguleringsplan eller detaljplan stiller krav om bestemte løsninger eller

bidrag om gjennomføring av kommunal arealplan. Videre gir vedtaket en rekke føringer for hva som kan avtales. Disse er blant annet:

- Kostnadsfordelig av planinterne og planeksterne tiltak.
- Vilkår om bygging av, eller omlegging av teknisk infrastruktur.
- Krav om bidrag til dekning av andre infrastrukturtiltak slik som lekeplasser, støyskjerming og annen grønn infrastruktur.
- Økonomisk bidrag til tiltak som ikke er nødvendige på utbyggingstidspunktet, men som vil måtte bygges når senere planer i området blir realiserte. Disse midlene blir plassert i fond.
- Utbygger må som hovedregel regne med å bekoste utgifter til etablering eller oppgradering av veianlegg innenfor planområdet.
- Diverse boligpolitiske tiltak som antall boliger i et område og boligenes størrelse og utforming.
- At kommunen normer for VVA skal følges ved opparbeidelsen av tomta.
- At kommunen tar over drift og vedlikehold av VVA.
- At kommunen kan kreve garanti for gjennomføring av utbyggingsavtalen.

Videre kommenterer vedtaket andre lovmessigheter som loven medfører, hvilke kommunale dokumenter som ligger til grunn ved forhandlinger om utbyggingsavtaler, samt nyttige holdepunkter i loven, tilhørende veileder og forskrift om forbud mot sosial infrastruktur.

3.7 Gloppen kommune

Folketall: 5696 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 965 km ²	
Byggepress: Lavt	
Økonomi: Dårlig	
Bruk av avtaler: Begrenset erfaring. Overdragelse av rettigheter og gjennomføring.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informerter: Avdelingsleder VVA og planlegger	

3.7.1 Utbyggingssituasjon:

Gloppen kommune har generelt et lavt utbyggingsspress, men opplever noe utvikling i tilknytning til de to tettstedene Sandane og Re. Det er her snakk om utbygging i forbindelse med boliger selv om det er et mål med tilgjengelige tomter til alle formål der hvor det trengs. Fortetting er et mål som ser ut til å oppfylle seg selv slik etterspørselen er i dag og der er få eksempler på spredt utbygging. Der er stor vilje til å bygge ut både fra kommunen og utbyggers side, men etterspørselen er lav.

Kommunen sliter med dårlig økonomi og har hatt en nedgang i folketallet de siste årene. Der er sterk politisk vilje til å få mer etablering i kommunen og det kan virke som om den viljen som er, ofte får skje. Initiativ og tiltak vedrørende teknisk infrastruktur blir i stor grad opparbeidet og bekostet av private, men det har hendt at kommunen også tar en aktiv del i tilrettelegging og bekostning av slike tiltak. Et eksempel er meieritomten til Tine på Breim. Som resultat av en konkurranse med andre kommuner om å få etablert meieriet innenfor Gloppen kommunes grenser, endte kommunen opp med å koste ca. 800 000 kroner for tilrettelegging av tomten. På den andre siden medførte dette 100 nye arbeidsplasser til kommunen.

3.7.2 Bruk av avtaler:

Kommunen har svært begrenset erfaring med bruk av avtaler i utbyggingssammenheng. I intervjuet ble det nevnt 3 avtaler, alle hvor kommunen hadde rettigheter i eiendommene og

bakgrunnen for avtalen i hovedsak var å ordne det formelle rundt overdragelse av grunnen. I en av tilfellene hadde kommunen kun festerettigheter i grunnen og overdragelsen skjedde da nærmest vederlagsfritt. Tomten var attraktiv, enkel å opparbeide og grunneier trengte dette prosjektet for å holde bedriften på beina. Ellers har kommunen heller ikke kunne stille omfattende krav ovenfor utbygger selv om kommunen har hatt eierrettigheter i grunnen som bygges ut. Det er i de fleste tilfeller snakk om lokale aktører og lokalt næringsliv med begrensede ressurser og små prosjekter. Begge parter er avhengig av et langsiktig godt forhold og trenger den utviklingen som er mulig å få til.

Foruten om overdragelse av rettigheter i grunnen som bygges ut, så har i hvert fall to av avtalene det er snakk om også vært gjennomføringsavtaler med vilkår om utforming av VVA etter kommunens normer, tidsfrister, ansvarsfordeling, og så videre. Kommunen nevner at de fleste vilkårene nok kunne ha blitt sikret ved bruk av reguleringsplan og bestemmelse, men at det var mer naturlig for kommunen å benytte en avtale ettersom det også var nødvendig å avtale rettighetsoverdragelser. Kommunen har også inngått rene gjennomføringsavtaler som oppfølging til en anbudsprosess. Avtalene har da inneholdt tidsfrister og vilkår som angår priser og utforming av VVA i detalj, men kommunen anser ikke dette som en utbyggingsavtale, men kun som en videre formalisering av anbudsprosessen.


I forbindelse med refusjonsordningen blir det nevnt at denne ikke er blitt benyttet fra kommunen sin side i noen av disse avtalene. Refusjon har blitt en sak mellom utbygger og tomtekjøper. Videre nevner kommunen at et prosjekt bør være av et visst omfang før en utbyggingsavtale kan bli aktuelt. Dette kan enten dreie seg om et økonomisk omfang, slik som en større næringsutbygging, eller dersom det er snakk om antall boliger, så nevner kommunen et sted fra 6-10 boliger som en nedre grense.

3.7.3 Organisering rundt avtalene:

Initiativet til utbyggingsavtaler har kommet fra kommunen, men utbygger viser som regel verken motstand eller begeistring rundt avtalene. I et av tilfellene var avtalen en følge av at det ble stilt krav om utbyggingsplan i reguleringsplanen. I alle tilfeller har avtalene blitt inngått i etterkant av reguleringsvedtak. Da har avtaleutkastet kommet fra kommunens administrasjon og underskrift har skjedd ved rådmann eller ordfører.

De omliggende kommunene sin praksis rundt slike avtaler har vært en ressurs i avtaleutforming og kommunen føler seg på trygg juridisk grunn når slike avtaler skal inngås. Til tross for dette har kommunen liten kjennskap til både loven som angår utbyggingsavtaler og den tilhørende veilederen. Sist avtaleinngåelse var i etterkant av lovvedtaket av 2006, men siden kommunen ikke anser de avtalene de har inngått som utbyggingsavtaler i lovens forstand, så har de heller ikke ansett denne som relevant. Skulle kommunen føle seg på juridisk utrygg grunn, så vil de selvsagt ta kontakt med jurister som kan bistå prosessen.

3.8 Hornindal kommune

Folketall: 1227 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 179 km ²	
Byggepress: Lavt	
Økonomi: God	
Bruk av avtaler: Ingen.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informant: Plan- og bygningssjef.	

3.8.1 Utbyggingssituasjon:

Hornindal har hatt en svak folkevekst de siste årene, men opplever lite press på utbygging. Det knyttes forhåpninger til at ny E39 gjennom Grodås og Hornindal skal gjøre kommunen til et midtpunkt i regionen Volda-Eid-Stryn. Veiprojektet vil medføre kortere reisetid og forhåpentligvis et større press på utbygging til nærings- og boligformål. I dag er det regulert et hyttefelt med 90 enheter, men dette prosjektet er i sine tidlige faser og det blir interessant å se om etterspørselen er stort nok til å få prosjektet i gang. Ellers er det et ønske om å få etablert næring for folk med høyere utdanning, men ingen konkrete tiltak eller muligheter rundt dette ble nevnt under intervjuet.


Der er både offentlig og privat initiativ til utbygging i Hornindal. Kommunen legger til rette for utbygging ved å vise stor politisk vilje for å få til ønsket etablering og i noen tilfeller har dette kanskje ført til en noe spredt og usammenhengende planlegging. Der er et mål om å konsentrere kostnadene med infrastruktur, men ut fra ønsket om å kunne støtte opp om private initiativ i alle deler av kommunen, kan dette ofte være en stor utfordring. Det er vanskelig å få full kostnadsdekning ved opparbeidelse av tomtene og tomteprisene kan heller ikke gjenspeile de reelle tomtekostnadene. Helt siden 80-tallet har kommunen ført en streng linje med tanke på sanering av kloakkutslipp, noe som har ført til store kostnader for kommunen. I en del tilfeller tar kommunen over anlegget for så å kreve redusert refusjon fra tomtekjøperne. Utbygging skjer hus-for-hus og det tar flere år før et regulert område er ferdig utbygd. Ved ulike aktører i forskjellige byggetrinn er det vanskelig å oppnå et helhetlig preg på feltet.

3.8.2 Grunner til at kommunen *ikke* benytter avtaler:

Det er lite kunnskaper om loven som angår utbyggingsavtaler og avtaleformen generelt. Mangelen på ressurser og kompetanse gjør det vanskelig å komme i gang med avtaleformen. I tillegg til dette, er det usikkert om utbyggingsavtaler i det hele tatt er formålstjenelig. Det er som regel snakk om små utbygginger med lav omsetning og høye renteutgifter. En avtale vil uansett ikke kunne kreve utbyggingsbidrag av noe omfang. Privat ansvar til å gjennomføre større prosjekt er et savn og det blir stilt store forventninger til at kommunen skal stå klar til å forskutere og ta kostnader ved etablering av infrastruktur i slike prosjekt, men kommunen har så langt ikke vurdert utbyggingsavtaler som middel for å føre dette ansvare tilbake på utbygger.

Utbygging i kommunen følger i hovedsak arealdelen til kommuneplanen, men der er også gjennomført enkelte tiltak / utbygginger etter innvilget dispensasjon i tilfeller hvor grunnene har vært gode nok. Hittil har kommunen ikke stilt rekkefølgekrav i utbyggingsområder i frykt for å tape tomtekjøpere. Kommunen ser ikke bort fra at avtaleformen kan bli aktuell i fremtiden, men da må det et høyere byggepress til, eller et større omfang i utbyggingen.

3.9 Jølster kommune

Folketall: 2981 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 620 km ²	
Byggepress: Lavt / middels.	
Økonomi: Dårlig.	
Bruk av avtaler: Begrenset erfaring. Gjennomføringsavtaler både før og etter 2006.	
Vedtatt etter PBL § 64a? Ja.	
Informant: Teknisk rådgiver.	

3.9.1 Utbyggingssituasjon:

Jølster kommune har hatt en vekst i folketallet de siste årene og opplever noe press på utbygging i forbindelse med bolig og hytter. Kommunesenteret og tettstedet Skei opplever et lavere press på boligbygging enn tettstedene Vassenden og Langhaugane. Dette er sannsynligvis fordi disse tettstedene ligger nærmere Førde by og innenfor en pendleavstand på ca 15 minutter. Førde har mye av handelen, næringen og arbeidsplassene i regionen og der er et stort press på utbygging, noe som reflekteres i de høye tomteprisene. Kommunen har et eget næringsfond som skal stimulere til næringsetablering, men presset på slik utbygging er ikke stort. To større hytteområder er under utvikling i tillegg til annen fritidsbebyggelse som ligger noe spredt rundt om i kommunen. I utgangspunktet er alle typer utbygging et ønske, men der er alltid et mål om fortetting, både i henhold til statlige planretningslinjer og i forhold til å samle den tekniske infrastrukturen.

Før var kommunen en mer aktiv deltaker både i regulerings- og prosjekteringsfasene av en utbygging, men grunnet dårlig økonomi og generelle trender for utvikling, så er det i dag stadig flere private aktører og reguleringsforslag som står for initiativet til utbygging. Som regel tar det flere år å bygge ut boligmassen i et byggefelt, mens teknisk infrastruktur gjerne skjer for flere hus av gangen. Som regel tar ikke kommunen over teknisk infrastruktur når dette er bygget ut, men der hvor dette skjer, så bør avtales i en utbyggingsavtale.

3.9.2 Bruk av avtaler:

Kommunen har en begrenset erfaring med utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven. I etterkant av 2006 er det kun snakk om en 2-3 avtaler, men kommunen hadde også benyttet seg av lignende avtaler før dette. Avtalene som kommunen inngikk i forkant av 2006 ble ikke regnet som utbyggingsavtaler, men hadde mye av det samme innholdet. Grunnen til at dagens avtaler regnes som utbyggingsavtaler er kanskje en bevisstgjøring rundt dette regimet.

Innholdet av avtalene har som regel vært vilkår rundt ansvarsdefinering, opparbeidelse av området, utforming og overtakelse av VVA. Kommunen har i flere tilfeller tilført prosjektene betydelige tilskudd og ønsket om å inngå utbyggingsavtaler er derfor et ønske fra begge parter. I tilfeller hvor kommunen skal ta over drift og vedlikehold av teknisk infrastruktur, vil kommunen nærmest kreve en avtale. I alle tilfeller føler kommunen at vilkårene har vært svært rimelige. Avtalen skal godkjennes av begge parter og dermed er der ikke noen anledning til å stille urimelige krav om gjenytelser fra utbygger og siden det er snakk om små prosjekter med begrenset økonomisk kapasitet kan disse kravene heller ikke være av noe vesentlig omfang. Videre poengteres det at mye av maktgrunnlaget i kommunens planmyndighet til å stille slike krav er borte siden avtalen er inngått i etterkant av reguleringsvedtaket. Kommunen har forøvrig ikke opptrådt som grunneier i noen av avtalene.

Avtalene blir ikke tinglyst, men stiller som regel et krav om bankgaranti, noe som er et krav etter kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a. I denne forbindelse har det heller ikke vært noen tilfeller hvor utbygger har begrenset sitt økonomiske ansvar ved å opprette et eget selskap for utbyggingen. Så langt har utbyggingsavtalene ikke hatt noen funksjon som erstatning av refusjonsreglene etter plan- og bygningsloven.

For kommunen har offentlig ettersyn dreiet seg like mye om målet om likebehandling av utbyggerne. På denne måten kan avtalene sammenlignes og kontrolleres for lik praksis mellom hver avtaleinngåelse. Områdenes bruk og utforming er jo i hovedsak regulert ved planen og de tilhørende bestemmelsene.

3.9.3 Organisering rundt avtalene:

Som nevnt er avtalene som regel fremforhandlet og inngått i etterkant av reguleringsvedtaket. Da er det teknisk avdeling som har laget avtaleutkastet og forhandlet frem avtalen, og rådmann som har skrevet under avtalen. Kommunen føler seg på trygg juridisk grunn og føler

det er lite tvil om hva som kan avtales og hva som ikke kan avtales, i hvert fall når avtalen kun angår VVA. Kommunen har god kjennskap til plan- og bygningslovens paragrafer som angår utbyggingsavtaler og er har vedtatt forutsetninger etter § 64a. Der er ingen konkrete refleksjoner rundt § 64b om forholdsmessighet, men det er heller tvilsomt at utbygger noen gang har følt at avtalevilkårene er uforholdsmessig tyngende.

Utbyggingsavtaler er på vei til å bli en innarbeidet avtaleform etter loven. Kommunen virker fornøyd med avtaleformen og mener at den utfyller reguleringsplanen der de er kommet i bruk. Likevel føler kommunen at loven har liten anvendelse for kommunens press og omfang ved utbygginger. Loven er for øvrig grei og forstå og er ikke til hinder for noen av de avtalene som kommunen ønsker å inngå.

3.9.4 Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:

I likhet med dokumentet fra Flora kommune, er også saksutredningen til vedtaket med i vedlegg 5 i denne oppgaven. Her fremgår det at avtalen kun kan inneholde vilkår om bidrag i tiltak etter plan- og bygningslovens §§ 67, 68 og 69 om VVA, friområder, lekearealer, grønnstruktur, miljø- og kulturtiltak (støyskjerming, håndtering av forurenset grunn, beplantning, mm) og organisatoriske tiltak som gjelder vedlikehold og drift. Veilederen for bruk av utbyggingsavtaler er ikke nevnt i dette dokumentet.


Videre avklarer saksutredningen forholdet som en avtale har i forhold til byggemeldingen, deriblant at avtalen kan erstatte reglene om refusjon, i hvilke tilfelle kommunen er nødt til å godkjenne byggemeldingen, og forhold som kan gjøre avtalen ugyldig.

Selve forslaget og vedtaket i forbindelse med denne saksutredningen er svært kort og generelt.

Vedtaket regulerer følgende forhold:

- Utbyggingsavtaler kan benyttes i hele kommunen.
- Ansvar for å avgjøre i hvilke tilfeller en utbyggingsavtale er aktuell er delegert til rådmannen.
- Innholdet i avtalen er på grunnlag av den individuelle saksfremleggelsen.
- Kostnadsfordelingen skal fastsettes i avtalen med grunnlag i plan- og bygningsloven.

3.10 Naustdal kommune

Folketall: 2675 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 355 km ²	
Byggepress: Lavt.	
Økonomi: Dårlig.	
Bruk av avtaler: Svært begrenset erfaring.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei, men arbeider med dette.	
Informant: Seksjonsleder planlegging.	

3.10.1 Utbyggingssituasjon:

I likhet med Jølster har også Naustdal kommune opplevd en etablering som følger av det store utbyggingspresset og de høye tomteprisene i nabokommunen Førde. Naustdal er en av de kommunene som har høyest utpendling i landet og mange velger å kjøre de 10-15 minuttene fra Naustdal sentrum til Førde, eller til Florø som ligger ca 40 minutter unna. Kommunens press på utbygging er i hovedsak knyttet til boligutbygging og i 7 av 10 tilfeller er dette utbygging i nærheten av kommunens eneste tettsted, Naustdal, og i aksen mot Førde. I forbindelse med fritidsbebyggelse er det ført en forholdsvis restriktiv politikk, men det gis i noen tilfeller dispensasjon fra bo- og driveplikt. Det er ønskelig for kommunen å etablere flere næringsinstitusjoner, men her er det lite press.

Kommunens økonomi har vært dårlig, men et overskudd på forrige oppgjør gjør at kommunens økonomi er på opptur og at kommunen ikke lenger befinner seg på ROBEK-listen. Kommunen spiller ikke en aktiv rolle i planlegging og tilrettelegging av tomter, og mesteparten av initiativene til utbygging skjer i privat regi. Som regel blir boligmassen bygget ut hus for hus, men i forbindelse med leiligheter har det også blitt bygget ut flere enheter av gangen.

3.10.2 Bruk av avtaler:

Kommunens bruk av avtaler er svært begrenset. I intervjuet ble det kun nevnt to avtaler. En utbyggingsavtale i forkant av 2006 der hvor det ble lagt alt for omfattende ansvar på utbygger,

noe som resulterte i at avtalen så langt ikke er blitt gjennomført og sannsynligvis heller ikke vil bli gjennomført på grunn av utbyggers begrensede ressurser. Den andre avtalen som ble nevnt er også en utbyggingsavtale, men en avtale som kommunen utarbeider og forhandler om etter plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler. Avtalen, som gjelder forekomsten Engebøfeltet og utvinning av mineralet rutil / titanoksid ved selskapet Nordic Mining ASA, er enda ikke inngått og er av en noe spesiell art. Følgende forhold gjør dette til en spesiell og interessant avtale:

- Det er høy grad av konflikt rundt interessene. Nordic Mining ASA som skal utvinne, vil komme til å dumpe store mengder masser(ca 95 % av uttaket) i sjøen utenfor tettstedet Vevring. Bygda er en kjent plass for kunstutstillingen som er der og folk som bor der mener at massene som skal fylles ut er ødeleggende for denne virksomheten og bygdas utseende ellers.
- Kommunen ønsker likevel å skape en ordening der hvor det opprettes et avbøtende tiltak som utbygger skal betale inn til et nærings- og kulturfond eid av kommunen. Fondet vil nok ikke benyttes til f. eks. sosial infrastruktur, men det vil i alle tilfeller bli midler som kan benyttes i hele kommunen og til svært forskjellige tiltak, f. eks. idrettsbane, og næringsinstitusjoner. Kommunen ser ikke bort fra at fondet kan benyttes til å skape boligområder i tilknytning til arbeidende ved bedriften.
- Utrekningen for hvor mye bedriften må betale inn for å avbøte tiltaket kan komme til å basere seg på volummasser som skal fylles ut(deponiavgift) i fjorden eller på grunnlag av arealet som fylles ut. Alternativet er at bedriftens profitt blir et beregningsgrunnlag. Uansett vil det være et mål å gjøre denne avgiften til noe som begrenser Nordic Mining ASA sitt inngrep ved dumping av masser.
- Resursen er stedbundet. Dette er et ”ess i ermet” for kommunen ettersom bedriften da ikke har mulighet til å stille trussel om å flytte sin virksomhet til en av nabokommunene. Kommunen kan dermed også stille strengere krav ovenfor Nordic Mining ASA.

For kommunen er mineralutvinningen i Engebøfeltet svært viktig med hensyn til arbeidsplasser og økonomi. Det er stipulert ca 170 arbeidsplasser og en driftsperiode på ca 50 år. Selve formålet med prosjektet fordrer en viss bruk av avtaler, spesielt det som gjelder transaksjoner rundt rettigheter og økonomi. Et annet tiltak som kommunen også kan tenke seg at Nordic Mining bidrar til, er utbygging av vei etter Statens Vegvesens standard H1 inn i området. På den andre siden ser kommunen at prosjektet på ingen måte er et ”sky is the

limit"- tilfelle og at det blir urimelig for utbygger å fullt ut koste en vei som staten ellers ville hatt ansvar for.

3.10.3 Organisering rundt avtalene:


Forarbeidet og utkast til utbyggingsavtalene vil bli utført av kommunens administrasjon, men det vil nok bli søkt ekstern kompetanse i tilfellet ved Engebøfeltet. Underskrift i avtalen vil være ved Rådmann eller ordfører. I fremtiden er det snakk om 2 tilfeller hvor utbyggingsavtaler er aktuelt (Engebøfeltet og Fjordlandsbyen), men det er vrient å se for seg en utbredt bruk av avtaletypen. Det er vanskelig å benytte utbyggingsavtaler mange steder på grunn av manglete omfang og økonomisk kapasitet i utbyggingene.

Reguleringsplanen må ha egne bein å stå på, så avtalen vil nok ikke utfylle reguleringsplanen, men heller utbrodere innholdet. Avtalene blir inngått i forkant av planvedtak og kommunens makt ligger nok i plankompetansen. Det er hittil ikke blitt tinglyst noen avtale eller blitt stilt krav om bankgaranti, men dette kan komme i fremtidige avtaler. I forbindelse med Engebøfeltet vil nok offentlig ettersyn bli en omfattende prosess.

3.10.4 Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:

Naustdal kommune hadde ikke fattet noe vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a da undersøkelsen ble utført. Kommunen var derimot i gang med en saksutredning i forbindelse med et slikt vedtak. Dette dokumentet er ikke tatt med i oppgavens vedlegg, men vil likevel gis en kort omtale her. Innledningsvis er formålet med vedtaket beskrevet. Der er to prosjekter som gjør bruken av utbyggingsavtaler aktuell for kommunene i dag. Disse er de nevnte prosjektene om utvinning av rutil i Engebøfeltet og den såkalte "fjordlandsbyen". Utkastet til saksdokumentet var noe grovt og uferdig, men videre blir det gitt en anbefaling om at utbyggingsavtaler bør kunne nyttes ved ansvars- og kostnadsfordeling av teknisk og grønn infrastruktur, samt der hvor allmenne interesser bør sikres i tilfeller hvor interessenten får en eksklusiv rett til å utnytte en naturressurs og hvor denne virksomheten medfører en ulempe for de allmenne interessene (slik som Engebøfeltet).

3.11 Selje kommune

Folketall: 2821 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 220 km ²	
Byggepress: Lavt	
Økonomi: Dårlig / middels	
Bruk av avtaler: Svert begrenset erfaring, kun én.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informant: Saksbehandler	

3.11.1 Utbyggingssituasjon:

Selje kommune har hatt en forholdsvis jevn nedgang i folketallet det siste tiåret. Det er lite press på alle typer utbygging, men det er noe aktivitet innenfor næring, boligbygging og fritidsboliger langs sjøen. Stort sett skjer utbygging av boliger i tilknytning til tettstedene Selje, Leikanger og Flatraket og for det meste virker det som om dette er folk med tilknytning til tettstedene fra før som bosetter seg her. Det er et ønske fra både kommunen og tomtekjøpers side å opparbeide en kompakt infrastruktur som også er enkel å vedlikeholde. På denne måten er også fortetting noe som ser ut til å innfri seg selv. Utbygging skjer oftest hus for hus heller enn hele boligområder av gangen, men infrastrukturen blir som regel etablert i forkant og i en omgang. Kommunen har som mål å ha full dekning på arealer til bolig og næringsformål, noe den er nærme i dag. For øvrig kan kommunen akseptere fradeling av til dels store tomter (opp mot 2 dekar) og i noen tilfeller imøtekomme ønsket om bolig- eller fritidstomt nærme sjøen. Kommunen kan også tilby næringsarealer for bedrifter som ønsker å etablere seg.

Kommunen har begrenset økonomisk kapasitet og er avhengig av at private tar ansvaret for både reguleringsplaner, forskuttering og utbygging, samt i de fleste tilfeller også kostnader ved drift og vedlikehold i tilknytning til VVA. For både kommunen og utbygger er det av og til blitt et paradoks at det tar flere år før en har oppnådd stor nok andel oppfylling av tomtekjøpere i et prosjekt og utbygger føler at risikoen er lav nok til å sette i gang. Innen da er

det for sent for de først interessentene. I tettstedene Selje og Leikanger er det likevel prosjekter som har hatt rask oppfylld og gjennomføring.

3.11.2 Bruk av avtaler:

Selje kommune har svært begrenset erfaring med bruk av utbyggingsavtaler. Det ble kun nevnt en utbyggingsavtale som ble inngått like før lovreguleringen av avtaleformen i 2006. I dette tilfellet var det snakk om en tomt ved sjøen i Selje sentrum, en tomt som den gang var i Opplysningsvesenets Fond sitt eie. Området ble allment benyttet før utbyggingen og det ble stilt krav i avtalen om at utbygger skulle sette av og tilrettelegge noe av arealet rundt, samt opparbeide og tilrettelegge VVA i forbindelse med utbyggingen. Avtalen ble brukt til å avtale vilkår om hvem som kostet tilkjøring av masser i forbindelse med utbyggingen, kostnadsfordeling av VVA, og overdragelse av grunnen. Denne utbyggingsavtalen kom i stand fordi begge parter var avhengig av hverandre for å få prosjektet realisert, og for å kunne benytte seg av fylkesmannens midler til tettstedsutvikling.

Kommunens erfaring i denne avtalen er noe delt med hensyn til suksess. På den ene siden er begge parter fornøyd med avtalen som ble inngått, men på den andre siden er det i dag en del av avtalen som ikke er fullført. Selve avtalen var i utgangspunktet god nok med hensyn til rettsvirkning, men oppfølging og gjennomføring av avtalen har i en viss utstrekning sviktet. I dag er det en del av området som ikke er ferdigstilt og ryddet i henhold til planen, men kommunen har tro på at dette kan bli ferdig i løpet av 2010. I denne utbyggingen var det sannsynligvis anledning til å stille strengere krav om oppfylld av avtalen fra utbygger ettersom at kravene i avtalen må være oppfylt for at tilskuddet til tettstedsutvikling skal bli utbetalt. På den andre siden påpeker kommunen at det er en reell risiko for at utbygger / tomtekjøper etablerer seg i nabokommunen dersom det stilles for strenge krav i en utbyggingsavtale. Dette vil igjen avhenge av i hvor stor grad personen eller bedriften er avhengig av eller føler lokal tilhørighet.

Selje kommune er usikker på om utbyggingsavtaler vil spille en omfattende rolle for kommunens virksomheter i fremtiden. Det nye lovverket kan gjøre det mer aktuelt å benytte seg av utbyggingsavtaler for å fordele fremtidig ansvar ved private utbygginger, men for at avtaleformen i det hele tatt skal være aktuell å benytte, så må der være et langt større utbyggingspress og mer omfattende utbygginger enn det kommunen ser i dag. Kanskje først og fremst i nærings- og havneområder vil dette bli aktuelt.


Refusjonsreglene blir benyttet der hvor kommune bygger ut, men dette er noe som nesten aldri skjer i dag.

3.11.3 Organisering rundt avtalene:

Avtalen det er snakk om ble utarbeidet parallelt med reguleringsprosessen og underskrevet i forkant av reguleringsvedtaket. Avtalen var skreddersydd og av en så spesiell karakter at det ikke ses på som sannsynlig at denne blir benyttet som mal i fremtiden. Dersom det blir aktuelt å benytte utbyggingsavtaler igjen, så vil kommunen komme til å stille strengere krav og sikre seg fullføring ved bruk av rekkefølgebestemmelser. I tillegg kan det bli aktuelt å søke ekstern rådgivning i denne sammenheng.

Kommunen har på grunn av skifte av folk / vikariat, lite kjennskap til veilederen for bruk av utbyggingsavtaler eller lovgivningen på området. Kommunen har derfor heller ikke vedtatt noen forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler etter plan- og bygningslovens § 64a.

3.12 Stryn kommune

Folketall: 6967 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 1326 km ²	
Byggepress: Middels / høyt.	
Økonomi: Middels.	
Bruk av avtaler: Gjennomføringsavtaler vedrørende teknisk infrastruktur.	
Vedtatt etter PBL § 64a? Ja.	
Informant: Seksjonssjef kommunalteknikk.	

3.12.1 Utbyggingssituasjon:

Stryn kommune er en av de kommunene i denne undersøkelsen som faktisk har noe særlig press på utbygging. Det er først og fremst snakk om press på næring og fritidsbebyggelse, men også et middels press på boligbebyggelse. Arealmessig er kommunen stor og har mye fjellområder hvor det pågår privat utbygging i flere store hyttefelt. I forbindelse med næring er det både press på å få etablere nye bedrifter og å utvide eksisterende virksomheter. Kommunen har hatt en jevn og positiv befolkningsvekst de siste årene og det er først og fremst i tilknytning til tettstedene Stryn og Loen at det har skjedd en nyetablering av boliger.

Kommunen spiller som regel en forholdsvis passiv rolle i regulerings- og prosjekteringsfasen av en utbygging og mye av dette ansvaret, både med tanke på planutkast, forskuttering og utbygging, er overlatt til det private. Som regel overtar kommunen VVA vederlagsfritt etter dette er ferdigstilt. Likevel spiller kommunen en aktiv rolle i tilretteleggingsfasen av en utbygging ved sterk politisk vilje for å få ting gjennomført og ved at det er rask saksbehandlingstid.

3.12.2 Bruk av avtaler:

Kommunens bruk av avtaler begrenser seg til forskuttering og gjennomføring av teknisk infrastruktur i henhold til kommunens normer for utførelse. Avtalene er altså ikke benyttet til å styre overordnet planlegging, men kun som et instrument for å fordele ansvar. Vanlig innhold i avtalene er da vilkår som angår økonomi, forskuttering, tidsfrister og tekniske

detaljer for utforming av VVA. Hovedgrunnen til at kommunen ønsker å avtale slike ting privatrettslig, er for å unngå tvister og uoverensstemmelser. Avtalen utfyller reguleringsplan og tilhørende bestemmelser samtidig som den gir et økt rettsvern og har anledning til å gå lenger enn på en del punkter. Reguleringsplanen er utformet på en slik måte at den setter rammene for hva som bør avtales, mens avtalen spisser inn dette. Forutsigbarhet og kontroll med utbyggingen er et mål for begge parters del. Derfor er utbyggingsavtalen som regel også både akseptert og ønsket av begge partene. Manglende gjennomføring av påbegynte prosjekter har ikke vært et nevneverdig problem for kommunen.

Stryn kommune har vedtatt forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i § 64a i plan- og bygningsloven. Dette vedtaket har i dag et svært teknisk innhold og bærer preg av å være tiltenkt kun det som gjelder VVA. Det er ikke satt noen nedre grense i dette vedtaket for når utbyggingsavtaler skal være en forutsetning, men det er ikke aktuelt å inngå en slik avtale der hvor det bygges ut bare noen få boliger. En nedre grense på ca 10 enheter var nevnt i intervjuet. Refusjon etter plan- og bygningsloven blir fortsatt benyttet, men avtaler har overtatt noe av den funksjonen refusjonsordningen har. Det er i denne forbindelse ingen nevneverdige ufordeler med å benytte avtaler med vilkår som erstatter refusjonsreglene. For øvrig benytter kommunen plan- og bygningslovens § 65 om tilknytning til kommunens vann- og avløpsnett mot faste tilkoblingsgebyrer.

Kommunens føler at grunnlag for å kunne kreve utbyggingsavtale og for å stille krav i avtalen beror på planmyndigheten. Det er begrensede muligheter for hvor store utbyggingsbidrag det kan stilles krav om i avtalene, men at det i noen tilfeller er fristende å stille strengere krav om gjenytelser, i hvert fall i forbindelse med fritidsbebyggelse.

3.12.3 Organisering rundt avtalene:

Stryn kommune har benyttet seg av slike gjennomføringsavtaler helt siden før lovreguleringen i 2006 og har siden den gang inngått ca. en til to avtaler i året. Etter hvert har avtalene endret seg ved å bli enklere, mer kortfattet og mindre detaljerte. Erfaring på området har gjort at kommunen nå går ut fra en slags standardavtale som tilpasses etter behov. Da lager teknisk avdeling et utkast til avtalen som må godkjennes i planutvalget før det forhandles frem med utbygger. Denne prosessen skjer som regel parallelt med reguleringsarbeidet og avtalen signeres også som regel før planvedtak. Signaturer på avtalen er som regel seksjonssjef eller, der det er snakk om større avtaler, ved ordfører.

Avtalene har så langt ikke blitt tinglyste, men det stilles krav om bankgaranti, noe som også fremgår av vedtaket som kommunen har fattet etter § 64a. Det er som regel lokale aktører og lokalt næringsliv som opptrer som utbygger og entreprenør. Det er ingen kjent praksis for å opprette egne selskaper med begrenset ansvar i forbindelse med en utbygging. Oppdrag som legges ut på anbud blir også sjekket opp med hensyn til entreprenørens referanser og likviditet.

Kommunen føler seg på trygg juridisk grunn idet de utarbeider og forhandler frem en avtale. De er kjent med både loven og veilederen og har en årrekke med erfaringer, i hvert fall med gjennomføringsavtaler som angår VVA. Kommunen ser ikke bort fra at det kan oppstå et tilfelle hvor det blir spørsmål som angår lovelighet. I dette tilfellet vil det søkes ekstern kompetanse på området. Hittil har kommunen kun inngått avtaler med såpass normale og greie vilkår at de ikke har følt at dette på noen som helst måte kan ses på som omtvistet avtaleinnhold. Det er ikke praktisert offentlig ettersyn med avtalene fordi disse kun gjelder gjennomføring av teknisk infrastruktur. I fremtiden kan det tenkes at avtaler som er av større omfang og hvor der er vilkår som angår tredjeparts interesser, vil legges ut på offentlig ettersyn. Men også da er det uvisst om dette i det hele tatt har noe for seg. Generelt når kommunen legger noe ut på offentlig ettersyn, så er det svært liten eller ingen interesse blant folk.

3.12.4 Kommunens vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a:

Stryn kommunes vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a er av en *svært* teknisk karakter. Dette er kun retningslinjer for privat utbyggers utforming av teknisk anlegg som kommunen senere skal overta. Her inngår alt fra dimensjonering og normer for utføring til ansvar, kontroll og oppfølginger i prosjektene.


Vedtaket gir likevel noen føringer som er verdt å nevne:

- En utbyggingsavtale er et krav før igangsetting av teknisk anlegg. Innholdet blir da hvilke eiendommer avtalen berører, hvem som plikter å utføre tiltakene og kostnadsfordeling rundt disse tiltakene.
- Kommunen drifter og vedlikeholder teknisk infrastruktur når denne tas over vederlagsfritt. I disse tilfeller er kommunens overtakelse ikke til hinder for at

grunneier som refusjonskreditor kan stille krav om refusjon etter overtakelsesforetningen er gjennomført.

- Avtalene kan stille krav om bankgaranti.

3.13 Vågsøy kommune

Folketall: 5996 (pr. 01/01/2010)	
Areal: 171 km ²	
Byggepress: Lavt / middels.	
Økonomi: Dårlig.	
Bruk av avtaler: Kun avtaler om gjennomføring av VVA.	
Vedtak etter PBL § 64a? Nei.	
Informant: Planlegger.	

3.13.1 Utbyggingssituasjon:

Vågsøy kommune opplever både synkende folketall og en dårlig økonomi. For kommunen er det et mål å vise politisk vilje og å tilrettelegge for alle typer etablering, men kanskje først og fremst til nærings- og boligformål. Det er i hovedsak i tilknytning til kommunesenteret Måløy at utbyggingen er under press og da mest til boligformål, men der er også byggeaktivitet rundt om i kommunen ellers. Det er mangel på ledige tomter hvor folk vil ha de i Måløy sentrum, men stort sett ellers bra med plass i kommunen. Initiativet til utbygging skjer som regel i privat regi og regulering skjer fortsatt med bakgrunn i en arealplan fra 2002, men med overlappende reguleringsplaner og dispensasjoner.

I og for seg er det ikke noe mål om fortetting, men det er et mål om å bygge inntil eksisterende bygningsstruktur og i nærheten av eksisterende VVA. Til vanlig blir hele områder regulert og bygget ut med hensyn til nødvendig infrastruktur. Selve boligmassen bygges normalt ut hus for hus.

3.13.2 Bruk av avtaler:

Vågsøy kommune benytter avtaler som gjelder forskuttering, opparbeidelse, ansvar og utformingsdetaljer rundt VVA. Disse gjennomføringsavtalene blir ikke regnet som utbyggingssavtaler etter lovens forstand, noe som også jurister hos fylkesmannen har gitt uttrykk for er en riktig tolkning. Avtalene er med bakgrunn i en vedtatt reguleringsplan og fyller ut detaljer som kommunen mener er mest naturlig å avtale heller enn å regulere. Krav til

boligmassens utforming kan komme som bestemmelser i reguleringsplanen, men har så langt ikke blitt videre formalisert ved en avtale.

Grunnen til at kommunen ikke har benyttet utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven så langt, er fordi dette rett og slett ikke har vært et behov. Videre er manglende erfaring, kunnskap og kompetanse på området noe som gjør det ekstra ressurskrevende å komme i gang. Kommunen mener at et mer bevist forhold til avtaleformen er nødvendig for at de skal bli aktuelle i fremtiden, noe kommunen arbeider med i forbindelse med et prosjekt der hvor bruk av utbyggingsavtale bli vurdert.

I forbindelse med gjennomføringsavtalen som kommunen benytter ved opparbeidelse av VVA, blir det ikke praktisert offentlig ettersyn. Avtalen blir heller ikke tinglyst, men et krav om bankgaranti er som regel til stede. I noen tilfeller erstatter også disse avtalene noe av refusjonsordningen etter plan- og bygningsloven. Refusjon etter lovens regler blir oppfattet som noe innfløkte.

3.13.3 Organisering rundt avtalene:

Kommunen har som nevnt tidligere en noe begrenset erfaring med bruk av avtaler i utbyggingssammenheng og sist avtaleinngåelse var uansett før plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler trådte i kraft i 2006. Avtalene har som regel blitt utarbeidet og fremforhandlet av teknisk avdeling og underskrift ved avdelingssjef er tilstrekkelig der hvor avtalen ikke fører til vesentlige økonomiske forpliktelser for kommune. I slike tilfeller vil rådmann eller ordfører skrive under.

Kommunen har kjennskap til loven, men har ikke vedtatt noen forutsetninger for bruk etter § 64a i plan- og bygningsloven. I forbindelse med inngåelse av en eventuell utbyggingsavtale i fremtiden, så vil kommunen komme til å sette seg inn i veilederen, samt søke ekstern kompetanse hos jurister eller fylkesmannen.

4. AVTALER I PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING - SITUASJON, STRATEGI OG KOMPETANSE

I denne drøftingsdelens kapittel 4.1, vil det innledningsvis bli gitt en oversikt og oppsummering av den generelle situasjonen for kommunene med hensyn til de fire temaene som de er blitt presentert ut fra i oppgavens kapittel 3. Disse fire temaene er:

- Utbyggingssituasjon i kommunene
- Kommunenes bruk av avtaler
- Organisering rundt avtalene
- Kommunenes vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a

Meningen er å danne en oversikt over datamaterialets generelle tendenser og hvilke funn som ligger her, samt å analysere og drøfte dette ut fra teori og tidligere undersøkelser på området.

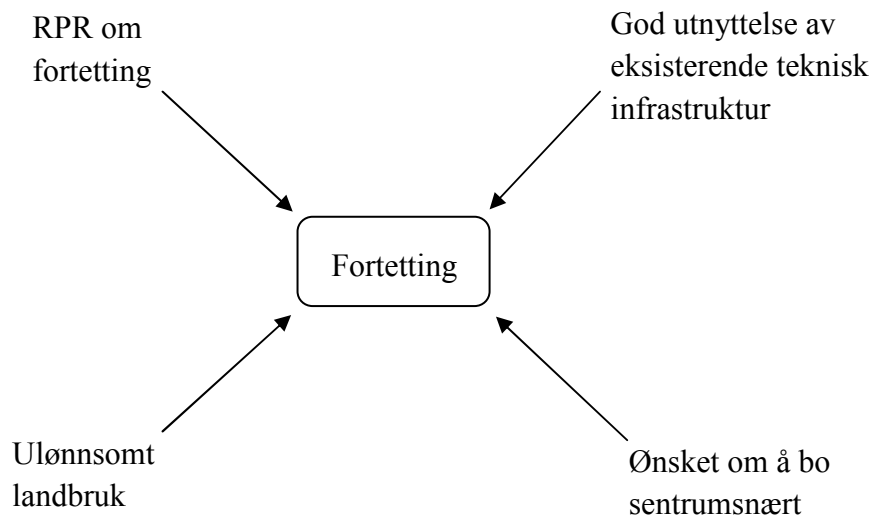
Videre, i kapittel 4.2, vil jeg diskutere om de 6 hypotesene i oppgaven kan bekreftes eller avkreftes. I prosessen med å gjøre dette, ble oppgavens metode anvendt som holdepunkter i en tankeprosess for å analysere innholdet. Ved bruk av hypotesene og sentrale begreper i disse, ble datamaterialet kategorisert. Selve kategoriseringsprosessen ble assistert ved bruk av hjelpedokumenter, men av hensyn ryddighet i disse dokumentene, er disse ikke blitt vedlegg i oppgaven. Til sist var det mulig å trekke ut det sentrale meningsinnholdet og sammenfatte dette. På grunnlag av denne prosessen er det mulig å si om hypotesene støttes eller svekkes, og hva grunnene til dette er.

4.1 Generelle funn

4.1.1 Utbyggings situasjon i kommunene

I oppgavens kapittel 3, tabell 2, er kommunenes generelle utbyggingspress og økonomi sammenfattet. Med unntak av kommunene Flora, Førde og Stryn er det jevnt over et lavt press på utbygging i kommunene i denne undersøkelsen. Noen av kommunene har likevel et visst press på noen typer utbygging (bolig, næring eller fritidsbebyggelse). Dersom en ser dette ut fra kommunens kapasitet til å behandle saker, så kan det likevel snakkes om en slags form for utbyggingspress. I de fleste tilfellene er dette snakk om bolig og næringsetableringer i forbindelse med eksisterende tettstedsbebyggelse, og feltutbygging av fritidsboliger på fjellet eller langs sjøen.

For de fleste kommunene i undersøkelsen er det også et mål om å fortette. Dette målet, som også Nordstad (2005 s. 5) påpeker i sin masteroppgave, ser ut til å oppfylle seg selv. Figuren under viser hvilke krefter kommunene sier er grunnen til at det fortettes i denne delen av landet:



Figur 4: Årsaker til fortetting.

Som figuren viser, ble det uttrykt flere faktorer som har ført til fortetting i kommunene. For det første er det et mål for alle kommuner i landet å følge statlige planretningslinjer om konsentrert utbygging i den grad det er mulig, og dette ser det ut til at de aller fleste kommunene i undersøkelsen tar til følge. For det andre virker det som om alle kommunene i

undersøkelsen ønsker å bygge inntil eksisterende teknisk infrastruktur der det enda er kapasitet til mer påkobling. Slik sett kan kommunene spare penger på lavere opparbeidingskostnader og mindre ressurser til drift og vedlikehold. For det tredje er det en tendens at gårdbrukere gir opp sin virksomhet eller at andregenerasjon gårdbrukere flytter fra bruket og inn til tettere strøk. Dette er selvsagt også forsterket av den fjerde årsaken til fortetting, som er det generelle ønsket om å bo sentralt i nærheten av naboer, arbeidsplass, butikker og andre tjenester. På den andre siden av fortetting, var det noen få av kommunene i undersøkelsen som sa at det ikke alltid var et mål om fortetting, og at en av de tingene som kommunene bruker som lokkemiddel der hvor utbyggingspresset er lavt, er tilbudet om større boligtomter på ca 2-3 dekar.

Det fremgår også av tabell 3 at svært mange av kommunene i undersøkelsen har dårlig økonomi. For en del av kommunene er dette en dårlig spiral hvor utbyggingspresset også er lavt. Disse kommunene er i en del tilfeller avhengig av aktiv medvirkning og stimulering til økt etablering i kommunen, både ved forskuttering der utbygger selv ikke evner å bære renteutgiftene og hvor en utbygging kan ta flere år å fylle opp, samt at flere byggherrer kan være inne i bildet, og der hvor tomtekjøper ikke kunne påkrevs å betale fullt beløp for tomtearealer og opparbeidelse av tomten. Lite byggepress og utflytting fører i neste omgang til enda dårligere økonomi på grunn av tapte skatteinntekter, tilskudd og andre ringvirkninger som vekstkommuner har nytte av. I kommunene med press, ble det påpekt at etableringskostnader ved ny bebyggelse i stor grad er ført over på utbygger og at økonomien i disse kommunene er relativt god og stabil.

Før var det normalt for en del kommuner å ta en mer aktiv del i regulering og prosjektgjennomføring av utbygginger (Jensen & Narvestad 2002 s. 9). De fleste av kommunene i denne undersøkelsen hadde langt på vei forlatt den gamle modellen for planlegging og gjennomføring ved at kommunene ikke lenger tar en aktiv del i prosjekteringsfasen av en utbygging. Noen kommuner kunne vise til nedlagte eller svært passive kommunale tomteutbyggingsselskaper og kommunene er avhengig av private ytelser og initiativ for å kunne tilrettelegge og møte behovet for utbygging. På den andre siden er det noen få kommuner, blant annet Hornindal, som påpeker at de faktisk tar en betydelig del i planlegging, tilrettelegging og opparbeidelse av tomtene. De aller fleste av kommunene sier at de likevel er aktive deltakere i utbyggingsprosesser ved å vise godvilje, sørge for rask saksbehandlingstid og ellers komme utbyggere i møte når det gjelder planleggingsspørsmål.

4.1.2 Kommunenes bruk av avtaler – fordeling eller integrasjon?

De aller fleste kommunene i undersøkelsen har inngått en eller annen form for avtaler med vilkår som angår utbygging. Som tabell 3 i kapittel 3 viser, er disse avtalene i hovedsak avtaler som angår gjennomføring av teknisk infrastruktur og avtaler som ikke regnes for å være utbyggingsavtaler etter lovens forstand. Kun kommunene Flora, Førde, Jølster og Stryn har fattet et forutsetningsvedtak etter plan- og bygningslovens § 64a og har inngått avtaler som kommunene selv anser for å være utbyggingsavtaler som angår loven. I de andre kommunene er det inngått avtaler som ligner på de som Jølster og Stryn bruker for å formalisere vilkår rundt utforming, ansvarsfordeling, tidsfrister og økonomi vedrørende teknisk infrastruktur. Disse kommunene anser likevel ikke sine avtaler som utbyggingsavtaler etter loven på grunn av forhold som gjør at lovens formål om rettsvern for utbygger og tredjeparts interesser ikke har noen hensikt i kommuner hvor utbyggingspresset er lavt og hvor avtalen kun angår ting som normalt ikke er av en omtvistelig karakter. Dette vil drøftingen komme nærmere inn på lenger nede i kapittel 4.2.

Et vesentlig poeng for å se hvilke typer forhandlinger en utbyggingsavtale kan ha og hvilke maktforhold som kan la seg gjelde i denne sammenheng, er avtaleprosessen og tidspunktet for oppstart av forhandlinger og inngåelse av avtalene i forhold til reguleringsprosessen.

Følgende tabell oppsummerer dette for de 12 kommunene i denne undersøkelsen:

Tabell 4: Tidspunkt for forhandlinger og avtaleinngåelse

Kommune:	Tidspunkt for forhandlinger og avtaleinngåelse:
Askvoll	Bruker ikke avtaler.
Bremanger	Usikkert. Kun snakk om en avtale i 2002/03.
Fjaler	Avtale om erverv. Derfor også forhandlinger og inngåelse før eller helt i oppstarten av reguleringsprosessen.
Flora	Usikkert. Ingen avtaler i etterkant av 2006. Sannsynligvis forhandlinger parallelt med reguleringsprosessen og inngåelse av avtale i forkant eller samtidig med reguleringsvedtak.
Førde	Avtalene forhandles frem parallelt med reguleringsprosessen og inngås i forkant eller samtidig med reguleringsvedtak.
Gloppen	Forhandler og inngår avtaler i etterkant av reguleringsvedtak.
Hornindal	Bruker ikke avtaler.
Jølster	Forhandler og inngår avtaler i etterkant av reguleringsvedtak.
Naustdal	Avtalene det er snakk om, er blitt forhandlet parallelt med reguleringsprosessen og inngått i forkant av reguleringsvedtak.
Selje	Avtalen det er snakk om, er blitt forhandlet parallelt med reguleringsprosessen og inngått i forkant av reguleringsvedtak.
Stryn	Avtalen fremforhandles parallelt med reguleringsprosessen og signeres som regel før reguleringsvedtaket.
Vågsøy	Forhandler og inngår avtaler i etterkant av reguleringsvedtak.

Som tabellen over viser, har de fleste kommunene i undersøkelsen en praksis for å fremforhandle avtaler parallelt med reguleringsprosessen og å inngå avtaler i forkant eller samtidig som reguleringsvedtaket. Dermed er det snakk om avtaler etter det som Røsnes(2007 s. 31) omtaler som "konsesjonsmodellen" ettersom disse avtalene kan påvirkes av kommunenes myndighet rundt vedtak av reguleringsplan og innvilgelse av byggetillatelse. I teorien skal slike avtaler kunne gå lenger ved å stille krav om gjenytelser fra utbygger(se kapittel 2.1.2), men på grunn av lavt byggepress, begrenset omfang og økonomi i prosjektene og behovet for langsiktige og gode forhold mellom kommune og lokale utbyggere, poengterer de fleste informantene at dette likevel ikke er en reell situasjon, heller ikke hvor kommunen er grunneier eller har lignende rettigheter i grunnen. I utgangspunktet skulle en tro at avtaler som inngås etter konsesjonsmodellen også var det som blir kalt "eksploateringsavtaler" (Røsnes 2002 s. 31). Men flesteparten av kommunene, kanskje kun med unntak av Førde og til dels Flora kommune, påpekte at situasjonen i kommunene fører til langt mer balanserte maktforhold og avtaletyper som har større likhetstrekk med såkalte "gjennomføringsavtaler", altså avtaler som like godt kan fremforhandles og inngås i etterkant av reguleringsprosessen fordi avtalene i liten grad er påvirket av de pressmidler som kommunens planmyndighet kan medføre.

Også interessant i denne sammenheng, er formene for forhandlinger som finner sted i slike maktsituasjoner. Etter konsesjonsmodellen er det nærliggende å tro at forhandlingene vil bære større preg av å være fordelingsforhandlinger og ikke integrasjonsforhandlinger ettersom ansvarsfordeling og økonomi blir en fremtredende forhandlingsdimensjon. Utbyggingsavtaler er såpass omfattende og kompliserte prosesser, at det uansett ikke vil være snakk om rene fordelingsforhandlinger, noe som oppgavens tabell 3 også er med på å illustrere. Siden nesten ingen av kommunene uttrykte at en part hadde betydelig makt over den andre, så er det også mulig for partene å forhandle frem en rettferdig avtale hvor de sterkeste interessene til hver av partene kan imøtekommes. Der hvor forhandlingene også har gått riktig for seg, kan slike avtaler føre til vann-vinn situasjoner som gjør at begge partene oppnår det de mest ønsker(Rognes 2008 s. 39-40). Førde kommune var den eneste kommunen i undersøkelsen som påpekte at en utbyggingsavtale ble påventet som oppfølging av rekkefølgebestemmelser i så å si alle utbygginger. Dette var også den eneste kommunen hvor det ble gitt inntrykk av at utbygger i noen tilfeller anså disse avtalene som urimelige.

I noen av kommunene ble også avtalene fermforhandlet og inngått i etterkant av et reguleringsvedtak. Ettersom kommunenes maktgrunnlag som reguleringsmyndighet har svunnet hen i disse tilfellene, vil det sannsynligvis ikke være snakk om en påtvunget avtale for noen av partene. I flere av kommunene i undersøkelsen var avtalene et ønske fra begge parter hold og det er dermed nærliggende at disse også er avtaler som bærer størst preg av å bygge på integrasjonsforhandlinger.

I begge tilfellene over, hvor avtalene fremforhandles og inngås i forkant reguleringsvedtak (men uten å være preget av denne situasjonen) og hvor avtaler er inngått i etterkant av et reguleringsforslag, var nok avtalene subjekt for det som i Røsnes (2002 s. 35) omtales som ikke-materielle føringer. Følgende sitat beskriver situasjonen når dette er tilfellet:

Trolig er partene mer samstemte på å finne akseptable løsninger for fremdriften i planprosessen enn for fordelingen av materielle retter og plikter.

(Røsnes 2002 s. 35)

I flere av avtalene ble det nevnt såkalte "ikke-materielle" vilkår som går på hensiktsmessig planlegging, forutberegnelighet og utforming. Disse vilkårene legger videre til rette for at partene benytter integrasjon frem for fordeling.

I oppgavens kapittel 2.3.3 omtales tre forutsetninger som Rognes (2008 s. 60-61) mener må oppfylles for at integrasjon skal være aktuelt. Disse er potensial, motivasjon og kompetanse. Så å si alle avtalene som ble nevnt i undersøkelsen bør kunne sies å være av en slik kompleksitet og betydning for utvikling og økonomi i kommunene, at forutsetningene om potensial og motivasjon er til stede. I noen kommuner ble det nevnt at kompetanse og erfaring rundt *bruk av avtaler* var en terskel som gjorde at det kanskje ikke ble benyttet avtaler i en del sammenhenger. Men i de tilfellene hvor en avtale ble inngått, var nok kompetansen rundt forhandlinger og prosess tilstrekkelig for også å kunne oppfylle forutsetningen om kompetanse rundt integrasjon. Derfor er det mest sannsynlig at de fleste avtaler som det er snakk om i undersøkelsen, er aktuelle med hensyn til integrasjonsforhandlinger.

4.1.3 Organisering rundt avtalene

I de aller fleste tilfellene er det kommunene selv som står for initiativ og første avtaleutkast i en prosess hvor det skal inngås en utbyggingsavtale. I tilfeller hvor disse kun gjelder gjennomføring av teknisk infrastruktur, vil avtaleutkast som regel skje ved teknisk avdeling som videre tar kontakt med utbygger om oppstart av forhandlinger. I en del tilfeller vil disse avtalene bli inngått ved underskrift fra avdelingssjef, men hvor avtalen også påfører kommunen betydelige økonomiske ansvar, vil det være vanlig at rådmann eller ordfører skriver under. Noen kommuner har også benyttet mer omfattende utbyggingsavtaler med vilkår som gjelder rettighetsoverdragelser, erverv av grunn, betydelige gjenytelser fra utbygger, osv. Her er avtaleinnholdet av en slik karakter at det i en del tilfeller er søkt ekstern kompetanse, for eksempel fra fylkeskommunen, fylkesmannen eller private jurister.

De av kommunene i undersøkelsen som har en mer utbredt praksis for bruk av avtaler i planlegging og gjennomføring av prosjekter, påpeker at det krever mye tid og ressurser å komme i gang og innarbeide rutiner for en slik avtalebruk. Som regel er det større kommuner som Førde, Flora og Stryn som har hatt ressurser og kompetanse nok til å få til dette. I en del av de mindre kommunene i undersøkelsen, var det liten kjennskap til loven om utbyggingsavtaler og mange hadde ikke en gang hørt om veilederen. Manglende erfaring og kompetanse er i denne sammenheng en terskel som gjør at mange kommuner har valgt å se bort fra loven.

Oppgavens kapittel 4.2.6 kommer nærmere inn på hvordan kommunene utformer sine avtaler og om en kommunes bruk av avtaler kan være påvirket av omliggende kommuners bruk av avtaler.

4.1.4 Kommunenes vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a

Der er fire kommuner i undersøkelsen som har fattet vedtak etter plan- og bygningslovens § 64a. Disse kommunene er Flora, Førde, Jølster og Stryn. Naustdal er også i ferd med å fatte et slikt vedtak, men hadde enda ikke behandlet dette i kommunestyret da undersøkelsen ble utført.

Alle disse vedtakene er fattet for kommunene i sin helhet. Med unntak av Stryn, bærer de preg av å være generelle vedtak som omhandler prinsipper som danner grunnlag for bruk av avtaler og hva som kan avtales. I Stryn er vedtaket av en svært teknisk karakter og bærer helt klart

preg av å være tiltenkt gjennomføring av teknisk infrastruktur i henhold til kommunens normer. Vedtaket for Jølster kommune er på den andre siden *svært* kortfattet og generelt og gir egentlig ikke noen gode svar på når en utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, eller kommunens forventninger til avtalen, jf. intensjonen bak § 64a. Dette vedtaket minner svært mye om det som Kristoffersen og Røsnes(2009 s. 104) beskriver som raske og generelle vedtak som enkelte kommuner fatter i hastverk for å kunne fortsette sin bruk av avtaler. Også i Naustdal fremgår det av saksutredningen at dette vedtaket skal fattes nærmest ad-hoc for å kunne benytte utbyggingsavtaler ved de to prosjektene Engebøfeltet og Fjordlandsbyen. Her kan en stille spørsmål om det heller ville være hensiktsmessig for kommunen først å fatte et generelt vedtak som gjelder kommunen i sin helhet, for så å fatte et mer konkret og avgrenset vedtak for de aktuelle prosjektene siden disse er av en noe spesiell karakter.

4.2 Drøfting av hypotesene:

Følgelig vil hver av oppgavens 6 hypoteser bli diskutert med hensyn til teorien rundt dem og hvordan de møter virkeligheten i de 12 casekommunene.

4.2.1 Regulering versus avtale

Hypotese 1: En avtale vil i mange tilfeller tjene formål som ikke er mulig eller naturlig å regulere ved bruk av reguleringsplan.

Vanlige vilkår som plan- og bygningsloven normalt kan regulere, er vilkår som angår hva som kan bygges på en tomt, hvilken rekkefølge opparbeidelsen av tomten skal ha, arealbruk og utforming, adkomst og VA-løsninger, med flere. Avtaler kan i en rekke tilfeller gå et steg lenger enn dette ved å avgjøre forhold som for eksempel hvem som har ansvar for et byggetrinn, tidsfrister og økonomisk fordeling, bankgarantier, overdragelse av rettigheter, samt vilkår som erstatter de funksjonene som plan- og bygningsloven har ved refusjon og ekspropriasjon.

Hele 10 av 12 kommuner i undersøkelsen har benyttet seg av en eller annen form for avtaler som verktøy for kommunal planlegging eller gjennomføring. Som oppgavens tabell 3 viser, har de aller fleste av disse avtalene vært rene gjennomføringsavtaler som kun angår teknisk infrastruktur i forbindelse med opparbeidelsen av et utbyggingsområde. Dette er vilkår som normalt kan stedefestes ved riktig bruk av rekkefølgebestemmelser og reguleringsplan. Flere av kommunene har likevel valgt å benytte seg av avtaler fordi disse går lenger enn det som er mulig eller føles naturlig å avtale gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser. Dette er normalt vilkår som angår forhold som ansvarsfordeling, tidsfrister og økonomi.

Noen kommuner påpeker også aspekter som at en avtale kan gi bedre rettsikkerhet, gjøre gjennomføringen mindre omtvistet og at prosjektet får en større garanti for gjennomføring gjennom de rettsvirkningene en avtale har sammen med vilkår om bankgarantier. For en del av kommunene i undersøkelsen er det viktig å kunne avklare ansvar og økonomi i forkant av et byggeprosjekt på grunn av kommunens begrensede evne til å koste, forkuttere og drive anleggene som utbyggingen medfører. God og stabil økonomistyring er et mål for alle kommunene i undersøkelsen og i en del tilfeller kan rentekostnadene ved å forkuttere slike tiltak være omfattende. Særlig gjelder dette i tilfeller hvor en utbygging kan ta mange år å fylle opp og det gjerne er snakk om flere byggherrer innenfor et prosjekt. I disse tilfellene vil

det være naturlig for kommunen å ta en større del i prosjektgjennomføringen ved at de enten forskutterer eller tar over dette så snart det er bygget ut i henhold til kommunenes ønsker og normer. I en del av kommunene virker det som et paradoks for den private utbygger at det tar for lang tid å få tilstrekkelig oppfylling i et prosjekt. Innen de har oppnådd dette, har kanskje noen av de første aktuelle tomtekjøperne funnet seg et annet sted å bo eller på annet vis mistet interessen for dette området.

Med hensyn til den rettssikkerheten som en avtale kan medføre, ble det i noen kommuner også påpekt at effektivering eller gjennomføring av avtalens innhold ikke lot seg fullbyrdes. I Flora kommune var det gitt dispensasjon fra den rekkefølgebestemmelsen som avtalen bygget på, og avtalen falt på denne måten bort. I andre tilfeller, gjerne hvor kommunen har et lavt press på utbygging, var det snakk om avtaler hvor utbygger ikke kunne innfri vilkårene i avtalen på grunn av begrenset økonomi og omfang under utbyggingen. Ingen av disse tilfellene viser til en påfølgende rettsprosess hvor utbygger blir stilt til ansvar for avtalebruddet. Som regel er det snakk om lokalt næringsliv og det er verken hensiktsmessig eller ønskelig fra kommunene sin side å slå føttene under utbygger slik at dette medfører et dårlig forhold eller, i verste fall, gjør at utbygger går konkurs. Flere kommuner påpeker at begge parter er avhengig av gode og langvarige relasjoner med felles deltakelse, tillitt og tålmodighet for at det i hele tatt skal være en utvikling i kommunen.

Der er få tilfeller hvor en utbygger har opprettet egne selskaper med begrenset ansvar i forbindelse med en utbygging. I de tilfeller hvor dette hadde skjedd, mener kommunen at dette ikke er for å sikre seg ved en eventuell konkurs, men av helt andre grunner. Flere av kommunene stiller krav om bankgaranti, enten dette er på bakgrunn av avtale eller på bakgrunn av kommunens forutsetningsvedtak etter plan- og bygningslovens § 64a. Videre er det en del kommuner som sjekker opp utbygger eller entreprenørs økonomiske likviditet og referanser, både i forbindelse med utbyggingsavtaler og anbud. Forøvrig var det ingen av kommunene i undersøkelsen hadde noen fast praksis for tinglysing av avtaler.

Noen av kommunene, blant annet Førde, Flora og Selje, har inngått avtaler som også omfatter grønn infrastruktur og mer omfattende vilkår hvor utbygger yter bidrag til opparbeidelse av større veianlegg (både planinterne og planeksterne) eller avstår grunn til fellesformål. Også i slike tilfeller har det vært naturlig å inngå utbyggingsavtaler som regulerer ansvars- og kostnadsfordelingen, samt overdragelse av grunn. I tilfeller hvor bidragene blir så store som

dette, vil en avtale som regel være en nødvendig forutsetning for at prosjektet får sette i gang. Førde kommune er den kommunen i undersøkelsen som i størst grad benytter slike vilkår i sine utbyggingsavtaler. Da blir kommunens reguleringsmyndighet et virkemiddel for å kunne posisjonere seg ovenfor utbygger ved at reguleringsvedtak eller byggetillatelse ikke kan gis dersom ikke utbyggingsavtalen møter kommunens forutsetninger for å kunne bygge ut i området.

Flere av kommunene i undersøkelsen påpekte at noen av avtalene hadde kommet i stand på bakgrunn av situasjoner hvor utbygger måtte gjennomføre erverv av grunn. I Flora og Bremanger kommune har slike avtaler også vært helt klare alternativ til ekspropriasjon, noe som kommunene innrømmer er en attraktiv måte å unngå en vanskelig prosess når eiendomsforholdene er kompliserte og den politiske viljen til å fatte et ekspropriasjonsvedtak er lav. For disse kommunene har det vært et godt alternativ å la utbygger gå inn og utføre erverv av grunnen som trengs. I andre tilfeller berører også avtalene den ordningen plan- og bygningsloven har for refusjon. Flere av informantene som ble intervjuet uttrykte at lovreglene om refusjon er innfløkte både for kommune og utbyggers del, noe som gjør at avtaler blir benyttet som erstatning. Askvoll var en av kommunene som blant annet kunne vise til refusjonskrav som hadde blitt avvist i sin helhet fordi disse ikke hadde blitt behandlet i kommunen før refusjonskravet ble innsendt. Som erstatning for reglene om refusjon blir det i en del kommuner vist til avtalevilkår som helt eller delvis avgjør hvordan disse utgiftene skal fordeles uten å berøre refusjonsordningens prosessuelle regler.

Jevnt over er det en delt oppfatning av forholdet mellom regulering og avtale. Noen kommuner påpeker at de bruker reguleringen som rammer for hva som skal skje i et område, mens avtalen har til hensikt å utfylle reguleringen. I slike tilfeller kan en regulering ha videre eller mer generelle bestemmelser enn den ville hatt dersom det ikke ble påventet at en avtale skal inngås i etterkant. På den andre siden er det en del kommuner, kanskje flesteparten, som mener at avtalene ikke har til hensikt å utfylle reguleringen, men heller bare avtale de tingene som ikke er mulig eller naturlig å fastslå i en regulering. Her er det snakk om at avtalen heller utbroderer reguleringen.

Konklusjon for hypotese 1:

I alle avtaletilfellene ble det nevnt avtalevilkår som ikke er naturlig eller mulig å stedfeste ved bruk av kommunenes reguleringsmyndighet alene.

4.2.2 Hva som oppfattes som utbyggingsavtaler

Hypotese 2: Grensen mellom hva som er en avtale i henhold til plan- og bygningslovens kap. XI-A og hva som er en annen privatrettslig avtale med vilkår som også angår utbygging, er flytende.

Nært beslektet med hypotese 1, er det interessant å se hva kommunene i undersøkelsen anser som utbyggingsavtaler og hva kommunene anser som andre avtaler med vilkår som angår utbygging. Kommunal- og regionaldepartementet(2006b s. 6) påpeker at lovens definisjon av utbyggingsavtaler er ment å omfatte de avtalene som går lenger enn det som ellers er mulig å regulere ved bruk av kommunale planvedtak som rekkefølgebestemmelser, kommuneplaner, reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og opparbeidelse av tomten etter plan- og bygningslovens kapittel XII og XIII. Som nevnt over, er flesteparten av de avtalene som kommunene i undersøkelsen har benyttet rene gjennomføringsavtaler med vilkår som angår teknisk infrastruktur. Kun kommunene Flora, Førde, Jølster og Stryn hadde fattet et forutsetningsvedtak etter plan- og bygningslovens § 64a da undersøkelsen ble utført, noe som gjenspeiler hvor mange av de andre kommunene som ikke anser sine gjennomføringsavtaler for utbyggingsavtaler etter loven. Likevel er det slik at de aller fleste avtalene som kommunene benytter går lenger enn det som normalt er mulig å stedfeste kun ved bruk av plan- og bygningsloven. Som nevnt over er dette normalt vilkår som angår ansvarsfordeling, tidsfrister og økonomi. I noen tilfeller går også avtalene enda lenger og fastsetter vilkår som angår erverv av grunn, avståelse av grunn, opparbeidelse av grønn infrastruktur, med flere. Slik sett vil nok også disse avtalene kunne ansees som utbyggingsavtaler i lovens forstand.

Grunnen til at en del kommuner likevel ikke anser disse avtalene som utbyggingsavtaler etter lovens forstand, er flere. Først og fremst blir det i de kommunene hvor avtalen kun angår VVA sagt at de ikke anser slike avtaler som utbyggingsavtaler etter loven fordi avtaleinnholdet kun angår opparbeidelse av tomtens infrastruktur, og dermed er av en så uomtvistet karakter at loven ikke har noen anvendelse. Hovedintensjonen med lovreguleringen av utbyggingsavtaler var å forhindre svært tyngende og urimelige avtalevilkår ovenfor utbygger, men siden flesteparten av kommunene i denne undersøkelsen har et lavt utbyggingspress og må forholde seg til utbygginger med svært begrenset omfang og økonomi, ble det i flere av intervjuene poengtert at det som regel ikke er anledning til å inngå slike avtaler. På den andre siden var lovens formål også å skape forutberegnelighet rundt

kommunenes bruk og innhold i slike avtaler, samt å gi noen prosessuelle regler rundt avtaleformen. I svar på dette, var det noen av kommunene som påpekte at en avtale som kun gjelder opparbeidelse av utbyggingens tekniske infrastruktur, i svært få tilfeller er av interesse for allmennheten og at det derfor blir absurd å legge slike avtaler ut på 30 dagers offentlig ettersyn. Avtalen var uansett et offentliggjort dokument, noe som ivaretar aspektet hvor en utbygger eller grunneier ønsker å ha innsyn i en slik avtale for å kunne sammenligne avtaleinnhold.

En annen grunn til at en del av kommunene ikke anser sine avtaler som utbyggingsavtaler etter loven, er rett og slett fordi det finnes omfattende valgfrihet for en kommune om de *ønsker* å anse sine avtaler som utbyggingsavtaler etter loven. Dette var en oppfatning blant flere av kommunene, og en tolkning som Vågsøy kommune også kunne opplyse om at de hadde fått medhold i når de konsulterte fylkesmannens jurister i forbindelse med dette spørsmålet. De fleste kommunene som enda ikke hadde benyttet utbyggingsavtaler etter loven, syntes at det var vanskelig å forholde seg til lovens regler om denne avtaletypen på grunn av manglende erfaring og kompetanse. I spørsmålet om disse kommunene hadde kjennskap til loven, var det flere av de som svarte at dette var begrenset eller ingen kjennskap, og de færreste hadde verken satt seg inn i eller hørt om veilederen om utbyggingsavtaler. Både Stryn og Førde er av de kommunene som aktivt benytter utbyggingsavtaler etter loven, og begge disse kommunene understreker at det å komme i gang med utbyggingsavtaler er en ressurskrevende prosess som har utviklet seg over tid. Med andre ord er det ikke rart at det for mange kommuner, der hvor kompetanse, erfaring og ressurser rundt lovens regler for bruk av utbyggingsavtaler er svært begrenset eller fraværende, at kommunen finner det mer beleilig å se bort fra loven og heller kaller det for ”avtaler med vilkår som angår utbygging”.

Et tredje poeng er at ordet ”utbyggingsavtaler” kanskje gir assosiasjoner til avtaler som ikke bare angår gjennomføring av teknisk infrastruktur, men heller avtaler som angår overordnet planlegging og utforming for prosjektet i sin helhet. Jølster kommune hadde ikke ansett sin bruk av avtaler rundt teknisk infrastruktur i forkant av lovreguleringen som utbyggingsavtaler, men avtaler av lik karakter, som kommunen inngikk i etterkant av lovreguleringen, ble deretter omtalt som utbyggingsavtaler i henhold til loven. Lovvedtaket førte i dette tilfellet til en slags bevisstgjøring rundt hva som er å regne som utbyggingsavtaler.

Konklusjon for hypotese 2:

Det virker som om lovgivningen, forarbeidene og veilederen rundt utbyggingsavtaler har en forholdsvis klar definisjon av hva en utbyggingsavtale er, og i hvilke tilfeller loven skal ha betydning for disse avtalene. Likevel kan det stilles spørsmål om lovens hensikter om rimelige avtalevilkår for utbygger, forutsigbarhet og offentlighet har noe betydning i kommuner med lavt utbyggingspress og hvor avtalene kun gjelder gjennomføring av teknisk infrastruktur. Uansett er der betydelig valgfrihet for kommunene om de ønsker å anse sine avtaler som utbyggingsavtaler etter loven eller ikke.

4.2.3 Kommunen som grunneier i utbyggingsavtaler

Hypotese 3: I tilfeller hvor kommunen er grunneier eller har lignende rettigheter i grunnen som skal bygges ut, vil det kunne inngås mer omfattende vilkår om utbyggingsbidrag fra utbygger.

Kommunene Gloppen, Førde, Flora og Fjaler er de kommunene i denne undersøkelsen som kan bekrefte at de har inngått avtaler hvor kommunen også er grunneier eller har festerettigheter i grunnen som skal bygges ut. Noen av kommunene hadde inngått disse avtalene på bakgrunn av deres rolle som kommunalt tomteselskap, mens andre kommuner inngikk disse avtalene nettopp på grunn av den rettighetsoverdragelsen som måtte til for at utbygger var villig til å bygge ut området.

Det var ikke kommunenes oppfatning at det i noen av disse tilfellene hadde blitt stilt vilkår om gjenytelser som, på grunn av kommunens privatrettslige interesser i grunnen, gikk lenger enn det som ellers ville blitt stilt krav om dersom kommunen ikke var grunneier. Grunnene til dette var tvetydige. Noen kommuner påpekte at de kanskje ikke hadde vært oppmerksomme på den maktposisjonen som dette stiller kommunen i. Samtidig påpekte kommunene at det gjerne ikke var kommunens ønske å utnytte denne situasjonen og at det heller ikke var anledning til å stille noen særlig strengere krav til utbyggers bidrag. Et godt eksempel på dette, er Gloppen kommune hvor kommunen hadde festerettigheter i grunnen som det skulle bygges ut på. Tomten var attraktiv og enkel å opparbeide, men overdragelsen av disse rettighetene skjedde nærmest vederlagsfritt fordi utbygger trengte dette prosjektet for å holde bedriften på beina.

Flere av kommunene i undersøkelsen var enige i at kommunalt eierskap eller rettigheter i grunnen som skal bygges ut, teoretisk sett kan stille kommunen i en mektigere posisjon ovenfor utbygger. Det virker imidlertid som om kommunene da også må ha et visst utbyggingspress og at det bør dreie seg om prosjekter med høyere avkastning før dette prinsippet lar seg gjelde. I noen kommuner ble det også poengtert at det i fremtiden kan bli aktuelt å stille strengere krav ovenfor utbygger når kommunen opptrer som eier eller rettighetshaver i grunnen som skal bygges ut.

Konklusjon for hypotese 3:

Samlet virker det ikke som om kommunene verken ønsker eller har anledning til å stille mer omfattende vilkår ovenfor utbygger i de tilfellene hvor kommunen har opptrådt som grunneiere eller rettighetshaver i grunnen som bygges ut. Dette er nok mest tydelig i kommuner med lavt utbyggingspress og lave tomte- og boligpriser.

4.2.4 Varierende kommunal organisasjon

Hypotese 4: I mindre kommuner vil forhandlinger om avtalene foregå på høyt nivå, og rådmenn eller ordførere vil opptre som premissleverandører for avtaleinnholdet.

I flere av de mindre kommunene i undersøkelsen er formannskapet og planutvalget ett og samme politisk organ. Samtidig er administrasjonstjenesten i disse kommunene begrenset i omfang. Ut fra dette er det kanskje nærliggende å tro at utbyggingssaker hvor det også skal inngås en avtale, kan foregå på høyt nivå og hvor personer som rådmann eller ordfører opptre som premissleverandører for avtaleinnholdet. I Miljøverndepartementet et al.(2001 s. 69) poengteres det at slike tilfeller kan medføre en ”uformell binding” med hensyn til utarbeidelse av saksinnstilling, plan utforming, og til slutt selve planvedtaket.

For kommunene i undersøkelsen virker det ikke som om denne problemstillingen har noen utbredt aktualitet. Kun i Førde kommunen ble det nevnt at rådmannen også kunne opptre som premissleverandør i noen avtaler, men kommunen anser ikke dette som noe problematisk. I de andre kommunene som benyttet utbyggingsavtaler, var det som regel kommunens administrasjonsapparat ved planavdelingen eller teknisk avdeling som utarbeidet avtaleutkastet og fremforhandlet avtalen, mens underskrift og avtaleinngåelse normalt skjedde enten ved seksjonssjef i aktuell avdeling eller, og i alle tilfeller der hvor avtalene medførte mer omfattende forpliktelser for kommunen, ved rådmann eller ordfører. I de fleste

kommunene blir det vist til en avtaleprosess som løper parallelt med planprosessen. Selve inngåelsen av avtalene varierer med hensyn til om de er signert av kommunen før eller etter planvedtaket.

Ut fra den svært varierende praksisen i casekommunene hvor underskrift i avtalen skjer ved seksjonssjefer, rådmenn eller ordfører, og dette ser ut til å variere fra avtale til avtale, så kan kanskje Rogstad(2007 s. 135) avklare spørsmålet rundt hvem som normalt bør signere slike avtaler på vegne av kommunen. En slik signatur må uansett grunne i en avgjørelse fattet av et samlet kommunestyre eller planutvalg. Kompetansen til å avgjøre om kommunen skal inngå en avtale faller da på det organ som treffer vedtaket som avtalen bygger på.

Når det gjelder planvedtak, er disse lagt til kommunestyret (kommuneplaner, reguleringsplaner) og til planutvalget (bebyggelsesplaner). Plangjennomføringsvedtak er i utgangspunktet lagt til planutvalget (tillatelser) og til kommunestyret (ekspropriasjon).

(Rogstad 2007 s. 135-136)

Ut fra dette, vil det kanskje være naturlig om ordfører signerer i de tilfeller hvor avtalen bygger på kommunestyrets kompetanse(kommuneplaner, reguleringsplaner og ekspropriasjonsvedtak), og at en representant fra planutvalget skriver under i tilfeller hvor avtalen bygger på planutvalgets kompetanse(bebyggelsesplaner og tillatelser). Rogstad fortsetter med å skrive at dette selvsagt ikke er til hinder for at forhandlingene rundt en slik avtale føres av representanter for myndighetene og at resultatet av dette forelegges vedkommende politisk organ.

Konklusjon for hypotese 4:

Ut fra poengene som jeg har forsøkt å understreke over, og på grunnlag av den praksisen som kommer til syne i casekommunene, så gir ikke materialet grunnlag for å mene at det er noen utbredt praksis for å forhandle om en avtale på høyt nivå i små kommuner. Heller tvert imot: den eneste kommunen som viser til noe slikt, er den største kommunen i undersøkelsen. Grunnen til dette er kanskje fordi de mindre kommunene kun forhandler om avtaler som gjelder gjennomføring av teknisk infrastruktur; avtaler som normalt ikke er av politisk interesse eller inneholder særlig omstridelige vilkår.

4.2.5 Er loven om utbyggingsavtaler hensiktsmessig?

Hypotese 5: Loven om utbyggingsavtaler har liten eller ingen hensikt i kommuner hvor det finnes lite press på utbygging.

For å kunne si noe om plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler har noen hensikt i kommuner med lavt utbyggingspress kan det være nyttig å se på to sentrale forhold: lovens hensikter om rettsvern og hvordan kommunene med lavt utbyggingspress opplever lovens anvendelse i deres tilfelle. Først og fremst er det viktig å stedfeste at alle kommunene i undersøkelsen innser nytten som bruk av avtaler kan medføre. Kun kommunene Askvoll og Hornindal har ikke benyttet avtaler til dags dato, men de påpeker at dette kan bli aktuelt i fremtiden dersom de får et større press på utbygging eller dersom spesielle tilfeller som fordrer bruk av avtaler oppstår. Slike spesielle tilfeller kan være større næringsutbygginger, overdragelse av rettigheter, hvor spesielle hensyn til allmennheten må ivaretas, eller hvor det er mulig og hensiktsmessig at utbygger avstår grunn og / eller opparbeider områder til fellesformål.

Som nevnt tidligere, er lovens hovedformål å verne om utbyggers interesser, skape forutsigbarhet og å legge til rette for aktiv medvirkning for tredjepart. I de fleste kommunene er det kun snakk om avtaler som gjelder gjennomføring av teknisk infrastruktur og der er begrenset adgang for kommunen å påføre utbygger omfattende og urimelig store krav om utbygging. Flere av kommunene uttrykte at en slik avtale neppe vil føre frem og kommunenes holdninger nærmest er ”bare glad det skjer noe” og ”den vilje som er, får skje”. Noen av kommunene uttrykte til og med at i den grad utbyggingsavtalene var urimelige, så var de urimelige for kommunens del. Det at kommunene velger å se bort fra loven og at det virker som om der ikke er noen store innvendinger mot dette fra utbygger eller allmennhetens side, kan i seg selv være en pekepinn på hvor stor anvendelse loven har i disse kommunene. Likevel kan det være slik at dette er et behov som er til stede, men som ikke kommer klart nok frem før anledningen til å påberope seg lovens vern er til stede.

Et særtilfelle som ser ut til å avvike fra situasjonen over, er Naustdal kommune som snart skal inngå sin første avtale i henhold til loven. Her er det snakk om en omfattende næringsutvikling ved selskapet Nordic Mining ASA som ønsker å utvinne mineraler. Næringsvirksomheten medfører omfattende naturinngrep mot lokalbefolkningens ønsker, men er samtidig svært viktig for kommunen med hensyn til økonomi og arbeidsplasser. I dette

tilfellet vil kommunen ha anledning til å stille krav om omfattende gjenytelser av to grunner: selskapets virksomhet er stedbundet og har derfor ikke anledning til å true med å flytte sin virksomhet til en annen kommune, og siden selskapets inngrep i naturen er så omfattende og tydelig mot lokalbefolkningens vilje, så er kanskje selskapets motivasjon for å yte avbøtende tiltak større. I prosessen med å inngå en avtale med selskapet, vil nok lovens formål om forholdsmessighet og offentlig ettersyn spille en viktig rolle. Her er det viktig at kommunen ser seg bevisst på det forholdet som Norges offentlige utredninger(2003 s. 140) påpeker i forbindelse med så store vederlag som det kan være snakk om her: allmennhetens interesser står i ekstra stor fare der hvor vederlaget kan lede bort oppmerksomheten.

Likevel er det nok liten analogi mellom tilfellet ved Engebøfeltet og andre tilfeller hvor det er snakk om stedbundne ressurser i forbindelse med en utbygging, slik som for eksempel natur og omgivelse ved fritidsbebyggelse eller annen rekreasjonsvirksomhet. Her vil sannsynligvis kommunens krav om utbyggers gjenytelser være moderate ettersom økonomien i slike prosjekter er begrenset der hvor presset er lavt. Stryn har et forholdsvis høyt press på utbygging av fritidsbebyggelse. I intervjuet ble det uttrykt at det var fristende for kommunen å stille strengere krav i forbindelse med slike prosjekter, kanskje spesielt siden dette ikke medfører like store inntekter for kommunen sammenlignet med bolig- og næringsetableringer. Foruten om etableringskostnader og selve utbyggingens betydning for lokalt næringsliv, er disse inntektene begrenset til normal konsum av varer og tjenester, og eventuelt eiendomsskatt.

Slik jeg kan se, er det kun kommunene Førde og Flora som har erfaring og anledning til å stille omfattende krav om gjenytelser fra utbygger. I disse kommunene er presset på utbygging i nærheten av byene Førde og Florø forholdsvis høyt og tomteprisene en del høyere enn i resten av kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet(2005 s. 5), som omhandler lovreguleringen av utbyggingsavtaler, skriver at slike avtaler er mest aktuelle i pressområder med høye bolig- og tomtepriser. I Førde har aktører på utbyggersiden uttrykt at kommunens omfattende regime rundt bruk utbyggingsavtaler hvor det stilles betydelige krav om bidrag har gjort det nærmest umulig for mindre aktører å ta en del i denne utviklingen. I så tilfelle vil lovens krav om forholdsmessighet og rimelige krav i utbyggingsavtaler ha en hensikt.

For øvrig bør det nevnes at ingen av kommunene i undersøkelsen på noen måte følte at lovreglene rundt utbyggingsavtaler var til hinder for deres bruk av avtaler. Kun Førde

kommenterte at det var vanskelig å forholde seg til lovens saksbehandlingsregler om offentlig ettersyn ettersom dette står i veien for oppstart med avtaleforhandlinger i en tidlig fase av reguleringsprosessen.

Konklusjon for hypotese 5:

Lovens anvendelse i kommunene med et lavt press på utbygging er nok begrenset i de fleste tilfeller fordi kommunenes avtaler sjelden inneholder vilkår som er betydelig tyngende for prosjektet, eller vilkår som berører tredjeparts interesser. I noen tilfeller, slik som i tilfellet i Naustdal, kan det nok oppstå situasjoner, som på grunn av sin spesielle karakter, gjør at loven har en hensikt. Men antall saker som dette er nok svært få.

4.2.6 Avtalenes smitteeffekt

Hypotese 6: En kommunes praksis og utforming av en utbyggingsavtale vil være påvirket av omliggende kommuners bruk og utforming av utbyggingsavtaler.

I flere av kommunene i denne undersøkelsen ble det påpekt to sentrale forhold som kan bygge opp under denne hypotesen:

For det første hadde noen av kommunene benyttet omliggende kommuners avtaler som inspirasjon og mal når de skulle utforme en lignende avtale den første gangen. Her var det tilfeller hvor kompetansen i kommunen enten hadde jobbet i en annen kommune hvor det var vanlig å benytte avtaler eller at personer som hadde sittet på utbyggerens side nå jobbet i kommunen med slike saker. Førde kommune påpekte at de ikke bare kunne dra lærdom av omliggende kommuners bruk av utbyggingsavtaler, men også avtalesituasjoner andre plasser i landet. I flere tilfeller ble det også nevnt at kommunen hadde, eller ville komme til å søke eksternt kompetanse på områder hvor kommunen ikke føler at de er på juridisk trygg grunn. Noen benyttet seg av fylkeskommunens eller fylkesmannens juridiske tjenester, mens andre hadde avtaler med gitte advokatfirma som kunne bistå dem i slike spørsmål.

Det andre forholdet som kan bygge opp under denne hypotesen, er hvor en del av kommunene i undersøkelsen ikke har våget å stille strengere krav fra utbygger på grunn av faren som kan oppstå ved at utbygger eller tomtekjøper da mister sin interesse eller finner det mer gunstig å etablere seg i en av nabokommunene. Selje kommune understrekte at dette var en reell risiko ved å stille strenge krav ovenfor utbygger og det vanligvis ble utøvd forsiktighet med å stille

noen strengere krav enn omliggende kommuner. Gloppen kommune kunne også fortelle om tilfeller hvor situasjonen var snudd helt om: i tilfellet med meieritomten var det kommunen som måtte yte mer enn nabokommunene for å vinne ”konkurransen” om å få Tine meierier til å etablere seg der. I dette tilfellet endte kommunen opp med å koste ca. 800 000 kroner i tilretteleggelse av tomten, men samtidig en etablering som medførte 100 nye arbeidsplasser og skatteinntekter fra bedriften.

Det er likevel slik at viljen til å omlokalisere en virksomhet(bolig, næring eller fritid) har noen motkrefter. En utbygger har gjerne lyst til og behov for å etablere seg et bestemt sted, kanskje på grunn av omgivelsene, naturen, stedbundne ressurser, eller rett og slett lokal tilhørighet. En annen faktor som gjør at viljen til å omlokalisere virksomheten er liten, er i kommuner hvor etterspørselen er stor og fortjenestene høye. I Førde blir det stilt dels omfattende krav om gjenytelser fra utbygger, men det virker ikke som om dette er til noe særlig hinder for utbyggere som har lyst til å bygge ut der. I flere andre kommuner med lavt press på utbygging, ble det sagt at mange av de som etablerte seg i kommunen var folk og bedrifter som ønsket å gjøre dette på grunn av lokal tilhørighet.

Konklusjon for hypotese 6:

Flere av kommunene i denne undersøkelsen kunne fastslå at omliggende kommuners bruk og innhold i utbyggingsavtaler lå til grunn for deres egen bruk av slike avtaler. Dette dreier seg både om maler og inspirasjon til utforming av avtalen, samt at en del av kommunene ikke våger å stille for strenge krav i frykt for å skremme vekk viljen til å bygge. Her er det altså snakk om en slags dominoeffekt hvor det som er akseptert i en kommune, kan være akseptert i nabokommunen. Dette lar seg likevel ikke gjelde på steder med høyt byggepress, eller i prosjekter hvor ressursen det bygges ut i forbindelse med, er stedbundet. Antall kommuner og prosjekter hvor dette er tilfellet i denne undersøkelsen er få.

5. KONKLUSJON

De 12 casekommunenes bruk av avtaler i kommunal planlegging og gjennomføring har vist seg å være svært variabel. Ti av de tolv kommunene har benyttet avtaler med vilkår som angår utbygging. Kun fire av disse anser disse avtalene som utbyggingsavtaler etter lovens forstand og har valgt og følge den. Noen kommuner bruker kun avtaler som gjennomføringsverktøy for teknisk infrastruktur, mens noen andre kommuner bruker disse avtalene på en måte som gjør at utbygger også må yte et større bidrag i utbyggingen.

I svar på oppgavens hovedproblemstilling; ”hvorfør benytter, eller benytter ikke, noen av kommunen i Nordfjord og Sunnfjord avtaler som verktøy i sin planlegging?”, vil det være nyttig å sammenfatte funnene i denne oppgaven i de to følgende listene:

Enkelte kommuner i Nordfjord og Sunnfjord har valgt å benytte avtaler som verktøy i sin planlegging fordi:

- Avtaler har anledning til å formalisere bestemmelser som det ellers ikke er mulig å stedfeste ved bruk av kommunale planer.
- Avtalene fungerer for noen kommuner som et styringsverktøy som forsikrer hensiktsmessig planlegging og gjennomføring.
- For mange av kommunene er økonomien dårlig. Avtaler har anledning til å skape forutsigbarhet og god økonomisk styring der hvor disse også avtaler ansvar og kostnadsfordeling.
- En del tilfeller hvor det er ønskelig å bygge ut fordrer en viss bruk av avtaler. Dette kan være overdragelse av rettigheter, erverv av grunn, hvor private skal opparbeide grønn infrastruktur, spesielle avbøtende tiltak, med flere.

Enkelte kommuner i Nordfjord og Sunnfjord har valgt **ikke** å benytte avtaler som verktøy i sin planlegging fordi:

- På grunn av lavt utbyggingspress og lave bolig- og tomtepriser, er det svært begrenset anledning for kommunene å stille noe mer omfattende vilkår enn det som normalt kan oppnås i kommunale planer ellers.
- Det er en terskel for kommunene å danne erfaring og kompetanse rundt bruk av utbyggingsavtaler. Dette er ressurs- og tidkrevende arbeid som er vanskelig for enkelte kommuner hvor økonomi og organisasjon er begrenset.

- Den politiske viljen til å inngå utbyggingsavtaler er fraværende.
- Der har rett og slett ikke vært et nevneverdig behov for slike avtaler hittil.

Særlig er det forhold rundt byggepress, kommunal organisasjon og kompetanse, og politisk vilje som påvirker hvor vidt kommunene benytter slike avtaler eller ikke. Selv om disse faktorene er begrenset eller fraværende i en del av kommunene i undersøkelsen, så blir det likevel inngått avtaler. Avtalene omfatter i de aller fleste tilfellene vilkår som det ellers ikke ville være mulighet eller naturlig å stedfeste ved bruk av kommunens planmyndighet. Det er derfor både hensiktsmessig og med god grunn at disse kommunene benytter avtaler til dette. En kan derimot stille spørsmål om det er noe behov for plan- og bygningslovens regler om utbyggingsavtaler i disse kommunene. Spesielt gjelder dette i de tilfellene hvor avtalene kun angår gjennomføring av teknisk infrastruktur med forholdsvis moderate krav ovenfor utbygger, og hvor avtaleinnholdet er lite kontroversielt for noen av partene. I slike tilfeller har lovens hensikter svært begrenset anvendelse.

LITTERATURLISTE

- Jensen, R. H. & Narvestad, S. (2002). *Utbyggingsavtaler. Praksis og utfordringer*. Oslo: PBL 2000.
- Johannessen, A. & Tufte, P. A. (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johansen, R. (2002). Ett eksplikativt angreppssatt - Fallstudiemetodikens utveckling, logiska grund och betydelse i arkitekturforskningen. *Nordisk Arkitekturforskning* (Nr. 2): s. 19-28.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *Ot. prp. nr. 22 - Om lov om endring i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*. Oslo: Akademika AS.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006a). *Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler*.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006b). *Veileder utbyggingsavtaler*. Oslo.
- Kristoffersen, Ø. R. & Røsnes, A. E. (red.). (2009). *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senteret for eiendomsfag.
- Lov 1985-06-14 nr. 77. (1985). *Plan og bygningslov*.
- Malterud, K. (1996). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet & Landbruksdepartementet. (2001). *Sluttrapport: Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder*. Oslo: Statens forurensningstilsyn.
- Nordstad, J. (2005). *Utbyggingsavtaler i kommunal planlegging*. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging.
- Norges offentlige utredninger. (2003). *NOU 2003:24 - Mer effektiv bygningslovgivning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Rognes, J. K. (red.). (2008). *Forhandlinger*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Rogstad, D. (2007). Om utbyggingsavtaler - noen merkneder til ikrafttreddelsen av nytt kapittel XI-A i plan- og bygningsloven. I: Ravna, Ø. (red.) *Areal og eiendomsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rundskriv H-05/02. (2002). *Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v. regionaldepartementet, K.-o.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Rundskriv T-5/93. (1993). *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. Miljøverndepartementet. Oslo.

Røsnes, A. (2002). Avtaler som styringsredskap i kommunal planlegging. *Plan* (nr. 6): s. 30-37.

Røsnes, A. (2005). Kommunens bruk av utbyggingsavtaler. *Kart og plan* (nr. 3): s. 146-157.

Røsnes, A. (2007). Om formalisering av utbyggingsavtaler i ulike plansystemer. *Kart og plan* (nr. 1): s. 26-37.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Forundersøkelse

Følgende e-post bør henvises til plan- og byggesaksavdeling(eller tilsvarende) i kommunen.

Hei!

Mitt navn er Erlend Bjelkarøy. Jeg studerer by- og regionalplanlegging(det som tidligere het arealplanlegging) ved Universitetet for Miljø- og Biovitenskap i Ås. For tiden skriver jeg masteroppgaven min som omhandler bruken av utbyggingsavtaler som planleggingsverktøy i et utvalg av kommuner i Sogn og Fjordane.

Meningen er å gjennomføre intervjuer i disse kommunene, forhåpentligvis før påske. I denne e-posten ønsker jeg først og fremst bare å foreta en ”forundersøkelse” som går på de 3 følgende spørsmålene om kommunen:

1. Har kommunen, eller er kommune i ferd med, å benytte seg av utbyggingsavtaler i sin planlegging?
2. Dersom ja på spm. 1, hvor lenge siden er det siden en slik avtale sist ble inngått?
3. Dersom det etter denne forundersøkelsen blir aktuelt, er det greit at jeg kontakter kommunen for å avtale et intervju? Hvis ja, hvem bør jeg da snakke med? Navn og telefonnummer er ønskelig.

Håper på snarlig svar.

Hilsen

Erlend Bjelkarøy

pb. 770, 1432 Ås

mobil: 452 57 708

e-post: erlenb@student.umb.no

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide

Kort muntlig presentasjon:

Hei, jeg heter Erlend Bjelkarøy og studerer by- og regionalplanlegging ved Universitetet for Miljø- og Biovitenskap i Ås. Min mastergradsoppgave omhandler *utbyggingsavtaler som planleggingsverktøy i kommunene i Nordfjord og Sunnfjord*. I denne undersøkelsen vil jeg se på hvorfor og hvordan kommunene i denne delen av landet benytter seg av avtaleformen, eventuelt hvorfor de ikke benytter seg av utbyggingsavtaler.

Der er mange spørsmål. Det anmodes derfor om å gi korte svar på et generelt grunnlag om kommunens praksis rundt bruken av utbyggingsavtaler.

Kommunen har mulighet til trekke sitt intervju fra oppgavens innhold frem til 1. Mai 2010. Intervjuet vil bli tatt opp på lyd.

1. Definisjon

Først og fremst kunne jeg tenke meg å gi en definisjon av hva jeg i min oppgave anser som bruk av utbyggingsavtaler:

Utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og utbygger eller grunneier hvor det kan avtales vilkår som angår blant annet:

- rammebetingelser
- igangsettelse
- rekkefølger og byggetrinn
- utbyggingsbidrag(infrastruktur og avståelse av grunn)
- utforming av bebyggelse
- rettigheter i grunnen
- gjennomføring
- garantier
- bestemmelser som angår refusjon

Denne definisjonen er noe videre enn den som plan- og bygningsloven bruker og omfatter blant annet rammeavtaler og rene gjennomføringsavtaler.

2. Om informant(e) og kommunen:

2.1 Navn og stilling på informant(e)

2.2 Hvor mange jobber innenfor plan- og utbygging i kommunen?

2.3 Hvilket politisk parti har ordfører i kommunen i dag?

2.4 Hvordan kan kommunens økonomi karakteriseres? God, middels eller dårlig.

3. Om utbyggingssituasjonen i kommunen:

3.1 Er det noen form for utbyggingspress i kommunen?

3.2 Ut fra utbyggingens art, hva er det mest press på:

- Bolig (høyt, middels, lavt)
- Næring (høyt, middels, lavt)
- Fritidsbebyggelse (høyt, middels, lavt)

- 3.3 Hvilken type utbygging er ønskelig fra kommunen sin side?
- 3.4 Er fortetting et mål? Hvem ønsker i så fall dette? Befolkning, utbygger eller kommune?
- 3.5 Hvem tar initiativ til utbygging? Private: grunneier eller utbygger, eller offentlige/kommunen?
- 3.6 Spiller kommunen en aktiv eller passiv del i prosjektgjennomføringen / utbygging til private formål?
- 3.7 Når det bygges ut, skjer dette hus for hus, eller er det som regel hele boligområder som bygges ut?

4. Om bruk av utbyggingsavtaler:

Har kommunen tidligere inngått utbyggingsavtaler, eller er kommunen i ferd med å inngå en slik avtale? Der er to scenario:

Nei, kommunen har ikke benyttet seg av utbyggingsavtaler.

- 4.1 Hvorfor har kommune ikke benyttet seg av utbyggingsavtaler?
- 4.2 Har kommunen vurdert å benytte seg av utbyggingsavtaler? Dersom ja, hvorfor er det ikke blitt brukt utbyggingsavtaler når de er vurdert?
- 4.3 Hvordan sikrer kommunen tilstrekkelig kontroll ved utbygging?
- 4.4 Savner kommunen noen av fordelene som en utbyggingsavtale kan sikre?
- 4.5 Bruker kommunen refusjonsordningen som en erstatning til utbyggingsavtaler?
- 4.6 Tror kommunen det blir aktuelt å benytte avtaleformen i fremtiden?
- 4.7 Hva mener kommunen skal til i fremtiden for å bruke utbyggingsavtaler?

For nei-kommunene vil undersøkelsen avsluttes her.

Ja, kommuner har benyttet seg av utbyggingsavtaler

- 4.8 Hvorfor benytter kommunen seg av utbyggingsavtaler?
- 4.9 Er utbyggingsavtale et ønske eller et krav fra en av partene?
- 4.10 Hvor lenge er det siden sist avtaleinngåelse?
- 4.11 Har kommunen benyttet seg av mange utbyggingsavtaler?
- 4.12 Når i reguleringsprosessen inngås normalt en utbyggingsavtale? før vedtak, parallelt med vedtak, eller etter vedtak?
- 4.13 Hva er normalt avtaleinnhold dersom:
- Før vedtak? (ramme / intensjonsavtale)
 - Parallelt med vedtak?
 - Etter vedtak? (som følge av rekkefølgebestemmelser)
- 4.14 Ser kommunen det som nødvendig å benytte utbyggingsavtaler? Hvis ja, hvorfor?
- 4.15 I tilfeller hvor utbyggingsavtaler er en forutsetning, vil kommunen da vedta en reguleringsplan med videre / mer fleksible rammer?
- 4.16 Mener kommunen at det er behov for å vedta både reguleringsplan og utbyggingsavtale for et område? Utfyller de hverandre på noen som helst måte?

5. Kommunens forhandlingsposisjon

- 5.1 Hva er hovedgrunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon?

- A) Kommunens planmyndighet
- B) Rekkefølgekrav
- C) Kommunen har eiendom eller lignende rettigheter i planområdet
- D) Det er i utbyggers interesse å inngå en slik avtale
- E) Annet

Dersom C), så:

- 5.2 *Har kommunen inngått avtaler vedrørende utbyggingen av grunn som kommunen enten eier eller har opsjonsrettigheter i?*
- 5.3 *Dersom ja, var dette i form av en utbyggingsavtale eller mer en slags salgavtale?*
- 5.4 *Dersom ja, kan avtaleforhandlingen og avtalen i seg selv sies å skille seg fra andre utbyggingsavtaler? Ble det stilt mer omfattende krav til utbygger?*
- 5.5 *Har avtale med vilkår om opsjon for kommunen ført til at kommunen for eksempel lar utbygger bygge tettere eller andre lignende vilkår?*

6. Mer om avtaleinnholdet:

- 6.1 Benyttes det vilkår om utbyggingsbidrag? Hvilken type bidrag er det snakk om?
- 6.2 Blir utbyggingsavtalene tinglyst?
- 6.3 Blir det stilt krav om bankgarantier for utbyggingen?
- 6.4 Prøver kommunen å unngå avtaler med selskaper som kun er opprettet for det aktuelle prosjektet?
- 6.5 Blir reglene i plan- og bygningsloven om refusjon ofte benyttet?
- 6.6 Hender det at utbyggingsavtalen erstatter refusjonsordningen etter plan- og bygningsloven?
- 6.7 Hva mener kommunen er fordelene og ulempene med å la utbyggingsavtalen erstatte refusjonsordningen etter plan- og bygningsloven?

7. Organisering og rundt en utbyggingsavtale:

- 7.1 Går kommunen ut fra en standardavtale eller skreddersys denne for hver gang? Evt. er det en kombinasjon av disse to? (Dersom ja, er det mulig å få en kopi av en slik standardavtale?)
- 7.2 Er det som regel kommunen som utarbeider utbyggingsavtalen? Hvis ja, hvem utarbeider avtalen?
- 7.3 Hvem forhandler frem avtalen for kommunen?
- 7.4 Søker kommunen noen ekstern rådgivning rundt utbyggingsavtaler?
- 7.5 Er kommunen kjent med veilederen for bruk av utbyggingsavtaler?
- 7.6 Føler kommunen seg på juridisk trygg grunn når de skal utarbeide og forhandle frem en slik avtale? Hvilke forhold føler kommunen evt. at de ikke er på trygg grunn?
- 7.7 Er det stor usikkerhet knyttet til hva som kan avtales og hva som ikke kan avtales?
- 7.8 Hvem skriver under?

8. Om utbyggingsavtaler og loven

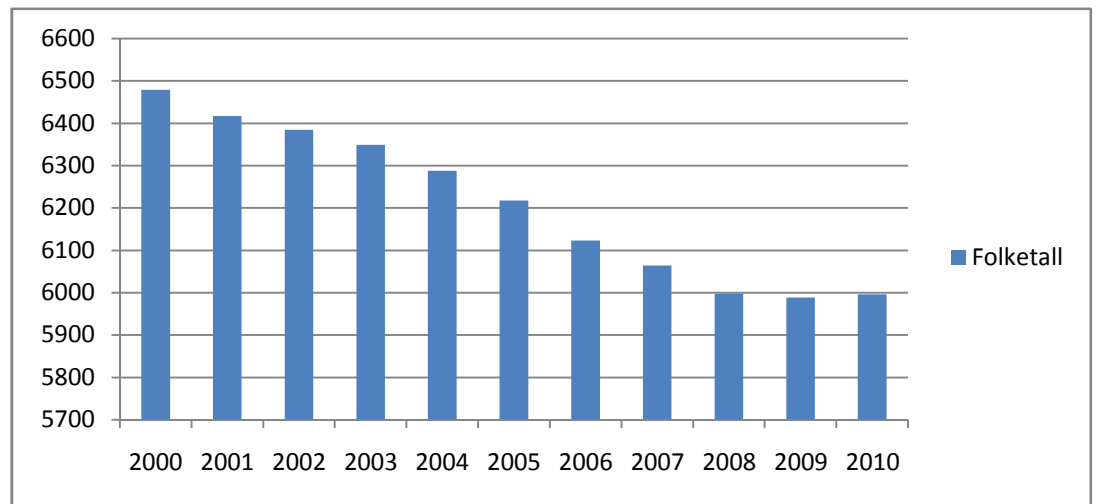
- 8.1 Er kommunen fornøyd med den lovgivningen som i dag angår utbyggingsavtaler?
- 8.2 Er der noen av lovens paragrafer om utbyggingsavtaler som er vanskelig å tolke eller forstå?

- 8.3 Har kommunen inngått noen utbyggingsavtaler etter 1. Juli 2006?(lovregulering av utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven)
- 8.4 Er det forskjell på måten utbyggingsavtaler ble benyttet før 2006 sammenlignet med etter 2006?
- 8.5 Er det fattet vedtak etter PBL § 64a om forutsetninger for bruken av utbyggingsavtaler i kommunen? (Hvis ja, kan jeg få en kopi av dette dokumentet?)
- 8.6 Uavhengig av § 64a, i hvilke tilfeller anser kommunen det som nødvendig med utbyggingsavtale?
- 8.7 Har kommunen inngått utbyggingsavtaler etter 1. Juli 2006 uten at denne avtalen er fundamentert i plan- og bygningslovens § 64a?
- 8.8 Hvordan vurderer kommunen forholdsmessighet av utbyggers bidrag slik det er beskrevet i § 64b, tredje ledd.
- 8.9 Har det noen gang hendt at utbyggers bidrag har hatt et slikt omfang at det har hatt uheldige konsekvenser for en eller flere av partene?
- 8.10 Anser kommunen det som nødvendig med offentlig ettersyn i de tilfeller hvor avtalen kun gjelder gjennomføring av rekkefølgebestemmelser?
- 8.11 Har noen gang blitt stilt krav om utbyggingsbidrag utenfor planområdet?
- 8.12 Mener kommunen at utbyggingen bør ha et visst omfang for at det skal bli meningsfylt å inngå utbyggingsavtaler?

Vedlegg 3: Folketall i kommunene, tall fra Statistisk sentralbyrå:

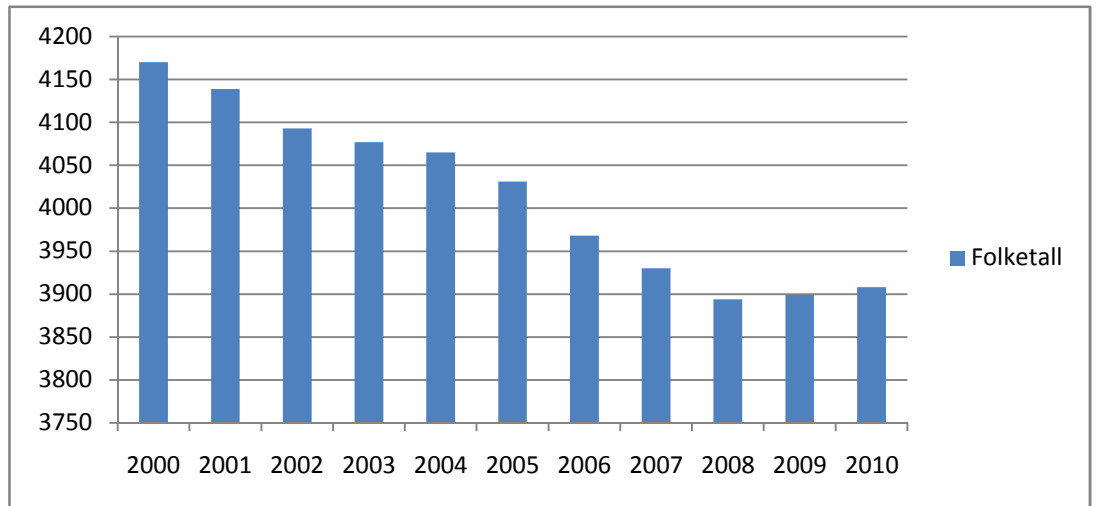
Vågsøy

År	Folketall
2000	6479
2001	6417
2002	6385
2003	6349
2004	6288
2005	6218
2006	6123
2007	6064
2008	5998
2009	5989
2010	5996



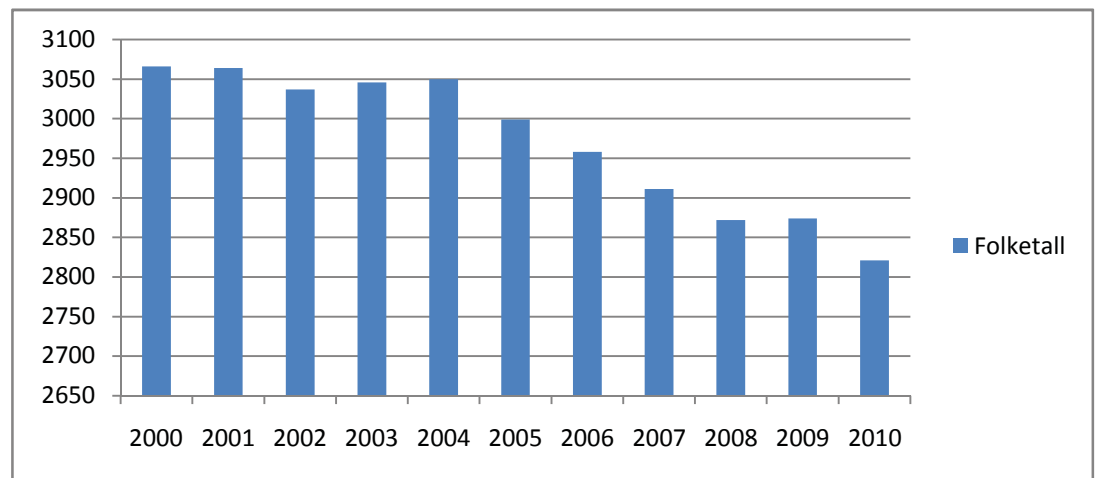
Bremanger

År	Folketall
2000	4170
2001	4139
2002	4093
2003	4077
2004	4065
2005	4031
2006	3968
2007	3930
2008	3894
2009	3899
2010	3908



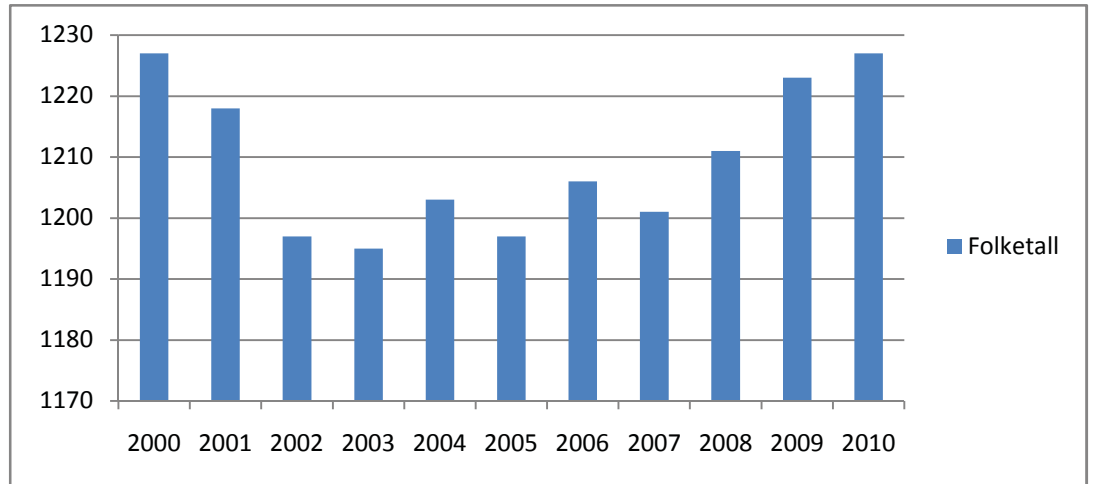
Selje

År	Folketall
2000	3066
2001	3064
2002	3037
2003	3046
2004	3050
2005	2999
2006	2958
2007	2911
2008	2872
2009	2874
2010	2821



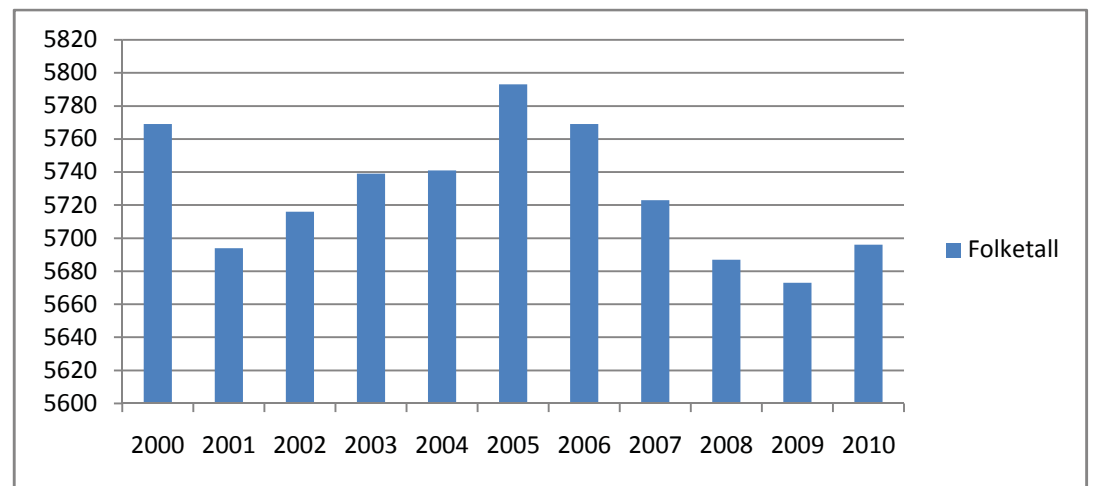
Hornindal

År	Folketall
2000	1227
2001	1218
2002	1197
2003	1195
2004	1203
2005	1197
2006	1206
2007	1201
2008	1211
2009	1223
2010	1227



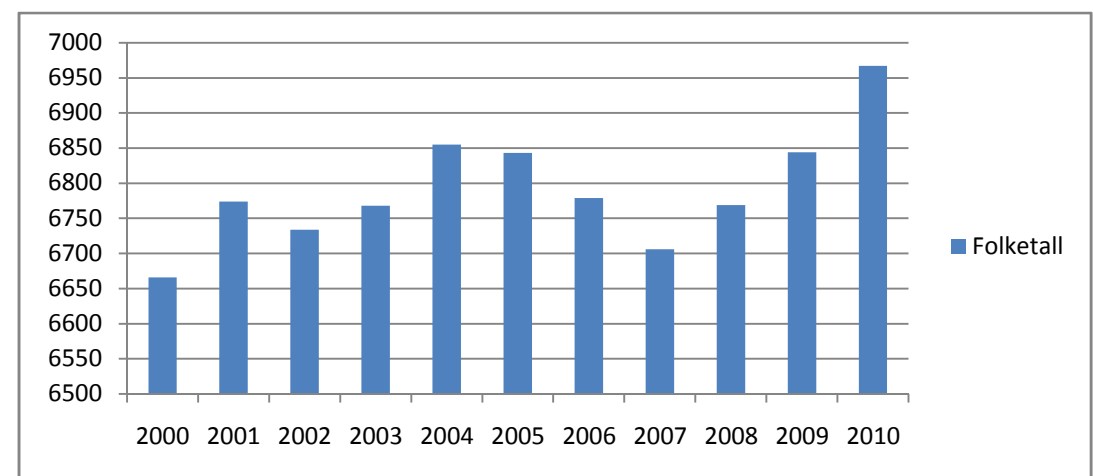
Gloppen

År	Folketall
2000	5769
2001	5694
2002	5716
2003	5739
2004	5741
2005	5793
2006	5769
2007	5723
2008	5687
2009	5673
2010	5696



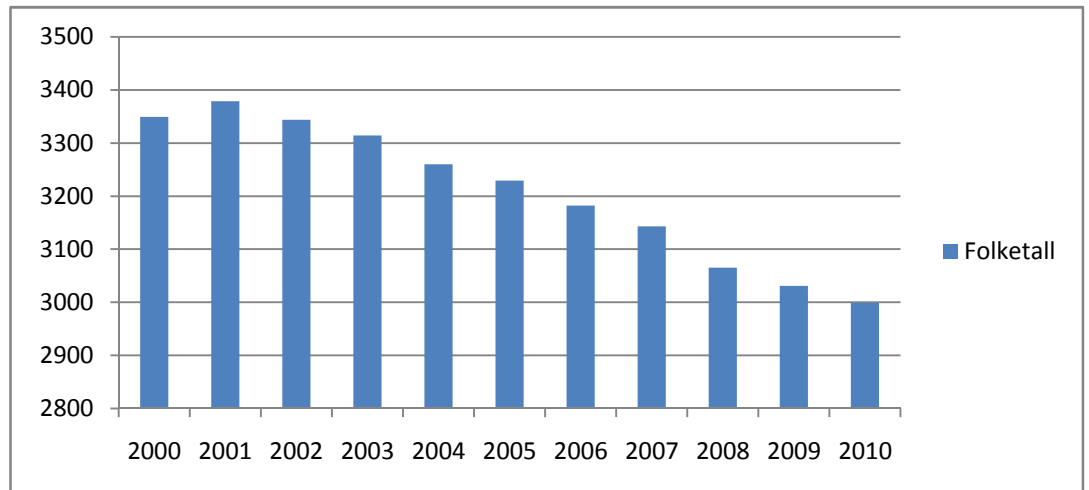
Stryn

År	Folketall
2000	6666
2001	6774
2002	6734
2003	6768
2004	6855
2005	6843
2006	6779
2007	6706
2008	6769
2009	6844
2010	6967



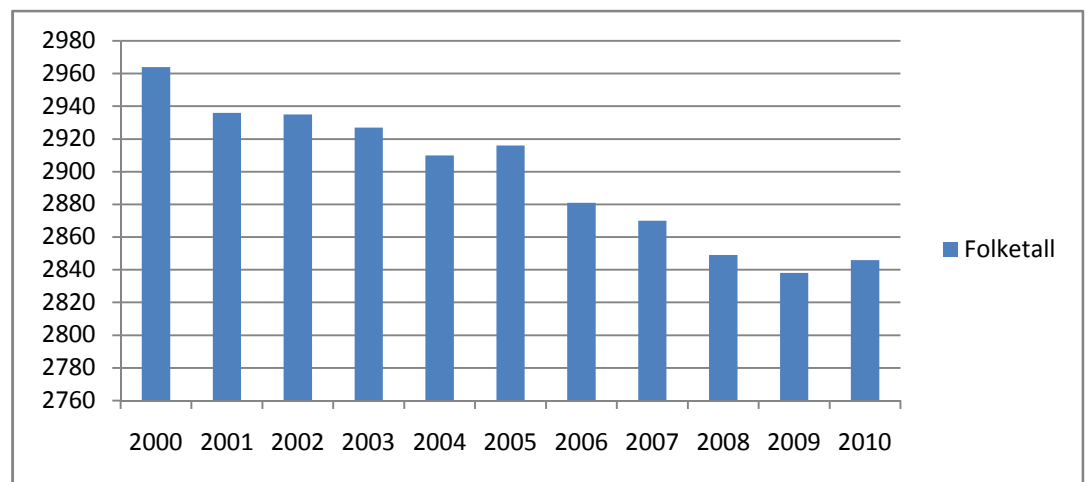
Askvoll

År	Folketall
2000	3349
2001	3379
2002	3344
2003	3314
2004	3260
2005	3229
2006	3182
2007	3143
2008	3065
2009	3031
2010	2999



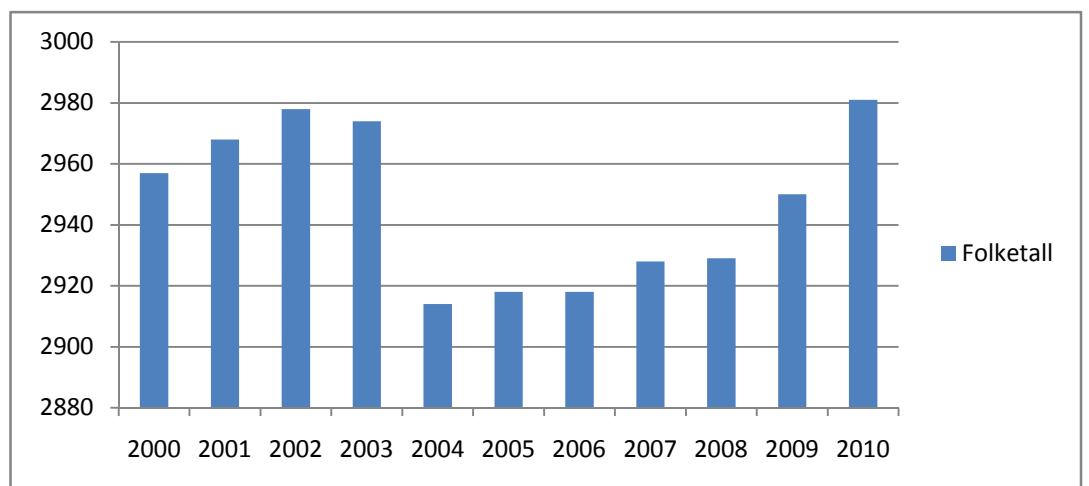
Fjaler

År	Folketall
2000	2964
2001	2936
2002	2935
2003	2927
2004	2910
2005	2916
2006	2881
2007	2870
2008	2849
2009	2838
2010	2846



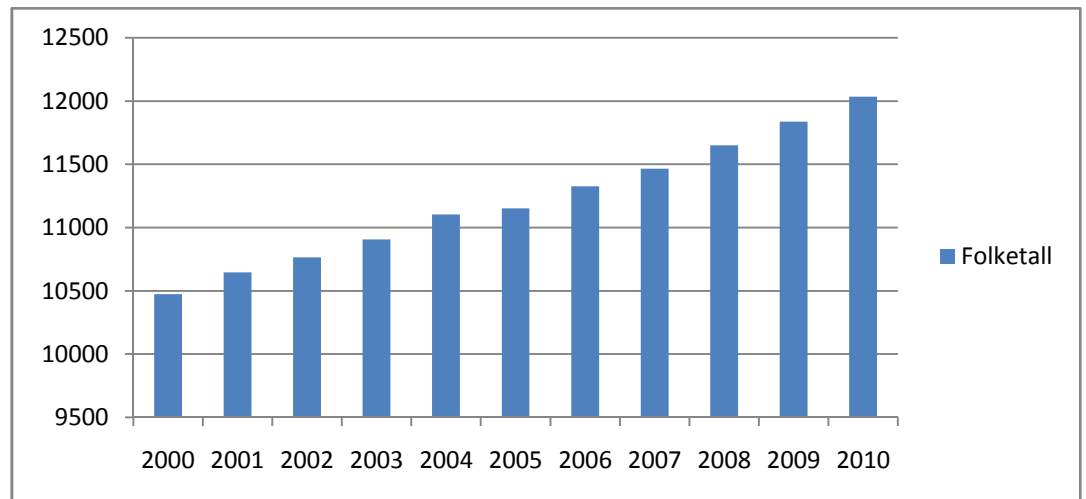
Jølster

År	Folketall
2000	2957
2001	2968
2002	2978
2003	2974
2004	2914
2005	2918
2006	2918
2007	2928
2008	2929
2009	2950
2010	2981



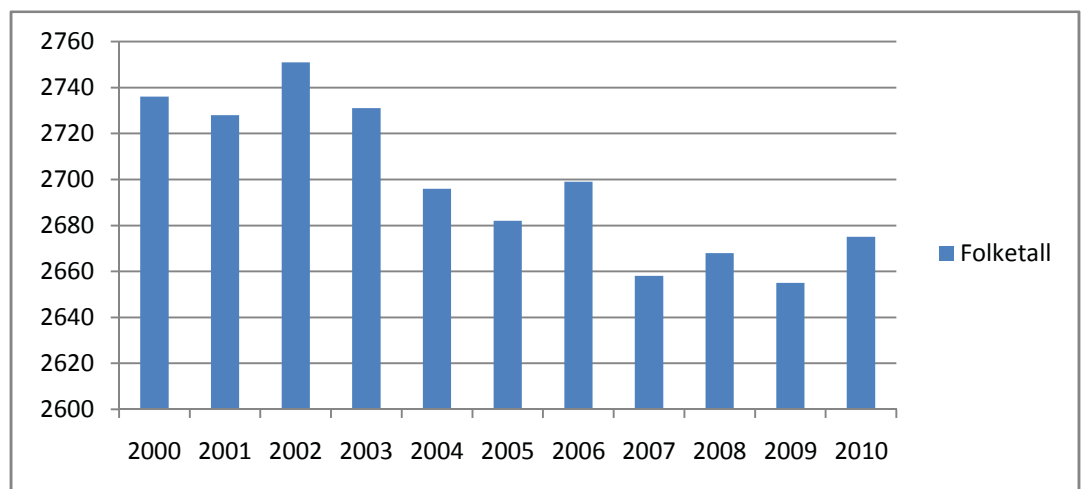
Førde

År	Folketall
2000	10473
2001	10647
2002	10765
2003	10906
2004	11104
2005	11151
2006	11327
2007	11465
2008	11650
2009	11838
2010	12035



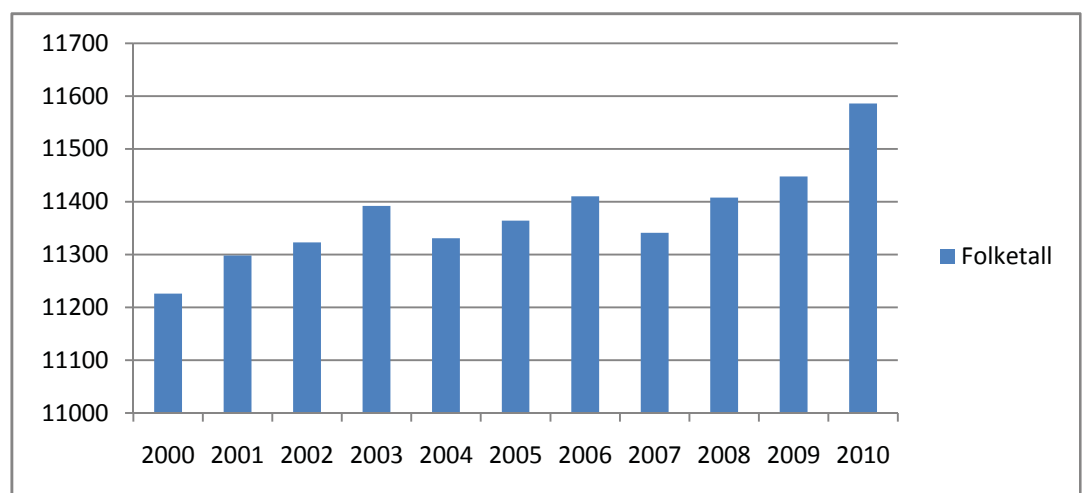
Naustdal

År	Folketall
2000	2736
2001	2728
2002	2751
2003	2731
2004	2696
2005	2682
2006	2699
2007	2658
2008	2668
2009	2655
2010	2675



Flora

År	Folketall
2000	11226
2001	11298
2002	11323
2003	11392
2004	11331
2005	11364
2006	11410
2007	11341
2008	11408
2009	11448
2010	11586



Vedlegg 4: Tettstedsutvikling, tall fra Statistisk sentralbyrå.

Kommune / tettsted:	2002	2005	2009
<u>Askvoll</u>			
Askvoll	654	612	566
<u>Bremanger</u>			
Svelgen	1203	1173	1189
Kalvåg	360	353	351
Bremanger	415	404	389
<u>Fjaler</u>			
Dale	932	988	980
Flekke	212	-	-
<u>Flora</u>			
Florø	8071	8230	8448
Brandsøy	483	459	503
<u>Førde</u>			
Førde	8460	8510	9248
<u>Gloppen</u>			
Sandane	2043	2149	2064
Byrkjelo	314	303	303
Re	329	345	356
<u>Hornindal</u>			
Grodås	319	353	374
<u>Jølster</u>			
Langhaugane	598	633	673
Vassenden	239	265	314
Skei	408	389	375
<u>Naustdal</u>			
Naustdal	1085	1071	1091
<u>Selje</u>			
Selje	715	694	701
<u>Stryn</u>			
Stryn	1944	2106	2177
Innvik	364	381	378
Olden	535	480	480
<u>Vågsøy</u>			
Raudeberg	732	715	668
Måløy	3074	3062	3026
Holevik	332	347	336
Vågsvåg	227	228	214
Bryggja	349	359	333

Røde tall tilsier en nedgang i folketallet for tettstedet siden forrige periode.

Blå tall tilsier ingen endring eller en oppgang i folketallet for tettstedet siden forrige periode.

Lokalisert på World Wide Web 20.04.2010:

År 2002: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteftt/arkiv/tab-2002-09-03-01.html>

År 2005: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteftt/arkiv/tab-2005-06-03-01.html>

År 2009: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteftt/tab-2009-06-16-01.html>

Ny og gammel lov.



FLORA
KOMMUNE

Saksgang	Møtedato	Saksnr.
Formannskapet Bystyret		
Sakshandsamar: Steinar Furnes	Arkiv: K1-100, K2-L00 Objekt:	Arkivsaknr 08/233

UTBYGGINGSAVTALER. PRINSIPPVEDTAK.

Kva saka gjeld:

Plan- og bygningslova gjev kommunen ei viktig rolle som planstyresmakt. Kommunen skal drive sektorovergripande samfunns- og arealplanlegging gjennom kommuneplan/arealplan og reguleringsplan. For å tilrettelegge og styre den kommunale utbyggingspolitikken har plan- og bygningsloven fleire verkmiddel. Utbyggingsavtaler inngår som eit av desse.

De nye lovreglene om utbyggingsavtaler blei iverksett fra 1. juli 2006. Reglane er supplert med forskrift som forbyr avtaler som bidreg til såkalla sosial infrastruktur (skular, barnehagar, sjukeheimar eller tilsvarende tjenester). Bestemmelsane i plan- og bygningsloven definerer begrepet og knyter utbyggingsavtale direkte til gjennomføringa av ein konkret arealplan etter plan- og bygningsloven. Utskrift av plan- og bygningsloven kap. XI-A og rettleiar for utbyggingsavtaler følgjer saka som vedlegg.

Lova definerer utbyggingsavtale som ein avtale mellom kommune og grunneier/utbygger om utbygging av eit område. Utbygginga må ha grunnlag i kommunen sitt planmynde etter plan- og bygningsloven, og må gjelde gjennomføring av arealplan.

Det er gjeve regler som angjev kva det kan inngåast avtale om. Det er også innført sakshandsamingsreglar som knyter avtaletingingane opp til planprosessen og til offentleg innsyn kring avtaleprosessen.

Kommunen kan ikkje inngå utbyggingsavtaler før bystyret har fatta eit prinsippvedtak om når slike avtaler er ein føresetnad for utbygging, og kva for forventningar kommunen har til eit slikt avtaleverk. Føremålet med dette er å gi grunneigarar og utbyggerar ein forutsigbar situasjon med omsyn til når ein avtale kan forventast inngått, og kva som kan forventast regulert gjennom avtale. Det skal også kunne leggest til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

Prinsippvedtak om inngåing av utbyggingsplan skal fattast av bystyret, jf plan- og bygningsloven §64a.

Innleiing:

Plan- og bygningslova gjev kommunen ei viktig rolle som planstyresmakt. Kommunen skal drive sektorovergripande samfunns- og arealplanlegging gjennom kommuneplan/arealplan og reguleringsplan. For å tilrettelegge og styre den kommunale utbyggingspolitikken har plan- og bygningsloven fleire verkmiddel. Utbyggingsavtaler inngår som eit av desse.

Om utbyggingsavtale (plan- og bygningslova kap XI-A, §§64, a-d)

Lovbestemmelsane gjev rammer for bruk av utbyggingsavtaler. Bestemmelsane gjev ingen rettar, men opnar for at utbyggingsavtale kan brukast som eit verktøy når føresetnadane for dette er tilstades. Bestemmelsane i plan- og bygningslova definerer begrepet og knyter utbyggingsavtale direkte til gjennomføring av ein konkret arealplan etter plan- og bygningslova. Dette avgrensar også utbyggingsavtale i høve til ein del andre avtaletyper. Privatrettslige avtaler om overdraging av fast eigedom vert ikkje regulert av bestemmelsane om utbyggingsavtaler. Det same gjeld andre avtaler om sal eller tenester.

Før kommunen kan starte tingingar om utbyggingsavtale må bystyret fatte eit prinsippvedtak om dette, og klargjere når utbyggingsavtale er en føresetnad for utbygging, og som dessutan synleggjer kommunen sine forventningar til avtalen.

Definisjon av utbyggingavtaler (§64)

Ein utbyggingavtale vert definert som ein avtale mellom kommune og grunneier/utbygger om utbygging av et område, og som har grunnlag i kommunen som planmynde etter plan- og bygningsloven og gjeld gjennomføring av ein vedteken arealplan.

Føresetnad for bruk av utbyggingsavtale (§64a)

Lova skal bidra til at kommunen framstår som ein forutsigbar forhandlingspart ved bruk av utbyggingsavtaler. Bystyrevedtak om når utbyggingsavtale er ein føresetnad for utbygging skal gje utbyggerar og grunneigarar ein forutsigbar situasjon, men stiller samtidig krav til samanheng mellom kommunen sin overordna planlegging, investeringar i infrastruktur og andre gjennomføringsvedtak. Det skal også kunne leggast til rette for medverknad av berørte grupper og interesser.

Det ligg føre ei rekke kommunale dokument som gjev grunneigarar og utbyggerar informasjon om aktuell arealbruk og moglege utvikling. Kommuneplanen sin arealdel, hovudplaner og kommunedelplaner er slike sentrale dokument.

Vedtak om bruk av utbyggingsavtaler jf. § 64 a kan fattast for heile eller deler av kommunen.

Administrasjonen finn det mest gunstig at det vert fatta eit overordna vedtak for kommunen, sjølv om innhaldet i dette kan bli noko mindre konkret enn for eit vedtak knytt til bestemte områder. Skal eit forutsigbart vedtak vere veldig konkret, må planlegginga av området ha kome relativt langt, og det er neppe i tråd med omsyna bak lovbestemmelsen. Dokument som kommuneplanen sin arealdel og kommunedelplanane saman med eit prinsippielt bystyrevedtak i høve til pbl. § 64 a må ein anta vil kunne vere tilstrekkeleg forutsigbart for innhaldet i evt. avtaler.

Innhald i ein utbyggingsavtale (§64b)

Det framgår av rettleiaren til utbyggingsavtale at ein i hovudsak ser for seg at utbyggingsavtale etter behov vil kunne omfatte følgjande tiltak:

- Teknisk og grønn infrastruktur som følgje av opparbeidingsplikta i §§ 67 og 69 i plan og bygningsloven.
 - Veg, vatn og avløp
 - Gang og sykkelveg
 - Friområde, leikeareal og grønstruktur

- Bustadpolitiske tiltak og utforming av bygningar
 - Fordeling av bustadtypar og bustadstorleik; evt. sikring av minstestorleik
 - Krav til utforming som går lengre enn det som kan vedtakast i plan
 - Forkjøpsrett for ein del av bustadane til marknadspris

- Andre tiltak som er naudsynte for gjennomføring av eit planvedtak. Særlege føresetnader om kva som er naudsynt og kva som er reell fordeling av kostnader må vere tilstades. Dette kan mellom annet omfatte:
 - Spesielle infrastrukturtiltak som følgjer av den konkrete utbygginga
 - Miljø og kulturtiltak
 - Organisatoriske tiltak
 - Utbyggingstakt

Saksbehandling og offentlighet (§64c)

Kommunen skal kunngjere oppstart av tingingar om utbyggingsavtale. Forslaget til utbyggingsavtale skal leggjast ut til høyring. Når utbyggingsavtale er inngått skal denne kunngjerast. Kommunen kan ikkje inngå bindande utbyggingsavtale i eit område før arealplanen for området er vedteken.

Klage (§64d)

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

Vurdering:

Føremålet med utbyggingsavtaler

Føremålet med å inngå utbyggingsavtaler vil hovudsakleg vere å sikre gjennomføringa av rekkefølgjeføresegner i vedtekne arealplanar. Ut over dette gjev avtaleverket det mogeleg til ein viss grad å styre ei samfunnsteneleg utvikling for eit område i eit avtaleverk mellom utbygger og kommune.

Kort oppsummert er det tre hovudspørsmål kommunen søkjer å avklare gjennom avtale:

- Kva for rekkjefølgjeføresegner og tiltak er knytt til det aktuelle prosjektet.
- Kor mykje kostar det å gjennomføre tiltaka i rekkjefølgjeføresegnene i det aktuelle prosjektet, og skal prosjektet dekke alt eller ein rimeleg pårekna del.
- Kven skal gjennomføre tiltaka som omfattar dei ulike rekkjefølgjeføresegnene i det aktuelle prosjektet.

Prinsippvedtak om å kunne inngå slike avtaler vil kunne sette fokus på dei reelle og økonomiske sidene ved gjennomføringa av ein arealplan, og dette vil kanskje også redusere omfanget av antalet vedtekne "papirplanar" som aldri kjem til utføring.

Prinsippvedtaket bind ikkje kommunen til å inngå slike planar, men gjev ein juridisk rett til å kunne inngå slike.

Rådmannen tilrår bystyret å opne for at det kan arbeidast med og leggjast til rette for å kunne inngå utbyggingsavtaler i plansaker der dette kan vere naudsynt for gjennomføringa av planen.

Økonomiske konsekvensar:

Vedtaket medfører ikkje økonomiske konsekvensar for kommunen. Flora bystyre vil i kvar einskild sak kunne vurdere og godkjenne dei økonomiske konsekvensane ved ein evt. avtale.

Aktuelle lover, forskrifter, avtalar m.m.:

Prenta/uprenta vedlegg:

Nr	T	Dok.dato	Til/Frå	Tittel	Vedlagt (x)
1	I		Det kongelige Miljøverndepartement	PBL § 63	X
2				Rettlaiar Utbyggingsavtaler	X

FRAMLEGG TIL VEDTAK:

Formannskapet rår bystyret til å fatte følgjande vedtak:

Følgjande prinsipp skal leggst til grunn for utbyggingsavtaler i Flora kommune:

1. Geografisk avgrensing
Utbyggingsavtaler etter § 64 med retningsliner i etterfølgjande punkt gjeld for heile Flora kommune.
2. Ved utarbeiding av kommunedelplan eller reguleringsplan for større område kan det fattast meir detaljerte retningsliner i henhald til pbl. § 64 a, dersom dette vil kunne gje betre forutsigbare og konkrete prinsipp med omsyn til utbyggingsløysingar innanfor spesifikt planområdet.
3. Avgrensning etter type tiltak.
Utbyggingsavtale vert forutsett å vere inngått før igangsettingsløyve vert gjeve, der utbygging i henhald til vedteken arealplan, dvs. (kommuneplanen sin arealdel, kommunedelplan eller reguleringsplan) med tilhørende føresegner også føreset bygging/oppgradering av offentlige anlegg og/ eller tilpassing til slike anlegg. Med offentlege anlegg meinst alle anlegg/ tiltak som er vist som offentlig regulerte føremål i arealplanen og som følgjer av føresegnene til planen, til dømes offentlege trafikkanlegg, byrom, offentlege friområder og frigjevnadsbetinga arkeologiske undersøkingar. Offentlige anlegg omfattar også ledningar for vatn, avløp, fjernvarme o.l..
4. Bustadsosiale tiltak
Utbyggingsavtale vert føresett inngått der det frå kommunens si side er ønskjeleg å regulere antalet bustader i eit område, største og minste bustadstorleik, eller å stille krav til utforming av bygningar. Det samme gjeld der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til ei del av bustadane, jfr. pbl. § 64b annet ledd.
5. Hovudprinsipp for kostnadsdeling
Utbyggingsområder skal sjølv bære alle interne kostnadane med tilrettelegging av teknisk og grøn infrastruktur. Der det er naudsynt kan utbyggjar bli pålagt å yte bidrag eller opparbeide eksternt teknisk infrastruktur og grøn infrastruktur i høve til den belastninga utbygginga påfører eksterne tilhøve.
6. Aktuelle kommunale dokumenter
Dokumenter som kommuneplanen sin arealdel, kommunedelplaner og hovudplaner gjev utbyggerar og grunneigarar viktige opplysninger om kommunen sine samfunnsmessige mål, som til dømes bustadbehov, skule- og barnehagekapasitet og eksisterende infrastruktur.
7. Fremtidige vedtak etter pbl. § 64a
Prinsippvedtaket om utbyggingsavtaler skal innarbeidast i kommuneplanens sin arealdel og kommunedelplanar ved revisjonar av desse.

Terje Heggheim
Rådmann

Steinar Furnes
Konst. tenesteleiar

UTBYGGINGSAVTALER

Vedtak i bystyret om bruk av utbyggingsavtaler

Førde kommune fatta 22.06.2006 vedtak i medhald av plan- og bygningsloven § 64a om bruk av utbyggingsavtaler for gjennomføring av arealplanar i kommunen (saksnr. 041/06). Vedtaket synleggjer kommunen sine forventningar til innhaldet i utbyggingsavtaler, og set rammer for kva vilkår som kan krevjast frå kommunen si side.

Når krevst det utbyggingsavtale for gjennomføring av plan

Utbyggingsavtaler skal nyttast i samband med gjennomføring av reguleringsplan eller detaljplan, når det vert stilt krav om bestemte løysingar for gjennomføring av kommunal arealplan, eller krav om bidrag til gjennomføring av krav sett i kommunal arealplan.

Nærare om kva som kan avtalast

Avtala skal mellom anna avgjere fordelinga av kostnader mellom utbyggjar og kommunen for tiltak i og utanfor planområdet. Det kan ikkje avtalast at kommunen skal koste tiltak som kan påleggjast utbyggjar med heimel i lov eller føresegn, til dømes opparbeiding etter plan- og bygningsloven § 67.

Det kan mellom anna setjast vilkår knytt til bygging og omlegging av teknisk infrastruktur som vegar, gangvegar, vasstilsførsle, avløpssystem, samt vilkår om opparbeiding av leikeplassar og grøntområde.

Vidare kan det bli kravd bidrag til dekning av andre tiltak som er nødvendige å realisere som følgje av utbygginga. Slike tiltak kan mellom anna vera rekkjefølgjekrav nedfelt i kommuneplanen sin arealdel eller kommunedelplan. Dette kan til dømes vere støyskjermingstiltak, grendeleikeplass og andre tiltak som tener området. Tiltaka må vere naudsynte for gjennomføring av plan. Bidraget skal stå i høve til omfanget av utbygginga og i kor stor grad tiltaket vert utløyst av denne. Det kan også krevjast økonomisk bidrag til tiltak som ikkje er naudsynte på utbyggingstidspunktet, men som vil måtte byggjast når seinare planar i området vert realiserte. Kommunen skal i slike høve setja av midlane på fond.

Vidare kan det avtalast forskottering av midlar for utbygging av tiltak som er nødvendige for gjennomføring av plan som kommunen skal dekke på eit seinare tidspunkt.

Utbyggjar må som hovudregel også rekne med å koste utgifter til etablering eller oppgradering av tilkomst til tomte eller feltet. Dette gjeld også gang- og sykkelveg der dette er naudsynt.

I høve der det vert urimeleg å krevje at utbygger skal dekke heile kostnaden for tiltak som nemnt overfor kan kommunen etter forhandlingar bidra til finansieringa.

Utbyggingsavtalen kan også setje vilkår om tal på bustader i eit område, krav til største og minste bustadstorleik og krav til utforming av bustaden. Kommunen kan krevje forkjøpsrett til bustader til marknadspris.

Kommunen har vedteke normer for veg-, vatn- og avløpsanlegg som skal følgjast ved utbygging i tråd med utbyggingsavtale.

Etter utbygginga tek kommunen over drift og vedlikehald av offentlege anlegg som vert bygd etter utbyggingsavtalen.

Kommunen kan krevje at det vert stilt garanti for gjennomføring av utbyggingsavtalen.

Avtaleprosessen

Avklaring av behov for utbyggingsavtale bør gjerast i samband med oppstart av detaljplanlegginga.

Samordna plan og avtaleprosess gir moglegheit for effektiv gjennomføring av planen, men prosessen kan også starte opp under planarbeidet eller etter planvedtaket er fatta.

Oppstart av forhandlingar om utbyggingsavtale skal kunngjerast.

Partar som vert berørt av avtalen har rett til å komme med merknader. Dette er for å sikre at det vert tatt omsyn til interessa til partar, som til dømes naboar, grendelag, interesseorganisasjonar og konkurrentar. Avtaleprosessen skal vera gjennomsynleg, for å hindre at avtalen påverkar utforminga av planen og gjennomføringa av denne.

Forslag til avtale skal leggest ut til offentleg ettersyn. Fristen for å komme med merknader skal vere 30 dagar.

Utbyggingsavtalen kan ikkje bli gjort bindande før arealplanen for det aktuelle området er vedtatt av bystyret.

Det er ikkje klagerett på utbyggingsavtaler.

Vesentleg endring av inngått avtale eller endring som fører med seg utsetjing av opparbeiding av tiltak som er viktige for kvaliteten i området må følgje samme prosedyre som for ny avtale.

Forholdet til reglane om offentlege anskaffelser

Det er ikkje rettsleg avklart i kva grad utbygger må gjennomføre anbodskonkurranse for tildeling av kontrakt for opparbeiding av tiltak i medhald av avtala. Dette spørsmålet må derfor vurderast konkret i forhold til den einskilde avtala.

Kommunale dokument i samband med forhandlingar om utbyggingsavtaler

- Langtidsprogrammet for Førde mot år 2012
- Kommuneplanen sin arealdel
- Kommuneplandel for planmessig sentrumsutvikling (byutvikling) av 24.11.2005
- Kommunedelplan Trafikk av 21.10.1998
- Kommunedelplan Trafikk av 19.09.2001
- Kommunedelplan for idrett og Friluftsliv av 23.06.2005
- Hovedplan for vassforsyning
- Hovedplan for avløp
- Plan for utbygging og utnytting av skular
- Handlingsplanar for økonomiplanperioden

Nyttig informasjon om utbyggingsavtaler frå eksterne kjelder

Rettleiing om utbyggingsavtaler frå Kommunal- og regionaldepartementet

Plan- og bygningslov 14. juni 1985 kap. XI-A

Forskrift 20. april 2006 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Kontaktperson for utbyggingsavtaler i Førde kommune

Spørsmål knytt til utbyggingsavtaler i Førde kommune kan rettast til rådgjevar Bjørnar R. Karlsen ved eining for fagutvikling og koordinering, telefon 57 72 21 41 eller e-post bjornar.karlsen@forde.kommune.no.

Jølster kommune

Saksutgreiing

SAKSGANG			
Styre, utval, komite m.m.	Møtedato	Saksnr	Sakshands.
Utviklingskomiteen	07.06.2007	036/07	AGN
Kommunestyret	21.06.2007	036/07	AGN

Sakshandsamar: Anne Grete Nøttingnes	Arkiv: FA-L80, FA-	Arkivsaknr 07/1016
---	-----------------------	-----------------------

Bruk av utbyggingsavtale

Vedlegg:

Brev frå Fylkeskommunen, kulturavdelinga – mottatt 09.01.07

Brev frå Statens vegvesen mottatt 15.01.07

Aktuelle lover, forskrifter, avtalar m.m.:

Plan og bygningslova

Bakgrunn for saka:

Utbyggingsavtale er ein avtale mellom kommune og utbygger/grunneigar som utfyller ein arealplan ved å avklare fordelinga av ansvar, arbeid og kostnad i utbygginga.

1. juli 2006 trådde ny lovendring og forskrift frå april 2005 om utbyggingsavtaler i kraft;

§ 64a. Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak 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.

Utbyggingsavtaler har i mange år vore eit viktig reiskap for å sikre gjennomføringa av arealplanar. Den nye lovendringa gir no ei ny forutsetning for bruken av slike avtaler. Før ein kan begynne med forhandlingar om utbyggingsavtale må kommunestyret fatte eit vedtak om grunnlaget og forventningane til ei slik avtale.

Vedtaket om utbyggingsavtale bør innarbeidast i overordna planar for kommunen, slik at kommunen sine føresetnader for avtalen vert kjend på eit tidleg stadium. Da vedtaket no hastar for å få bruke utbyggingsavtale i pågåande plansaker vel administrasjonen å legge fram vedtaket som eiga sak. For å sikre ålmenta medverknad til vedtaket vart det lagt ut til offentleg ettersyn i min. 30 dagar.

Det kom inn to merknader til planen, kort resyme og svar på desse:

Kulturavdelinga:

Bør inngå eit punkt som omhandlar tilhøvet mellom kommunen og eventuelle private tiltakshavere vedrørende dekking av økonomiske kostnader knytt til eventuelle arkeologiske registreringar og arkeologiske utgravingar i plansamanheng.

Jølster kommune
Merknad tas til følgje.

Statens vegvesen:
Ingen merknad

Saksutgreiing:

Innhald i avtalen:

Avtalen kan gjelde tiltak som oftast kjem fram under rekkjefylgje krava i føresetnadene i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller utbyggingsplan. Den vil gå ut på å forskottere, syte for eller heilt eller delvis finansiere det som er nødvendige for gjennomføringa av planvedtaket. Det kan også bli fastsett rekkjefylgje krav som forutsetter at også tiltak utanfor avgrensinga til planen er starta/gjennomført før det vert gitt lov til gjennomføring av planen. Samtidig er det viktig at det er eit rimeleg forhold mellom bidrag frå utbyggjar/grunneigar og belastninga tiltaket påfører kommunen og omgjevningane.

Grunneigar/utbyggjar kan ikkje bli pålagt å finansiere offentlege sosial struktur, til dømes skole, barnehage, sjukeheimar etc. Dette gjeld ikkje private tiltak utanfor utbyggingsavtalen. Det er opent for ein kvar utbygger å bygge eller heilt eller delvis finansiere eit kvart tiltak som er ynskjeleg da det ikkje inngår i utbyggingsavtalen.

Tiltaka kan bare vere bidrag som vert opparbeida etter pbl §§67-69 eller som er nødvendige for gjennomføring av planen:

- Veg (inkl. gang og sykkelveg) og VA
- Friområder, leikeareal, grønstruktur og spesiell infrastruktur (eks: skilt, natursti, belysning etc.)
- Miljø- og kulturtiltak (eks: støyskjerm tiltak, handtering av forureina grunn, planting, etc.)
- Organisatoriske tiltak (vedlikehald og/eller drift av private tiltak)

Avtaler i høve til byggemelding

- Avtalen kan erstatte reglar om opparbeiding av veg, va og refusjon
- Dersom krav i føresegnene er sikra, må kommunen godkjenne meldinga, dersom kommunen ikkje har sakleg grunn til å nekte å akseptere tilbudet
- Avtalen kan vere ugyldig viss utbygger/grunneigar ikkje visste at avtalen går lenger enn kva kommunen kan forlange, er usakleg/urimeleg eller utbygger/grunneigar vert utsett for press.

Aktuelle situasjonar for avtalen i kommunen:

Det er viktig at kommunen i forkant av ein plan, eller så tidleg som mogleg, vurderer kva for behov ei utbygging vil utløyse og korleis desse bør løysast. Grunnlaget for ein avtale skal vurderast utifrå storleiken på utbygginga og kommunen sitt bidrag/sin ulempe.

Grunnlaget kan vere:

- Sikre kvaliteten på utbygginga av områder med særleg interesse; til dømes Jølster skisenter
- Opprusting/utbetring av infrastruktur for utbygging av hyttefelt, bustadfelt og industri/lager.

Tvilstilfelle:

For områder og bygningar som er til både for det offentlege og private kan til stunder skape tvilstilfelle. Her må det avgjerast kva som er det primære formålet og vurderast utifrå dette.

Kven i kommunen har ansvaret for avtalen:

Rådmannen har i dette tilfellet ansvaret for å sikre utforminga og gjennomføringa av avtalar.

Avtaleprosessen

Det er i hovudsak tre forskjellige plan prosessar for å gjennomføre ein utbyggingsavtale:

- Parallelt med arealplanarbeidet.
- Utarbeidd etter arealplanen har vore på offentlig ettersyn.
- Utarbeidd saman med byggesak og gjennomføring av rekkjefylgjekrav i vedtatt arealplan.

Da ein utbyggingsavtale har same sakshandsaming prosess som reguleringsplan, vil parallelt arbeidet føre til felles varslings-, høring- og kunngjering. Administrasjonen anbefaler å ta opp spørsmålet om utbyggingsavtale ved planoppstart, og samkøyre plan og avtale for å spare tid og for å få ein rydding prosess.

Dersom utbyggingsavtalen ikkje vert fremja i samanheng med utarbeiding av reguleringsplan skal oppstart av forhandlingar kunngjerast. Eventuell avtale som går lenger enn det planen forpliktar utbygger til skal legges ut til offentlig ettersyn.

Ein utbyggingsavtale skal alltid kunngjerast etter at den er inngått.

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Det faste utval for plansaker vedtek i samvar med plan og bygningslova Kap. XI-A. § 64a framlegget til reglar for bruk av utbyggingsavtale:

- Utbyggingsavtaler kan nyttast i heile kommunen.
- Det vert delegert til rådmannen å avgjere i kva tilfelle det vert aktuelt å gjere bruk av utbyggingsavtale.
- Innhald i avtalen skal vere på grunnlag av dei tiltak som kjem fram av saksutgreiinga.
- Kostnadsfordelinga skal fastsetjast i avtalen med grunnlag i plan og bygningslova.

I tillegg skal det innarbeidast eit punkt som omhandlar tilhøvet mellom kommunen og eventuelle private tiltakshavere vedrørende dekking av økonomiske kostnader knytt til eventuelle arkeologiske registreringar og arkeologiske utgravingar i plansamanheng.

Handsaming i Utviklingskomiteen 07.06.2007:

Samrøystes i samsvar med tilrådinga.

UTV-036/07 Vedtak:

Det faste utval for plansaker vedtek i samvar med plan og bygningslova Kap. XI-A. § 64a framlegget til reglar for bruk av utbyggingsavtale:

- Utbyggingsavtaler kan nyttast i heile kommunen.
- Det vert delegert til rådmannen å avgjere i kva tilfelle det vert aktuelt å gjere bruk av utbyggingsavtale.
- Innhald i avtalen skal vere på grunnlag av dei tiltak som kjem fram av saksutgreiinga.
- Kostnadsfordelinga skal fastsetjast i avtalen med grunnlag i plan og bygningslova.

I tillegg skal det innarbeidast eit punkt som omhandlar tilhøvet mellom kommunen og eventuelle private tiltakshavere vedrørande dekking av økonomiske kostnader knytt til eventuelle arkeologiske registreringar og arkeologiske utgravingar i plansamanheng.

.

Handsaming i Kommunestyret 21.06.2007:

Utviklingskomiteen si tilråding vart samrøystes vedteke

KST-036/07 Vedtak:

Kommunestyret vedtek i samvar med plan og bygningslova Kap. XI-A. § 64a framlegget til reglar for bruk av utbyggingsavtale:

- Utbyggingsavtaler kan nyttast i heile kommunen.
- Det vert delegert til rådmannen å avgjere i kva tilfelle det vert aktuelt å gjere bruk av utbyggingsavtale.
- Innhald i avtalen skal vere på grunnlag av dei tiltak som kjem fram av saksutgreiinga.
- Kostnadsfordelinga skal fastsetjast i avtalen med grunnlag i plan og bygningslova.

I tillegg skal det innarbeidast eit punkt som omhandlar tilhøvet mellom kommunen og eventuelle private tiltakshavere vedrørande dekking av økonomiske kostnader knytt til eventuelle arkeologiske registreringar og arkeologiske utgravingar i plansamanheng.

Dokumentliste:



STRYN KOMMUNE

STRYN KOMMUNE

Kommunale retningslinjer for privat utbygging med utbyggingsavtaler

Retningslinjene gjeld for private utbyggere som bygger Kommunaltekniske anlegg, og som skal overtakast av Stryn kommune i samsvar med godkjende planer og inngått

Gjeldane frå 01.08.2007

- 1.0 Generelt om innhald, søknad og planer
- 2.0 Ansvar, kontroll og oppfølging
 - 2.1 Utbyggjars eigenkontroll
 - 2.2 Igangsetjing og ferdistillelse
- 3.0 Veger med tilhøyrande anlegg
 - 3.1 Gatelys (veglys)
 - 3.2 Skilting
- 4.0 Anlegg for vatn og avlaup
 - 4.1 Vannledningsanlegg
 - 4.2 Ledningsanlegg for avlaup
 - 4.3 Innmåling og dokumentasjon av ledningsanlegg
- 5.0 Kommunal overtaking
- 6.0 Utbyggingsavtale

1.0 Generellt om innhald, søknad og planer

Retningslinjene gjeld for private utbyggjar som byggjer kommunaltekniske anlegg, og som skal overtakast til kommunalt vedlikehald i samsvar med godkjende planer og inngått utbyggingsavtale.

Utbyggingsavtaler er friviljuge, og utbyggjar må be kommunen om ein slik avtael. Det som elles kjenneteikner utbyggingsavtaler, er at kommunen bruker sin rolle som planmyndigheit etter plan- og bygningsloven § 67 som grunnlag for avtale.

I tillegg til § 67 viser og til ei nytt kapitteø X1-A Utbyggingsavtaler, som gjer føringar for bl.a forutsetningar for bruk av utbyggingsavtaler, avtalens innhald, sakshandsaming og offentlegheit ,samt klage og dispensasjonsregler.

Grunnlaget for retningslinjene er § 67 i Plan og nyingningsloven, og da særskilt pkt. 3. Sidan denne heimel er vesentleg for dei krav som stillast, stierast her heile § 67.

1. *I regulert strøk og i områder som oppfattast av bebyggelsesplan, kan tomt bare delast eller bebyggast dersom;*

a.veg er opparbeidet og godkjend så langt den er vist i planen, fram til og langs den sida av tomta hvor den har sin adkomst. Det kan krevjast at vegen leggjast ut i ein bredde av inntil 10 meter med naudsynt tillegg for fylling og skjæring, og opparbeidast til ein effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eigedom hvis bebyggelse etter planen heilt

eller delvis er forutsett å tjene anna enn boligformål , og for eigedom hvis bebyggelse etter planen tillet boligblokker på 4 etasjer eller meir, skal plikten så vel for grunnverv som for utføring likevel gjelde ein vegbredde av inntil 20 meter med naudsynt tillegg for fylling og skjæring.

b.hovudavlaupsledning , herunder i tilfelle også særskilt ovarvassledning, fører til og langs bakken, eller over tomta. Det kan ikkje krevjast lagt rør av større diameter enn 305mm. Kommunen kan godta avlaupsforbindelse til anna hovudavlaupsanlegg.

c.hovudledning fører til og langs eller over tomta. Det kan ikkje krevjast lagt rør av større diameter enn 150mm. Kommuna kan godta vassforsyning frå anna vannledning.

Kommuna kan gje delingstillatelse på vilkår av at arbeidene under fyrste ledd a, b, og c blir utført før tomta bebyggast.

2. *I område som i kommuneplan er avsett til utbyggings eller til råstoffutvinning, kan kommuna setje som vilkår for delings- eller byggjetillatelse at tiltak som nevnt i nr. 1 bokstav a – c er gjennomført.*
3. *Kommuna gi gje reglar for utføringa.*
4. *Veg, hovudavlaupsleding og hovudvassledning som er lagt av grunneigar (fester) i samsvar med bestemmelsene i nr. 1 eller 2 ovenfor, haldast ved like av kommuna frå*

det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfeller da kommuna uten vederlag. Det skal haldast overtakingsforretning. Kommuna plikter likevel ikkje å overta veg som ikkje er opparbeid i full bredde etter nr. 1 bokstav a.

Kommunas overtaking er ikkje til hinder for at grunneigar (fester) som refusjonskreditor, krever refusjon etter at overtakingsforretning er gjennomført.

Retningslinjene er å sjå på som generelle regler for hvilke kraav kommuna stiller til teknisk utførelse, kontroll og oppfølging av anleggsprosessen, samt kontroll og oppfølging i forhold til lover, forskrifter og myndigheter.

Tekniske planer og utførelse skal utarbeidast i henhold til bl.a gjeldane normer og forskrifter for Stryn kommune;

- VA –norm
- Veg- og sanitærnorm
- Sanitærreglementet

Tekniske planer skal sendast til Seksjon for Kommunalteknikk i 2 eksemplar for handsaming og godkjenning i forhold til den tekniske standard kommunen krever. Teikningane skal i tillegg til 2 papirkopier, også innleverast i digitalt format, kfr. VA-normen

I tillegg skal planane sendast seksjon for Byggesak og Regulering. Søknad om godkjenning som byggesak etter Plan – og bygningsloven. En gjer spesielt merksam på at Godkjenning av tekniske planer ikkje gjer tillatelse til igangsetjing av bygging eller utslepp av spillvatn. Opparbeiding av tekniske anlegg kan ikkje startast før alle betingelser i disse retningslinjene og i byggesaken er oppfylt og igangsetjingstillatelse er gjeve. Event. endring av utførelsen skal være godkjend av kommuna på førhand.

I samband med søknaden om godkjenning av tekniske planer skal det oppgjevast kven som er ansvarleg prosjekterande, og dei ansvarleg utførande entrepenører Dokumentasjon på godkjenning skal kunne framleggast på forespurnad.

2.0 Ansvar, kontroll og oppfølging

Det presiserast at alle naudsynte tillatelser frå regulerings-, bygnings – og utsleppsmyndigheiter, samt andre instanser som berørast av eller har interesse i saken, må være

innhenta før utbygging av kommunaltekniske anlegg kan igangsetjast. Tillatelsene må foreligge hos Utbygger/ansvarleg utførande, slik at dei kan leggast fram på førespurnad frå offentleg myndighet ved avtalt eller tilfeldig kontroll.

Utbygger er ansvarleg for å innhente tillatelser, og til å inngå avtaler med grunneigare som måtte bli direkte berørt av anlegget eller i samband med anleggsverksemda. Event.

skade på annen eigedom må være utbetra og oppgjort før kommuna kan overta anlegget til vedlikehald.

Stryn kommune vil utføre anleggskontroll i utbyggingsfasen så langt kapasiteten rekker. Dette fritar ikkje utbygger og entrepenør frå ansvaret for at den tekniske utførelsen av

anleggene tilfredstiller Norsk Standard , og at alle krav som gjeld i samband med bygging av slike anlegg.

Entreprenøren må til einkvar tid kunne dokumentere at dei som blir sett til å utføre arbeidet, har den naudsynte godkjenning, og at krava til Internkontroll og kvalitetssikring blir oppfylt. Vi rekner Utbyggeren som ansvarleg for utførelsen av alle bygg og anlegg som det er søkt godkjenning for. Vi viser her til Plan og bygningsloven med foreskrifter, og vil som framtidig eigar av dei tekniske anlegga, krevje at ansvarleg utbygger følger opp sitt Kontrollansvar i samsvar med desse retningslinjene.

Stryn kommune forbehold seg retten til å foreta anmeldte og uanmeldte kontroller så langt det må passe. Kommuna skal uansett varslast for kontroller ved igangsetjing av kritiske faser i anleggets framdrift. Varsling skal skje ved oppstart av anlegget, når legging av dei enkelte ledningsstrekke starter, før utlegging av forsterkningslag, avretting og utlegging av bærelag, før støyping av kantstein, og elles når Utbygger/entreprenør ønsker å dokumentere deler av anlegget. Varsel skal gjevast minst ein dag før arbeidet igangsetjast. Dersom kontroll ikkje er utført i henh. til varslinga, kan entreprenøren utføre arbeidet.

Det skal utførast inspeksjon av alle avlaupsledningar med videokamera i samsvar med Stryn kommunen sin VA-norm.

2.1 Utbyggers eigenkontroll

Utbygger har ansvar for å gjennomføre egne kontroller under alle faser av utbygginga. Kontroller og utførelse skal kunne dokumenterast for å forenkle framtidig overtaking, og

for å unngå tvil som kan føre til krav som Oppgravingar i ettertid. Slik dokumentasjon kan være bilder eller video på ”Avgjerande” etapper i utbygginga i tillegg til entreprenørens Internkontroll. Følgande anleggsfaser skal dokumenterast med bilder/video:

- Terrenget før oppgraving av grøfter og uttrauing av veger tar til. Her må det være sett peler som viser standardinnmålingane iflg. innsendte planer, og både senterlinje og regulert vegkant , samt senterlinje for grøft utafor veg skal fremgå.
- I samband med bygging av veg skal det takast bilder av traubunn, forsterkningslag og avretta forsterkningslag. Videre så skal det dokumenterast kva masser som er blitt brukt.
- Utførelsen av vegane i forhold til godkjende planer skal dokumenterast med innmåling av koordinater, høgderog tverfall.
- Før omfylling av rør og kummer skal det takast bilder som dokumenterer at rørproduzentens leggeanvisning er fulgt. Det er viktig at type omfyllingsmasser, tykkelse på røroverdekning og komprimering kan dokumenterast.
- Alle bilder og event. videoopptak skal referere seg til punkt i kart med retningsangivelse.
- Avvik frå beskrivelsen av tekniske løysningar i desse retningslinjene, skal være godkjent av Stryn kommune før utførelse.

2.2 Igangsetjing og ferdigstillelse

Event. igangsetjing utan formell godkjenning og utbyggingsavtale innebærer risiko for at arbeider vil kunne måtte gjerast oppatt., eller bli unntatt frå kommunal overtaking.

Kontrollplaner vil bli krev framlagt. Utbygger har alt ansvar for ferdigstillelsen, og han kan ikkje overføre ansvaret til andre som ikkje er nevnt i Utbyggingsavtalen mellom utbygger og Stryn kommune.

3.3 Veger med tilhøyrande anlegg

Skjæring og fylling som går ut over regulert vegareal skal sikrast med forstøtningsmur , eller tinglyst avtale som sikrer kommunens rett til tiltak utover regulert vegbredde.

Vegfylling med stigningsforhold på 1 : 1,5 skal sikrast med vegrekkverk/glidekant når høgda er større enn 1, 5 m. Ved brattare fylling eller event. sorstøtningsmur,skal sikring utførast i samsvar med bestemmelsene som følger av Plan – og bygningsloven.

Private fellesveger bør opparbeides slik at fremkommeligheten for utrykningskjøretøyer, renovasjonsbiler og brøytebiler ikkje vanskeleggjerast.

Kommunale veger skal opparbeidast i samsvar med Stryn kommune sine normaler for veger /Landbruksveger m/ beskrivelse , Vegvesenets normal nr. 018, og skal

Ha ein oppbygging og kvalitet som sikrer at vegane varer i minst 25 år utan behov for vedlikehald pga. slitasje.

Kommunale veger skal opparbeidast med kantstein og lukka overvasssystem. Overkjørbar kantstein skal støypast kontinuerleg forbi boliavkjøyrslar slik at vatn frå kommunal

veg ikkje renn inn på gårdsplasser, og for å hindre at grus frå boligvegane vaskast inn på den kommunale vegen samtidig som det gjer ein klar avgrensing mellom kommunal og privat veg. Kantstein skal leggest der vegen ligg i skjæring og der ferdig planert terreng i regulert vegkantligg på same nivå som ferdig opparbeida veg eller høgre. Det skal fremgå av vegplan og tverrprofiler, som viser ferdig planert terrengnivå utenfor regulert veg, kvar hen det skal plasserast kantstein. Sandfangkummer med sluk skal generelt plasserast slik at alt vatn i rennesteinen ledast til sluk, og ikkje renn ut i eller over vegbana.

For å hindre at overbygningen tilgrisas av telefalarlege masser, skal alle veger være opparbeida me Ap-dekke før dei kan brukast til anna anleggsvirksomd. Dersom det er behov for å kjøyre ut jord eller siltholdige masser frå områder lenger framme i vegen, så skal dette skje på forløpige anleggsveger på vegens traubun. Legging av kantstein og sluttasfaltering bør i største mulig grad utsetjast til alle anleggsarbeidene er avslutta.

Utbygger har ansvar for at ”kabeletatane” , herunder private kabelselskap utfører sine oppgaver i samarbeide med grunntrepenøren før asfaltering. Saging og graving i asfaltert veg som kommuna skal overta for vedlikehald, blir ikkje akseptert. Dersom graving likevel må skje eter at slitelaget er lagt, vil kommuna krevje at heile den oppgravde vegstrekninga reasfalterast i full breidde.

3.1 Gatelys

Det skal setjast opp gatelys langs kommunale veger, også gangveger. Utbygger må kontakte Stryn Energi AS for å få godkjend gatelysplanen.

3.2 Skilting

Det skal utarbeidast skiltplan som skal godkjennast av Seksjon for kommunalteknikk i Stryn kommune. Utbyggar skal bære kostnadene med planlegging, innkjøp og oppsetting av skilt.

4.0 Anlegg for vatn og avlaup

Vatn og avlaupsanlegg skal planleggast og byggast i samsvar med VA-normen, og rørprodusentens leggeanvisningar. Ledningar skal dimensjonérast etter det areal dei skal dekke, og den utbyggingsplan som gjeld for området. Minimumsdimensjon som overtakast til kommunalt vedlikehald er 100 m.m. for vatn, 160 m.m. for spillvatn, og 200 m.m.

for overvatn og 160 m.m. frå sandfangskummer (SF-kummer) , eller med mindre andre dimensjonar er spesielt godkjende i det enkelte tilfelle.

4.1 Vassledingsanlegg

Alle påkoplingar til det kommunale leidningsnett, skal utfórast av autoriserte og godkjede rórleggare. Utbygger må dekke alle kostnader i samband med tilkoplinga så som alt matriell og utstyr, rórleggerarbeider, graving og gjennfylling. Deet er ein føresetnad at utbygger/entreprenór bidrar til at stengetida blir så kort som mulig.

4.2 Ledningsanlegg og avlaup

Videokontroll skal utfórast etter gjenfylling av gróftene, men før det leggast asfalt på vegene. Ved ledningsfeil som for eksempel motfall, deformasjonar og skjóytefeil, vil det bli stilt krav om oppatgraving og utbetring av feil.

4.3 Innmåling og dokumentasjon av ledningsanlegg

Det blir stilt strenge krav til innmåling og dokumentasjon av tekniske anlegg. Detaljerte krav til dette er å finne i Stryn kommunes VA-norm. Innmåling og dokumentasjon av ledningsanlegg med tilhyrande utstyr, skal innmålt av Stryn kommune v/ Seksjon for Kar og Oppmåling. Innmåling skal utfórast i åpne grófter, og innmålingspersonell skal kontaktast i god tid og minimum dagen før tidspunkt for innmåling skal finne stad. Utbygger bekoster innmålinga etter på førehand avtalt pris.

5.0 Kommunal overtaking

Teknisk anlegg skal overtakast vederlagsfritt til kommunalt vedlikehald i samsvar med inngått utbyggingsavtale/ eller forutgåande overtakelsesforretning. Når alle forhold er brakt i orden, så skal det utferdigast ein Overtakingsprotokoll som berre er gyldig når alle parter har skreve under. Kommuna overtek ikkje anlegget til drift og vedlikehald fór anlegget er utfórt i samsvar med desse retningslinjer og godkjende planer. Anleggsutfórelse som er endra utan forutgåande godkjenning, blir i utgangspunktet ikkje godkjend for kommunal overtaking. Event.

uoverstemmelser / eller konflikter mellom utbygger , entrepenør og/ eller berørte grunneigarar må være løyst før Stryn kommune overtek anlegget.

Ein føresetnad er at all grunn som er regulert til offentleg vegformål blir overdratt til Stryn kommune før kommuna overtek anlegget. Der ledningsanlegg ligg utafor område som skal overtakast av kommuna, må utbygger framskaffe tinglyste rettigheter som gir kommuna rett til å ha liggande leidningar på annen manns grunn, og til fritt å kunne utføre drift og vedlikehald av leidningar og installasjonar. Kfr. Kommunas standard avtale for slike rettigheter.

Det skal og leverast inn kart som viser alle frådelt eigeedomar som omfattast av utbygginga med Gnr.og bnr.- opplysningar om kva eigeedomer som har avgjeve tinglyste rettigheter vedr. leidningskart og andre tiltak, og kva vegareal som er overskjøtt til Stryn kommune, skal framgå av kart. Anlegg som omfattast av Utbyggingsavtalen skal seinast være overteke av Stryn kommunen innan 3 – tre år etter avtaledato.

6.0 Utbyggingsavtale

Før igangsetjing av tekniske anlegg, skal det føreligge ein Utbyggingsavtale mellom Utbygger og Stryn kommune. Avtala skal innehalde bestemmelser om kva anlegg som omfattast, event. økonomiske forpliktelser, kva eigeedomer som skal betale reduserte tilknytningsavgifter , utbyggers garantistillelse, framdrift og ansvarsforhold.

For å sikre Stryn kommune og tredjeperson at anlegget ferdigstillast, og at det skjer innafor avtale tidsfrister, skal utbygger stille bankgaranti overfor Stryn kommune, **før** arbeidet igangsettjast.

Garantien skal knyttast opp mot og kunne gjerast gjeldande mot manglande fullføring og overskridingar på avtalens tidsfrist , og for feil og mangler i 3- tre år etter overtaking av anlegget. Garantien skal utgjere minimum 10 % av anslått samla byggekostnad for tekniske anlegg. Garantien skal stillast før oppstart av anleggsarbeidene.

Eigeedomar som det søkes om reduserte tilknytningsavgifter for, skal avmerkast på eige kart med gnr. og bnr.