

REKKEFØLGEBESTEMMELSENS BETYDNING FOR GJENNOMFØRING AV PLAN.

THE MEANING OF ORDER PROVISION TO CONDUCT CITY PALNNING.

KNUT HASLE

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
INSTITUTT FOR LANDSKAPSPLANELGGING
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2013



Forord

Jeg har gjennom de siste fem årene studert Eiendomsfag ved Universitet for Miljø- og Biovitenskap. Denne masteroppgaven representerer avslutningen på studiet. Oppgavens omfang er på 30 studiepoeng over et semester.

Gjennom studiet har jeg etter hvert fått interesse for utvikling av eiendom i tidlig fase. Det temaet jeg har skrevet om, var forslag fra Statsbygg som omhandler planfasen av prosjekter. Prosessen rundt denne oppgaven har vært lærerikt og spennende.

Jeg ønsker å rette en takk til min hovedveileder Einar Hegstad og biveileder Fredrik Holth. De har gjennom arbeidet med masteroppgaven gitt meg gode råd og konstruktive tilbakemeldinger som har hjulpet meg mye. Jeg vil også takk Else Aasbø Hasle og Reidar Hasle som har lest korrektur. Til slutt vil jeg rette en stor takk til Statsbygg og kommunene som har stilt opp til intervjuer.

Abstract

This study is about the meaning of order provisions to conduct city planning. The study is based on interview with people that had a lot to do with each project. Throughout this exercise, I discovered that property development includes different kind of obstacles to conduct city planning. Planning authority has the opportunity to include certain measures that have to be fulfilled before developer can initiate projects. Obstacles like what kind of measures the planning authorities find necessary and negotiations of cost allocations, could put the projects in risk.

Emneord på norsk:

Rekkefølgebestemmelser/rekkefølgekrav

Utbyggingsavtale

Tidligfase

Rimelighet

Emneord på engelsk:

Order provisions

Development agreement

Early phase

Reasonable

Sammendrag

Denne oppgaven handler om rekkefølgebestemmelsens betydning av gjennomføring av plan. Jeg har sett på hva rekkefølgebestemmelser kan innebære. Oppgaven tar for seg hva utbygger ser på som utfordringer og hvordan de forholder seg til rekkefølgebestemmelser. I tillegg har jeg sett på hvorfor kommunen som planmyndighet setter slike rekkefølgekrav.

Problemstillingen er:

Hva er rekkefølgebestemmelsens betydning for gjennomføring av plan?

For å besvare denne problemstillingen har jeg satt følgende delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?

Delproblemstilling 2: Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelser kunne medføre for utbygger?

Delproblemstilling 3: Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

Delproblemstilling 4: Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

I starten av høsten 2012 tok jeg kontakt med Statsbygg for å høre om de hadde forslag til tema for masteroppgave. De nevnte rekkefølgebestemmelser som de ønsket å få belyst, noe som virket interessant. For å belyse disse problemstillingen har jeg studert lover og regler som er sentralt knyttet opp mot rekkefølgebestemmelser. Denne oppgaven baserer seg i hovedsak på dybdeintervjuer. Dette er med sentrale personer som har hatt mye med de utvalgte casene fra Statsbyggs side og personer fra kommunen som har vært med på å utarbeide plan for de aktuelle casene. De ønsket å forholde seg anonyme, så de vil ikke bli navngitt i denne oppgaven.

Etter Plan- og bygningsloven av 2008 som gjelder i dag, kan det settes rekkefølgebestemmelser i kommuneplan og i reguleringsplan. Kommunen som planmyndighet har relativt fritt spillerom til å sette rekkefølgebestemmelser og vedta dette

i plan. Dette er tiltak som må oppfylles før igangsettelsestillatelse eller brukstillatelse kan gis fra kommunen. Utbygger må i den forbindelse inn med et bidrag eller oppfylle tiltaket fullt ut.

Rekkefølgebestemmelser som blir satt i plan kan i utgangspunktet gå ut på hva som helst, så lenge de har tilknytting til kommuneplan eller reguleringsplan. Dette medfører at utbygger i tilfeller må være med på opparbeidelse av tiltak også utenfor sitt eget planområdet. Tiltak settes i takt med hva som skal bygges, større prosjekter utløser flere tiltak. Dette gjør at det vanskelig for utbygger å forholde seg til hva kostnadene for prosjektet vil bli, av den grunn at uforutsette tiltak må opparbeides.

Plan- og bygningsloven av 2008 har innført utbyggingsavtaler som et virkemiddel for gjennomføring av rekkefølgebestemmelser. Utbyggingsavtaler er en avtale mellom utbygger eller grunneier og kommunen. Det er i denne avtalen hvor kostnadsfordelingen mellom partene blir til, gjennom forhandlinger. Kommunen sitter i en sterk forhandlingsposisjon som planmyndighet, noe som er vanskelig for utbygger i en forhandlingssituasjon.

Utbyggere finner rekkefølgebestemmelser som belastinger for prosjektene og fører til mye diskusjoner, særlig gjelder dette ved fordeling av kostnadene. Kommunen setter rekkefølgebestemmelser ut i fra hva som er nødvendig for området. Dette skal utbygger bidra med.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Tema	3
1.2 Problemstilling	4
1.3 Avgrensning	5
1.4 Metode	5
1.4.1 Teoretisk perspektiv	5
1.4.2 Empirisk undersøkelse	5
1.4.3 Etske krav	8
1.5 Oppgavens oppbygning	9
2. Teori	10
2.1 Innledning	10
2.2 Reguleringsplanens innhold	10
2.2.1 Reguleringsbestemmelser	11
2.2.2 Innsigelse	11
2.3 Rekkefølgebestemmelser	13
2.3.1 Innhold og omfang	14
2.3.2 Bestemmelser om rekkefølgekrav	15
2.3.3 Alternativer for gjennomføring av plan.....	16
2.4 Utbyggingsavtaler	17
2.4.1 Definisjon og avgrensning	18
2.4.2 Vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler	19
2.4.3 Innholdet i en utbyggingsavtale.....	19
2.4.4 Grenser for avtalen	21
2.4.5 Rimelighet.....	21
2.5 Dispensasjon fra plankrav	24
3. Empiri	26
3.1 Innledning	26
3.2 Ørje tollstasjon	27
3.2.1 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?	27
3.2.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelsene medføre?	30
3.2.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?.....	33
3.2.4 Hvorfor setter kommune slike rekkefølgebestemmelser?	33
3.3 Politihuset i Tromsø	35
3.3.1 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?	35
3.3.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelsene medføre?	38
3.3.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?.....	40
3.3.4 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?	42
3.4 Kunsthøgskolen i Bergen	42
3.4.1 Hva kan rekkefølgekrav gå ut på?	42
3.4.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelser medføre?	48
3.4.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?.....	51
3.4.4 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?	53
3.5 Nasjonalmuseet	56
3.5.1 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?	56
3.5.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelsene medføre?	59
3.5.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?.....	61
3.5.4 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?	62
4. Analyse og drøfting	64
4.1 Innledning	64
4.2 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?	64

4.3 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelse medføre?	65
4.4 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?	68
4.5 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?.....	71
5. Avslutning	73
5.1 Konklusjon.....	73
5.2 Refleksjoner	74
5.3 Avsluttende om oppgaven	76
Referanseliste.....	77

Figurliste:

Figur 1: Plankart for Ørje tollstasjon.....	28
Figur 2: Plankart for Politihuset i Tromsø.....	36
Figur 3: Plankart for Møllendalen øst i Bergen.....	43
Figur 4: Kommunedelplanområde for Møllendalen i Bergen.....	44
Figur 5: Område for Nasjonalmuseet i Oslo	57
Figur 6: Plankart for Nasjonalmuseet i Oslo.....	57

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide Statsbygg.....	80
Vedlegg 2: Intervjuguide kommune.....	81
Vedlegg 3: Meldeskjema til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.....	82

1. Innledning

1.1 Tema

Tema for dette arbeidet er rekkefølgebestemmelser etter Plan- og bygningsloven. Etter forslag fra Statsbygg ville de gjerne få belyst bruken av rekkefølgebestemmelser og dens betydning for utbyggere. Utbyggere har merket den økte bruken av rekkefølgebestemmelser som blir satt i reguleringsbestemmelsene, gjennom prosessen fra ide til igangsettelsestillatelse gis. Hensikten med rekkefølgekrav er at utbygging skal skje på en fornuftig måte, slik at tiltak blir opparbeidet i riktig rekkefølge og til rett tid. Målet med dette arbeidet skal være å belyse utfordringene ved bruk av rekkefølgebestemmelser. Jeg vil se på den praktiske tilnærmingen mellom planmyndighetene som setter rekkefølgekravene på den ene siden, og aktører som må forholde seg til dette på den andre siden. Jeg vil se på hvilken betydning rekkefølgebestemmelsene har for aktører som utbygger, hva rekkefølgekrav kan gå ut på, løsningsmuligheter og utfordringer ved gjennomføring.

Det å ta hensyn til rekkefølgebestemmelser er noe alle typer utbyggere må gjøre, om de er store, små, private eller statlige. Det at rekkefølgekrav kommer, er en faktor som kan være med på at utbyggingskostnadene blir høyere og dermed redusert avkastning. Det er ikke alltid like enkelt å ta høyde for slike rekkefølgekrav, og planmyndighetene har visse prosesser å forholde seg til. Det kan fra planstart til vedtak i kommunestyret bli gjort endringer av plan etter høringer og offentlig ettersyn, som er med på endringer eller nye rekkefølgebestemmelser blir satt.

Så vidt meg bekjent er det ikke skrevet noen tidligere masteroppgaver for dette tema. Dette kan by på utfordringer med innsamling av informasjon av teori og begrenset litteratur.

Gjennom denne oppgaven vil jeg bruke rekkefølgebestemmelser og rekkefølgekrav om hverandre, disse begrepene er entydige.

1.2 Problemstilling

Gjennom arbeidet med masteroppgaven skal jeg se på hvilke utfordringer utbygger har ved rekkefølgebestemmelser, hvordan de løser dette og hvorfor kommunen setter slike rekkefølgekrav. Jeg har valgt følgende hovedproblemstilling:

Hva er rekkefølgebestemmelsernes betydning for gjennomføring av plan?

For å belyse denne problemstillingen har jeg kommet frem til følgende delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?

Delproblemstilling 2: Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelser kunne medføre for utbygger?

Delproblemstilling 3: Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

Delproblemstilling 4: Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

For å kunne svare på min hovedproblemstilling har jeg kommet frem til fire delproblemstillinger. Disse vil jeg så godt som mulig besvare etter intervju med personer i Statsbygg og i kommunene. Delproblemstilling 1 skal belyse casene ved en nøytral fremstilling og hva rekkefølgebestemmelser i hvert tilfelle går ut på. Delproblemstilling 2 og 3 relaterer seg til delproblemstilling 1 og tar for seg hva Statsbygg anser som utfordringer og hvordan de forholder seg til disse. Her vil jeg komme inn på om det var noen problemer knyttet til rekkefølgebestemmelserne og hva de gjorde for å komme frem til en løsning. Dette vil jeg gjøre gjennom sentrale spørsmål ved utfordringer med rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler og dispensasjon. Jeg vil også komme inn på hvordan det har vært å jobbe tett opp mot kommunen som planmyndighet. Gjennom delproblemstilling 4 håper jeg å få et innblikk i hvordan og hvorfor kommunene setter slike rekkefølgebestemmelser. Jeg vil se om kommunen stiller seg forskjellige til om det er en privat eller statlig aktør, når de setter rekkefølgebestemmelserne.

1.3 Avgrensning

Temaet jeg har valgt for min masteroppgave omhandler rekkefølgebestemmelser, dette er allerede et ganske snevert tema. Hovedfokuset gjennom denne oppgaven vil være utfordringene utbygger har og hvordan de løser dette. Jeg vil også se på hvorfor kommunen for de utvalgte casene har satt de ulike rekkefølgekravene og hvordan de forholder seg til utbyggers utfordringer når de utformer og setter rekkefølgebestemmelsene. Jeg kommer ikke til å utdype lovpålagte rekkefølgebestemmelser og avgrenser oppgaven mot refusjonsbestemmelsene.

1.4 Metode

1.4.1 Teoretisk perspektiv

Med bakgrunn i den teorien som jeg tilegner meg gjennom arbeidet, skal dette danne en sammenheng med hva som er oppgavens tema og problemstilling. Oppgaven skal ta for seg hvordan loven og praksisen er ute i virkeligheten. Formålet med oppgaven er å belyse betydningen av rekkefølgebestemmelser og gjennomføring av plan.

1.4.2 Empirisk undersøkelse

Utgangspunktet for min undersøkelse er spørsmål som knytter seg til utfordringer rundt rekkefølgebestemmelser. Jeg skal belyse et tema som innebærer kontakt med andre mennesker, altså skal jeg benytte meg av en samfunnsvitenskapelig metode.

Samfunnsvitenskapelig metode deles opp i to hovedklasser, kvantitativ og kvalitativ metode. Etter som temaet jeg skal skrive om er relativt snevert og det ikke er lett for å få tilgang til informanter, har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode. Dette er av den grunn at en statisk innsamlingsprosess ikke så lett lar seg gjøre. Jeg er avhengig av en dynamisk fremgangsmåte, som gjør det mulig å kunne tilpasse seg underveis for å få mest ut av de informantene jeg kommer i kontakt med. Ulempen ved en slik tilnærming er at det kan by på problemer å generalisere og kategorisere svarene (Johannessen m.fl 2010).

Ved en kvalitativ metode er det mulig å innhente mer fyldig og beskrivende informasjon. Her vil jeg bruke delvis strukturert intervju med sentrale nøkkelpersoner i

eiendomsmarkedet og kommunen. Ved delvis strukturert intervju vil intervjuene bli mer dynamiske. Jeg vil utarbeide to forskjellige intervjuguider, en for utviklingsaktører (se vedlegg 1) og en for planmyndighetene (se vedlegg 2). Underveis i intervjuene vil jeg legge vekt på at vi skal ha en dialog rundt spørsmålene, slik at de kan prate fritt rundt spørsmålene og temaene. Fordelen med å ha delvis strukturert intervju er at noen personer ikke alltid får sagt det de vil ved konkrete spørsmål, slik at det er rom for at aktuelle problemstillinger/temaer kommer opp underveis. Dette kan være vanskeligere om en har et "manus" å forholde seg til. I tillegg er det godt egnet til å kunne få innsikt i informantenes egne erfaringer og tanker (Johannessen m.fl 2010).

Datainnsamling vil videre foregå gjennom analyse av ulike typer dokumenter som gjeldende lover og regler, relevant faglitteratur, rettspraksis og bransjeartikler samt intervjuer. I møte med Statsbygg sa de seg villige til å hjelpe til med nødvendig dokumenter fra tidligere prosjekter som de har hatt ansvar for.

Jeg har valget casesdesign som min metode. Ved en slik fremgangsmåte innhenter en mye informasjon fra noen enheter eller case over kortere eller lenge tid gjennom detaljerte og omfattende datainnsamling. Casen studeres i en setting, for min oppgave vil dette være prosjekter der rekkefølgebestemmelser har bydd på utfordringer for utbygger for gjennomføring av plan. Casestudier gjennomføres ofte med hjelp av kvalitative tilnærminger som observasjon eller åpne intervjuer ved hjelp av spørreskjemaer. Ved en kombinasjon av disse vil dette kunne agere mye informasjon (Johannessen m.fl 2010).

Den designstrategien jeg har valgt for casestudiet er flercasesdesign med flere analyse-enheter. Dette vil si at jeg innhenter informasjon fra flere enheter/caser (Johannessen m.fl 2010)

Høsten 2012 tok jeg kontakt med Statsbygg for å høre om de hadde forslag til tema for masteroppgaven. Statsbygg hadde et ønske å få belyst temaet om rekkefølgebestemmelser. Dette synes jeg virket interessant og gikk videre med dette. Vi fikk i stand et møte hvor de skulle komme med ulike case. De kriteriene jeg hadde for valg av case var for det første at det hadde være rekkefølgekrav og det andre kriteriet hadde vært utfordringer eller

problemer ved rekkefølgekrav. Statsbygg la frem i alt fire ulike case, som var alle var av interesse.

De fire prosjektene jeg skal se på, er to relativt små og to som er store i forhold til rekkefølgebestemmelser. De to første er Ørje tollstasjon i Marker kommune og Politihuset i Tromsø. De to siste og som er mer omfattende er Kunsthøgskolen i Bergen og Nasjonalmuseet ved den gamle vestbanehallen i Oslo. Jeg har valgt å ta for meg alle fire casene. Dette vil forhåpentligvis gi meg et bilde på hvordan kommunen og utbygger tenker og handler. Deretter skal jeg sammenligne og sette disse opp mot hverandre for å se på likheter, ulikheter og om det er noen sammenheng mellom hva kommunen og utbygger har blitt enige om.

Etter at jeg bestemte meg for de utvalgte casene, gikk jeg i gang med å samle inn informasjon om de ulike casene. Dette ble gjort gjennom kommunenes hjemmesider og fra utlevert materiale fra Statsbygg. Jeg satte med godt inn i materialet og utarbeidet en intervjuguide, en for de jeg skulle intervju i Statsbygg og en for kommunene.

Før intervjuene sendte jeg ut på mail den intervjuguiden jeg har utarbeidet til intervjuobjektene, hvor jeg har utdypet at dette er mer som en sjekklister for min del og at jeg kom til å legge opp til en åpen samtale rundt de forskjellige temaene. I intervjuene brukte jeg lydopptak, slik at jeg kunne konsentrere meg om intervjuobjektet og rette min oppmerksomhet til personen i stede for å måtte avbryte på grunn av notater. Ved å bruke lydopptak gjør det lettere i etterkant av intervjuet å skrive ned svarene slik det fremkom underveis i intervjuet. I tilfeller hvor intervjuobjektene ikke ønsket lydopptak noterte jeg ned intervjuet i den grad det lot seg gjøre.

Grunnleggende spørsmål for all forskning er datas pålitelighet. Det omtales i denne sammenheng som reliabilitet. Om flere forskere utfører samme undersøkelser på samme fenomen og kommer frem til samme resultat, er dette uttrykk for høy reliabilitet (Johannessen m.fl 2005). Siden jeg benytter meg av en kvalitativ metode, vil det i ettertid være vanskelig for en annen å komme frem til nøyaktig samme resultat. Dette er på grunn av mye av innsamling av data er gjennom intervjuer med direkte samtale med personer og ikke i form av skjemaer. For å styrke påliteligheten er det viktig å beskrive casene godt, slik

at leseren får et godt inntrykk av hvordan prosessen har vært. Pålitelighet kan også styrkes ved å legge vekt på validitet, altså troverdigheten. "Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten" (Johannessen m.fl 2005 s. 228). Mye av den informasjonen som har blitt samlet inn i løpet av denne oppgaven er offentlige og er tilgjengelig via kommunenes nettsider. Den informasjonen som har kommet ut av intervjuene er med bakgrunn i intervjuguiden, så en annen person ville kunne komme frem til noe av de samme resultatene i et tilsvarende intervju.

Den metodiske planen syns jeg fungerte veldig bra for min oppgave. Ved å studere casene på forhånd fikk jeg satt med godt inn i de ulike prosjektene, så når jeg kom til intervjuene hadde jeg mange spørsmål til intervjuobjektene. Jeg skulle i alt ha intervjuet åtte personer, for hvert av casene skulle jeg intervjuer en representant fra Statsbygg og en fra kommunen, som hadde hatt stor deltakelse i prosjektet. Av de åtte intervjuene, var det ett intervju jeg ikke fikk i stand. Det var med Tromsø kommune. Jeg prøvde å ringe flere ganger og sendt flere mail, uten hell. Alle de andre gikk det greit å få i stand intervju med. Av de syv intervjuene jeg hadde, var det to som ikke ville bli tatt opp på lydopptak. Etersom jeg hadde sendt ut intervjuguiden før intervjuet, var de forberedt på hva dette dreide seg om. Under alle intervjuene hadde vi en åpen samtale, noen ganger ble det litt springene, så det var godt at jeg tok opp de fleste intervjuene. Ved dybdeintervjuene sammen med tilgjengelige dokumenter fra hjemmesidene til kommunene, agerte dette mye informasjon.

1.4.3 Etske krav

All forskning skal gjøres etter etske hensyn slik at personer som har vært med i intervjuer eller spørreundersøkelser ikke skal føle seg berørte. En skal passe på å ikke spørre spørsmål som kan føre til ubehag eller at de føler seg presset til å svare på noe de ikke vil. Den som spørres skal selv kunne bestemme over sin deltakelse og når som helst kunne trekke seg uten ubehag. Før intervjuet eller spørsmålene blir stilt skal det informeres om samtykke. Deltakerne skal kunne være sikker på at forskeren ivaretar konfidensialitet og ikke bruker opplysninger slik at personen som er med i undersøkelsen kan identifiseres (Johannessen m. fl 2010).

Der de som svarer kan identifiseres enten direkte eller indirekte og registres helt eller delvis elektronisk, er det snakk om personopplysninger. Dette er da meldepliktig og skal meldes inn til NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste)(Johannessen m. fl 2010). Etter innsendt meldeskjema om masteroppgave til NSD, fikk jeg beskjed om at dette var meldepliktig og ble behandlet videre (se vedlegg 3).

De personen jeg vil intervju er personer i Statsbygg som har hatt stor deltagelse i de utvalgte casene og kommunene som planmyndigheter. I forkant av intervju vil jeg informere om det som blir sagt vil bli brukt i masteroppgave og ønske om anonymitet vil bli overholdt.

1.5 Oppgavens oppbygning

I innledningen (Kapitel 1) presenteres den metoden jeg har brukt for å besvare problemstillingen. Deretter vil jeg fremlegge teorien (Kapitel 2) om rekkefølgebestemmelsene og om aktuelle virkemidler som plan- og bygningsloven har for å løse utfordringene av rekkefølgekrav. Etter dette vil jeg i empirikapitlet (Kapitel 3) legge frem de ulike casene med utgangspunkt i delproblemstillingene utarbeidet etter intervju med personer som har jobbet med de ulike prosjektene. Så vil jeg komme med drøfting (Kapitel 4) av det materialet og informasjonen intervjuene har gitt meg, hvor jeg sammenligner casene. Til slutt kommer avsluttende refleksjoner (Kapitel 5) hvor hovedproblemstilling vil bli besvart.

2. Teori

2.1 Innledning

Planmyndighetene i dette landet må forholde seg til visse lover og regler når det gjelder planlegging og planstrategi for arealer. Dette finnes i flere nivåer, det er på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Plan- og bygningsloven er en av de viktigste lovene, denne kom i en ny utgave i 2008 som erstattet den tidligere plan- og bygningsloven av 1985. Plandelen trådte i kraft 1. Juni 2009, mens byggesaksdelen trådte i kraft 1. Juli 2010. Plan- og bygningsloven gir kommunene en viktig rolle som planmyndighet. Kommunene skal drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom kommuneplan, kommunedelplan, områderegulering og detaljregulering.

Lovens formål er å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, jf. pbl §1-1. Med bærekraftig utvikling siktes det til definisjon i rapport fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling av 1987. Denne definisjonen lyder slik:

"En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov."
(Ot.prp. 32 2007-2008 s. 170)

Bærekraftig utvikling skal innebære at beslutninger og planer skal tas på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger, dette for å ivareta fremtidige interesser og muligheter. Plan- og bygningsloven skal være et verktøy for samfunnsplanlegging i vid forstand og skal foregå på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Innenfor kommunal planlegging skal det legges frem en strategiplan og en overordnet kommuneplan. Videre deles planer inn i kommunedelplaner, områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner (Innjord 2010).

2.2 Reguleringsplanens innhold

Det er to elementer ved reguleringsplan, det er plankartet og reguleringsbestemmelser. Etter Plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd er ordlyden:

”Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”

Fargene på kartet angir reguleringsformålene på området, det er bestemte farger for de forskjellige formålene. Eiendomsgrenser skal være tegnet opp og husplasseringen kan styres ved hussymbol. Plankartet kan i seg selv være detaljert, men vanligvis vil det også i tillegg være verbale bestemmelser som ytterligere utdyper den fastsatte arealbruken etter § 12-5 annet ledd nr.1-6. Reguleringsbestemmelser inngår i reguleringsplanen som en del av denne, jf § 12-7. Disse er i utgangspunktet likeverdige. Er det motstrid mellom planen og bestemmelsene, er det opplysningene ved plankartet som går først. (Innjord 2010)

2.2.1 Reguleringsbestemmelser

For å presisere den arealbruken som følger av reguleringsformålet brukes reguleringsbestemmelser, jf Plan- og bygningsloven § 12-7 punkt 1-14. Her settes mer detaljert vilkår for arealbruken. For eksempel kan det for bebyggelse og anlegg være høyde på bygginger, grad av utnyttelse og plassering, jf § 12-7 punkt 5. Reguleringsbestemmelser gir adgang til å sette vilkår som forbyr visse tiltak og også tiltak som må være opparbeidet før brukstillatelse gis (Kommunal og regionaldepartementet 2004-2005).

2.2.2 Innsigelse

Plan- og bygningsloven § 5-4 regulerer adgangen til å fremme innsigelse mot planforslag. Paragrafens første ledd lyder:

”Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.”

Denne paragrafen har som formål å sikre at nasjonal, regionale og andre overordnede interesser ivaretas og følges opp i den kommunale arealplanleggingen. Den skal sette rammene for innsigelsesadgangen og klargjøre hvordan den skal praktiseres, jf Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Bestemmelsen 5-4 må ses i sammenheng med § 5-5 om begrensning i adgang til å fremme innsigelse og § 5-6 om mekling og avgjørelse av departementet. (Innjord 2010) Jeg kommer ikke inn på § 5-5 og 5-6 i denne oppgaven og vil ikke utdype disse bestemmelsene videre.

Ved en innsigelse mot et planforslag fra et organ som har kompetanse til dette, blir rettsvirkningen at kommune ikke kan vedta et endelig vedtak med rettsvirkninger i kommunestyret. Det vil som hovedregel være et statlig fagorgan på fylkesnivå som har innsigelsesmyndighet på hvert fagområdet. Om kommune tar innsigelsen til følge, flyttes vedtakskompetansen til Miljøverndepartementet. Dette er forskjell fra en klage, der klage kan gjøres gjeldene først da det er gjort et bindende vedtak med rettsvirkning (Innjord 2010).

Gjenstand for innsigelse er etter første ledd "*forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan*". Med dette avgrenser loven anvendelsesområdet til å gjelde kommunale arealplaner, her under reguleringsplaner. Statlig arealplan, regional plan og regional planbestemmelse faller utenfor (Innjord 2010).

Ordningen om innsigelse er en begrensning for kommunen, siden arealdisponeringsplaner med rettsvirkning ikke tas av kommunen selv. Forutsetning for at det kan fremmes innsigelse er saker som gjelder "*spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*". Om saken berører spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional interesse, er i utgangspunktet opp til vedkommende statlige eller regionale myndighet å vurdere. Det er likevel lagt ønske i forarbeidene om at det skal trekkes opp retningslinjer innen for hver enkelt sektor for når innsigelse kan fremmes. Dette for at innsigelse ikke skal skje tilfeldig og ulikt fra region til region (Innjord 2010)

Miljødepartementet har utarbeidet en oversikt over hvilke statlige organer som har innsigelsesmyndighet. Statens vegvesen på fylkes nivå og Statsbygg er blant de som er på denne oversikten rundskriv T-05/95 (Miljøverndepartementet 1995). I forbindelse med case i denne oppgaven, fremmet Statens vegvesen innsigelse mot plan. Dette kommer jeg til ved Nasjonalmuseet i 3.5.

2.3 Rekkefølgebestemmelser

Rekkefølgebestemmelser er til for å sikre kvaliteten av planområdet slik som planmyndighetene ønsker. Ulike tiltak må være opparbeidet eller sikret opparbeidet før igangsettelse eller brukstillatelse gis. For kommuneplan er dette hjemlet i § 11-9 nr. 4 med følgende ordlyd:

”rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen”

Kommunen har også mulighet for å sette rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan i § 12-7 nr. 10, ordlyden er som følger:

”krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert”

Innholdet i § 11-9 nr. 4 og § 12-7 nr. 10 vil jeg utdype i 2.3.2 Bestemmelser om rekkefølgekrav.

Det er i hovedsak to typer rekkefølgebestemmelser:

- Sosial infrastruktur
- Teknisk infrastruktur

Sosial infrastruktur er i hovedsak barnehager, skoler og sykehus. Teknisk infrastruktur er all felles infrastruktur som kommunen ikke er lovpålagt å opparbeide. Dette kan være veg, vann, avløp, samferdselsanlegg, uteområder osv. Det er gitt regelverk og rammer for kostnadsfordelingen av teknisk infrastruktur, som da utbygger skal bekoste. Det er slik i loven at utbygger ikke skal påta seg unaturlige kostnader i forbindelse med utvikling av et område.

I utgangspunktet har utbygger krav på byggetillatelse så lenge tiltaket er i tråd med plan. Et avslag på byggetillatelse må være rettslig forankret og saklig begrunnet. Rekkefølgekrav kan være en av slike lovfestede grunnlag for nektelse av byggetillatelse. Dette kan for

eksempel være nødvendig veinett, utbedring av vann og avløp, gang og sykkelsti eller oppholdsplasser, men også skoler, barnehager eller sykehus. Dette fremgår av Plan og Bygningsloven om kommuneplan i §§ 11-7 andre ledd nr.1-3 og 11-9 nr. 3 og 4. Utbygging kan ikke igangsettes eller ferdigstilles før rekkefølgekravene i kommuneplanens arealdel om nødvendig sosial og teknisk infrastruktur er ferdig opparbeidet. Om rekkefølgekrav ikke er oppfylt, kan kommunen med lovlig grunn nekte byggetillatelse (Kommunal og regionaldepartementet 2002)

2.3.1 Innhold og omfang

Hjemlene for bestemmelsene i kommuneplanen og reguleringsplanen forteller hva rekkefølgekrav skal omfatte, men ikke detaljerte regler for utformingen og hva de konkret går ut på. Ved en slik utforming kan og vil dette føre til konflikt mellom utbygger og kommunen om hva som er innholdet og hva som skal gjennomføres. Det kan tenkes tilfeller der rekkefølgekrav er satt og hva som utbygger tilbyr kommunen, ikke er sammenfallende. For å få enighet om hvordan kravene som er satt i reguleringsplanen skal tolkes, er det to viktige forutsetninger som er avgjørende for rekkefølgebestemmelser (Kommunal og regionaldepartementet 2002):

- På den ene siden er det de juridiske rammene for utbygging. Det må kunne gis et klart definert innhold av kravene, som uttømmende angir de begrensninger som gjelder for utbygging
- På den andre siden er det de politiske og økonomiske rammen for utbygging. Her vil det konkret være hva som gjelder for eksempel skoledekning eller hvor mye trafikk et område skal tåle. Her er det viktig å tolke det på den måten kommunen har lagt til grunn for utarbeidelsen av reguleringsplan med tilhørende rekkefølgekrav.

Detaljeringsnivået i hva som er satt i reguleringsplan vil ha stor betydning ved en avveining med disse utgangspunktene. Rekkefølgekravene skal være et uttrykk for kommunens fremtidige planer for området, og forutsetningene for utnyttelse. Det er derfor viktig at reguleringsbestemmelsene er tilstrekkelig detaljert når kommunen vedtar planen. Ved for eksempel boligutbygging vil dette gi en føring på hvor stor grad av skoledekning eller barnehageplasser som det må være på plass. Når det gjelder tolkning av

rekkefølgebestemmelser skal det være et moment at det er kommunen som har ansvar for utformingen, og ved eventuelle uklare formuleringer skal dette ikke gå til fordel for kommunen (Kommunal og regionaldepartementet 2002).

Et viktig spørsmål oppstår der det er satt rekkefølgekrav for et større område enn hva som er planområdet og de tiltak som byggetiltaket utløser, bare er en andel av hva som er satt for hele området. I rekkefølgekravet ligger det en forutsetning om at tiltaket i sin helhet skal være oppfylt, og da kan ikke en utbygger gå ut i fra at selv om han går inn med sitt bidrag skal han kunne bygge ut. Hvis utbygger skal få rett til å bygge ut, skal rekkefølgekravet være opparbeidet (Kommunal og regionaldepartementet 2002).

2.3.2 Bestemmelser om rekkefølgekrav

I plan- og bygningsloven er det satt to bestemmelser som i hovedsak omhandler rekkefølgekrav. Det er § 11-9 nr. 4 som gjelder for kommuneplan og § 12-7 nr. 10 for reguleringsplan. Disse bestemmelsene gir mulighet for å tilføre rekkefølgekrav utover det som er lovbestemt etter §18-1. Utbygger plikter etter §18-1 å opparbeide vei, vann- og avløpsanlegg før utbygging i regulerte strøk (Innjord 2010). I bestemmelsene om rekkefølgekrav for kommuneplan og reguleringsplan gir planmyndighetene adgang til å fastsette flere tiltak som må være opparbeidet i et utbyggingsområde.

Nedenfor kommer en utdypning av bestemmelsens om rekkefølgekrav, jeg vil først ta for meg § 11-9 nr.4 om rekkefølgekrav i kommuneplan, så § 12-7 nr.10 om rekkefølgekrav i reguleringsplan. Ordlyden er sitert ovenfor under 2.4 Rekkefølgebestemmelser.

Bestemmelsen i § 11-9 nr. 4 kan brukes uavhengig av arealformål, men det vil særlig være aktuelt med rekkefølgekrav i områder avsatt til bebyggelse og anlegg, jf § 11-7 andre ledd nr.1(Innjord 2010).

Rekkefølgebestemmelser skal sikre at utbyggingsområder ikke bygges ut før teknisk infrastruktur, grønnstruktur og samfunnstjenester er etablert. Det siktes til forskjellige typer infrastruktur som er nødvendig for å betjene vedkommende området – så som energiforsyning, kommunikasjon, friområder, barnehager og skoler. Det kan også gis

tidsrekkefølgebestemmelser som angir delfelt A må ferdigstilles før en går i gang med utbygging av delfeltene B og C

Områder som der er gitt rekkefølgebestemmelser for etter § 11-9 nr.4. skal gis som egne hensynssoner i medhold av § 11-8 (3) bok. b. (Innjord 2010)

Bestemmelsen uttrykker og hjemler klargjøring av opparbeiding av teknisk infrastruktur. Den kan også gjelde krav om opparbeidelse som vilkår av infrastruktur for godkjenning av byggetillatelse direkte i medhold i kommuneplanens arealdel, etter plan- og bygningsloven kapittel 28 (Miljøverndepartementet 2007-2008).

Bestemmelsen § 12-7 nr.10 videreføres fra den tidligere Plan- og bygningsloven § 26(1) 3.punktum , men kan også ses på som et utslag av den generelle hjemmelen i nr.2 i samme paragraf. Innholdsmessig svarer bestemmelsen til § 11-9 nr.4. Første punktum gjelder rekkefølgekrav for gjennomføring av tiltak etter planen, det vil si tiltak innenfor planområdet. Andre punktum gjelder rekkefølgekrav for å sikre at området ikke bygges ut før teknisk infrastruktur, grønnstruktur og samfunnstjenester er etablert. Denne siste typen rekkefølgekrav er ikke betinget av de tiltak som forutsettes etablert før utbygging, ligger innenfor planområdet. De områder som det er gitt egne rekkefølgekrav for, skal angis som hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav b, jf. §12-6 (Innjord 2010).

2.3.3 Alternativer for gjennomføring av plan

Hvis utbygger finner at rekkefølgekrav holder tilbake utbygging, har utbygger disse alternativene:

- Forhandle med kommunen om en utbyggingsavtale
- søke om dispensasjon
- velge å ikke bygge ut
- vente til kommunen har gjennomført tiltakene

Jeg kommer ikke til å gå nærmere inn på dersom utbygger ikke velger å bygge ut eller om de venter til kommunen har gjennomført tiltakene. Disse alternativene medfører at de legger prosjektet på vent eller skrinlegger hele prosjektet. Nedenfor vil jeg gå inn på utbyggingsavtale og dispensasjon for gjennomføring av plan.

2.4 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er et av flere virkemidler kommunen kan benytte seg av for gjennomføring av arealplaner og utbyggingspolitikk. Dette er hjemlet i Plan- og bygningsloven kapittel 17. En utbyggingsavtale brukes ofte i stede for reglene i Plan- og bygningsloven om opparbeiding av teknisk infrastruktur som veg, vann og avløp innen for et boligområdet ved større utviklingsprosjekter (kommunal og regionaldepartementet 2006)

Før 1.juli 2006 var det ikke noen spesifikke lovbestemmelser om utbyggingsavtaler. Dette ble sett på som kommunens avtalefrihet og avtaleregulert etter avtalelovens bestemmelser, med visse begrensinger. Gjeldene rett frem til 2006 bød på grunnleggende juridiske problemstillinger knyttet til utbyggingsavtaler og i hvilken utstrekning avtale mellom kommune og grunneier eller utbygger kunne inngås. Noen av problemstillingene som ble tatt opp i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) var:

- hvor langt kan kommunen gå i å forhåndsbinde sin forvaltningsmyndighet?
- Hvilke rettslige rammer gjelder for kommunens anvendelse av sin reguleringsplanmyndighet til å fremforhandle en utbyggingsavtale i forhold til grunneier og utbygger?
- Utbyggingsavtale, vedtak eller enkeltvedtak?
- Hvilke vilkår kan kommunen lovlig ta med utbyggingsavtale?

Utbyggingsavtalene har i noen situasjoner blitt brukt som et verktøy for å finansiere kommunale investeringstiltak kommunen ellers ikke har hjemmel til å kreve gjennomført av utbygger (Ot.prp. nr 22 2004-2005 s.5.). Det er i disse tilfellene snakk om sosial infrastruktur som skoler, barnehager, sykehus eller tilsvarende tjenester som kommunen er forpliktet til å skaffe til veie i medhold av lov. I "forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler" 20. April 2006 nr. 453 lyder det:

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

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

Forskriftet sier at det ikke kan avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende offentlige tjenester. Bekoste omhandler forskuttering, lån, og andre kredittytelser. Utbygger skal altså ikke bidra med noe som har med sosial infrastruktur som skal være eid og driftes av kommunen. Kriteriet for sosial infrastruktur er de tjenester som det offentlige har lovfestet plikt til å fremskaffe. Det er det offentlige som har plikt for at det er tilstrekkelig dekning av barnehager, skoler og sykehjem (kommunal og regionaldepartementet 2006).

2.4.1 Definisjon og avgrensning

Plan- og bygningsloven § 17-1

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

Formålet med denne definisjonen er at utbyggingsavtaler lovreguleres for å hindre urimelige avtaler, og i verste fall at kommunens myndighet misbrukes. Det er viktig at prosessene er gjennomsluttet, slik at det ikke oppstår mistanke om at viktige hensyn i planleggingen blir skadelidende på grunn av avtalene. Disse reglene skal beskytte utbygger eller grunneier mot avtaler som er fordyrende. I tillegg så blir andre berørte parter beskyttet på den måten at planen ikke blir gjennomført på en uheldig måte. En utbyggingsavtale er en privatrettslig avtale mellom kommunen som planmyndighet og den enkelte grunneier eller utbygger og kan derfor ikke påklages (Innjord 2010).

Denne bestemmelsen definerer begrepet og knytter utbyggingsavtale direkte til gjennomføringen av en konkret arealplan etter plan- og bygningsloven. Dette avgrenser også utbyggingsavtale i forhold til en del andre avtaletyper. I de fleste tilfeller vil utbyggingsavtale omfatte gjennomføring av:

- tiltak i reguleringsplan som utarbeides av private forslagstillere etter § 12-3 i plan- og bygningsloven.
- tiltak som er nedfelt i rekkefølgebestemmelser til kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller reguleringsplan.

For kommunene vil dette være et virkemiddel for å sikre at utbygging skjer i henhold til det som er uttrykt i kommunens utbyggingspolitikk og arealplaner. Særlig gjelder dette i større og mer kompliserte situasjoner som ved byomforming og utvikling av nye bydeler (kommunal og regionaldepartementet 2006).

2.4.2 Vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler

Plan- og bygningsloven § 17-2

” Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser”

For at kommunen skal kunne starte forhandlinger av utbyggingsavtaler, må den først ha fattet et formelt vedtak i kommunestyret som angir kommunens forutsetninger for inngåelse av utbyggingsavtaler som et ledd i gjennomføringen av den aktuelle plan eller prosjekt. Dette skaper forutberegnelighet, forutsigbarhet og en ryddig prosess for grunneier eller utbygger for hvilke forutsetninger som vil stilles til utbygging på et tidlig stadige i prosessen.

Første ledd forteller at en utbyggingsavtale ikke er et enkeltvedtak som kan påklages, men et prinsippvedtak om at utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging i et område. Så lenge det er et vedtak gjennom kommunen er det ingen krav til hvilken sammenheng det avtales om. Dette kan skje gjennom planbestemmelse i tilknytning til kommuneplanens arealdel, boligpolitiske handlingsprogrammer eller utbyggingsprogrammer. Det kan gjelde for konkrete områder eller konkrete utbygninger. Det eneste kravet er altså at prinsippvedtaket er gjort gjennom kommunestyret, noe som ikke kan delegeres. Selve utarbeidelsen av utbyggingsavtalen kan delegeres og utføres av andre seksjoner i kommunen (Innjord 2010).

2.4.3 Innholdet i en utbyggingsavtale

Plan- og bygningsloven § 17-3

”En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig.

Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris. Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak”

Denne bestemmelsen gir rammene for hva som kan inngås av utbyggingsavtaler. Formålet med denne bestemmelsen er å forhindre at utbyggingsavtaler får uheldige utslag og inneholder vilkår som legger press på økonomien i utbyggingsprosjekter. Det er i utgangspunkt forhold som det er gitt bindende planbestemmelser om som det er lov til å inngå avtale om, jf første ledd. Videre i bestemmelsens andre, tredje eller fjerde ledd har særskilte hjemler for avtaler utover det som følger av planbestemmelsene (Innjord. 2010).

Andre ledd åpner for at det i avtalen kan inntas vilkår om visse boligpolitiske forhold utover det som kan vedtas i plan. Det kan etter dette leddet avtaleregulere om antall, størrelse og utforming. Dette må angis direkte gjennom avtalen. Det kan også avtales om fortrinnsrett for kommunen eller andre til å kjøpe en andel av boligene etter dette leddet. Dette for at det er nødvendig at kommunen disponerer noen boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette skal likevel skje etter markedspris (Innjord 2010).

Etter tredje ledd er det flere kriterier som må være oppfylt for at utbygger skal kunne bekoste eller ta ansvaret for tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtaket. Hovedkriteriet er at tiltaket skal være ”nødvendig” for gjennomføring av planen, tiltaket må ha en direkte saklig sammenheng med planen. I tillegg må det være en ”forholdsmessighet” i det som avtales, bidraget må være i forholdsmessig sammenheng med utbyggingens størrelse og i hvilken grad denne helt eller delvis utløser behovet for kravet. Med ”helt eller delvis” gir loven anledning til at partene kan velge om utbygger skal sørge for den fysiske gjennomføringen av tiltaket, eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket (Innjord 2010).

Kravet om forholdsmessighet vil være en problemstilling i mange avtalesituasjoner. Det vil ofte være behov for større tiltak etter hvert som utbyggingen øker, noe som vil være gjenstand for diskusjon. Det kan være en utfordring å vurdere hvordan en utbygging står i forhold til et behov, som gangbru eller rundkjøring (Innjord 2010).

2.4.4 Grenser for avtalen

Kommunal og regionaldepartementet utarbeidet et rundskriv H-5/02 hvor det på side 25 står at vilkår i avtalen kan ikke fremstå som usaklige eller urimelige. Avtalevilkår som vanskelig kan sies å ha sammenheng med kommunale behov som utløses av byggeprosjektet, vil kunne være ugyldige. Hvis utbygger med åpne øyne har inngått en avtale som går lenger enn det kommunen ensidig kan pålegge, uten at kommunen har utøvet utilbørlig press eller annen utilbørlig adferd, skal det imidlertid mye til for at en forpliktelse anses usaklig eller urimelig. Utbygger står i utgangspunktet fritt til å komme med tilbud overfor kommunen.

Etter departementets mening har kommunens handlemåte i forbindelse med avtaleinngåelsen være sentral for vurdering av avtalens holdbarhet. Det må ikke foreligge tvang fra kommunen sin side. Om det foreligger tvang fra kommunen sin siden er vanskelig å angi. Om kommunen velger å ikke godta prosjekter med lovlig grunn, slik at utbygger må satse på andre prosjekter, anses ikke dette som tvang. I tilfeller der utbygger er kommet så langt inn i prosessen, så vil det være vanskelig å trekke seg ut, kan det bli sett på som tvang om kommunen pålegger utbygger tiltak som de åpenbart ikke ville ha godtatt tidligere i prosessen. Dette vil særlig gjelde der kommunen gjennom forhandlinger har bidratt til den situasjonen som utbygger har havnet i. Hvis kommunen fortsetter å legge til ønsker utover i forhandlingsprosessen og utnytter sin forhandlingsposisjon som gjør det vanskeligere for utbygger å gjennomføre prosjektet, vil dette kunne gå utover avtalens holdbarhet (kommunal og regionaldepartementet 2006).

2.4.5 Rimelighet

Det er opp til kommunen om hvordan arealutnyttelsen skal være i et området og om det skal reguleres eller ikke. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Ved utbyggingsavtaler bør kommunen se til at det er en saklig sammenheng mellom de privatrettslige forpliktelsene som utbygger/forslagsstiller påtar seg for å oppnå et positivt reguleringsvedtak og selve tiltaket. (Kommunal og regionaldepartementet 2002).

Avtalens vilkår kan ikke fremstå som usaklige eller urimelige. Vilkår i avtalen som vanskelig kan ses å ha sammenheng med kommunale behov som utløses av byggeprosjektet, vil kunne være ugyldige. Utbygger står i utgangspunktet fritt til å påta seg kostnader. Om ikke kommunen legger noe press på utbygger, skal det mye til før en avtale anses som urimelig (Kommunal og regionaldepartementet 2002).

Det er satt i § 17-3 tredje ledd kriteriet "*nødvendig for gjennomføring av planvedtak*" som innebærer at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen. Tiltak som direkte følger av plan- og bygningsloven og planer i medhold av loven, vil alltid oppfylle disse kriteriene. Rekkefølgebestemmelser som er satt i planbestemmelsene og oppfyllelsen av disse, vil som hovedregel oppfylle kravet om saklig sammenheng. Det er her ett unntak om sosial infrastruktur som utbygger ikke skal bekoste (Innjord 2010).

Tiltaket som utbygger skal bekoste skal være nødvendig for gjennomføring av plan. Dette innebærer at det skal være et behov for hva utbyggingen medfører. Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Eksempler på hva som kan være funksjonelt nødvendig er fortau, sykkelvei, lekeområder, parkområder og utbyggingstakt. Planfaglig nødvendig, menes at tiltaket ut i fra en faglig vurdering er en forutsetning for at området skal imøtekomme gjeldene krav for forsvarlig planlegging. Tiltaket skal stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang, og ved vurderingen skal det legges vekt på hva den konkrete utbyggingen medfører av behov for teknisk og sosial infrastruktur. Kommunen kan ikke sette tiltak av tyngre infrastrukturtiltak som utbygger skal finansiere alene, tiltak skal tjene interessene i utbyggingsområdet. I dette ligger det at tiltaket må fylle et behov i området, både når det gjelder art og tilgjengelighet. Forholdsmessighetsbetraktninger må gjøres i hvert konkrete tilfelle. Utbygging av for eksempel kjøpesenter kan føre til behov for en utbedret vei eller andre trafikale tiltak, men ikke tiltak om barnehager. Kostnaden eller omfang av tiltak som utbygger lovlig kan besørge, skal vurderes opp mot selve utbyggingens art og omfang. Det vil si at tiltak kan settes i takt med størrelsen på

prosjekter. Større prosjekter utløser flere tiltak, og motsatt vil da mindre prosjekter medføre færre tiltak (Kommunal og regionaldepartementet 2004-2005) (NOU 2003:24).

I NOU 2003: 24 på side 172 forteller at kommunens handlefrihet er begrenset gjennom ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Dette innebærer at det ikke må stilles urimelige tyngende krav, kravene må være saklig motivert og kommune må ikke ha tatt utenforliggende hensyn.

Hva som anses som urimelig beror i stor grad på en skjønnsmessig vurdering. I de aller fleste tilfellene hvor urimelighet er påberopt, har kravet imidlertid ikke ført frem. Loven legger opp til at det forvaltningen selv som skal ta standpunkt til hva som er hensiktsmessig eller urimelig. Forskjellsbehandling kan bidra til at avgjørelser virker sterkt urimelige eller urettferdig, men forskjellsbehandling er ofte tillatt så lenge forvaltningen har en saklig grunn for det. Det er altså bare i tilfeller der saklig grunn ikke kan gis, at forvaltningen har gått utenfor sin kompetanse (Eckhoff 2010).

Kravet om forholdsmessighet mellom mål og middel er i slekt med normen om at sterke urimelige resultater ikke kan godtas. Forvaltningen skal ha plikt til å vurdere om de vedtak som treffes er forholdsmessige. Det skal legges vekt på blant annet om midlet alt i alt for tyngdene i forhold til det mål som skal realiseres. Vurderingen er svært skjønnsmessig og ligger til forvaltningens eget skjønn (Eckhoff 2010).

Terskelen for at tiltak som blir satt i plan skal anses som urimelig er relativt høy, og kommune har vid hjemmel til å sette krav om tiltak som må være opparbeidet i kommuneplan og reguleringsplan. I Rt. 2003 s. 764, dom om myndighetsmisbruk, måtte utbygger opparbeide en gang- og sykkelvei som et vilkår for dispensasjon til å kunne bygge en forretningseiendom. I avgjørelsen legges det vekt på at forvaltningen kan utøve skjønn og at dette er alminnelig akseptert. Retten så ikke dette vilkåret uforholdsmessig tyngende og det er ikke uvanlig å pålegge utbygger å dekke veier som er nødvendige på grunn av utbygging.

2.5 Dispensasjon fra plankrav

Søknad om dispensasjon må begrunnes og naboer skal varsles. Blir regionale og statlige myndigheter direkte berørt, skal det være mulighet for å kunne uttale seg for dispensasjon fra planer, plankrav og forbud (Innjord. 2010)

Dispensasjon kan gis dersom vilkårene i § 19-2 annet ledd er oppfylt og det ikke er sammenheng mellom plankravet og et eventuelt krav om konsekvensutredning er til hinder for dispensasjon. Ved en dispensasjon fra et plankrav skjer det ingen endring i planen, men det er et unntak som gir tillatelse til å gjennomføre et tiltak som er i strid med planen. Det kan gis midlertidig eller varig dispensasjon fra tiltak, er det ikke satt noen varighet i dispensasjonsvedtaket gjelder det så lenge planen varer. I vedtaket må dispensasjonsmyndigheten angi hva dispensasjonsvedtaket går ut på. Det må angis hvilken lov, forskrift eller plan det dispenseres fra. Loven stiller utover dette ingen krav til begrunnelsen, verken for innvilgelse eller avslag på søknaden. Søker, naboer, gjenboere og eventuelt berørte sektormyndigheter skal ha underretning om dispensasjonsvedtaket og om klageadgangen, jf forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Etter § 19-2 første ledd første punktum "kan" det gis dispensasjon, med dette menes at ingen har krav på dispensasjon. Etter andre punktum i samme bestemmelse er det uttrykkelig hjemmel for å gi vilkår for dispensasjon. Det må være en naturlig sammenheng mellom vilkår og dispensasjon, dette må forstås slik at vilkåret må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta. (Innjord 2010)

§ 19-2 annet ledd lyder:

"Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen dispenserer fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispensereres fra saksbehandlingsregler."

Bestemmelsen viderefører adgangen for dispensasjon fra gammel lov av 1985 § 7 første ledd. Den nye bestemmelsen inneholder en klargjøring og innstramming av vilkårene for å gi dispensasjon. I den gamle loven var det satt krav om "særlige grunner" som er gått ut, i den nye loven er det satt to kumulative vilkår i første og andre punktum for å dispensere. Det første vilkåret er at dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene til bestemmelsen eller

lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Det andre vilkåret er at fordelene er klart større enn ulempene som følge av dispensasjon fra tiltaket. Dette beror på en samlet vurdering, dette er et rettsanvendelsesskjønn og kan overprøves av domstolene. Dette medfører og har størst betydning for Fylkesmannen som klageinstans som kan overprøve kommunens vurdering av om dispensasjonsvilkårene er oppfylt, uten å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret (Innjord 2010)

Kommunens adgang til å dispensere etter bestemmelsen i § 19-2 er avgrenset. De to kumulative vilkårene i bestemmelsen sikrer avgrensingen. Det kreves at de hensynene det gis dispensasjon fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, og det blir foretatt en interesseavveining der fordelene overstiger ulempene. Vurderingen av vilkårene for dispensasjon er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Når lovens formelle vilkår er oppfylt og det er interesseavveiningen som skal vurderes er det forvaltningslovens regler som gjelder. Det samme gjelder for behandling av klager og domstolskontroll (Innjord 2010).

3. Empiri

3.1 Innledning

Ved innsamlet empiri skal jeg ta for meg rekkefølgebestemmelsens betydning for gjennomføring av plan, vist med konkrete eksempler. Utbyggere må ved større prosjekter ta høyde for at det kommer rekkefølgekrav både før og under prosessen, fra planstart til vedtak i kommunestyret er gjort. Rekkefølgekravene settes i reguleringsbestemmelsene og forteller kort sagt hva slags tiltak som skal være på plass og at utbygging skal foregå i en bestemt rekkefølge. De sier i midlertid ikke hvem som skal finansiere disse tiltakene, dette er fordi når plan blir vedtatt er det ikke sikkert hvem som skal stå for utbygging i området. Derfor er det knyttet en viss risiko ved større prosjekter, siden utbygger ikke med sikkerhet kan vite hvilke tiltak en skal bekoste i forkant av prosjektet.

I dette kapitlet kommer det frem hva jeg har innhentet av informasjon og materiale gjennom offentlige dokumenter, utlevert materiale og intervju med representanter fra Statsbygg og kommunene. For å kunne svare på hovedproblemstillingen har jeg satt opp fire delproblemstillinger som er grunnlaget for intervjuguiden som ble brukt for intervjuene. Delproblemstillingene er som følger:

1. Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?
2. Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelse kunne medføre for utbygger?
3. Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?
4. Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

Delproblemstilling 1 er utarbeidet etter dokumenter som er tilgjengelige på kommunenes hjemmesider. Her vil det bli en presentasjon av casene og om hva rekkefølgebestemmelser kan gå ut på. Jeg har valgt å gjøre det på denne måten for på en best mulig måte belyse rekkefølgekravene. Rekkefølgebestemmelsene er hentet ut fra reguleringsbestemmelsene til tilhørende plan. Generelle opplysninger om casene er hentet fra reguleringsplaner og saksdokumenter.

I delproblemstillingene 2 og 3 følger sammendrag av intervjuene jeg har hatt med ulike representanter fra Statsbygg, som hadde ansvar for prosjektene i den tidlige fasen. De har ønsket å forholde seg anonyme og vil ikke bli navngitt i denne oppgaven.

I delproblemstilling 4 er sammendrag fra kommunene som hadde stor deltakelse i prosjektene og som var med på utarbeide rekkefølgekravene. De har ønsket også å forholde seg anonyme, så de vil ikke bli navngitt i denne oppgaven.

Sammendragene er utarbeidet etter intervjuene jeg har hatt med bakgrunn i intervjuguiden. Informasjonen som kom frem, kategoriserte jeg etter delproblemstillingene slik at det blir oversiktlig for leseren. Strukturen under hver delproblemstilling vil variere fra case til case. Dette er av den grunn at det er forskjellige saker som blir fremstilt. I intervjuene var det lagt opp til en åpen samtale rundt temaene (se metode i punkt 1.4.2), så ulike temaer dukket opp underveis. Jeg skal først legge frem Ørje tollstasjon, så følger Politihuset i Tromsø, Kunsthøgskolen i Bergen og til slutt Nasjonalmuseet i Oslo.

Statsbygg sine prosjekter blir finansiert på to forskjellige måter, det er prosjekter som blir bevilget med penger fra Stortinget og prosjekter som blir finansiert gjennom husleieinntekter. De prosjektene som blir bevilget gjennom Stortinget er av større art og interesse for samfunnet. Av de casene jeg har tatt for meg skal Kunsthøgskolen i Bergen og Nasjonalmuseet i Oslo bli bevilget gjennom et slikt Stortingsvedtak. Ørje tollstasjon og Politihuset i Tromsø blir finansiert gjennom årlige husleieinntekter fra da henholdsvis Toll og avgiftsdirektoratet og Tromsø politidistrikt.

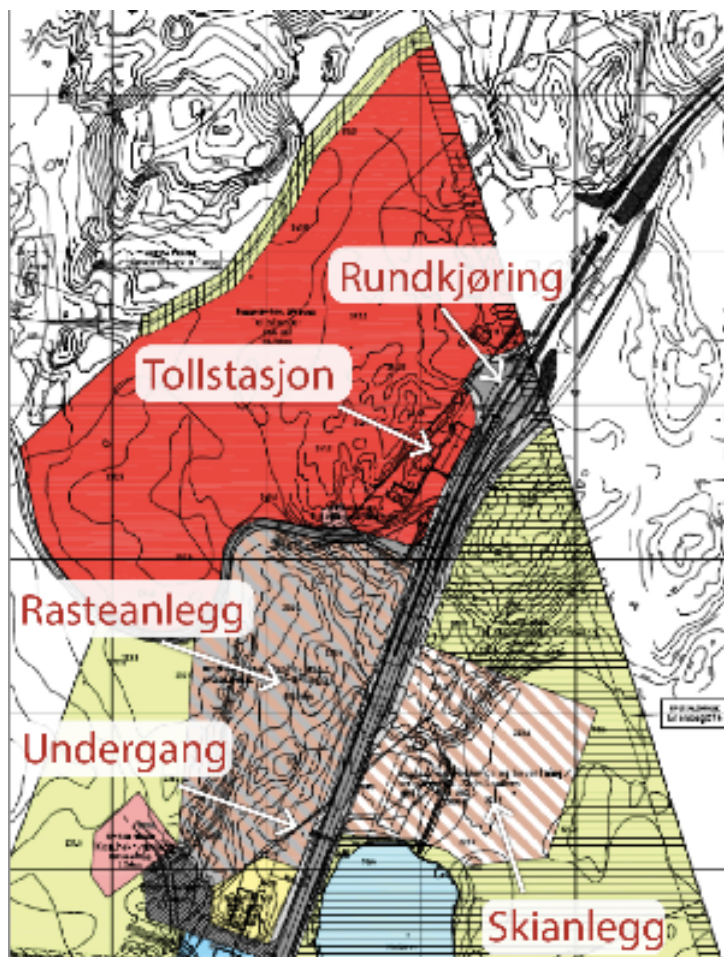
3.2 Ørje tollstasjon

3.2.1 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?

Første caset jeg skal beskrive er Ørje tollstasjon. Ørje befinner seg i Marker kommune i Østfold. Ørje grenser til Sverige og tollstasjonen ligger naturligvis ved grensen mellom Norge og Sverige.

Dette var opprinnelig et samarbeidsprosjekt mellom det norske og svenske tollvesen om et felles rasteanlegg. Statsbygg fikk i oppdrag for utbyggingen av en samlokalisering av tollstasjonene, dette var grunnlaget for reguleringsplanen som ble utarbeidet med tilhørende reguleringsbestemmelser. Da det ikke ble aktuelt med en felles tollstasjon, ble arealet vesentlig redusert og reguleringsplanen samsvarte ikke med aktuell utbygging. Forslagsstiller er Statsbygg på veiene av Toll og avgiftsdirektoratet.

Det var etter ønske fra kommunen at det skulle være en undergang mellom rasteanlegg og skianlegg, siden Tollstasjonen ikke ville at det skulle være noen trafikk til fots rundt tollstasjonsområdet. Ved en samlokaliseringen av det svenske og norske tollvesenet var det også behov for en rundkjøring mellom tollstasjonene, som en trafikkkløsning.



Figur 1: Plankart Ørje tollstasjon (Egenprodusert basert på kart fra marker kommune sine hjemmesider).

Rekkefølgekrav

" 4.1 Undergang under E18 mellom rasteplass og serveringssted kombinert med skistadio, skal ferdigstilles samtidig med planlagt utvidelse av E18, herunder ny avkjøring til tollstasjon.

4.2 Rundkjøring og nytt vegsystem rundt ny tollstasjon må være etablert før ny tollstasjon tas i bruk."

(marker kommune 2012)

Bakgrunnen for rekkefølgekravet om undergang er av hensyn til myke trafikanter som beveger seg rundt området til tollstasjonen og grensen mellom Norge og Sverige. Det er i reguleringsplan for Ørje tollstasjon- Riksgrensen, lagt opp til en gang- og sykkelvei langs E18. Tollvesenet ønsker ikke gangtrafikk gjennom tollstasjonen, så kommunen med støtte fra Statens vegvesen ville derfor ha med i reguleringsbestemmelsene en undergang slik at de myke trafikantene kan ferdes trygt uten og måtte gå over tollstasjonen.

Rekkefølgekravet om rundkjøring ble innarbeidet etter uttalelser fra Statens vegvesen, dette for å sikre at tollstasjonen ikke tas i bruk før tilhørende oppgradering av E18 er utført.

Statens vegvesen mente denne undergangen skulle bygges av Statsbygg som en del av utbedringen av Tollstasjonen, og siden undergangen ikke er prioritert i handlingsprogrammet for Statens vegvesen. Statsbygg mente den skulle bygges av Statens Vegvesen. Statsbygg måtte utarbeide en ny reguleringsplan for området

Kommunen hadde merknader til uttalelsen fra Statens Vegvesen. I og med at behovet for undergangen øker som en følge av at det ikke er aktuelt å tilrettelegge for gangtrafikk gjennom tollstasjonsområdet, vil det være naturlig at utbygger av tollstasjonen bærer hele eller deler av kostnadene som en følge av dette. Forslagene om rekkefølgekravene om undergang og rundkjøring ble foreslått tatt til følge.

Hele prosjektet ble vesentlig redusert i forhold til det som lå til grunn for gjeldene reguleringsplan, og omfattet ikke utvidelse av E18. Statsbygg mente på den tiden at prosjektet ikke utløser rekkefølgebestemmelsene, av den grunn at Statens vegvesen ville utbedre og legge om E18. Dette ville videre innvirke på den gjeldene reguleringsplanens

løsning for rasteplass og undergang. Den nye E18 vil legges vest for den nåværende E18, slik at opparbeidelse av rasteplass som tidligere planlagt ikke vil bli realisert.

Det var kommunen som la til grunn at det var forslagstiller som skulle bekoste tiltaket, noe som Statens vegvesen så seg enige i. Statens vegvesen argumenterte med at en slik undergang ikke er prioritert i handlingsprogrammet for Statens vegvesen, og derfor måtte bekostes av andre enn dem selv. Den økonomiske ekstra kostnaden for Statsbygg ville blitt på om lag 4 millioner for bygging av undergangen. Statsbygg som utbygger, så seg enige i rekkefølgebestemmelsen 4.2 om rundkjøring skal være opparbeidet før ny tollstasjon skulle kunne tas i bruk. De var i midlertid ikke enige i at de skulle bære kostnadene for rekkefølgebestemmelsen 4.1 om undergangen. De valgte likevel å godta dette kravet.

De ble gjennom møter og mail mellom kommunen og Statens vegvesen enighet om at rekkefølgekravet for undergangen ikke lenger kunne gjøres gjeldene, på grunn av omlegging av ny E18 som ville hindre at rasteplassen kunne blitt realisert. Dermed ble løsningen på denne situasjonen at kommunen gav dispensasjon fra rekkefølgekravet. Også rekkefølgebestemmelsen om rundkjøringen ble det gitt dispensasjon, etter at svenskene trakk seg ut av prosjektet og det ikke lenger var aktuelt med noen svensk tollstasjon på den andre siden av den norske tollstasjonen.

Konklusjonen ble dispensasjon fra rekkefølgekrav 4.1 om undergang og 4.2 om rundkjøring. Dette var av hovedsak den grunn at prosjektet ble kraftig redusert og omlegging av ny E18 som hadde stor innvirkning på plasseringen av undergangen.

3.2.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelsene medføre?

Endring av rekkefølgekravet

Utfordringen for Statsbygg sto ovenfor, var en endring av rekkefølgekravet. Det var Statsbygg som utarbeidet reguleringsplan for hele området, som omhandlet en mye større avgrensning enn tollstasjonen. Det ble da lagt inn i reguleringsplan, etter ønske fra kommunen, et rekkefølgekrav om en undergang under E18. Undergangen var i utgangspunktet ikke knyttet til selve tollstasjonen, den skulle bygges uavhengig av dette.

Undergangen skulle være et tiltak som la til rette for at myke trafikanter skulle kunne bevege seg mellom et planlagt rasteanlegg og skianlegg. Gjennom prosessen ble det gjort noen forandringer. Etter at planen hadde vært på offentlig høring kom det inn merknad til at det måtte være Statsbygg som skulle stå for undergangen. Statens vegvesen mente at det var tollstasjonsprosjektet som utløste kravet om undergang og det dermed var Statsbygg som skulle stå for finansieringen av undergangen. I rekkefølgebestemmelsen var det satt at undergangen skulle være opparbeidet før igangsettelsestillatelse for tollstasjonen kunne gis. Kommunen og Statens vegvesen mente dersom ingen andre påtok seg å bære kostnadene for denne, skulle Statsbygg bekoste undergangen. Dette var en endring som hadde stor betydning for Statsbygg, de hadde ikke ventet en slik tilleggs kostnad. Verken kommunen eller Statens vegvesen var villige til å gå bort fra dette og Statsbygg sa seg til slutt enige om å godta de ekstra kostnadene som undergangen medførte og la det til i prosjekteringskostnadene til tollstasjonen.

Oppdatering av reguleringsplan for området

Da prosjektet om Ørje tollstasjon kom i gang, ville Marker kommune at Statsbygg skulle utarbeide en reguleringsplan av et større området. Tollstasjonen tok opp arealer som etter en tidligere reguleringsplan fra 1988 var avsatt til forretningsformål. For å få en helhet i planen, ville derfor Marker kommune at Statsbygg skulle lage en ny reguleringsplan for hele området. I denne planen skulle det være et felles rasteanlegg som var et samarbeidsprosjekt mellom norsk og svensk tollvesen. Det var her undergangen kom opp som en problemstilling. Kommunen og Statens vegvesen mente dette var et tiltak som måtte være på plass og som ble utløst av tollstasjonsprosjektet. Det var her det ble vridd, for rett etter dette gikk det svenske tollvesenet ut av prosjektet. Statsbygg var ikke enige i at det var de som måtte bære disse kostnadene og stilte spørsmål om nødvendigheten av denne undergangen.

Statsbygg forteller at planen tar utgangspunkt i et mye større prosjekt enn hva som faktisk blir gjennomført. I denne planen ligger det en utvidelse av E18, og dermed rekkefølgekravet om rundkjøring som en trafikkkløsning grunnet den svenske tollstasjonen som skulle ligge på den andre siden av veien. Da det svenske tollvesenet gikk ut av prosjektet var det ikke lengre aktuelt at det skulle komme en tollstasjon der, og kravet om rundkjøring var ikke nødvendig. For å løse de trafikale problemene som kø, spesielt

lastebiler som skal inn på tollområdet, skal det isteden opparbeides et nytt utgjøringsfelt fra den norske tollstasjonen. Dette er nødvendig med tanke på trafikkavviklingen rundt tollstasjonen og noe Statsbygg så seg enige i.

Prosessmessige utfordringer

Statsbygg måtte få rammetillatelse før reguleringsplan for den nye E18 var vedtatt. Etersom den nye E18 skulle legges om og det planlagte rasteanlegget ikke lengre var aktuelt, skulle det dispenseres fra rekkefølgekravet for undergangen. Det ble i den sammenheng samtidig søkt om rammetillatelse for oppstart av utbygging og søknad om dispensasjon. Kommunen ville ikke dispensere før det var helt sikkert at den nye E18 skulle legges om og rasteanlegget ikke skulle opparbeides slik at undergangen ikke var nødvendig. I og med at reguleringsplanen ikke var vedtatt og det ikke var gitt noen veibevilgning, ville kommunen sikre seg og satte vilkår for dispensasjon. Dette vilkåret var at det skulle være skriftlig uttalt fra Statens vegvesen om at den nye E18 ville bli lagt om. Dette kom i stand gjennom mail. Dispensasjon og rammetillatelse gikk i gjennom, og deretter ble igangsettelsestillatelse gitt.

Økonomiske utfordringer

De økonomiske utfordringene som knytter seg opp til rekkefølgebestemmelsene i denne situasjonen var en liten endring av rekkefølgekravet som hadde stor betydning for Statsbygg. Da Statsbygg utarbeidet reguleringsplanen var det i utgangspunktet ikke snakk om hvem som skulle finansiere dette kravet, men de godtok at det var de som måtte betale for undergangen. Statsbygg får penger gjennom husleieinntekter fra Toll- og avgiftsdirektoratet som er oppdragsgivere for dette prosjektet. De økonomiske utfordringene blir vurdert til hva prosjektet kan bære av kostnader.

Investeringskostnadene omregnes til en årlig husleie og dess større investeringskostnader jo høyere blir husleien. Det går en grense for hvor høy prosjektkostnaden kan være. En endring så sent i prosessen byr på utfordringer i den forstand at det blir en ekstra kostnad i tillegg til det som allerede er, som da kanskje prosjektet ikke tåler. I dette tilfellet fikk de som sagt dispensasjon og det ble dermed ikke noen direkte kostnader til utbygging av undergang.

3.2.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

For Ørje tollstasjon ble det i førsteomgang akseptert at de måtte finansiere rekkefølgekravene, men det ble senere i prosessen gitt dispensasjon som følge av omlegging av E18 og svenskene trakk seg fra det opprinnelige samarbeidsprosjektet. Kravene var ikke lenger nødvendig.

For Statsbygg er det viktig når de går inn i prosjekter, å ha en bevissthet rundt å kartlegge risikoen for at det vil komme rekkefølgebestemmelser som vil føre til økonomiske utfordringer. De ser på hva rimeligheten for hva kommunen setter krav til i rekkefølgebestemmelsene, dette blir vurdert fra sak til sak. I prosjekter som er større vil naturligvis medføre flere rekkefølgekrav enn de som er mindre. I dette tilfelle oppfattet Statsbygg dette som urimelig at det var de som skulle stå for finansieringen for undergangen. Det tok tid før Statsbygg så på dette som noen risiko, siden rekkefølgebestemmelsen ble endret gjennom prosessen.

Statsbygg fikk dispensasjonen fra rekkefølgekravene noe som i og for seg gikk gjennom uten noen problemer, hverken politisk eller fra andre interessenter, bortsett fra at Marker kommune ville ha en sikkerhet dersom det likevel ikke ble omlegging av E18. Statsbygg har fortsatt en forpliktelse på seg til å bygge undergangen, om E 18 ikke skulle bli gjennomført, men ikke lengre som et rekkefølgekrav. For rekkefølgekravet om rundkjøringen ble det satt vilkår i dispensasjonen, som var Statens vegvesen skulle godkjenne veiforholdene og at de skulle gi en skriftlig garanti for veien.

Representant for Statsbygg la til at det nok ikke hadde vært like enkelt å få dispensasjon fra kravene om omlegging av E18 ikke hadde skjedd. Dette var en forutsetning for at dispensasjonen kunne gis og både kommunen og Statens vegvesen sto beint på at dette var et helt nødvendig tiltak som måtte gjennomføres før igangsettelsestillatelse kunne gis.

3.2.4 Hvorfor setter kommune slike rekkefølgebestemmelser?

I intervju med Marker kommune fremla de nødvendigheten av rekkefølgekrav.

Rekkefølgebestemmelser er et virkemiddel som kommunen har for å sikre seg at tiltak blir

gjennomført til rett tid og for å ivareta en langsiktig og bærekraftig utbygging. Hensikten er å sikre at visse elementer i planen blir gjennomført. Elementer av økonomiske, praktiske, eller andre årsaker kunne blitt utsatt eller ikke gjennomført hvis en ikke hadde knyttet bestemmelser til det. Rekkefølgekrav blir satt forskjellig, dette belager seg på en avveining fra byggesak til byggesak. Kommunen skal samtidig som å ivareta kommunens utbyggingsinteresser, også ivareta utbyggers økonomiske utfordringer knyttet til gjennomføringen av prosessen. Representanten for kommunen uttrykte at det er forskjellig fra hvor harde kommunen er, dette kommer an på situasjon og hvem som er utbygger. Siden Statsbygg er en statlig aktør med mindre økonomiske begrensninger enn andre aktører, anså kommunen at det ikke var urimelig å pålegge de noen ekstra kostnader. Derfor var kommunen litt hardere mot dem, enn de ville vært mot en annen aktør med mindre økonomiske ressurser. En må ved rekkefølgebestemmelsene se på hvilke krav som settes, i forhold til intensjonene og hva potensialet i området er. Ved utbyggingen av den nye tollstasjonen synes Marker kommune det var rimelig at Statsbygg skulle påta seg denne kostnaden, og sette dette som et rekkefølgekrav før igangsettelsestillatelse kunne gis.

Marker kommune som planmyndighet har full mulighet til å sette krav gjennom reguleringsbestemmelsene. Det var aldri noen diskusjon om Marker kommune var i sin rett til å sette dette kravet. Ved vurderingen av rimeligheten av dette kravet, var hensikten med undergangen at det skulle være til fordel for fotgjengere. Denne skulle sikre adkomst til skianlegget og rasteanlegget med parkeringsmuligheter. Kommunen så ikke på dette som noen formidabel kostnad tatt i betraktning til den totale investeringskostnaden som var på tollstasjonsprosjektet. I forhold til tekniske utfordringer så var det noe av grunnen for at dette ble satt som et rekkefølgekrav, det hadde vært lite smart å bygge denne undergangen etter at E18 var på plass.

Kommunen fant det helt nødvendig at det skulle være en undergang mellom det aktuelle rasteanlegget og skianlegget. Undergangen skulle Statsbygg stå for og rasteanlegget skulle Marker kommune og Statens vegvesen stå for. Siden Statsbygg skulle bygge tollstasjon før kommunen hadde finansiering og gjennomføringsmuligheter, skulle undergangen bli bygget først, og dermed ønske om rekkefølgekravet. Kommunen så dette som nødvendig av den grunn at de visste det kom til å bli problemer å krysse veien i fremtiden.

Kommunen hadde noen samtaler med Statsbygg angående finansieringen av undergangen. Statsbygg var i utgangspunktet ikke enige i dette kravet som en rekkefølgebestemmelse, siden de mente dette var uvesentlig for deres virksomhet. Marker kommune var klar i sin sak og var fast bestemt på dette kravet, og derfor ble det satt som et rekkefølgekrav. Det kommunen ikke visste da de satte dette kravet, var at det kom til å bli en endring i hvor E18 skulle gå, slik at undergangen ikke lenger var nødvendig. Det ble dermed ingen store diskusjoner og enkelt for Marker kommune og dispensere fra dette kravet. De satte likevel et vilkår der Statsbygg fortsatt har forpliktelse til å gjennomføre undergangen om den nye E18 like vel ikke skulle bli realisert.

Rekkefølgekravet om rundkjøringen var satt med utgangspunkt i samlokaliseringen av begge tollstasjonene, og da det svenske tollvesenet trakk seg ut av prosjektet var det heller ikke behov for denne rundkjøringen. Det ble også for dette kravet gitt dispensasjon, grunnet en annen plassering av den svenske tollstasjonen.

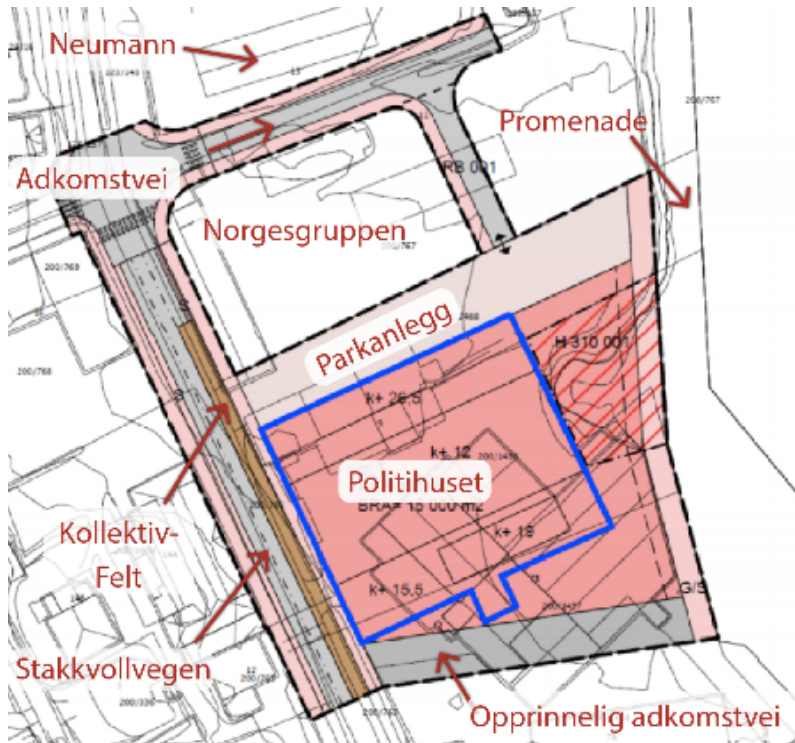
3.3 Politihuset i Tromsø

3.3.1 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?

Det andre caset jeg skal ta for meg er om det nye Politihuset i Tromsø. Det nye politihusets beliggenhet vil bli ca 15 kilometer nord for det nåværende politihuset. Politiet har lenge slitt med plassmangel og har ønsket et nytt bygg. Den nye lokaliseringen vil også, på sikt, være en samlokalisering med den nye brannstasjonen til Tromsø. Dette for en bedre samordning og effektivisering av utrykningsenhetene. Gjennom kommunedelplan for Stakkevollsvegen- Tromsømarka 2009-2040 legges det opp til en bymessig fortetting og utvikling langs Stakkevoldvegen der det nye politihuset skal ligge. Tromsø politidistrikt har gitt oppdraget til Statsbygg, som byggherre for etablering av nye lokaler for politihuset. I tillegg skal det nye politihuset romme andre kommunale etater derav Statens barnehus, Konfliktrådet, Kriminalomsorgen og Rådgivningskontoret for kriminalitetsofre.

I 2012 da Statsbygg prøvde å komme i gang med prosjektet ville kommunen avvente med å gjøre noe, på grunn av de ville se hva som skulle gjøres med Stakkevollvegen. Det er mange

reguleringsplaner i området som skal være med på å opparbeide veien i fremtiden. De får også bevilget penger fra Tromsøpakke 3 til oppgradering av veien.



Figur 2: Plankart for Politihuset i Tromsø (Egenprodusert basert på kart fra Tromsø kommune sine hjemmesider)

Rekkefølgekrav

Det ble satt følgende rekkefølgekrav i punkt VII gjennom reguleringsbestemmelsene, i henhold til pbl.§ 12-7, lagt ut til offentlig ettersyn 15.03.2012:

- a) Før det gis igangsettingstillatelse for tiltak i planområdet skal arealer avsatt til samferdselsanlegg være opparbeidet.

- b) Før det gis igangsettingstillatelse for tiltak i planområdet skal tilkøpling til fjernvarmenett være etablert.

c) Før det gis igangsettingstillatelse for tiltak i området skal kommunalteknisk infrastruktur, herunder anlegg for vannforsyning, slokkevann, vann til sprinkleranlegg, samt spillvanns- og overvannsanlegg være etablert.

d) Før det gis brukstillatelse for bygg i planområdet skal 90 sykkelparkeringsplasser være etablert. 70 av disse skal være overdekket.

e) Før det gjøres tiltak som kommer i berøring med sjøgrunn og fjæresone skal det foreligge godkjenning fra Fylkesmannen i henhold til Forurensningsloven §11.

f) Igangsettingstillatelse kan likevel gis dersom det gjennom utbyggingsavtale, sikkerhetsstillelse, eller på annen måte foreligger tilstrekkelig sikkerhet for at offentlig infrastruktur er opparbeidet senest samtidig med at bygg tas i bruk. Brukstillatelse kan i alle tilfeller ikke gis før kravene er oppfylt.

(Tromsø kommune 2013)

Den overordnede kommunedelplan legger opp til en utvikling av Stakkevollsvegen. Området skal knyttes nærmere sentrum med oppgradering av gatetun, promenade langs sjøen og veg med kollektivfelt. Planforslaget legger til rette for en betydelig oppgradering av et gammelt sentrumsnært industriområde, i tillegg vil Stakkevollvegen bli en mer moderne og urban som en følge av utbedringene rundt politihuset. Det skal her legges opp til at det skal være gang og sykkelvei på begge sider av veien, samt en prioritering av et kollektivfelt. Dette har kommunen lagt klare føringer på gjennom planprosessen som er i samsvar med kommunedelplan, og opparbeidelse av Stakkevollvegen vil bli satt som et vilkår for utbygging i reguleringsbestemmelsene (Tromsø kommune 2012).

Det er lagt føringer i kommunedelplan om at det skal etableres en åpen og attraktiv plass på den nordre siden av bygget, som skal kobles med en promenade som skal ligge ut mot vannet. Det vil her ikke bli lagt noen grønne arealer, politiet må ha flater som er kjørbare for beredskapsparkering og beredskapstrafikk ved krisesituasjoner (Tromsø kommune 2012).

Tromsø kommune ville i starten av reguleringsarbeidet at Statsbygg skulle regulere også for tomten til Norgesgruppen. Det som gjorde situasjonen litt trøblete var at Norgesgruppen ikke var kommet like langt i utviklingsprosessen. I tillegg så syns ikke Statsbygg at de skulle ha ansvaret for å lage en reguleringsplan for en annen utvikler. Norgesgruppen har planer om å utvikle eiendommen til dagligvarehandel, kontorer og muligens studentboliger. Det ble derfor tatt ut og dette vil bli behandlet som en egen reguleringsplan.

3.3.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelsene medføre?

Reguleringsplan

Etter rekkefølgekravet i punkt a) skal samferdselsanlegg være opparbeidet før det gis igangsettelsestillatelse. Adkomst til tomten hører innunder samferdselsanlegg, slik at Statsbygg må etablere en sikker inn- og utkjøring til Politihuset. Siden det ikke var aktuelt å legge innkjøring til politihuset der Statsbygg ville i utgangspunktet, måtte de da regulere inn en ny adkomstveg som gikk over tomten til Norgesgruppen og Neumann (se figur 2). Grunnen til at de måtte legge om adkomstvegen var tilpasning av trafikkplanleggingen. Det er lagt inn i kommunedelplan om kollektivfelt som skal gå forbi Polithuset. Det var dette som gjorde at de måtte legge adkomstvegen over eiendommen til Norgesgruppen og Neumann.

Utbyggingsavtale

Som følge av rekkefølgekrav om opparbeidet samferdselsanlegg, herunder adkomstveg til Politihuset, måtte det utarbeides en utbyggingsavtale mellom Statsbygg og kommunen. Siden Statsbygg var den første som var ute med å regulere dette området, så er det de som må inn i en utbyggingsavtale med kommunen. Det skal her avtales for hvilke tiltak som skal bekostes av hvem og gjennomføringen av tiltakene. Statsbygg må videre inngå en privatrettslig avtale mellom naboene som drar nytte av tiltak som blir gjennomført. Kommunen mener at det er Statsbygg og Norgesgruppen som må stå for adkomstvegen, mens Statsbygg mener at Neumann også burde inn med et bidrag. De får også en adkomstveg inn til sin eiendom som de kan bruke.

Statsbygg har vært i samtaler med naboene om et samarbeid for tiltaket om adkomstvegen. Utfordringen blir å få i stand en avtale mellom naboene, slik at Statsbygg ikke blir nødt til å gå veien om refusjonsbestemmelsene i kapittel 18 i plan- og bygningsloven.

Gjennom utbyggingsavtalen skal Statsbygg avstå den grunn og sikre rettighetene som er nødvendig for utbyggingen av Stakkevollvegen. Det er flere eiendommer som er berørt av denne veien, en av eiendommene er det ikke funnet noen eier av. Dette er enda ikke helt avklart, og skal bli diskutert videre med kommunen.

Standardformuleringer

Tromsø kommune var harde på at deres standardformuleringer i reguleringsbestemmelsene skulle være med i reguleringsplanen. Dette var noe som Statsbygg måtte godta for å komme videre i prosessen. Representanten for Statsbygg ga uttrykk for at det kunne bli en diskusjon rundt formuleringen i siste punktum i rekkefølgekrav f). Det står her ” Brukstillatelse kan i alle tilfeller ikke gis før kravene er oppfylt.” som da henviser til samtlige av rekkefølgekravene. Statsbygg har kontroll over adkomstvegen til Politihuset, denne vil bli bygget ut parallelt med Politihuset og promenaden. Gjennom utbyggingsavtalen er det kommunen som skal stå for gjennomføringen av opparbeidelsen for Stakkevollvegen. Det er lite realistisk at kommunen kommer til å få gjennomført dette innen de årene det vil ta før Politihuset er ferdig bygget, siden kommunen ønsker å foreta opparbeidelsen av hele Stakkevollvegen i en og samme prosess. Stakkevollvegprosjektet skal gjennomføres med et anleggsbidrag fra Statsbygg ut i fra en fordelingsnøkkel mellom Statsbygg, kommunen og de andre naboene. Både kommunen og Statsbygg visste dette da rekkefølgekravene ble skrevet, men kommunen ville likevel ha de med. Dette fører til at Statsbygg muligens må søke om dispensasjon for dette kravet før de får brukstillatelse for Politihuset.

Vurdering av rimeligheten av tiltakene

Statsbygg er i en posisjon der det er vanskelig å få klart bilde av hvor mye tiltakene de skal stå for, vil koste. Dette er et prosjekt som haster å få igangsatt, og de endelige prosjektkostnadene for tiltakene vil ikke foreligge før om noen år på grunn av Stakkevollvegen. I utbyggingsavtaleutkastet er det foreløpig satt at Statsbygg skal bekoste maks 60% av prosjekteringskostnadene for deres andel av veggen, dette skal opp til politisk

behandling innen sommeren 2013. Det er vanskelig og ha en generell regel på hva som er rimelig eller urimelig, dette varierer fra situasjon til situasjon. I tillegg er det forskjell på hvor mye kommunene legger inn av tiltak som utbygger på stå for.

3.3.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

Statsbygg utarbeider reguleringsplan og kommer med forslag til reguleringsbestemmelser, deretter kommer kommunen med sine innspill. I denne situasjonen har det vært noe diskusjon om noen av bestemmelsene, som innkjøring til politihuset. De har gjennom samtaler kommet til enighet om hvordan dette skal formuleres. Statsbygg har rett til å legge frem sitt forslag, om kommunen ikke er enige kan Statsbygg kreve at det skal opp til politisk behandling. Så får kommunen komme med et alternativt forslag til bestemmelsene. Kommunen ville ha inn sine standardbestemmelser i reguleringsplanen, dette var det eiendomsavdelingen som kom med til byutviklingsavdelingen i Tromsø kommune.

Det er i reguleringsplanarbeidet med Byutviklingsavdelingen, sammen med eiendomsavdelingen, at rammene for rekkefølgekravene er blitt lagt. Det var kommunen som initierte rekkefølgekravene, dette lå i kommunedelplanen at de elementene (promenaden og stakkevollvegen) måtte være med. Prosessen fra planstart til vedtak i kommunestyret har vært forutsigbar, og kostnaden for tiltakene er lagt det inn i budsjettet til prosjektet. Det har dermed ikke kommet noen store overraskelser gjennom prosessen, bortsett fra at adkomstvegen måtte gjøres om og legges et annet sted.

Ved uenighet rundt rekkefølgekrav vil en representant fra Statsbygg ta kontakt med saksbehandler i kommunen for å høre hva som er tankene og hva som ligger bak bestemmelsene. Er det noe Statsbygg er helt prinsipielt uenig i, vil et formelt brev bli sendt inn hvor de forklarer saken og motsetter seg det. Kommunen må da ta stilling til dette.

For å få til en løsning for atkomstvegen til politihuset skal denne legges over eiendommen til naboen. Statsbygg vil her inngå en privatrettslig avtale mellom de som skal være med på et spleiselag for denne adkomstvegen. Hittil i prosessen har de klart å få med seg den nærmeste naboen, som er Norgesgruppen, til å være med på samarbeidet. Statsbygg håper på å få med seg en part til, Neumann, som også drar nytte av en ny adkomstveg. Dersom

ikke naboene går med på en kostnadsfordeling kan de gå veien om refusjonsbestemmelsene. Dette betyr at Statsbygg bygger ut og krever refusjon fra naboene i ettertid, siden de har nytte av disse tiltakene. For å beregne refusjonsandelen til hver av partene, tar en utgangspunkt i tomtestørrelse og utnyttingsgrad, så lages det en fordelingsbrøk. Naboer kan ved en slik ordning ikke nekte og godta kostnadene, for det finnes tvangshjemler for tilbakebetaling. Bruk av refusjon er ikke så vanlig lengre. Dette er en tung og tidkrevende prosess, men er noe som kan bli tatt i bruk for å komme til løsning.

Blir det enig om en utbyggingsavtale kan igangsettelsestillatelse gis før arealene til samferdselsanlegg er opparbeidet, men skal senest være opparbeidet før brukstillatelse gis. Statsbygg er nå i forhandlinger om utbyggingsavtalen og de er i bunn og grunn enige med kommunen, men det er et par punkter de vil ha med og få klarhet i. Statsbygg vil ha med et punkt i utbyggingsavtalen som sikrer brukstillatelse selv om det blir forsinkelser fra kommunens side med opparbeiding av Stakkevollvegen. Det er en viss usikkerhet rundt dette med grunnavståelsen og de vil få en klarhet i hvordan dette skal foregå. I avtaleutkastet er det satt en fordelingsprosent der Statsbygg skal bekoste maks 60% av opparbeidelseskostnadene for Stakkevollvegen. Dette er noe de vil prøve å få redusert gjennom forhandlinger med kommunen og det vil bli gjort et vedtak om dette i kommunestyret før sommeren 2013. I den situasjonen som Statsbygg er i nå, må de bare godta avtalen selv om de ikke vet nøyaktig hva kostnaden blir. Det er et premiss for å få igangsettelsestillatelse. Kommunen sitter på det beste kortet, Statsbygg har det travelt og kommunen skal få på plass mest mulig infrastruktur. Samtidig ser Statsbygg nytten med hva som blir tillagt prosjektet. De kan letter vurdere rimeligheten av disse kravene når kostnadsoverslaget kommer, men trur det er rimelig av hva prosjektet utløser.

Statsbygg har godtatt reguleringsplanen og dette vil si at de har akseptert bestemmelsene og de rekkefølgekravene som er satt. Statsbygg vurderer rimeligheten av tiltakene ved en fordeling av de ulike elementene i hva som er nødvendig for prosjektet. Adkomstveg var nødvendig for å komme seg inn til politihuset, noe som også kommer Norgesgruppen til gode. Utearealer og parkanlegg vil bli lagt på eiendommen til politihuset, mellom politihuset og eiendommen til Norgesgruppen. Parkanlegget får flere nyttefunksjoner, den kan brukes som parkering ved økt beredskap og ved utrykning om en blir sperret ved de andre utkjøringene. Med tanke på promenaden måtte de uansett gjort noe med

avslutningen fra tomte mot sjøen for å gjøre det pent og ryddig. Statsbygg har som "policy" at det de gjør skal gjøres fint, og ønsker å bidra til og gjøre det best mulig også for andre parter for å ta litt ansvar for samfunnet generelt. Statsbygg vil bidra til en positiv utvikling av området, men kan selvfølgelig ikke påta seg for mye. Oppgradering av Stakkevollvegen er mer tvilsomt at det er rimelig om de skal bidra, den fungerer slik det er i dag. Den trafikken som politihuset generer, utløser ikke noe behov for oppgradering av vegen. Siden kommunen har lagt opp til en oppgradering av hele Stakkevollvegen gjennom kommunedelplan må dette gjøres. Statsbygg må da bidra med sin andel som i dette tilfelle et anleggsbidrag, noe som de var fornøyd med. Det var viktig at Statsbygg slapp og opparbeide Stakkevollvegen selv, for da hadde de hatt moms i tillegg. Kommunen får dette momsfritt, selv om Statsbygg kunne benyttet seg av tilbakebetaling av moms, men dette tar lang tid og en ekstra belastning for prosjektet.

Statsbygg hadde regnet med at de måtte stå for noen av tiltakene i området, så det kom ikke som noen overraskelse og det er lagt inn i budsjettet. Statsbygg håpet på en annen løsning på adkomsten, men kommunen var hard på at det skulle være en samlet adkomst. Dette er ikke det mest fordyrende for prosjektet og kostnadene vil bli fordelt på flere, og det blir en ryddig og bra situasjon for Politihuset. Statsbygg er opptatt av at de ikke skal bli behandlet annerledes enn en privat aktør, de har et budsjett å forholde seg til ved prosjektet. Budsjettet er på ca 300 millioner for selve Politihuset. Kommunen har etter Statsbyggs mening opptrådt bra i forhold til dette, noe som gjør de mindre bekymret. Statsbygg blir ikke pålagt noe mer enn noen andre ville blitt pålagt, og det er betryggende.

3.3.4 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

Fikk ikke møte med Tromsø kommune.

3.4 Kunsthøgskolen i Bergen

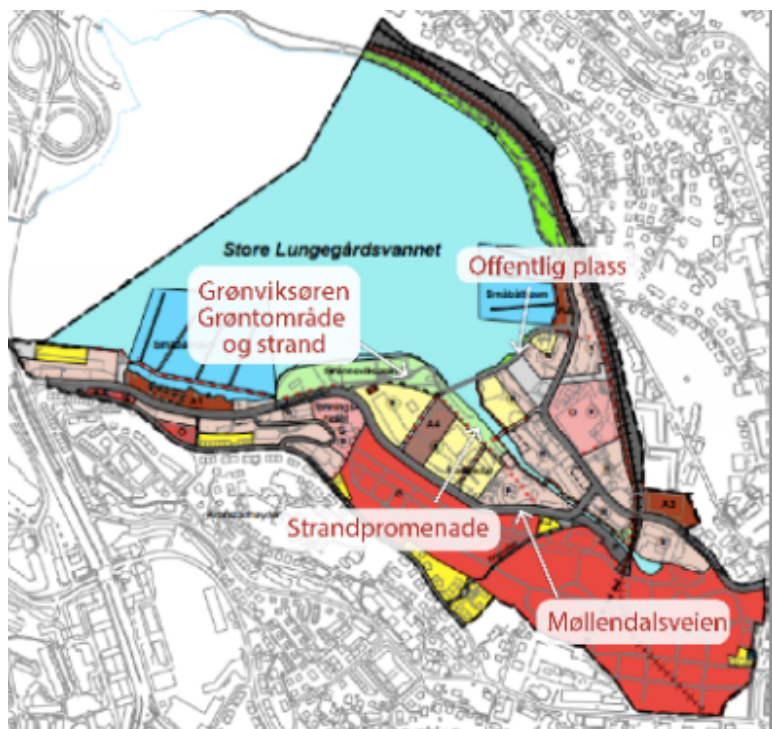
3.4.1 Hva kan rekkefølgekrav gå ut på?

Det tredje caset jeg skal beskrive er Kunsthøgskolen i Bergen. Dette området befinner seg sør-øst for selve kjernesentrum av Bergen. Kommunedelplanen gir grunnlag for

transformasjon til Møllendalområdet til en ny og urban bydel. Området ligger rett ved "Store Lungegårdsvannet", som er med på å gi en nær tilknytning til rekreasjonsmuligheter. Det nye området som Kunsthøgskolen skal ligge i, er for tiden i dårlig befatning og må derfor oppgraderes med ny felles infrastruktur. Det siktes her til gang/sykkeltilbud, kjøreveg, offentlig byrom og rekreasjonstilbud. Det er av den grunn satt i reguleringsbestemmelsene rekkefølgekrav som skal ivareta denne utviklingen, så ulike tiltak blir opparbeidet i takt med utbygging. I reguleringsområdet er det flere utbyggere som alle skal være med på å bære kostnadene av teknisk infrastruktur, både i og utenfor planområdet. Statsbygg som utvikler av Kunsthøgskolen, på vegene av Kunnskapsdepartementet, må derfor i henhold til reguleringsplan og rekkefølgebestemmelser være med å bidra med sin del av felles infrastruktur.



Figur 3: Plankart for Møllendal øst i Bergen (Egenprodusert basert på kart fra Bergen kommune sin hjemmeside).



Figur 4: Kommunedelplanområde for Møllendalen i Bergen (Egenprodusert basert på kart fra kommunen sin hjemmeside).

Nedenfor følger rekkefølgekravene som er satt i reguleringsplanen for Møllendal øst.

Forkortelsene er henvisninger til plankartet, de som er aktuelle for Statsbygg tydeliggjøres i siste avsnitt for rekkefølgekrav.

Rekkefølgekrav

Vegtiltak

Kravene her gjelder for vegtiltakene i hht. reguleringsplan, inkludert fortau og evt. andre tiltak for gående og syklende.

Møllendalsvegen, fra kryss med Møllendalsbakken og fram til område TK2, skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak ihht. pbl § 93 a) og c) innenfor planområdet tillates tatt i bruk.

Miljøtilpasset veg i Møllendalsvegen, TK2, skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl. § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet.

Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) innenfor område O1 tillates tatt i bruk.

Nordre del av Møllendalsvegen, TK3, skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) innenfor områdene B3 og B4 tillates tatt i bruk.

Møllendalsbakken innenfor planområdet skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) i område B6 tillates tatt i bruk.

Kjøredelen av veg TK 4 skal være opparbeidet før tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) i områdene B1 og B2 tillates tatt i bruk.

Byrom

Offentlig plass TT1 skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) innenfor område B1, B2, B3 og O1 tillates tatt i bruk. Dersom bebyggelsen i områdene inntil plassen ikke er ferdigstilt, kan opparbeidingen av et område på 10 m ut fra byggelinjen på den/de ubebygde siden(e) avventes til bebyggelsen inntil plassen er ferdigstilt. Denne 10 m-sonen skal likevel ferdigstilles senest 3 år etter at plassen for øvrig er ferdig.

Offentlig plass ut i Store Lungegårdsvann, TT2, skal være opparbeidet eller sikret opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet.

Offentlig plass og gangveg TT3/01 skal være planert og tilgjengelig for gangtrafikk før tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) i område O1 tillates tatt i bruk. Plass og gangveg skal være ferdig opparbeidet senest når bybanen settes i drift

Gangveger

Gangveg TG1, Strandpromenaden, skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men den strekningen av gangvegen som grenser mot område B1 eller B3 må være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) i disse områdene tillates tatt i bruk.

Gangveg TG2, Elvepromenaden, skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men den strekningen av gangvegen som grenser mot område B1 eller B2 må være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) i disse områdene tillates tatt i bruk. Elvekanten skal opparbeides senest samtidig med elvepromenaden.

Gangveg TG 3, fram til Møllendalselven, skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak i hht pbl § 93 a) og c) i område B2 tillates tatt i bruk.

Gangveg TG4 og TG5 skal være opparbeidet før bybanen settes i drift.

Gangbro over jernbanen og gangveg mellom broen og Møllendalsbakken, TG 6, skal være opparbeidet før tiltak i hht. pbl. § 93, bokstav a) og c) innenfor område B6 tillates tatt i bruk, evt. før bybanen settes i drift, dersom det skjer før utbygging i område B6.

Gangveg TG7 skal være planert før tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) i område O1 tillates tatt i bruk. Gangvegen skal være ferdig opparbeidet senest når bybanen settes i drift.

Gang-/sykkeltilbud innenfor TK 4 skal være opparbeidet før det kan gis igangsettingstillatelse til tiltak i hht. pbl § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet. Alternativt kan tiltaket være sikret opparbeidet før det gis igangsettingstillatelse, men det må da være opparbeidet før tiltak i hht. pbl § 93 a) og c) i planområdet tillates tatt i bruk

Øvrige rekkefølgebestemmelser

Før det åpnes for tilgang til Møllendalselven skal det være gjennomført masseutskifting/opparbeiding av elvebunnen. Samtidig med opparbeiding av elvebunnen skal det gjennomføres utfylling i elven utenfor område B1, som vist i reguleringskartet. Mur/elvekant langs Møllendalselven skal opparbeides senest samtidig med opparbeiding av elvebunnen.

Flomsikring skal opparbeides samtidig med etablering av elvepromenaden.

Felles lekeareal, jfr. pkt. 3.2, skal være opparbeidet før nye boliger tillates tatt i bruk. Tiltak for å sikre mot biltrafikkstøy, jfr. pkt. 2.9, skal være gjennomført før tiltak i hht. pbl. § 93, bokstav a) og c) innenfor planområdet tillates tatt i bruk.

(Bergen kommune 2010a)

Det skilles mellom "opparbeidet" og "sikret opparbeidet". Med "opparbeidet" menes at det er noen tiltak som må være utført før igangsettelses/brukstillatelse kan gis. Med "sikret opparbeidet" tiltak, er tilfredsstilt når det for utbyggingsområdet er inngått en utbyggingsavtale med utbygger og kommunen. En slik løsning sikrer at områdets andel til felles infrastruktur blir finansiert. Da kan utbyggere gå i gang med utbyggingen på et tidligere stadige, uten at all felles infrastruktur må være ferdigstilt.

Denne planen ble vedtatt etter den gammel Plan- og bygningsloven av 1985. Det lå en kommunedelplan i bunnen for denne reguleringsplanen, som la de grunnleggende føringer og premissene for utarbeidelsen av rekkefølgekravene.

Bakgrunnen for rekkefølgebestemmelsene er å sikre kvaliteten i planområdet og for at felles infrastruktur i et slikt området skjer i takt med utbyggingen. Dagens situasjon av området er preget av variert bebyggelse med en del boliger, eldre næringsbebyggelse og

ubenyttede arealer. Beliggenheten for området er sentralt og skjermet som gjør dette til godt egnet for transformasjon til en ny sentrumsdel av Bergen. For å få til en slik transformasjon må felles infrastruktur etableres og oppgraderes.

Rekkefølgekravene er for alle utbyggerne i planområdet Møllendalen øst, fordelt utover hele planområdet til kommunedelplanområdet for Møllendalen. De tiltak som Statsbygg skal bidra med fremkommer nedenfor.

Det ble etter flere runder med kommunen i stand en utbyggingsavtale mellom Bergen kommune som byggherre og Statsbygg. Gjennom avtalen ble de enige om at Statsbygg skulle betale et engangsbeløp på kr 21,44 millioner som et bidrag til felles infrastruktur. Dette skulle stå for finansieringen av Kunsthøgskolens andel til felles infrastruktur i området. Etter utbyggingsavtalen skal engangsbeløpet bidra til å dekke følgende:

- Opprusting av Møllendalsveien og Møllendalsbakken, inkludert fortau og sykkeltrase
- Offentlig plass mot Store Lungegårdsvann nord for Møllendalsveien og miljøtilpasset veg over Møllendalsveien i forlengelse av plassen
- Strandpromenade
- Grøntområde, inkludert strand på Grønneviksøren.

(Bergen kommune 2010b)

3.4.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelser medføre?

Lang prosess

Statsbygg syns prosessen fra planstart til de ble enige i den formen som rekkefølgebestemmelsene har i dag, var lang. Hele kommunedelplanområdet skulle ses under ett når det gjaldt rekkefølgebestemmelsene. Reguleringsplanen er utformet slik at den er helt avhengig at det inngås utbyggingsavtaler for å få de gjennomført. Først ville Statsbygg se Møllendalen øst som et selvstendig område. Kommunen kom så inn med krav om at hele Møllendalveien, som går utover planen for Møllendal øst, må oppgraderes og inn som en rekkefølgebestemmelse.

Urimelige rekkefølgekrav

Statsbygg syns opparbeidelsen av elveprosjektet med promenade og parkanlegg og friområde på Grønneviksøren som er på vestsiden av elven, isolert sett ikke er nødvendig for at en skal kunne bygge kunsthøgskolen. Elveprosjektet ble diskutert, hvor mye av dette prosjektet skal belastes utbyggerne. Kommunen var ikke villige til å gi seg på dette, Statsbygg syns kommunen kunne påtatt seg litt av denne kostnaden. Det hadde vært en mulighet med en etappevis utbygging, der utbyggerne kom med et bidrag og kommunen finansierte det resterende med sine driftsbudsjetter over tid.

Utbyggingsavtale og uforutsigbarhet

Representant for Statsbygg syns det var litt vanskelig å forholde seg til Bergen kommune. Dette var første saken som Bergen kommune hadde med utbyggingsavtale. De hadde ingen erfaring som gjorde at kommunen kom med kostnadsoverslag som stadig ble forandret og oppjustert. Statsbygg visste det ville komme flere utbyggingsavtaler og de måtte kunne stå for avtalen faglig sett, for at det ikke skulle skape en presedens for avtaler i fremtiden. Dette var helt i starten etter at utbyggingsavtale kom inn som et gjennomføringsverktøy i plan- og bygningsloven og Statsbygg hadde lite med erfaring på dette området selv. Det var derfor viktig for Statsbygg at de gikk ganske dypt inn i dette. Bergen kommune er byggherre for gjennomføring av rekkefølgekravene. Dette kan sette Statsbygg i en situasjon der rekkefølgekrav som må være opparbeidet før det kan gis brukstillatelse ikke er utført. Om disse tiltakene ikke er oppfylt og Høgskolen er ferdigstilt, måtte Statsbygg ha en sikkerhet for at de får brukstillatelse selv om rekkefølgekravene ikke er gjennomført.

Selv om det var satt i kommunedelplanen om tiltak som skulle opparbeides, var ikke dette så detaljert som det endte opp med. I forhold til veiltaket er ikke kommunedelplan like omfattende, denne skiller mellom Møllendal øst og vest. Når reguleringsplan var ferdig og klar for politisk behandling, etter høring og offentlig ettersyn, måtte Statsbygg ta stilling til om det var greit å sende dette inn til politisk behandling eller om de skulle "kna" rekkefølgebestemmelsene og kostnadene enda mer. Det var flere av de andre utbyggerne som ville komme i gang raskt og ble dermed enige om at kostnadsberegningene var akseptable for å sende dette inn til politisk behandling. Etter dette økte kostnadene enda mer, det var veiltaket som økte med en stor prosentandel.

Statsbygg opplevde ikke forhandling av utbyggingsavtalen mellom to likeverdige parter. Kommunen bestemmer i veldig stor grad, så var det opp til utbygger om en skulle gå med på det eller ikke.

Bevilgning

I forhold til statlige prosjekter og byggebevilgning, så er det sånn i dag at Statsbygg ikke kan inngå utbyggingsavtale før de faktisk har en byggebevilgning. Det var en usikkerhet for Statsbygg i forhold til om de kunne undertegne en utbyggingsavtale før prosjektet var godkjent gjennom budsjettprosessen i Stortinget, og fått en bevilgning der. Dette førte til ekstra utfordringer i forhandlinger med Bergen kommune, fordi Statsbygg ikke med sikkerhet visste hva som de skulle få i bevilgning til gjennomføring av prosjektet.

Differensiering av formål

Statsbygg argumenterte med at høyskoleformålet belaster, særlig veiinfrastruktur, mindre siden høgskoleformål ikke utløser de samme behov som boligformål. Argumentasjonen går delvis ut på hva skolen genererer av biltrafikk i forhold til boligformål. Statsbygg var ikke enige i kommunens argumentasjon om at høgskolen genererte mer behov for gang- og sykkelveier og dermed skulle de være med på å opparbeide veien. En stor andel av det nye som skal bygges er boliger og dette utløser like mye behov for disse tiltakene som høgskolen. I tillegg er det nettopp boligutbyggingen som har nødvendigheten av gang-, sykkel- og bilvei på grunn av den økte trafikken.

Anleggsbidrag og risikopåslag

Fra Statsbyggs side ble det mye diskutert om hva som er en akseptabel inngangspris til anleggsbidraget for tiltakene. Anleggsbidraget var vanskelig å forholde seg til, for Statsbygg var avhengig av en aksept fra sitt eierdepartement, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Selve anleggsbidraget skal inn som prosjektkostnad, så det var viktig å få oversikten av den totale prosjektkostnaden tidligst mulig. Slik det er i dag kan ikke Statsbygg inngå noen utbyggingsavtale om det ikke foreligger byggebevilgning fra FAD. Da overslagene fra kommunen stadig økte, måtte da Statsbygg i en ny runde med FAD. Dette var en tungvidt prosess som medførte ekstraarbeid for Statsbygg.

Anleggsbidraget ble beregnet ut i fra kostnadsberegninger av eksterne konsulenter som kommunen har leid inn. Veiprosjektet ligger på forprosjektnivå og byromsprosjektene ligger på skisseprosjektnivå. Der en er kommet på forprosjektnivå har en kommet lengre i detaljeringen og skal ha større sikkerhet for alt som skal beregnes. Statsbygg aksepterte ikke kostnadsoverslagene i første omgang, forsøkte å få det nedjustert gjennom skriftlig forhandling per brev og mail, men det ble lite rom for forhandlinger.

Det ble over lengre tid diskutert hvor mye risikopåslaget skulle være. Det vil alltid være en risiko for at det dukker opp noe uforutsett underveis, slik at kostnadene øker. Etter at kommunen hadde kommet med kostnadsberegningene, mente Statsbygg at de hadde et for høyt risikopåslag. Kostnadsberegningene til eksempelvis veiprosjektet som var på forprosjektnivå hadde samme risikopåslag som byrommet som var på skisseprosjektnivå. For både veiprosjektet og byromsprosjektet hadde kommunen satt risikopåslaget til 25%.

3.4.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

Da det ble snakk om at hele kommunedelplanen skulle ses under ett, gjorde Statsbygg en grov beregning over hva det ville koste om tiltakene ble fordelt over hele kommunedelplanområde eller om de ble fordelt etter tiltak innenfor planområdet til møllendal øst. Statsbygg kom frem til at det var en viss rimelighet i den modellen som kommunen la frem, og konkluderte da med at det ville være enklere å se alt under ett. Da hadde også kommunen sagt at de skulle være byggherre for alle tiltakene. I dette tilfelle er dette en fordel for Statsbygg, for her vil tiltakene bli gjennomført til ulik tid. Representant for Statsbygg legger til at dette er situasjonsbestemt og ikke alltid vil være den beste løsningen.

I og med at de endte opp med modellen om å se alt under ett, så må da utbyggerne på vestsiden av elven bidra til tiltak innenfor planområdet til Møllendalen øst. Det siktes her blant annet til byrommet i forlengelsen av Høgskolen. Statsbygg finner dette rimelig når de skal bekoste deler av parkanlegg, promenade og friområdet.

Utbyggingsavtalen ble utarbeidet samtidig som reguleringsplanen. Poenget med dette var å få oversikt over hvorvidt rekkefølgebestemmelsene er realistisk gjennomførbart, da mer

fra et økonomisk ståsted. Kommunen kan bare kreve og kreve og så viser det seg at det er så dyrt at ingen vil betale for det, og da står områdene stille, for ingen kan sette i gang noen byggeprosjekter. Det som var situasjonen i dette konkrete prosjektet var at kommunen kom med sine kostnadsoverslag og hva kostnadene ble per kvadratmeter bruksareal, stadig økte.

Løsningen ble da at Statsbygg gikk til eierdepartementet (FAD) for å få en tillatelse til å inngå en avtale før bevilgningen forelå. Det hadde vært vanskelig å ha en dialog med kommunen om de ikke kunne være sikre på om de kunne inngå en utbyggingsavtale. Statsbygg fikk tillatelse til å inngå utbyggingsavtale selv om de ikke hadde fått bevilgning, men dette medfører at det blir en viss usikkerhet. Det kan fortsatt bli slik at Kunnskapsdepartementet, som er oppdragsgivere, velger å ikke bevilge penger og skolen ikke blir bygget og tomte med avhendes. Utbyggingsavtalen vil likevel være gyldig og dette må forsvares ved at når tiltakene gjennomføres vil tomte få en økt verdi. I denne utbyggingsavtalen fikk Statsbygg inn et punkt som gjør det mulig å reforhandle avtalen hvis tomten omreguleres til formål om utnyttelse. Blir det en høyere utnyttelse slik at anleggsbidraget øker eller at utnyttelsen blir lavere så bidraget skal reduseres, kan utbyggingsavtalen reforhandles.

I utbyggingsavtalen fikk Statsbygg, etter flere runder med diskusjoner, inn et punkt om brukstillatelse dersom kravene i rekkefølgebestemmelsene ikke var oppfylt. I avtalen er det gitt forhåndstillatelse for midlertidig dispensasjon om Bergen kommune ikke oppfyller sine forpliktelser for at rekkefølgekrav er opparbeidet til rett tid. Andre justeringer i avtalen som Statsbygg var opptatt av, var formulering av avtaletekst. Et eventuelt overskudd ved anleggsbidrag skal tilbakebetales og at det skal være ett utbetalingstidspunkt for anleggsbidraget, ikke to som Bergen kommune ville opprinnelig.

Et annet element i utbyggingsavtalen som det var mye diskusjoner om, var differensieringen av formål. Dette var et prinsipp som Statsbygg ville få klarhet i, og syns det var urimelig at høgskolen skulle inn med et like stort anleggsbidrag per kvadratmeter som de andre. Dette gikk i mange runder, men Bergen kommune var ikke imøtekommende på dette temaet. Statsbygg gav til slutt etter og godtok dette for å få en fremdrift i

prosessen, men la ned sitt ståsted gjennom flere skriv at de var uenige i dette for at dette ikke skal gi presedens for videre utbyggingsavtaler for Statsbygg.

I prosessen ved diskusjon rundt anleggsbidrag og risikopåslag ble det til at Statsbygg fikk redusert noe av risikopåslaget for prosjektene på skissenivå, men dette var ikke av stor økonomiske betydning. Dette var mer som et prinsipp for Statsbygg at de ikke kunne godta hva som helst. Ved slike utfordringer diskuterer Statsbygg problemet internt med jevnlig møter med avdelingsleder og diskuterer om de kan akseptere dette eller skal gå videre med det. Statsbyggs representanter var i møte med byråden for byutvikling i Bergen kommune, som planetaten og seksjon for utbyggingsavtaler er underlagt. Det var et stort sprik mellom meninger og oppfatninger, og møtet bidro ikke til noen vesentlige forandringer og Bergen kommune sto på sitt. I slike situasjoner er det ikke mye Statsbygg kan gjøre. De kan velge å ikke inngå utbyggingsavtale, men vurderte også at det er litt Statsbygg sitt ansvar å få til noe i området og bidra til å få til en løsning som en statlig stor utbygger. Det ble heller viktigere å dokumenter Statsbygg sitt ståsted, får å vise i ettertid at det har vært ulike meninger. Statsbygg godtok tilslutt anleggsbidraget, men var klar på at de ikke var enige i hva som ble resultatet med Bergen kommune. I ettertid skulle Statsbygg ønske at de hadde i mye større grad tatt seg bedre tid til prosessen rundt kostnadsberegningene og hvordan dette skulle gjøres, for å kunne komme frem til et mer akseptabelt kostnadsnivå. Statsbygg skal passe på at kostnadsoverslagene som gis, skal være mer forpliktende for å unngå uklarheter.

3.4.4 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

Det som er utgangspunktet for at en setter rekkefølgekrav er å definere hvilke felles tiltak som må være på plass for at en utbygging kan skje. I førsteomgang er det planleggere som skal definere hva slags kvalitet som er nødvendig for å regulere et området. Tilstrekkelig utearealer, infrastruktur og tilgang på det som er nødvendig for at en ny bydel skal komme på plass, er en forutsetning når det blir forholdsvis mange nye boenheter og økt omfang av trafikanter som biltrafikk så vel som gående og syklende.

Rekkefølgekrav blir satt etter hvilke tiltak som er nødvendige. Prinsippet Bergen kommune har lagt til grunn ved utbygging, er at tiltak om felles infrastruktur ikke skal betales av

kommunen. Dette er blitt vedtatt som et prinsippvedtak av bystyret i Bergen. Det er utviklernes utbygging som gir behov for nye tiltak og de skal betale for dette. Kommunen skal ikke stå økonomisk for noen av infrastrukturtiltakene. Dette underbygger og synliggjør utbyggeres og kommunens forventinger til avtaler som inngås. Kommunen legger vekt på at hvis det skal bli attraktivt å bygge noe nytt og som kommunen skal stille seg bak, er det viktig at det blir en kvalitetsheving i området som skal bygges ut.

Kommunen forsvarer dette prinsippvedtaket hvor det er utbygger som skal finansiere all infrastruktur ved å dra en parallell til en eksempelvis utbygging av et boligfelt hvor det ikke er noen infrastruktur i dag. Ved slike tilfeller må utbygger stå for vann, avløp, vegsystemer, gangstier, felles uteareal osv. Dette gjelder også i byområder. Planfaglig sett kan en si at det ikke er forsvarlig å tillate bygging av boliger før en har en offentlig plass, sikker skole vei, eller at det er så dårlig kvalitet rundt der det skal bygges, at en ikke kan gå god for det. Kan ikke tillate at noen skal ha dette som skolevei, fordi det er for dårlig trafiksikkerhet eller at det ikke er god nok dekning av infrastruktur.

I dette tilfellet var det adkomstveg til Møllendalsområdet som har en for dårlig standard for gående og syklende, det er så og si ingen tilbud. Det å oppruste hele Møllendalsvegen var et krav før brukstillatelse gis. Andre tiltak som er nødvendig for å sikre kvaliteter i området er en offentlig plass mellom Kunsthøgskolen og vannet. Denne plassen skal ha flere funksjoner, den åpne plassen viser skolen som et signalbygg inn mot byen og den skal være en felles møteplass for skolen og for andre i bydelen. Elvepromenade på begge sider av Møllendalselven skal opparbeides for å synliggjøre elvens historie og tilgang for rekreasjon. På vestsiden av denne elven, Grønneviksøren, skal det anlegges et stor bade og friluftsområde som skal heve standarden i området.

Ved fordeling av rekkefølgekravene ble tiltakene fordelt ut på de forskjellige eiendommene. I og med at det er flere utbyggere i området som har ønske om å bygge på ulikt tidspunkt, ble tiltakene fordelt etter hva som er blitt satt i kommunedelplanen. Dette var et grep som Bergen kommune gjorde for at de utbyggerne som ville vente med å bygge ut, også skulle bidra med sin andel til felles infrastruktur. Kommunedelplanområdet har flere tiltak som kan opparbeides lengre frem i tid, slik at det ikke blir noen "gratispassasjerer". Det er i rekkefølgebestemmelsene satt et skille mellom opparbeidet og

sikret opparbeidede tiltak. Dette gjør at de første utbyggerne som betaler inn sitt anleggsbidrag finansierer de tiltak som må være opparbeidet, uavhengig av hvor i planområdet det gjelder, før igangsettelse eller brukstillatelse gis. De utbyggere som velger å vente med utbygging, finansierer da de tiltak som ligger lengre frem i tid.

Bergen kommune uttaler at nesten all utbygging som skal skje, skjer innenfor et område som allerede er utbygd på. Det er nesten slutt på å bygg ut boligfelt utenfor byen, og ny utbygging vil skje etter samme modellen som for Møllendalen. Rekkefølgekrav og tiltak vil bli fordelt på utbyggere over et større område, for nettopp å unngå at noen utbyggere blir "gratispassasjerer". Det er en utfordring å spre rekkefølgekravene i utbyggingsavtalene på flest mulig utbyggere og over tid. Mulighetene for dette vil variere veldig ut i fra hvilket området det er snakk om. I Møllendalområdet hadde de muligheten for dette. Krav om sykkelvei og gangvei var nødvendig og skal opparbeides først, mens tiltak om promenade kan vente. Dette er et område med tiltak av forskjellig karakter. Hadde alle tiltak vært slik at de ikke kunne gitt brukstillatelse før alt var opparbeidet, hadde utbyggerne hatt et større problem. Den første utbyggeren måtte da påta seg alle kostnadene og dette hadde vært enormt dyrt, og da hadde det vært vanskeligere å få det til.

Kommunen vurderer utbyggers utfordringer når de setter rekkefølgekrav. Kommunen har som mål å komme frem til løsninger som begge kan leve med, derfor er det forhandlinger spesielt ved utbyggingsavtaler. Oppgaven blir for planleggerne der utgangspunktet er at det faglige skal være på plass, slik som felles infrastruktur. Kommunen aksepterer at utbyggere finner seg i en økonomisk verden der det er grenser for hvor mye de klarer å stille med i en felles pott. Kommunen er vanligvis interessert i at det skjer en utbygging. Om de kan redusere litt på kravene eller øke utnyttelsen for å komme frem til en rimelighet, gjør de det. Kommunen prøver å balansere faglig sett et godt området og at utvikler vil bygge ut. Blir det for dyrt å bygge ut hender det at utbygger utsetter prosjektet og skyver det frem i tid, og det blir ingen god utnyttelse av området.

Et annet viktig økonomisk premiss er at kommunen har inngått en avtale på et fast anleggsbidrag, slik at kommunen tar risikoen for kostnadsoverskridelse. I og med at dette var den første prosessen med utbyggingsavtale som Bergen kommune hadde, så gikk de da flere runder med disse kostnadsoverslagene, blant annet dette med usikkerhetspåslag. Det

er kommunen som tar risikoen, og må da ha et tillegg for at ting faktisk kan bli dyrere en antatt. En av grunnene til at kostnadsoverslagene har økt underveis i prosessen, er mangel på erfaring fra kommunens side. Derfor var Statsbygg misfornøyd underveis i forhandlingene, for anleggsbidraget stadig forandret seg. Risikopåslag er et premiss for at de inngår en avtale på et fast beløp, siden kommunen som byggherre tar risikoen. Kommunen utdyper dette med at de har tatt lærdom av denne prosessen, og de må være klarere på hva som er et forpliktende tilbud fra deres side.

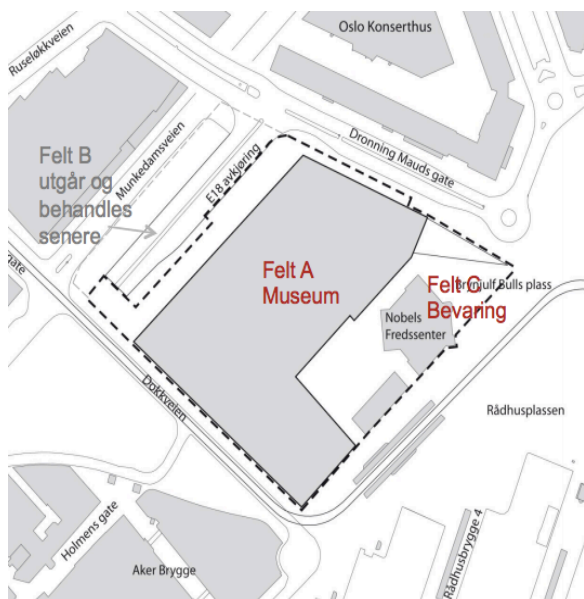
3.5 Nasjonalmuseet

3.5.1 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?

Det siste caset jeg skal ta for meg er Nasjonalmuseet i Oslo. Statsbygg kjøpte tomten som er den tidligere Vestebanehallen nær Aker Brygge i 2008. Dette var en beslutning fra regjeringen, som ville at det skulle bli en forandring på dette området og at det nye Nasjonalmuseet skulle få sin plassering her. Det ble bestemt at Statsbygg skulle stå for utviklingen av eiendommen. Statsbygg har brukt fire år på å få igjennom en reguleringsplan for gjennomføring av prosjektet, og fikk den igjennom i bystyret i begynnelsen av 2013.

Det er blitt utarbeidet 3 alternativer for utbyggingen av Nasjonalmuseet. Det som skiller de forskjellige alternativene er i all hovedsak løsningen på lokkoverbyggingen. 1. alternativ er lokk med ingen bebyggelse, i 2. alternativ er lokk med begrenset bebyggelse og 3. alternativ er lokk med punkthus.

Det som har vært hovedproblemet i dette prosjektet er rekkefølgebestemmelsen om krav til lokk over nedfarten til Festningstunellen på vestsiden av tomte. Etter som tunellforskriftene er skjerpet inn betraktelig, er dette et svært kostbart tiltak. Statsbygg blir finansiert gjennom Finansdepartementet som bevilger penger til bygg/bolig og ikke til estetiske oppgraderinger som kommunen ønsker. I tillegg har sykkelvei over tomte, Statens vegvesen som utbygger, vært et tema som har vært omdiskutert.



Figur 5: Område for Nasjonalmuseet i Oslo (Oslo kommune 2013a)



Figur 6: Plankart for Nasjonalmuseet i Oslo (Egenprodusert basert på kart fra kommunen sin hjemmeside)

Rekkefølgekrav

§ 14 i reguleringsbestemmelsene er det satt følgende rekkefølgekrav:

a) Før det gis rammetillatelse for tiltak i hensynssonene H190_1 og 2 skal det foreligge en gjennomføringsavtale mellom Statens vegvesen og tiltakshaver. Avtalen skal omfatte forholdet til E18 Operatunnelen (hovedløp og ramper) og opparbeidelse av sykkelveg mellom Dokkveien og Dronning Mauds gate, samt tiltak mellom planområdet og motorveirampene og lokk over disse rampene jf. rekkefølgebestemmelsen nedenfor.

b) Før det gis midlertidig brukstillatelse skal ferdig opparbeidelse av tilkøpling av avkjørsel (BK1a) mot Munkedamsveien være godkjent av Statens vegvesen, jf. § 8.

c) Før det gis midlertidig brukstillatelse for bebyggelse i felt A skal følgende være etablert:

- Torg ved vestbanebygningen
- tilhørende uteoppholdsarealer, felt AU2a, AU2b, BU
- Opparbeidelse av utearealet mellom felt A og motorveirampen, inkludert opparbeidelse utenfor planområdet. Tiltakene utenfor planområdet skal som tiltak i hensynssoner godkjennes av Statens vegvesen og Vann- og avløpsetaten.
- Overbygging av veirampen mot Dokkveien, slik at 17 meter av veirampen er overbygget fra dagens bro/tunnelåpning i Dokkveien. Overbygging over veirampen skal utformes som en permanent konstruksjon og skal ha en utforming som bidrar til byreparasjon. Det skal settes krav til god materialbruk og beplantning som gir en god avslutning mot Dokkveien og skjermer mot motorveirampen. Overbyggingen skal godkjennes av Statens vegvesen.
- Sykkelvei mellom Dokkveien og Dronning Mauds gate.

d) Senest 1 år etter at forslag til reguleringsplan for Munkedamsveien er innlevert, skal det innsendes forslag til bebyggelse for arealet mellom planområdet Vestbanen og Munkedamsveien.

(Oslo kommune 2013b)

Statsbygg og Statens vegvesen kom ikke til noen løsning om hvordan lokkoverbyggingen skulle se ut, for å unngå flere forsinkelser kom Statsbygg derfor frem til et nytt alternativ. Det ble utarbeidet et alternativ 4 der Felt B (lokkoverbygg) ble tatt ut av planen og vil bli behandlet videre som egen plan når endelig planforslag for Munkedamsveien er innsendt

fra Statens vegvesen. Bakgrunnen for dette alternativet var innsigelse fra Statens vegvesen og usikkerhet for gjennomføring av bebyggelse over veirampen. Det ble derfor enighet om en trinnvis utbygging, der felt A (Museet) bygges ut i første omgang med reguleringsbestemmelser som sikrer innarbeidede krav og tiltak. Dette alternativet er ellers tilsvarende alternativ 1 fra Statsbygg. Plankart sammen med rekkefølgebestemmelser sikrer rampens overbygg med 17 meter fra den nåværende tunnelåpningen, og at uteområder opparbeides helt frem til rampen. Reguleringsbestemmelser ble tilpasset endringene, slik at bestemmelser tilknyttet areal som er tatt ut også utgår. Dette alternativet ble lagt frem i meklingsmøte mellom Statsbygg og Statens vegvesen 16.10.2012. Resultatet av dette møte ble ny planavgrensning, nye reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav ble lagt til. Det ble enighet mellom partene og de kunne sende inn forslag til byrådet (Oslo kommune 2013a).

3.5.2 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelsene medføre?

Uklare formuleringer i rekkefølgebestemmelsene

Ved utformingen av rekkefølgebestemmelsene har det kommet inn noen momenter som gir rom for usikkerhet. I rekkefølgekravene § 14 i reguleringsbestemmelsene er meningsinnholdet uttrykt noe uklart, det siktes her til punkt a) og i punkt d).

I punkt a) er formuleringen "at det skal foreligge en gjennomføringsavtale mellom Statens vegvesen og tiltakshaver.", hvor tiltakshaver er Statsbygg. Dette vil da si at det skal utarbeides en avtale om gjennomføringen av hvordan lokk og opparbeidelse av sykkelveg skal gjøres. Statens vegvesen var veldig bestemt på at dette skulle være et krav om rekkefølgebestemmelse. Om de ikke fikk ha med dette, varselet de om innsigelse. Statsbygg synes dette var rart at dette kom inn som et rekkefølgekrav.

Punkt d) har i og for seg ikke noe med museet og gjøre, dette er kommet inn som en politisk debatt i bystyret. Det arealet det er snakk om her, har blitt tatt ut av planområdet, og skal behandles etter at Statens vegvesen har kommet med forslag til reguleringsplan for Munkedamsvegen. Det er i denne planen forslag om at Munkedamsvegen skal utvides, slik at det ikke er mulig for Statsbygg å føre opp noen bygning der. Om vegen blir bredere, blir

det teknisk uforsvarlig å bygge noe over lokket på E18 rampen og dette arealet vil dermed ikke kunne bli utnyttet.

Økonomiske utfordringer

De økonomiske utfordringene som rekkefølgebestemmelsene medfører er av stor betydning. De tiltak som Statsbygg skal stå for, fremkommer av rekkefølgekravene. De fleste av tiltakene var etter Statsbygg sitt syn naturlige, siden de er på tomten til museet og dermed Statsbygg sitt ansvar til å bekoste disse tiltakene. Tiltak de satte spørsmålsteget ved var overbygg av veirampen og sykkelveien som skal gå over tomten til museet og som er initiert av Statens vegvesen.

Lokket vil komme på underkant av 100 millioner. Statsbygg skal stå for det aller meste av dette. Det er satt i rekkefølgekrav i c) fjerde strekpunkt at lokket skal være på 17 meter. Statens vegvesen skal utbedre de fire første meterne, dette blir for gang- og sykkelveg ved Dokkveien. De neste 14 meterne skal da Statsbygg bekoste fullt ut. Dette skal godkjennes av Statens vegvesen.

For sykkelveien må Statsbygg legge til rette for at det skal være mulig for opparbeidelse. Statens vegvesen vil at denne skulle gå over tomten og være en del av hovedsykkelveien i Oslo. Det er Statens vegvesen som skal bekoste denne veien, så problemet her var at Statsbygg måtte sette av arealer til sykkelvei noe som ga dem begrensinger i forhold til utforming av bygg. Det var satt krav til kvalitetene til sykkelveien som gjorde at Statsbygg måtte gjøre om på bygningene.

Tiltak som skal etableres, legges inn i de totale prosjekteringskostnadene og reduserer midler som kunne bli brukt til selve museet. Slike rekkefølgekrav er fordyrende for prosjektet og kan medføre at museet blir mindre og gå utover kvaliteter. Det er staten som bevilger penger til prosjekter som Statsbygg gjennomfører og må forholde seg til de kostnadsrammer som blir gitt.

Tekniske utfordringer

De tekniske utfordringene som Statsbygg står ovenfor vedrørende rekkefølgebestemmelsene er i forbindelse med lokket. Det er kompliserte tunellforskrifter

om krav til konstruksjon som skal godkjennes av Statens vegvesen. I tillegg er det utfordring med tanke på trafikkavviklingen under arbeidet med lokket. Trafikken skal gå som normalt underveis i utbyggingen av lokket.

3.5.3 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

De fleste av rekkefølgekravene som er satt i reguleringsbestemmelsene er på tomten til Nasjonalmuseet. Det er derfor naturlig at disse kravene blir opparbeidet og gjennomført av Statsbygg. Statsbygg har som et generelt mål at de prosjekter som de gjennomfører skal utføres på en god og velfungerende måte. Dette innebærer at utearealer og oppholdsarealer rundt bygg skal opparbeides funksjonelt og fint. Det ble likevel satt som rekkefølgekrav. Statens vegvesen hadde i tillegg noen krav som ble tatt med, det var i punkt §14 a) om gjennomføringsavtale mellom Statens vegvesen og Statsbygg (se 3.5.1), i punkt b) om tilkobling av avkjørsel mot Munkedamsveien og i punkt c) siste strek om sykkelvei mellom Dokkveien og Dronning Mauds gate. Oslo kommune kom inn med et rekkefølgekrav i punkt d) om forslag til reguleringsplan.

Statsbygg synes det er unaturlig at de skal stå for lokkoverbygget, Statens vegvesen har en mye bredere erfaring med slike prosjekter og ville mest sannsynlig gjort det rimeligere. Med Statens vegvesens kompetanse er det mer naturlig at de står for prosjekteringen av lokket, staten betaler tross alt for begge organene. Statsbygg har likevel gått med på at det er de som skal bekoste lokket og lagt det inn i prosjekteringskostnadene.

Før det gis midlertidig brukstillatelse skal tilkobling av avkjørsel mot Munkedamsveien være ferdig opparbeidet. Dette er utdypet i § 8 i reguleringsbestemmelsene og gjelder hensynssoner 20 meter rundt Operatunellen og 10 meter rundt rampene. Disse hensynssonene skal godkjennes av Statens vegvesen. Dette er på tomten til museet og Statsbygg ser på dette som noe av utearealene til Nasjonalmuseet og skal gjennomføre dette samtidig med utbyggingen av museet.

Sykkelveien som skal gå mellom Dokkveien og Dronning Mauds gate var omdiskutert gjennom prosessen. Statens vegvesen ville at denne skulle gå over tomta til museet. Dette ga problemer i form av utforming av byggene, som Statsbygg rettet seg etter gjennom en

lang diskusjon med Statens vegvesen. De måtte dermed gjøre om på noen av løsningene på byggene, for å få plass til denne sykkelveien.

Rekkefølgekrav i punkt d) ble lagt til i bystyret av politikerne. Det er et krav om, etter forslag til reguleringsplan for Munkedamsveien skal det sendes inn et forslag til bebyggelse for arealet mellom planområdet Vestbanen og Munkedamsveien. Det er satt i rekkefølgebestemmelsen at det skal sendes inn et forslag til bebyggelse. Statsbygg har laget to forslag til bebyggelse, et der de har bygg over lokket dersom Statens vegvesen ikke bygger ut Munkedamsveien og et der det ikke er noen bygg om veien blir etablert. De må nå vente å se hva reguleringen for veien blir, før de kan sende inn sitt forslag til bebyggelse og oppfylle kravet i punkt d).

Statsbygg prøver å komme kommunen i møte så langt det lar seg gjøre og strekker seg så langt de kan for å opprettholde en fremdrift i prosessen. I denne situasjonen har de kanskje strukket seg litt for langt, de har gjennom samtaler og forhandlinger lagt stor vekt på deres ståsted i forhold til hva de synes er rimelig og urimelig. Dette for at tiltak de godtar, selv om de er urimelig, ikke skal gi presedens for fremtidige prosjekter.

3.5.4 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

Rekkefølgebestemmelser blir satt planfagligsett for å forsvare kvaliteten på planområde. Det er utbygger som må stå for opparbeiding innen for egen plan. Kommune kan også sette rekkefølgekrav utenfor planområdet, om kommunen synes det er nødvendig for at det skal bli en god og gjennomførbar plan. Ved vurderingen av rimeligheten til rekkefølgekravene ser de på hva som er vesentlig i forhold til hva som bygges og byens interesse. Fra det planfaglige blir det ikke sett på økonomien i hva rekkefølgekrav medfører, men å sikre kvaliteter og hva tiltaket kan bidra med til området. Større prosjekter utløser flere og større tiltak som skal være med på utviklingen av samfunnet. Plan- og bygningsetaten tar for seg det faglige aspektet ved planleggingen og skal fremme alternativer med sitt syn og meninger til Byrådsavdelingen for byutvikling. Byrådsavdelingen for byutvikling kan gjøre om på rekkefølgekrav og tiltak, men også legge til nye rekkefølgekrav og tiltak. Her blir alternativene vurdert og behandlet for så sendt til en gjennomgang i Byutviklingskomiteen. Til slutt legges den frem for kommunestyret som vedtar planen.

Rekkefølgekrav i §14 a) ble initiert av Statens vegvesen og ble videreført av plan og bygningsetaten. Siden det er Statsbygg som er tiltakshaver er det de som i utgangspunktet skal stå for tiltakene. Det er her lagt inn at det skal foreligge en gjennomføringsavtale som skal omfatte opparbeidelse av lokket over rampen og sykkelveien mellom Dokkveien og Dronnings Mauds gate. Hvordan kostnadsfordelingen skjer her, vil ikke plan og bygningsetaten blande seg inn i. Som følge av mekling mellom Statsbygg, kommunen og Statens vegvesen ble uterommene i §14 c) satt. Disse er for å sikre nødvendige arealer for allmennheten og skal være etablert før midlertidig brukstillatelse gis. Dette skal opparbeides etter tekniske byggeforskrifter.

Hos byrådet ble rekkefølgekravet §14 d) innført, dette kom inn som en politisk vurdering av politikerne. Oslo kommune er opptatt av byreparasjon og vil dekke over rampen ved E18. Det er foreløpig usikkert hva som skjer med Munkedamsveien, Statens vegvesen har planer om å utvide kollektivtrafikken og vil dermed ta noe av arealene mellom rampen og veien. En følge av dette, er usikkerhet om hva som kan bygges. Dette rekkefølgekravet sikrer at det skal sendes inn et forslag til bebyggelse og bidra til byreparasjon.

Det ble lagt frem tre alternativer for byråden, det var her interessekonflikter mellom partene, da med tanke på utførelsen av sykkelveien og lokk med overbygg. Det ble gjennom mekling utarbeidet et alternativ fire, der partene kom hverandre i møte og som ble vedtatt i kommunestyret. Her ble området av resten av lokket med et eventuelt overbygg tatt ut av plan og skal behandles for seg selv. Plan- og bygningsetaten hadde klare bymessige føringer i sitt forslag med større mulighet for gjennomgang over planområdet og for museumstomta, men dette ble ikke videreført.

4. Analyse og drøfting.

4.1 Innledning

Jeg vil i dette kapitlet se på og kommentere forskjeller og likheter med det innsamlede materialet jeg har kommet frem til gjennom oppgaven. Jeg vil bruke samme oppsett for denne delen av oppgaven som jeg har gjort under kapittel 3. Jeg vil gå frem etter delproblemstillingene og i denne delen av oppgaven vil jeg få frem utfordringer og hvordan utbygger forholder seg til rekkefølgekrav.

4.2 Hva kan rekkefølgebestemmelser gå ut på?

Gjennom teoridelen i kapittel 2 i denne oppgaven ble det lagt frem hva loven og dens forarbeider legger i hva som kan inngå som et rekkefølgekrav. Loven legger opp til at all teknisk infrastruktur både i og utenfor planområdet kan inngå som et rekkefølgekrav. Det kan være alt av felles infrastruktur som samferdselsanlegg, park- og friområder, vann og avløp osv. Sosial infrastruktur kan settes som et rekkefølgekrav, men kommunen kan ikke legge dette til utbygger, jf forskrift om forbud mot sosial infrastruktur.

Gjennom de casene jeg har arbeidet med har det kommet frem at kommunen setter de rekkefølgekrav de mener planområdet trenger faglig sett for at området skal oppnå nødvendige kvaliteter.

Marker kommune satte rekkefølgekrav om rundkjøring og undergang i planen, dette med tanke på trafikkavvikling både for myke og harde trafikanter. Undergangen skulle sikre at fotgjengere og syklister kunne ferdes trygt mellom rasteanlegg og skianlegg.

Tromsø kommune satte rekkefølgekrav om opparbeidelse av samferdselsanlegg, uteområder og promenade langs sjøen. Kommunen har som mål å få oppgradert hele Stakkevollvegen med kollektivfelt, dette skal utbyggere langs denne veien bidra til.

Bergen kommune satte rekkefølgekrav innenfor og utenfor planområdet. Det var kommunedelplanen for hele Møllendalen som var grunnlaget. Rekkefølgebestemmelsene

ble sett under ett for hele området, slik at tiltakene ble fordelt utover et større område og kunne opparbeides på ulikt tidspunkt. Tiltak som ble satt var blant annet oppgradering av hele Møllendalsveien, parkområder, offentlig byrom og promenade.

Oslo kommune satte rekkefølgekrav i og utenfor planområdet. De aller fleste ble satt innenfor og var for opparbeiding av uteoppholdsarealer. Ett ble satt utenfor etter politisk behandling i bystyret, og det var forslag til ny reguleringsplan for et området som ble tatt ut av planen som ble vedtatt.

De rekkefølgekravene som har kommet ved de forskjellige planene er innenfor hva loven hjemler. Kommunen kan i utgangspunktet sette rekkefølgebestemmelser om hva de vil for å oppnå en helhetlig plan som sikrer utbyggingstakten. De rekkefølgekravene som er satt i de casene jeg har sett på, går ut på nettopp dette. Kommunen som planmyndighet har sin fulle rett til å sette at tiltak må være opparbeidet før igangsettelsestillatelse eller brukstillatelse kan gis. I noen bestemmelser er utformingen og formuleringen noe uklar, som kan gå utover forutsigbarheten utbygger har til planen og kommunen.

Omfanget for rekkefølgekravene i de ulike casene er ganske forskjellige. For Tollstasjonen var det relativt få rekkefølgebestemmelser, for Politihuset var det noen flere, men for Kunsthøgskolen og Nasjonalmuseet var det relativt mange. En ser av dette at størrelsen på prosjektet medfører flere tiltak, og kommunen utarbeider rekkefølgekrav med grunnlag av hva som skal bygges. Ved større prosjekter skal disse bidra mer til samfunnet og området.

4.3 Hvilke utfordringer vil rekkefølgebestemmelse medføre?

Etter hvert som jeg har arbeidet med oppgaven og foretatt intervjuer med Statsbygg, har det kommet frem ulike former for utfordringer som rekkefølgekrav medfører. Statsbygg som en statlig utbygger, står overfor i noen tilfeller for litt andre typer utfordringer enn hva en privat utbygger gjør. For prosjekter som skal finansieres gjennom et Stortingsvedtak, må de ha bevilgning fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Oppdragsgiverne er som oftest er et annet departement. Dette gjør det vanskelig for Statsbygg, siden de ikke vet helt nøyaktig hva budsjettammene er før de går i gang med prosjektet. Dette setter de i en usikker forhandlingsposisjon.

Ved vurdering av rimeligheten av rekkefølgekrav fra utbyggers side, avhenger i stor grad fra sak til sak. Det kommer an på hva som skal bygges. Utbygger tar høyde for at det selvfølgelig kommer rekkefølgekrav som de må stå for, utfordringen blir forhandlingen av kostnadsfordelingen mellom kommunen og eventuelt andre utbyggere i samme område. Ved store prosjekter som Nasjonalmuseet, har det vært store diskusjoner om hvor rimelig det er at Statsbygg skal stå for lokkoverbygget. Dette er et tiltak som vil koste i underkant av 100 millioner. Statsbygg mente at det var urimelig at det var de som skulle bære kostnadene og gjennomføre tiltaket, og ga uttrykk for at det ville være mer naturlig at Statens vegvesen utførte arbeidet siden det er innen for deres kompetanse og virksomhet. Etter møte med Oslo kommune sa de i klar tale at det er utbygger sitt ansvar å opparbeide tiltak innen for planområde og derfor er det Statsbygg som skal gjennomføre tiltaket. Dette er også i samsvar med loven. Andre utfordringer for lokkoverbygget er de tekniske utfordringene for gjennomføringen. Veien skal ikke stenges og trafikken skal gå som normalt under arbeidet.

Som utbygger er det viktig å kunne kartlegge hvilke kostnader og risiko for at det kan komme flere kostnader på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det er opp til planmyndighetene å sette rekkefølgekravene, og de kan endre og legge til tiltak frem til plane er vedtatt. Dette kan gjøre det vanskelig for utbygger, og forutsigbarheten svekkes, når det stadig blir endringer i rekkefølgekravene. De økonomiske utfordringer for større utbyggingsprosjekter slik som Kunsthøgskolen og Nasjonalmuseet er av stor betydning, og det er vanskelig å ta høyde for hva kostnadene kan bli før de endelige planene er vedtatt. Kommunen sitter i den beste forhandlingsposisjonen, siden de er planmyndigheten. I tillegg kan andre statlige organer varsle om innsigelse og legge føringer i plan som belaster prosjektet. For tollstasjonen var det en liten endring i rekkefølgekravet som kunne hatt stor betydning for prosjektet om de ikke fikk dispensasjon som en følge av omlegging av E18.

For Politihuset i Tromsø hadde kommunen satt inn sine standardformuleringer for rekkefølgebestemmelser. Selv om det er noen formuleringer der som kan by på utfordringer, ville kommunen likevel ha de med. I rekkefølgekrav f) kan igangsettelsestillatelse gis om det er kommet i stand en utbyggingsavtale. I siste punktum i

dette kravet står det ” Brukstillatelse kan i alle tilfeller ikke gis før kravene er oppfylt ” (se punkt 3.3.1). Stakkevollveien skal bygges ut i en og samme prosess, og det er et rekkefølgekrav at denne er gjennomført, før det gis brukstillatelse. Det må her da mest sannsynlig søkes om dispensasjon for dette kravet.

Kunsthøgskolen var en lang prosess fra de startet med reguleringsarbeidet til de var kommet frem til hvordan rekkefølgekravene skulle se ut, og at de ble vedtatt. Rekkefølgebestemmelsene skulle ses under ett for hele kommunedelplanen, som gjorde at Statsbygg måtte inn med et anleggsbidrag for å dekke tiltak også utenfor planområdet. Dette var en reguleringsplan som la opp til at det skulle være utbyggingsavtale for gjennomføring av tiltakene satt i rekkefølgekravene. Byggherre for gjennomføring av tiltakene er Bergen kommune og Statsbygg måtte inn i en utbyggingsavtale med kommunen. Her var det utfordringer og uforutsigbarhet for Statsbygg, siden dette var den første utbyggingsavtalen som Bergen kommune hadde. Statsbygg selv hadde også lite erfaring på dette feltet. Ved forhandling om kostnadsfordeling ble det til stadighet endringer og kommunen kom med flere oppjusterte overslag. Særlig var differensiering og risikopåslaget oppe til diskusjon, kommunen mente at skoleformål utløste et like stort behov som boligformål. Bergen kommune har satt gjennom et prinsippvedtak i kommunestyret at all felles infrastruktur skal bekostes av utbyggere. Dette vil si at kommunen ikke skal stå for noe økonomisk for felles infrastruktur. Det kan stilles spørsmål ved forhandling av kostnadsfordelingen i utbyggingsavtaler, om det skilles for hvilke formål byggetiltaket har. Gang- og sykkelvei er viktige forutsetninger for en trygg skolevei, men dette er også viktig for boligformål.

Det kan diskuteres om kommunen ikke skal betale for felles infrastruktur og om dette er innenfor rimeligheten, det er flere som har nytte av disse tiltakene regionalt. Det kan stilles spørsmål ved om kommunen her burde vært inne og dekket noen av disse kostnadene. I dette tilfelle vurderte kommunen det dit hen at alle som skal bygge noe nytt i dette området, har totalt sett nytte av en oppgradering av området. En måte å se dette på, er at det i dag er et tidligere industriområde som er lite attraktivt, med delvis nye boliger og ikke noe kvalitet i dag. Hvis det skal bli attraktivt å bygge noe nytt og få de kvalitetene kommunen ville ha, så har alle bruk for at området totalt sett blir rusta opp. Det er en fordel for alle utbyggere og dette er noe de skal selge prosjektet sitt på. En annen side av

denne saken er at det kan bli dyrere for sluttbruker, altså de som skal kjøpe boliger i området. Utbyggere må få dekket sine utgifter og skal i tillegg ha en avkastning på prosjektene sine.

Hvem som skal betale for de ulike tiltakene vil alltid være gjenstand for diskusjon. Gjennom forhandlinger i utbyggingsavtaler skal fordelingen fastsettes. Det kan bli forhandlet frem en prosentandel som utbygger skal stå for, eller det kan skje ved fordeling av tiltakene. I vedlegg 2 til veilederen om utbyggingsavtaler gitt av kommunal- og regionaldepartementet (2006) er en praktisk vinkling og veiledning på arbeidet med utbyggingsavtaler. Det er her satt opp momenter om de mest sentrale problemstillingene og hva som skal være med i avtalen. Det er her ikke sagt noe om hvordan selve kostnadsfordelingen skal være for utbyggere og kommunen. Hvordan en kommer frem til en løsning her, blir da gjennom forhandlinger. I de tilfeller der det er satt delvis oppfyllelse av krav utenfor planområdet med et bidrag, kan det være vanskelig å finne ut av hvor mye selve byggetiltaket utløser. En måte er å bruke gjennomsnittsberegninger, men dette vil variere fra sted, arealformål og byggetiltak.

4.4 Hvordan forholder utbygger seg til slike rekkefølgebestemmelser?

Det er forskjellige måter utbygger kan møte utfordringer til rekkefølgekrav. De kan velge å godta kravene og gjennomføre de, forhandle seg til en enighet om finansieringen ved en utbyggingsavtale eller søke om dispensasjon fra kravet.

Når Statsbygg får i oppdrag for å utføre et prosjekt, går de grundig inn for å kartlegge risikoen for hva som kan komme av rekkefølgekrav og hvilke kostnader dette vil medføre. Statsbygg vurderer rimeligheten av tiltakene ved en fordeling av de ulike elementene i hva som er nødvendig for prosjektet. Dette varierer fra prosjekt til prosjekt. Statsbygg prøver å imøtekomme kommunene så langt det lar seg gjøre. Vurderingen ved urimelige tiltak som er satt i planen, diskuteres gjennom møter med avdelingsleder og andre fagpersoner om dette er noe de skal godta, eller gå videre med. Ved uenigheter med kommunen vil Statsbygg ta kontakt med saksbehandler for å høre hva som ligger bak kravene, og få i stand et møte med aktuelle etaten for kommunen.

De tilfellene hvor kommunen har vært bestemte i sin sak om hvilke rekkefølgekrav som skal være med i reguleringsbestemmelsene, og Statsbygg ikke har vært enige, har Statsbygg godtatt situasjonen og dokumentert sitt ståsted for å unngå presedens.

Gjennom intervjuene jeg har hatt med de ulike representantene for Statsbygg har jeg fått inntrykk av hvordan de opererer og forholder seg til rekkefølgekrav. De har alternativet og ikke bygge ut, og dette er ikke en god løsning for kommunen. Prosjekter som Statsbygg får i oppdrag, er gjerne av stor nytte for samfunnet i kommunen. Det kan diskuteres om kommunen burde ta mer høyde for dette, i stede for å "utnytte" Statsbygg som en statlig organisasjon. Bergen og Oslo kommune sa de ikke gjorde noen forskjell på hvem som var aktør, om det var privat eller statlig. Gjennom intervjuet med Bergen kommune uttalte de at ved en presset situasjon med en privat utbygger, kunne de øke utnyttelsesgraden eller redusere rekkefølgekravene for at det skulle skje en utbygging. Spørsmålet er om de hadde gjort dette med Statsbygg, siden de vet de blir finansiert gjennom departementer og da kanskje regner med at de har større rom i budsjettene for uforutsette kostnader. Marker kommune sa i klar tale, at de syns det var rimelig å pålegge Statsbygg ekstra kostnader, på grunn av de har en sterk økonomisk ryggrad. Statsbygg er en statlig organisasjon som finansierer sine prosjekter ved husleieinntekter eller bevilger penger til hvert enkelt prosjekt. Eventuelle overskudd vil bli overført tilbake til Staten, så Statsbygg har ingen avkasting på sine prosjekter. Det er ikke sikkert at alle kommuner er klar over dette, og er av den oppfatning at Statsbygg kan bruke av "oppsparte" midler. Tilfelle ved tollstasjonen ble det dispensert fra rekkefølgekravene, så Statsbygg behøvde ikke å oppfylle rekkefølgekravet om undergang.

Utbyggingsavtaler er som sagt en av løsningene som utbyggere har for å gjennomføre rekkefølgekrav satt i plan. Utbyggingsavtalen for Kunsthøgskolen i Bergen ble utarbeidet samtidig som reguleringsplanen. Dette var en fordel, for da var det letter å se hvilke tiltak som var gjennomførbare fra et økonomisk perspektiv. Statsbygg kunne ikke inngå en utbyggingsavtale uten at det forelå en bevilgning fra Stortinget. De måtte gå til sitt eierdepartement (Fornyings og administrasjonsdepartementet) som ga Statsbygg tillatelse til å inngå en utbyggingsavtale med kommunen (slik er det fremdeles i dag). Det hadde vært vanskelig å få til en forhandling med kommunen om de ikke hadde en budsjettramme å forholde seg til. Dette løste seg, og de fikk lov til å inngå en utbyggingsavtale uten at de

hadde bevilgingen. Dette er en litt tungvint prosess, og det kan stilles spørsmål om dette er en effektiv måte å behandle prosjekter på. Det ville vært lettere om Statsbygg hadde hatt myndighet til å kunne inngå utbyggingsavtaler uten at dette har vært oppe til behandling. Hadde bevilgningene foreligget før prosjektet startet, ville det vært enklere å forholde seg til budsjetter.

Statsbygg uttalte det var satt urimelige rekkefølgekrav for Kunsthøgskolen og Nasjonalmuseet. For en utbygger vil rekkefølgekrav som medfører ekstrakostnader til prosjektet, i noen tilfeller oppfattes som urimelige. Utbygger vil ha minst mulig kostnader knyttet til sitt eget prosjekt. Spørsmålet er om dette er urimelig i lovens forstand. Gjennom rettspraksis er det mye som skal til før noe skal anses som urimelig, og kommunene har vid adgang til å sette krav som er nødvendig for en helhetlig plan. Kostnadsfordelingen blir bestemt gjennom en forhandling i utbyggingsavtaler. Dette er da en fordeling mellom utbyggere og kommunen. Fordelingen kan være gjennom et anleggsbidrag eller at utbygger selv påtar seg opparbeidelsen. Ved å utarbeide utbyggingsavtalen parallelt med planprosessen, vil det på et tidligere tidspunkt avdekke problemer om fordelingen mellom utbygger og kommunen. Dette ble gjort for Kunsthøgskolen og for Politihuset. For politihuset var Statsbygg stort sett enige i utbyggingsavtalen som kommunen la frem, men ville prøve å redusere prosentandelen de skulle inn med for Stakkevollveien. Det er vanskelig for Statsbygg å se om dette vil være innen for hva de i utgangspunktet kan akseptere. Opparbeidelsen av Stakkevollveien ligger lengre frem i tid enn hva Politihuset gjør. De er i den situasjonen at de må godta avtalen, for å kunne komme i gang med sitt prosjekt. I utbyggingsavtalen for Kunsthøgskolen var det noen av tiltakene som Statsbygg ikke så nødvendigheten av at de skulle finansiere. Til tross for flere møter med kommunen, ble det ikke noen forandring i fordelingen av kostandene. Statsbygg måtte tilslutt godta kravene for å få en fremdrift i prosjektet.

Statsbygg opplevde ikke forhandlingene om utbyggingsavtalene, særlig med Bergen kommune, som en forhandling mellom til likeverdige parter. Kommunene var på flere områder harde på sitt, og det endte med at Statsbygg godtok tiltakene selv om de var uenige. De fikk gjennom møter og diskusjoner igjennom noe av det de ønsket, men dette var mer justeringer av hva kommunene hadde kommet med som forslag. Et viktig moment som var viktig for Statsbygg og som de fikk igjennom, var for Kunsthøgskolen i Bergen der

de fikk med i avtalen at de fikk forhåndstilsagn om midlertidig dispensasjon. Statsbygg får brukstillatelse selv om tiltak, som må være opparbeidet, ikke er oppfylt. Hadde Statsbygg på forhånd hatt et konkret budsjett å forholde seg til, ville dette kanskje gitt mer gjennomslagskraft i forhandlinger, siden prosjektet ikke kunne klart slike ekstrakostnader.

4.5 Hvorfor setter kommunen slike rekkefølgebestemmelser?

Rekkefølgebestemmelser er et virkemiddel som kommunen har til å sikre seg at tiltak blir gjennomført til rett tid og for å ivareta en langsiktig og bærekraftig utbygging. Hensikten er å sikre at visse elementer i planen blir gjennomført. Det som er utgangspunktet for at en setter rekkefølgekrav, er å definere hvilke felles tiltak som må være på plass for at en utbygging kan skje. I førsteomgang er det planleggere som skal definere hva slags kvalitet som er nødvendig for å regulere et området. Rekkefølgekrav blir satt etter hvilke tiltak som er nødvendige.

Kommunen vurderer utbyggers utfordringer når de setter rekkefølgekrav. Kommunen har som mål å komme frem til løsninger som begge kan leve med, derfor er det forhandlinger spesielt ved utbyggingsavtaler. Kommunen aksepterer at utbyggere befinner seg i en økonomisk verden der det er grenser for hvor mye de klarer å stille med i en felles pott. Kommunen er vanligvis interessert at det skjer en utbygging. Om de kan redusere litt på kravene eller øke utnyttelsen for å komme frem til en rimelighet, gjør de det. De prøver å balansere faglig sett et godt område og at utvikler vil bygge ut. Blir det for dyrt å bygge ut, hender det at utbygger utsetter prosjektet og skyver det frem i tid. Det blir da ingen god utnyttelse av området. For Oslo kommune og Nasjonalmuseet var de opptatt av at det skulle bli en byreparasjon, og dette skal dekkes av utbygger.

Både Oslo og Bergen kommune la stor vekt på at det er det planfaglige som står i fokus, når planer er til behandling. De har forståelse for at utbygger ikke vil ha for mange tiltak knyttet til utbyggingen. Det viktigste er likevel at nødvendige tiltak blir opparbeidet, slik at samfunnets interesser blir ivaretatt på best mulig måte. Utbygger skal ta sin del av disse kostnadene, selv om utbygger i mange tilfeller ser på tiltak som skal være oppfylt som urimelige.

Statsbygg synes det var urimelig at det var de som skulle stå for lokket. Dette er en del av en byreparasjonspolitik som Oslo kommune har lagt til grunn. Det strides her mellom hva som Oslo kommune anser som nødvendig og hva Statsbygg ser på som er innenfor hva de skal bære av kostnader. Det er som nevnt opp til planmyndighetene å vurdere hva som er nødvendig for et område, og hva et byggetiltak utløser av tiltak som skal være opparbeidet. De rekkefølgekrav som legges til byggetiltaket, skal finansieres av utbygger.

Modellen som Bergen kommune la opp til, hvor rekkefølgekrav blir satt både i og utenfor planområdet for å fordele kostnadene, kan av mange oppfattes som rettferdig. Dette gjør at alle utbyggere bidrar til felles infrastruktur. Det blir en mindre skjev fordeling av kostnader knyttet til rekkefølgebestemmelser og tiltak som må opparbeides. En forutsetning for dette er at det er tiltak som ligger lengre fremme i tid. Der det ikke er mulighet for dette, blir situasjonen en annen. Da kan ikke kommunen legge tiltak til fremtidige byggeprosjekter, og utbygger må gjennomføre tiltakene på egenhånd, om en ikke vil vente. Bergen har vedtatt et prinsippvedtak som skal sikre forutsigbarhet for utbyggingsavtaler som sier at all felles infrastruktur skal bekostes av utbyggere. Kommunen fraskriver seg alt av økonomisk ansvar for opparbeidelse av felles infrastruktur. Siden utbyggere må stå for all felles infrastruktur i et utbyggingsområde, kan dette føre til at prosjekter blir mindre lønnsomt og villigheten for å bygge ut vil kanskje ikke være den samme.

Bergen kommune bidrar på et vis økonomisk, i og med at de er byggherre for tiltakene i området. Kommunen hjelper til med koordinering og for fremdrift i prosessen. Hadde det vært utbyggerne som måtte stå for gjennomføringen, måtte de da innhentet andre aktører og koordinert disse på eget initiativ. Det ville da blitt vanskeligere å komme i gang for utbyggerne.

5. Avslutning

5.1 Konklusjon

Bakgrunnen for denne oppgaven var å belyse rekkefølgebestemmelsens betydning for gjennomføring av plan. Jeg ville se på hva rekkefølgekrav kan innebære, utfordringer dette medfører og hvordan Statsbygg forholder seg til dette. I tillegg ville jeg se på hvordan kommunen tenker når de utarbeider rekkefølgebestemmelsene.

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg erfart at rekkefølgekrav som utløses av byggetiltaket kan variere fra hva som bygges. Tiltak som blir satt som rekkefølgekrav, øker i takt med størrelsen på byggetiltaket. For de casene jeg har sett på, har det vært stor variasjon i hva som ligger i kravene og hva dette medfører av utfordringer for gjennomføring av plan. Noen rekkefølgekrav kan være kostbare isolert sett, men om en tar med hva dette er i forhold til de totale kostnadene for prosjektet er den ikke formidabel. Fra planoppstart til de endelige bestemmelsene er endelig vedtatt, kan være lang og innebære mye forandringer fra start til slutt. Rekkefølgekrav kan bli endret, fjernet eller lagt til, før den endelige planene er vedtatt. Uklare formuleringer kan føre til unødvendige diskusjoner som tar lang tid og usikkerhet ved brukstillatelse. Det er i sin helhet opp til kommunestyret hva som skal tas med i rekkefølgekravene. Dette byr på utfordring for Statsbygg, og andre utbyggere, siden de ikke med sikkerhet kan anslå hva kostnadene kan bli. I tillegg kan dette ligge flere år frem i tid, i de tilfeller som kommune er byggherre, og flere ting skal være på plass før de kan igangsette tiltak. Dette gjør at det er vanskelig konkret å forholde seg til dette, selv om det er lagt føringer på hva som kan komme av rekkefølgekrav i en overordnet plan.

Kommunen sitter i den sterkeste forhandlingsposisjonen og har mer eller mindre fritt spillerom til selv å bestemme hva som skal bli vedtatt som rekkefølge krav. Det er per dags dato ikke lagt noen konkrete føringer på hva som kan bli satt som rekkefølgekrav, så lenge de har tilknytning til plan. Ved utbyggingsavtaler kan kommunen sikre seg at det er utbygger som skal stå for finansieringen av felles infrastruktur gjennom et prinsippvedtak i kommunestyret. Dette skal sikre utbyggers forutberegnelighet for hva som forventes på et tidlig tidspunkt og synliggjøre kommunens forventninger.

Kostnadsfordelingen for rekkefølgekrav gjøres gjennom forhandling i en utbyggingsavtale. Fordelingen blir mellom utbyggere eller grunneier og kommunen. Spørsmålet er hvordan denne fordelingen skal skje, slik at den blir mest mulig rettferdig. Det er i dag utarbeidet en veileder som setter rammene for hva som skal være med i en utbyggingsavtale og begrensinger for hvilke typer tiltak kommunen kan påføre utbygger. Denne er ikke uttømmende, slik at det er rom for forhandling. Kommunen som planmyndighet, har helt klart en sterkere forhandlingsposisjon enn utbygger. For Kunsthøgskolen og Politihuset har kostnadsfordelingen blitt diskutert. Det kan i mange tilfeller være vanskelig å vite konkret hvilke behov byggetiltaket utløser. Kommunen setter de rekkefølgekrav etter hva de syns er nødvendig ut i fra en planfaglig vurdering. Fordelingen av disse tiltakene blir ikke tatt med i denne vurderingen, det blir gjort i utbyggingsavtalene etter at planen er vedtatt.

Rekkefølgekrav er hensiktsmessig i den retning at nødvendig felles infrastruktur blir opparbeidet, men kan i praksis være urettferdige. Utbygger kan være heldige med planen, slik at de ikke trenger å bidra så mye som det andre utbyggere må gjøre. De som bygger ut før kommunen ser nødvendigheten av en total opprusting i et området, kan slippe billigere fra det, samtidig som de får stor nytte av oppgraderingen som blir gjort på bekostning av andre. Plan- og bygningsloven ikke laget for å være rettferdig, den er laget for å gi gode samfunnsmessige resultater.

5.2 Refleksjoner

Rekkefølgekrav har helt klart en betydning for gjennomføring av plan. utfordringer som utbygger står ovenfor, kan være av forskjellig omfang. Hvordan dette blir løst, er avhengig fra sak til sak. I denne oppgaven har jeg tatt for meg Statsbygg som utbygger. De er en statlig organisasjon som ofte får oppdrag som er av stor betydning for samfunnet. Statsbygg har som mål å være med på en samfunnsutvikling, og påtar seg derfor noe mer enn hva en annen utbygger ville godta. Gjennom de casene jeg har sett på og de intervjuene jeg har hatt, har jeg erfart at Statsbygg og kommunene ikke alltid er enige i hva som blir resultatet. Statsbygg er opptatt av at de ikke skal bli behandlet forskjellig fra andre aktører, selv om de er statlig eid. Det inntrykket jeg har fått fra kommunene er at de i utgangspunktet ikke gjør forskjell på hvem som er utbygger. Oslo og Bergen kommune

uttalte at de hverken så på hvem som var utbyggere eller hvilke økonomiske virkninger rekkefølgekrav medførte. Det viktigste var altså at det ble en god plan med de kvaliteter som er nødvendig for området. Marker kommune hadde et interessant innspill, hvor de uttrykte at det var greit å pålegge Statsbygg noen ekstra kostnader på grunn av at de var statseid og dermed hadde en strek økonomisk ryggrad. Jeg opplevde Statsbygg som svært profesjonell og har god kompetanse på de fleste områder, noe også kommunene la til i intervjuene. Statsbygg hadde i noen tilfeller problemer med å se hva som var grunnen til hvorfor kommunen satt ulike krav. Ved uenigheter gikk Statsbygg så langt de kunne for å imøtekomme kommunen. I de tilfeller hvor de ikke kom til enighet, gav Statsbygg etter og dokumenterte sitt ståsted.

Gjennom denne oppgaven ville jeg også se om kommunen utnyttet sin posisjon som planmyndighet. Fra utbyggers ståsted kan en si at kommunen gjør dette, ved at de legger til rekkefølgekrav som påfører ekstra kostnader til prosjektet. Ved forhandling av kostnadsfordelingen var kommunen lite medgjørlig for å redusere tiltak eller anleggsbidrag. Statsbygg opplevde ikke alle forhandlinger som forhandling mellom to likeverdige parter, kommunen sto på sitt og Statsbygg måtte gi etter for å komme videre i prosessen. Fra kommunens side, vil jeg ikke si at de har utnyttet sin posisjon. De har full rett til å kreve at nødvendige tiltak skal bli opparbeidet før igangsettelsestillatelse eller brukstillatelse kan gis. Kommunene er klar over sin sterke posisjon. Muligens kan de utnytte dette enda mer, så lenge de holder seg innenfor de grenser som er satt om forholdsmessighet og rimelighet.

Statsbygg som en statlig aktør burde, og som de gjør, ta litt ekstra samfunnsansvar enn hva en annen privat aktør ville gjort. Men da heller på Statsbygg sine egne vilkår, og ikke kommunen. Statsbygg kunne være mer bestemt i forhandlinger med kommunen som planmyndighet. De har en tendens til å gi etter, og virker som om de er mer opptatt av å dokumentere sitt ståsted, i stede for å gå videre med problemene.

Jeg syns det er naturlig at større byggetiltak skal bidra mer til området, og har forståelse for at dette avhenger av situasjonen og hvordan type byggetiltak det er snakk om. Det som er gjenstand for diskusjon, er fordelingen av kostnadene. Det regelverket med veiledere som er i dag, presiserer ikke hvordan fordelingen skal være. Etter min mening burde vært

noen flere retningslinjer for hvor stort det økonomiske bidraget skal være, slik at utbygger ikke må påta seg unødvendige kostander.

5.3 Avsluttende om oppgaven

Denne oppgaven er basert i hovedsak på dybdeintervjuer av representanter fra Statsbygg som har hatt stor deltakelse i casene og med representanter fra kommunene. Jeg hadde i alt syv intervjuer, det var et intervju jeg ikke fikk i stand. Det var med Tromsø kommune.

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg lært mye om hvordan plansystemet fungerer. På den ene siden har jeg sett hvordan Statsbygg forholder seg til utfordringer rundt rekkefølgekrav, og på den andre siden sett hvorfor kommunen setter disse kravene. Det har vært interessant å se hvordan kommunen og Statsbygg vurderer situasjonene. Dette er et tema det er skrevet relativt lite om, og kan være gjenstand for flere gradsoppgaver.

Om det er noe jeg ville gjort annerledes i denne oppgaven, så ville det vært å hatt med hvordan private aktører forholder seg til de samme temaene. En annen måte å belyse problemstillingen på, kunne vært å sett på for eksempel noen prosjekter fra private utbyggere og noe fra Statsbygg. En slik metode ville muligens generert mer informasjon.

Kostnadsfordelingen av rekkefølgekrav og differensiering er et tema som virker uklart i flere tilfeller. I tillegg ville det vært interessant å sett på hvordan store og små private aktører forholder seg til rekkefølgekrav og hvordan de løser dette. Det hadde vært spennende å sett en masteroppgave som undersøker dette nærmere.

Referanseliste

Bergen kommune. (2010a). *Reguleringsbestemmelser for Bergenhus, Møllendalen øst, gnr. 163, bnr. 1, 9 m.fl. Plannr. 19410000*, Bergen.

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00157/Planbestemmelser_157113a.pdf

Bergen kommune. (2010b). *Planbeskrivelse. Reguleringsplan og konsekvensutredning for Møllendalen øst*. Bergen.

<http://www.bergenskart.no/braplan/planInnsyn.jsp?planid=19410000&kildeid=1201>

Broch, Oftedal, Hans Flock, Sverre Mitsem, Karl Arne Utgård og Gunnar Aasland. (2003). *Forvaltingsrett. Myndighetsmisbruk*. Rettstidende 2003 side 764.

Eckhoff, Torstein, Eivind Smith. (2010). *Forvaltningsrett*. 9. Utgave. Oslo, Universitetsforlaget.

Innjord, Frode (2010), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. 1. Utgave, Oslo, Gyldendal Norske forlag.

Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tuft. (2005). *Forskningsmetode*. 2. Utgave. Oslo. Abstrakt forlag AS.

Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tuft. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, 4. Utgave, Oslo, Abstrakt forlag AS.

Kommunal og regionaldepartementet. (2002). *Rundskriv H-5/02 Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v.* Oslo.

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/0002/ddd/pdfv/167530-rundskrivh5-02.pdf>

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

<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20042005/022/PDFS/OTP200420050022000DDDPDFS.pdf>

Kommunal og regionaldepartementet. (2006). *Veileder til utbyggingsavtale*. Oslo

http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/281000-veileder_utbyggingsavtaler_bm2.pdf

Kommunal og regionaldepartementet. (2007). *VEDLEGG 2 til veileder om utbyggingsavtaler*. Oslo.

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/Utbyggingsavtaler/vedlegg_2_til_veileder_om_utbyggingsavtaler_juni_2007.pdf

Marker kommune. (2008) *Samlet saksfremstilling*, Marker.

<http://marker.kommune.no/reguleringsplaner.226606.no.html>

Miljøverndepartementet. (1995). *Rundskriv T-5/95, Innsigelse i plansaker*. Oslo.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1995/t-595-innsigelse-i-plansaker.html?id=108000>

Miljøverndepartementet. (2007-2008). *Ot.prp. nr 32 om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(Plandelen)*. Oslo.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-/6.html?id=500594>

NOU. (2003:24). *Mer effektiv bygningslovgivning*. Oslo

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/024/PDFS/NOU200320030024000DDPDFS.pdf>

Oslo kommune. (2013a). *Detaljregulering Nasjonalmuseet- Egengodkjenning av Bystyret 30012013 – Brynjulf Bull plass 2*. Saksnr. 312. Oslo

<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=all&caseno=200902498>

Oslo kommune. (2013b) *Reguleringsbestemmelser for Nasjonalmuseet på Vestbanen gnr. 209, bnr. 40*, Oslo.

<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?fileid=3895065>

Plan- og byggingsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. Juni 2008 nr 71*:Norges Lover.

Tromsø kommune. (2012). *Saksfremlegg plan -1749- Politihus, Stakkevollveien*. Tromsø.

http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/1749/dokumenter/Sf_1749_OffEttersyn.pdf

Tromsø kommune. (2013). *Reguleringsbestemmelser til reguleringsplan for nytt Politihus plan nr.1749*, Tromsø.

http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/1749/dokumenter/B_1749.pdf

Vedlegg 1: Intervju med Statsbygg

Rekkefølge-bestemmelser	Utbyggingsavtaler	Dispensasjon	Utfordringer
<p>Hvem initierte rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Er rekkefølgebestemmelsene naturlige/nødvendige for denne situasjonen?</p> <p>Hva av teknisk infrastruktur har/skal dere stå for?</p> <p>Var det noen uklarheter i rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Bøy prosjektet på uforholdsmessige utfordringer med tanke på rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Hvordan vurderer dere rimeligheten av tiltakene?</p> <p>Hvordan stilte/møtte dere disse kravene?</p> <p>Hvordan behandler dere endringer i rekkefølgekrav?</p>	<p>Har det vært utbyggingsavtale i dette tilfelle?</p> <p>Var det vanskelig å komme frem til en løsning gjennom forhandlingene?</p> <p>Var dere fornøyd med avtalen?</p> <p>Var forutsetningene for avtalen klare på et tidlig tidspunkt?</p> <p>Er alle tiltakene dere skal bekoste nødvendige for gjennomføring av planvedtaket?</p> <p>Syns dere tiltakene er forholdsmessige i forhold til utbyggingens størrelse?</p> <p>Politiske problemer?</p>	<p>Er det gitt dispensasjon fra noen tiltak?</p> <p>Søkte dere om dispensasjon fra noen av tiltakene? (hva ble utfallet?)</p> <p>Hva syns dere om vilkåret/ene?</p> <p>Var det vanskelig å få søknaden igjennom/lang tid? Siden det er et RFK.</p> <p>Var det noen merknader til dispensasjonen?</p> <p>Noen politiske problemer knyttet til dispensasjonen?</p>	<p>Hva var de rettslige utfordringene?</p> <p>Hva var de økonomiske utfordringene?</p> <p>Hva var de tekniske utfordringene?</p> <p>Hvordan stiller dere dere til innsigelser?</p> <p>Hvordan stiller dere dere til gjennomføringen av kravene?</p> <p>Er det noe som dere ser i ettertid som blitt kunne gjort annerledes?</p>

Vedlegg 2: Intervju med kommune

Rekkefølge-bestemmelser	Utbyggingsavtaler	Dispensasjon	Utfordringer
<p>Hvem initierte rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Er rekkefølgebestemmelsene naturlige/nødvendige for denne situasjonen?</p> <p>Hva av teknisk infrastruktur har/skal dere stå for?</p> <p>Var det noen uklarheter i rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Bøy prosjektet på uforholdsmessige utfordringer med tanke på rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Hvordan vurderer dere utbyggers utfordringer?</p> <p>Hvordan behandler dere endringer av rekkefølgekrav, i forhold til utbyggers risiko?</p> <p>Forskjell på statlig og privat aktør?</p> <p>Når kan siste endring gjøres?</p>	<p>Var det vanskelig å komme frem til en løsning gjennom forhandlingene?</p> <p>Var dere fornøyd med avtalen?</p> <p>Er alle tiltakene nødvendige for gjennomføring av planvedtaket?</p> <p>Syns dere tiltakene er forholdsmessige i forhold til utbyggingens størrelse?</p> <p>Var det noen merknader til avtalen?</p>	<p>Har det blitt gitt noen dispensasjon?</p> <p>Hvordan stilte dere dere til å dispensere fra rekkefølgekravene?</p> <p>Hvem søkte dispensasjon?</p> <p>Var det vanskelig å få søknaden igjennom/lang tid?</p> <p>Hva syns dere om vilkårene til dispensasjonen?</p>	<p>Hva var de rettslige utfordringene?</p> <p>Hva var de økonomiske utfordringene?</p> <p>Hva var de tekniske utfordringene?</p> <p>Hvordan stiller dere dere til gjennomføringen av kravene?</p> <p>Var det noen politiske utfordringer mtp rekkefølgebestemmelsene?</p> <p>Hvordan er det å samarbeide med Statsbygg og Statens vegvesen?</p> <p>Er det noe som dere ser i ettertid som blitt kunne gjort annerledes?</p>

Vedlegg 3: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)

Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Einar A. Hegstad
Seksjon for planlegging, eiendom og jus
Universitetet for miljø- og biovitenskap
1432 ÅS

Vår dato: 11.02.2013

Vår ref:33185 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 04.02.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

33185	<i>Rekkefølgebestemmelse</i>
Behandlingsansvarlig	Universitetet for miljø- og biovitenskap, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Einar A. Hegstad
Student	Knut Hasle

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

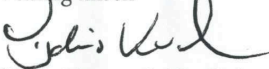
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 25.06.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Lis Tenold

Lis Tenold tlf: 55 58 33 77

✓ Vedlegg: Prosjektvurdering

✓ Kopi: Knut Hasle, Hølandsgata 22b, 0655 OSLO

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no