



Oppgavens tittel: Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler – en studie om kostnadsfordeling av rekkefølgebestemmelser	Dato: 15. juni 2017		
	Antall sider (inkl. bilag): 106		
	Masteroppgave	x	Prosjektoppgave
Navn: Emma Harborg			
Faglærer/veileder: Gunnar Leikvam			
Eventuelle eksterne faglige kontakter/veiledere:			

Ekstrakt:

Oppgaven problematiserer kostnadsfordeling av rekkefølgekrav mer som en kommunal form for skattlegging framfor et frivillig forhandlet bidrag. Gjennom forskningsspørsmålene vil det avdekkes hvordan kommunene utfører fordeling av infrastrukturkostnader, hvilke vurderinger de gjør under forhandlingen, og om lovverket oppleves hindrende eller støttende i gjennomføringen av større infrastrukturtiltak.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse med kommunene Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Sandnes, Kristiansand og Drammen. Det er i tillegg utført tre intervjuer; med en statlig aktør, en kommunal aktør og en eiendomsutvikler.

Det er foretatt en begrenset undersøkelse, noe som ikke vil gi grunnlag for å konkludere bastant. Undersøkelsen kan derimot antyde at frivilligheten i forhandlingssituasjon blir tilsidesatt når det planlegges for større områder.

Stikkord:

1. Utbyggingsavtaler
2. Rekkefølgebestemmelser
3. Kostnadsfordeling

Emma Harborg
(sign.)

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i Eiendomsutvikling- og forvaltning ved Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU). Prosjekttiden har pågått i vårsemesteret 2017, og utgjør 30 studiepoeng. Etter endt oppgave sitter jeg igjen med en dypere forståelse av prosessen fra et rekkefølgekrav blir vedtatt til det omsettes i en utbyggingsavtale. Studien har også gitt økt kunnskap om samspillet mellom kommune og utbygger i eiendomsutviklingsprosessen, som jeg vil ta med meg videre i arbeidslivet.

Fra tidligere har jeg en bachelorgrad i Eiendomsmegling fra BI, hvor kurs om eiendomsrett har vært nyttig i den juridiske tilnærmingen til masteroppgavens tema.

Jeg ønsker å rette takknemlighet overfor mine informanter, respondenter og andre bidragsytere til oppgaven, som har tatt seg tid til å besvare mange spørsmål i en ellers travel hverdag. At så mange har brukt tiden sin til å dele erfaringer har gjort studien mulig å gjennomføre, samt gitt en forholdsvis bratt læringskurve.

En stor takk rettes til veileder Gunnar Leikvam, som alltid har vært raskt tilgjengelig under oppgavetiden. Han har blant annet bidratt med relevante diskusjoner og tilbakemeldinger, i tillegg til å ha vært svært behjelpelig med å finne hensiktsmessige personer til å besvare spørsmål som har dukket opp underveis.

Jeg vil også takke Terje Steen, daglig leder i Trym Bolig AS, for gjennomlesing av oppgaven før innlevering.

Til slutt vil jeg takke Maria Therese Føll for innspill til korrektur og oppgavens oppbygning.

Emma Harborg

Trondheim, juni 2017

Sammendrag

En utbyggingsavtale mellom en privat utbygger og kommune kan regulere kostnads- og ansvarsforholdet for et planstilt rekkefølgekrav, og var gjenstand for lovregulering i 2006. Formålet var å begrense urimelige avtalevilkår og å framsette kommunen som en forutsigbar forhandlingspart. Undersøkelser gjort i ettertid av lovreguleringen, gir derimot uttrykk for at forhandlingene om utbyggingsavtale ikke preges av to gjensidige likeverdige parter.

Hensikten med studien er å undersøke kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler, som avgrenses til å gjelde fordeling av infrastrukturkostnader. Problemstillingen søker å undersøke kostnadsfordeling av rekkefølgekrav mer som en kommunal form for skattlegging, framfor et frivillig forhandlet bidrag. For at det skal regnes som et bidrag, kreves det at kommunene inntar lovkravene til forholdsmessighet og nødvendighet i den konkrete vurderingen. Gjennom forskningsspørsmålene vil det avdekkes hvordan kommunene utfører fordeling av infrastrukturkostnader, hvilke vurderinger de gjør under forhandlingen, og om lovverket oppleves hindrende eller støttende i gjennomføringen av større infrastrukturtiltak.

For å besvare problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål er det gjort forsøk på å belyse problemstillingen fra ulike ståsted ved metodetrianglering. Det ble først gjennomført et litteraturstudie for å få det teoretiske grunnlaget innenfor plan- og bygningsrett dekt. På bakgrunn av litteraturstudiet ble det foretatt tre innledende intervjuer; med en statlig aktør, en kommunal aktør og en eiendomsutvikler. Innhentede data fra intervjuene var derfor på tre nivåer, som i sin tur ga grunnlaget for utforming av et spørreskjema rettet mot syv kommuner. Kommunene som har deltatt i studien er Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Sandnes, Kristiansand og Drammen. Til slutt ble det hentet inn flere innspill fra en advokat og en eiendomsutvikler i Oslo, for å bedre belyse enkelte resultater fra studien.

Oppgaven avdekker at samtlige kommuner med erfaring fra kostnadsfordeling av rekkefølgekrav, vanligvis beregner utbyggers forholdsmessige bidrag ved å beregne totalkostnad for nødvendige infrastrukturtiltak. Kostnadene fordeles deretter ut i fra utbyggers prosjekt målt i antall kvadratmeter bruksareal, tomt eller enhet. Det kommer også fram at tre av kommunene ikke foretar vurderingen av nødvendighet i utbyggingsavtalesammenheng, mens fem av kommunene har prinsippvedtak om privat fullfinansiering av rekkefølgekrav. Det er motstridende meninger om lovverket blant kommunene, men to av dem framhever kravet om en konkret vurdering og kravet om saklig sammenheng som utfordrende ved områdeplanlegging.

Det er foretatt en begrenset undersøkelse, noe som ikke vil gi grunnlag for å konkludere bastant. Undersøkelsen kan derimot antyde at frivilligheten i forhandlingssituasjon blir tilsidesatt når det planlegges for større områder.

Abstract

A development agreement between a private developer and the municipality can regulate the distribution of costs and responsibility of an approved order provision, and was subject to legal regulation in 2006. The purpose was to limit unfair terms and to propose the municipality as a predictable negotiating party. However, later investigations of the legislation indicate that negotiations on development agreements are not characterized by two mutually equal parties.

The purpose of the study is to investigate the practice of municipalities regarding the use of development agreements, which are limited to the allocation of infrastructure costs. The problem to be addressed seeks to examine cost allocation of order provisions more like a municipal form of taxation, rather than a voluntarily negotiated contribution. In order for it to be considered a contribution, it is required that the municipalities take into account legal requirements for proportionality and necessity. Through the research questions it will be revealed how the municipalities carry out the distribution of infrastructure costs, what assessments they make during the negotiations, and whether the legislation is perceived as obstructive or supportive in implementing major infrastructure measures.

In order to answer the problem with the related research questions, an attempt has been made to throw light on the problem from different points of view by method triangulation. A literature study was first conducted to cover the theoretical foundation of the planning and building law. Based on the literature study, three initial interviews were conducted; with a governmental actor, a municipal actor and a property developer. The obtained data from the interviews were therefore on three levels, which in turn gave the basis for designing a questionnaire presented to seven municipalities. The municipalities that have participated in the study are Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Sandnes, Kristiansand and Drammen. Finally, more input was received from a lawyer and a property developer in Oslo, to better highlight some results from the study.

This study reveals that all municipalities with experience from cost allocation of order provisions usually calculate the developer's relative contribution by calculating total cost of necessary infrastructure measures. The total costs are then distributed in agreement with the developer's project, measured in the number of square meters of available area, property or housing units. It also appears that three of the municipalities do not take the legal requirements of necessity into account in the development agreement, while five of the municipalities have the principle of private full financing of order provisions. There are contradictory opinions about the legislation among the municipalities, but two of them emphasize the requirement for a concrete assessment and the requirement of factual relation as challenging in the planning of larger areas.

A limited survey has been carried out, therefore it will not provide a basis for strongly held conclusions. However, the survey suggests that optional volunteering in negotiating situations is being disregarded when planning for larger areas.

Innhold

Forord	iii
Sammendrag	v
Abstract	vii
1.0 Innledning.....	1
1.1 Tema for oppgaven	1
1.2 Bakgrunn	3
1.3 Problemstilling og formål	4
1.3.1 Forskningsspørsmål	4
1.4 Avgrensning av tema	5
1.5 Oppgavens oppbygning.....	6
2.0 Teori.....	7
2.1 Plan- og bygningsloven.....	7
2.2 Planprosessen.....	7
2.3 Kommunale arealplaner	8
2.4 Reguleringsplan	9
2.5 Rekkefølgebestemmelser	9
2.5.1 Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel	10
2.5.2 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner	11
2.6 Ikke-juridiske arealplaner	11
2.7 Utbyggingsavtaler.....	13
2.7.1 Definisjon.....	13
2.7.2 Vilkår for bruk av utbyggingsavtale	14
2.7.3 Avtalens innhold.....	15
2.7.4 Nødvendighetskravet	16
2.7.5 Forholdsmessighetskravet.....	17
2.7.6 Partenes forhandlingsposisjon	18
2.7.7 Ulike modeller for kostnadsfordeling.....	19
2.8 Tidligere rettsavgjørelser.....	21
2.8.1 Follo Tingretts dom av 2015	21
2.8.2 Sivilombudsmannens kjennelse av 2015.....	22
3.0 Metode	23
3.1 Metodelære.....	23
3.2 Forskningsdesign	23

3.3 Litteraturstudie.....	24
3.4 Tidligere forskning.....	25
3.5 Innledende intervjuer.....	25
3.6 Spørreskjema.....	26
3.7 Avsluttende bidrag og innspill.....	28
3.8 Forskningsetikk og kvalitet på undersøkelsen.....	28
4.0 Resultater fra studien.....	31
4.1 FS1: Hvilken praksis utøves ved kostnadsfordeling av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler?.....	31
4.1.1 Ikke-juridiske arealplaner.....	31
4.1.2 Fordelingsmodeller.....	33
4.1.3 Parallellbehandling og kommunikasjon av rekkefølgekrav.....	36
4.2 FS2: Hvordan vurderer kommuner lovkravene til nødvendighet og forholdsmessighet i utbyggingsavtalesammenheng?.....	39
4.2.1 Vurdering av forholdsmessighet.....	39
4.2.2 Beregning av utbyggers forholdsmessige andel.....	41
4.2.3 Vurdering av nødvendighet.....	42
4.3 FS3: Hvilke forhold oppleves utfordrende ved PBL § 17-3 tredje ledd?.....	42
4.3.1 Veileder til utbyggingsavtaler.....	43
4.3.2 Årsaker til diskusjon.....	43
4.3.3 Innvendinger mot lovteksten.....	45
4.3.4 Tema som ønskes belyst.....	46
5.0 Drøfting av funn.....	49
5.1 Forholdsmessighetskravet.....	49
5.2 Nødvendighetskravet.....	50
5.3 Utfordring ved transformasjonsutbygging.....	52
5.4 Ulikheter i praksis.....	55
5.5 Behov for revidering av veileder.....	58
5.6 Dagens praksis og gjeldende lovverk.....	59
5.7 Skatt i forhold til belastning på omgivelsene.....	61
5.8 Avsluttende oppsummering.....	63
6.0 Konklusjon og avslutning av oppgaven.....	65
6.1 Konklusjon.....	65
6.2 Avsluttende refleksjoner og kritikk av oppgaven.....	66
6.3 Forslag til videre studier.....	66

Referanseliste.....	69
Vedlegg.....	71
Vedlegg 1: Intervjuguide for eiendomsutvikler.....	71
Vedlegg 2: Intervjuguide for kommunal aktør.....	73
Vedlegg 3: Intervjuguide for statlig aktør.....	75
Vedlegg 4: Spørreskjema utsendt til kommunene.....	76
Vedlegg 5: Spørreskjema med sammenstilte svar.....	81

Figurliste

Figur 1: Planprosess for kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner (Kvam kommune, u.d.).....	8
Figur 2: Planprosess for reguleringsplaner (Sortland kommune, 2016).....	8
Figur 3: Kommunedelplan for Lade/Leangen med fellesanlegg markert i rødt.....	33
Figur 4: Svaroppslutning for behandling av kravet til forholdsmessighet.....	40
Figur 5: Svaroppslutning for årsaken til diskusjon rundt forholdsmessighet.....	44

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over hvilket tidspunkt i prosessen forholdsmessighet adresseres.....	38
---	----

1.0 Innledning

Masteroppgaven innledes med en presentasjon av tema. Her vil det redegjøres for hvilke utfordringer som lå til grunn for denne besvarelsen, etterfulgt av en kort bakgrunn for utbyggingsavtaler. Deretter vil formålet med oppgaven og problemstilling presenteres. Innledningskapittelet avsluttes med en avgrensning av tema, etterfulgt av en beskrivelse av oppgavens struktur.

1.1 Tema for oppgaven

I Norge er befolkningsveksten økende og tall fra Statistisk sentralbyrå (2016) viser at vi i 2040 vil være om lag en million flere enn det vi er i dag. Veksten er forventet å være høyst i de store byene, og bare i Trondheim er befolkningen forventet å øke med 60.000-106.000 mennesker fram mot 2050 (Eiksund, 2014). Den høyeste veksten er forventet i Oslo. Et økende antall innbyggere medfører et høyere press på kommunale investerings- og driftsbudsjett, og det oppstår behov for både boliger og oppgradering, så vel som nyetablering av infrastruktur. Dersom boligbyggingen ikke holder tritt med befolkningsveksten, kan det bidra til økt press i boligmarkedet, noe som kan gjenspeiles i boligprisene for eksempel i sentrale områder i Oslo. I denne forbindelse må en få på plass byggeklare tomter ved å øke antallet regulerte tomter for bolig. Handlingsrommet til kommunene i utbyggingspolitikken er derimot innskrenket de siste ti år (NIBR, 2014:8). Private utbyggere står derfor for det meste av boligbyggingen, men kan møte hindrende og kostnadstyngende krav. Siden kommunen i mindre grad er tomteeier i dag, kan rekkefølgebestemmelser som legges i kommunale arealplaner benyttes til å styre hvor utbygging skal skje. Rekkefølgebestemmelser kan også legges i reguleringsplan, og er da kommunens virkemiddel til å avklare hva som må være på plass før utbygging kan skje. Rekkefølgekrav kan etter loven imidlertid kun kreves i nødvendig utstrekning, samtidig som det er krav om at bidraget skal gjenspeile en forholdsmessighet i forhold til utbyggingens art og omfang. Siden rekkefølgekrav ikke hjemler hvem som skal gjøre hva (Norsk Eiendom, 2012), konkretiseres ansvar og kostnader i forhandling om utbyggingsavtale.

En undersøkelse foretatt av Asplan Viak (2009) gir uttrykk for at vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet for tiltak i utbyggingsavtale er det mest kompliserte området i avtaleforhandlingene, og at det er der loven framheves som uklar. Samme undersøkelse gir også uttrykk for at forhandlingene i de fleste tilfeller ikke kan betraktes som en forhandling mellom to likeverdige parter, men en forhandling der kommunen setter klare forutsetninger

den andre part (utbygger) ser seg nødt til å godta. Dersom loven oppleves uklar i forhold til både hvilke tiltak som kan stilles og hvordan den forholdsmessige beregningen skal gjøres, kan det stilles spørsmål rundt prosessen fra et rekkefølgekrav blir vedtatt til det omsettes i utbyggingsavtale. Hvis avtaleforhandlingene samtidig oppleves ensidig fra kommunenes side, vil det i realiteten ikke være en reell forhandling. I en undersøkelse om kommunenes tilrettelegging for boligbygging (2014:13), framkommer det dessuten at ni av ti kommuner bruker rekkefølgebestemmelser til å sikre at utbygger bekoster infrastruktur. Dette gir grunnlag for å undersøke hvilke vurderinger kommuner gjør seg i utbyggingsavtalesammenheng.

Da det i pressområder ofte er mangel på tomteareal, og nybygging via fortetting gir få enheter i forhold til ressursbruk, vil utvikling av transformasjonsområder åpne for et høyt antall boliger (NIBR, 2014:13). Transformasjon av tidligere industri- og/eller havnevirksomhet kan imidlertid kreve betydelige investeringer i infrastruktur, og ofte i den kostnadsstørrelsen at én utbygger alene ikke kan bære kravet. Det kan også inngå rekkefølgekrav om tiltak som ikke utløses direkte av enkeltprosjekt, men som fyller et behov for området som helhet. Tiltaket må dessuten forutsette en saklig sammenheng med den utbyggingen som skal skje. For å utløse utbygging kan kommunen innta en tilretteleggende rolle, som definerer og kostnadsberegner nødvendige tiltak for området, som så fordeles på utbyggerne. Finansieringen løses via utbyggingsavtale, hvor en får inn kontantbidrag fra flere utbyggere. Utfordringen er derimot å få til en fordeling som oppleves rettferdig for alle parter, samtidig som det skal gjøres en konkret vurdering av om bidragets størrelse er forholdsmessig ut fra enkeltprosjektets belastning på omgivelsene. Dersom kostnadene fordeles ulikt på utbyggerne i samme område, kan det dessuten påvirke konkurranseforholdene i markedet ved at den ene får bedre utbyggingsøkonomi enn den andre.

Sandnes kommune tilnærmet seg en rettferdig kostnadsfordeling i sin kommunedelplan for sentrum. Her ble utbyggerne gitt et fast beløp per kvadratmeter bruksareal bolig/næring for innbetaling til et bundet fond ved igangsettingstillatelse. Da hadde kommunen kostnadsberegnet alle nødvendige tiltak som fremkom av kommuneplanens arealdel, og ga et kjent kostnadsnivå for hele sentrumsområdet. I 2015 ga derimot Sivilombudsmannen, i sin kjennelse av planen, uttrykk for at utbyggingsavtaler ikke gir anledning til å kreve skjematisk beskatning, da det uavhengig av den enkelte utbyggingen er forhåndsbestemt at utbygger skal betale et fast beløp per kvadratmeter (S.omb.sak 2015/1194). Hvis det å bli enig om utbyggingsavtaler uansett ikke oppleves som en reell forhandling mellom to likeverdige

parter, hvorfor bruke tid og ressurser på den konkrete vurderingen? Siden det kommunen eventuelt vil spare, er kostnader som pålegges utbygger, bør en søke etter løsninger som i sum er mer kostnadseffektive. Tid er også en kritisk faktor for utbygger, som er opptatt av å komme raskest mulig i gang med sitt prosjekt. Dersom kommunene ble tillatt å kostnadsberegne nødvendige infrastrukturiltak som en utbyggingskatt, ville utbygger på tidlig tidspunkt fått mulighet til å innta en kjent infrastrukturkostnad i sine prosjektkalkyler. Det vil i sin tur gjøre vurderingen av utbyggingsøkonomien mer forutsigbar, og kan derfor bidra til at prosjekt lar seg gjennomføre. Vil beskatning være en forenelig løsning for avtalepartene, og hvordan stiller det juridiske seg til løsningen?

1.2 Bakgrunn

Utbyggingsavtaler har vært i bruk i mange år som et effektivt virkemiddel for gjennomføring av arealplaner, og har sin styrke i fleksibilitet og effektivitet (KRD, 2006). Avtalen kan benyttes til å regulere ansvars- og kostnadsforhold mellom kommune og en eller flere private utbyggere, som går utover tiltak som følger av opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven kapittel 18. Bruken av utbyggingsavtaler har økt betydelig de senere år, og Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) uttrykker at frykt for manglende balanse i avtalevilkårene har vært en av årsakene for å innstramme utøvelsen av avtalen.

Kommunal – og regionaldepartementet besluttet derfor å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler, med fokus på forutsigbarhet for både utbygger og kommune. Ny lov trådte i kraft 1.juni 2006, og er sammensatt av planlovutvalgets forslag og bygningslovutvalgets forslag. Planlovutvalgets forslag innebar en innstramming i kommunenes handlingsrom ved at forslaget konkret hjemlet hvilke tiltak som kan inngå i en utbyggingsavtale.

Bygningslovutvalgets forslag la til grunn en skjønnsmessig vurdering for hvilke tiltak som kan inngå, og viste til behov for smidighet i reglene. I loven ble det valgt en tilnærming til det moderate forslaget av utbyggingsavtalers innhold, da departementet anså en opplisting av tiltak som mindre fleksibelt med tanke på fremtidige utbygginger.

1.3 Problemstilling og formål

Formålet med oppgaven er å undersøke kommuners bruk av utbyggingsavtaler, og nærmere om hvordan kostnaden av et rekkefølgekrav fordeles på flere parter. Det vil bli undersøkt om rekkefølgekrav kan betraktes som en kommunal form for skattlegging i den betydning at utbyggere ikke blir gitt noe valg i forhandlingssituasjon. Det vil si at kommunen på forhånd har kostnadsberegnet nødvendige tiltak for et område, slik at kostnadsnivået for infrastruktur er kjent og vedtatt av bystyret før en eventuell detaljreguleringsprosess. Problemstillingen er som følger:

Rekkefølgebestemmelser – en form for kommunal skattlegging framfor et bidrag til å bygge infrastruktur?

Problemstillingen er en påstand som søker å sette lys på kostnadsfordeling av rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtale, mer som en beskatning framfor et frivillig forhandlet bidrag. Problemstillingen vil bli undersøkt gjennom en kartlegging av de ulike praksisene blant kommuner. Det vil avdekke ulikheter og likheter i prosessen fra et rekkefølgekrav blir vedtatt, til det blir omsatt i utbyggingsavtale. For å kunne svare på problemstillingen er det utarbeidet tre forskningsspørsmål.

1.3.1 Forskningsspørsmål

Forskingsspørsmål 1: Hvilken praksis utøves ved kostnadsfordeling av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler?

Forskingsspørsmålet er stilt for å kartlegge dagens situasjon av kommuners praksis ved kostnadsfordeling av rekkefølgekrav. Dette for å avdekke om det eksisterer praksiser som støtter opp om påstanden i problemstillingen, og eventuelt i hvilken forekomst. I denne forbindelse har det vært nyttig å studere andre eksempler på ulike kostnadsfordelinger. Her kan nevnes utbyggingen av Ensjø i Oslo, Urban Sjøfront i Stavanger, Forus mellom Stavanger og Sandnes og Lade/Leangen i Trondheim.

Forskingsspørsmål 2: Hvordan vurderer kommuner lovkravene til nødvendighet og forholdsmessighet i utbyggingsavtalesammenheng?

Resultatene fra rapporten til NIBR (2014:13) om kommunenes tilrettelegging for boligbygging, undersøkelsen til Asplan Viak (2009) og Sivilombudsmannens kjennelse av Sandnes kommunes sentrumsplan (S.omb. sak 2015/1194), ga grunnlaget for å undersøke hvilke vurderinger kommuner gjør seg i utbyggingsavtalesammenheng. Det vil være interessant å se om kommunene tenker med utgangspunkt i kravet om nødvendighet eller med

utgangspunkt i kravet om forholdsmessighet, da det kan ha betydning for kostnadsfordelingen.

Fra forskningsspørsmål 1 vil ulikhetene i praksis være avdekt, og en kan sannsynligvis trekke paralleller mellom tankegang/vurdering og valgt praksis. Dersom kommunene vektlegger at kravet er nødvendig i vurderingen, kan det være nærliggende å tro at kommunene utelater å vurdere hvorvidt bidraget er forholdsmessig ut fra den utbyggingen som skal skje. Praksisen kan derfor muligens antyde en skattemessig tankegang bak vurderingene.

Forskningsspørsmål 3: Hvilke forhold oppleves utfordrende ved PBL § 17-3 tredje ledd?

På bakgrunn av rapporten fra NIBR (2014:13) og Asplan Viak (2009), ga undersøkelsene klare tendenser til at en klarering av lovbestemmelsen vil tilrettelegge for en mindre diskusjonsfylt forhandlingsituasjon mellom utbygger og kommune. Det er derfor av interesse å undersøke hvordan kommunene opplever regelverket, og spesielt inn mot planlegging av større områder. Kommunal – og regionaldepartementet har utgitt en veileder til utbyggingsavtaler, som vil være sentral i forskningsspørsmålet med tanke på hvilken veiledning kommunene kan benytte seg av. Klareringen kan være i form av enten en justering av selve lovbestemmelsen, en presisering i forskrift, eller en revidert utgave av den offisielle veilederen til utbyggingsavtaler.

1.4 Avgrensning av tema

Denne masteroppgaven omhandler temaet kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler, hvor både problemstilling og forskningsspørsmål krever en omfattende mengde innsamlet data. På bakgrunn av rammene gitt for en masteroppgave, er det derfor valgt å avgrense undersøkelsen til større presskommuner med erfaring fra kostnadsfordeling av rekkefølgekrav. Dette er delvis begrunnet i at mindre kommuner ikke opplever samme utbyggingspress, og delvis fordi de utbygginger som skjer i presskommuner ofte genererer et behov for å fordele infrastrukturkostnader på flere grunneiere/utbyggere. Det kan bety at flere av de utfordringer presskommuner møter, ikke vil være et tema i mindre kommuner.

Finansiering av rekkefølgebestemmelser kan også omfatte refusjon og ekspropriasjon. Disse forholdene vil ikke bli belyst i oppgaven, da de går utover oppgavens avgrensning og omfang.

1.5 Oppgavens oppbygning

Strukturen i oppgaven er inspirert av Olsson (2011), og inndeles i seks overordnede kapitler med tilhørende underkapitler.

Kapittel 1 presenterer bakgrunnen for oppgaven og en redegjørelse for hvilket emne oppgaven undersøker. Problemstilling og forskningsspørsmål vil deretter konkretisere formålet med besvarelsen, som en naturlig avgrensning av tema.

Kapittel 2 omhandler det teoretiske grunnlaget i oppgaven. Her vil relevante bestemmelser fra plan- og bygningsloven belyses, hvor to kommentarutgaver til loven er sentral. Det vil også presenteres ulike modeller for kostnadsfordeling, samt hvilke rettsavgjørelser som finnes på tema.

Kapittel 3 beskriver metodelære og hvilke metoder som er benyttet under studien. Bidragsyttere til oppgaven vil presenteres, og kvaliteten på undersøkelsen redegjøres for.

Kapittel 4 tar for seg resultatene av studien, som inndeles etter forskningsspørsmålene. Resultatene består av en kombinasjon av svar fra en spørreundersøkelse og intervjuer gjort med ulike aktører i eiendomsbransjen. Her vil også enkelte resultater fra undersøkelsene til Asplan Viak (2009) og NIBR (2014:13) nevnes.

Kapittel 5 utgjør drøftelsen i oppgaven. Her vil funn fra studien drøftes opp mot teorigrunnlaget beskrevet i kapittel 2.

Kapittel 6 markerer avslutningen på studien. Det vil redegjøres for en konklusjon på bakgrunn av utført undersøkelse og drøfting, som etterfølges av kritiske og generelle refleksjoner opparbeidet under prosjekttiden. Til slutt beskrives noen forslag til videre studier.

2.0 Teori

I dette kapittelet vil det bli gjennomgått relevant teori innenfor planprosessen og plan- og bygningsrett. Hovedvekten av teori er innenfor utbyggingsavtaler og utøvelsen av denne, da det er nødvendig for å forstå bakgrunnen for problemstillingen og hvilke lovkrav som gjør seg gjeldende. Det vil også presenteres ulike modeller for kostnadsfordeling og tidligere rettsavgjørelser på tema.

2.1 Plan- og bygningsloven

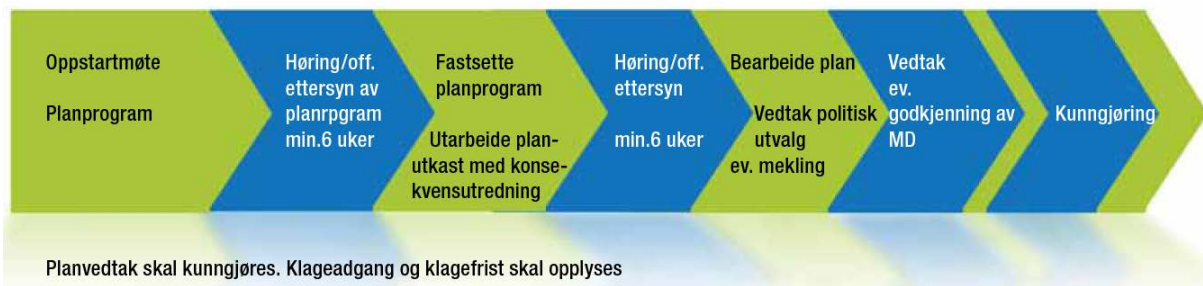
Den nye plan- og bygningsloven fra 2008 erstattet den gamle fra 1985. Den nye plandelen trådte i kraft 1. juni 2009, mens byggesaksdelen trådte i kraft 1. juli 2010. Loven er delt inn i seks deler: alminnelig del, plandel, gjennomføring, byggesaksdel, håndhevings- og gebyrregler og sluttbestemmelser.

Plan- og bygningsloven vil være grunnlaget for statens styring av bruken av ressursene, og den lokale styringen av samfunnsutvikling (Paulsen, 2015). Lovens formål jf. PBL § 1-1, retter seg mot å fremme bærekraftig utvikling, samordning av beslutningsmyndigheters oppgaver, at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet, medvirkning og beskrive miljøkonsekvenser, samt ivareta prinsippet om universell utforming.

Loven er bygd opp slik at statlige, regionale og kommunale interesser skal samordnes for å kunne gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Kapittel 10 og 12 omhandler henholdsvis kommuneplaner og reguleringsplaner, og går inn under den kommunale planleggingen. Kapittel 17 om utbyggingsavtaler er tilknyttet gjennomføringsdelen av den kommunale planleggingen, og har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet.

2.2 Planprosessen

Planprosessen kan forenklet menes med de innledende initiativ til planforslag, gjennom offentlig høring og til slutt vedtak om godkjenning og kunngjøring av plan. Selve prosessen er ikke lovregulert, men følger vanligvis oppsettet gitt i figur 1 for kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner.



Figur 1: Planprosess for kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner (Kvam kommune, u.d.)

For reguleringsplaner vil prosessen være tilnærmet lik, med noen unntak som beror på at det ikke er nødvendig med planprogram, da reguleringsplaner kun skal varsles. Et oppsett fra Sortland kommune (2016) gir disse hovedtrinnene for reguleringsplaner:



Figur 2: Planprosess for reguleringsplaner (Sortland kommune, 2016)

2.3 Kommunale arealplaner

Kommunale arealplaner deles inn i kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner. Kommuneplanens arealdel (KPA) gir restriksjoner for tillatt arealbruk, føringer for ønsket byutvikling, og kan ifølge Paulsen (2015) anses som en kommunal «lov» for all detaljplanlegging og byggesaksbehandling. Det vil si at enhver utbygger vil måtte forholde seg til de føringer som er gitt i KPA ved utvikling av eiendom. KPA skal bestå av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse etter PBL § 11-5 andre ledd, og bør rulleres hvert fjerde år (Paulsen, 2015). En kommunedelplan vil være en delplan for et spesifikt område i kommunen, som vil være mer detaljert enn de føringer som er gitt i KPA. De samme krav til innhold og virkning gjelder for kommunedelplaner, og begge planene vedtas av kommunestyret jf. PBL § 11-6 første ledd. Vedtatte kommunale arealplaner er juridisk bindende og kan ikke påklages etter PBL § 11-16 siste ledd.

2.4 Reguleringsplan

Plan- og bygningsloven § 12-1 definerer reguleringsplaner som:

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

Det innebærer to elementer for reguleringsplaner; plankart og reguleringsbestemmelser. Plankartet er i følge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) i forskjellige farger med ulike skraveringer og symboler i samsvar med nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, som viser hvordan planområdet skal anvendes og eventuelt bebygges. Til de anvisninger som er vist på plankartet, medfølger det bestemmelser til planen som beskriver mer utdypende arealbruken i plankartet. Rekkefølgebestemmelser inntas eksempelvis som en reguleringsbestemmelse. Ved motstrid gjelder plankartet foran bestemmelsene (Paulsen, 2015).

Vi har etter plan- og bygningsloven to typer reguleringsplaner; områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner. Områderegulering er en forholdsvis ny plantype, som kom med loven i 2008, og omfatter et større planområde. Detaljregulering omfatter mindre områder som i all hovedsak vil være grunnlagsgivende for gjennomføring av et konkret byggetiltak (Innjord, 2010). I motsetning til kommunale arealplaner, kan reguleringsplaner utarbeides også av private aktører. I følge Paulsen (2015) utarbeides om lag 70-80 % av detaljreguleringsplaner av private initiativ. Det er kommunen som vedtar reguleringsplaner etter PBL § 12-4 første ledd, men vedtaket kan påklages jf. § 12-12 og § 1-9.

Det skal foreligge reguleringsplan i de tilfeller hvor kommuneplanens arealdel krever dette jf. PBL § 11-9 nr. 1 eller § 11-11 nr. 2. Det samme gjelder dersom tiltaket er å anse som et større bygge- og anleggstiltak, eller om tiltaket kan vesentlig innvirke på miljø og samfunn etter PBL § 12-1 tredje ledd. Hva et større bygge- og anleggstiltak innebærer beror på en skjønnsmessig vurdering innad i kommunen, og vil variere etter forholdene i den enkelte kommune (Innjord, 2010). Tiltaket kan i seg selv være bygging av liten skala, men tiltaket kan være innenfor et sårbart område som kan ha konsekvenser for miljø og samfunn.

2.5 Rekkefølgebestemmelser

Rekkefølgebestemmelser er tiltak eller krav vedtatt av kommunen, som knytter seg til rekkefølgen for gjennomføring av tiltak etter plan, eller til å sikre nødvendig infrastruktur og etablerte samfunnstjenester før utbygging. Flere kommuner kan oppleve et stort utbyggingspress, og rekkefølgekrav kan i denne forbindelse være kommunens kontroll over

kvalitetssikring av planområder. Formålet med rekkefølgebestemmelser er å sikre opparbeidelse av nødvendig infrastruktur før en bygger ut eller tar i bruk aktuelt område, slik at sammenhengen mellom utbygging og infrastruktur er i takt med hverandre (Norsk Eiendom, 2012). Rekkefølgebestemmelser kan fastsettes enten i kommuneplan eller i reguleringsplan. Ofte stiller kommuneplanen overordnede krav. For å oppfylle kravene kan det inntas rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan.

2.5.1 Rekkefølgebestemmelser i kommuneplanens arealdel

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel etter PBL § 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»

Selv om rekkefølgekravet kan fastsettes uavhengig av arealformål, vil det normalt sett knytte seg til rekkefølgekrav i områder avsatt til bebyggelse og anlegg jf. PBL § 11-7 andre ledd nr. 1 (Innjord, 2010). Det siktes her til infrastruktur av ulike slag, som energiforsyning, kommunikasjon, friområder, barnehager, skoler, lekeplasser, helse- og sosialtjenester, transport og vegnett samt vann og avløp (Tyrén, 2010). Rekkefølgen på utbyggingen kan inntas som en rekkefølgebestemmelse ved eksempelvis å nekte å gi rammetillatelse for et prosjekt før en barnehage er bygget. I praksis kan rekkefølgekravet i så måte fungere som et byggeforbud som fryser situasjonen i mange år. Rekkefølgekrav kan også stilles som vilkår for å godkjenne byggetiltak direkte i medhold av kommuneplanens arealdel, når kravet er knyttet opp mot bestemmelsene i PBL kapittel 28 (Tyrén, 2010).

I kommuneplanens arealdel kan det settes bestemmelser om hensynssoner, som skal videreføres i reguleringsplanen. Eksempelvis kan det gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde etter PBL § 11-8 andre ledd, bokstav b. (Tyrén, 2010). I reguleringsplanen følges bestemmelsen opp med blant annet vilkår for bruk av arealene, samt krav til omfordeling av arealverdier, og kostnader ved forskjellige fellestiltak innenfor planområdet. I samme bestemmelse angis også kommunens rett til å undergi felles planlegging, som betyr at kommunen kan kreve rett til samarbeid mellom flere grunneiere innenfor ett område, eller avvise regulering av enkelteiendommer (NIBR, 2014:13).

2.5.2 Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner

Bestemmelsene som blir gitt for rekkefølgekrav i reguleringsplaner må i nødvendig utstrekning være tilknyttet de arealformål og hensynssoner som er angitt i planen, og er hjemlet i PBL § 12-7 nr. 10 med følgende ordlyd:

«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»

Av ordlyden i loven følger det at rekkefølgekrav kun kan gis i nødvendig utstrekning, for å begrense kommunens mulighet for å pålegge krav. «Nødvendig utstrekning» forstås gjennom Ot.prp. nr. 22. (2004-2005) som at bestemmelsen skal være nødvendig for gjennomføring av planen, og denne nødvendigheten er gitt ved saklig sammenheng mellom gitt rekkefølgekrav og utbyggingsprosjekt. Videre fremgår det av Ot.prp. nr. 22. (2004-2005) at tiltaket må bidra til å tjene interessene i planområdet, eller avhjelpe ulempe som påføres omgivelsene som følge av utbyggingen. Vanligvis vil tiltaket som pålegges være påkrevd som en følge av utbyggingen (Alsaker, 2014).

Det er presisert i lovbestemmelsen at kravene må knytte seg til de arealformål og hensynssoner som er angitt i planen. Loven er derimot ikke til hinder for å fastsette krav om arealbruk og tiltak innenfor planområdet for å ivareta hensyn og interesser utenfor dette (Innjord, 2010). Det gir et skille for rekkefølgebestemmelser, ved at den ene typen knytter seg til gjennomføring av tiltak etter planen, som da vil være innenfor planområdet. Den andre typen rekkefølgekrav skal sikre at området ikke utbygges før nødvendig infrastruktur og samfunnstjenester er etablert, og kan da knytte seg til å gjelde for både innenfor og utenfor planområdet. Innjord (2010) presiserer ytterligere at det kan inntas bestemmelser som beror på «krav om etablering av tiltak utenfor planområdet som vilkår for iverksetting av tiltak innenfor dette.» Dette kan eksempelvis være krav om veiomlegging utenfor planområdet før en får rammetillatelse for tiltaket innenfor planområdet.

2.6 Ikke-juridiske arealplaner

Kommunene står fritt til å benytte seg av andre uformelle planredskap i planleggingen enn de som følger av plan- og bygningsloven, men de har ingen bindende rettsvirkning. I denne forbindelse har Oslo kommune utviklet et nytt verktøy i den overordnede planleggingen, kalt

veiledende prinsipp-plan for offentlig rom (VPOR). Planen tar høyde for å konkretisere og formidle tiltak knyttet til offentlige rom, som er nødvendige for utviklingen av større områder, og for å sikre et helhetlig perspektiv i den videre utviklingen (Oslo kommune, 2014).

Offentlige rom er eksempelvis parker, gater, torg, gangveier og plasser, som skal bygges ut som tiltak tilgjengelig for allmenheten i et større område. Oslo kommune (2014) uttrykker at VPOR danner grunnlaget for formuleringen av rekkefølgebestemmelser, som nedfelles i utbyggers reguleringsplan ved vedtak, som igjen er gjenstand for avtale i utbyggingsavtalesammenheng.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er oppmerksom på den økte bruken av VPOR, og uttrykte bekymring i et brev (2015) til Oslo kommune. I brevet anføres Kommunal – og moderniseringsdepartementet uttalelse, og er gitt ved:

«Der kommunen velger å bruke områdeprogrammer, prinsipp-planer eller utredninger og analyser som ikke er direkte hjemlet i plan -og bygningsloven framfor plan for å få raskere avklaringer, er det viktig å være klar over hvilke aktører som blir involvert i prosessene. Man må også være oppmerksom på at vedtak med vesentlig virkning for arealbruken, må utarbeides i tråd med plan -og bygningsloven for å sikre medvirkning og samarbeid med blant annet kommuner og statlige etater.»

Fra Fylkesmannen etterspørres det i brevet for det første om hvorvidt bruken av slike dokumenter brukes til erstatning for ordinære planer etter plan- og bygningsloven. For det andre ønskes det en konkret redegjørelse for hvordan planene vil og kan påvirke selve saksbehandlingen i kommunen, og dessuten hvordan den forholder seg til eksisterende og planlagte nye planer.

Ved innsyn i Oslo kommunes journal, har kommunen i et tilsvarende (2015) redegjort for bruken av VPOR. Den økte bruken av slike planer forklares blant annet med kommunens sterke befolkningsvekst med privat planlegging og utbygging mange steder i byen samtidig, hvor det fordres stor kommunal planleggingsaktivitet for å oppnå gode kvalitetsløsninger. VPOR brukes i denne forbindelse for å forenkle og effektivisere bruken av plansystemet, og «skal gi oversikt over nødvendige offentlige tiltak/og eller private byrom som skal være allment tilgjengelig, som må gjennomføres for at området kan få tiltenkt bruk eller utnyttning som er i samsvar med og/eller hjemlet i overordnet plan» (Oslo kommune, 2015). Det nevnes at en rekke foreslåtte utviklingsområder ønskes omgjort til høyt utnyttede byområder, som vil kreve godt kollektivtilbud, tilgang til grøntarealer og møteplasser, blandet arealbruk og gode

løsninger for gang- og sykkeltrafikk. I flere av disse områdene, bestående av mange privateide eiendommer, uttrykker kommunen at det ikke alltid vil være hensiktsmessig og mest effektivt å benytte seg av områdeplan for planlegging. Kommunen anfører at VPOR følger behandlingsprosedyrene i PBL, med både varslet oppstart, høring og sluttbehandling i Bystyret. Det påpekes imidlertid at siden planen ikke er juridisk bindende, får ikke grunneier eller andre berørte parter verken byggerett eller pålagt en bestemt arealbruk eller tiltak med hjemmel i vedtatt VPOR. Det betyr at foreslåtte tiltak i VPOR må gjentas eller omformuleres i vedtatt reguleringsplan for å gi rettslig virkning.

2.7 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er et av de mest sentrale virkemidlene kommunen har for å sikre gjennomføring av arealplaner. Avtaleformen har historisk sett vært i bruk i lang tid, som middel til å finansiere kommunale investeringstiltak kommunen ellers ikke har hjemmel til å kreve gjennomført eller finansiert av utbygger (Ot.prp. nr. 22. (2004-2005)). På bakgrunn av dette og økt bruk av utbyggingsavtaler, ble det nødvendig å lovregulere bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Både for å hindre urimelige vilkår, og for å framsette kommunen som en forutsigbar forhandlingspart (Leikvam og Olsson, 2014). Siden rekkefølgebestemmelser ikke hjemler hvem som skal realisere tiltaket (Norsk Eiendom, 2012), må det avklares hvem som skal gjennomføre hva. Det skal være klart når en slik avtale kan inngås, hva avtalen kan inneholde og at utbyggingsavtaler kan brukes for å gjennomføre kommunale arealplaner (Leikvam og Olsson, 2014).

2.7.1 Definisjon

Utbyggingsavtaler ble først lovregulert i 2006 i plan- og bygningsloven med et nytt kapittel (kapittel 17).

Etter PBL § 17-1 defineres utbyggingsavtaler som:

«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.»

Avtalepartene er som sådan kommune og grunneier/utbygger, hvor sistnevnte kan være offentlig eller privat. Dersom kommunen ikke er kontraktspart i avtalen, vil det ikke foreligge en gyldig utbyggingsavtale etter PBL (Innjord, 2010). Det fremmes at gjenstanden for avtale må være forankret i kommunal planlegging eller tilknyttet gjennomføring av plan. Det er ikke gitt noen rammer for størrelsesorden av rekkefølgetiltak, men med bakgrunn i vilkårene for en

utbyggingsavtale vil det være mest nærliggende å inngå slike avtaler med større, profesjonelle utbyggere (Innjord, 2010). Under utarbeidelsen av ny lovregulering påpeker Innjord (2010) at forslaget fra planlovutvalget var å anse utbyggingsavtaler som enkeltvedtak, men departementets lovforslag utelot dette forslaget. Av denne grunn anses utbyggingsavtaler som en privatrettslig avtale mellom kommune og den enkelte grunneier/utbygger (Innjord, 2010). I dette ligger det at utbyggingsavtaler er inngått på et frivillig framforhandlet grunnlag, og kan derfor ikke påklages etter PBL § 17-5.

2.7.2 Vilkår for bruk av utbyggingsavtale

Det fremgår av PBL § 17-2 hvilke forutsetninger som må foreligge før en utbyggingsavtale kan inngås, og paragrafen har ordlyden:

«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.»

Ifølge ordlyden må avtalen kunne knyttes opp mot kommunale vedtak. Formålet med bestemmelsen er å sikre forutsigbarhet, slik at grunneier/utbygger på et tidlig tidspunkt kan ta hensyn til kommunens forutsetninger for avtalen, samt synliggjøre hva kommunen konkret forventer (Tyrén, 2010). Først og fremst må altså kommunen ha fattet et vedtak, som også skal angi kommunens forventninger. Tyrén (2010) påpeker at bestemmelsen ikke fastsetter en bestemt sakstype vedtaket må fattes i sammenheng med. Dette vil bero på kommunens skjønnsmessige vurdering av hva som vil være hensiktsmessig. Departementet mener likevel at kommunens forventninger skal knyttes opp mot den ordinære planleggingen, som for eksempel boligpolitiske handlingsplaner eller vedtak i forbindelse med kommuneplan eller kommunedelplan (Tyrén, 2010).

Innjord (2010) poengterer at kommunens angivelse av i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, kan gjøres i forbindelse med konkrete utbyggingsområder hvor kommunen selv ser behov som kan løses i avtale. Det kan også, i følge Tyrén (2010), fattes vedtak som omfatter større deler av kommuner, ved å angi at detaljene rundt opparbeiding av veg, vann og avløp skal søkes løst gjennom avtale. Ved synliggjøring av kommunens forventninger er ikke hensikten å sette rammer for innhold av avtalen, da innholdet til avtalen reguleres av PBL § 17-3. Hensikten er å gi grunneiere/utbygger et bilde av hvilke elementer kommunen forventer at avtalen skal inneholde ved eventuell bygging, men legger ingen videre føringer for hvor langt avtalen kan gå (Innjord, 2010). Bestemmelsen skal altså gi et

visst forventningsnivå til hva avtalen innebærer, men vil ikke gi bindende føringer for utbyggingen i et område. Det betyr at kommunens forventninger ikke er ensbetydende med at utbygging vil bli tillatt, dersom forutsetningene i vedtaket innfris gjennom utbyggingsavtale. Tyrén (2010) presiserer at det er grunnet i at kommunens planmyndighet ikke kan bindes opp gjennom vedtaket.

Undersøkelsen av Asplan Viak (2009) viser derimot at forutsigbarhetsvedtaket etter utbyggers syn i svært liten grad eller slett ikke, gir utbygger nyttig informasjon. Begrunnelsen er blant annet at vedtaket ikke har betydning i praksis, da problemstillingene kommer først i realitetsbehandlingen av reguleringsplan, og at vedtaket ikke har endret noe i forhold til avtalesituasjonen eller innholdet i avtalen. Kommunene i undersøkelsen har på sin side delt oppfatning om vedtaket har gitt utbyggerne større forutsigbarhet, hvorav flertallet svarer nei. Kommunene oppfatter, i følge Asplan Viak (2009), vedtaket som viktig, da det forenkler kommunens forhandlings situasjon ved at vedtaket klargjør et politisk mandat for bruk av utbyggingsavtaler.

I forbindelse med lovforslaget ble det et klart flertall om å vedta en forskriftsbestemmelse som forbyr avtaler som inneholder vilkår om sosial infrastruktur. Resultatet er gitt i Byggesaksforskriften § 18-1 som sier at det i alle tilfeller ikke kan avtales at grunneier/utbygger skal helt eller delvis bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie (Norsk Eiendom, 2012). Det kan imidlertid være rekkefølgekrav om sosial infrastruktur, som for eksempel krav om skole i overordnet plan. Det vil i realiteten fungere som et byggeforbud inntil kommunen innfrir kravet selv, siden utbyggere ikke kan pålegges å bære kostnaden.

2.7.3 Avtalens innhold

PBL § 17-3 setter rammer for hva avtalen kan inneholde, og omfatter forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Etter Leikvam og Olsson (2014) omhandler avtalen ofte forhold som:

- Fortrinnsrett til kjøp av en andel boliger.
- Teknisk og grønn infrastruktur som følger av opparbeidelsesplikten i PBL kapittel 18.
- Boligmiks i området. Både antall og størrelse, samt bygningsutforming.
- Utbygger eller grunneier skal besørge eller helt eller delvis bekoste nødvendige tiltak for gjennomføring av planvedtak.

Bestemmelsen setter føringer for hva kommunen kan pålegge grunneier/utbygger, og utgangspunktet er forhold som det er gitt bindende planbestemmelser om (Innjord, 2010).

Det betyr at planen er forutsatt vedtatt før avtalen kan være rettslig bindende. Det er derimot ingen forhold i loven som tilsier at avtalen ikke kan framforhandles parallelt med utarbeidelsen av reguleringsplan fram mot planvedtak (Tyrén, 2010). Bestemmelsens tredje ledd åpner for at grunneier/utbygger «skal besørge eller helt eller delvis bekoste nødvendige tiltak for gjennomføring av planvedtak». Det betyr at avtalepartene kan velge om utbygger skal innfri tiltaket gjennom realytelse eller bidra økonomisk til kommunens gjennomføring av tiltaket (Tyrén, 2010). Valgfriheten er gitt blant annet på bakgrunn av at reglene om offentlig anskaffelse kan stride med at en avtale pålegger grunneier/utbygger å stå for gjennomføringen.

Tyrén (2010) poengterer derfor at *besørge* dekker de situasjoner hvor grunneier/utbygger ivaretar anskaffelsesreglene på kommunens vegne. Tredje ledd stiller også kriterier for hvilke tiltak som kan pålegges ved avtale. Krav om tiltak som følger av PBL, forskrift, vedtekt eller plan i medhold av PBL vil alltid oppfylle disse kriteriene (Ot.prp. nr. 22. (2004-2005)). Eksempelvis kan dette være opparbeidelse av infrastruktur etter lovens § 18-1 eller sikring mot fare eller vesentlig ulempe etter § 28-1. Videre i bestemmelsens tredje ledd er det nevnt at tiltaket må være nødvendig, og at kostnadene til tiltaket skal stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Dette er kriterier som må vurderes oppfylt for tiltak som går utover hva kommunen ensidig kan pålegge (Tyrén, 2010).

2.7.4 Nødvendighetskravet

Det er gitt i PBL § 12-7 nr. 10 at påkrevd tiltak må være nødvendig for gjennomføring av planen. Bestemmelsen om nødvendighet er ytterligere nevnt i PBL § 17-3 tredje ledd første punktum. Hva som vil anses som nødvendig er gitt i forarbeidene til lovforslaget. Etter Ot.prp. nr. 22. (2004-2005) vil det si at tiltaket må ha en saklig sammenheng med gjennomføring av planen. Det innebærer et krav om at den aktuelle utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen. Det påpekes videre av Tyrén (2010) at den saklige sammenhengen knytter seg til at utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen. Det fremgår av NOU 2003:24 at tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. At kravet er funksjonelt nødvendig vil eksempelvis innebære krav om fortau, bredere vei eller bestemmelser om utbyggingstakt. Planfaglig nødvendig knytter seg til en faglig vurdering om tiltaket er en forutsetning for at utbyggingsområder skal ha tilfredsstillende utforming. Videre

er det bærende synspunktet i forarbeidene, i følge Innjord (2010), at tiltaket enten må tjene interessene i utbyggingsområdet, eller avhjelpe skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen.

Å tjene interessene i et utbyggingsområde, trenger ikke nødvendigvis å rette seg mot at tiltaket eksplisitt skal nytte utbyggingsområdet. Tiltaket skal dekke et behov, og det må vurderes hvilket behov den faktiske utbyggingen genererer av teknisk og sosial infrastruktur. Dersom det skal bygges et kjøpesenter, kan det ikke kreves tiltak om barnehager for eksempel. Ofte vil utbygging utløse behov for tiltak som berører trafikk og veganlegg, parkområder og barnehage/skole. Tiltak som skal virke avbøtende på utbyggingen, vil som regel være en følge av lovgivningen, eller reguleres i plan (Tyrén, 2010). Dette kan for eksempel være støyskjerming utenfor planområdet, der økt trafikk gjennom et tilgrenset område tilsier behov for dette (Tyrén, 2010).

2.7.5 Forholdsmessighetskravet

Kravet fremkommer av PBL § 17-3 tredje ledd andre punktum, hvor det er gitt at:

«... Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.»

Tiltaket skal vurderes opp mot utbyggingens art og omfang. Det vil si at størrelsen på den private ytelsen vil kunne økes tilsvarende størrelsen på utbyggingen. Vurderingen skal også innebære kommunens bidrag, slik at denne størrelsen også vil være en variabel sett i forhold til utbyggingens art og omfang. NOU2003:24 legger opp til at forholdsmessighetsbetraktningen må gjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor det er tale om et større utbyggingsområde. Tyrén (2010) poengterer derimot at ordlyden i loven ikke angir noe bestemt minsteomfang før det i det hele tatt kan være snakk om en utbyggingsavtale. Videre presiserer Innjord (2010) at forholdsmessighetskravet kan innebære at kommunen ikke kan bruke utbyggingsavtaler til å la utbygger alene finansiere tyngre infrastrukturtiltak, som ikke følger av utbyggers opparbeidelsesplikt.

Kommunal- og regionaldepartementets veileder til utbyggingsavtaler (2006) utdyper at kravet til forholdsmessighet vil være en problemstilling i mange avtalesituasjoner. Dette beror på at behov kan oppstå over tid, og gjennomføringen av tiltaket aktualiseres av en ny utbygging som i mange tilfeller ikke skaper hele behovet. Utfordringen kan ligge i både å sikre opparbeidelsen av tiltaket, og å vurdere hvordan en utbygging står i forhold til et behov. Eksempelvis kan det være vanskelig å fastslå hvilket behov en gangbro dekker, eller hvilken

andel av brukerne av gangbroa som vil komme fra utbyggingen. Veilederen (2006) uttrykker derfor at forholdsmessigheten ofte baseres på anslag, herunder at partene tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger.

Bestemmelsen krever videre at utbyggers ytelse må stå i rimelig forhold til de bidrag eller byrder avtalene medfører for kommunen (Tyrén, 2010). Dette vil da gjelde tiltak for gjennomføring av planen og således kommunens forpliktelser etter avtalen. Veilederen (2006) utdyper at kommunens bidrag til gjennomføring av planen kan innebære at rommet for grunneiers/utbyggers ytelser økes gjennom kommunens egen aktivitet. Dette kan eksempelvis være tilfeller hvor kommunen endrer sine egne investeringsplaner, og prioriterer et utbyggingsprosjekt framfor egne kommunale infrastrukturprosjekt. Det vil av denne grunn være rimelig at også rammene for en utbyggingsavtale utvides.

2.7.6 Partenes forhandlingsposisjon

Det fremkommer av Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) at manglende forutsigbarhet har skapt grunnlaget for mye av diskusjonen om myndighetsmisbruk fra kommunenes side. Videre sier NOU2003:24 at kommunen ikke kan bruke sin makt til å stille urimelig tyngende krav. Kravene må være saklig motiverte og kommunene må ikke ha tatt utenforliggende hensyn. Utbyggere henvender seg til kommunen med ønske om positivt regulerings tiltak, eller innvilget søknad om byggetillatelse. Rundskriv H5/02 påpeker at konflikt kan oppstå der kommunen som en uttalt forutsetning, eller som en underforstått premiss, krever større ytelser fra den private part enn hva kommunen lovlig kan pålegge, før kommunen vil behandle eller vedta et privat reguleringsforslag. Kommunen kan altså ikke vedta plikt til å inngå avtale i den betydning at dersom en ikke inngår avtalen, så vil det bety avslag ved søknad om byggetillatelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

I undersøkelsen av Asplan Viak (2009) avdekkes det at hovedgrunnlaget for kommunenes forhandlingsposisjon er kommunenes planmyndighet og rekkefølgekrav. I de undersøkte avtalene viser resultatene også at en høy andel av utbyggingsavtalene koordineres og framforhandles i tilknytning til reguleringsplanprosessen. Dette kan tyde på at spørsmålene om gjennomføring og ansvar i sterkere grad kommer inn i planprosessen. Fra utbyggerperspektivet avdekkes det i undersøkelsen at utfordringene i stor grad er knyttet til kommunenes ulike praktisering av utbyggingsavtaler, og ikke mot utbyggingsavtaler som verktøy i seg selv. Undersøkelsen ga også uttrykk for at forhandlingssituasjonen ofte ikke kan betraktes som en likeverdig forhandling. 30 % av de spurte utbyggerne svarer at

utbyggingsavtaler ensidig oppleves som et pressmiddel, mens 40 % svarer at avtalene både oppfattes som pressmiddel og et nyttig verktøy for gjennomføringen. 2/3 av utbyggerne uttaler at de har inngått utbyggingsavtaler som de selv anser som urimelig tyngende, hvor det eksemplifiseres at kommunen har økt kravene underveis, at forholdsmessigheten ikke er til stede i forhold til kommunen og andre utbyggere, og at bidrag til tiltak har svak eller ingen tilknytning til utbyggingsområdet.

2.7.7 Ulike modeller for kostnadsfordeling

For å sikre at vedtatte arealplaner lar seg realisere, må en ha en tydelig og klar plan for gjennomføring av rekkefølgekrav, både ansvars- og kostnadmessig. I arbeidet med å sikre gjennomførbarhet i arealplaner har Norsk Eiendom (2017) utviklet fire ulike modeller basert på type utbygging, som kan fungere som verktøy i selve gjennomføringen.

Den første modellen er basert på planer med én tiltakshaver, som gjerne benyttes ved enkle reguleringsaker. Tiltaket berører kun én reguleringsak, og kommunen ønsker ikke å være medvirkende til å få utført rekkefølgekravene.

Den andre modellen skisserer feltutbygging med infrastrukturfond. Typiske kjennetegn er at kommunen har koordinerings- og gjennomføringsansvar for den offentlige infrastrukturen, og at det er jomfruelig mark med utbyggere som i all hovedsak har sammenfallende interesser. Behovet for offentlig infrastruktur er avklart på forhånd eller igjennom overordnet arealplan (kommuneplan, kommunedelplan, områdeplan eller lignende), og kommunen beregner kostnadsestimat og vurderer enhetskostnad for hele utviklingsområdet (Norsk Eiendom, 2017). I dette tilfellet fungerer fondet som bank ved at delprosjekter får igangsettingstillatelse mot innbetaling av sin andel til fondet, og skal sikre gjennomføring av rekkefølgekrav over tid.

Den tredje modellen tar for seg kommunalt koordinert transformasjon av by/tettsted. Typiske karakteristika for modellen er sammensatt og kompleks eier-/utbyggersammensetning med liten grad av sammenfallende interesser, og at utbyggere utfører enkeltprosjekttilknyttet offentlig infrastruktur med klar sammenheng til utbyggingsprosjektet der det er hensiktsmessig. I likhet med den andre modellen, er behovet for offentlig infrastruktur enten avklart på forhånd eller igjennom overordnet arealplan. Kommunen beregner kostnadsestimat og vurderer enhetskostnad for hele transformasjonsområdet og har koordinerings- og gjennomføringsansvar for fellesanlegg innenfor utviklingsområdet (Norsk Eiendom, 2017). For enkeltprosjekter i utviklingsområdet fordeles og balanseres kostnadene til

rekkefølgekravene om offentlig infrastruktur på de enkelte bolig- og næringsbyggene i samsvar med lovkravene til nødvendighet og forholdsmessighet.

Den fjerde modellen beskriver felles grunneierstyrt infrastrukturutbygging, hvor et typisk kjennetegn er at grunneiere/utbyggere ser seg tjent med å ha hovedansvar for koordinering og gjennomføring, samtidig som at kommunen/andre offentlige aktører ikke har innsigelser mot privat gjennomføring av den offentlige infrastrukturen. Grunneierne kommer i fellesskap fram til en enighet rundt vilkår for utbyggingen av den offentlige infrastrukturen, og det kan enten skje gjennom avtalemessig samarbeid eller at det også opprettes en felles gjennomføringsorganisasjon (Norsk Eiendom, 2017). Et annet typisk kjennetegn ved modellen er at grunneier-/utbyggersammensetningen er oversiktlig og med stor grad av homogene interesser og forutsetninger (spesielt tidsmessig). Utgangspunktet for modellen er å samle alle eiere i et område og forplikte dem til å bidra til en felles utvikling hvor en hindrer gratispassasjerer. Gratispassasjerer menes med grunneiere/utbyggere som nyter godt av allerede anlagt infrastruktur, finansiert av andre aktører i samme område. Siden en ikke kan inngå utbyggingsavtale om å finansiere etablert infrastruktur, kan en strategi for utbyggere være å vente til infrastrukturen er anlagt for å unngå kostnadsansvaret.

I arbeidet med å definere modeller for gjennomføring, har Norsk Eiendom (2017) også beskrevet en «strøksprismodell», basert på Sandnes kommune sin sentrumsplan for tiltak. Sivilombudsmannen (sak 2015/1194) har i sin uttalelse underkjent modellen som lovstridig etter PBL § 17-3 tredje ledd, slik at modellen ikke kan anvendes uten en endring i gjeldende lovverk. Strøksprisen baseres på overordnet plan og et fast grunneierbidrag pr. m² BRA blir bestemt etter politisk vedtak, og vil sikre en forholdsmessig lik kostnadsfordeling for infrastrukturtiltak, samtidig som en kan unngå gratispassasjerer (Norsk Eiendom, 2017). Modellen legger til rette for en mer skjematisk innkreving av økonomisk ytelse, og anses mer som en utbyggingsskatt enn et planavledet nødvendig infrastrukturbidrag. Norsk Eiendom (2017) gir uttrykk for at kommunen bidrar som gjennomføringsorganisasjon i modellen, og har ansvar for opparbeidelsen av fellestiltak, mens utbyggere besørger prosjekttilknyttet infrastruktur. Til forskjell fra modellen om kommunalt koordinert transformasjon av by/tettsted, unnlates den konkrete vurderingen av enkeltprosjektets belastning på omgivelsene. Det vil bety at det ikke vil være en reell forhandling, men at utbyggere møter ferdig beregnede beløp.

2.8 Tidligere rettsavgjørelser

Siden klageadgangen er avskåret for utbyggingsavtaler jf. PBL § 17-5, kan grunneier/utbygger ta ut søksmål dersom de mener avtalen er ulovlig. Dette har ikke blitt praktisert i særlig grad, da det finnes svært få rettsavgjørelser på tema. Det har blitt funnet fram tre kjennelser; Løvenskiold-dommen, Follo Tingretts dom av 27. juli 2015 og Sivilombudsmannens kjennelse av 3.september 2015. Løvenskiold-dommen er eldre (Rt. 2003, s.764), og vil ikke være like retningsgivende som de to andre med tanke på dagens praksis. Løvenskiold-dommen ga en vurdering av kostnader, og kom fram til at det ikke er urimelig å kreve gang- og sykkelvei til tre-fire millioner ved en utbygging på nærmere hundre millioner. På bakgrunn av dommen er det derfor uklart hvilken øvre grense kostnader ved et rekkefølgekrav kan ha. Dette vil igjen bety at rekkefølgekrav kan opptre som skjulte byggeforbud.

2.8.1 Follo Tingretts dom av 2015

Saken gjelder krav om tilbakebetaling av kontantbidrag på femten millioner kroner betalt av Vestby Senterutvikling AS til Vestby kommune i 2011. Hendelsesforløpet for saken er forholdsvis lang og komplisert. I korte trekk var det først en utbygger som hadde planer om å utvikle et omfattende flerbrukssenter i sentrum, med blant annet leiligheter, hotell, forretningscenter, kino og en storhall som skulle ha internasjonale mål. I 2006 ble en reguleringsplan for Vestby senter vedtatt, denne gjenspeilte de store ambisjonene. I planen ble det inntatt en rekkefølgebestemmelse om at det ikke skulle gis brukstillatelse «for et kjøpesenter på mer enn 10.000 kvadratmeter BRA før idrettshall er bygget og kan gis brukstillatelse». Samme år ble prosjektet solgt til en annen kommersiell aktør, som fant prosjektet overambisiøst, og heller planla et rent kjøpesenter. Men på grunn av planens rekkefølgebestemmelse, tegnet utbyggeren inn en idrettshall som en integrert del av senteret, og betraktelig mindre i størrelse enn tidligere forespeilt. Kommunen godtok ikke forslaget, og partene ble enig om at utbygger skulle fri seg fra rekkefølgekravet ved å betale inn et kontantbidrag til kommunen på femten millioner kroner, til bygging av Vestby Arena. Vestby Arena er en større flerbrukshall, som senere ble bygget av kommunen et stykke sørøst for kjøpesenteret. Kontantinnskuddet ble formalisert gjennom et tillegg til utbyggingsavtalen, og det er denne tilleggsavtalen som har vært gjenstand for dommen.

I dommen har retten uttalt at det generelt kan reises spørsmål ved om en utbygger av et kjøpesenter gjennom en utbyggingsavtale lovlig kan forplikte seg til å yte finansiering til idrettstiltak i kommunen. Det er i rettsaken lagt vekt på at utbygger har erkjent at

rekkefølgekravet var gyldig, dersom den ble tolket til å gjelde en mindre hall, slik som utbygger hadde tegnet. Det er derfor ikke tatt stilling til om kravet i seg selv er ulovlig. Det argumenteres med at Vestby Arenas primære formål ikke var kroppsøving i skolen, og utbygger taper søksmålet (Follo Tingrett, 2015).

2.8.2 Sivilombudsmannens kjennelse av 2015

Saken gjelder kommunedelplanen for Sandnes sentrum 2011-2015, hvor spørsmålet var om bestemmelsene gitt i kommunedelplanen var i strid med kravene i PBL § 17-3 om forholdsmessighet og nødvendighet. I sentrumsplanen var det angitt rekkefølgekrav om at alle utbyggingsprosjekt i sentrum skulle pålegges et kostnadsbidrag for å sikre opparbeidelse av fellesområder og anlegg i hele sentrumsområdet (S.omb., sak 2015/1194). Videre nevnes det i kjennelsen at størrelsen på kostnadsbidraget gjennom bystyrevedtak ble fattet som 950 kr/BRA bolig og 650 kr/BRA næring. Av tiltak nevnes blant annet kollektivanlegg, park, gjestehavn, havnepromenade, jernbaneundergang, gangveier og gangbroer. I sentrumsplanen har Sandnes kommune definert hvilke tiltak kostnadsbidragene skal finansiere, men kommunen er ansvarlig for prioritering og gjennomføring av tiltakene.

Sivilombudsmannen (2015) sier i sin kjennelse at bestemmelsen er i strid med både nødvendighetskriteriet og forholdsmessighetskriteriet. I forhold til nødvendighet nevnes det at sammenhengen mellom utbyggingen og tiltakene utbygger skal finansiere er for løs, og at tiltakene er forhåndsdefinert i kommunedelplanen før kommunen har vedtatt reguleringsplan for de enkelte utbyggingene. Følgelig foretas ingen konkret vurdering av om den aktuelle utbygging utløser et behov for tiltakene (S.omb., sak 2015/1194). Det reises også tvil om enkelte av de nevnte tiltakene oppfyller kravet til saklig sammenheng, selv når de ligger innenfor planområdet, eksempelvis småbåthavn eller gjestehavn.

I forhold til forholdsmessighetskravet uttaler Sivilombudsmannen (2015) at det er en viss sammenheng mellom utbyggingens omfang og størrelsen på kostnadsbidraget, ved at beløpet er en funksjon av antall utbygde kvadratmeter. Det tas også hensyn til utbyggingens art, da det er ulike satser for bolig og næring. Det som betegnes som lovstridig, er at beløpet fastsettes skjematisk og før vedtatt reguleringsplan, slik at det ikke gjøres en konkret vurdering av om kostnadsbidraget står i forhold til utbyggingens art eller den belastning den påfører kommunen.

3.0 Metode

Under følger en kort redegjørelse for metodelære. Deretter vil anvendt metode i studien beskrives. Det skilles mellom informanter, som deltok på innledende intervjuer, og respondenter, som deltok på spørreundersøkelsen. Metodekapittelet avsluttes med en vurdering av undersøkelsens kvalitet.

3.1 Metodelære

Metode av det greske ordet «methodos» betyr å følge en bestemt vei mot et mål, og kan anses som en systematisk måte å samle inn data om virkeligheten (Johannessen et al., 2010). Det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data, og Johannessen et al. (2010) nevner systematikk, grundighet og åpenhet som de viktigste kjennetegnene ved metode. Kunnskap om metode som verktøy, vil være vesentlig for å kunne avdekke om resultatene skyldes metoden eller «virkeligheten» i seg selv (Jacobsen, 2005). Metodelæren gir mulighet for alternative framgangsmåter, men også oversikt over konsekvensen av det alternativet vi velger. Det handler altså om, hvordan en på en mest mulig hensiktsmessig måte, går fram for å undersøke om antakelsene stemmer med virkeligheten eller ikke. Her stilles det strengere krav til forskeren og hans bevisbyrde for den konklusjonen han trekker, sammenlignet med i det daglige liv. Olsson (2011) poengterer også at leseren skal kunne vurdere grunnlaget for konklusjonen, slik at beskrivelse av metode er nødvendig for gjennomsiktigheten i forskningen.

Når forskeren henter inn data, er det gjort på bakgrunn av hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Det betyr at en må ta stilling til om kvalitativ eller kvantitativ metode er best egnet. Johannessen et al. (2010) påpeker imidlertid at de kan kombineres ved metodetriangulering. Det innebærer at ved innhenting og analyse av data, anvendes ulike metoder for å belyse et fenomen fra flere perspektiver. Johannessen et al. (2010) eksemplifiserer at det kan skje ved å benytte kvalitative metoder ved oppfølging av kvantitativ datainnsamling, hvor resultatene adresserer spørsmål som må belyses nærmere, eller ved at kvalitative og kvantitative metoder benyttes parallelt. De kvalitative dataene kan da belyse de tallmessige resultatene, mens tallene kan si noe om utbredelsen av funnene i de kvalitative delene av undersøkelsen.

3.2 Forskningsdesign

Problemstillingen er for det meste førende for valg av metode, men en må også ta hensyn til om studien skal gå i bredden (ekstensivt) eller i dybden (intensivt) (Jacobsen, 2005).

Ekstensivt forskningsdesign knytter seg til kvantitative metoder, da den legger premisser for et bredere datagrunnlag og gir mulighet for generalisering (Jacobsen, 2005). Intensivt forskningsdesign går mer i dybden og beror på å hente inn relevant data, og kan redusere muligheten for generalisering. Selv om problemstillingen er en generaliserende påstand, så er de underliggende forskningsspørsmålene stilt med spørreordene hvordan, hvilken og hvilke, som handler om forståelse. Det ble av den grunn valgt intensivt forskningsdesign, hvor innhenting av data i oppgaven er bestemt etter hensiktsmessighet, og ikke nødvendigvis representativitet. Metodetriangulering kan bidra til å styrke oppgaven ved ulike vinklinger, men kan være vanskelig å realisere i virkeligheten. I oppgaven er det gjort forsøk på dette ved at den kvalitative tilnærmingen ble supplert med et kvantitativt preg for å besvare problemstillingen. Det ble først utført innledende intervjuer, deretter en spørreundersøkelse rettet mot kommunene, og til slutt innhenting av ytterligere bidrag for å kommentere resultatene.

3.3 Litteraturstudie

Litteraturstudiet har vært relativt omfattende, og hensikten var å utforske temaet og å finne frem til forhold som kunne være forskbare, eller som hadde behov for å bli belyst. Litteraturstudiet gjorde det derfor enklere å sikre en problemstilling som ikke har vært forsket på før.

Ved teorisøket ble søkemotorene Google, Google Scholar og Oria (NTNUs søkemotor) benyttet. Google ble i all hovedsak brukt for å fange opp flere artikler, men det er i følge Olsson (2011) viktig å være kritisk til kilde når en benytter seg av Google. Enhver forfatter av en relevant artikkel ble derfor isolert søkt på, for å kunne verifisere gyldigheten.

Det juridiske har vært overbærende i oppgaven, og for å finne relevante rettskilder ble det benyttet Lovdata og Rettsdata. I tillegg ble det gjort omfattende søk etter avsagte dommer, forarbeider til loven, lovtekst og juridisk teori. I de tilfeller hvor det juridiske har vært uklart, har ulike advokater tilknyttet plan- og bygningsrett, samt ansvarlig departement, vært til hjelp med å besvare spørsmål og å tipse om litteratur. Dette har vært til stor hjelp i tilnærmingen mellom lov og praksis.

Underveis i oppgavetiden har Norsk Eiendom utgitt en rapport av 10.januar 2017 (Felles løft – modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling). Det ble også overholdt et direktesendt møte om infrastrukturbidrag i Oslo i regi av samme aktør den 4. april 2017, som har vært nyttefullt og bekreftet aktualiteten av problemstillingen.

Veiledere og informanter har også bidratt med tips om litteratur til oppgaven, mens noe litteratur er kjent fra tidligere kurs på både bachelor- og masternivå.

3.4 Tidligere forskning

Inspirasjon til oppgaven ble funnet i Kirsti Ødegård Teigens masteroppgave av 2016, som omhandler rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekt og forutsigbarhet. Det ble foretatt en casestudie av ti case med ulike rekkefølgebestemmelser, hvor halvparten av de studerte kravene var omdiskutert i forhold til lovgrunnlaget på området. Studien avdekte at rekkefølgebestemmelsenes omfang og konsekvens ikke er kjent når reguleringsplanen vedtas, noe som bidrar til uforutsigbare byggeprosjekter ved gjennomføring av planen (Teigen, 2016). Hun konkluderer med at kommunen og eiendomsutviklere oppfordres til å framforhandle utbyggingsavtale parallelt med utarbeidelse av reguleringsplanen for å avklare kostnader og ansvar, noe som vil sikre et mer forutsigbart byggeprosjekt.

Asplan Viak foretok en undersøkelse på oppdrag fra Kommunal- og Regionaldepartementet i 2009, som evaluerte lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler. I undersøkelsen deltok 18 kommuner og 25 utbyggere. Utfallet av undersøkelsen var at det samlet sett ikke var behov for endringer i lovbestemmelsene, men at det var formålstjenlig å følge opp praktiseringen gjennom veiledning eller forskrift på noen punkter (Asplan Viak, 2009). Det ble blant annet poengtert at utbyggerne har en svak forhandlingsposisjon. Siden de er avhengige av framdrift i prosjektene og nødvendige kommunale godkjenninger, ga rapporten uttrykk for at det må tydeliggjøres hvordan forholdsmessighet kan vurderes inn mot konkrete avtalesituasjoner.

NIBR foretok også en undersøkelse i 2014:13 på oppdrag fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet om kommunenes tilrettelegging for boligbygging. Det ble gjennomført en breddekartlegging av hvordan 69 vekstkommuner legger til rette for boligbygging. Ett av tre emner fra rapporten var kommunenes rolle som reguleringsautoritet, der bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler var sentrale tema (NIBR, 2014:13). Undersøkelsen avdekker at det mest problematiske med utbyggingsavtaler er diskusjoner rundt størrelsen på utbyggers bidrag, hvor 43 % av svarkommunene opplyste at kravet om forholdsmessighet var problematisk. 23 % av kommunene svarer i tillegg at nødvendighetskriteriet ofte er gjenstand for diskusjon (NIBR, 2014:13).

3.5 Innledende intervjuer

Før spørreskjemaet ble utformet, ble det avholdt tre intervjuer hvor ett var over telefon. Det ene var med en statlig aktør fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i Oslo. Det

andre med en kommunal aktør fra Trondheim, mens det tredje var med en eiendomsutvikler, også fra Trondheim. Det var nødvendig for å få tilstrekkelig kunnskap og et mer overordnet helhetsbilde av problemstillingen. Johannessen et. al (2010) støtter framgangsmåten, og nevner at det er optimalt med nok relevant kunnskap før en går i gang med å utforme et prekodet spørreskjema. I tillegg til økt kunnskap har intervjuene bidratt til å spisse kjernen i problemstillingen, og utledet ukjente utfordringer i forbindelse med tema. Den statlige aktøren bidro med juridiske oppklaringer og deltok i arbeidet med lovreguleringen av utbyggingsavtaler. Den kommunale aktøren har lang erfaring med utbyggingsavtaler i Trondheim kommune, og bidro med eksempler og erfaring fra ulike gjennomføringsmodeller. Eiendomsutvikleren var tidligere bygningsjef i Trondheim kommune, og har i tillegg juridisk bakgrunn og arbeidet med lovforslaget fra 2006. Hun kunne bidra med sin erfaring både fra privat sektor og kommunal sektor.

Hver informant ble på forhånd tilsendt en oversikt over hvilke tema som var ønskelige som samtaleemne, med tilhørende spørsmål/stikkord under hvert tema. Informantene fikk en individuelt tilpasset intervjuguide, da fokuset endret seg litt etter hvert som jeg fikk mer og mer erfaring, og det var noen spørsmål kun den ene informanten kunne svare på. De tre intervjuene hadde en semistrukturert intervjuguide i bunn, som i følge, (Johannessen, et al., 2010), vil si at rekkefølgen på spørsmålene og tema kan variere. Det ble derfor stilt noen oppfølgingsspørsmål hvor det var naturlig.

Intervjuene av den kommunale aktøren og eiendomsutvikleren, ble foretatt på deres arbeidssted, mens det siste intervjuet ble tatt per telefon. Alle samtaler ble tatt opp på lydopptak etter samtykke, og informantene ble tilsendt et transkript av samtalen for godkjenning i ettertid. Det ble også tatt noen korte notater under selve intervjuene, for å sikre eller understreke viktig informasjon. Transkriptene er etter avtale ikke vedlagt oppgaven.

3.6 Spørreskjema

Problemstillingen generer ikke automatisk tilknytning til kvantitativ metode, da problemstillingen er en påstand om en gitt praksis som skal belyses og bli gitt et svar. Det var ønskelig med svar på både hvordan en praktiserer kostnadsfordeling i utbyggingsavtaler, samt tankegangen bak den konkrete vurderingen. Dette ble så sett i lys av lovgivers hensikt. Da det var ønskelig å fange opp respondentenes egne erfaringer og utdypende eksempler, ble det i samråd med veileder bestemt at telefonintervju med spørreskjema var den beste metoden for å besvare problemstillingen.

Johannesen et. al. (2010) sier at spørreskjemaet må formuleres slik at det gir svar på problemstillingen. Det er spesielt viktig med et godt forarbeid for å sikre at spørsmålene er stilt slik at de ikke kan tolkes annerledes enn tiltenkt, og fordi det ikke er mulig å justere spørsmål i etterkant. Til hjelp med utforming av spørreskjemaet har jeg hentet inspirasjon fra Asplan Viaks (2009) og NIBRS (2014:13) undersøkelser, og noen av spørsmålene er forholdsvis like for å få oversikt over svarresultatene over tid.

Spørreskjemaet er semistrukturert, hvor flesteparten av spørsmålene (21) er prekodet med oppgitte svaralternativer, mens fire spørsmål er åpne. Spørsmålene ble delt inn etter forskningsspørsmålene, for lettere å se om forskningsspørsmålene ble dekt. Fordelingen ble tretten spørsmål for forskningsspørsmål 1, fire spørsmål for forskningsspørsmål 2, og åtte spørsmål for forskningsspørsmål 3. Da forskningsspørsmål 2 knytter seg til kommunenes vurdering, er det begrenset hvor mange ulike måter man kan stille spørsmålet. Det var også naturlig at flest spørsmål ble stilt til forskningsspørsmål 1, som forsøker å avdekke de ulike praksisene i kommunene.

Det ble tatt stilling til bruk av skalaer med flere verdier, da en del av spørsmålene knytter seg til i hvilken grad respondenten mener ulike ting. Det er anbefalt å bruke minst fem verdier, da fire verdier begrenser muligheten til å få med en nøytral kategori (Johannessen, et al., 2010). Dette ble ikke fulgt, da spørsmålene var stilt på en slik måte at jeg ville få fram enten eller, og ikke gi respondentene mulighet til å svare et nøytralt alternativ. Noen av respondentene savnet derimot et slikt alternativ ved enkelte spørsmål, og dette er hensyntatt i resultatene av undersøkelsen.

Det ble valgt ni kommuner for undersøkelsen, henholdsvis Bergen, Oslo, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Sandnes, Drammen, Karmøy og Tromsø. Karmøy opplyste ved henvisning at de for tiden ikke benytter utbyggingsavtaler, mens det ikke lyktes å få respons fra Tromsø. Kommunene ble valgt på bakgrunn av erfaring med utbyggingsavtaler og opplevd utbyggingspress, men det var også ønskelig med en mindre svarkommune (Drammen) for å få fram nyansene i større grad. Dette for å synliggjøre at temaet for oppgaven ikke er like gjeldende for mindre kommuner, men at det kan utvikle seg til å bli det. Det ble også lagt vekt på kommunestørrelse, da NIBR (2014:13) fastslo at andelen transformasjonsutbygging øker med kommunestørrelse, og det var hensiktsmessig for oppgaven.

Respondentene som takket ja til å delta ble tilsendt en informasjonsmail med opplysninger om studiet og hvilket tema som var ønsket belyst, med spørreskjemaet vedlagt. Det ble her bedt

om at respondentene tok seg tid til å gå igjennom skjemaet og sette svar før selve telefonintervjuet, slik at vi kunne bruke mesteparten av tiden på de åpne spørsmålene til slutt. Det ble bemerket at noen kommuner hadde forberedt seg bedre enn andre. Det ble gjennomført syv telefonintervjuer, og spørreskjemaet med gitte svar ble sendt i retur til respondentene for godkjenning i etterkant av intervjuene, med mulighet for å legge til/fjerne svar. Alle kommunene, bortsett fra Trondheim, har bekreftet svarene. I samråd med veileder ble det bestemt at svarene fra Trondheim skulle brukes likevel, da bekreftelsen i etterkant av intervjuet var ment som respondentens mulighet til eventuelt å endre svar.

Da alle intervjuene var overstått, ble alle svarene sammenstilt i et felles skjema. Her ble alle spørsmålene kategorisert etter forskningsspørsmålene med tilhørende kommentarer under hvert spørsmål. Dette gjorde sammenligning av svarene enklere og mer skjematisk, og det ble lettere å finne frem til og utarbeide funnene fra undersøkelsen. Det ble også i samråd med veileder avklart etter svarsammenstillingen, at det ikke var nødvendig med flere svarkommuner for å besvare problemstillingen. Informasjonsgrunnlaget ble derfor bestemt som tilstrekkelig med svar fra de syv kommunene.

3.7 Avsluttende bidrag og innspill

Etter en sammenstilling og analyse av resultatene fra spørreundersøkelsen, oppstod det flere spørsmål som hadde behov for avklaring. Dette var spørsmål som blant annet knyttet seg til det juridiske. Det ble derfor hentet inn innspill fra en advokat i Oslo, som har bred erfaring med utbyggingsavtaler. Det var også ønskelig med innspill fra en eiendomsutvikler med erfaring fra Oslo, som i større grad kunne gi eksempler i den praktiske tilnærmingen fra Oslo.

3.8 Forskningsetikk og kvalitet på undersøkelsen

Ved bruk av kvalitative og kvantitative metoder som intervju og spørreundersøkelse er det etiske hensyn å ivareta. De nasjonale forskningsetiske komiteene (2014) har utarbeidet generelle forskningsetiske retningslinjer som skal ivareta disse hensynene, og derav følge prinsippene om respekt, gode konsekvenser, rettferdighet og integritet. Prinsippene beror på at forskeren skal opptre med respekt ovenfor sine informanter, akseptere mulige uheldige konsekvenser, at forskningsprosjektet skal være rettferdig utformet og utført, og at forskeren har integritet, i den betydning at forskeren opptre ansvarlig, åpent og ærlig overfor kolleger og offentlighet (DNFK, 2014). I oppgaven er det tatt hensyn til respondentens krav om informert samtykke, krav til privatliv og krav til å bli gjengitt korrekt. Informert samtykke ble gitt i informasjonsmailen, mens alle respondentene holdes anonymisert i oppgaven for å verne

om privatlivet. For å overholde kravet til å bli gjengitt korrekt, ble alle mottatte svar gitt i retur med godkjenning (bortsett fra Trondheim kommune).

Jacobsen (2005) presiseres at ved bruk av metode skal en sikre at svaret på problemstillingen er gyldig og pålitelig. Videre skilles det mellom begrepsgyldighet – at vi måler det vi ønsker å måle, og intern gyldighet – at vi har dekning for våre konklusjoner i de dataene vi har samlet inn. Med pålitelighet mener Jacobsen (2005) at undersøkelsen er gjennomført på en «håndverksmessig» god og troverdig måte, og knytter seg til i hvilken grad en studie kan etterprøves. Begrepsgyldigheten er i oppgaven sikret ved utvelgelsen av kommuner for spørreundersøkelsen. I utvelgelsen var hensiktsmessighet avgjørende, og ikke nødvendigvis representativitet. Dette fordi problemstillingen gjør seg gjeldende for kommuner som har erfaring med kostnadsfordeling av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler, og vil ikke være et uttalt problem i mindre kommuner som benytter utbyggingsavtaler som rene gjennomføringsavtaler. Graden av den interne gyldigheten er forsøkt økt ved metodetriangulering, slik at problemstillingen belyses ut fra ulike ståsted. Den totale gyldigheten av konklusjonen i oppgaven, vil derfor være begrenset til å gjelde enkelte presskommuner med erfaring fra fordelingsmodeller av kostnader for større infrastrukturiltak.

Påliteligheten baserer seg, i følge (Jacobsen, 2005), på om innhentet data i studien er til å stole på. Det vil si hvor nøyaktig undersøkelsens datagrunnlag er, hvordan dataene ble samlet inn og hvordan de ble bearbeidet. Graden av nøyaktige data er sikret ved at alle kommunene i spørreundersøkelsen fikk det samme, standardiserte spørreskjemaet. Litteraturstudiet har i tillegg vært grunnlagsgivende for å spisse kjernen i problemstillingen, noe som har økt sannsynligheten for å komme fram til nøyaktige data.

4.0 Resultater fra studien

I det følgende kapittelet vil resultatene fra spørreundersøkelsen og intervjuene bli presentert, og inndeles etter forskningsspørsmålene. Det er i tillegg framvist relevante resultater fra undersøkelsene til Asplan Viak (2009) og NIBR (2014:13), for å synliggjøre enkelte resultater over tid. Metodekapittelet belyste bakgrunnen til informantene, som er viktig i forståelsen for ulike synspunkt som presenteres her. I teksten vil informantene; statlig aktør, kommunal aktør og eiendomsutvikler, heretter henvises som SA, KA og EU. Andre bidragsytere i resultatdelen er advokat fra Oslo – AD, og eiendomsutvikler fra Oslo – EU2. Respondentene fra spørreundersøkelsen vil bli omtalt etter kommunenavn, slik at når det refereres til eksempelvis Oslo, så betyr det Oslo kommune.

4.1 FS1: Hvilken praksis utøves ved kostnadsfordeling av rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler?

Forskningsspørsmålet er stilt for å avdekke de ulike praksisene ved hver kommune. Samtlige kommuner opplyser om at de anvender utbyggingsavtaler etter rammene i plan -og bygningsloven, og at de har erfaring med 30-50 utbyggingsavtaler hver etter lovreguleringen i 2006, bortsett fra Drammen som har nærmere 10. Samtlige kommuner, med unntak av Drammen, sier at de har erfaring med tilfeller hvor kommunen inntar en tilretteleggende rolle for å avklare kostnadsfordeling av felles infrastrukturiltak i transformasjonsområder. I spørsmålet om kommunene har praksis for ofte å forskuttere infrastrukturiltak, svarer Stavanger, Bergen og Sandnes ja. Resterende kommuner sier at det forskutteres etter behov, og spesielt i tilfeller hvor utbygger alene kan ha problemer med å komme i gang.

4.1.1 Ikke-juridiske arealplaner

Kommunene ble spurt om de bruker strategiske, ikke-juridiske arealplaner som redskap for å avklare infrastrukturbehovet for et område, for å se om flere kommuner enn Oslo benytter seg av tilnærminger til VPOR. Oslo svarer at det benyttes ofte, Stavanger og Bergen sier sjelden, mens resterende svarer aldri. I påfølgende spørsmål om denne planen brukes til å nedfelle rekkefølgekrav i hver enkelt utbyggers reguleringsplan, svarer kun Oslo og Stavanger ja, mens resten svarer nei.

KA kunne opplyse om at det for Trondheims vedkommende er gjort forsøk på noe lignende, som ble kalt designmal. Han eksemplifiserer at i forbindelse med en områdeplan for Lilleby, ble det samtidig laget en designmal for området. Designmalen fastslo tverrsnitt på veiene, hvordan parker i grove trekk skulle være, hvor det ble bestemt rennende vann, benker, vekster og hvordan gatelysarmaturene skulle være. KA poengterer at dette ikke er brukt ofte, og at

designmalen ikke var grunnlag for fastsettelse av rekkefølgekrav, men at den skulle gi føringer for kvalitet på de kommunaltekniske anlegg som skulle bygges

SA opplyser om at en VPOR er enda mer omfattende, og utarbeides før en setter i gang arbeidet med reguleringsplan. En VPOR vil være førende for planarbeidet og kommunens strategi videre. SA sier videre at tanken med en slik veiledende plan, er at den skal gi et innledende godt oversiktsbilde over hele området, men at det har blitt uttrykt bekymring fordi planen kan i praksis samtidig bli førende for hva det koster å bygge i hele VPOR-området. Noen kan da gi uttrykk for at kostnader som ikke egentlig har en direkte sammenheng med utbyggingsprosjektet, likevel blir tatt med som en del av forpliktelsene i utbyggingsavtalen. Grunnet styrkeforholdet i forhandlingene kan det derfor, i følge SA, være vanskelig å komme unna kravet. SA sier derimot også at andre advokater og utviklere synes VPOR er svært gunstig. Først og fremst nevnes det at området får generelt en bedre kvalitet, og dermed blir også boligene bedre. Samtidig gir det et tidlig inntrykk av hva det vil koste, og at forutsigbarheten er viktigere for utbyggere.

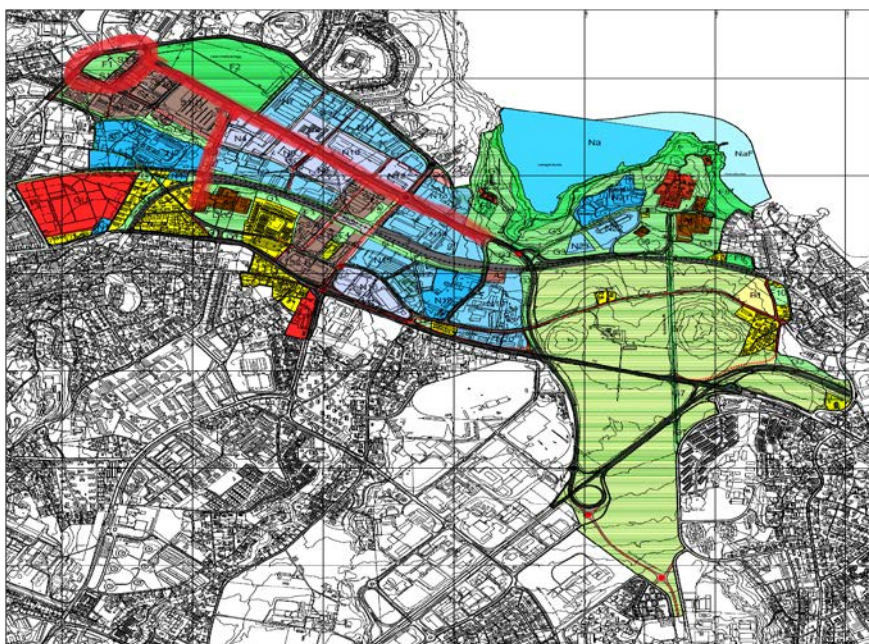
EU2 sitt synspunkt på VPOR er at plantypen oppstod på grunn av at Oslo kommune har prinsippvedtak om at alle områdeplaner etter PBL skal utarbeides av kommunen selv, og ikke overlates til private slik loven tillater etter PBL § 12-2 andre ledd. Men siden kommunen ikke har kapasitet til å følge opp prinsippet, gis private heller anledning til å utarbeide en VPOR på egen regning og risiko, noe som betegnes av EU2 som en «light versjon» av en kommuneplan. EU2 poengterer samtidig at en annen begrunnelse for å anvende VPOR, er at områdeplaner etter PBL har stort krav til detaljavklaringer. Dette krever entydige utviklingshypoteser, noe som kan være utfordrende med tanke på usikkerhet tilknyttet lange utviklingshorisonter og framtidig behov i planområdet. Han kan meddele at overordnede myndigheter, som for eksempel Kommunaldepartementet og Statens Vegvesen, helst ikke vil forholde seg til denne type planer. Siden den likevel ikke er juridisk bindende, så må den heller regnes som en slags politisk viljeserklæring. Han nevner også at departementet ved flere anledninger har oppfordret kommunen til å forholde seg til de planstrukturer som følger av PBL. Hans egen erfaring med å utarbeide VPOR, var at han kun kom et stykke på vei med planarbeidet før det stoppet opp. Det stoppet opp fordi andre myndigheter og naboer ikke ville forholde seg til plantypen, og han hadde heller ikke nok gjennomføringskraft uten PBL i ryggen. I dette tilfellet måtte han gå tilbake til kommunen og be dem om å overta arbeidet. Kommunen så seg på dette tidspunktet tjent med å overta planarbeidet, da det var politisk press for økt utbyggingsareal til boligbygging, men dette er ingen selvfølge. EU2 sier at

kommunen da omdøpte hans VPOR til en områdeplan etter PBL, og sluttførte så arbeidet basert på det EU2 hadde utarbeidet, seks år senere. Hans synspunkt er at kun kommunen evner å drive igjennom en så stor plan, og at en ordinær planprosess i henhold til PBL ville tatt betydelig kortere tid enn de seks årene som har gått med på å få kommunen til å ta ansvaret for planen selv.

4.1.2 Fordelingsmodeller

På spørsmål om kommunene har erfaring med kostnadsfordeling av rekkefølgekrav hvor det beregnes et fast beløp per kvadratmeter BRA bolig/næring, svarer samtlige kommuner, bortsett fra Drammen, at denne praksisen ofte forekommer. Stavanger opplyser om at praksisen gjelder alle tilfeller med utbyggingsavtale, men at det anvendes ulike fordelingsprinsipper ut fra områdets egenart. Drammen har hittil hatt utbyggingsavtaler om rekkefølgekrav som gjelder kun én utbygger, slik at det enda ikke har vært nødvendig med en slik kostnadsfordeling.

SA uttaler at metoden med å forhåndsbestemme beløp i tilknytning til rekkefølgekrav er lettvent, oversiktlig og gir god forutsigbarhet. KA kan nevne at en slik kostnadsfordeling etter hans syn, er så rettferdig en kan gjøre det på et tidlig tidspunkt. KA gir et eksempel, som han anser som den hittil mest vellykkede modellen i Trondheim med tanke på kostnadsfordeling av større infrastrukturiltak blant flere grunneiere. Det var en fordelingsmodell med kommunedelplanen for Lade og Leangen i bunn, hvor en hadde definert tydelige rekkefølgekrav, både på hovedanlegg og på andre kommunaltekniske anlegg.



Figur 3: Kommunedelplan for Lade/Leangen med fellesanlegg markert i rødt

Det ble definert tre hovedanlegg, en gangbru, en park og hovedvei markert i figur 3, som var i størrelsesordenen 100 millioner, slik at kommunen fant det riktig å gå inn og ta grep. Etter at man hadde fått avtale om finansiering med flesteparten av de som skulle nyte godt av tiltakene, påtok kommunen seg derfor byggherreansvar for opparbeidelsen. I kostnadsberegningen tok en utgangspunkt i kommunedelplanens potensiale for BRA og investeringskostnad, og beregnet ut fra dette et bestemt beløp per kvadratmeter BRA, som så ble nedfelt i hver enkelt sin avtale. Forfallstidspunktet var når en utbygger får igangsettingstillatelse. I dette tilfellet fikk alle rekkefølgekrav om hovedvei, så skilte man på dem med bolig som formål og dem med næring, slik at de som skulle bygge bolig også fikk krav om parken. Dette betyr at det i praksis ble litt forskjellig kronebeløp per BRA, fordi noen eiendommer fikk rekkefølgekrav på alle tre, noen fikk på to, og andre fikk en.

KA sier videre at de oppnådde ca. 75 % avtaleinngåelse, at avtalene gjaldt for tiltak realisert de nærmeste tjue år, og at de hittil har fått inn 65 av de 100 millionene i investeringskostnad. KA opplyser om at det i dette området var svært mange forskjellige typer virksomheter, med ulike interesser og ambisjoner, slik at enkelte av disse vil være betenkte med å skrive en avtale som vil binde dem opp. Med avtalevarighet på tjue år fikk en flere til å inngå avtale, men ulempen for kommunen er at en beslaglegger en relativt stor kapitalmengde. For å unngå at kommunen skulle tape på at noen utsatte sine tiltak, ble det investerte beløpet utbygger skal betale tilbake ilagt en rente, som ble bundet opp i Nibor. Han sier også at Trondheim kommune i dette tilfellet hadde Miljøpakken som en buffer, noe som eventuelt kunne ta det overskytende slik at kommunen ikke gikk med direkte underskudd. KA opplyser om at prosjektene i stor grad har gått etter de estimatene som ble laget, og framhever viktigheten av gode kostnadsforslag. Dette fordi det er usikkerhet knyttet opp mot kostnadsanslag som er gjort før jobben gjøres, og kommunen og avtalepartene binder seg opp i et kronebeløp per kvadrat som er basert på dette anslaget.

Fra undersøkelsen til Asplan Viak (2009) kommer det fram at erfaringene fra utbyggere i tilfellene med områdemodell er 80 % positive. Innspill fra utbyggere har blant annet vært at forutsigbarhet er nøkkelen, kjente beløp for rekkefølgekrav sikrer framdrift, og jo flere grunneiere/utbyggere som deltar, desto bedre for resultatet av planen. Fåtalet, som hadde negative erfaringer med slike modeller, påpekte at en møter «ferdige» krav om bidrag til fellestiltak fra kommunen. Dersom kravet oppleves som urimelig stilles det spørsmål fra utbygger om avtalen er en reell forhandling eller et pålegg. Ifølge SA kan dette forklares med

at kommunens forhandlingsposisjon ligger i en kombinasjon av at de har siste ordet i reguleringsprosessen, og at utbyggerne enten ikke ønsker å irritere kommunen eller ikke har tid.

EU kunne meddele et eksempel på en annen type gjennomføringsmodell fra 2005, hvor en gikk utenom kommunen og organiserte kostnadsfordeling selv mellom grunneierne. Hun forteller at det i forbindelse med boligbygging ved Persaunet Leir, var en reguleringsplan for hele området. Det meste var bygd fra før, men skulle bruksendres, og det skulle bygges en del infrastruktur på grunn av at det kom nye boliger inn i leirområdet. EU hadde den største og tyngste utbyggingen i området, og tok derfor på seg ansvaret med å forhandle utbyggingsavtale med kommunen for alle infrastrukturanlegg som var felles og offentlig, og fordelte så kostnader tilbake på de andre utbyggerne. Hun hadde på forhånd blitt enig med de andre aktørene om fordelingsmodell, men gir uttrykk for at det var utfordrende å kreve inn bidragene i etterkant. En annen utfordring lå i koordineringsansvaret, som hun framhever som krevende, og som heller ikke ble kompensert. Hun sier at årsaken til at de tok på seg ansvaret, var at dersom de ikke gjorde det, så ville ingen kommet videre. Dessuten var de finansielt størst og tyngst, og kompetansemessig hadde de mulighet til å rigge prosjektet. EU kunne opplyse om at hun prøvde å få gjennom en anleggsbidragsmodell, hvor kommunen står som tiltakshaver for bygging av infrastrukturen, da det var spesielt høye kostnader på moms. Dette lot seg ikke gjøre, og hun forteller at det ikke var et tema for kommunen på den tiden.

KA forteller om et lignende eksempel i nyere tid på Lilleby, hvor det nå er mulig at de tre store utbyggerne i området går sammen og danner et infrastrukturselskap som gjennomføringsorganisasjon, og Trondheim kommune blir den fjerde største grunneieren. Her regnet kommunen kostnader for alle tiltak, og satte opp en matrise som fulgte rekkefølgekravene - altså at matrisen sa noe om hvem som skulle være med på hva. Deretter ble det beregnet et kostnadsoverslag som ble stilt opp mot BRA for det enkelte delområdet, slik at en fikk et beløp per kvadratmeter BRA for de forskjellige områdene. Han meddeler at det tok ca. to-tre år å sette opp denne matrisen, men at partene til slutt ble enig om fordeling. Deretter skulle man bli enig om hvem som skulle bygge og til hvilket tidspunkt. KA opplyser om at kommunen på forhånd hadde sagt at det ikke var noen typiske hovedanlegg i området. Det var kun anlegg som ligger i området Lilleby, og kommunen selv hadde ikke planer om å realisere sitt eget prosjekt de nærmeste seks-syv årene. Av denne grunn ønsket ikke kommunen å være tiltakshaver, og mente de private aktørene kunne gjøre dette like godt som

kommunen. De private utbyggerne var med andre ord avhengig av framdrift først, og kunne derfor bestemme tidspunkt for gjennomføring slik det passet dem best selv.

KA meddeler at utbyggerne nå jobber med å danne et selskap, men at de ennå ikke er ved veis ende. Han forteller at utfordringen blant tomteeierne er å bli enig om grunnervvervsprisen. Aktørene eier til sammen hele arealet; både det en skal bygge på, det som skal være vei og det som skal være park. Når en da skal foreta oppgjør, så vil åpenbart den som har mye areal ha god pris på de arealene. De som har lite areal er ikke spesielt fornøyd med det, og skulle helst sett en forholdsvis lav pris. KA forteller at kommunen vil være part i denne avtalen når den kommer på plass, men da i rollen som tomteeier, og ikke i rollen som tiltakshaver. Kommunen har sagt at når selskapet bygger tiltak, så aksepterer de at de skal betale sin andel som tomteeier etter hvert som kostnadene til entreprenøren påløper. Kommunen bidrar derfor med å betale penger lenge før de selv skal realisere gevinsten av det. KA opplyser om at infrastrukturselskapet har fått tilbud om å bruke anleggsbidragsmodellen, slik at kommunen formelt sett er tiltakshaver, men ikke i praksis. Han utdyper ansvarsfordelingen når anleggsbidragsmodellen brukes slik: kommunen trer inn som formell byggherre i forhold til eksempelvis byggherreforskriften. I forhold til byggherreforskriften har vi blant annet et ansvar med å utpeke koordinator for prosjektering, for utførelse og byggherrepräsentant. Kommunen er dessuten kontraktspart mot den entreprenøren som skal bygge, mot byggeleder og mot prosjekterende hvis det er aktuelt. KA forteller videre at kommunen sikrer seg en obligasjon eller garanti, som tilsvarer de kontraktssummene i avtalene de inngår med eksterne aktører. Dette for å sikre kommunen dersom infrastrukturselskapet skulle gå konkurs, og de ikke er stand til å oppfylle forpliktelsene mot entreprenør.

4.1.3 Parallellbehandling og kommunikasjon av rekkefølgekrav

Etter Teigens (2016) funn ble det avklart at en kan forsøke å minke uforutsigbarheten for utbygger ved å forhandle utbyggingsavtale parallelt med utarbeidelsen av reguleringsplan, for å avklare kostnader og ansvar i tidlig fase. På spørsmål om kommunene utførte parallellbehandling svarte alle, bortsett fra Trondheim og Kristiansand, at det skjer ofte, mens de to sistnevnte svarte sjeldent. Trondheim og Kristiansand uttrykker en parallellitet i selve behandlingen, men at selve utbyggingsavtalen forhandles i ettertid av vedtatt reguleringsplan, hvor en detaljerer det tekniske.

For å avklare kostnader og ansvar i tidlig fase var det ønskelig å vite i hvilken grad planavdeling kommuniserer med teknisk godkjenningssenhet om kostnader tilknyttet plankrav.

Oslo og Kristiansand meddeler at dette skjer ofte, mens Stavanger, Trondheim og Bergen sier sjeldent. Drammen og Sandnes savnet alternativet «av og til», og sier de ligger mellom ofte og sjelden. De kommenterer at det er dialog fra start som forsøker å avdekke om planen lar seg gjennomføre, men at dialogen ikke spesifikt dreier seg om selve kostnadene til plankravene. Oslo sier de har innarbeidet gode rutiner for kommunikasjon av rekkefølgekrav og tilhørende kostnader, mens Kristiansand organiserer seg i samarbeidsgrupper, som sikrer dialog om gjennomføring og kostnader. Bergen sier at dette ikke har vært vanlig tidligere, men at det er blitt mer fokus på det i senere tid.

KA kan fortelle at utbyggingsavtaler i Trondheim forhandles med juristene på Eierskapsenheten når vedtatt reguleringsplan foreligger. Videre nevnes det at utbygger møter personene på Byplankontoret som planlegger gjennom reguleringsprosessen. Deretter er det Kommunalteknikk som godkjenner de tekniske planene for kommunaltekniske anlegg, og Bydrift overtar disse anleggene ved ferdigstillelse. Det opplyses også om at det ofte er en viss kontakt mellom Byplankontoret og Eierskapsenheten, som vil sikre at man aldri kommer opp i urimelige beløp for gjennomføring av rekkefølgekrav. Denne kontakten er intern i kommunen, og kommuniseres ikke nødvendigvis med utbygger.

EU forteller fra sin side, at de på planavdelingen sitter i par i saksbehandlingen, men at det oppleves som om kommunen har en del gjennomtrekk og sitter på for lite erfarne folk. EU sier samtidig at det som er problematisk er at planavdelingen er for lite opptatt av økonomi i planleggingen, at det ikke blir en kommersiell nok tankegang, og at det er vanskelig å få relevante diskusjoner og tilbakemeldinger. Saksbehandlingen foregår heller ikke hvor partene treffes, men i etterkant, noe som kan oppleves både uforutsigbart og utfordrende. EU nevner også en utfordring i at det i plansaker kommer opp svært mange gode formål, men at det mangler retningslinjer for rangering eller prioritering av dem. Dette sier EU kan ha sammenheng med at de ansatte kan ha for lite faglig kompetanse, slik at de blir usikre og ikke tør å gjøre avklaringer eller lande problemstillinger. EU eksemplifiserer ved at dersom en skulle ha et spørsmål om vei, så oppsøker man faginstansen for vei og får et svar der. Denne faginstansen kjenner ikke nødvendigvis til hele saken, slik at det svaret kan potensielt skape problemer for andre tilliggende forhold i prosjektet.

Da respondentene ble spurt om ved hvilket tidspunkt i prosessen en tar opp spørsmålet om forholdsmessighet, var svarene varierende og framkommer av tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over hvilket tidspunkt i prosessen forholdsmessighet adresseres

	Ved oppstart	Ved høring	Ved vedtak	Ved byggesøknad	Annet (begrunnelse)
Stavanger		X			
Trondheim			x	x	
Oslo	x				
Bergen		X	x		
Kristiansand			x	x	
Drammen	x				
Sandnes					x

Vi ser at Trondheim, Bergen og Kristiansand tar opp tema i forbindelse med vedtatt reguleringsplan eller senere. Kristiansand påpeker at de ved oppstart ber utbygger vurdere egen økonomi i prosjektet, men diskuterer forholdsmessighet først når utbyggingsavtalen forhandles. Sandnes opplyser også om at spørsmålet først tas opp når utbyggingsavtale forhandles, men at tidspunktet for dette er avhengig av hvilket handlingsrom planen har. Svarene her kan sees i sammenheng med spørsmålet om parallellitetsbehandling, hvor Trondheim og Kristiansand begge meddeler at utbyggingsavtale forhandles etter vedtatt reguleringsplan.

EU forteller at for hennes vedkommende, så jobbes det med forholdsmessighet, nødvendighet og rimelighet helt i starten av prosessen med reguleringsplan. EU utdyper at i prosessen fra oppstartsmøte til den første høringen er ferdig kommer det mange innspill og ønsker, og det er nettopp da det er gunstig å være på banen og diskutere disse spørsmålene.

Videre nevner EU at når det jobbes med regulering, så jobbes det med hva som er planfaglig nødvendig for at området skal bli bra og fungere. I denne forbindelse kan kommunen komme med en «ønskeliste» over tiltak som kan virke overveldende. I disse tilfellene er EUs inntrykk at kommunens saksbehandlere på planavdeling ikke tenker på forholdsmessighet, men at dette er noe utbygger selv må adressere. EU nevner også at det ikke er alle utbyggere som jobber tidlig med disse spørsmålene, men heller venter til etter vedtatt reguleringsplan og satser på dispensasjon i ettertid, noe som potensielt kan gjøre prosjektet umulig å gjennomføre. Å avgjøre hva som er nødvendig ut fra en planfaglig vurdering, gjøres av kommunens ansatte med plankompetanse og/eller planleggerkompetanse. Men når du skal forhandle utbyggingsavtale, er det ikke disse menneskene du treffer. Det er som KA sier, folk som

jobber med kommunaltekniske anlegg og kravene til disse anleggene, og jurister som jobber med forhandling av utbyggingsavtaler, men ingen av de planfaglig kompetente ansatte.

De ansatte som jobber med utbyggingsavtaler legger til grunn vedtatt reguleringsplan, og skal sørge for gjennomføring av det som er bestemt der. Det betyr at en under forhandlingen ikke vil treffe noen av de personene som kan gjøre den planfaglige vurderingen. Hun poengterer at en da er for sent ute, og beskriver videre at dersom du omsider får alle parter enige om at kravet er uforholdsmessig eller urimelig, så må du eventuelt endre reguleringsplan eller søke dispensasjon. Argumentasjonen blir da vanskelig, fordi reguleringsplanen er bygd opp rundt at dette er nødvendig ut i fra et planfaglig skjønn.

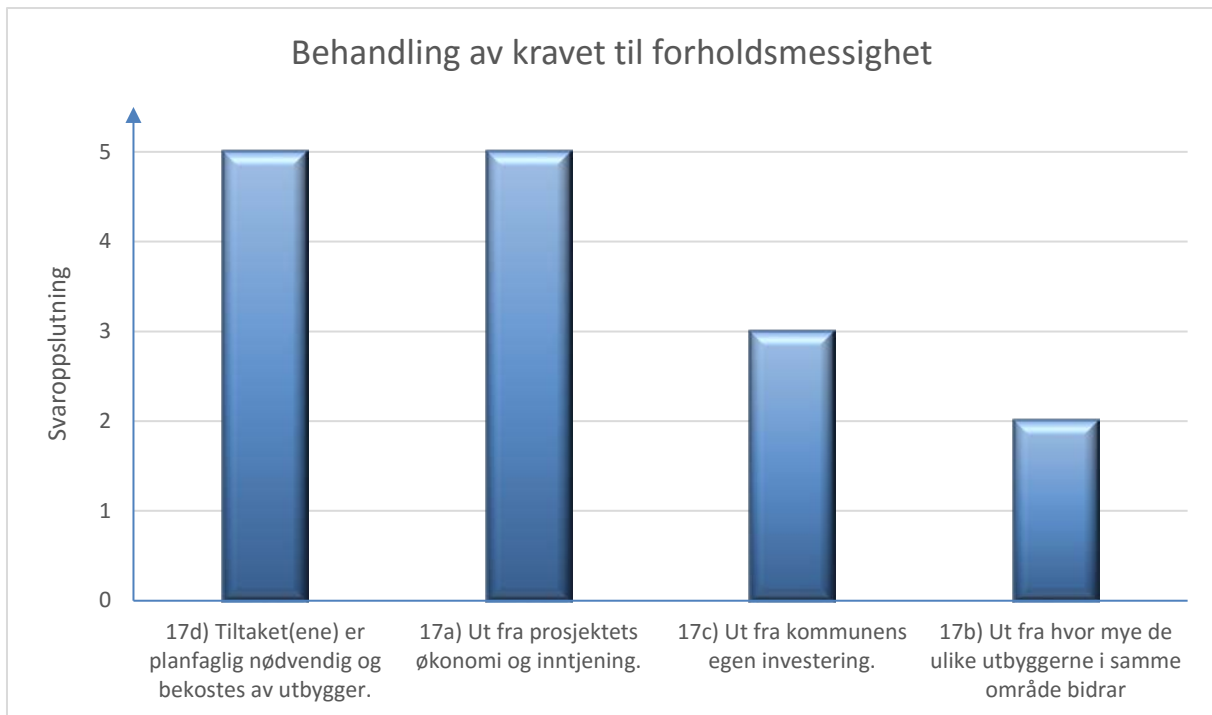
4.2 FS2: Hvordan vurderer kommuner lovkravene til nødvendighet og forholdsmessighet i utbyggingsavtalesammenheng?

Forskningsspørsmålet søker å redegjøre for hvilke vurderinger kommuner gjør ved forhandling av utbyggingsavtale. Vurderingen av forholdsmessighet presenteres først, og etterfølges av en beskrivelse av hvordan kommunene vanligvis beregner utbyggers forholdsmessige bidrag. Til slutt vil det redegjøres for kommunenes vurdering av nødvendighetskravet.

4.2.1 Vurdering av forholdsmessighet

NIBRs undersøkelse av 2014:13 avdekte at litt over en tredjedel av kommunene svarer de ofte vurderer forholdsmessighet med hensyn til hvor mye de ulike utbyggerne i samme område bidrar. Noen færre svarer at de vurderer forholdsmessighet i forhold til utbyggingsprosjektets størrelse og inntjening. Størst andel hadde svart «vet ikke» eller ikke svart i det hele tatt.

Samtlige kommuner i spørreundersøkelsen oppgir at de vurderer forholdsmessighet som en kombinasjon i forhold til det enkelte tiltak og en helhet for hele utbyggingsområdet. På spørsmål om hvordan de behandler kravet til forholdsmessighet, fikk respondentene sette flere kryss. Resultatene er illustrert nedenfor i figur 4.



Figur 4: Svaropplutning for behandling av kravet til forholdsmessighet

Det er størst svarprosent på at kommunene vurderer forholdsmessighet ut fra prosjektets økonomi og inntjening, samt at tiltaket(ene) er planfaglig nødvendig og bekostes av utbygger. Stavanger, Oslo, Kristiansand, Bergen og Trondheim har også prinsippvedtak om privat fullfinansiering av rekkefølgekrav, slik at utgangspunktet er at utbygger bekoster/opparbeider tiltak. Det påpekes at dette er et prinsipp, ikke en absolutt, slik at kommunene kan avvike for enkeltvedtak. Stavanger tar med egen investering i vurderings spørsmålet i de områder hvor kommunen selv ønsker utvikling. Oslo sier de kan se på prosjektets økonomi og inntjeningsmuligheter i de tilfeller hvor en ser at kravene kan hindre utbygging. Bergen ser på dette ved mindre utbygginger, men hovedsakelig ser de på hvor mye de andre utbyggerne i samme område bidrar. Bergen forventer også et høyere bidrag fra utbygger dersom kommunens egen investering er betydelig. Kristiansand sier at utbyggingsområdene ikke blir sett i sammenheng, men individuelt for hvert område. Drammen påpeker at vurderingen er svært situasjonsavhengig, men at det ses på prosjektets økonomi og inntjeningsmuligheter i kombinasjon med kommunens egen investering, spesielt når en vurderer hvilken kvalitet tiltaket skal ha.

Fra Asplan Viaks undersøkelse av 2009, svarer 50 % av kommunene at en tilnærmer seg forholdsmessighet gjennom forhandlingsutspill hovedsakelig fra kommunen, mens 30 % svarer skjønnsmessige vurderinger basert på dialog, og 20 % sier de beregner beløp per enhet eller kvadratmeter BRA.

Fra utbyggernes side svarer en tredjedel at forholdsmessighet ikke er tema i de kommunene de har utbyggingsprosjekter, fordi kommunen ikke har penger og dermed må utbygger betale alt dersom utbygging i det hele tatt skal gjennomføres. En tredjedel av utbyggerne sier at forholdsmessighet er tema, men at balansen ikke er til stede og at utbygger uansett må ta hovedtyngden av kostnadene. Den siste tredjedelen svarer at regelen om forholdsmessighet har gjort det lettere å komme frem til mer balanserte avtaler. Asplan Viak (2009) framhever ulikhetene i praksis blant kommunene, og påpeker at kjennskap til bestemmelsene om utbyggingsavtaler og kompetanse både hos kommunen og utbygger er utslagsgivende for de ulike erfaringene som kommer til uttrykk i undersøkelsen.

4.2.2 Beregning av utbyggers forholdsmessige andel

Det første åpne spørsmålet i undersøkelsen spurte hvordan kommunene vanligvis beregner utbyggers forholdsmessige andel, og svarene var svært konsise for samtlige kommuner. Gjennomgående var svarene at det defineres tiltak som kostnadsberegnes og fordeles på enten kvadratmeter/tomt eller kvadratmeter/BRA. Oslo påpeker at det er forholdsvis godt kjent for utbygger hvilket kostnadsnivå som tilhører det enkelte område, og at det utenfor transformasjonsområder vurderes om privat fullfinansiering av rekkefølgekravet(ene) er forholdsmessig ut fra utbyggingens art og omfang. Trondheim poengterer at det ses på totalitet i forhold til om kostnadene er rimelige med hensyn til den utbygging som skal skje, at utbyggingen må ha utløst behovet, og at alle vurderinger relateres til utbyggingsprosjektet med økonomi i fokus. Bergen sier de tar hensyn til hvor utbyggingen skjer med tanke på mindre, sentrale områder hvor utbygger har lavere inntjeningsmuligheter. Likt som Stavanger, tar også Bergen inn kommunens bidrag i vurderingen. Kristiansand presiserer hovedregelen med at utbygger bekoster alle tiltak, men vurderer kommunalt tilskudd dersom utbygging skjer innenfor eksisterende tettbebyggelse. Drammen har som nevnt hovedsakelig prosjekter med én grunneier/utbygger, og sier de henviser til opparbeidelsesplikten etter PBL kapittel 18. Sandnes har fokus på rettferdighet og at alle betaler likt så fremt det lar seg gjøre. Kommunen meddeler at de etter sivilombudsmannens kjennelse av 2015, har delt sentrumsplanen i mindre soner, slik at utbygger får krav om tiltak innenfor sonen de bygger i. Sandnes sier videre at kommunen betaler 30 % og utbyggere 70 %, noe som sikrer forholdsmessighet.

KA kunne gi et eksempel på en alternativ metode å beregne utbyggers forholdsmessige andel på. Han nevner at rekkefølgekrav sjeldent blir helt likt og rettferdig, ved at for eksempel en tomt som ligger lengst inn i et område er avhengig av hele veien fram til tomten, mens en tomt som ligger lengre fram trenger ikke hele veien. I tilnærmingen til rettferdighet, ble det

gjort et forsøkt med ulike korreksjonsfaktorer på både arealbruk og beliggenhet. Han forteller at det var snakk om et hovedveianlegg, og at de kun hadde KPA å forholde seg til, slik at det ble litt syensing i forhold til hva som var rimelig å kunne forvente av rekkefølgekrav. I dette tilfellet ble kostnader på anlegget beregnet og fordelt på potensiale fra KPA. Boligformål fikk korreksjonsfaktor 1, mens næring og tungindustri ble belastet med henholdsvis faktor 0,6 og 0,4. Deretter ble beliggenhet vurdert, ved at veien som ble bygd lå ved grensen til noen boligområder, mens andre lå mer perifert til. Det var uansett et rekkefølgekrav, og det ble derfor vurdert til at de områdene som lå lengst unna veien fikk korreksjonsfaktor 0,5, mens de som lå helt inntil fikk faktor 1. KA sier metoden fungerte bra, og at korreksjonsfaktorene ble akseptert og følte forholdsvist rettferdig for de seks-syv partene involvert. Området var uregulert, og baksiden ved dette eksempelet var, i følge KA, når en skulle begynne å regulere. Han sier at enkelte fravek intensjonene i KPA veldig, slik at grunnlaget i forhold til BRA ble diskusjonsfylt i ettertid.

4.2.3 Vurdering av nødvendighet

Hver kommune ble så spurt i et åpent spørsmål om hvilke kriterier de legger til grunn når vurderer om tiltaket er nødvendig. Stavanger, Trondheim, og Kristiansand opplyser om at vurderingen er knyttet til planavdeling, og er de tiltak de har bestemt må på plass før utbygging kan skje. Sistnevnte kommuner sier at de ikke foretar en egen vurdering av planfaste tiltak. Trondheim anfører at det ikke er vanlig med prinsipielle diskusjoner om vurdering av nødvendighet i enheten som forhandler utbyggingsavtaler. Oslo sier at Plan- og bygningsetaten innfører og fastsetter kravene, men at Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) kommer inn og vurderer nødvendighet med eventuelle innspill. Sandnes sier de hever blikket over området og ser større infrastrukturtiltak i sammenheng, og at de er opptatt av at tiltaket må være opparbeidet i tilknytning til takten på utbyggingen. Sandnes og Bergen sier at utbyggingen må utløse behovet for tiltaket. Drammen gjør en konkret vurdering og oppretter en intern prosjektorganisering for hvert prosjekt med representanter fra de ulike fagvirksomhetene (eksempelvis vei, park og VA), som vurderer behovene for offentlig infrastruktur i sammenheng med planlagt utbygging. Drammen har for det meste hatt «frimerkeregulering», men sier at større områdereguleringer kommer i fremtiden.

4.3 FS3: Hvilke forhold oppleves utfordrende ved PBL § 17-3 tredje ledd?

PBL § 17-3 omhandler hva utbyggingsavtalen kan inneholde, mens tredje ledd regulerer utbyggers bidrag. Ved kostnadsfordelingen kan kommunene møte flere utfordringer, og det er derfor nyttig å adressere disse sett fra kommunens ståsted. Om kommunene oppfatter

regelverket som hindrende eller støttende, vil også være interessant i forhold til hvilken praksis de anfører ved kostnadsfordelingen.

4.3.1 Veileder til utbyggingsavtaler

Kommunene ble spurt om i hvilken grad de benytter veileder til utbyggingsavtaler, og samtlige svarte sjeldent, bortsett fra Trondheim, som bruker veileder ofte. Stavanger og Kristiansand sier innholdet er godt kjent, og at veileder ble mer brukt tidligere. Oslo sier veileder kan brukes etter behov, men at dialog med departementet og bistand fra kommuneadvokaten er mer brukt som hjelp. I de tilfeller hvor veileder ble benyttet, var det veilederen fra Kommunal- og regionaldepartementet (2006) som ble brukt hos samtlige kommuner, bortsett fra Trondheim. Sistnevnte opplyser om at de har utarbeidet en egen veileder for ordinære utbyggingsavtaler (rene gjennomføringsavtaler) og en mer detaljert veileder for anleggsbidragsmodellen. På spørsmål om hvorfor veileder ikke benyttes, svarte Oslo, Bergen, Drammen og Sandnes at veilederen ikke inneholder veiledning for de tema hvor diskusjon oppstår, mens Kristiansand sier at den er utdatert. Stavanger og Sandnes opplyser om at de innehar kompetanse til å gjennomføre utbyggingsavtaler uten veiledning.

4.3.2 Årsaker til diskusjon

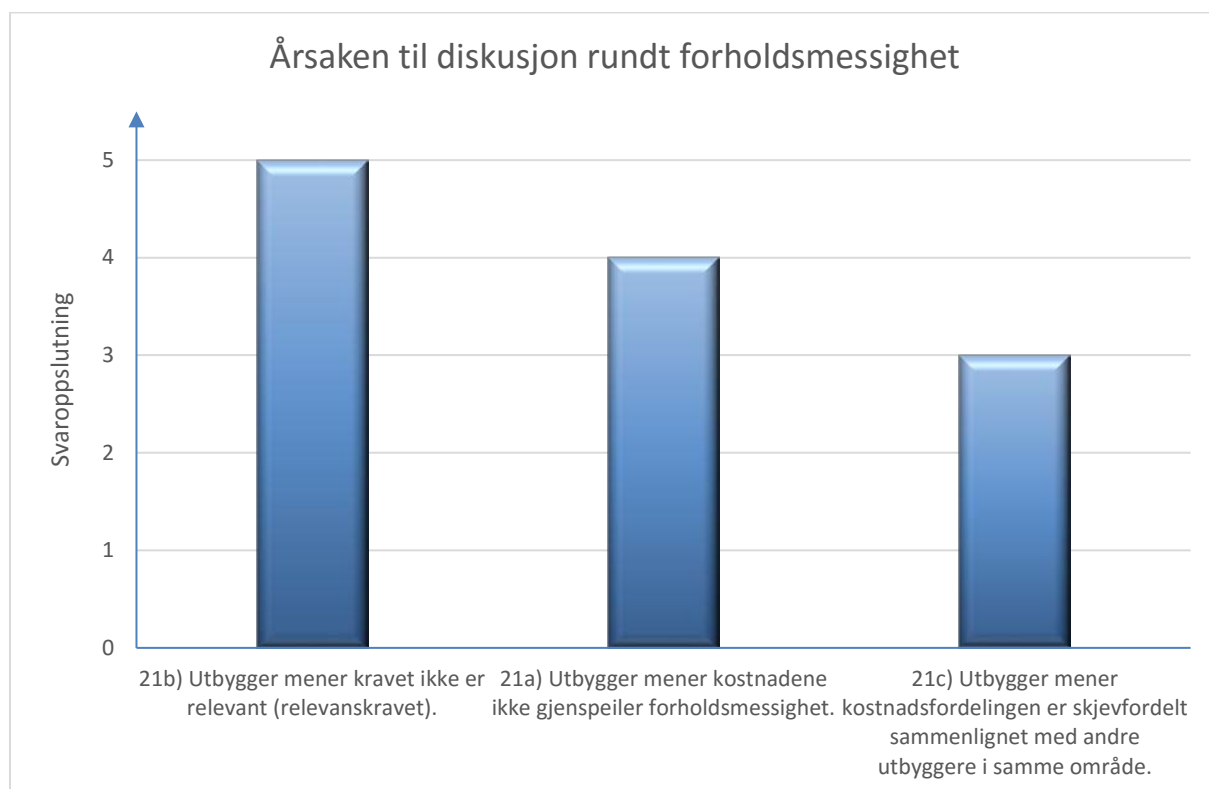
Fra NIBRs (2014:13) undersøkelse svarer 40 % av de største kommunene at de ofte opplever store diskusjoner rundt både forholdsmessighet og nødvendighet. En tredjedel av svarkommunene melder også at kompetanse eller kapasitet til å håndtere avanserte forhandlinger er problematisk ved bruk av utbyggingsavtaler. Dette er særlig nevnt av de minste kommunene

Kommunene i spørreundersøkelsen ble spurt om i hvilken grad de har opplevd diskusjoner rundt lovkravet til nødvendighet og forholdsmessighet, og nesten alle svarte sjeldent på begge spørsmål. Stavanger og Oslo skilte seg ut her, og svarte ofte på begge spørsmål. Stavanger sier at det i forbindelse med nødvendighetskriteriet oppstår diskusjon oftest i de tilfeller hvor utbygger må gjøre noe midlertidig før hovedtiltaket kommer. Trondheim og Kristiansand uttalte at rekkefølgekravene allerede er fastsatt, og at diskusjonen tas mot planavdeling. Sistnevntes svar kan sees i sammenheng med at begge kommuner oppgir at de ikke vurderer nødvendighet av planfastsatte tiltak, og at utbyggingsavtale formelt sett inngås etter vedtatt reguleringsplan.

I forbindelse med forholdsmessighetskravet sier Oslo at størrelsen på beløpet er diskusjonstema i de aller fleste forhandlinger, mens Bergen sier at verken kravet til

forholdsmessighet eller nødvendighet er særskilt diskusjonsfylt i forhandlingene. Drammen opplyser om at begge spørsmål er svært avhengig av hvilken utbygger/grunneier du møter, og at de fleste ikke møter med jurist/advokat. Dermed benyttes ikke den juridiske terminologien, men en forholder seg til det de synes er «rimelig» og hva kommunen/andre private aktører skal bidra med. Sandnes meddeler at det er blitt mer fokus på spørsmålene etter sivilombudsmannens kjennelse av 2015.

På spørsmål om årsaken til diskusjon rundt forholdsmessighet, fikk respondentene sette flere kryss. Resultatet fremkommer av figur 5.



Figur 5: Svaropplutning for årsaken til diskusjon rundt forholdsmessighet

Alle krysset av enten alternativet med at utbygger mener kravet ikke er relevant, eller at utbygger mener kostnadene ikke gjenspeiler forholdsmessighet. Trondheim, Oslo og Drammen oppga også at utbyggere mener kostnadsfordelingen er skjevfordelt sammenlignet med andre utbyggere i samme område som mulig årsak til diskusjon. Stavanger oppgir at de har unngått skjevfordeling med kostnadsmodeller som prisreguleres etter indeks basert på kvadratmeter/tomt eller kvadratmeter/BRA. De sier samtidig at de som oftest diskuterer pengebeløp er uprofesjonelle eller mindre seriøse aktører, som ikke har like god forståelse for hva rekkefølgekrav innebærer. Trondheim sier spørsmålet om skjevfordeling melder seg som oftest der utbygger har opplevd gratispassasjerer. Bergen og Kristiansand uttrykker at det ikke

er et stort tema, men at det kan oppstå diskusjoner ved krav om større tiltak. Drammen sier at i de tilfeller hvor diskusjon oppstår, kan alle alternativene gjøre seg gjeldende som reelle årsaker. Som eksempel nevner Drammen utfordringer med overvannshåndtering i sentrum, hvor utbyggere må bidra til nye overvannsledninger over lengre strekninger, noe de gjerne finner uforholdsmessig dyrt og urimelig.

4.3.3 Innvendinger mot lovteksten

Av undersøkelsen til NIBR (2014:13) synes det ikke å være noen spesifikke innvendinger mot lovens krav til innhold i utbyggingsavtaler. En av ti spurte kommuner svarer de ofte opplever at kravet til forholdsmessighet er en utfordring. NIBR (2014:13) bemerket en svært høy svarandel på alternativet «vet ikke», og ga uttrykk for at det kunne tyde på at kommunene er lite bevisst mangler ved utbyggingsavtaleinstituttet, eller at de ikke har noen klar mening om det.

Det ble gitt et åpent spørsmål om kommunene mener lovteksten til PBL § 17-3 tredje ledd kan hindre en rettferdig kostnadsfordeling av større infrastrukturiltak med mange grunneiere, og Stavanger, Bergen og Kristiansand medga at de ikke hadde noen direkte innvendinger mot selve lovteksten. Stavanger opplyser om at de har lang erfaring med utbyggingsavtaler, også før lovreguleringen i 2006, og at de nå forsøker å utfordre planavdelingen til å tenke gjennomførbarhet hele veien. De forsøker også å gjøre overordnede analyser for å få helhetsbilde av områder, og vurderer nå etappevis utbygging/gjennomføring av omfattende infrastrukturiltak.

Både Bergen og Kristiansand uttrykker fokus på en klar prosess, hvor en er tydelig innledningsvis med tanke på krav, størrelse på krav og gjennomførbarhet, og at en kan vise at kostnadsfordelingen er rettferdig. Bergen sier dessuten at utbyggerne er mer opptatt av en rettferdig fordeling enn det juridiske, mens Kristiansand framhever at dersom det er gjort en vurdering på kostnadene er ikke lovteksten til hinder. Drammen sier at det er en utfordring å få til rettferdige kostnadsfordelinger når mindre områder reguleres og utbygginger skjer over tid, slik at lovteksten ikke er spesifikt til hinder, men heller ikke til hjelp. Trondheim sier lovbestemmelsen kunne vært mer tilrettelagt for å kreve inn penger lovlig, og savner noen flere retningslinjer, spesielt inn mot refusjon som alternativ.

Sandnes sier seg derimot enig i at lovteksten er til hinder, og legger trykk på «rettferdig». Oslo er av samme inntrykk, og sier lovteksten ikke er laget med tanke på praksisen i dag. Oslo

sier også at den fungerer, samtidig som den kan være utfordrende med tanke på gratispassasjerer. Det uttrykkes fra Oslo et behov for revidering av lovverket, og da spesielt inn mot kravene til en konkret vurdering av hvert tilfelle og saklig sammenheng mellom rekkefølgekrav og utbyggingsprosjekt.

4.3.4 Tema som ønskes belyst

Avslutningsvis ble kommunene i et åpent spørsmål bedt om de mener det er behov for utdyping av særskilte tema i veileder for utbyggingsavtaler, og eventuelt hvilke tema. Gjennomgående var det to tema som ble etterlyst; mer om forholdsmessighet og nødvendighet inn mot konkrete avtalesituasjoner. I tillegg til eksempler på bruk av urbant jordskifte i kombinasjon med utbyggingsavtaler, med fokus på verdi- og utgiftsfordeling blant grunneiere i samme område. Urbant jordskifte er en forholdsvis ny tilnærming til hvordan en kan fordele planskapt verdier og utgifter blant grunneiere, men er ikke et tema som videre belyses i oppgaven. Dette er på grunn av at det hittil foreligger lite praksis rundt bruk av bestemmelsen, noe som støttes av NIBR (2014:8), der det fastslås at verken Stavanger, Trondheim, Bergen, Sandnes eller Kristiansand har erfaring med urbant jordskifte.

Stavanger savner nærmere retningslinjer for om et tiltak må være ferdig opparbeidet eller sikret opparbeidet, og hvordan nødvendighetskravet kan anses oppfylt dersom tiltaket «sikres» gjennomført ved utbyggingsavtale. Dette etterspørres også av Sandnes, som stiller spørsmål ved hvor lang tid det kan gå mellom utbyggingen er påbegynt og rekkefølgekravet er opparbeidet før en mister sammenhengen til nødvendighet. Samme kommune ønsker også utdyping av bruk og gjennomføring av ulike fordelingsmodeller. Det etterspørres hvor stort et område kan være som gjenstand for en fordelingsmodell, med tanke på hvor fjernt/langt unna en utbygging kan være fra et rekkefølgekrav for å sikre saklig sammenheng med utbyggingen.

Trondheim meddeler at veilederen fra departementet ikke er gjennomgått, men ønsker mer om prosedyre for anleggsbidragsmodellen. Dette med tanke på at Fredrikstad kommune i 2016 måtte tilbakebetale merverdiavgift for uriktig bruk av modellen. Drammen etterlyser verktøy for større spleiselag med flere aktører med ulike interesser og tilgrensende naboer, og verktøy for hvordan en kan unngå gratispassasjerer. Kommunen ønsker også noen retningslinjer for hvordan få til frivillige avtaler i transformasjonsområder. Oslo sier endringen bør komme i lovverket, og ikke i veileder.

SA, som arbeider blant annet med lovverket, ble spurt om hvilken utvikling jussen er i ferd med å innta, og om det er noen konkrete forhold som vil få mer fokus. Han kunne meddele at departementet per dags dato ikke har noen konklusjoner, men at de har fått en del innspill fra flere hold. De fleste tilbakemeldingene har gått på enten å revidere regelverket eller å gjøre noe med regelverket, eksempelvis gjennom veileder. SA nevner også at utviklingen for tiden er ganske sterk, og at den akkurat nå driver seg selv. Som innspill nevner han at KS (kommunesektorens organisasjon) har bedt om å fjerne forbudet mot sosial infrastruktur, da grunntanken er at det er uinteressant for utbygger om pengene går til en skole eller en vei. Det viktigste er at området blir byggeklart og at kostnadsnivået er kjent. Han nevner Norsk Eiendoms motargument i dette tilfellet. De mener at dersom en øker mengden eller type tiltak det kan kreves betaling for eller inngå avtale om, så vil også beløpene øke. Den neste henvendelsen de får, spesielt fra Sandnes og Oslo kommune, er å se litt større områder i sammenheng, og eventuelt også forplikte grunneiere/utbyggere for å unngå gratispassasjerer. Det nevnes også fra flere andre kommuner å se større områder i sammenheng enn det nødvendighetskravet i loven i dag legger opp til, og om muligheten for å få en VPOR-tanke inn i avtalene lovlig. SA nevner også at andre advokater og utbyggere har etterlyst bedre måter å stoppe ulovlige avtaler på, som savner en klageadgang eller en sterkere søksmålsadgang. SA forteller at de tok vurderingen på klage eller ikke klage i forbindelse med lovreguleringen, og landet på at det ikke var egnet. Han sier videre at de da hadde et håp om at det skulle komme noen søksmål, slik at en kunne fått noe mer rettspraksis, særlig på hva som er nødvendig og forholdsmessig. SA uttrykker at dersom det skal lages en ny veileder, så vil den viktigste anbefalingen til kommunene være å tenke hele prosessen, fra start til slutt med alle elementer. Han sier at planleggere ikke alltid er så opptatt av å tenke finansiering, og at planlegging handler om å beskrive det beste og mest ønskede resultatet for et utbyggingsområde -uten å tenke gjennomføring.

EU oppgir at innholdet i veilederen er godt kjent, og at dette dokumentet er det mest offisielle du får, men at den kanskje egner seg best for personer uten juridisk bakgrunn. Hun, som har vært med i arbeidet om lovteksten og forstår hensikten bak loven, er mer ute etter tolkninger i praksis, andre saker og rettspraksis, noe som blir på et annet nivå enn det veilederen gir uttrykk for. Hun poengterer også at den er gammel, og at slik veiledning egentlig er ferskvare med tanke på stadig utvikling.

AD gir uttrykk for at departementet kunne utarbeidet en veileder som i større grad enn nå angir konkret hva som kan inngå i en utbyggingsavtale, samt at veilederen utdypes vesentlig når det gjelder hvor langt kommuner kan gå i å gi rekkefølgekrav. Dette vil bidra til at kommunene får et bedre verktøy for å korrigere sin praksis, og at utbyggere har noe konkret å vise til når de anfører at krav er ulovlige. I forbindelse med Follo tingretts dom av 2015, forklarer AD at dommen etter hans syn er riktig med de premisser partene hadde lagt til grunn for saken. Etter hans syn forelå det ikke saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet om idrettshall og byggingen av kjøpesenteret. Som tidligere nevnt, kommer uttrykket «saklig sammenheng» av nødvendighetskravet. Han peker på at det avgjørende ble at utbygger i rettssaken hadde akseptert at rekkefølgekravet var gyldig, slik at man heller angrep tilleggsavtalen som substituttløsning, i stedet for å avgjøre om rekkefølgekravet i seg selv var ulovlig. Hele rettsavgjørelsen er derfor bedømt etter utgangspunkt i at rekkefølgekravet om å kreve idrettshall i forbindelse med utbygging av kjøpesenter er lovlig stilt, noe AD uttrykker som høyst tvilsomt med tanke på forutsetningen om saklig sammenheng. På generelt grunnlag er han av den oppfatning at utbyggere er bedre stilt ved ikke å akseptere tvilsomme rekkefølgekrav kun for å komme i gang, da dette får avgjørende betydning for forhandlingsposisjonen ved inngåelsen av utbyggingsavtalen. Derfor poengteres viktigheten av retningslinjer for hvilke krav som lovlig kan stilles med gjeldende regelverk.

5.0 Drøfting av funn

I dette kapittelet diskuteres poeng gjort av en sammenstilling og analyse av resultatene fra studien. Drøftelsen følger ikke forskningsspørsmålene kronologisk eller eksplisitt, da funnene gjør seg gjeldende i flere poeng. Temaene som drøftes her forsøker å ta inn relevant teori, og setter de ulike praksisene opp mot gjeldende regelverk. Først vil vurderingen av lovkravene til forholdsmessighet og nødvendighet redegjøres for. Deretter vil utfordringer ved transformasjonsutbygging og ulikheter i praksis blant kommunene bli diskutert. I det påfølgende diskuteres gjeldende lovverk, samt hvordan en skattetankegang kan erstatte enkelte problemstillinger kommuner og utbyggere møter i dag. Til slutt kommer en avsluttende oppsummering.

5.1 Forholdsmessighetskravet

Forholdsmessighetskravet er i den offisielle veilederen til utbyggingsavtaler (2006) beskrevet som et tema med utfordringer knyttet til seg inn mot konkrete avtalesituasjoner. Da kostnadene på bidragene til infrastruktur kun kan kreves i en forholdsmessig utstrekning, er det interessant å se på hvilke forhold kommunene ser på når de skal vurdere denne forholdsmessigheten. Fra spørreundersøkelsen ga kommunene ulike svar, men det var størst oppslutning rundt at det ses på prosjektets økonomi og inntjening, og at tiltakene er planfaglig nødvendig og bekostes av utbygger. I svaroppslutningen på at tiltaket er planfaglig nødvendig og bekostes av utbygger, kan det trekkes paralleller til at flere av kommunene samtidig sier at de har prinsippvedtak om full kostnadsovervelting eller privat fullfinansiering av rekkefølgekrav. Dette kan reise spørsmålet om hvordan forholdsmessighet i det hele tatt blir vurdert. Dersom utgangspunktet uansett er at utbygger bekoster/opparbeider alle tiltak, hvordan gjøres vurderingen av hvordan utbyggers bidrag står i forhold til kommunens bidrag og prosjektets belastning på omgivelsene? Kommunene på sin side opplever stadig økt utbyggingspress. Med en økende gjeldsgrad og begrenset investeringsbudsjett, må de ha mulighet for å prioritere hvor og hvor mye kommunebidraget skal fordeles, og eventuelt i hvilket omfang. Hvilke områder kommunen ønsker utvikling i fremkommer av kommuneplanens arealdel. Dersom et prosjekt avviker fra satsningsområdene i denne, ønsker ikke kommunen å bidra og vil derfor heller ikke inngå utbyggingsavtale. Det er i disse tilfellene utbygger må påregne å utføre alle nødvendige tiltak etter planen, slik at kommunene ikke kan tvinges til å bidra i områder hvor de ikke ønsker utvikling. Det kan i enkelte tilfeller være gitt at et planstilt krav er for omfattende til at én utbygger alene kan bære

kostnaden, og her kan kommunen vurdere å forskuttere tiltakene, noe som svarkommunene forøvrig meddeler skjer hovedsakelig etter behov.

I tilfeller hvor en ser at plankravene kan hindre utbygging, oppgir svarkommunene at de inntar prosjektets økonomi og inntjening i vurderingen. Dersom rekkefølgekravet er så kostnadstyngende at det kan hindre utbygging, vil kravet i realiteten fungere som et skjult byggeforbud. Hvis kostnadene i tillegg blir av en slik størrelse at kommune og utbygger til sammen ikke kan bære kravet, plikter kommunene å avvise regulering på bakgrunn av manglende gjennomføringsevne. Etter PBL § 12-2 gis kommunene rett til å kreve felles planlegging for et område, og kan dermed avvise regulering av enkelteiendommer. Et annet syn kan være at det ses på prosjektets økonomi og inntjening i forhold til hva prosjektet økonomisk «tåler» av krav. En betraktning i denne forbindelse er at de verdiene grunneiere sitter på i dag, er i følge NIBR (2014:8), verdier som delvis er skapt av kommunens og andre offentlige myndigheters investeringer i infrastruktur over lang tid. Dersom en utbygger har svært gode inntjeningsmuligheter for sitt prosjekt, kan det muligens oppleves som rimelig for kommunen at utbyggeren også bidrar i større grad med infrastrukturkostnader.

5.2 Nødvendighetskravet

På bakgrunn av litteraturstudiet var utgangspunktet at kravet om forholdsmessighet var det som oftest bidro til utfordringer, men spørreundersøkelsen avdekker at nødvendighetskravet også er et tema som burde belyses nærmere. I spørreundersøkelsen svarte tre av syv kommuner at vurderingen av nødvendighet er knyttet til planavdeling og hva de anser som nødvendig for at utbygging kan skje. En kommune ytret at de ikke vurderer nødvendighet av planfaste tiltak, mens en annen sier det ikke er vanlig med prinsipielle diskusjoner rundt nødvendighet i enheten som forhandler utbyggingsavtaler. Etter loven er nødvendighet nevnt to ganger. Først i plansammenheng etter PBL § 12-7 nr. 10, hvor det hjemles at rekkefølgekrav kun kan gis i nødvendig utstrekning for å begrense kommunens mulighet til å pålegge krav. Deretter er nødvendighet nevnt i utbyggingsavtalesammenheng i PBL § 17-3 tredje ledd første punktum. Her hjemles det at avtalen kan gå ut på at utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, og skal sammen med forholdsmessighetskravet sikre balanserte og rimelige avtaler. Det vil si at det etter loven først skal gjøres en vurdering av de ansatte på planavdelingen. Ut fra et planfaglig skjønn, bestemmes hvilke tiltak de mener er nødvendig for plangjennomføring. Deretter skal det gjøres en ekstravurdering av personene i kommunen som forhandler utbyggingsavtale, om tiltaket er så nødvendig at denne konkrete utbyggeren må

besørge/bekoste kravet. Resultatene av spørreundersøkelsen vitner om at dette ikke blir gjort i flere kommuner, noe som kan gi grunnlag for å antyde at nødvendighet etter PBL § 17-3 tredje ledd første punktum mister sin funksjon om å sikre balanserte og rimelige avtaler. Dette støttes av AD, som på forespørsel om å kommentere dette resultatet av undersøkelsen, ga uttrykk for at det beklageligvis er helt vanlig i de fleste kommuner og at det ikke kom som en overraskelse. Av denne grunn kan det muligens reises bekymring knyttet mot planavdelingens kompetanse og utbyggers kostnader. Både EU og SA ga uttrykk for at planleggere ikke er like opptatt av økonomi, men heller om å beskrive det beste og mest ønskede resultatet for et utbyggingsområde. EU sier videre at dette ofte kan betegnes som en «ønskeliste» av tiltak, men at det ikke er tatt høyde for gjennomføringen av dem. De som skal ta høyde for gjennomføringen av tiltakene er personene som forhandler utbyggingsavtale på vegne av kommunen, men undersøkelsen kan tyde på at de støtter seg til det planavdelingen har fastsatt av plantiltak. Av de tre kommunene som oppga at de ikke gjorde ekstravurderingen av nødvendighet, svarer dessuten to av dem at planavdelingen sjelden kommuniserer med teknisk godkjenningens enhet av planen om kostnader tilknyttet plankrav. KA sier samtidig at denne kommunikasjonen er intern i kommunen, og kommuniseres ikke nødvendigvis med utbygger.

Et eksempel gjort av funnene kan være at en utbygger med mindre juridisk kompetanse imøtekommer kommunens krav og støtter seg til at kommunen kun har krevd tiltak i nødvendig utstrekning. Disse tiltakene fastsettes av planleggere, som ikke er så opptatt av økonomi og gjennomføring. Det kan dessuten tenkes at enkelte av tiltakene er tvilsomme etter nødvendighetskravet i § 12-7 nr. 10 (ønsketiltak). Kostnaden av tiltakene blir så i liten grad kommunisert og/eller diskutert fra planavdeling til de som skal sørge for at planen teknisk lar seg gjennomføre, eller fra planavdeling til utbygger. I forhandlingene om utbyggingsavtale, hvor kostnader og ansvar tilknyttet plankravene skal formaliseres, foretas det ingen ekstravurdering etter § 17-3 tredje ledd. Det vil si at det ikke gjøres en vurdering av om kravene er nødvendige i den utstrekning at denne utbyggeren må besørge/bekoste kravene i sin helhet. Selv om eksempelet er satt på spissen, kan det likevel antyde at flere utbyggingsavtaler er inngått basert på tiltak som ikke er tilstrekkelig vurdert etter nødvendighet. Siden nødvendighet er nevnt to ganger i lovsammenheng, er det grunn til å tro at lovgiver uttrykte viktigheten av at det vurderes på to nivåer. Det er ikke mulig for utbygger å klage på utbyggingsavtalen, som fra Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) var begrunnet i at det avtalen hjemler uansett skal være framforhandlet mellom to likeverdige parter, inngått på et

frivillig grunnlag. Funnene kan også skissere et skille mellom ønsketiltak og mål-tiltak, da det beste og mest ønskede resultatet av planen ikke er ensbetydende med at kravene er nødvendig etter loven. Hvis det i tillegg mangler føringer for prioritering av dem, som EU ga uttrykk for, vil det i realiteten ikke være et slikt skille. Dersom utbygger ikke er aktiv og stiller spørsmål rundt kommunens krav tidlig i prosessen, kan risikoen derfor bli at det inntas krav som ikke er nødvendig i lovens forstand, men kanskje fint for området. Dette kan eksempelvis være rekkefølgekrav om skiløype i tilknytning til boligprosjekt. Det er på det rene at skiløype er et gode for boligeierne, men om det kan anses som en nødvendig samfunnstjeneste er diskutabel.

5.3 Utfordring ved transformasjonsutbygging

I kommuner som opplever sterkt utbyggingspress, har utbyggingsformen endret seg fra feltutbygging til at det meste av nybyggingen skjer innenfor eksisterende byggesone. Dette skjer via fortetting av eksisterende boligområder og som transformasjonsutbygging/byomforming (NIBR, 2014:8). Fortettingsprosjekt er i sammenheng med infrastruktur mindre komplisert, da den eksisterende kapasiteten ofte er god nok. Det er i byomformingsområder saken blir mer kompleks, og det er ofte behov for betydelig investering i større infrastrukturtiltak. I slike områder må det arbeides mot å frigjøre byggeklare tomter, finne erstatningsareal for eksisterende virksomhet og planlegge ut fra et helhetsperspektiv for området. Tidsaspektet i transformasjonsområder må det også tas stilling til, da det er grunneiere/utbyggere som ønsker å utvikle sine eiendommer til ulike tidspunkt, eller ikke ønsker å utvikle i det hele tatt. I slike tilfeller hvor enkelte vil vente, noen vil nå, mens andre ikke vil i det hele tatt, kan kommunen innta en tilretteleggende katalysatorrolle for å utløse nybygging, såfremt kommunen selv ønsker utvikling. Dette bekreftes av svarkommunene, hvor alle bortsett fra Drammen, oppgir at de har erfaring med katalysatorrollen hvor kommunen avklarer kostnadsfordeling av felles infrastrukturtiltak i transformasjonsområder. Hvordan kommunene inntar denne rollen er varierende, og det er ved transformasjonsutbygging ulike kostnadsfordelingsmodeller har vokst fram. Eksempelvis «Ensjømodellen» fra Oslo, hvor kommunen samlet alle grunneiere i samarbeidet om en VPOR, hvor alle byggetiltakene som inngår i VPOR blir kostnadsberegnet. Ett eller flere tiltak i VPOR legges inn som rekkefølgekrav i utbyggers reguleringsplan, som det inngås utbyggingsavtale om. Rekkefølgekravet kan enten sikres ved innbetaling av kontantbidrag eller realytelse (NIBR, 2014:8).

Et annet eksempel fra Stavanger er Urban Sjøfront, hvor det i reguleringsplanen er definert overordnede rekkefølgekrav og hvilke utbyggingsområder som utløser de definerte

rekkefølgekravene. I utbyggingsavtalen blir utbyggerne pålagt et kontantbidrag, som fordeles per kvadratmeter byggetomt, og kommunen opparbeider alle tiltak (NIBR, 2014:8). Denne modellen har klare likhetstrekk med eksempelet KA ga for området Lade og Leangen, og benevnes av Norsk Eiendom (2017) som kommunalt koordinert transformasjon av by/tettsted. For presskommuner kan transformasjon av sentrale områder ofte være ønskelig, selv om det betyr et høyt koordineringsansvar og betydelige investeringer. For det første vil et stort areal, tidligere brukt til industriformål eller havnevirksomhet, frigjøres for byutviklingsformål. For det andre, kan det gi rom for et svært høyt antall boliger, som kan dempe etterspørselen noe. For det tredje, vil transformasjon, i følge NIBR (2014:13), dessuten gi langt flere enheter enn eksempelvis et fortettingsprosjekt, selv om planprosessen og behandlingstid er tilnærmet den samme.

Problemstillingene som gjør seg gjeldende er blant annet hvordan en skal få til en rettferdig kostnadsfordeling av større infrastrukturtiltak med bruk av frivillige avtaler, samtidig som en vil unngå gratispassasjerer. Det er etter loven ikke adgang til å kreve bidrag for infrastruktur som allerede er anlagt, slik at en strategi for utbyggere kan være å vente med sitt prosjekt til de mest kostnadskrevende tiltakene er opparbeidet. EU kunne bekrefte denne påstanden, og uttrykte at det var forholdsvis vanlig praksis blant utbyggere. KA kunne meddele at et grep for å unngå gratispassasjerer, var å sette en avtalevarighet på tjue år. Han forklarte at når utbyggerne ser hvor bra området blir og at etterspørselen etter boliger blir høyere, så vil de heller utvikle nå mens markedet er godt og ikke vente etter tjue år.

For planer med lange utviklingshorisonter kan det imidlertid være usikkerhet knyttet til framtidige innholds- og utviklingsbehov. Det kan også derfor være utfordrende å overholde nødvendighetskravet med tanke på tidsaspektet i byomformingsområder. Kommunene kan stille rekkefølgekrav som kan omfatte både fellestiltak og tiltak knyttet til enkeltprosjekt, innenfor og utenfor planområdet. Innjord (2010) beskriver fellestiltakene, som rekkefølgekrav som skal sikre at området ikke bygges ut før nødvendig infrastruktur og samfunnstjenester er etablert. Enkeltprosjekttilknyttet tiltak retter seg mot gjennomføring av tiltak etter planen. Det kan for utbygger av enkeltprosjekt bety at en får krav om tiltak potensielt langt fra eget prosjekt ved planlegging av større områder. Det er da forutsetningen om at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføring av planen melder seg. For i uttrykket nødvendighet, ligger saklig sammenheng i at den aktuelle utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen. Ved planlegging av større områder vil det derimot være vanskelig for kommunene å vurdere konkret hvilke behov som utløses av hvert enkelt prosjekt, hvor behovet eksempelvis

kan oppstå over tid. Et eksempel kan være at en utbygger på den ene siden av planleggingsområdet, får krav om en gangbru helt på andre siden av planleggingsområdet- potensielt flere kilometer unna. Kravet kan i og for seg være nødvendig for området som helhet, men om dette konkrete boligprosjektet på andre siden av planområdet var den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, kan være gjenstand for diskusjon.

I denne forbindelse peker en av kommunene i spørreundersøkelsen på at det er utfordringer knyttet til oppfyllelse av nødvendighetskravet ved «sikring» av rekkefølgekrav gjennom utbyggingsavtale. Det betyr at utbygger kjøper seg fri fra kravet ved å betale inn en andel mot at han får igangsettingstillatelse for sitt prosjekt. Bjørkholt referert i Brun (2015) påpeker at utbygger i så måte er formelt sett avhengig av dispensasjon fra rekkefølgekravet, siden rekkefølgekravet ikke er ansett som sikret ved delvis finansiering. I praksis gis dispensasjon ofte, ellers kan kommunen forskuttere tiltaket eller sørge for at andre utbyggere finansierer resten. Det stilles da spørsmålsteget rundt om en kan kjøpe seg fri fra krav, som man utfra et planfaglig skjønn vurderte som nødvendig før utbygging kan skje, men som likevel ikke opparbeides før/samtidig som utbygging. På den andre siden, dersom utbyggere ikke gis denne muligheten, kan det bety midlertidig byggeforbud og sette stopper for ønsket utvikling. Tidsperspektivet er altså ikke tatt hensyn til, og det etterspørres fra kommunenes side hvor lang tid det kan gå mellom utbyggingen er påbegynt, og rekkefølgekravet er opparbeidet, før en mister sammenhengen til nødvendighet. NIBR (2014:8) er av samme oppfatning, og presiserer at gjeldende lovverk gjør det komplisert å gjennomføre større rekkefølgetiltak i etapper.

Departementet har i en tolkningsuttalelse (2014) meddelt at oppfyllelse av krav i tilfeller med frikjøping, bør skje innen rimelig tid. Det er ikke videre uttalt hvilket tidsspenn som ligger i «rimelig tid» i tolkningsuttalelsen, men rundskriv H5/02 gir føringer for at rekkefølgekrav må ha en forutsetning om at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid. Det henvises her til tiårsfristen for ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan etter PBL § 16-2 første ledd. For transformasjonsområder er imidlertid tidshorizonten ofte langt lengre enn ti år, slik at henvisningen ikke blir formålstjenlig for planlegging av større områder. Dersom tiårsfristen legges til grunn i transformasjonsområder, kan det dessuten få betydning for konkurranseforholdene blant utbyggerne i området. Dette beror på ventestrategien, og kan bety at en tidlig utbygger må bidra i langt større grad med infrastrukturkostnader enn den som venter, noe som følgelig vil gi den ventende bedre prosjektøkonomi. For å unngå

gratispassasjerer, er en altså avhengig av at det påkrevde tiltaket ikke bygges eller ferdigstilles før eiendommene som skal bidra har inngått utbyggingsavtale. Dette vil være utfordrende med en frist på ti år i transformasjonsområder.

I transformasjonsområder omfatter ofte store tiltak andre sektormyndigheter, typisk Statens Vegvesen og Fylkeskommune, noe som kan komplisere saken ytterligere. I utbyggingsavtalesammenheng, kan det bety at berørte sektormyndigheter ikke støtter en dispensasjon, hvis kommunen har lagt opp et løp med delinnbetaling av bidrag fra utbyggerne. Dersom de heller ikke har tiltaket på sine prioriteringslister, kan det potensielt bety byggestopp i mange år, da en må vente på eventuell bevilgning. Hittil er det dessuten ikke adgang for kommunene å ta opp et rente- og avdragsfritt lån fra staten til infrastrukturbygging, men dette er blant annet etterspurt av Stavanger kommune (NIBR, 2014:8). Et spørsmål i denne sammenheng kan være hvorfor det kan stilles rekkefølgekrav til fylkeskommunale og statlige anlegg. Rekkefølgekrav er stilt for å serve lokalsamfunnet, og ikke omkringliggende berørte forhold. For kommunene sin del, blir det i all hovedsak krevende å videreføre statlige/fylkeskommunale pålegg, når kommunen selv ikke har en posisjon i avtalen. Utbyggere blir på sin side stilt helt på sidelinjen, og har ingen påvirkningskraft på andre sektormyndigheters investeringsplaner. Undersøkelsen fra NIBR (2014:13) kan bekrefte dette. Her fastslås det at statlig infrastrukturbygging ofte er et hinder for utbyggingsprosjekter. Siden statlige/fylkeskommunale investeringsplaner ikke er tilpasset lokale utbyggingsplaner, betyr det at kommunene indirekte blir gitt et enda større ansvar i planleggingen. For kommunene er det naturligvis ikke ønskelig at prosjekt stopper opp, slik at det er de som må samordne egne investerings – og utbyggingsplaner med sektormyndighetenes planer. I den grad det blir gjort, vil være avhengig av kommunens ressurser og organisering, og det kan dessuten tenkes at samordningen vil stride mot kommunens egne ønsker og mål.

5.4 Ulikheter i praksis

Resultatene fra spørreundersøkelsen vitner om at det er varierende praksis rundt utbyggingsavtaler blant kommunene inn mot noen områder, men at det også er likheter i framgangsmåten. Av ulikheter finner vi blant annet tidspunkt for når i prosessen forholdsmessighet tas opp og ved hvilken kommunal avdeling/etat. Dette resultatet må sees i sammenheng med at kommunene står fritt til å velge hvordan de vil organisere seg og sin virksomhet etter kommuneloven, og vil ikke problematiseres videre i oppgaven. Av likheter finnes spesielt kostnadsfordeling av rekkefølgekrav fordelt på antall kvadratmeter BRA.

Stavanger sier dessuten metoden benyttes i alle tilfeller med utbyggingsavtale, men ut fra ulike fordelingsprinsipper for områdets egenart. Ut fra undersøkelsen kan det også se ut til at Stavanger, Sandnes og Oslo er de kommunene med sammenlagt mest like svar, noe som muligens kan tolkes som at kommunene har møtt de samme problemstillingene. Både Sandnes og Stavanger framhever nødvendighetskravet som spesielt utfordrende, særs i sammenheng med tidsaspektet for oppfyllelse. Oslo peker på saklig sammenheng og konkret vurdering som problematisk. Dette vil knytte seg til samme problemstillinger Sandnes og Stavanger etterlyser retningslinjer for. En påstand i denne sammenheng, kan være at det er disse kommunene som har mest erfaring med planlegging av større områder i sammenheng, og de har derfor bedre grunnlag for å vurdere feil/mangler ved utbyggingsavtaleinstituttet. Påstanden kan også ses i sammenheng med at både Sandnes og Stavanger har erfaring med omfattende regional planlegging i forbindelse med Regionalplan for Jæren mot 2040. Rogalandregionen har for øvrig vært under sterk utbygging med tanke på samferdselsanlegg og sentervirksomhet. Oslo på sin side, er den eneste kommunen i Norge som har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner, noe som i følge NIBR (2014:8), vil gi større politisk handlingsrom innenfor areal- og transportplanlegging. Når samordnet planlegging oppfordres fra staten, vil det være naturlig for kommunene uten erfaring å se på framgangsmåten gjort av de med erfaring. I forbindelse med infrastruktur var Oslo og Stavanger de eneste kommunene som oppga at de hadde erfaring med bruk av ikke-juridiske arealplaner for å avklare infrastrukturbehovet for et område. De sa også at denne planen ble brukt som utgangspunkt til å nedfelle rekkefølgekrav i reguleringsplan. VPOR er en slik ikke-juridisk arealplan, utviklet av Oslo kommune, som benyttes i økende omfang i kommunen. Bruken av VPOR har flere gode kvaliteter ved seg, men også noen som kan diskuteres, og da spesielt siden SA oppga henvendelser fra flere kommuner om å få en VPOR-tanke inn i avtalene lovlig.

En VPOR utarbeides med mål om å definere hva området som helhet trenger av offentlige rom, men fastsetter ikke arealbruk. Tanken bak var at det skulle forenkle planprosessen, ved at man har gjort tidlige undersøkelser av hva området har behov for. Bekymringen blant eiendomsutviklere og advokater, uttrykt av SA, er at planen samtidig kan bli førende for hva det vil koste å bygge i hele VPOR-området, da tiltak som inngår i VPOR blir nedfelt i utbyggers reguleringsplan. Eksempelvis viser Steien (2012) til at rekkefølgekravene i utbyggingsavtalene for Ensjø knytter seg alle til føringer gitt i VPOR for området. Bjørkholt i Brun (2015) stiller på sine side spørsmålstegn ved å kreve bidrag innbetalt på et tidlig

tidspunkt, uten at det foreligger full sikkerhet for at tiltaket vil bli etablert innen rimelig tid. Det kan også stilles spørsmålsteget ved om de tiltak som inngår i VPOR blir direkte oversatt som rekkefølgekrav i reguleringsplan, eller om formuleringen av tiltak i VPOR er bevisst vag. Et annet moment er at VPOR følger behandlingsprosedyrene etter PBL med politisk vedtak og høring, men er altså ikke juridisk bindende. For noen utbyggere kan dette skape forvirring, også ved at en VPOR er forholdsvis lik en reguleringsplan med tanke på utforming.

Utbyggingsavtaler skal gjelde for gjennomføring av kommunale arealplaner etter PBL § 17-1. Det kan derimot være tilfeller hvor utbyggere i reguleringsfasen forutsetter at kommunen vedstår seg avtalen, slik at utbyggingsavtalen kan være basert på en VPOR som enda ikke er politisk fundert. Det er noe uklart hvorfor en VPOR kan tillegges mer vekt enn eksempelvis en ordinær høringsuttalelse, da EU2 betegnet VPOR mer som en politisk viljeserklæring. Siden avtalen ikke oppfyller PBL krav til utbyggingsavtaler, vil den derfor regnes som en alminnelig privatrettslig avtale. Det kan snarere bety at privatrettslige avtaler legger føringer for senere reguleringsplaners resultat med tanke på rekkefølgebestemmelser, noe som kan antyde at det demokratiske aspektet kan være tilsidesatt. EU2 sin erfaring kan bidra med å underbygge bruken av VPOR som kommunens måte å spare ressurser på. Han kunne fortelle at Oslo kommune har prinsippvedtak om at alle områdeplaner etter PBL skal utarbeides av kommunen selv. Arbeidet med områdeplaner krever derimot at kommunene tar i bruk egne ressurser, og betraktes av storbykommunene i all hovedsak som både kostnads- og tidskrevende gitt at det ikke er anledning til å kreve gebyr (NIBR, 2014:8). Områdeplaner har dessuten betydelige krav til detaljavklaringer. Det vil kreve at en er entydig i planleggingen, noe som kan være utfordrende for områder med lang utviklingshorisont. Ved å innføre VPOR slipper kommunen å forholde seg til områdeplaner i like stor grad, og de private som kanskje har dårlig tid, får muligheten til å utarbeide en slik plan uten at kommunen bruker noen vesentlige ressurser. Risikoen for utbyggerne blir da om andre som omfattes av planen vil forholde seg til den, da det ikke er et juridisk bindende dokument. Kommunen kan i disse tilfellene gripe inn og overta planarbeidet, men dette er ikke en selvfølge. På en annen side kan det argumenteres for at bruk av VPOR gir utviklingsområdet som helhet en bedre kvalitet. I de tilfeller hvor kommunen utarbeider VPOR, vil sannsynligvis flere utbyggere dessuten sette mer pris på et kjent kostnadsnivå på et tidlig tidspunkt.

5.5 Behov for revidering av veileder

Den offisielle veilederen til utbyggingsavtaler fra Kommunal- og Regionaldepartementet er fra 2006, og er i skrivende stund elleve år gammel. Den ble utarbeidet i tilknytning til lovreguleringen av utbyggingsavtaler, og skulle gi praktiske råd og veiledning for hvordan de nye reglene kunne brukes ut fra lovgivers intensjon bak bestemmelsene. Et spørsmål blir om veilederen er like aktuell i dag, elleve år etter den ble utformet, med tanke på om den inneholder tilstrekkelig veiledning for de problemstillinger presskommuner står overfor ved dagens praksis. I veilederen (2006), pekes det blant annet på at forholdsmessighet kan være utfordrende i enkelte avtalesituasjoner, men det er ingen nærmere eksempler på hvilke situasjoner det kan være snakk om. Allerede i 2009, tre år etter lovreguleringen, fastslo dessuten Asplan Viak i sin undersøkelse at det er behov for oppfølging rundt praktiseringen av forholdsmessighet. Syv år senere, bekrefter også nesten samtlige kommuner i spørreundersøkelsen at de savner eksempler av både forholdsmessighet og nødvendighet inn mot konkrete avtalesituasjoner. En slik etterlysning over tid om oppfølging, kan gi klare indikasjoner på at en revidering av veilederen ville vært nyttfullt. En annen indikasjon kan være at veiledningen tolkes og utøves i strid med lovgivers intensjon.

Stavanger og Sandnes var de eneste kommunene som oppga at de har kompetanse nok til å gjennomføre utbyggingsavtaler uten veiledning, men Sandnes ble i 2015 ilagt å endre bestemmelser i sin sentrumsplan. Dette fordi en ikke hadde vurdert verken forholdsmessighet eller nødvendighet tilstrekkelig. I forbindelse med Sivilombudsmannens avgjørelse, pekte Sandnes i sin argumentasjon på at det i veilederen står at kravet om forholdsmessighet kan bety at grunneier/utbygger ikke kan pålegges å bære kostnaden alene. De hadde derfor tatt utgangspunkt i dette, og heller forsøkt på en kostnadsfordeling som oppleves rettferdig for alle utbyggerne i sentrumsområdet. En av kommunene har ikke gjennomgått veilederen fra departementet, men heller utarbeidet egne maler for bruk av utbyggingsavtaler i kommunen. Årsaken til dette er ukjent, men kan muligens antyde at veilederen også skulle vært sterkere markedsført gjennom departementet. Kristiansand var den eneste kommunen som hadde ingen forslag til hvilke tema kommunen ønsket nærmere belyst. Det kan enten tolkes som at kompetansen i kommunen er svært god, eller at det ikke er gjort opp noen klar mening om det. Andre kommuner i undersøkelsen peker på at veilederen er utdatert, mens noen mener den ikke inneholder veiledning rundt de tema hvor diskusjon oppstår. Svarkommunene etterlyser altså veiledning for tema, som alle knytter seg til planlegging av større områder. Det nevnes blant annet tidsaspekt i forhold til oppfyllelse av nødvendighetskravet, hvor langt unna

et rekkefølgekrav og utbyggingsprosjekt kan være for å sikre saklig sammenheng og verktøy for større spleiselag. At veilederen ikke beskriver forhold rundt planlegging av større områder, kan muligens forklares med at områdeplan ble innført som ny plantype i 2008, altså to år etter veilederen ble publisert. Et spørsmål kan derfor være hvorfor en ikke reviderte veilederen på dette tidspunktet, med fokus på nettopp områdeplanlegging og fordeling av kostnader på flere grunneiere.

5.6 Dagens praksis og gjeldende lovverk

Gjeldende lovverk bygger på erfaring opparbeidet før vedtak om lov. Loven vil derfor ikke i like stor grad ta hensyn til at utviklingen i type utbygging har endret seg. Veiledning kommunene kan benytte seg av pekes i tillegg på som mangelfull. En påstand kan være at kommunene ikke er utstyrt med tilstrekkelig verktøy, slik at de selv må utvikle ulike uformelle planredskap og modeller for å forsøke å avklare og kostnadsberegne nødvendige infrastrukturiltak for et område. Den tidligere lovstridige sentrumsplanen til Sandnes kommune er et eksempel, hvor utbyggere i sentrum ble forpliktet til å innbetale et fast kostnadsbidrag uavhengig av belastning på omgivelsene, mens VPOR kan betraktes som et annet. På bakgrunn av forbudet mot å kreve sosial infrastruktur, kan det også stilles spørsmålstegn rundt økte krav om «flerbrukshall». Ved planlegging av for eksempel nye bydelsområder med blandet arealbruk og formål, kan det oppstå behov for ny skole, som i flere tilfeller planlegges uten gymsal. Siden kommunene ikke kan stille rekkefølgekrav om skole, innlemmes heller rekkefølgekrav om flerbrukshall, som hele bydelen kan benytte seg av. Utbyggere vil dessuten ofte godta kravet, da kostnadene uansett vil være akseptable ved en stor utbygging. Det kan på den ene siden betraktes som «snikinnførsel» av sosial infrastruktur, da det er på det rene at flerbrukshallen benyttes til kroppsøvingstimer i skolen. På den andre siden blir bydelen gitt et gode til fellesskapet, og med kommunenes betydelige oppgraderingsbehov av eksisterende skoler, kan det bety at den nye skolen ikke prioriteres dersom kommunen også må ta regningen for en stor gymsal.

Det som er interessant i forbindelse med kommunenes utøvelse av loven, er hvorvidt kommunene anser lovverket som støttende eller hindrende i gjennomføringen av kostnadsfordeling av større infrastrukturiltak. Fra spørreundersøkelsen sier tre kommuner, henholdsvis Stavanger, Kristiansand og Bergen, at de ikke har noen spesifikke innvendinger mot lovteksten i PBL § 17-3 tredje ledd. Bergen anfører blant annet at utbyggere ikke er opptatt av det juridiske, men at en heller kan vise at kostnadsfordelingen er rettferdig, mens Kristiansand uttrykker et heller fokus på en klar prosess og tydelighet i tidlig fase med tanke

på krav og størrelse på krav. For å kunne vise til en rettferdig kostnadsfordeling, kreves det imidlertid at fordelingen også er gjort innenfor lovens rammer. Sandnes, som uttrykker fokus på rettferdighet i sin framgangsmåte, stiller seg derimot bak at lovbestemmelsen kan være til hinder for en rettferdig fordeling av kostnader i tilknytning til større infrastrukturiltak, og refererer til sentrumsplanen sin. Oslo er tydelig i sin tale, og framhever at kravet om saklig sammenheng og at det skal gjøres en konkret vurdering i hvert tilfelle, er spesielt utfordrende. Det er altså motstridende meninger om selve lovbestemmelsen er hindrende, men likevel påpekes de mange ulike tilnærminger til kostnadsfordeling.

En måte å framstille det på er at kommunene blir tvunget til å være kreative for å holde tritt med takten av utbygging, mens de på den andre siden utvikler verktøy som gjør det lettere å kreve inn penger for å finansiere offentlig infrastruktur. Utbyggere på sin side, blir derimot ikke utstyrt med noen verktøy for lettere å avgjøre om et tiltak er stilt lovstridig. De har heller ikke mulighet for å overprøve kommunens skjønn, da klageadgangen for utbyggingsavtaler er avskåret. Dette er fra Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) begrunnet i at det avtalen uansett inneholder av myndighetsutøvelse, likevel vil være synliggjort gjennom reguleringsvedtak. Det er dessuten argumenter for at siden utbyggingsavtaler er av privatrettslig karakter, så er de inngått på et frivillig grunnlag og framforhandlet mellom to likeverdige parter. Samtidig peker funn fra studien på at enkelte kommuner ikke foretar ekstravurderingen av nødvendighet i utbyggingsavtalesammenheng, men støtter seg helt og holdent til planavdelingens føringer. SA ga også uttrykk for at de hadde håpet på at det skulle komme noen rettsavgjørelser da loven ble skrevet, og spesielt inn mot forholdsmessighet og nødvendighet. Fra undersøkelsen til Asplan Viak (2009), sier to tredeler av utbyggerne at de har inngått utbyggingsavtaler som er urimelig tyngende. Årsaken til inngåelsen var at de ikke ville fått gjennomført utbyggingen foruten, og at prosjektøkonomien tålte det på avtaletidspunktet. Utbyggere vil i praksis ha valget mellom å inngå avtalen og akseptere innholdets krav til kostnader, eller de kan frastå seg avtalen og ta ut søksmål for å prøve avtalens gyldighet for en domstol. Mange utbyggere har verken tid eller ressurser til domstolsprøving, og blir derfor tvunget til å inngå avtaler som potensielt er urimelige. Antall rettsavgjørelser på tema kan vitne om dette, og viser at søksmål blir tatt ut i svært liten grad. Loven skal blant annet beskytte private mot press fra kommunen, men tid er en kritisk faktor for eiendomsutviklere, som dermed kan benyttes som pressmiddel i forhandlingssituasjonen. Det er også viktig å ta i betraktning at utbyggere er avhengig av et godt forhold til kommunen med ønske om positivt reguleringsvedtak, også ved senere utbyggingsprosjekt. Enkelte svarkommuner påpeker at de som oftest diskuterer krav og

kravets omfang, er mindre profesjonelle utbyggere, som sannsynligvis ikke er like avhengige i ettertid. Dette kan underbygge at det er utbyggere som ivaretar avhengighetsrelasjonen til kommunen og sitt eget rykte, som må bidra mest. På den ene siden er kommunen planmyndighet og fatter reguleringsvedtak. På den andre siden er kommunen avtalepart i forhandlingene om gjennomføring/finansiering av reguleringsvedtakene de i ettertid skal forvalte. For å synliggjøre utbyggers begrensede handlingsrom ytterligere, er det dessuten slik at dersom en avtale erklæres ugyldig, så vil kravet likevel bestå i plansammenheng.

Domstolene på sin side, skal avgjøre om en avtales innhold er ugyldig uten at lovgiver har konkretisert hvilke tiltak som lovlig kan inngå i avtalen. Komplexiteten i sakene kan vise seg å være omfattende, med lange hendelsesforløp, slik at det kan bli svært komplisert å holde fokus i rettsprosessen jf. Løvenskiold-dommen og Follo tingretts dom av 2015.

5.7 Skatt i forhold til belastning på omgivelsene

Når det planlegges for et større område kreves det at en hever blikket og ser etter gode helhetsløsninger, slik at utbygger kan få rettet krav om tiltak som ikke direkte berører den enkelte utbyggingen. Tiltaket skal da heller bidra til at området generelt får et kvalitetsløft, noe som igjen kan gjenspeiles i at utbyggingsprosjektene blir mer populære i markedet. Det er viktig å ta i betraktning at bidrag fra utbyggere til infrastruktur egentlig er kostnader kommunen skal dekke gjennom skatteinntekter. Et viktig prinsipp fra Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) var dessuten at boligkjøpere ikke skal bli sittende med regningen for tiltak kommunen i prinsippet skal dekke. For utbygger og boligkjøper sin del, bør derfor merkostnaden gjenspeile økningen i kvalitet. For utbygger kan risikoen for øvrig være betydelig større enn for boligkjøper, og skyldes i store trekk tidspunktet for når bidraget bestemmes. Dersom kostnadene ved et rekkefølgekrav er underkommunisert i planprosessen, eller at kravene på bakgrunn av Asplan Viak (2009) øker underveis og inntreffer på et senere tidspunkt, vil disse kostnadene ha direkte innvirkning på utbyggers bunnlinje, og ikke gjenspeiles i en eventuell boligprisøkning. Det kan også tenkes at kravet om en konkret vurdering, innebærer at prosjektet belaster omgivelsene i så stort omfang at kostnadsdekningen ikke med rimelighet kan pålegges den ene utbyggeren alene. Dette var tilfellet for sentrumsplanen til Sandnes kommune, hvor sivilombudsmannen påpekte at det ikke gis adgang til å pålegge en generell beskatning av infrastrukturiltak gjennom utbyggingsavtale. Begrunnelsen var at det ikke foretas en konkret vurdering av prosjektets belastning på omgivelsene ved innbetaling av et fast bidrag til et generelt fond. Tanken med beskatning er altså tilstedeværende, men det

forutsettes en konkret vurdering og at tiltaket kan påvise en saklig sammenheng med utbyggingen.

Av spørreundersøkelsen kom det fram at samtlige kommuner, sett bort fra Drammen, vanligvis beregner utbyggers forholdsmessige andel ved å definere tiltak, som så kostnadsberegnes og fordeles ut fra antall kvadratmeter bruksareal. Hvordan man skiller på hvilke tiltak som skal finansieres av hvilke utbyggere, bestemmes av formålet med utbyggingen og lokasjon i forhold til saklig sammenheng. Framgangsmåten kan ses på som en beregning av prosjektspesiell beskatning i forhold til belastning på omgivelsene. Dette underbygges med tanke på at det tas hensyn til belastning på omgivelsene ut fra utnyttningen av arealet, slik at en utbygger som får regulert høyere tomteutnyttelse for sin tomt, også må bidra tilsvarende. Utfordringen er plasseringen av enkeltprosjekt i forhold til fellesanlegg, da kommunene ikke kan kreve bidrag for krav som ikke oppfyller kriteriet om saklig sammenheng.

Kommunen på sin side, er forpliktet etter loven til å gjøre disse vurderingene, selv om det kan være mye usikkerhet knyttet til kostnadsanslag på et tidlig tidspunkt i planleggingen. Innholdsmessig kan også planene utvikle seg, slik at grunnlaget for beregningen i forhold til bruksareal kan endre seg vesentlig jf. KAs eksempel med korreksjonsfaktorer. Dersom kommunen står for opparbeidelse av infrastrukturen, og det viser seg at kostnadsanslagene var litt for forsiktige, må dessuten kommunen dekke tapet selv. Dette var tilfellet for blant annet Urban Sjøfront i Stavanger. Det oppfordres av stat, som lovgiver, å planlegge områder mer helhetlig enn tidligere. Kommunen skal dessuten planlegge med samfunnsinteresser i fokus, og sørge for at fortetting ikke går på bekostning av folkehelse. Samtidig pålegges kommunene å ivareta forutsetningen om konkret vurdering og saklig sammenheng. Av praktiske hensyn kan det for kommunen være vanskelig å gå inn i detaljnivå av belastning på omgivelser for helhetlige løsninger av infrastruktur for et større område. Diskusjonen blir derfor om en i kostnadsberegningen skal legge mest vekt på total- eller detaljløsning for et område. I skattesammenheng vil spørsmålet bli om det ikke også skal gis adgang til å beregne områdespesiell beskatning i forhold til belastning på omgivelsene, når det planlegges for et større område. I denne sammenheng har bransjeorganisasjonen Norsk Eiendom (2017) beskrevet «strøksprismodellen», som er basert på sentrumsplanen til Sandnes. Den krever derimot lovendring, og eliminerer i stor grad kravene om konkret vurdering og saklig sammenheng. Ved bruk av modellen kan kommunene på den ene siden, definere nødvendige tiltak innenfor området uten å ta hensyn til eiendomsgrenser, eierskap og ressurskrevende

enkeltvurderinger. På den andre siden, vil utbyggere bli gitt oversikt over kostnadsnivå for de ulike områdene, og få mulighet til å innlemme infrastrukturkostnaden i prosjektkalkylen på et tidlig tidspunkt. Det vil gjøre utbyggere bedre i stand til å vurdere egen utbyggingsøkonomi, og følgelig til å prioritere prosjekter i framtiden. Siden den konkrete vurderingen utgår, er det desto viktigere at kommunen involverer grunneiere og berørte parter for å sikre medvirkning og et omforent kostnadsnivå. Det kan også være argumenter fra utbyggerens side om at forhandlingen om bidrag uansett ikke er reell, slik at det vil være mer forutsigbart om en innførte bidraget mer som en utbyggingsavgift. Med modellen kan en dessuten unngå gratispassasjerer ved at tiltakene fordeles tidlig på utbyggingsfeltene i området (Norsk Eiendom, 2017).

5.8 Avsluttende oppsummering

Oppgaven forsøker å sette rekkefølgebestemmelser i lys av beskatning, som vil bety at frivilligheten i avtalen er fraværende. Siden noen kommuner ikke foretar ekstravurderingen av nødvendighet i tillegg til at flere har prinsippvedtak om privat fullfinansiering, kan det muligens peke på at utbyggere ikke blir gitt noe valg i forhandlings situasjonen. Flertallet av kommunene oppgir dessuten at forhandlings situasjonen ikke er særlig diskusjonsfylt, som enten kan bety at kravene er akseptable eller at utbyggere ikke blir gitt et forhandlingsrom.

Ved planlegging av større områder er det spesielt forutsetningen om saklig sammenheng mellom gitt rekkefølgekrav og utbygging, og en konkret vurdering av hvilken belastning enkeltprosjekt har på omgivelsene som oppleves utfordrende blant kommunene ved regelverket. Oppgaven peker også på mangelfull og utdatert veiledning, som sammen med utfordringer i regelverket, delvis kan begrunne framveksten av ulike fordelingsmodeller og uformelle planredskap.

Dersom man gjør endringer i lovverket opp mot saklig sammenheng og konkret vurdering for større områder, vil sannsynligvis handlingsrommet til kommunene øke. Da loven blant annet er ment for å beskytte private mot press fra kommunen, bør det derfor vurderes en klageadgang eller styrket mulighet for domstolsprøving. En betraktning er også at faren for kommunalt press kan være større med tanke på hvilken egeninteresse kommunen har i planen. Hvis det i tillegg defineres konkret hvilke tiltak kommuner lovlig kan kreve, eksempelvis i en ny revidert veileder, står utbyggere dessuten i sterkere posisjon til å anføre ulovlige krav.

6.0 Konklusjon og avslutning av oppgaven

Det siste kapittelet markerer slutten på oppgaven, og vil først gjøre rede for konklusjonen. Her gjentas forskningsspørsmålene med svar, som etterfølges av refleksjoner og kritikk av oppgaven. Masteroppgaven avsluttes med noen forslag til videre studier, som har dukket opp underveis i oppgavetiden.

6.1 Konklusjon

Formålet med masteroppgaven var å undersøke hvordan presskommuner praktiserer bruken av utbyggingsavtaler. Problemstillingen har konkretisert formålet, og søker å belyse rekkefølgebestemmelser i utbyggingsavtaler mer som en utbyggingskatt framfor et frivillig forhandlet bidrag. Med hensyn til kostnadsfordeling av rekkefølgekrav, viser studien at samtlige kommuner med erfaring først beregner total kostnad for nødvendige infrastrukturiltak for et område, som deretter fordeles ut fra antall kvadratmeter bruksareal, tomt eller enhet. Utbyggers bidrag bestemmes derfor delvis av hvilken type utbygging som skal skje.

I arbeidet med å undersøke frivillighet i forhandlings situasjonen, har oppgaven søkt å redegjøre for hvilke forhold kommunene legger til grunn når de skal vurdere lovkravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Undersøkelsen viser at tre av kommunene ikke foretar en egen vurdering av nødvendighet ved forhandling av utbyggingsavtale, mens fem kommuner har prinsippvedtak om privat fullfinansiering av rekkefølgekrav.

Gjeldende lovverk begrenser mulighetene for å kreve økonomiske ytelser skjematisk, og i denne forbindelse har oppgaven forsøkt å belyse hvilke forhold kommunene opplever utfordrende eller mangelfullt ved regelverket. Studien viser til at tre av kommunene ikke har noen direkte innvendinger mot lovteksten i PBL § 17-3 tredje ledd. To kommuner er usikre, den ene peker på utfordring ved små utbygginger over tid, og den andre ønsker bedre tilrettelegging for å kreve inn penger lovlig. De to siste kommunene anfører derimot at lovteksten har behov for revidering. Kravene til en konkret vurdering av hvilken belastning enkeltprosjekt har på omgivelsene, og saklig sammenheng mellom rekkefølgekrav og utbygging, framheves som spesielt utfordrende ved planlegging av større områder.

For at det utbyggingsavtalen regulerer skal regnes som et bidrag, kreves for det første at det gjøres en konkret vurdering av hvilke behov som oppstår som følger av utbyggingen. For det andre kreves det at kommunene inntar lovkravene om nødvendighet og forholdsmessighet i beregningen av utbyggers kostnader i utbyggingsavtalesammenheng. Studien viser at

kommunene tar hensyn til formålet med utbyggingen i den konkrete vurderingen, noe som ikke støtter opp om påstanden i problemstillingen. Siden flertallet av kommunene har prinsippvedtak om privat fullfinansiering av rekkefølgekrav, kan det derimot så tvil om kommunene tar innover seg krav til vurdering av forholdsmessighet. At noen kommuner i tillegg ikke gjør vurderingen av nødvendighet, kan dessuten gi grunnlag for å antyde at frivilligheten ikke er reelt i forhandlingssituasjon.

6.2 Avsluttende refleksjoner og kritikk av oppgaven

Empirien baserer seg på svar avgitt av et hensiktsmessig utvalg kommuner, samt intervjuer med ulike aktører i eiendomsbransjen. Da kommunene ble valgt på bakgrunn av erfaring med kostnadsfordeling av rekkefølgebestemmelser, vil ikke problemstillingen være like gjeldende for mindre kommuner. De poengene som ble drøftet i oppgaven, vil derfor ikke nødvendigvis være utfordringer mindre kommuner kjenner seg igjen i. Utvalget er dessuten for begrenset til å kunne trekke en generaliserende konklusjon på bakgrunn av funnene fra studien.

Det har blitt erfart at utbyggingsavtaler og kostnadsfordeling er tema som interesserer mange i eiendomsbransjen, og det har vært forholdsvis enkelt å komme i snakk med relevante personer. Det juridiske har til dels vært tyngende i arbeidet, og har muligens gått litt på bekostning av å høste ikke-juridiske innspill og bidrag til oppgaven. På den andre side, har det vært absolutt nødvendig å ha kontroll på lovverket for å kunne utforme spørreskjemaet.

Spørreskjemaet kunne i større grad belyst selve forhandlingssituasjonen mellom utbygger og kommune. Det hadde vært interessant å spørre kommunene direkte om de selv opplever forhandlingen som en reell forhandling. Dette ville muligens bedre beskrevet hvilke valg en utbygger egentlig har.

6.3 Forslag til videre studier

Under prosjektiden ble jeg gjort oppmerksom på ulik praksis ved momsfordel og anleggsbidragsmodellen. Enkelte kommuner påtar seg tiltakshaveransvaret mot et gebyr, slik at utbyggeren som skal bygge offentlige tiltak kan få tilbakebetalt merverdiavgiften av staten. Tilbakebetalingen i sin helhet kan derimot undersøkes nærmere, da flere kommuner velger å beholde deler av momsfordelen selv, i tillegg til gebyret. Undersøkelsen kan dessuten rette seg mot regelverket, og problematisere hvorfor private aktører ikke automatisk får momsfordel når de bygger offentlige anlegg.

Finansiering av rekkefølgekrav kan også omfatte refusjon, noe som ikke er belyst i oppgaven. Jeg har erfart at refusjon som alternativ er til en viss grad avleggs, og kan heller ikke benyttes

i de tilfeller hvor planområdet er bebygd og ikke anses som saneringsmoden. Formkravene og framgangsmåten er også komplisert, slik at en undersøkelse om hvordan regelverket for refusjon samsvarer med dagens praksis kunne bidratt til å fornye refusjon som alternativ.

Referanseliste

Alsaker, L.S. (2014) *Rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner – Hvor langt kan kommunen tøye strikken?* [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://www.bygg.no/article/1185416>> [Lest 15.01.2017]

Asplan Viak (2009). *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler*. Kongsberg

Brun, T.A. (2015). *Vil bort fra «frimerkeregulering»* [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.estatenyheter.no/2015/10/16/vil-bort-fra-frimerkeregulering/>> [Lest 17.01.2017]

De nasjonale forskningsetiske komiteene (2014) *Generelle forskningsetiske retningslinjer*. Oslo: Forskningsetisk bibliotek

Eiksund, Sveinung (2014) Vedlegg 3 Notat til kommuneplanmelding for byutvikling 2014-50: *Befolkningsutvikling og boligbehov 2014-2050*. Trondheim: Byplankontoret

Follo Tingretts dom av 27. Juli 2015. *Krav om tilbakebetaling av investeringsbidrag*. Saksnummer: 14-165704TV1-FOLL

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2015) *Bruk av veiledende planer i Oslo kommune*. Oslo

Innjord, F.A. (2010). *Plan- og bygningsloven: med kommentarer: B.1: Plandelen*. Oslo: Gyldendal akademisk

Jacobsen, D.I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Cappelen Damm akademisk.

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Abstrakt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2002) *Rundskriv H-5/02: Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v.* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2002/0002/ddd/pdfv/167530-rundskrivh5-02.pdf>> [Lest 16.01.2017]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) Tolkningsuttalelse:

Lovligheten av bruk av utbyggingsavtaler – Rekkefølgekrav i kommuneplan og plan – og bygningsloven § 11-9 nr. 4. [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-nr-4---Lovligheten-av-bruk-av-utbyggingsavtaler---Rekkefolgekrav-i-kommuneplan-og-plan--og-bygningsloven--11-9-nr-4/id765541/>> [Lest 17.01.2017]

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Kommunens myndighet og plikter i forbindelse med plankart og planregister* [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/plankartsiden/kommunens-myndighet-og-plikter-i-forbindelse-med-plankart-og-planregister/id2412372/>> [Lest 19.02.2017]

- Kommunal- og regionaldepartementet (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*.
- Leikvam, G. og Olsson, N. (2014) *Eiendomsutvikling*.
Bergen: Fagbokforlaget
- NIBR (2011) *Tiltak for økt boligbygging i Norge*. Oslo.
- NIBR (2014:13) *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. Oslo.
- NIBR (2014:8) *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. Oslo
- Norsk Eiendom (2012) *Planlegging og gjennomføring av reguleringsplaner*. Hefte 2. Oslo:
Norsk Eiendom
- Norsk Eiendom (2017) *Felles løft – modeller for å sikre utbygging av nødvendige
infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling*. Oslo: Norsk Eiendom
- NOU 2003:24 *Mer effektiv bygningslovgivning* [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-24/id147997/sec5?q=N%C3%B8dvendighetskravet>> [Lest 20.02.2017]
- Olsson, N. (2011) *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim: Tapir akademisk
- Oslo kommune: Plan- og bygningsetaten (2014) *Løren og Økern – Veiledende plan for det offentlige rom*. [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://od2.pbe.oslo.kommune.no/pages/vedlegg/vpor/loren_okern.pdf> [Lest 05.04.2017]
- Oslo kommune (2015) *Bruk av veiledende planer i Oslo kommune*. Oslo
- Ot.Prp.Nr. 22. 2004-2005. *Om lov og endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*
[Internett] Tilgjengelig fra:< <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-22-2004-2005-/id394611/sec6?q=N%C3%B8dvendighetskravet>> [Lest 10.01.2017]
- Paulsen, K. (2015) *Byggeprosess og gjennomføring*. [Forelesningsnotat] Trondheim: NTNU
- RT. 2003 S. 764 Løvenskiold
- S.omb. Sak 2015/1194. *Bestemmelse i kommuneplan om bruk av utbyggingsavtale ved gjennomføring av tiltak*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<https://www.sivilombudsmannen.no/plan-og-bygg/bestemmelse-i-kommunedelplan-om-bruk-av-utbyggingsavtaler-ved-gjennomforing-av-tiltak-article3969-244.html>> [Lest 19.12.2016]
- Steien, K. (2012) *Utbyggingsavtaler og forutsigbarhet i utbyggers bidrag – en casestudie av to gjennomføringsmodeller i Oslo kommune*. Oslo: NMBU
- Statistisk sentralbyrå (2016) *Befolkningsframskrivninger, 2016-2100*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram>> [Lest 16.03.2017]
- Teigen, K. Ø (2016) *Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekt*. Trondheim: NTNU
- Tyrén, C.W. (2010). *Plan- og bygningsloven: lov 27.juni 2008 nr. 71, sist endret ved lov 25.juni 2010 nr. 48: kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide for eiendomsutvikler

Intervjuguide for eiendomsutvikler - EU

Først litt om deg selv:

Bakgrunn:

- Utdanning
- Antall år i eiendomsbransjen

Stilling:

Tema: Din erfaring med kommunens modell for kostnadsfordeling av rekkefølgekrav.

- Erfaring med områdemodell for kostnadsfordeling?
- Opplever du rekkefølgekravene som innenfor lovkravene til både nødvendighet og forholdsmessighet?
- Opplevs det som om kommune tenker hvor mye de kan kreve fra et prosjekt før en har nådd forholdsmessighetskravet, eller at tiltaket blir satt ut fra nødvendighet?
- Har du opplevd diskusjoner rundt forholdsmessighetskravet tidligere?
- Blir det tidlig i prosjektfasen presentert hvilke forventninger kommunen har? (Forutsigbarhetsvedtaket)
- Forståelse for at kostnadsfordelingen skal være rettferdig - > erfaring med «fripassasjerer»?
- Hva med «frikjøping»? Innbetale kostnadsbidrag til et stort fond for å få dispensasjon. Opplevd at pengene står på vent lenge før tiltaket blir realisert?
- Erfaring med noen praktiske verktøy til utbyggingsavtaler? Veileder eller lignende. Staten som lovgiver->kommune utøver loven= i samsvar?

Tema: Ulike modeller for kostnadsfordeling og lovlighet

- Områdemodell og rettssikkerhet?
- Kan du kommentere hva områdemodeller har å si for utbygger/grunneiers forhandlingsrom med kommune?
- Ville du heller betalt litt mer og fått avklart kostnader og ansvar på et tidlig tidspunkt, eller er det mer gunstig å få kun et ca.-tall i tidlig fase?

Tema: Områdeplanlegging

- Din erfaring med kommunens områderegulering? Opplevs kommune som en profesjonell og tilretteleggende aktør i områdeplanleggingen?

- Kun kommune kan starte opp arbeidet med områdeplan, men private kan utarbeide forslag. I hvilken grad opplever du at det utarbeides områdeplaner av private?
- Pressende prosjekter kan tvinge kommunen til å prioritere andre prosjekt og sette områdeplaner på vent, og det kan være utfordrende for utbygger å styre en områdeplan for kommunen. Hadde det vært en fordel om kommunen kunne fått anledning til å ta gebyr også for områdeplaner?
- Kompetanseheving?

Vedlegg 2: Intervjuguide for kommunal aktør

Intervjuguide for kommunal aktør - KA

Først litt om deg selv:

Bakgrunn:

- Utdanning
- Antall år i eiendomsbransjen

Stilling:

Tema: din erfaring med modeller for kostnadsfordeling av rekkefølgekrav

- Er «frikjøping» vanlig? Innbetale kostnadsbidrag mot dispensasjon. Hvor lenge kan pengene stå på vent til tiltaket blir realisert?
- Setter man en grense for fondet?
- Har du opplevd diskusjoner rundt lovkravet til forholdsmessighet?
- Når kostnadene blir fastsatt, vurderer man da hvor mye en kan kreve fra prosjektet før en har nådd forholdsmessighetskravet? Eller vurderer man det slik at dersom et tiltak er nødvendig, så må utbygger betale? I jf. prinsippvedtaket om full kostnadsovervelting.
- Ved hvilket tidspunkt i prosessen og ved hvilken kommunal enhet diskuterer man forholdsmessighet?
- Erfaring med private som danner en gjennomføringsorganisasjon utenom kommunen for fordeling av kostnader?
- Erfaring med modell for kostnadsfordeling?
- Tror du det kunne vært gunstig og lagt til grunn en mer skattemessig framgangsmåte for kostnadsfordelingen?
- Bruker dere ofte den offisielle veilederen fra departementet om utbyggingsavtaler?

Tema: Områdeplanlegging

- Har du kjennskap til VPOR?
- Ved bruk av modell for kostnadsfordeling, hvordan fastsettes beløpet pr BRA utbygging bolig/næring?
- Er kostnadsmatrisen for Lilleby blitt godkjent?
- Kan det tenkes at forhandlingsrommet til utbygger innskrenkes ved områdemodeller?
- Hvordan behandles forholdsmessighet når beløpet er fastsatt på forhånd?
- Hvordan skiller man på tiltakene? Øremerking?
- Erfaring med private som har stått for områdeplan? Etter mitt inntrykk vil gjerne kommunen stå for områdeplanleggingen selv, men kunne det vært aktuelt med en mer samarbeidsinnskilt arbeidsmetode mot gebyr?

Tema: fra plansak til byggesak

- Erfaring med saker hvor det planfaglige ikke er i samsvar med byggesak, eller blir vanskelig å gjennomføre?
- Det kan oppleves som utfordrende å ha innledende møter med de på planavdeling som kanskje ikke vurderer forholdsmessighet i like stor grad, da en skal utvise planfaglig skjønn for hva som er nødvendig, for så å forhandle utbyggingsavtale med noen helt andre, som ikke har kjennskap til hele saken. Hadde det vært mulig og hatt to saksbehandlere – en fra plan og en fra byggesak – som fulgte prosjektet fra A til Å?
- Planfaglig skjønn – er det noen kompetansekrav til de som behandler plansak?

Vedlegg 3: Intervjuguide for statlig aktør

Intervjuguide for statlig aktør - SA

Tema: VPOR og lovlighet

- VPOR – Kan man ta en uformell ikke-juridisk veiledende plan som utgangspunkt for å fastsette rekkefølgekrav i reguleringsplan? Gråsoner lovlig sett?
- Når VPOR legges til grunn, og den ikke er detaljert nok?
- Erfaringer med VPOR?

Tema: Det juridiske rundt utbyggingsavtaler

- Hvorfor finnes det ikke flere rettsprosesser? Er det slik at utbyggerne velger sin egen balanse – at noen ganger må de bare bite i det sure eplet og godta et krav, selv om de kunne ha klaget seg fram, fordi de er avhengige av å komme i gang? Andre ganger krangler man, og spesielt der hvor prosjektøkonomien er trang.
- Behov for revidert veileder – den er 11 år gammel? Kunne den blitt sterkere markedsført av departementet?
- Er utviklingen i praksis i tråd med hva lovgiver intenderte?

Tema: Fra plansak til byggesak

- Flere benytter seg av praksiser hvor en foretar gjennomsnittsberegninger og fastsetter et beløp per BRA næring/bolig utbygging. Hvordan behandles forholdsmessighet da?
- To saksbehandlere – en fra plan og en fra bygg – følger samme prosjekt fra A til Å. Løsning?

Tema: Områdeplan og områdemodeller

- Områdeplan – har kommunen kompetanse og ressurser nok? Kunne man i større grad tatt gebyr, siden det også gjøres på saksbehandlersiden, også hatt klar rolle- og ansvarsfordeling?
- Kostnadsfordeling: kunne man hatt en slags soneinndeling etter KPA, for eksempel innenfor eksisterende tettbebyggelse, også har man en kostnadsfaktor for VA og gjennomsnittstall for areal?
- Områdemodell og kravet til nødvendighet? Hvor går grensen geografisk?
- Styrkeforholdet i forhandlingene?

Vedlegg 4: Spørreskjema utsendt til kommunene

Spørreskjema om kommunens praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler

PBL § 17-3 tredje ledd:

«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»

1. Bruker kommunen utbyggingsavtaler etter rammene i PBL? (PBL § 17-1)

Ja	
Nei	
Vet ikke	

2. Hvor mange utbyggingsavtaler har kommunen inngått etter lovreguleringen i 2006? (Ca. tall)

--

3. I hvilken grad benyttes veileder til utbyggingsavtaler?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

4. Dersom veileder benyttes, hvilken?

4a) Fra KR D	
4b) Kommunen har utarbeidet egen veileder	
4c) Annet (begrunnelse)	

5. Dersom veileder ikke benyttes, hva er grunnen?

5a) Den er utdatert	
5b) Vi innehar kompetanse til å gjennomføre utbyggingsavtaler uten veiledning	
5c) Den inneholder ikke veiledning for de tema hvor diskusjon oppstår	
5d) Vi visste ikke at det fantes en	

6. I hvilken grad forhandles utbyggingsavtale parallelt med behandlingen av reguleringsplan?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

7. I hvilken grad brukes strategiske, ikke-juridiske arealplaner som redskap for å avklare infrastrukturbehovet for et område?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

8. Brukes denne uformelle planen som utgangspunkt til å nedfelle rekkefølgekrav i hver enkelt utbyggers reguleringsplan?

Ja	
Nei	
Vet ikke	

9. Har du erfaring med kostnadsfordeling av rekkefølgekrav hvor det beregnes et fast beløp per kvadratmeter BRA bolig/næring på forhånd?

Ja	
Nei	
Vet ikke	

10. Dersom ja, i hvilken grad forekommer denne praksisen?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

11. I hvilken grad forskutterer kommunen infrastrukturtiltak?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

12. Har du erfaring med tilfeller hvor kommunen inntar en tilretteleggende rolle for å avklare kostnadsfordeling av felles infrastrukturtiltak i transformasjonsområder? (Mange grunneiere, ofte komplisert eier/utbyggersammensetning)

Ja	
Nei	
Vet ikke	

13. I hvilken grad kommuniserer planavdeling med teknisk godkjenningenshet om kostnader tilknyttet plankrav?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

14. Hvem har tatt opp spørsmålet om forholdsmessighet etter PBL § 17-3 tredje ledd?

14a) Utbygger	
14b) Kommune	
14c) Vet ikke	

15. Ved hvilket tidspunkt i prosessen adresseres forholdsmessighet etter PBL § 17-3 tredje ledd?

15a) Ved oppstart	
15b) Ved offentlig høring	
15c) Ved vedtak	
15d) Ved byggesøknad	
15e) Annet (begrunnelse)	

**16. Ved hvilken kommunal etat/avdeling tas spørsmålet om forholdsmessighet opp?
(Ta den som passer best)**

16a) Planavdeling	
16b) Kommunalteknisk avdeling	
16c) Utbyggingsavdeling	
16d) Eierskapsavdeling	
16e) Vet ikke	

17. Hvordan behandles kravet til forholdsmessighet?

17a) Ut fra prosjektets økonomi og inntjening	
17b) Ut fra hvor mye de ulike utbyggerne i samme område bidrar	
17c) Ut fra kommunens egen investering	
17d) Tiltaket(ene) er planfaglig nødvendig og bekostes av utbygger	
17e) Vi inngår privatrettslige avtaler uavhengig av PBL	
17f) Vet ikke	

18. Hvordan blir forholdsmessighet vanligvis vurdert?

18a) I forhold til det enkelte tiltak	
18b) I forhold til en helhet for hele utbyggingsområdet	
18c) En kombinasjon	

19. I hvilken grad har du opplevd diskusjoner rundt lovkravet til nødvendighet?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

20. I hvilken grad har du opplevd diskusjoner rundt lovkravet til forholdsmessighet?

Ofte	
Sjelden	
Aldri	
Vet ikke	

21. Dersom ja, hva er årsaken til diskusjon rundt forholdsmessighet?

21a) Utbygger mener kravet ikke er relevant (relevanskravet)	
21b) Utbygger mener kostnadene ikke gjenspeiler forholdsmessighet	
21c) Utbygger mener kostnadsfordelingen er skjevfordelt sammenlignet med andre utbyggere i samme område	
21d) Annet (begrunnelse)	

22. Hvilke kriterier legges til grunn for vurdering av nødvendighet? (Fri tekst)

--

23. Hvordan blir utbyggers forholdsmessige andel vanligvis vurdert/beregnet? (Fri tekst)

--

24. Er lovteksten til PBL § 17-3 tredje ledd etter din mening til hinder for en rettferdig kostnadsfordeling av større infrastrukturtiltak med mange grunneiere? (Fri tekst)

--

25. Er det behov for en utdyping av særskilte tema i veileder for utbyggingsavtaler, og eventuelt hvilke tema? (Fri tekst)

--

Vedlegg 5: Spørreskjema med sammenstilte svar

Spørreskjema med sammenstilte svar fra svarkommunene

PBL § 17-3 tredje ledd:

«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»

1. Bruker kommunen utbyggingsavtaler etter rammene i PBL? (PBL § 17-1)

	Ja	Nei	Vet ikke
Stavanger	x		
Trondheim	x		
Oslo	x		
Bergen	x		
Kristiansand	x		
Drammen	x		
Sandnes	x		

2. Hvor mange utbyggingsavtaler har kommunen inngått etter lovreguleringen i 2006? (Ca. tall)

Stavanger	30
Trondheim	200 (kombinasjon av rene gjennomføringsavtaler og utbyggingsavtaler)
Oslo	30
Bergen	50
Kristiansand	50
Drammen	10
Sandnes	250 (Ca. halvparten rene gjennomføringsavtaler)

3. I hvilken grad benyttes veileder til utbyggingsavtaler?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger		x		
Trondheim	x			
Oslo		x		
Bergen		x		
Kristiansand		x		
Drammen		x		
Sandnes		x		

Kommentar: Stavanger og Kristiansand sier innholdet er godt kjent, og at veileder ble brukt mer tidligere. Oslo sier veileder brukes etter behov, men dialog med departementet og bistand fra kommuneadvokaten er mer brukt som hjelp.

4. Dersom veileder benyttes, hvilken?

4a) Fra KRD	4b) Kommunen har utarbeidet egen veileder
4c) Annet (begrunnelse)	

	4a)	4b)	4c)
Stavanger	x		
Trondheim		x	
Oslo	x		
Bergen	x		
Kristiansand	x		
Drammen	x		
Sandnes	x		

Kommentar: Trondheim opplyser om at de har utarbeidet en egen veileder for ordinære utbyggingsavtaler, og en mer detaljert veileder for anleggsbidragsmodellen.

5. Dersom veileder ikke benyttes, hva er grunnen?

5a) Den er utdatert	5b) Vi innehar kompetanse til å gjennomføre utbyggingsavtaler uten veiledning
5c) Den inneholder ikke veiledning for de tema hvor diskusjon oppstår	5d) Vi visste ikke at det fantes en

	5a)	5b)	5c)	5d)
Stavanger		x		
Trondheim (har utarbeidet egen veileder)				
Oslo	x		x	
Bergen			x	
Kristiansand	x			
Drammen			x	
Sandnes		x	x	

6. I hvilken grad forhandles utbyggingsavtale parallelt med behandlingen av reguleringsplan?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger	x			
Trondheim		x		
Oslo	x			
Bergen	x			
Kristiansand		x		
Drammen	x			
Sandnes	x			

Kommentar: Trondheim og Kristiansand uttrykker en parallellitet i behandlingen, men sier at selve utbyggingsavtalen forhandles i ettertid av vedtatt reguleringsplan, der en detaljerer det tekniske. Drammen opplyser om at parallellbehandling er sterkt uttrykt av ledelsen.

7. I hvilken grad brukes strategiske, ikke-juridiske arealplaner som redskap for å avklare infrastrukturbehovet for et område?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger		x		
Trondheim			x	
Oslo	x			
Bergen		x		
Kristiansand			x	
Drammen			x	
Sandnes			x	

8. Brukes denne uformelle planen som utgangspunkt til å nedfelle rekkefølgekrav i hver enkelt utbyggers reguleringsplan?

	Ja	Nei	Vet ikke
Stavanger	x		
Trondheim		x	
Oslo	x		
Bergen		x	
Kristiansand		x	
Drammen		x	
Sandnes		x	

9. Har du erfaring med kostnadsfordeling av rekkefølgekrav hvor det beregnes et fast beløp per kvadratmeter BRA bolig/næring på forhånd?

	Ja	Nei	Vet ikke
Stavanger	x		
Trondheim	x		
Oslo	x		
Bergen	x		
Kristiansand	x		
Drammen		x	
Sandnes	x		

Kommentar: Drammen har hittil hatt utbyggingsavtaler om rekkefølgekrav som gjelder kun én utbygger. Stavanger sier at praksisen gjelder alle tilfeller med utbyggingsavtale, men ulike fordelingsprinsipper anvendes ut fra områdets egenart.

10. Dersom ja, i hvilken grad forekommer denne praksisen?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger	x			
Trondheim	x			
Oslo	x			
Bergen	x			
Kristiansand	x			
Drammen			x	
Sandnes	x			

11. I hvilken grad forskutterer kommunen infrastrukturtiltak?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger	x			
Trondheim		x		
Oslo		x		
Bergen	x			
Kristiansand		x		
Drammen		x		
Sandnes	x			

Kommentar: Trondheim og Oslo medgir at forskuttering skjer etter behov, spesielt hvor en utbygger alene kan ha problemer med å komme i gang. Kristiansand sier de opplever en økende tendens, mens Sandnes sier det forskutteres i all hovedsak i forbindelse med utbygginger i sentrum.

12. Har du erfaring med tilfeller hvor kommunen inntar en tilretteleggende rolle for å avklare kostnadsfordeling av felles infrastrukturtiltak i transformasjonsområder? (Mange grunneiere, ofte komplisert eier/utbyggings sammensetning)

	Ja	Nei	Vet ikke
Stavanger	x		
Trondheim	x		
Oslo	x		
Bergen	x		
Kristiansand	x		
Drammen		x	
Sandnes	x		

Kommentar: Drammen sier at det kan bli aktuelt i forbindelse med fremtidige områdeplaner.

13. I hvilken grad kommuniserer planavdeling med teknisk godkjenningssenhet om kostnader tilknyttet plankrav?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger		x		
Trondheim		x		
Oslo	x			
Bergen		x		
Kristiansand	x			
Drammen	x	x		
Sandnes	x	x		

Kommentar: Både Drammen og Sandnes savnet alternativet «av og til», og opplyser om at det er dialog fra start, som forsøker å avdekke om planen lar seg gjennomføre, men ikke like spesifikt om selve kostnadene til plankravene. Oslo sier de har innarbeidet gode rutiner for kommunikasjon av rekkefølgekrav og tilhørende kostnader, mens Kristiansand organiserer seg i samarbeidsgrupper som sikrer dialog om gjennomføring og kostnader. Bergen sier at dette ikke har vært vanlig tidligere, men at det er blitt mer fokus på dette nå.

14. Hvem har tatt opp spørsmålet om forholdsmessighet etter PBL § 17-3 3.ledd?

14a) Utbygger	14b) Kommune
14c) Vet ikke	

	14a)	14b)	14c)
Stavanger	x	x	
Trondheim	x	x	
Oslo	x	x	
Bergen	x	x	
Kristiansand	x		
Drammen	x		
Sandnes	x	x	

15. Ved hvilket tidspunkt i prosessen adresseres forholdsmessighet etter PBL § 17-3 tredje ledd?

15a) Ved oppstart	15b) Ved offentlig høring
15c) Ved vedtak	15d) Ved byggesøknad
15e) Annet (begrunnelse)	

	15a)	15b)	15c)	15d)	15e)
Stavanger		x			
Trondheim			x	x	
Oslo	x				
Bergen		x	x		
Kristiansand			x	x	
Drammen	x				
Sandnes					x

Kommentar: Sandnes tar opp spørsmålet ved forhandling av utbyggingsavtale, og tidspunktet for dette er avhengig av hvilket handlingsrom planen har. Kristiansand sier de ber utbygger ved oppstart om å vurdere egen økonomi i prosjektet, men diskuterer forholdsmessighet først når utbyggingsavtalen forhandles.

16. Ved hvilken kommunal etat/avdeling tas spørsmålet om forholdsmessighet opp? (Ta den som passer best)

16a) Planavdeling	16b) Kommunalteknisk avdeling
16c) Utbyggingsavdeling	16d) Eierskapsavdeling
16e) Vet ikke	

	16a)	16b)	16c)	16d)	16e)
Stavanger	x				
Trondheim	x		x	x	
Oslo			x (EBY)		
Bergen	x		x		
Kristiansand	x	x	x	x	
Drammen			x (Byprosjekter)		
Sandnes	x	x	x		

Kommentar: Kristiansand har krysset av for alle alternativ grunnet kommunens interne organisering. Drammen opplyser om at Byprosjekter har ulike roller; inngår utbyggingsavtaler, koordinerer enkelte større utbygginger i kommunen og er kommunens byggherre for kommunaltekniske anlegg.

17. Hvordan behandles kravet til forholdsmessighet?

17a) Ut fra prosjektets økonomi og inntjening	17b) Ut fra hvor mye de ulike utbyggerne i samme område bidrar
17c) Ut fra kommunens egen investering	17d) Tiltaket(ene) er planfaglig nødvendig og bekostes av utbygger
17e) Vi inngår privatrettslige avtaler uavhengig av PBL	17f) Vet ikke

	17a)	17b)	17c)	17d)	17e)	17f)
Stavanger			x	x		
Trondheim	x					
Oslo	x	x		x		
Bergen	x	x	x			
Kristiansand				x		
Drammen	x		x	x		
Sandnes	x			x		

Kommentar: Respondentene fikk sette flere kryss. Stavanger opplyser om at plankrav i all hovedsak bekostes av utbygger, men at de også vurderer egen investering i de områder hvor kommunen selv ønsker utvikling. Stavanger nevner en utfordring i at andre sektormyndigheter er med å sette rekkefølgekrav, men sitter ofte på «gjerdet» og/eller hopper av til slutt. Oslo opplyser også om at utgangspunktet er privat fullfinansiering av rekkefølgekrav, men sier at de kan se på prosjektets økonomi og inntjening der en ser at kravene kan hindre utbygging. Bergen sier de hovedsakelig vurderer hvor mye de andre utbyggerne i samme område bidrar, men ser på prosjektets økonomi og inntjening ved mindre utbygginger. Dersom kommunens investering er betydelig, forventes det også høyere bidrag fra utbygger. Kristiansand sier at hovedprinsippet er at utbygger bekoster/opparbeider tiltak, og at utbyggingsområdene ikke blir sett i sammenheng, men individuelt for hvert område. Drammen sier det er svært situasjonsavhengig, men at det ses på prosjektets økonomi og inntjeningsmuligheter i kombinasjon med kommunens egen investering, spesielt når en vurderer hvilken kvalitet tiltaket skal ha.

18. Hvordan blir forholdsmessighet vanligvis vurdert?

18a) I forhold til det enkelte tiltak	18b) I forhold til en helhet for hele utbyggingsområdet
18c) En kombinasjon	

	18a)	18b)	18c)
Stavanger			x
Trondheim			x
Oslo			x
Bergen			x
Kristiansand			x
Drammen			x
Sandnes			x

19. I hvilken grad har du opplevd diskusjoner rundt lovkravet til nødvendighet?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger	x			
Trondheim				
Oslo		x		
Bergen		x		
Kristiansand		x		
Drammen		x		
Sandnes		x		

Kommentar: Stavanger sier det oppstår diskusjon oftest i de tilfeller hvor utbygger må gjøre noe midlertidig før hovedtiltaket kommer, og at det kan være utfordrende da utbyggingen må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen. Trondheim og Kristiansand opplyser om at rekkefølgekravene allerede er fastsatt, og at diskusjonen tas mot planavdeling.

20. I hvilken grad har du opplevd diskusjoner rundt lovkravet til forholdsmessighet?

	Ofte	Sjelden	Aldri	Vet ikke
Stavanger	x			
Trondheim				
Oslo	x			
Bergen		x		
Kristiansand		x		
Drammen		x		
Sandnes		x		

Kommentar: Oslo sier at størrelsen på beløpet er diskusjonstema i de aller fleste forhandlinger. Bergen sier at verken spørsmål 19 eller 20 er et særskilt tema. Drammen opplyser om at spørsmål 19 og 20 er avhengig av hvilken utbygger/grunneier du møter. De fleste møter ikke med jurist/advokat og benytter ikke den juridiske terminologien, men forholder seg til det de synes er «rimelig» og hva kommunen/andre private skal bidra med. Sandnes sier det har blitt mer fokus på dette etter S.omb. Sak 2015/1194

21. Dersom ja, hva er årsaken til diskusjon rundt forholdsmessighet?

21a) Utbygger mener kravet ikke er relevant (relevanskravet)	21b) Utbygger mener kostnadene ikke gjenspeiler forholdsmessighet
21c) Utbygger mener kostnadsfordelingen er skjevfordelt sammenlignet med andre utbyggere i samme område	21d) Annet (begrunnelse)

	21a)	21b)	21c)	21d)
Stavanger	x			
Trondheim	x	x	x	
Oslo			x	
Bergen	x	x		
Kristiansand	x	x		
Drammen		x	x	
Sandnes		x		

Kommentar: Respondentene fikk sette flere kryss. Stavanger oppgir at de har unngått skjevfordeling med kostnadsmodeller, som prisreguleres etter indeks basert på kvm/tomt eller kvm/BRA. Uprofesjonelle/mindre seriøse aktører har ikke like god forståelse for hva rekkefølgekrav innebærer, og diskuterer oftere pengebeløp. Trondheim sier at i de tilfeller hvor det har oppstått diskusjon har alternativ a), b) og c) gjort seg gjeldende. Spesielt c) eksempelvis hvor utbygger har opplevd gratispassasjerer. Oslo sier at det kan oppstå diskusjoner hvor en har en overordnet plan for et område i utvikling, og gratispassasjer-dilemmaet melder seg. Bergen og Kristiansand sier at det ikke er et stort tema, men at det kan oppstå diskusjoner ved krav om større tiltak. Drammen sier at i de tilfeller hvor diskusjon oppstår kan alle alternativene gjøre seg gjeldende som reelle årsaker. De har for eksempel utfordringer med overvannshåndtering i sentrum, hvor utbyggere må bidra til nye overvannsledninger over lengre strekninger, som de kan synes er uforholdsmessig dyrt og urimelig.

22. Hvilke kriterier legges til grunn for vurdering av nødvendighet? (Fri tekst)

Stavanger: <ul style="list-style-type: none"> - Knyttet til plan og plankrav - Planavdeling sitt område 	<ul style="list-style-type: none"> - Har ingen praksis for krav utenfor plan, og vurderer ikke nødvendighet av planfaste tiltak
Trondheim: <ul style="list-style-type: none"> - Kriteriene settes av planavdeling - Ikke vanlig med prinsipielle diskusjoner i Eierskapsenheten om vurdering av nødvendighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Planavdeling innehar annet handlingsrom
Oslo: <ul style="list-style-type: none"> - Kommer av PBL § 12-7 nr. 10, men gjør en egen vurdering etter § 17-3. Mener det er det samme, men i forenklet form 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan&Bygg innfører og fastsetter kravet etter § 12-7 nr. 10, EBY kommer inn og vurderer etter § 17-3 med eventuelle innspill
Bergen: <ul style="list-style-type: none"> - Sammenheng med gjennomføring av vedtatt plan - Konkret behov utløst av utbyggingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiltaket må fylle behovet som oppstår
Kristiansand: <ul style="list-style-type: none"> - De tiltak planavdeling har bestemt at må på plass før utbygging kan skje 	<ul style="list-style-type: none"> - Absolutte krav - De tiltak planavdeling krever – er nødvendig
Drammen: <ul style="list-style-type: none"> - Det gjøres en konkret vurdering - Hittil for det meste «frimerkeregulering», men større områdereguleringer kommer 	<ul style="list-style-type: none"> - Oppretter en intern prosjektorganisering for hvert prosjekt med representanter fra de ulike fagvirksomhetene, som vurderer behovene for offentlig infrastruktur i sammenheng med planlagt utbygging
Sandnes: <ul style="list-style-type: none"> - Infrastrukturelt sett i større sammenheng, hever blikket over området 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidsaspektet → tiltaket må være opparbeidet i tilknytning til takten på utbyggingen - Utbyggingen utløser behovet for tiltaket

23. Hvordan blir utbyggers forholdsmessige andel vanligvis vurdert/beregnet?
(Fri tekst)

<p>Stavanger:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definerer tiltak og utarbeider en kostnadskalkyle for alle tiltakene - Bruker en fordelingsnøkkel basert på enten kvadratmeter/tomt eller kvadratmeter/BRA 	<ul style="list-style-type: none"> - Vurderer kommunale tilskudd i områder hvor kommunen ønsker utvikling
<p>Trondheim:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser på totalitet → om kostnadene er rimelige i forhold til den utbygging som skal skje - Utbyggingen må ha utløst behovet 	<ul style="list-style-type: none"> - Alle vurderinger relateres til utbyggingsprosjektet, økonomi i fokus - Selve diskusjonen skjer mot planavdeling
<p>Oslo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - For områdemodeller beregnes beløpet ut fra gjennomsnittsbetraktninger, og det er forholdsvis godt kjent for utbygger hvilket kostnadsnivå som tilhører det enkelte område 	<ul style="list-style-type: none"> - Utenfor transformasjonsområder: vurderer om privat fullfinansiering av rekkefølgekrav(ene) er forholdsmessig ut fra utbyggingens art og omfang
<p>Bergen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ut fra utbyggingens størrelse og omfang, ofte totalkostnad fordelt på antall kvadratmeter - Hvor utbyggingen skjer 	<ul style="list-style-type: none"> - Kan vurdere kostnad per boenhet i noen tilfeller - Tar inn kommunens bidrag i vurderingen
<p>Kristiansand:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hovedregel: utbygger bekoster alle tiltak 	<ul style="list-style-type: none"> - Innenfor eksisterende tettbebyggelse: vurderer kommunalt tilskudd
<p>Drammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foretar kostnadsvurdering av de tiltakene som kreves - Forholdsmessig ut fra en praktisk og realiserbar vurdering for hver enkelt utbygger 	<ul style="list-style-type: none"> - I all hovedsak prosjekt med én grunneier/utbygger - Henviser til opparbeidelsesplikten etter PBL kapittel 18 - Utfordring med kvartalsvis planlegging; tidsaspektet når det bygges ut til ulike tidspunkt
<p>Sandnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ved sentrumsplanen: fokus på rettferdighet, alle betaler likt uansett om utbyggingen er fjernt eller nært fra tiltaket. Etter Sivilombudsmannen kjennelse: delt sentrumsplanen i mindre soner og utbygger får krav om tiltak innenfor sonen de bygger ut i. Kommunen betaler 30 %, utbyggere 70 %, som sikrer forholdsmessighet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostnadsberegner alle tiltak for området og fordeler over antall kvadratmeter utbygging.

24. Er lovteksten til PBL § 17-3 tredje ledd etter din mening til hinder for en rettførdig kostnadsfordeling av større infrastrukturtiltak med mange grunneiere? (Fri tekst)

Stavanger: <ul style="list-style-type: none"> - Ingen spesifikke innvendinger - Har lang erfaring med utbyggingsavtaler, også før lovreguleringen - Vurdere etappevis utbygging/gjennomføring av omfattende infrastrukturtiltak 	<ul style="list-style-type: none"> - Forsøker å utfordre planavdeling til å tenke gjennomførbarhet hele veien, og å gjøre overordnede analyser for å få helhetsbilde av områder
Trondheim: <ul style="list-style-type: none"> - Kunne vært mer tilrettelagt for å kreve inn penger lovlig sett - Noen flere retningslinjer 	<ul style="list-style-type: none"> - Refusjon som alternativ → tungvint prosess i praksis
Oslo: <ul style="list-style-type: none"> - Lovteksten ikke laget med tanke på praksisen i dag - Ja, den kan være til hinder, men fungerer samtidig som den kan være utfordrende med tanke på gratispassasjerer 	<ul style="list-style-type: none"> - Behov for revidering, spesielt inn mot en konkret vurdering av hvert tilfelle og saklig sammenheng - Diskusjonstema: hvor lovlig er praksisen i dag?
Bergen: <ul style="list-style-type: none"> - Ingen tilbakemelding eller problematisering av lovteksten - Utbyggerne mer opptatt av en rettførdig kostnadsfordeling enn jussen 	<ul style="list-style-type: none"> - Å kunne vise at kostnadsfordelingen er rettførdig, hva det koster og hvordan en skal komme videre i fokus
Kristiansand: <ul style="list-style-type: none"> - Ingen direkte innvendinger - Mer fokus på en klar prosess, hvor en er tydelig innledningsvis med tanke på krav, størrelse på krav og gjennomførbarhet 	<ul style="list-style-type: none"> - Dersom en har vurdert kostnadene og det er gjort, er ikke lovteksten til hinder - Staten (lovgiver) plikter kommunene til å vurdere forholdsmessighet → ansvarsforskyvning
Drammen: <ul style="list-style-type: none"> - Ikke spesifikt til hinder, men ikke til hjelp heller 	<ul style="list-style-type: none"> - Det er en utfordring å få til rettførdige kostnadsfordelinger når mindre områder reguleres og utbygginger skjer over tid
Sandnes: <ul style="list-style-type: none"> - Ja, med trykk på <i>rettførdig</i> kostnadsfordeling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ref: S.omb. sak 2015/1194

25. Er det behov for en utdyping av særskilte tema i veileder for utbyggingsavtaler, og eventuelt hvilke tema? (Fri tekst)

<p>Stavanger:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Urbant jordskifte i kombinasjon med utbyggingsavtale-verdi- og utgiftsfordeling blant grunneiere i samme område 	<ul style="list-style-type: none"> - Retningslinjer for om et tiltak må være ferdig opparbeidet eller sikret opparbeidet. Dersom tiltaket «sikres» gjennomført ved utbyggingsavtaler, vil «nødvendighetskravet» da anses oppfylt?
<p>Trondheim:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ikke gått gjennom KRD sin veileder - Mer om prosedyre for anleggsbidragsmodell (ref: Fredrikstad kommune) 	<ul style="list-style-type: none"> - Hadde vært nyttig med eksempler av forholdsmessighet og nødvendighet inn mot konkrete, utfordrende avtalesituasjoner
<p>Oslo:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Endringen bør komme i lovverket, ikke i veileder
<p>Bergen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mer konkret om forholdsmessighet og nødvendighet, eksempler 	<ul style="list-style-type: none"> - Om urbant jordskifte og hvordan det kan brukes i kombinasjon med utbyggingsavtaler.
<p>Kristiansand:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen innvendinger
<p>Drammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verktøy for større spleiselag, hvordan unngå gratispassasjerer med aktører med mange ulike interesser og tilgrensende naboer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Få til frivillige avtaler i transformasjonsområder/byomformingsområder
<p>Sandnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bruk og gjennomføring av ulike fordelingsmodeller - Urbant jordskifte i kombinasjon med utbyggingsavtaler - Eksempler av nødvendighet og forholdsmessighet inn mot konkrete avtalesituasjoner 	<ul style="list-style-type: none"> - Hvor fjernt/langt unna en utbygging kan være fra et rekkefølgekrav for å sikre saklig sammenheng med utbyggingen. Hvor grensen går geografisk. Hvor stort et område kan være som gjenstand for en fordelingsmodell. - Nødvendighet og tidsaspektet. Hvor lang tid kan gå mellom utbyggingen er påbegynt og rekkefølgekravet er opparbeidet før en mister sammenhengen til nødvendighet?