

Audun Mjøs

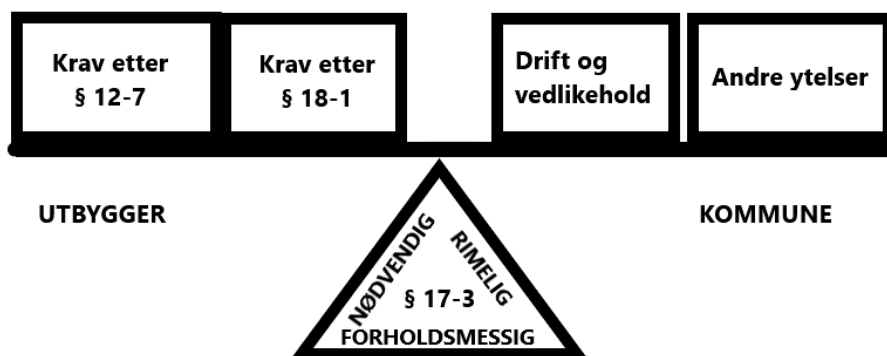
Hva er en god utbyggingsavtale? What is a good development agreement?

Masteroppgave i Erfaringsmasert masterprogram i eiendomsutvikling og -forvaltning

Veileder: Gunnar Leikvam

Juni 2019

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og design
Institutt for arkitektur og planlegging



Balanse i en utbyggingsavtale etter pbl. § 17-3 tredje ledd

Audun Mjøs

Hva er en god utbyggingsavtale? What is a good development agreement?

Masteroppgave i Erfaringsmasert masterprogram i
eiendomsutvikling og -forvaltning
Veileder: Gunnar Leikvam
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for arkitektur og design
Institutt for arkitektur og planlegging



Oppgavens tittel: Hva er en god utbyggingsavtale?	Dato: 17.6.2019
	Antall sider (inkl. bilag): 125
	Masteroppgave <input checked="" type="checkbox"/> Prosjektoppgave <input type="checkbox"/>
Navn: Audun Mjøs	
Faglærer/veileder: Gunnar Leikvam	

Ekstrakt: Denne masteroppgaven undersøker *hva er en god utbyggingsavtale* etter plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 17. Tre forskningsspørsmål utdyper problemstillingen som besvares gjennom teori, kvalitativ og kvantitativ analyse av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler, samt to kvantitative spørreundersøkelser om emnet fra 2018.

I ot.prp. 22 (2004-2005) om utbyggingsavtaler var et hovedmål å sikre mer balanserte avtaler mellom kommune og utbygger (Regjeringen, 2004). Departementet ønsket dynamiske rammer, men også tydelige grenser og økt forutsigbarhet for partene. Tre begrep i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd skal sikre balanse. Krav til utbygger må være *nødvendige, forholdsmessige* og *rimelige* for plangjennomføring.

Tre forskningsspørsmål (FS) utdyper problemstillingen:

FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?

FS2: Hvordan foregår forhandlinger i praksis?

FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?

75 avtaler fra store og små kommuner er analysert for å finne hvilke tema som inngår i avtaler og hvordan ulike problemstillinger er løst.

To eksterne undersøkelser er også med: *Samfunnsøkonomisk analyse* (2018) spurte 133 kommuner og fant at 30 % av kommunene følte at de mangler kompetanse på området.

Prognosecenteret (2018) spurte 50 utbyggere og 18 kommuner om byrdefordeling i utbyggingsavtaler. Kommunene opplevde avtalene balanserte, mens utbyggerne opplevde dem tyngende (79 %). Manglende forutsigbarhet, skjev byrdefordeling og nye forutsetninger underveis var årsaker til at forhandlingene ikke fungerte optimalt.

Videre ble partenes forutsetninger for forhandlingene drøftet. *Bygg21* (2018) anbefaler å samkjøre mål og interesser tidlig og planlegge reguleringsprosessen. Undersøkelsen viste at mange kommuner og utbyggere mangler erfaring og kompetanse om utbyggingsavtaler.

Oppsummering av oppgaven inneholder forslag til godt innhold og god prosess. Hovedelementer i en god utbyggingsavtale er presentert som oppsummering til slutt. Avtalen bør være klar og entydig, og ha all vesentlig informasjon samlet i ett dokument. Anleggsbidragsmetoden anbefales for offentlig infrastruktur som kommer flere parter til nytte. Bruk av kommunale normer skaper forutsigbarhet ved overtakelsesforretning. Standardformuleringer bør utvikles.

Stikkord:

1. Utbyggingsavtale
2. Rekkefølgekrav
3. Avtalerett
4. Nødvendig, forholdsmessig, rimelig

Audun Mjøs

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker *hva er en god utbyggingsavtale* etter plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 17. Tre forskningsspørsmål utdyper problemstillingen som besvares gjennom teori, kvalitativ og kvantitativ analyse av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler, samt to kvantitative spørreundersøkelser om emnet fra 2018.

I ot.prp. 22 (2004-2005) om utbyggingsavtaler var et hovedmål å sikre mer balanserte avtaler mellom kommune og utbygger (Regjeringen, 2004). Departementet ønsket dynamiske rammer, men også tydelige grenser og økt forutsigbarhet for partene.

Tre begrep i plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd skal sikre balanse. Krav til utbygger må være *nødvendige*, *forholdsmessige* og *rimelige* for plangjennomføring. Flere undersøkelser har påpekt fortsatt utfordring med balansen og etterlyst avklaring.

Tre forskningsspørsmål (FS) utdyper problemstillingen:

FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?

FS2: Hvordan foregår forhandlinger i praksis?

FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?

75 avtaler fra store og små kommuner er analysert for å finne hvilke tema som inngår i avtaler og hvordan ulike problemstillinger er løst. Sekundærdata om partene ble også hentet inn. Avtalene varierer på alle måter. Funnene drøftes opp mot relevant teori.

Samfunnsøkonomisk analyse (2018) spurte 133 kommuner og fant varierende vurderingskriterier av «forholdsmessig». Kommunene opplevde sjelden alvorlig tvist i forhandlinger med utbygger. 30 % av kommunene svarte at de følte at de mangler kompetanse på området, hele 44 % for utbygginger med flere utbyggere.

Prognosesenteret (2018) spurte 50 utbyggere og 18 kommuner om byrdefordeling i utbyggingsavtaler. Kommunene opplevde balanserte avtaler, med 49 % som score. Utbyggerne svarte i snitt 79 %, som tilsvarer «meget tyngende» for utbygger. Utbyggerne trakk særlig frem manglende forutsigbarhet, skjev byrdefordeling og nye forutsetninger underveis som årsaker til at forhandlingene ikke fungerte optimalt.

Kommune og utbygger er svært ulike, men har en del felles interesser. *Bygg21* (2018) anbefaler å samkjøre mål og interesser tidlig og planlegge reguleringsprosessen.

Undersøkelsene viste at mange kommuner og utbyggere har lite erfaring og mangler kompetanse om muligheter og begrensninger i regelverket for utbyggingsavtaler. Forhandlingene bør i mange tilfeller starte med kompetanseheving.

Oppsummering av oppgaven inneholder forslag for godt innhold og god prosess. Utbygger og kommune må samarbeide om felles suksessmål ut over økonomisk gevinst, og kan med fordel bruke teori om prosjektstyring som tilnærming.

Hovedelementer i en god utbyggingsavtale er presentert punktvis til slutt. Avtalen bør være klar og entydig, og ha all vesentlig informasjon samlet i ett dokument.

Anleggsbidragsmetoden anbefales for offentlig infrastruktur som kommer flere parter til nytte. Bruk av kommunale normer skaper forutsigbarhet ved overtakelsesforretning. Standardformuleringer bør utvikles, men det er usikkert om standardavtaler vil fungere.

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages, jf. pbl. § 17-3. Rettssak er eneste løsning ved ugyldige vilkår i vedtatt avtale, men brukes sjelden. Dette kan medvirke til aksept av tyngende krav. Dessuten blir ikke fagområdet utviklet gjennom forvaltningsvedtak.

Abstract

This master thesis examines *what is a good development agreement* according to the *Plan- og bygningsloven*, Planning and Building Act (pbl.) Chapter 17. The issue is answered through theory, qualitative and quantitative analysis of 75 negotiated development agreements, as well as two quantitative surveys on the same topic.

In ot.prp. 22 (2004-2005), before development agreements were statutory, a main goal was to ensure more balanced agreements. The Ministry wanted a dynamic framework, but also clear boundaries and increased predictability.

Three terms in the Planning and Building Act section 17-3 third paragraph ensure balance. Demands against a developer must be *necessary*, *proportionate* and *reasonable*. Later research papers say there are still challenges with balance, and call for clarification.

Three research questions (RQ) are examined to answer the main question:

RQ1: What topics are included in negotiated development agreements?

RQ2: How does negotiations take place in practice?

RQ3: What are the parties' prerequisites for the negotiations?

75 agreements from large and small municipalities have been analyzed to find which topics are included in agreements and how issues have been solved. Secondary data on municipalities and property developers were also collected. The agreements vary in every way. The survey gave good input to relevant topics.

The *Samfunnsøkonomisk analyse* (2018) asked 133 out of 422 municipalities, and found that assessment of "proportionate" was done differently. 30% of the municipalities replied that they felt they lack expertise in the area, and as much as 44% for agreements with several developers.

The *Prognosecenteret* (2018) asked 50 developers and 18 municipalities about how burdens are shared. The municipalities experienced balanced agreements, with score 49%. The developers answered on average 79%, "very burdensome".

The developers especially referred to the lack of predictability, bad sharing of burdens and new conditions coming late, as reasons for the negotiations not working optimally.

Municipalities and property developers are very different, and *Bygg21* (2018) recommends aligning goals and interests early.

The surveys showed that many municipalities and developers have little experience and lack expertise about possibilities and limitations of the regulations for development agreements. The negotiation parties should start the process with raising competence.

The summary contains suggestions for good content and a good process. The developer and the municipality must collaborate on common success goals in addition to financial gain, and can advantageously use theory of project management as an approach.

The main elements of a good development agreement are presented as a summary. The agreement should be clear and have all the essential information gathered in one document. Standard formulations should be developed.

Development agreements cannot be appealed, cf. pbl. § 17-3. Trial is the only solution for invalid terms in agreed agreements, but is rarely used. This can contribute to acceptance of heavy demands. Also, the field of study is not developed through administrative decisions when the agreements cannot be appealed.

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som avslutning av treårig erfaringsbasert masterprogram i eiendomsutvikling og –forvaltning ved NTNU.

Jeg er utdannet økonom og har jobbet med utbyggingsavtaler og eiendomsutvikling i Modum kommune siden 2008. Masteroppgaven har gitt mulighet til fordypning i hele bredden av fagområdet utbyggingsavtaler.

Plan- og bygningsloven gir stor frihet for forhandlinger om utbyggingsavtaler, og riktig brukt kan avtalen føre til vekst og utvikling. Samtidig kan store kommunale krav kvele et potensielt godt utbyggingsprosjekt.

Bredden av problemstillinger som involveres i utbyggingsavtaler fascinerer meg. I forarbeidene beskrev regjeringen i 2004 sammenhengen som avtalene står i:

Utbyggingsavtaler berører mange sektorer av samfunnet og et bredt knippe av problemstillinger. Avtalene reiser spørsmål om kommuneøkonomi, fordelingspolitikk, risikovurderinger, boligforsyning, boligpriser, rettferdighet mellom innbyggerne osv.

De reiser også en mengde juridiske problemstillinger, fordi avtalene ligger i grenselandet mellom offentlig rett og privatrett og fordi praktiseringen er svært forskjellig. (Regjeringen, 2004)

Opgaven er skrevet med ønske om å finne gode eksempler fra praksis og utvikle ny metodikk som kan brukes av kommuner og utbyggere til å lage enda bedre utbyggingsavtaler og bidra til gode, helhetlige utviklingsprosjekter.

En stor takk til min kjære Reidun for støtte og tilrettelegging i skriveprosessen, og til Johannes, Helga, Ester og Håkon for både tålmodighet mens jeg har hatt hodet fullt av masterskriving, og ikke minst kreative pauser.

Takk til min bror Aksel Mjøs for en rekke nyttige diskusjoner av både praktisk og akademisk art, som har utfordret meg og gjort oppgaven stadig bedre.

Min arbeidsgiver Modum kommune med gode ledere og kollegaer fortjener stor takk for støtte gjennom studiet og oppgaveskrivingen. Dere har tilrettelagt en arbeidsplass med rom for utfoldelse, samhandling om problemløsning og faglig utvikling.

Min veileder Gunnar Leikvam har delt nysgjerrigheten for utbyggingsavtalenes irrganger og vært avgjørende for at denne prosessen har kommet i land. Tusen takk for engasjement og kloke innspill.

Takk til Caroline Kongerud i Kommunal- og moderniseringsdepartementet for interessant drøfting av innfløkte tema som dukket opp.

Samfunnsøkonomisk analyse AS og Prognosesenteret AS har velvillig stilt data fra to undersøkelser nye om utbyggingsavtaler til disposisjon til bruk i analysedelen. Dette løftet oppgaven og gav gode innspill til drøftingen. Takk for bidraget!

Tyristrand, 17.6.2019

Audun Mjøs

Innhold

Sammendrag	iii
Abstract	v
Forord	vii
Figurer	xi
Tabeller	xii
Forkortelser	xii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål	2
1.3 Problemstilling	2
1.4 Forsknings spørsmål	2
1.5 Planlagt undersøkelse	2
1.6 Avgrensning	3
1.7 Kort om oppbygning av oppgaven	3
2 Teori	5
2.1 Bakgrunn for bruken av utbyggingsavtaler	5
2.2 Partene i forhandlinger om utbyggingsavtale	6
2.2.1 Kommunens ståsted	6
2.2.2 Utbyggerens ståsted	8
2.2.3 Felles mål og utfordringer	9
2.3 Utvikling av regelverk for utbyggingsavtaler	10
2.3.1 To NOU'er om utbyggingsavtaler	10
2.3.2 Lovfesting av utbyggingsavtaler – Ot.prp. 22 (2004-05)	11
2.4 Gjennomgang av lovbestemmelsen om utbyggingsavtaler	12
2.4.1 Begrepene nødvendig – forholdsmessig - rimelig	12
2.4.2 Utbyggingsavtaler og merverdiavgift	15
2.5 Avtalerett	15
2.6 Forvaltningspraksis og rettspraksis	17
2.7 Noen relevante rettsavgjørelser	20
2.8 Erfaringer med bruken av utbyggingsavtaler	21
2.8.1 Evaluering av utbyggingsavtaler – Asplan Viak 2009	21
2.8.2 NIBR 2014: Kommunenes tilrettelegging for boligbygging	21
2.8.3 Norsk eiendom (2015): Effektive planprosesser	22
2.8.4 Norsk eiendom (2017): Felles løft	23
2.8.5 Civitas 2017: Statistikk om infrastrukturbidrag	24
2.8.6 Omfang av bruken av reguleringsplaner	25
2.9 Masteroppgaver	26
2.9.1 Teigen (2016): Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter	26
2.9.2 Harborg (2017): Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler	27
2.10 To nye rapporter vinteren 2018/19	29

2.10.1	Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse	29
2.10.2	Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder.....	30
2.10.3	Juridisk betenkning om utbyggingsavtaler (2019)	31
2.11	Prosjektstyring.....	33
2.12	Normer og regler for tekniske krav	34
2.13	Leiekontrakt for næringslokaler.....	35
3	Metode.....	36
3.1	Innledning.....	36
3.2	Utvikling av problemstilling.....	36
3.3	Undersøkellesdesign	37
3.4	Kvantitativ eller kvalitativ metode?.....	38
3.5	Oppsummering metodevalg	39
3.6	Metodetriangulering.....	39
3.7	Hvordan samle inn data	39
3.8	Hvordan velge utvalg.....	40
3.9	Hvordan analysere data	42
3.10	Hvor gode er konklusjonene	42
3.11	Om Prognosesenteret 2018 om utbyggingsavtaler	44
3.12	Om Samfunnsøkonomisk analyse 2018	45
4	Resultater fra undersøkelsene	46
4.1	Undersøkelse av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler	46
4.1.1	Om kommunene i utvalget	46
4.1.2	Om utbyggerne i utvalget.....	48
4.1.3	Forsøk på krysskobling	49
4.1.4	Generelt om avtalene	49
4.1.5	Forholdet til reguleringsplan	50
4.1.6	Formelle henvisninger i avtalene	51
4.1.7	Er nødvendig, rimelig og forholdsmessig vurdert?	52
4.1.8	Hvilke oppgaver og kostnader pålegger kommunene i utbyggingsavtaler ..	52
4.1.9	Bruk av normer for teknisk infrastruktur	53
4.1.10	Hva er kommunenes bidrag i utbyggingsavtaler	55
4.1.11	Merverdiavgift og anleggsbidragsmetoden.....	56
4.1.12	Eksempler på gode avtaler	58
4.2	Samfunnsøkonomiske analyse (2018).....	59
4.2.1	Virkemidler for privat medfinansiering av infrastruktur.....	59
4.2.2	Forholdsmessighet	60
4.2.3	Begrenser regelverket boligbygging?	61
4.2.4	Tvist i forhandlingene	61
4.2.5	Kompetanse	62
4.3	Prognosesenterets undersøkelse (2018).....	63
4.3.1	Byrdefordeling i utbyggingsavtaler	64
4.3.2	Hvordan fungerte forhandlingene?.....	65
4.3.3	Kommunale bidrag	67
4.3.4	Hvordan behandles områderrelaterte kostnader spesifikt.....	68
4.3.5	Standardisering av utbyggingsavtaler	69

5	Drøfting - Hva er en god utbyggingsavtale?	70
5.1	FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?	72
5.1.1	Formelle krav	72
5.1.2	Begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig	72
5.1.3	Forseringsbidrag	74
5.1.4	Oppgaver som omhandles i utbyggingsavtaler	75
5.1.5	Overtakelsesforretning og bruk av normer for infrastruktur	77
5.1.6	Kommunale bidrag i avtalene	78
5.2	FS2: Hvordan oppleves forhandlinger i praksis?	80
5.2.1	Byrdefordeling	80
5.2.2	Parallele prosesser for reguleringsplan og utbyggingsavtale	82
5.3	FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?	84
5.3.1	Ulike roller	84
5.3.2	Tenkt eksempel på forhandlinger om fellestiltak	86
5.3.3	Kompetanse	87
5.3.4	Behov for standardavtaler?	88
5.3.5	Verktøy ved tvist mellom kommune og utbygger	89
5.3.6	Tillit	90
6	Oppsummering –en god utbyggingsavtale	91
6.1	FS3: Partenes forutsetning for forhandlinger	91
6.2	FS2: Bedre forhandlinger	92
6.3	FS1: Hovedelementer i en utbyggingsavtale	93
6.4	Konklusjon	97
6.5	Forslag til videre undersøkelser	98
6.6	Kritikk av oppgaven	99
7	Referanser	100
8	Vedlegg	104
8.1	Vedlegg 1: Lovteksten, pbl kapittel 17	104
8.2	Oversikt 75 utbyggingsavtaler	106
8.3	Funn fra 75 utbyggingsavtaler	108

Figurer

Figur 1: Balanse ved vedtak av reguleringsplan ihht. pbl. § 12-7 (egen illustrasjon)	5
Figur 2: Balanse ved bygging og overtakelse av infrastruktur ihht. pbl. §§ 18-1 og 18-2 (egen illustrasjon)	6
Figur 3: Eiendomsutvikling som prosess (Leikvam og Olsson, 2014)	8
Figur 4: Boligprisutvikling 1996-2019 (HolbergFondene, 2019)	9
Figur 5: Rammer for innholdet i en utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-3 (egen illustrasjon) ..	12
Figur 6: Lovgivers balanse i en utbyggingsavtale etter pbl. kap. 17 (egen illustrasjon) ..	14
Figur 7: Hva er problematisk ved utbyggingsavtaler. NIBR 2014:13.....	22
Figur 8: Ulike typer infrastrukturtiltak (Civitas 2017)	24
Figur 9: Infrastrukturbidrag i Oslo (Civitas 2017)	25
Figur 10: Antall utbyggingsavtaler 2006 - 2016 i sju bykommuner (Harborg, 2017).....	27
Figur 11: Prosjektmodell med faseinndeling, Neste steg (Bygg21, 2015)	33
Figur 12: Kostnadsutvikling i tidligfase (Samset, 2014)	34
Figur 13: Geografisk fordeling av utbyggingsavtalene i utvalget	47
Figur 14: Beste avtaler i utvalget, subjektiv vurdering	58
Figur 15: I hvilken grad har følgende virkemidler vært brukt de siste fem årene (SØA 2018)	59
Figur 16: På hvilken måte vurderes kravet om forholdsmessighet ved krav om bidrag fra utbygger/grunneier? Størrelsen på bidragene ses i forhold til... (SØA 2018)	60
Figur 17: Hvor ofte bidrar uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler til at boligprosjekter forsinkes? (SØA 2018)	61
Figur 18: Hvor ofte bidrar uenighet mellom grunneiere til at boligprosjekter forsinkes? (SØA 2018)	61
Figur 19: I hvilken grad føler kommunen den har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler? (SØA 2018).....	62
Figur 20: Oppgi omtrentlig antall utbyggingsavtaler din organisasjon har vært involvert i (Prognosesenteret, 2018)	63
Figur 21: Hvordan har utbyggingsavtalen bidratt? (Prognosesenteret, 2018)	66
Figur 22: Opplevelse av kravene A - D, gjennomsnittlig (Prognosesenteret, 2018).....	69
Figur 23: En balansert avtale etter § 17-3 tredje ledd (egen illustrasjon)	73
Figur 24: Balanse i avtale med forseringsbidrag som gir igangsettelsestillatelse (egen illustrasjon)	74
Figur 25: Hvordan har utbyggingsavtalen bidratt? (Prognosesenteret, 2018)	81
Figur 26: Hvorfor forhandlingene ikke fungerte optimalt (Prognosesenteret 2018)	82
Figur 27: Kostnadsutvikling i tidligfase (Samset, 2014)	83
Figur 28: Balanse i avtale med forseringsbidrag som gir igangsettelsestillatelse (egen illustrasjon)	86
Figur 29: I hvilken grad føler kommunen den har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler? (SØA 2018).....	87
Figur 30: Balanse i en utbyggingsavtale, jf. pbl § 17-3 (egen illustrasjon)	92

Tabeller

Tabell 1: Antall reguleringsplaner i Norge 2016-18 (SSB, 2019)	25
Tabell 2: Antall avtaler i utvalget per år	46
Tabell 3: Kommuner i utvalget, sortert etter sentralitet (SSB, 2018).....	46
Tabell 4: Fordeling etter innbyggertall i kommunene i utvalget.....	48
Tabell 5: Informasjon om utbyggerne i avtalene (Purehelp.no, 2019)	48
Tabell 6: Fordeling av selskap i utvalget etter omsetning og egenkapital 2017 (Purehelp.no, 2019).....	49
Tabell 7: Innbyggertall i kommuner, utbyggere med EK over kr 200 mill (2017)	49
Tabell 8: Fordeling av avtaler i utvalget etter reguleringsformål	50
Tabell 9: Typeinndeling, Norsk Eiendom (2017).....	50
Tabell 10: Formelle henvisninger	51
Tabell 11: Bruk av begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig i utvalget.....	52
Tabell 12: Oppgaver som pålegges av kommunene i utbyggingsavtaler.....	52
Tabell 13: Henvisning til normer for teknisk infrastruktur	54
Tabell 14: Kobling av henvisninger i avtalene.....	54
Tabell 15: Kommunenes bidrag i avtalene	55
Tabell 16: Merverdiavgift i fremforhandlede avtaler i utvalget	57
Tabell 17: Fordeling av risiko og ansvar for utførelse i avtalene.....	58
Tabell 18: Hvordan synes du byrdefordelingen mellom kommunen og utbygger har vært? (Prognosesenteret 2018).....	64
Tabell 19: Hvordan synes du byrdefordelingen har vært mellom din organisasjon og ev. andre utbyggere, som har fått nytte av tiltaket? (Prognosesenteret 2018).....	64
Tabell 20: Hvorfor forhandlingene ikke fungerte optimalt (Prognosesenteret 2018).....	65
Tabell 21: Avtale om merverdikompensasjon (Prognosesenteret 2018)	67
Tabell 22: Har kommunen bidratt med noen andre ytelser? (Prognosesenteret 2018) ...	67

Forkortelser

Ibid.	Brukes ved referanse: Informasjon i teksten har samme kilde som foregående referanse
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet (Frem til oktober 2013)
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Fra oktober 2013)
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
PBL	Plan- og bygningsloven av 2008
PDF	Portable Document Format
SSB	Statistisk sentralbyrå
SØA	Samfunnsøkonomisk analyse AS
UBA	Utbyggingsavtale

SITAT: I oppgaven er lengre sitat markert med innrykk, uten bruk av sjevroner.

FONT: I henhold til mal for masteroppgaver fra universitetsbiblioteket ved NTNU (2019) er det brukt fonten Verdana, 10 punkt, venstrejustert, 1,15 linjeavstand, i oppgaven.

1 Innledning

Som innledning til oppgaven og problematisering av temaet utbyggingsavtaler brukes kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland sin beskrivelse av utbyggingsavtaler fra januar 2019:

Prinsippet om at grunneier og/eller utbygger er med og finansierer nødvendige investeringer i infrastruktur har lange tradisjoner i Norge, og skriver seg helt tilbake til bygningsloven i Christiania i 1827.

Dagens virkemidler for utbyggerbidrag ved infrastrukturinvesteringer er opparbeidingsplikt, refusjon og utbyggingsavtaler. Bruken av utbyggingsavtaler er under utvikling, og rammeverket kan tidvis oppfattes som uklart og omstridt (KMD, 2019).

Utbyggingsavtaler har blitt aktualisert senere år og er omtalt i de to siste regjeringsplattformene: Både i Jeløya-erklæringen og Granavoll-erklæringen heter det under emnet *Bolig og stedsutvikling* at regjeringen vil

Sikre bedre sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler (Regjeringen Solberg, 2018, Regjeringen Solberg, 2019).

1.1 Bakgrunn

Utbyggingsavtaler har vært brukt i en årrekke og ble først lovregulert i 2006 gjennom plan- og bygningsloven (pbl.). Avtalene regulerer forholdet mellom grunneier, utbygger og kommunen om oppfyllelse av rekkefølgekrav i vedtatt reguleringsplan og pbl. § 18-1. Kravene kan gjelde teknisk, grønn og unntaksvis også sosial infrastruktur, som er vilkår for å gjennomføre utbygging.

Mens de fleste reglene i pbl. gir tiltakshaver *rett* til å gå i gang, gir reglene for utbyggingsavtaler kun rammer for *forhandlinger* mellom kommune og utbygger.

Det er ikke klagerett på utbyggingsavtaler, jf. pbl. 17-5. Dette har medført at svært få problemstillinger har blitt testet gjennom forvaltningen. Frivilligheten i forhandlingene har dessuten medført få rettsavgjørelser.

Mulighetsrommet i pbl. kap. 17 er stort. Avtalen skal gjelde gjennomføring av kommunal arealplan og det stilles noen krav til saksbehandling og offentlighet. Tre krav i pbl. § 17-3 begrenser kostnadene som kommunene kan legge på grunneier/utbygger:

1. Tiltak må være **nødvendige** for gjennomføringen av planvedtak
2. Slike tiltak må stå **i rimelig forhold** til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag
3. Kostnadene må stå **i forhold til** den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Asplan Viak evaluerte utbyggingsavtaler for Regjeringen i 2009. Regjeringen oppsummerte at det i en del avtalesituasjoner fortsatt er «*særlige utfordringer knyttet til å sikre balanserte avtaler i forhold til de byrder som belastes utbygger*» (Asplan Viak, 2009). De etterlyste enkelte avklaringer fra departementet, men var opptatt av at utbyggingsavtaler fortsatt skal være et fleksibelt gjennomføringsverktøy uten rigide rammer.

Flere senere undersøkelser har pekt på den samme utfordringen. Harborg omtalte de tre begrepene som vage og pekte på at prinsipper for vurderingene mangler i lov og forskrift (Harborg, 2017). Norsk eiendom har etterlyst utredning av begrepene i form av en NOU (Byggeindustrien.no, 2018).

For å sikre gjennomførbarhet for utbygger, anbefalte rapporten «Felles løft» (Norsk eiendom, 2017) å *tegne & regne*, altså å regne på kostnader mens man tegner reguleringsplan.

1.2 Formål

Oppgaven er skrevet med en ambisjon om å tilføre ny kunnskap om utbyggingsavtaler, både i innhold og prosess. Målet er at teorigjennomgang og analyse av fremforhandlede avtaler skal bidra til en «verktøykasse» som kommuner og utbyggere kan bruke i arbeidet med nye utbyggingsavtaler. Dette inkluderer grunnlag for å vurdere vanskelige spørsmål og bruken av begrepene nødvendig, rimelig og forholdsmessig i praksis.

1.3 Problemstilling

Oppgaven har følgende problemstilling:

Hva er en god utbyggingsavtale?

Problemstillingen skal besvares ut fra teori fra relevante fagområder og studier av praksis.

En god utbyggingsavtale stiller både krav til tekstlig innhold og prosess. For å besvare problemstillingen er det laget tre forskningsspørsmål (FS) som studerer temaet fra ulike vinkler:

1.4 Forskningsspørsmål

FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?

Spørsmålet besvares gjennom analyse av 75 utbyggingsavtaler.

FS2: Hvordan foregår forhandlinger i praksis?

Spørsmålet besvares gjennom analyse av to undersøkelser gjennomført i regi av KMD fra 2018.

FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?

Spørsmålet besvares ved å koble funn i FS1 og FS2 til teori om kommune og utbyggers rolle med prosjektstyring og drøfting av suksessmål.

1.5 Planlagt undersøkelse

Undersøkelsen i oppgaven er en gjennomgang av 75 utbyggingsavtaler som er fremforhandlet mellom kommune og utbygger. Avtalene er analysert for å finne hva utbygger og kommune har blitt enige om i praksis.

Under arbeid med masteroppgaven vinteren 2019 publiserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) to omfattende rapporter om utbyggingsavtaler. Rapportene inneholdt hver sin spørreundersøkelse samt tilleggsrapporter fra flere fagmiljø, og gav et etterlengtet teoritilfang.

Funn fra analysen av 75 avtaler kobles med funn i spørreundersøkelsene i regi av KMD. Funnene kobles deretter til teori for å besvare problemstilling og forskningsspørsmål.

1.6 Avgrensning

Tema for denne oppgaven er hva som er en god utbyggingsavtale. Problemstillingen er forholdsvis vid og det kan synes modig å trekke bastante konklusjoner. Oppgaven skal samle teori og tidligere utført forskning om temaet, og suppleres med ny undersøkelse.

Oppgaven avgrenses til hva som er avtalt mellom partene i fremforhandlede utbyggingsavtaler. Denne vinklingen rendyrkes og analyseres ut fra avtaledokumenter alene.

Utbyggingsavtaler er vanligvis fremforhandlet mellom profesjonelle parter og er et juridisk bindende dokument for ettertiden. Avtalen bygger på avtalerett og plan- og bygningslov og skal oppfylle en rekke kriterier. I mange tilfeller omhandles ansvar for store verdier og risikofordeling i avtalene. Avtalene bør i seg selv inneholde en betydelig informasjonsmengde.

Andre kilder kan også inneholde relevant informasjon om hva som er avtalt mellom partene, men det ligger utenfor denne oppgaven. Informasjon om avtalen og prosessen frem til enighet mellom partene kan finnes i blant annet kommunale prinsippvedtak, planbeskrivelse for reguleringsplan, saksfremlegg til kommunal behandling av både plan og avtale, og ikke minst referater fra forhandlingsmøter.

Særlig interessant ville det vært å samle informasjon om utvikling i prosjektene etter inngåelse av utbyggingsavtaler, og forsøke å lage en kobling mellom avtalens kvalitet og prosjektets suksess eller mangel på sådan. En slik analyse er mer egnet som et casestudium av et mindre antall prosjekter. Den type materiale er ikke behandlet i oppgaven, fokus er på et større antall fremforhandlede utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler fra Oslo eller Modum kommuner er ikke med i undersøkelsen. Oslo utgår fordi eiendomsmarkedet der har helt andre mekanismer og betalingsevne enn resten av landet, og fordi kommunen i stor grad bruker sine egne ulovfestede avtaler VPOR i stedet for utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven. Modum utelates fordi det er jeg selv som har fremforhandlet avtalene der de siste ti årene, og jeg ønsker å lære av andre i denne oppgaven.

Utbyggingsavtaler ble tatt inn i § 64 i dagjeldende pbl. i 2006. Det kom ny plan- og bygningslov i 2008, hvor utbyggingsavtaler er omtalt i kapittel 17, i gjennomføringsdelen av loven (Stortinget, 2008). I oppgaven benyttes konsekvent henvisning til ny lov i denne oppgaven, forkortet *pbl.*

1.7 Kort om oppbygning av oppgaven

Oppgaven er strukturert med utgangspunkt i mal fra NTNU (Olsson, 2011) med noen tilpasninger.

Teoridel

Utbyggingsavtaler kobler blant annet planfag, jus, økonomi og ingeniørfag for å sikre en bærekraftig utbygging som ivaretar reguleringsplanens pålegg til et kostnadsnivå som utbyggeren kan akseptere. Balanse i avtalen reguleres gjennom begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig i pb. § 17-3 tredje ledd.

Teori om utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven og generell avtalerett kombineres med modeller for prosjektstyring. Alle disse forholdene er relevant for fagområdet eiendomsutvikling og kan ha stor påvirkning for gjennomførbarhet for et prosjekt, både økonomisk og for fremdriften.

Metode

Problemstilling og forskningsspørsmål krever et større antall avtaler for å finne eksempler på gode avtaler for ulike situasjoner.

Det er gjort en deskriptiv analyse av 75 fremforhandlede avtaler fra ulike kommuner i Norge er innhentet gjennom søk i Google vinteren 2019. Avtalene er hentet fra årene 2014 til 2019. Studier av avtaler er både en kvalitativ analyse av den enkelte avtale, samtidig som mengden avtaler gir grunnlag for kvantitative analyser.

Data fra to store kvantitative spørreundersøkelser som Samfunnsøkonomisk analyse og Prognosesenteret gjorde på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2018 er tatt inn for å belyse problemstillingen fra flere sider og bringe inn erfaringer fra avtaleparter.

Analyse

Analyse av 75 utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger viser først og fremst at det er svært ulik praksis mellom kommunene. Avtalenes form og innhold, hvilke krav som pålegges utbygger og hva kommunene bidrar med, varierer sterkt. Dessuten er de lovpålagte kravene til *nødvendig, rimelig og forholdsmessig* lite drøftet i et flertall av avtalene. Undersøkelsen gav gode bidrag til å forstå hvilke tema som inngår i avtaler og forslag til gode løsninger av ulike utfordringer. Funnene er drøftet mot relevant teori.

Samfunnsøkonomisk analyse (2018) har kartlagt kommunenes forutsetninger for å legge til rette for helhetlig boligbygging og effektive infrastrukturinvesteringer. 133 av 422 kommuner besvarte undersøkelsen om utbyggingsavtaler, en svarprosent på 32 %. Funn fra undersøkelsen er inkludert i analysen.

Prognosesenteret (2018) har gjennomført en spørreundersøkelse om erfaringene ved bruk av utbyggingsavtaler der 18 kommuner og 50 utbyggere svarte. Funn fra undersøkelsen er inkludert i analysen.

Drøfting

Funnene i analyser viser at en god utbyggingsavtale både har godt innhold og har hatt en god prosess mellom kommune og utbygger. Både kommuner og utbyggere kan ha behov for kompetanseheving på området.

En reguleringsprosess gir begge parter mye kunnskap, og kostnadene utvikler seg raskt i denne fasen. Samhandling om en utbyggingsavtale som avklarer kostnader, ansvar og finansieringsmuligheter kan bidra til å øke gjennomførbarheten for vedtatt plan.

Tema fra avtalerett trekkes inn i drøftingen av hva som er en god avtale og tema fra prosjektstyring bidrar til hvordan prosessen kan gjennomføres.

Avslutning

Det synes å være store muligheter for forbedring av prosessene knyttet til utvikling av utbyggingsavtaler, og det er behov for tekstlige formuleringer som er kvalitetssikret. Det er likevel usikkert om det er aktuelt å utvikle standardiserte utbyggingsavtaler.

I siste del legges det frem liste over tema som bør inngå i en god utbyggingsavtale, samt kritikk av undersøkelsen og forslag til videre undersøkelser.

Det er et mål at oppsummeringen skal være enkelt tilgjengelig for andre som arbeider med utbyggingsavtaler, både kommuner, utbyggere og KMD.

2 Teori

Utbyggingsavtaler kobler økonomi og ingeniørfag med planfag i et dokument utformet i et juridisk avtaledokument. Problemstillingen *Hva er en god utbyggingsavtale* må belyses fra ulike sider. For å besvare problemstillingen er det hentet inn bidrag fra disse fagområdene samt noen innspill om prosjektutvikling.

Hva som er en *god* avtale, vil sannsynligvis variere etter hvem man spør, den konkrete situasjonen og hva som er målet til partene. Rask fremdrift, lave kostnader eller lavt konfliktnivå kan være forskjellige mål på en god avtale.

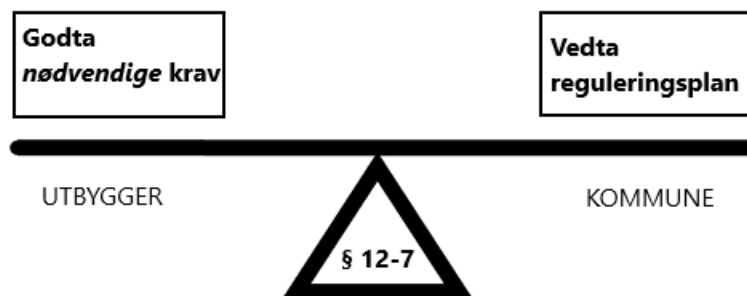
Kommunal- og regionaldepartementet ønsket med lovfesting av utbyggingsavtaler å tilstrebe gjensidighet og balanse ved utforming av avtalevilkårene mellom utbygger og kommune (Regjeringen, 2004). I plan- og bygningsloven har lovgiver flere steder definert hva som skal være balanse, uavhengig av hva partene ellers måtte mene.

I oppgaven er balansen fra lovverket illustrert med en vekt mellom kommune og utbygger. Illustrasjonene er utviklet her i oppgaven og står for egen regning.

2.1 Bakgrunn for bruken av utbyggingsavtaler

Gjennom behandling av reguleringsplan kan kommunen pålegge konkrete krav som må ivaretas ved utbygging. Slike krav skal gis i *nødvendig utstrekning*, jf. pbl. § 12-7 første ledd, og er en forutsetning for vedtak av plan. Kommunen kan også stille *rekkefølgekrav* som innebærer at utbygging av området ikke kan finne sted før pålagte tekniske anlegg og samfunnstjenester er etablert, jf. pbl. § 12-7 punkt 10.

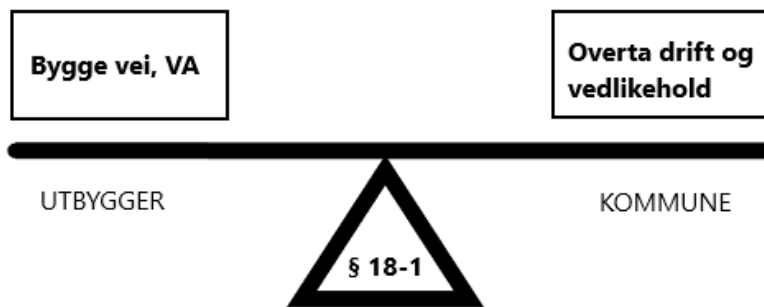
Balanse ved vedtak av reguleringsplan kan illustreres slik:



Figur 1: Balanse ved vedtak av reguleringsplan ihht. pbl. § 12-7 (egen illustrasjon)

Den som skal bygge bolig eller næringsbygg i Norge må sørge for vei, vann og alt som ellers kreves av et moderne bygg. Plan -og bygningsloven (pbl.) §§ 18-1 og 18-2 er hjemmel for krav om vei, vann og avløp til utbyggingsprosjekter. Etter ferdigstillelse skal kommunen overta drift og vedlikehold av offentlige anlegg etter overtakelsesforretning. Anlegget skal tilfalle kommunen vederlagsfritt.

Balansen i pbl. § 18-1 kan illustreres slik:



Figur 2: Balanse ved bygging og overtakelse av infrastruktur ihht. pbl. §§ 18-1 og 18-2 (egen illustrasjon)

Dersom en utbygger etablerer infrastruktur som kommer flere eiendommer til gode, kan han kreve refusjon av andel av sine utgifter fra de som får nytte av tiltakene med hjemmel i pbl § 18-3.

Det har i en årrekke vært utbredt praksis med avtaler mellom utbygger og kommune om hvordan kravene skal løses i praksis (Bygningslovutvalget, 2003). Summen av krav til utbyggingsområdet kan oppleves tyngende for utbygger. Etter hvert ble det behov for rettslige rammer for bruken av slike avtaler, og utbyggingsavtaler ble inntatt i Plan- og bygningsloven av 1985 § 64 fra 2006 (KRD, 2005). I ny lov er emnet behandlet i pbl. kapittel 17 (Stortinget, 2008).

2.2 Partene i forhandlinger om utbyggingsavtale

Kommune og utbygger som forhandler om utbyggingsavtale har svært ulike ståsted, som påvirker prosessen. Kommunen er både myndighet og avtalepart. Utbyggeren har økonomisk risiko og gjennomføringsrisiko, med forventning om gevinst (Bygg21, 2018b).

Også naboer, velforening og andre kan være interessenter i forhandlingene. Disse er gitt muligheter for påvirkning gjennom flere krav om offentlighet knyttet til forhandlingene: Varsel om oppstart, offentlig ettersyn før vedtak og kunngjøring etter vedtak, jf. pbl. § 17-4. De fleste hensyn som gjelder eksterne parter blir ivaretatt gjennom planprosessen.

Utbyggingsavtalen omhandler i hovedsak ansvar for og krav til gjennomføring av tiltak som allerede er vedtatt i reguleringsplan (Regjeringen, 2004). Veileder for utbyggingsavtaler (KRD, 2006b) og Vedlegg 2 til veilederen (KRD, 2007b) påpeker at utarbeidelse av og forhandlinger om utbyggingsavtale krever kompetanse og erfaring fra de involverte for å oppnå godt resultat.

For å forstå forhandlingsmekanismene redegjøres det kort for partenes ståsted.

2.2.1 Kommunens ståsted

Kommunene skal etter kommuneloven § 1 (Stortinget, 1992) drive en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser med sikte på en bærekraftig utvikling. Forvaltningen skal være tillitsskapende og ha høy etisk standard. Kommunene skal yte gode tjenester innenfor sine ansvarsområder, opptre som myndighet på en rekke felt og i tillegg være drivkraft for positiv samfunnsutvikling.

Kommunene har fått stadig flere oppgaver. Ansvarsområdet har blitt kraftig utvidet i årenes løp og omfatter vesentlig mer enn i etterkrigstiden. Skole, helse og omsorg er de største kommunale tjenestene, men også teknisk sektor, kultur og ledelse skal

prioriteres. Kommunene mottar *frie inntekter* fra Staten til en rekke lovpålagte oppgaver, og må selv prioritere gjennomføring av oppgavene.

Kommuneøkonomi

Det diskuteres hvorvidt kommunene har god eller dårlig økonomi. Landsstyret i KS, kommunesektorens organisasjon, uttalte etter fremleggelse av statsbudsjettet november 2018 at det i 2019 vil være

«behov for stram budsjettstyring, effektivisering og innsparingstiltak i mange kommuner og fylkeskommuner, men Landsstyret vurderer at kommuneopplegget totalt sett vil kunne gi grunnlag for å videreføre gode velferdstjenester.»
(KS, 2018)

KS har anbefalt kommunene å styre mot et netto driftsresultat årsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter. I 2017 var gjennomsnittet for kommunene 3,8 % (SSB, 2019).

Attraktivitet

Innenfor bevilgningene har mange kommuner ambisjon om å være *attraktive* for egne og nye innbyggere, tiltrekke seg besøkende og ha et aktivt næringsliv. Gjennom arbeid med attraktivitet ønsker kommunene å oppnå vekstkraftige og inkluderende lokalsamfunn (KMD, 2017a, Distriktssenteret, 2019).

Plan- og bygningsloven gir rammer for utbygging

Utvikling av eiendom med boligbygging og næringsbygg er en del av attraktivitetstemaet, der kommunene er pålagt mange oppgaver. Plan- og bygningsloven er bærebjelken for å pålegge utbygger krav til bygg og anlegg.

Formålsparagrafen i pbl. § 1 pålegger kommunene å se det store bildet og ta en rekke hensyn ved planlegging og vedtak:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene
(Stortinget, 2008).

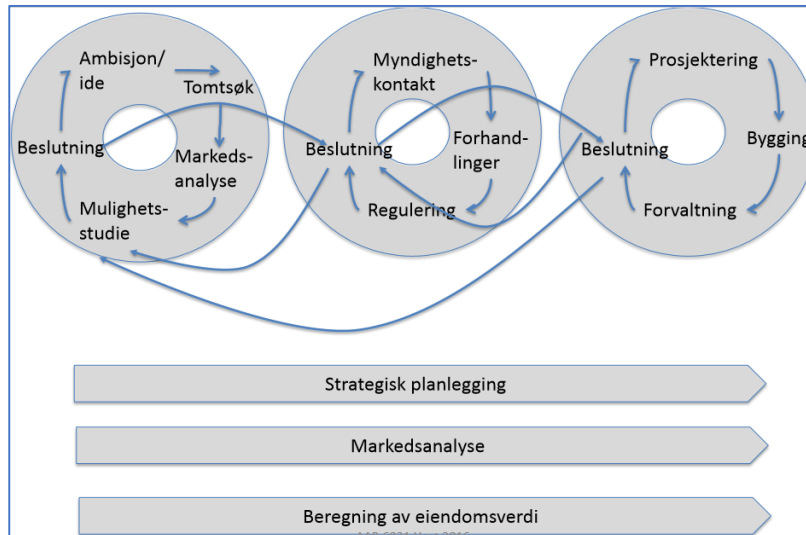
Regelverket gir rammer for en langsiktig, bærekraftig utvikling som også skal komme næringsliv og eiendomsutviklere til gode. Kombinasjonen av kommunens ulike roller gir mulighet for svært stor påvirkningskraft som også gir utviklingskraft (Distriktssenteret, 2019).

2.2.2 Utbyggerens ståsted

Eiendomsutvikling er en kommersiell prosess som kan defineres som

«Å transformere et stykke areal fra én tilstand til en annen, slik at arealet gis en verdiøkning i seg selv, eller i form av løpende avkastning». (Leikvam og Olsson, 2014)

Proessen fra idé via akkvisisjon og planlegging til ferdig bygg er en lang, krevende, iterativ prosess med mange faser og beslutningspunkt, preget av usikkerhet og risiko, der man ofte må gå tilbake og gjøre flere øvelser på nytt. Prosessen kan illustreres slik (Ibid.).



Figur 3: Eiendomsutvikling som prosess (Leikvam og Olsson, 2014)

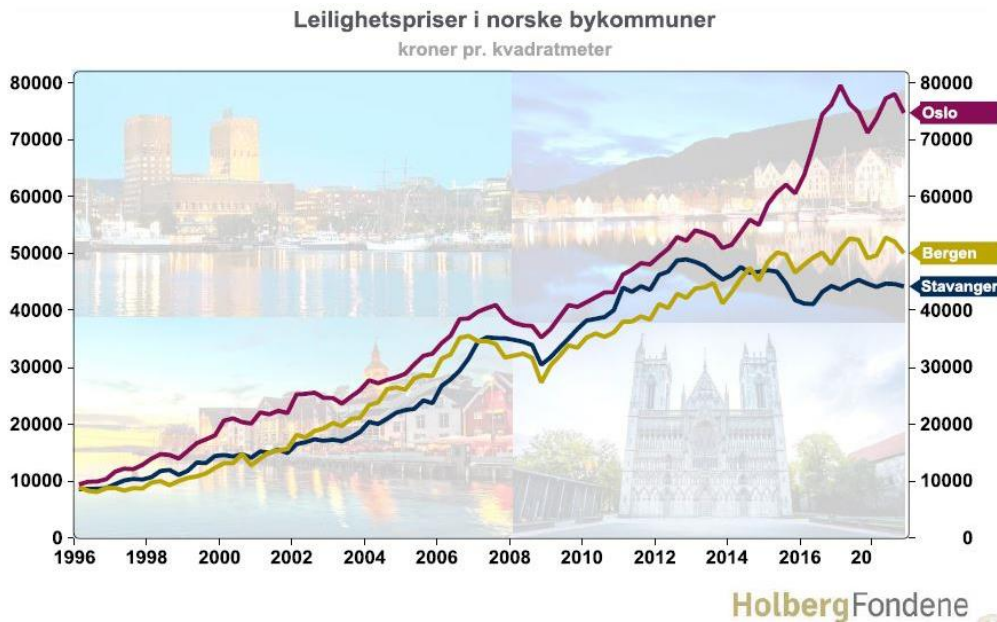
Eiendomsutvikleren må beherske mange ulike fagfelt og ha økonomisk kapasitet til å vente på betaling fra kjøper til slutt. Motivasjonen for mange eiendomsutviklere er utsikter til positiv avkastning etter gjennomføring. Utvikleren har ofte ønske om rask ferdigstillelse og salg, for å avslutte prosjektet og gå videre til neste prosjekt.

Eiendomsutvikleren lever av fortjeneste, og mange selskaper har begrenset kapital. Banken er derfor en sentral premissleverandør som kan stille krav om raske avgjørelser. Undersøkelser viser at små og mellomstore utbyggere er særlig sårbare for motstand i byggeprosjektet, enten det er tregt salg eller krevende offentlig prosesser. Lang saksbehandlingstid kan alene være nok til å hindre realisering av et prosjekt (Kittelsen, 2013).

Økonomiske rammer

Boligprisene i Norge har vokst svært mye siden bunnpunkt i 1991. Høsten 2008 satte regjeringen styringsrenta ned til historisk lavt nivå som følge av finanskrisen internasjonalt. Dette bidro til videre boligprisvekst.

Grafen nedenfor viser utvikling i boligpriser fra 1996 til 2019 (HolbergFondene, 2019):



Figur 4: Boligprisutvikling 1996-2019 (HolbergFondene, 2019)

Regjeringen vedtok juni 2018 Boliglånsforskriften som gav betydelige begrensninger i utlånsreglene (Regjeringen, 2018). Dette var et av flere tiltak for å prøve å redusere boligprisveksten, og kan være noe av forklaringen på utflatingen av boligprisene som vises i grafen ovenfor.

Statistikk fra Brønnøysundregisteret viser at det pr mai 2019 er registrert 100 325 aktive selskap innen bransjekodene 68 000 – 68999 Omsetning og drift av fast eiendom. I årene 2010 – 2018 ble det åpnet konkurs i til sammen 525 selskap i disse bransjene, mens 11 000 selskap ble slettet (Purehelp.no, 2019).

Samlet årsresultat for de samme bransjekodene økte fra kr 5,8 milliarder i 2011 til 22,1 milliarder i 2017 (ibid.), en økning på 381 %. Verdistigning på eid eiendom kommer ikke til uttrykk i regnskapet, men har vært betydelig i bransjen i perioden.

2.2.3 Felles mål og utfordringer

Kommune og utbygger har ulike roller i og tilnærming til eiendomsutvikling, men kan samtidig ha felles interesser på mange områder.

Utbyggeren møter kommunen i arbeid med reguleringsplan, utbyggingsavtale og byggesak. Kommuneplanens arealdel gir grunnleggende føringer for en eiendoms potensial, og bestemmelser i pbl. pålegger mange krav. Uforutsette kostnader vil ofte true fortjenesten.

Samtidig er godt samarbeid med kommunen og andre offentlige etater både et mål og fordelaktig for mange eiendomsutviklere (Leikvam og Olsson, 2014). Ved større utbyggingsprosjekt kan utbyggingsavtale med kommunen være et fleksibelt verktøy for gjennomføring av vedtatt plan og utbygging av infrastruktur frem til byggeklar tomt (KRD, 2006b).

Kommunen ønsker ofte mer utbygging for å tilrettelegge for flere innbyggere og større næringsliv. Utbyggeren ønsker å utvikle eiendom som gir tilfredsstillende salgspris.

Å sikre gjennomføring av vedtatt arealplan etter langt og tungt utredningsarbeid er hensikten for begge parter (Norsk eiendom, 2017).

Lovgiver har definert rammer for en balansert avtalesituasjon mellom utbygger og kommune i pbl. § 17-3. Begrepene nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet skal ivareta både samfunnets behov, kommunens budsjetter og utbyggers økonomi.

2.3 Utvikling av regelverk for utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler har vært brukt i en årrekke mellom kommuner og utbyggere for å realisere utbygginger, men manglet lovhjemmel frem til 2006 (Regjeringen, 2004).

I 1992 drøftet Høyesterett hvor langt det offentlige kan bindes gjennom avtale med private. Høyesterett gikk forholdsvis langt i å åpne for forhåndsbinding av myndighet:

Dersom det anses nødvendig eller ønskelig for å fremme vedkommende hjemmelslovs formål, har jeg vanskelig for å se avgjørende hensyn mot at det bør være adgang til, i atskillig utstrekning, å binde utøvelsen av forvaltningsmyndighet gjennom avtale eller tilsagn på spesielle områder (Høyesterett, 1992).

Før utbyggingsavtaler ble inntatt i loven avsa Høyesterett i 2003 dom der Løvenskiold protesterte på krav fra kommunen om å bygge gang- og sykkelvei til ca 3-4 millioner kroner. Høyesterett gav en pekepinn på hva som er akseptabelt nivå på utbyggers bidrag da de kom til at kostnaden ikke var et «utilbørlig tyngende vilkår» for en utbygging til ca. 100 millioner kroner (Høyesterett, 2003).

2.3.1 To NOU'er om utbyggingsavtaler

Det ble utarbeidet to utredninger om utbyggingsavtaler før endelig innstilling til lov:

- NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, utredning fra *Planlovutvalget*, oppnevnt i 1998 (Planlovutvalget, 2003), og
- NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning, utredning fra *Bygningslovutvalget*, oppnevnt i 2002 (Bygningslovutvalget, 2003).

Planlovutvalget la blant annet vekt på å «sikre gjennomføring og samtidig unngå at avtaler undergraver offentlighet og medvirkning» og var opptatt av klare begrensninger for hva kommunene kunne pålegge utbygger (Planlovutvalget, 2003).

Bygningslovutvalget ville med sitt forslag «rydde i en rekke vanskelige spørsmål av politisk, økonomisk og juridisk art», for å beholde avtalene som «et positivt verktøy for planmyndighetene ved realiseringen av arealplaner» (Bygningslovutvalget, 2003).

En av de som drøftet lovforslagene, var Boe. Han pekte på at grunnspørsmålet var hvor langt forvaltningen kan binde fremtidig myndighetsutøvelse gjennom avtaler (Boe, 2004). Han hevdet at det vokste frem et ønske om og behov for å beskytte utbyggerne fra urimelige kommunale krav.

Boe argumenterte for at den nye lovbestemmelsen ikke skulle binde det offentlige før gyldige vedtak var fattet i kompetente organer, for eksempel i kommunestyret. Han fremhevet klare fordeler ved forslaget fra planlovutvalget og argumenterte mot det forslaget som til slutt ble vedtatt, fra bygningslovutvalget (ibid.).

2.3.2 Lovfesting av utbyggingsavtaler – Ot.prp. 22 (2004-05)

I 2005 vedtok Stortinget hovedlinjene i *Bygningslovutvalgets* forslag basert på regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 22 (2004-05) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*.

I høringsperioden ønsket utbyggeren streng regulering av kommunens krav for å unngå «skattelignende overføringer» gjennom byrdefulle pålegg fra det offentlige. Kommunesiden advarte om mindre utbygging dersom kommunene mistet mulighet til å pålegge utbygger kostnader. I tillegg ønsket mange parter å begrense kommuners mulighet til å pålegge utbygger å etablere sosial infrastruktur (Regjeringen, 2004).

Både Planlovutvalget (2003) og Bygningslovutvalget (2003) var opptatt av å begrense kommunenes makt til å pålegge urimelig tyngende krav i utbyggingsavtalen. Problemstillingen er utførlig drøftet i forarbeidene (Regjeringen, 2004).

Hensikten med den nye lovbestemmelsen blant annet beskrevet som å

«bidra til at grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår blir tydelig, forhindre en kostnadsovervelting på boligkjøper, og sikre forutsigbarhet for utbyggere og kommunene» (Regjeringen, 2004).

I tillegg la regjeringen vekt på at reglene skal være dynamiske, slik at de kan fungere i tråd med den fremtidige utviklingen (ibid.)

Plan- og bygningsloven er en rettighetslov, der kommunen er forpliktet til å gi positivt vedtak til utbygger dersom han har oppfylt kravene i loven (Regjeringen, 2004). En utbyggingsavtale har en mer privatrettslig karakter mellom utbygger og kommunen som privat aktør, og følger avtaleretten i tillegg til rammene i pbl. (ibid.). Prosessen er dessuten omtalt som *forhandlinger* i pbl § 17-4.

Andre styrende dokumenter

Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler ble utarbeidet og trådte i kraft senere i 2006 (Regjeringen, 2006). Forskriften forbyr avtale der utbygger pålegges å bekoste «skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie». Bestemmelsen er senere inntatt i byggesaksforskriften 2010 § 18-1.

Veilederen for utbyggingsavtaler kom samtidig med lovbestemmelsen og omtaler utbyggingsavtaler som et «mer smidig og effektivt virkemiddel» enn bruk av refusjonsbestemmelsen, og presiserer at det fortsatt er «stor handlefrihet» (KRD, 2006b). KMD la vekt på at lovbestemmelsene for utbyggingsavtaler gir rammer for en tilpasset avtale mellom partene som er videre, mer fleksibel og kan ta inn andre krav enn pbl. §§ 18-1 og 18-2.

Vedlegg til veileder om utbyggingsavtaler kom i 2007 (KRD, 2007b). Vedlegget inneholder forslag til disposisjon og hovedtema i utbyggingsavtaler.

I § 18-2 i Byggesaksforskriften er det fra 2010 tatt inn enklere saksbehandlingsregler for utbyggingsavtaler der tiltakene i all hovedsak omfattes av pbl. § 18-1 og § 18-2 (Regjeringen, 2010).

2.4 Gjennomgang av lovbestemmelsen om utbyggingsavtaler

Lovbestemmelsen om utbyggingsavtaler gir rammer for avtalene og saksbehandlingsregler. Lovteksten følger i sin helhet som vedlegg.

Avtalen skal gjelde gjennomføring av kommunal arealplan, jf. pbl. § 17-1.

Kommunestyret selv skal fatte prinsippvedtak med forutsetninger og forventninger til slike avtaler, jf. pbl. § 17-2. Rammer for avtalens innhold fremgår av § 17-3.

Saksbehandlingsregler følger i § 17-4 og pålegger å varsle oppstart av forhandlinger, offentlig ettersyn og kunngjøring. Etter § 17-5 er det ikke klagerett. § 17-6 gir adgang til å opprette forskrift. § 17-7 slår fast at det ikke kan gis dispensasjon, men at departementet kan samtykke til å fravike reglene der «samfunnsmessige interesser» tilsier det.

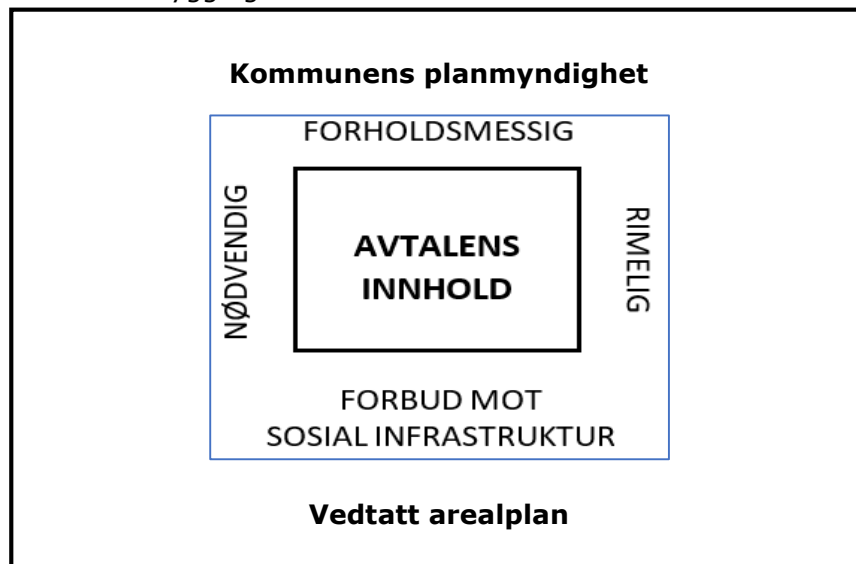
Mer om pbl. § 17-3 tredje ledd

I denne oppgaven er det særlig pbl. § 17-3 tredje ledd som er relevant. Paragrafen stiller detaljerte krav til de tiltak som kommunen pålegger utbygger:

1. 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.
2. Slike tiltak må stå i **rimelig forhold til** utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.
3. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå **i forhold til** den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Oppsummert skal avtalevilkårene i en utbyggingsavtale være nødvendige, forholdsmessige og rimelige, og i tråd med planvedtak, jf. pbl. § 17-3 tredje ledd.

Rammene for innholdet i utbyggingsavtaler kan illustreres slik:



Figur 5: Rammer for innholdet i en utbyggingsavtale, jf. pbl. § 17-3 (egen illustrasjon)

2.4.1 Begrepene nødvendig – forholdsmessig - rimelig

Begrepene nødvendige, forholdsmessige og rimelige i pbl. § 17-3 tredje ledd er presentert i forarbeidene og utførlig drøftet i andre kilder. Særlig masteroppgaver fra jusstudier presenterer ulike sider ved begrepene grundig. Her presenteres en avgrenset oppsummering av hovedpunkt.

Nødvendig

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.

Nødvendighetskriteriet krever saklig sammenheng mellom tiltak i utbyggingsavtalen og pålegg gitt i reguleringsplan. Det skal være en «relevant og nær sammenheng» med behov som følger av den konkrete utbygging (Regjeringen, 2004). Bestemmelsen utelukker ikke tiltak som også er til nytte for andre, så lenge utbyggingen har behov for tiltak, i større eller mindre grad.

Begrepet *saklig* ble ikke tatt inn i lovteksten. I forarbeidene ble det presisert at *saklig* var et åpenbart krav. I stedet ble begrepene *nødvendig* og *forholdsmessig* tatt inn for å dekke samme problemstilling. *Nødvendig* krever dessuten mer enn bare saklig sammenheng (Hauge, 2018). Hauge hevder at *nødvendig* skal tolkes presiserende.

Ved vurdering av om et krav er nødvendig, må hensikt og formål for den konkrete utbyggingen vurderes. Særlig tiltak som skal rette opp skadevirkninger som følger av den konkrete utbyggingen, vil være nødvendig (ibid.).

Ved utarbeidelse av reguleringsplan kan det «i *nødvendig utstrekning*» settes en rekke krav til arealformål og hensynssoner, jf. pbl. § 12-7. Ordet *nødvendig* står i ulik sammenheng og kan ikke vurderes på helt samme måte i § 12-7 og § 17-3 tredje ledd. Mens en reguleringsplan skal ivareta helhet for et større område, skal en utbyggingsavtale pålegge utførelse av tiltak etter en annen nødvendighetsvurdering innenfor et avgrenset område (ibid.).

Lovbestemmelsen om nødvendighet hindrer ikke kommunen i å pålegge så store kostnader gjennom reguleringsplan eller utbyggingsavtalen at prosjektet ikke kan gjennomføres (Hauge, 2017).

Forholdsmessig

Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Kommunen kan i mange tilfeller fatte ensidige vedtak om pålegg som plan- og bygningsmyndighet. I en utbyggingsavtale er det derimot stilt krav om forholdsmessighet.

På dette punktet gjelder forholdsmessighet hvor stor belastning prosjektet påfører kommunen. I forarbeidene skrev departementet at kommunen kan kreve mer av et større utbyggingsprosjekt, men valgte bevisst å ikke gi klare føringer for begrepet forholdsmessighet.

Departementet så det som problematisk å lage tabeller for å angi hvilke ytelser som skulle tilsvare hverandre. De viste til den generelle avtaleretten og påpekte at kommunen vil være bundet av avtalerettens regler for begrepet forholdsmessig (Regjeringen, 2004).

Det er høyst uklart når avtalen tipper over mot ugyldighet på dette punkt. Sentrale momenter i vurderingen er inngrepets størrelse, det offentliges interesser i området og partenes forhandlingssituasjon. Er krav som er svært nødvendig, stiller lite krav om forholdsmessighet (Hauge, 2017).

Rimelig

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

Hovedhensikten med å lovregulere utbyggingsavtaler, var å begrense kommunens muligheten for å pålegge urimelige avtalevilkår (Regjeringen, 2004). Formuleringen om rimelighet skal sikre en balansert avtale mellom kommune og utbygger. Selv om tiltak er nødvendige, skal kommunen ta hensyn til både utbyggingens art og omfang, og hva kommunen ellers bidrar med.

Proporsjonalitetsprinsippet krever saklig sammenheng og balanse i vilkår som det offentlige stiller til innbyggere ved utøvelse av myndighet (Storevik, 2013). Utbyggingsavtaler kan gå lenger enn forvaltningsvedtak, men da må vilkårene være proporsjonale og forholdsmessige. Prinsippet om proporsjonalitet innebærer at der kommunen yter litt mer, kan den kreve desto mer av utbyggeren, slik det også er formulert i lovteksten i pbl. § 17-3 tredje ledd (ibid.).

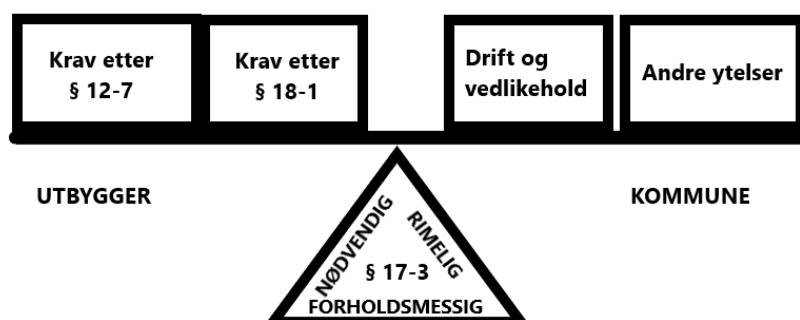
I forarbeidene til loven ble det presisert at kommunens ytelse må være mer enn bare et obligatorisk forvaltningsvedtak dersom utbygger skal yte noe ekstra i avtalen. Der kommunen stiller store krav til utbygger, må kommunen også påta seg forpliktelser selv. På den måten er det mulig å få en balansert avtale om selv komplekse forhold (Regjeringen, 2004).

Vurderingen av *i rimelig forhold til* er skjønnspreget, og det er ikke slått fast hvor grensen for ugyldighet trer inn for utbyggingsavtaler (Hauge, 2018). Hauge viste til forarbeidene og påpekte at kommunale bidrag til plangjennomføring fører til at kravet til nødvendighet vesentlig reduseres.

Oppsummering:

Overfor er det tre begrepene i pbl. § 17-3 tredje ledd kort presentert. Forarbeidene slår fast at det skal være en balansert avtalesituasjon mellom partene (Regjeringen, 2004). Utgangspunktet er at utbygger har ansvar for plankrav og infrastruktur, mens kommunen har ansvar for å overta offentlige anlegg til drift og vedlikehold til evig tid.

Loven pålegger å vurdere om det er nødvendig, forholdsmessig og rimelig å legge alle krav på utbygger, eller om kommunen skal yte noen bidrag til prosjektet. Etter dette blir de tre begrepene balansepunktet for å vurdere byrdefordeling mellom partene. Dette kan illustreres slik:



Figur 6: Lovgivers balanse i en utbyggingsavtale etter pbl. kap. 17 (egen illustrasjon)

2.4.2 Utbyggingsavtaler og merverdiavgift

Kommunene har som hovedregel fritak for merverdiavgift (mva.) ved utbygging av kommunal infrastruktur som veier og ledningsnett for vann og avløp. Private eiendomsutviklere er ikke omfattet av merverdiavgiftsloven, jf mva-loven § 3-11 (Stortinget, 2008).

Justeringsreglene i mva-loven § 26 d tredje ledd gir kommunene hjemmel til å kreve fradrag for mva. som er betalt på offentlig infrastruktur etter ferdigstilling, fordelt over ti år. Skattedirektoratet avklarte i bindende forhåndsuttalelse BFU 02/09 at kommunal overdragelse av infrastruktur fra privat utbygger også er en justeringssituasjon. Kommunen får da refundert den mva. som utbygger har betalt på anlegget som kommunen overtar (Skatteetaten, 2009).

Mange kommuner betaler ut hele eller deler av beløpet som mottas fra staten til utbygger fordelt over ti år, for å bidra til utbyggingen (Bergen kommune, 2015). En del kommuner holder tilbake et administrasjonsgebyr før utbetaling. Oslo kommune vedtok i 2018 å beholde hele justeringsbeløpet fra staten selv, uten å fordele noe til utbyggeren (Oslo kommune, 2018).

En annen metode for å håndtere merverdiavgift i utbyggingsavtaler er anleggsbidragsmetoden. I denne type avtaler står kommunen som byggherre og får fradrag for mva. direkte ved utbygging av kommunal infrastruktur. Utbygger betaler et anleggsbidrag til kommunen som tilsvarer byggekostnad eks. mva.

Anleggsbidragsmodellen har vært brukt og akseptert av staten siden 1980-tallet (Gyldendal rettsdata, 2018). En undersøkelse fra 2016 viser at utbyggere generelt synes at anleggsbidragsmodellen er best, både når det gjelder økonomisk besparelse og gjennomføring (Bjørnå, 2016). Kommunene svarte derimot at de opplevde at anleggsbidragsmodellen var ressurskrevende og påla kommunen stort ansvar som byggherre. Kommunene foretrakk derfor justeringsmodellen (ibid.).

2.5 Avtalerett

Forarbeidene til lov om utbyggingsavtaler viser mange ganger til den generelle avtaleretten. Avtaleloven av 1918 (Stortinget, 1918) gir rammer for hva som kan avtales, hvordan uklarheter skal behandles og hvor grenser for ugyldighet går. I tillegg til avtaleloven er svært mye rettspraksis på området.

Utbyggingsavtaler inngås i all hovedsak mellom profesjonelle parter. Næringsdrivende vurderes å være likeverdige i avtalesammenheng, i motsetning til forbrukerforhold (Woxholth, 2017). Rettspraksis skiller ikke mellom store og små utbyggere eller kommuner – begge parter er per definisjon profesjonelle. Avtale inngått mellom profesjonelle og likeverdige parter skal vurderes etter objektive kriterier (ibid.).

En avtale avklarer forventninger mellom partene. Dersom det oppstår uenighet mellom partene, er det avgjørende «*hva løftesmottakeren med rimelighet kan legge i det løftesgiveren skrev, sa, gjorde eller unnlot å gjøre*» (Woxholth, 2017). Det er den objektive vurderingen som skal avgjøre saken, basert på foreliggende informasjon.

Avtaleloven stiller partene fri til å velge kontraktsform. Både muntlige avtaler og avtaler skrevet på serviett behandles som avtale (ibid.). For alle praktiske formål må en utbyggingsavtale være skriftlig, men det er ingen formkrav i pbl. kap. 17.

Disposisjonsspørsmålet

Et vesentlig spørsmål som gjelder utbyggingsavtaler, er tidspunktet for når en avtale går fra forberedelser til en rettslig bindende avtale. I juridisk terminologi omtales dette som *disposisjonsspørsmålet* (Woxholth, 2017).

I pbl. § 17-4 omtales arbeid med utbyggingsavtaler som *forhandlinger*. Både i Veileder for utbyggingsavtaler (KRD, 2006b) og senere dokumenter som Felles løft (Norsk eiendom, 2017) anbefaler sterkt å arbeide med utbyggingsavtalen parallelt med utvikling av reguleringsplan. Dette arbeidet kan i noen tilfeller ta flere år.

Forhandlinger gir mulighet for å utforme skreddersydde avtaler tilpasset det aktuelle prosjektet og den aktuelle situasjonen. En avtale har sine styrker og svakheter for partene, og aksept av én del kan være begrunnet i godkjenning av et gode i en annen del av avtalen. Avtalen fremstår derfor som et helt dokument som ikke nødvendigvis kan splittes (Woxholth, 2017).

En forhandlingsavtale er gyldig mellom partene når det er oppnådd «tilstrekkelig enighet». Hva dette innebærer, kan være utydelig i prosessen (ibid.). Flere rettsavgjørelser viser at signatur ikke er avgjørende i spørsmålet om det er inngått bindende avtale, blant annet saken om Strømstad marina (Høyesterett, 2014).

Det er anbefalt å behandle spørsmål om når binding inntreffer underveis i forhandlingene. Partene kan avtale egne beslutningsmøter, ta forbehold om styregodkjenning eller politisk godkjenning, eller avtale at avtalen først er gyldig når den er signert av rette vedkommende i hver organisasjon (Woxholth, 2017).

Utbyggingsavtaler kan ikke vedtas av kommunen før reguleringsplan er vedtatt, og kommunene stiller i mange tilfeller krav om politisk vedtak.

Ugyldighet

Dersom en avtalepart strekker strikken for langt, trer *ugyldighet* inn. Avtaleloven § 36 er en generell ventil for å sikre rimelige avtaler:

En avtale kan helt eller delvis settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende. Det samme gjelder ensidig bindende disposisjoner.

Ved avgjørelsen tas hensyn ikke bare til avtalens innhold, partenes stilling og forholdene ved avtalens inngåelse, men også til senere inntrådte forhold og omstendighetene for øvrig.

Ugyldighet kan være feil rettsfakta eller feil rettsvirkning (Woxholth, 2017). Dette er ikke det samme som feil ved ytelsen, som omtales som kontraktsbrudd.

Feil rettsfakta handler om svikt ved inngåelse av kontrakten. For utbyggingsavtaler handler dette om brudd på saksbehandlingsreglene i pbl §§ 17-2 og 17-4: Manglende prinsippvedtak i kommunestyret, manglende varsel om oppstart av forhandlinger mv.

Feil rettsvirkning handler blant annet om for store krav fra kommunen i avtalen eller vedtak av avtalen i organ hos kommune eller utbygger som ikke har kompetanse til å fatte vedtak. Vilkårene kan også tenkes å være i strid med lovens rammer etter pbl § 17-3 (Skard, 2018).

Ugyldighet ved en utbyggingsavtale medfører kun at avtalen oppheves og utbyggeren slipper fri fra de forpliktelser han har tatt på seg etter avtalen (Skard, 2018). Dette innebærer også at krav i reguleringsplan ikke blir oppfylt – og utbyggeren mister

mulighet til å bygge ut området. Dette vil i de fleste tilfeller være en ulempe for utbyggeren. Dersom det er potensiale for stor fortjeneste hos utbygger, kan utbygger velge å samtykke til urimelig tyngende vilkår for å realisere utbyggingen.

Tvist om utbyggingsavtale kan bringes inn for domstolene til behandling. I forarbeidene til loven begrunnet departementet manglende klagerett med et ønske om å begrense myndighetsutøvelsen og presisere at avtalens innhold er privatrettslig (Regjeringen, 2004).

Eksterne parter er gitt mulighet til medvirkning gjennom forhandlingene etter pbl. § 17-4, men departementet la i forarbeidene til loven til grunn at eksterne parter normalt ikke er i posisjon til å ha klagerett (ibid.). Partene i avtalen er dermed eneste som er i posisjon til å protestere på en avtale, men det er grunn til å tro at en profesjonell aktør som har signert en avtale, vil ha en dårlig sak dersom han vil overprøve avtalen for domstolen, selv om den etter lovens ordlyd er ugyldig.

Sikkerhet

Vedlegg 2 til Veileder om utbyggingsavtaler (KRD, 2007b) drøfter sikkerhet for kontraktsoppfyllelse. Kommunen kan i noen tilfeller kreve bankgaranti som sikkerhet for oppfyllelse av utbyggers plikter. KRD påpeker at dette normalt er unødvendig, ettersom kommunen kan holde tilbake ferdigattest til tiltak er utført etter avtalen. Kommunen har også hjemmel til å gi pålegg og tvangsmulkt med hjemmel i pbl. (ibid.).

Veilederen påpeker at tinglysing ikke medfører at avtalen blir bedre enn det som er avtalt, og er normalt bare nødvendig dersom det skal opprettes servitutter på berørte eiendommer (ibid.).

2.6 Forvaltningspraksis og rettspraksis

Det er ikke klagerett på utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-5. Det foreligger derfor svært få avgjørelser fra Fylkesmannen eller andre forvaltningsorgan som normalt behandler kommunale klagesaker. Nedenfor følger en kort oppsummering av relevante dokumenter som har kommet frem etter søk på «utbyggingsavtale*» på Gyldendal Rettsdata mellom 2006 og 2018:

KRD 2006: Rundskriv 1/06 Opparbeidingsreglene i pbl. § 67

Kommunal- og regionaldepartementet sendte ut en samlet fremstilling av reglene for opparbeidelse av infrastruktur i pbl § 67, tilsvarende kapittel 18 i ny plan- og bygningslov (KRD, 2006a).

Når utbygger har bygd vei eller ledningsnett for vann og avløp i henhold til lovens krav, kan ikke kommunen nekte å ta over anlegget. Det er i notatet foreslått forhold som bør avklares ved byggetillatelse og overtakelsesforretning. Det er anbefalt å stille krav i rammetillatelsen til standard på utformingen av tiltakene, når tiltaket skal være ferdig og eventuelle krav til sikkerhet for ferdigstilling.

KRD 2007: Bidrag til løypekjøring mv.

Nord-Aurdal kommune spurte KRD om lovligheten av vilkår i utbyggingsavtale som påla tomtekjøper, ikke utbygger, å bidra økonomisk til løypekjøring i utmark. Departementet advarte sterkt mot kravet, fordi det ikke har hjemmel i planvedtak eller gjelder gjennomføring av planvedtak, og tomtekjøper ikke er part i avtalen (KRD, 2007a).

Departementet skrev at noen føringer for fremtidig eierskap og drift kan aksepteres i en utbyggingsavtale, dersom det gjelder innbetaling til fond, stiftelse, vel eller lignende. Fast innbetaling til særskilte foretak eller kommunen anses som hovedregel ulovlig.

I samme brev ble det understreket at kommunen ikke kan kreve utbyggingsavtale som vilkår for å godkjenne reguleringsplan (ibid.).

KRD 2009: Utbyggingsavtale – krav om å dekke kommunens driftskostnader

En kommune hadde stilt krav om dekning av fremtidige driftskostnader for infrastruktur i utbyggingsavtale, med henvisning til uttalelsen ovenfor fra KRD (KRD, 2009).

Departementet avviste sammenhengen og presiserte at utbyggingsavtaler kun gjelder tiltak som er nødvendig for gjennomføring av arealplan, altså selve byggingen. Avtalen kan angi hvem som har ansvar for fremtidig drift og vedlikehold, men utførelse og finansiering må håndteres utenfor utbyggingsavtalen (ibid.).

KRD 2010: Redegjørelse om utbyggingsavtaler til Sivilombudsmannen

KRD besvarte i 2010 en del spørsmål fra Sivilombudsmannen om utbyggingsavtaler (KRD, 2010b). KMD viste blant annet til pbl. § 17-4, der det fremgår at kommunen ikke kan inngå bindende utbyggingsavtale før arealplanen for området er vedtatt. Likevel mente departementet at kommunen har mulighet til å

«gå forholdsvis langt i avtaleprosessen, forutsatt at ikke avtalen formelt – ved underskrift el. – anses å binde kommunen», og at «kommunen kan ferdigforhandle avtalen før planen vedtas».

I brevet ble også virkningen av ulike typer saksbehandlingsfeil drøftet (ibid.).

KRD 2011: § 17-3 - Krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse

KRD uttalte i 2011 at en kommune «under ingen omstendigheter har hjemmel til å stille vilkår om en utbyggingsavtale» (KRD, 2011a). Departementet omtalte utbyggingsavtaler som et «frivillig verktøy» for å oppfylle rekkefølgekrav eller andre krav til infrastruktur ved utbygging. På den andre side må utbygger dokumentere at gyldige krav fra kommunen er oppfylt ved byggesøknad. Da kan utbyggingsavtale i mange tilfeller være et godt egnet verktøy, men forutsetter frivillighet fra utbyggers side.

KRD 2011: Tilskudd til allerede bygget vei

KRD svarte i 2011 på spørsmål om en kommune gjennom utbyggingsavtale kan kreve tilskudd til allerede bygget vei (KRD, 2011c). Departementet viste til nødvendighetskravet i pbl. § 17-3 og slo fast at et nytt tiltak ikke kan «utløse behovet for allerede eksisterende infrastruktur». Kommunen har derfor ikke hjemmel til å kreve tilskudd til allerede bygget vei.

Dersom det foreligger en avtale om privat finansiering av det aktuelle tiltaket, kan det i noen tilfeller være aktuelt at en ny utbygger må tre inn i avtaleforholdet etter at tiltaket er ferdig (ibid.).

Sandnes kommunes kommuneplan – fast anleggsbidrag i sentrumsområder

Sandnes kommune vedtok i kommuneplan 2011-2025 et fast anleggsbidrag pr. kvadratmeter bolig- og næringsareal som bygges ut i sentrumsområdet. KRD besvarte i 2013 på spørsmål fra et advokatfirma til bestemmelsen (KRD, 2013).

Departementet var i brevet negativ til forhåndsfastsettelse av anleggsbidrag uten konkret vurdering av hvilken belastning utbyggingen vil påføre omgivelsene. Kravene om å vurdere nødvendighet og forholdsmessighet var ikke godt nok ivaretatt. Departementet antydte at forslaget fra kommunen minnet om generell beskatning, som er forbudt (KRD, 2013).

Sivilombudsmannen undersøkte kommuneplanbestemmelsen etter henvendelse fra advokatfirmaet, og konkluderte med at kravene om å vurdere nødvendighet eller forholdsmessighet i pbl. § 17-3 ikke var oppfylt. Han påpekte at begge kravene må vurderes konkret for hver utbygging (Sivilombudsmannen, 2015).

Sandnes kommune protesterte først på Sivilombudsmannens henvendelse. Etter ny henvendelse fra Sivilombudsmannen endret kommunen kommunedelplanen høsten 2017 (Sandnes kommune, 2017).

På bakgrunn av den konkrete saken fra Sandnes, uttalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) seg om reglene for refusjon og utbyggingsavtaler i pbl, særlig om hvordan første utbygger i et større reguleringsplan skal finansiere rekkefølgekrav og sikre seg inntekter fra neste utbygger (KMD, 2017b).

Departementet påpekte at regelverket for refusjon i pbl. 18-4 kun gjelder tiltak som kan pålegges utbygger med hjemmel i pbl. §§ 18-1 og 18-2, og viste til at utbyggingsavtaler gir «relativt vide muligheter» for å legge kostnader til infrastruktur over på utbyggere gjennom ulike finansieringsmodeller, så fremt oppsettet følger lovens rammer i pbl. kap. 17 (ibid.).

KOFA 2014: Vurdering av utbyggingsavtale opp mot reglene for offentlig anskaffelser

Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) behandlet klage mot Lenvik kommune der klageren hevdet at kommunen hadde foretatt ulovlig anskaffelse ved å pålegge utbygger å bygge offentlig anlegg. Saken gjaldt bro og støttemur som var pålagt gjennom reguleringsplan, og som kommunen dekket halvparten av gjennom utbyggingsavtale (KOFA, 2014).

KOFA la til grunn at utbyggingsavtaler normalt vil falle utenfor regelverket for offentlige anskaffelse, så lenge avtalen følger rammene i plan- og bygningsloven. Kommunens bidrag utgjorde dessuten en svært liten andel av de totale kostnader.

KOFA oppfattet ikke avtalen som forsøk på omgåelse av regelverket om offentlige anskaffelser. Nemnda frikjente kommunen fordi utbyggingsavtalen ikke kunne vurderes som en bygge- og anleggskontrakt etter anskaffelsesforskriften § 1-3 (ibid.).

KMD 2015: Vedtak om å fravike forbudet om sosial infrastruktur – OBOS Fornebu

Bærum kommune og OBOS søkte i 2015 KMD om tillatelse til å fravike forskrift om forbud om å legge kostnader til sosial infrastruktur på utbygger.

KMD tillot samme år OBOS å bygge sosial infrastruktur på Fornebu (KMD, 2015). Departementet la i brevet vekt på at reglene for utbyggingsavtaler har til hensikt å hindre at kommuner legger for store byrder på utbygger. Vedtaket var hjemlet i pbl. § 17-7, der departementet etter søknad er gitt kompetanse til å fravike reglene om utbyggingsavtaler der samfunnsmessige interesser tilsier det.

På Fornebu er det utbygger selv som ber om å få bygge sosial infrastruktur, fordi kommunen la vekt på at det manglet sosial infrastruktur i nærområdet, og stanset utbyggingsplanene.

Det blir hevdet at området etter den gamle flyplassen på Fornebu ble solgt for 3,2 milliarder kroner rundt år 2000. OBOS kjøpte seg opp til 75,5 % eierskap i Fornebu utvikling ASA i 2012 basert på en antatt samlet selskapsverdi på kr 2,0 milliarder (Byggeindustrien.no, 2012). Investeringens størrelse kan ha bidratt til at utbyggeren ikke kunne tillate stans i prosjektet.

Den sosiale infrastrukturen på Fornebu har en naturlig kobling til utbyggingen av boligområdet, og vil være en uforholdsmessig stor belastning å bære for kommunen (Østenå og Frøstrup, 2017).

Januar 2019 la Bærum kommune ut utbyggingsavtale for Fornebu på offentlig ettersyn. Avtalen inneholdt sosial infrastruktur anslått til 6,3 milliarder kroner, som kommer ca 11 000 boliger til gode. Utbygger skal yte et forseringsbidrag som dekker halve kostnaden (Bærum kommune, 2019).

2.7 Noen relevante rettsavgjørelser

Ettersom det ikke er klagerett på utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-5, må tvister behandles i rettsapparatet. Det er ganske få saker å finne ved søk etter dommer i Gyldendals rettsdata. Tre nyere saker er særlig relevante for denne oppgaven:

Høyesterett 2017: Avinor-saken

Høyesterett avgjorde i 2017 spørsmål om Avinor hadde rett til justeringsrett for merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven. Avinor som statsbedrift tapte saken fordi justeringsreglene ikke åpner for overføring av justeringsforpliktelser i eller til staten. Avinor måtte derfor ta kostnaden med merverdiavgift i sitt regnskap.

Høyesterett drøftet både justeringsmetoden for merverdiavgift og anleggsbidragsmetoden og slo entydig fast at begge metodene er gyldige (Høyesterett, 2017).

Høyesterett 2018: Erstatning ved omregulering

Eierne av en boligeiendom krevde innløsning etter at naboeiendommen, eid av Jernbaneverket, ble omregulert til godsterminal (industri). Kommunen prøvde ulike løsninger underveis i reguleringsprosessen, uten å lykkes. Blant annet forsøkte kommunen å overtale Jernbaneverket til å innløse boligeiendommen.

Høyesterett frifant kommunen, med særlig vekt på at kommunen ikke hadde hjemmel til å sette vilkår om at Jernbaneverket pliktet å innløse eiendom. Kommunens forsøk på å finne løsninger gav ikke grunnlag for å hevde at kommunen var erstatningsansvarlig overfor boligeier (Høyesterett, 2018).

Borgarting lagmannsrett 2018: Terskel for opparbeidelsesplikt etter pbl. § 18-1

En kommune hadde stilt krav etter pbl. § 18-1 bokstav a om at eier av en eiendom måtte oppgradere vei i forbindelse med søknad om bruksendring fra møbelforretning til plante- og blomsterutsalg.

I paragrafen heter det at eksisterende bebyggelse i regulert strøk kan gis *en vesentlig endret bruk* dersom offentlig veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen. Sentralt i saken var vurdering av hvorvidt ny virksomhet medførte en vesentlig endret bruk som medførte økt trafikkbelastning over eller under terskel for å kreve opparbeidelse av vei etter pbl. § 18-1.

Flertallet kom til at kommunens krav var urettmessig. Dommens beskrivelse av mindretallets vurdering er et godt eksempel på utfordringen det er å utøve riktig skjønn:

Mindretallet kom under tvil til at den nye bruken medførte større samlet trafikkbelastning enn tidligere bruk, og at trafikkøkningen mest sannsynlig var over "terskelen" for plikten til å opparbeide vei etter pbl. § 18-1. (Borgarting lagmannsrett, 2018).

2.8 Erfaringer med bruken av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er et utpreget praktisk verktøy innenfor definerte rammer i loven. Den sammenhengende veksten i eiendomsbransjen har utløst mye kreativitet og mange ulike modeller innenfor rammene i pbl. kap. 17. I dette kapittelet presenteres ulike rapporter som har vurdert og forsøkt seg på å systematisere og forbedre praksis i utbyggingsavtaler.

2.8.1 Evaluering av utbyggingsavtaler – Asplan Viak 2009

Asplan Viak evaluerte ordningen med lovbestemte utbyggingsavtaler for Regjeringen i 2009, tre år etter at ordningen ble inntatt i plan- og bygningsloven. I undersøkelsen ble 18 kommuner og 25 utbyggere kontaktet, i tillegg til dokumentstudier. Undersøkelsen viste at praksis var blitt mer ryddig, men at det i en del avtalesituasjoner fortsatt er «*særlige utfordringer knyttet til å sikre balanserte avtaler i forhold til de byrder som belastes utbygger*» (Asplan Viak, 2009).

Hele 90 % av kommunene rapporterte at *forholdsmessighet* var et krevende tema. Av utbyggerne oppgav 30 % at de opplevde utbyggingsavtaler som et ensidig pressmiddel fra kommunen. 40 % av utbyggerne så avtalene både som et pressmiddel og som et nyttig virkemiddel for gjennomføring (ibid.).

To av tre utbyggere opplyste at de hadde akseptert urimelig tyngende avtaler, både fordi prosjektet tålte byrden økonomisk og fordi de ønsket å komme i gang. Hva som ble opplevd som *urimelig* er ikke nærmere opplyst eller drøftet i undersøkelsen.

På tross av motforestillinger i undersøkelsen, svarte 80 % av utbyggerne at de så utbyggingsavtaler er et nyttig virkemiddel for plangjennomføring (ibid.).

Asplan Viak omtalte utbyggingsavtaler som et «fleksibelt og effektivt gjennomføringsverktøy», men så behov for veiledning om praktisering av begrepet *forholdsmessighet*. Evalueringen konkluderte med at det ikke var behov for å endre regelverket, men etterlyste bedre veiledningsmateriale (ibid.).

2.8.2 NIBR 2014: Kommunenes tilrettelegging for boligbygging

Norsk institutt for by- og regionalforskning (NIBR) og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) studerte i 2014 kommunenes tilrettelegging for boligbygging på oppdrag fra KMD (Barlindhaug et al., 2014). Forskerne gjennomførte en breddeundersøkelse med svar fra 61 kommuner av forskjellig størrelse.

Undersøkelsen inneholdt 11 spørsmål om utbyggingsavtaler og tre spørsmål om merverdiavgift. 88 % av kommunen i undersøkelsen svarte at de brukte utbyggingsavtaler. To spørsmål med underalternativ gjaldt vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet:

- Opplever kommunen at lovens krav til innhold i utbyggingsavtaler skaper problemer/utfordringer i realisering av boligpolitikken?
- Hvordan håndteres kravet om forholdsmessighet i utbyggingsavtaler ved belastning av grunneier/utbygger?

På begge spørsmål svarte ca 1/3 av respondentene «Vet ikke» eller ubesvart. Forfatterne tolket det som at kommunene ikke har satt seg tilstrekkelig inn i problemstillingene som følger av lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler.

På spørsmål om vurdering av rimelighetskriteriet svarte 34 % at de vurderte *rimelighet* opp mot hvor mye andre utbyggere bidro med i samme område. Forfatterne poengterte at pbl § 17-3 krever at *rimelig* vurderes uavhengig av hva andre utbyggere betaler.

Kommunene ble også spurt om hva de så som problematisk ved utbyggingsavtaler. Det var mulighet for å svare på flere spørsmål (Barlindhaug et al., 2014):

	< 10	10-19	20-49	50+	Alle
Store diskusjoner omkring relevanskravet	24	25	18	40	25
Store diskusjoner rundt forholdsmessighetskravet	43	38	55	40	43
Kommunens kompetanse eller kapasitet til å håndtere slike avanserte forhandlinger	52	29	9	0	31
Uklare roller mellom administrasjon og politikere ved forhandlinger om utbyggingsavtaler	19	4	9	0	10
Politiske diskusjoner om rimelighet	33	21	18	0	23
Annet	5	4	18	20	8
N=	21	24	11	5	61

Figur 7: Hva er problematisk ved utbyggingsavtaler. NIBR 2014:13

Tabellen viser prosentandel av kommunene som krysset av på ulike alternativ, inndelt etter innbyggertall i de ulike kommunene i hele tusen.

En av fire svarte at relevanskravet var vanskelig, og 43 % svarte at kravet om forholdsmessighet var vanskelig. I tillegg påpekte 31 % av respondentene at kommunens kapasitet eller kompetanse var problematisk. Spørsmålet om kompetanse/kapasitet og politisk innblanding i diskusjoner om rimelighet opplevdes størst i de minste kommunene.

Rapporten påpekte at resultatene kunne tyde på «betydelige omkostninger» med å bli enige om utbyggingsavtaler gjennom forhandlinger (Barlindhaug et al., 2014).

Rapporten oppsummerte at ni av 10 kommuner brukte rekkefølgekrav i reguleringsplaner for å sikre at utbygger bekostet nødvendig tilrettelegging av infrastruktur. Utbyggingsavtaler ble deretter brukt for å fordele kostnader til teknisk infrastruktur (ibid.).

En annen rapport fra samme faggruppe samme år, slo fast at

«utbyggingsavtaler står fram som det virkemiddelet som er best egnet til å regulere samarbeid og kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger» (Barlindhaug, 2014).

Forfatteren argumenterte for viktigheten av at kommunene har tilstrekkelig kompetanse på bruk av utbyggingsavtaler for å ha en effektiv utbyggingspolitikk

2.8.3 Norsk eiendom (2015): Effektive planprosesser

Norsk Eiendom samler ca 220 private eiendomsaktører i en bransjeforening. Foreningen inngår i Byggenæringens Landsforening og er medlem i NHO (Norsk eiendom, 2019).

I 2014 startet Norsk eiendom prosjektet *Paradigmeskifte i planprosesser*, i samarbeid med blant annet KMD, Oslo kommune, ROM eiendom, Avantor, med flere. Rapporten «Effektive planprosesser på vei mot et paradigmeskifte - anbefalinger fra prosjektet Paradigmeskifte i planprosesser» kom i 2015 (Norsk eiendom, 2015). Rapporten presenterte en rekke forslag til forbedringer av plansystemet.

Norsk eiendom foreslo en begrensning i hvor stor kostnad kommunen kan legge på utbygger i rekkefølgebestemmelsene, og ba om forenkling av refusjonsbestemmelsene i pbl. kap. 18. De ønsket større forutsigbarhet for utbyggers plikter og en mer rettferdig fordeling mellom kommune og utbygger (Norsk eiendom, 2015).

Om utbyggingsavtaler anbefalte Norsk eiendom at vekstkommuner må få statlig tilskudd til å evne å yte et forholdsmessig bidrag til nødvendig infrastruktur. De anbefalte videre utarbeidelse av standardmaler som utgangspunkt for forhandlinger om utbyggingsavtaler.

Norsk eiendom anbefalte dessuten å oppheve forbudet mot å ta sosial infrastruktur inn i utbyggingsavtalen (ibid.), i motsetning til høringsinnspill fra byggebransjen til lovforslaget i 2004. Den gang var utbyggersiden opptatt av å begrense kommunenes krav til nettopp sosial infrastruktur (Regjeringen, 2004).

Om merverdiavgift foreslo Norsk eiendom at utbygger må få fradrag direkte for tiltak til offentlig infrastruktur, uten å koble inn kommunen (Norsk eiendom, 2015).

2.8.4 Norsk eiendom (2017): Felles løft

Norsk eiendom gav i 2017 ut rapporten «FELLES LØFT - modeller for å sikre utbygging av nødvendige infrastrukturtiltak i by- og stedsutvikling». Målet for rapporten var å utvikle

hensiktsmessige og forutsigbare modeller for planlegging og gjennomføring av offentlige infrastrukturtiltak knyttet til større utbyggingsprosjekter i privat regi (Norsk eiendom, 2017).

I arbeidet med rapporten vurderte Norsk eiendom en rekke ulike utbyggingsmodeller, blant annet fra Ensjø, Løren/Økern, Bjørvika, Skaun, Sandnes, Tønsberg med flere.

Rapporten la vekt på at utbyggeren må *tegne & regne* gjennom hele prosessen for å se om de ulike kravene lar seg realisere. Rapporten pekte på at samarbeid og dialog mellom utbygger og kommune om rekkefølgebestemmelser og krav i utbyggingsavtaler skaper forutsigbarhet, og bør skje parallelt med utarbeidelse av reguleringsplan.

Fire ulike typer utbyggingsområder ble generalisert i rapporten. For hver type var det utarbeidet forslag til gjennomføringsmodell med forslag til kvalitetsomfang, finansiering og modell for grunneiersamarbeid. ar

Norsk eiendoms fire hovedmodeller for utbygging:

1. Planer med én tiltakshaver
2. Feltutbygging med infrastrukturfond
3. Transformasjonsområde, kommunal koordinering
4. Felles grunneierstyrt utbygging av infrastruktur

De fire modellene var utviklet for å ivareta kravene i pbl. § 17-3 om forholdsmessighet, rimelighet og nødvendighet, samt krav om likebehandling, forutsigbarhet, transparens og forankring (ibid.).

Rapporten omtalte dagens refusjonsordning i pbl. kap. 18 som «dårlig egnet», og mente den kun kan brukes som et supplement der man møter grunneiere som ikke ønsker å delta i nødvendige spleiselag.

Norsk eiendom hevdet at kommunal koordinering og gjennomføring av felles infrastruktur kan bidra til å sikre forutsigbarhet for utbyggerne og at man unngår gratispassasjerer. Norsk eiendom anbefalte en strøksprismodell etter modell fra Sandnes kommune. Rapporten la til grunn at en slik ordning vil egne seg «svært godt» der mange grunneiere skal utvikle et større område, men vil kreve lovendring (Norsk eiendom, 2017).

2.8.5 Civitas 2017: Statistikk om infrastrukturbidrag

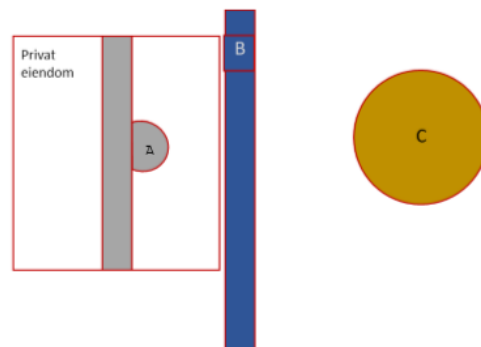
Civitas utarbeidet i 2017 en rapport for Norsk eiendom over infrastrukturbidrag pålagt gjennom utbyggingsavtaler i Oslo (Civitas, 2017). Målet med rapporten var å få bedre oversikt på bidragsnivået for Norsk eiendoms medlemmer. Bakgrunnen for rapporten var en oppfatning av at kommunene skyver ansvar over på utbygger. I innledningen het det:

I utgangspunktet er det kommunen som skal sørge for den infrastrukturen som må etableres for å kunne bygge ut et område eller en eiendom. Det er imidlertid blitt stadig mer vanlig at utbygger, gjennom rekkefølgekrav, eller opparbeidelseskrav direkte i loven, blir ansvarlig for å etablere nødvendig offentlig infrastruktur (ibid, s. 2).

Civitas analyserte åtte utbyggingsprosjekt i Oslo kommune og målte både kontantytelser til kommunen som byggherre, og realytelser som utbygger utfører som del av prosjektet. Statistikken omfattet kun tiltak som skal være offentlig tilgjengelig etter utbygging. Rapporten inneholdt i tillegg en omfattende beskrivelse av regelverket for merverdiavgift.

Rapporten delte tiltak inn i tre typer:

- **A Prosjektinterne:** De fleste tiltakene er av privat karakter. Tiltak som skal være offentlig tilgjengelig etter bygging inngår i statistikken.
- **B Prosjektrelaterte:** Dette er krav i og like utenfor eiendommen og inkluderer krav etter pbl. §§ 18-1 og 18-2 samt reguleringsplan.
- **C Områderelatert:** Dette er tiltak utenfor selve utbyggingsområdet som vanligvis dekker et større område.



Figur 8: Ulike typer infrastrukturtiltak (Civitas 2017)

Rapporten sammenstilte utbyggers infrastrukturbidrag eks. mva og tillatt utbyggingsareal målt etter kvadratmeter BRA. Til hver avtale var kontantbidrag og realytelse fordelt pr. m2 BRA. Fordeling av kostnader viste store forskjeller i ytelse fra utbygger (Civitas, 2017):

	m2 BRA	Infrastrukturbidrag, kr/m2 BRA eks mva		
		Totalt	Kontant- bidrag	Realytelse
Grenseveien 97	13 250	1 300	691	609
Drammensveien 149	21 000	2 167	1 773	394
Harbitzalleen 1-7	58 000	1 703	1 178	524
Fyrstikkalleen 1	32 000	975	363	612
Tyngdepunktet Ensjø S1	20 100	1 535	1 483	52
Tyngdepunktet Ensjø B1B2	28 775	1 535	593	942
Brobekkveien 52-64	101 200	1 420	683	737
Sandakerveien 100	44 490	1 402	895	507

Figur 9: Infrastrukturbidrag i Oslo (Civitas 2017)

Utbyggingen av Fyrstikkalleen 1 var pålagt til sammen kr 975 pr m2 BRA, mens utbyggingen av Drammensveien 149 var pålagt kr 2167 pr m2 BRA. De ulike prosjektene er beskrevet i rapporten med reguleringsplankart og nøkkeltall, men det er vanskelig å lese ut av rapporten forklaring på de store forskjellene mellom prosjektene.

2.8.6 Omfang av bruken av reguleringsplaner

Det eksisterer ikke registrering av antall utbyggingsavtaler som inngås årlig. Derimot rapporterer kommunene gjennom KOSTRA hvor mange reguleringsplaner som blir vedtatt årlig, og utbyggingsavtaler skal bygge på vedtatt reguleringsplan, jf. pbl. § 17-1.

Antall avtaler kan potensielt følge antall reguleringsplaner, men dette tallet er usikkert. Noen reguleringsplaner kan hjemle flere utbyggingsavtaler, andre planer gjennomføres uten avtale, og kommunene er selv tiltakshaver i en del reguleringsplaner.

Et søk i Statistikkbanken opplyser følgende antall reguleringsplaner i årene 2016-18 (Statistisk sentralbyrå, 2019):

År	2016	2017	2018
Reguleringsplaner vedtatt i alt (antall)	1 800	1 731	1 563
Gjennomsnitt av 422 kommuner	4,3	4,1	3,7

Tabell 1: Antall reguleringsplaner i Norge 2016-18 (SSB, 2019)

Tabellen viser at landets kommuner behandlet rundt fire reguleringsplaner årlig i snitt, men spriket er veldig stort mellom kommunene. I 2018 behandlet 311 av 422 kommuner reguleringsplaner. Kun 31 kommuner behandlet mer enn 10 planer i 2018, med Bergen (31 stk), Oslo (37 stk) og Trondheim (47 stk) på topp (ibid.).

2.9 Masteroppgaver

Temaet utbyggingsavtaler har vært undersøkt i en rekke masteroppgaver de siste årene. Blant annet har studenter ved juridisk fakultet ved universitetene i Oslo og Bergen skrevet flere teoretiske oppgaver som utdyper ulike sider av lovbestemmelsene i pbl. kap. 17. Flere studenter ved andre universiteter landet rundt har gjort undersøkelser av praksis hos utbyggere og kommuner.

To masteroppgaver fra eiendomsutviklerstudiet ved NTNU er særlig relevante for problemstillingen i denne oppgaven:

2.9.1 Teigen (2016): Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter

Teigen drøftet *Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter: Hvorfor bidrar rekkefølgebestemmelser til uforutsigbare byggeprosjekter, og hvordan kan forutsigbarheten økes ut fra eiendomsutviklers behov?* (Teigen et al., 2016)

I oppgaven studerte Teigen ti eiendomsutviklingsprosjekter fra ulike steder i Norge gjennom reguleringsplan og intervju med prosjektleder, for å se hvordan uforutsigbarhet ble behandlet i de ulike prosjektene.

Et eksempel i oppgaven var hentet fra boligprosjektet Nydalen kvarter i Oslo. Reguleringsplan ble vedtatt i 2004 med følgende rekkefølgekrav:

«Før det gis midlertidig brukstillatelse i felt A eller B skal ny gang- og sykkelveg fra Gunnar Schjelderups vei og under Gjøvikbanen frem til Ring 3 være opparbeidet».

Utbyggingen var ferdig i 2006. Det viste seg at undergangen for gang- og sykkelvei under jernbanen ikke lot seg bygge. Strømlleverandøren Hafslund har en oljeledning på stedet. Flytting av ledningen kan innebære strømstans for fire bydeler i Oslo. Utbyggeren har opplevd at ingen entreprenør vil ta på seg oppdraget, og han har ikke fått forsikret arbeidet. Jernbaneverket har dessuten nektet å stenge Gjøvikbanen for gjennomføring.

Oslo kommune har gjentatte ganger avvist søknad om dispensasjon fra rekkefølgekravet fordi gangveien vil ha en viktig samfunnsfunksjon (Oslo kommune, 2015).

Da Teigen undersøkte saken i 2016 var det ikke tegn til løsning på saken. Prosjektlederen fortalte at kravet om gang- og sykkelvei under Gjøvikbanen kom seint i reguleringsprosessen og at tiltaket ikke ble utredet før vedtak av plan. Han sa at omfanget av kravet først kom for en dag da arbeidet skulle utføres noen år senere, lenge etter vedtak.

Teigen konkluderte i oppgaven med at reguleringsplanprosessen ikke tilstrekkelig avklarer omfanget av og konsekvensene ved kravene som blir stilt til utbygger. Eiendomsutvikler kan oppleve at innspill fra interessenter til utbyggingen tas inn i planen uten at utvikleren får tilstrekkelig informasjon om følgene av kravene. Særlig krav som kommer seint i reguleringsprosessen kan innebære større utfordringer og kostnader enn først antatt, og utbygger kan han dårlig tid til å utrede konsekvensene detaljert.

Teigen anbefalte utbygger å regne på alle krav før vedtak, og oppfordret til å fremforhandle utbyggingsavtale parallelt med reguleringsplanarbeidet for å se at planen er gjennomførbar. Teigen anbefalte videre avtaler etter anleggsbidragsmodellen der kommunen blir stående som ansvarlig for offentlige tiltak mens utbyggeren betaler et fastsatt kontantbidrag.

Både utbyggere og kommuner som ble spurt i oppgaven, ønsket økt kunnskap om planprosess, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler (Teigen et al., 2016).

2.9.2 Harborg (2017): Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler

Masteroppgaven *Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler - en studie om kostnadsfordeling av rekkefølgebestemmelser* (Harborg, 2017) ble gjennomført med tre intervjuer i første omgang, deretter spørreskjema til sju store kommuner. En advokat og en eiendomsutvikler ble konsultert til slutt for å kommentere enkelte funn.

Problemstillingen stilte spørsmål om rekkefølgebestemmelser som kommunal skattlegging. Kommunene ble spurt om fordelingsmodeller, hvordan de vurderer lovkravene om nødvendighet og forholdsmessighet i utbyggingsavtaler, og hvilke forhold som oppleves utfordrende ved rammene gitt i pbl. § 17-3 tredje ledd.

Spørreundersøkelsen viste stor forskjell i hvor mange utbyggingsavtaler kommunene hadde behandlet siden lovbestemmelsen kom i 2006:

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)

Figur 10: Antall utbyggingsavtaler 2006 - 2016 i sju bykommuner (Harborg, 2017)

Fordelingsmodeller for fellestiltak

Alle kommunene i undersøkelsen hadde erfaring med at kommunen tok ansvar for fellestiltak som skulle fordeles på flere parter. De fordelte total kostnad for slik infrastruktur på antall kvadratmeter bruksareal, tomt eller enhet, etter hva som var best egnet i den konkrete saken.

Beregning av kostnader ble gjort på ulike måter, og det varierte hvor mye kontakt det var mellom planavdeling, kommunalteknikk og den avdelingen som har ansvar for utbyggingsavtale for kvalitetssikring av kostnadsestimat. Oslo og Kristiansand kommuner hadde tett kontakt, mens Stavanger, Trondheim og Bergen svarte «sjeldent» på dette temaet.

En eiendomsutvikler hevdet at utskifting av folk gjorde forhandlingene vanskeligere. Han savnet også en kommersiell forståelse hos kommunen i forhandlingene (ibid).

Hvordan vurderes lovkravene nødvendig og forholdsmessig

Hele fem av sju kommuner i undersøkelsen har prinsippvedtak om privat fullfinansiering av rekkefølgekrav (ibid.).

Tre av de sju kommunene opplyste at de ikke foretok selvstendig vurdering av nødvendighetskriteriet i forhandlingene. Fem av de sju kommunene opplyste at tiltak som var vedtatt i reguleringsplan ble ansett som «nødvendig» og dermed lagt på utbyggeren, uten ytterligere vurdering. Fem kommuner gjorde vurderinger ut fra prosjektets økonomi og inntjening. Bergen, Kristiansand og Trondheim sa at de tar hensyn til områder med lavere inntjeningsmuligheter.

Sandnes har videreutviklet sin modell etter pålegg fra Sivilombudsmannen slik at utbyggerne får mer konkrete krav innenfor et mindre delområde. Sandnes har en fast fordelingsnøkkel for forholdsmessighet, med 30 % på kommunen og 70 % på utbygger (Harborg, 2017).

Hvilke forhold oppleves utfordrende ved rammene gitt i pbl. § 17-3 tredje ledd

Trondheim kommune opplyste at de brukte KRD sin veileder til utbyggingsavtale (2006) ofte, mens de andre seks kommunene svarte «sjeldent». Kristiansand begrunnet lite bruk med at veilederen oppfattes utdatert. Oslo, Bergen, Drammen og Sandnes mente at veilederen ikke omfattet de problemstillingene som ble diskutert i forhandlingene. Oslo, Stavanger og Sandnes opplevde at de hadde vel så god kompetanse internt som det veilederen kunne tilby.

Stavanger og Oslo opplyste at diskusjoner om nødvendighet og forholdsmessighet ofte oppstod i forhandlingene, de andre kommunene svarte «sjeldent» på dette tema.

Diskusjoner om begrepet forholdsmessighet oppstod enten fordi utbygger ikke oppfatter kravet som relevant fordi kostnadene ikke gjenspeiler forholdsmessighet eller at utbyggeren mener han må betale mer enn andre utbyggere i området. Trondheim viste særlig til problematikken med gratispassasjerer som en provokasjon for utbygger.

Oslo og Sandnes kommuner var de eneste i undersøkelsen som etterlyste endring av lovteksten. Sandnes opplevde at loven begrenset muligheten for en rettfærdig kostnadsfordeling, mens Oslo mente at loven ikke passet med dagens praksis. Oslo etterlyste avklaring av hvordan kravene skal vurderes konkret og grad av saklig sammenheng mellom rekkefølgekrav og utbyggingsprosjekt.

Åpent spørsmål: Hva bør utdypes i en ny veileder?

Kommunene i undersøkelsen etterlyste generelt to tema dersom det skal lages ny veileder om utbyggingsavtaler: Avklaring rundt vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet, og modeller for verdi- og utgiftsfordeling mellom grunneiere, kanskje etter mal fra urbant jordskifte.

Stavanger etterlyste avklaring om ordningen med at et tiltak ikke skal opparbeides direkte, men «sikres opparbeidelse» gjennom innbetaling av anleggsbidrag til kommunen. Kommunen etterlyste også avklaring om områderelaterte kostnader, tiltak utenfor selve utbyggingsområdet som vanligvis kommer flere til gode.

En eiendomsutvikler etterlyste klagemuligheter utenfor rettsvesenet. Hun etterlyste også mer kommersiell forståelse hos planavdelingene for å unngå for store krav i plan. På spørsmål om bruk av KRD sin veileder, omtalte hun den som «ferskvare». Så mange år etter utgivelse behandlet den ikke relevante problemstillinger.

En advokat med erfaring fra en rekke utbyggingsavtaler, svarte at rammene for hva kommunene kan kreve av utbygger burde få tydeligere retningslinjer (Harborg, 2017).

2.10 To nye rapporter vinteren 2018/19

Desember 2018 ble to rapporter om utbyggingsavtaler publisert i regi av KMD. Rapportene tilførte ny kunnskap og bidro med flere gode tolkninger innen fagfeltet. Begge rapportene inkluderte undersøkelser gjennomført i et stort antall kommuner samt innspill fra utbyggere og andre fagpersoner.

2.10.1 Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse

Bygg21 er et samarbeid mellom bygge- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter som skal bidra til å løse utfordringer innenfor bærekraft, produktivitet og kostnadsutvikling. Sammenslutningen Bygg21 fikk mars 2018 i oppdrag fra KMD å

- kartlegge næringens erfaring med dagens bruk av utbyggingsavtaler, og identifisere beste praksis i ulike typer utbyggingsområder, herunder byrdefordeling mellom ulike utbyggere
- vurdere hensiktsmessigheten av dagens rammer og forutsetninger for utbyggingsavtaler
- med utgangspunkt i kartleggingen, foreslå hvordan næringen kan bidra til mer effektiv og raskere utbyggingsprosess (Bygg21, 2018b)

Rapporten *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse* ble lansert desember 2018.

Ved lansering av rapporten uttalte styreleder Sissel Leire i Bygg21 at

Rapporten viser at flere kommuner tøyser strikken på grensen av hva det er hjemmel for i plan- og bygningsloven når det gjelder krav i utbyggingsavtaler (Byggeindustrien.no, 2018)

Daglig leder Thor Olaf Askjer i Norsk Eiendom uttalte i samme artikkel at rapporten var en «balansert dokumentasjon» på at kommuner ikke vurderte nødvendighetskravet riktig, men la for store krav på utbyggeren. (ibid.).

Rapporten fra Bygg21 drøftet dagens praksis med utbyggingsavtaler og oppsummerte at rammene for utbyggingsavtaler i loven i hovedsak er gode, men hevdet at praksis ikke er i tråd med lovens rammer. Rapporten anbefalte derfor å forbedre praksis innenfor dagens rammer (ibid.).

I rapporten ble det hevdet at «*utbyggerne vegrer seg også for å protestere av frykt for at prosessen skal komplisere, forsinke og hindre utbygging*» (ibid.). Det ble også hevdet at kommunene ikke legger til rette for praktisk og økonomisk gjennomførbarhet innen rimelig tid. Utbyggerne er særlig negative til krav om tiltak med liten tilknytning til prosjektet.

Rapporten ble understøttet av en undersøkelse gjennomført av Prognosesenteret våren 2018 med 99 respondenter, både utbyggere og kommuner. I spørreundersøkelsen kom det frem at utbyggere var minst fornøyd med forhandlingene om utbyggingsavtaler i store byer som Oslo og Bergen, og at utbyggerne i pressområder oftere valgte å akseptere vilkår som de oppfattet som urimelige og ubalanserte.

Det ble også hevdet at kommuner utenfor pressområdene var mer på tilbudssiden og bidro mer til gjennomføring av reguleringsplan. Rapporten anbefalte å oppheve forbudet mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

En advokatgruppe bestående av advokater fra firmaene Føyen Torkildsen, Haavind og Kluge har avgitt en ekspertvurdering som fulgte som vedlegg. Advokatgruppen uttalte at deres erfaring var at rammene gitt i pbl. § 17-3 «svært ofte blir overtrådt». Gruppen forklarte dette med mangelfull kunnskap om og manglende respekt for bestemmelsen, og at det er rom for tvil om hvordan begrepene skal tolkes.

I tillegg så advokatgruppen en del avtaler som kun gjaldt lovbestemte tiltak, ensidig pålagt av kommunen. I slike tilfeller var avtalen en gjennomføringsavtale, ikke en utbyggingsavtale med kommunal ytelse etter pbl. § 17-3.

Videre i rapporten ble det både etterspurt større forutsigbarhet fra kommunene og ønske om fleksibilitet for individuelt tilpassede avtaler. For å utnytte anleggsbidragsmetoden fullt ut, ble det anbefalt at rekkefølgekrav formuleres med krav om «sikret opparbeidelse» i stedet for krav om ferdig utført tiltak. På den måten kan utbygger oppfylle sin plikt ved å betale en avtalt sum til kommunen, i stedet for å utføre tiltaket.

Rapporten oppsummert med følgende overordnede krav for gode og effektive avtaler (Bygg21, 2018b):

- avtalepartene må bedre gjensidig forståelse gjennom tidlig avstemming av interesser, mål og forventninger, også til selve planprosessen, for eksempel etter fasenormen Steg for steg for reguleringsplaner (Bygg21, 2018a)
- utbyggere og kommunene må bedre sin kunnskap om rettslige og økonomiske rammer
- partene må øke sitt fokus på og respekt for lovens rammer
- KMD må utrede og klargjøre sentrale begreper i loven som byr på tolkningstvil.

I tillegg var det gitt en rekke forslag til tiltak for næringen, KMD og kommunene. Standardavtaler var ett av flere forslag.

2.10.2 Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder

KMD gav vinteren 2018 Samfunnsøkonomisk Analyse (SØA) og Hjort Advokatfirma i oppdrag å se på mulige fremtidige modeller for finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder, inkludert samfunnsøkonomisk analyse av modellene.

Rapporten *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder* ble publisert desember 2018 (SØA, 2018a). Rapporten inneholdt vurdering av ulike finansieringsformer som brukes internasjonalt, opp mot teori for beskatning sammen med krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Rapporten inkluderte et vedlegg med juridisk dybdegjennomgang av rammene for utbyggingsavtaler i dagens lovgivning slik de står i pbl. kap. 17

Arbeidsgruppen ble ledet av professor emeritus Jon Vislie fra Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Raskere og rimeligere boligbygging er et overordnet mål. Gruppen har søkt modeller for offentlig infrastruktur som er effektive og gir både utbygger og det offentlige incentiver til å gjøre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Modellene skal dessuten påvirke byrdefordelingen mellom det offentlige og utbygger positivt.

Rapporten viste til at offentlig infrastruktur kan finansieres gjennom en rekke tiltak fra full offentlig til full privat ansvar. De skilte mellom generell skattlegging, brukergebyrer og utviklingsbaserte instrumenter (SØA, 2018a).

Et effektivt skattesystem sikrer inntekter uten å vri adferden i markedet. Finansiering gjennom generell skattlegging medfører at det offentlige må prioritere infrastruktur opp mot andre offentlige oppgaver, og kan hemme nødvendig utbygging. Gebyrer brukes vanligvis til drift og vedlikehold, ikke til investering.

Arbeidsgruppen påpekte at et godt samspill mellom det offentlige og utbyggeren kan gi en vinn-vinn-situasjon som både sikrer rask gjennomføring og økonomi i utbyggingen gjennom *utviklingsbaserte instrumenter*.

Rapporten anbefaler fire modeller for videre arbeid (KMD, 2019):

- A. Opphevelse av forbud mot finansiering av sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler
- B. Utbyggingsavgift
- C. Omreguleringsavgift
- D. Modell for prosjektplanlegging

Om sosial infrastruktur: Rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse argumenterte for å fjerne forbudet og gjøre også sosial infrastruktur til et forhandlingstema mellom utbygger og kommune. Forslaget begrunnes med henvisning til de generelle vurderingskriteriene i pbl § 17-3. Dersom krav om en barnehage, skole eller lignende kan komme til å knekke utbyggingsprosjektet økonomisk, vil rimelighetsvurderingen sette stopper for kravet fra kommunen. I andre tilfeller kan utbygger ha ønske om å bygge sosial infrastruktur for å komme i gang.

Utbyggingsavgift er en modell der alle utbyggere må betale til kommunen et bestemt beløp per kvadratmeter for offentlig infrastruktur, tilsvarende modellen som Sandnes kommune har fått kritikk for. Dagens regelverk krever konkret vurdering av kostnader for det enkelte byggeprosjekt. Rapporten viste til innspill fra et arbeidsverksted der utbyggerne foretrakk forutsigbarhet fremfor rettferdig utregning, dersom man måtte velge (ibid.).

Omreguleringsavgift innebærer avgift på prisstigningen som følger av omregulering av en eiendom eller et område. Avgiften øremerkes til offentlig infrastruktur. Ved å ta takst før og etter regulering, kan man synliggjøre eiendommens avkastning som en grunnrente. Flere land har ordninger der grunnrenten beskattes med 30 til 60 % skatt. Fordelen med et slikt system er at bidrag til infrastruktur aldri vil overstige utbyggers gevinst. Ulempen er stor usikkerhet for det offentlige, som ikke vet om inntekten vil dekke utgiftene til nødvendig infrastruktur.

Modell for prosjektplanlegging henter inspirasjon fra modeller som er i bruk internasjonalt. Det argumenteres særlig for en tysk modell som i riktig situasjon kan sikre høy effektivitet. Modellen knytter sammen reguleringsplan, utbyggingsavtale og byggesak for samtidig vedtak og rask igangsetting. Modellen forutsetter at det foreligger kjente krav i kommuneplan og at utbygger er villig til å ta på seg finansiering av offentlig infrastruktur.

Basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet rangeres tiltakene slik:

1. Omreguleringsavgift
2. Modell for prosjektplanlegging
3. Utbyggingsavgift
4. Oppheve forbud mot privat finansiering av sosial infrastruktur.

Resultater fra stor kommuneundersøkelse

Rapporten inneholdt resultater fra en representativ undersøkelse utført av SØA i 2018 til alle landets kommuner. 130 av landets 422 kommuner svarte komplett på undersøkelsen og 61 kommuner leverte delvis besvarelse (SØA, 2018a). SØA utførte i tillegg dybdeintervju med ti større kommuner og Norsk eiendom, og avholdt et arbeidsverksted med nærmere 40 representanter fra kommuner, utbyggere, KMD og advokater.

Resultater fra undersøkelsene presenteres senere i oppgaven.

2.10.3 Juridisk betenkning om utbyggingsavtaler (2019)

Som vedlegg til rapporten fulgte *Juridisk betenkning over spørsmål om hvor klart krav må fremkomme av arealplan for å kunne inngå i utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kapittel 17* av advokatene Anders Evjenth og Jan G. Aanerud ved Advokatfirmaet Hjort DA (SØA, 2018a).

Forfatterne drøftet bestemmelsen i pbl. § 17-3 tredje ledd over 24 sider. Paragrafen endevendes og belyses med gode henvisninger til forarbeidene og andre juridiske kilder. I siste del drøftes en del konkrete eksempler fra reelle avtaler opp mot advokatenes forståelse av regelverket.

Forfatterens erfaring er at forhandlinger om utbyggingsavtaler kan være relativt kompliserte. De påpekte også at kommunene har en lang rekke kommunale ansvarsområder i tillegg til involvering i utbyggingsprosjekter, som skal løses innenfor frie inntekter fra staten.

Hjemmel i planvedtak

Notatet legger stor vekt på at krav i utbyggingsavtale skal være nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, og drøfter dette fra ulike perspektiv over 12 sider.

Ethvert krav må ha hjemmel i vedtatte reguleringsbestemmelser. Andre tema som har vært omtalt i forarbeider, intensjonsavtaler, saksfremlegg eller i møter, er ikke aktuelle for utbyggingsavtalen så lenge de ikke er inntatt i planbestemmelsene.

Reguleringsplanveilederen påpeker at lovbestemte krav ikke kan inntas i planbestemmelser (KMD, 2018). Forfatterne drøftet derfor hvorvidt krav til opparbeidelse av vei og ledningsnett i pbl. § 18-1 kan inngå i en påfølgende utbyggingsavtale. Med et blikk til praksis konkluderer forfatterne med et unntak på dette konkrete punktet, for at vei og ledningsnett skal kunne inntas i avtalene.

Nødvendighetsvilkåret

For at et tiltak skal være *nødvendig*, er det strenge krav til saklig sammenheng mellom krav og vedtatt plan. Utbyggingen må være den direkte foranledningen som skaper behov for tiltaket. Det skal være en «relevant og nær sammenheng» mellom plan og tiltak.

Forfatterne viste til et eksempel for nødvendighet. Et boligfelt vil trenge en god påkjøring til offentlig vei, som må anses som nødvendig for utbyggeren. Dersom kommunen i reguleringsprosessen kommer til at det av andre grunner må bygges en rundkjøring på stedet, vil det ikke være grunnlag for å legge merkostnaden på feltutbyggingen.

I praksis kan dette være komplisert. Utbyggeren kan velge å akseptere rundkjøringen som nødvendig etter vurderingen i pbl. § 12-7 for å få vedtatt reguleringsplanen. Dersom det ikke samtidig fremforhandles en utbyggingsavtale med kostnadsfordeling for rundkjøringen, kan kommunen stille krav om at utbyggeren bekoster tiltaket.

Forslag til sjekkliste - nødvendighet

Evjenth og Aanerud anbefalte en spørsmålsrekke som verktøy for å vurdere om en utbyggingsavtale er i tråd med pbl. § 17-3 tredje ledd (Evjenth og Aanerud, 2018):

1. Hvilken utbygging eller utvikling er det samlet sett åpnet for gjennom plan?
2. Hva er virkningene av å gjennomføre en samlet utbygging eller utvikling i samsvar med plan?
 - a. Hvilke behov vil bli skapt?
 - b. Hvilke ulemper vil bli påført?
3. Hvilke (infrastruktur-)tiltak er påkrevd for å ivareta behov og motvirke ulemper som følge av plangjennomføring?
4. Hva er påkrevd med hensyn til utforming av slike (infrastruktur-)tiltak?

Eksempel - om velforening

Forfatterne gjennomgikk en rekke eksempler fra reelle avtaler og vurderte lovligheten. Et konkret eksempel er hvorvidt det er lov å stille krav i utbyggingsavtale om at utbygger skal etablere velforening ved salg av tomter.

Evjenth og Aanerud tar utgangspunkt i reguleringsplanveilederen (KMD, 2018) og legger til grunn at det som ikke kan tas inn i en reguleringsplan, heller ikke kan tas inn i en utbyggingsavtale. På side 117 står det eksplisitt at en reguleringsplan ikke kan inneholde bestemmelser om vedlikeholdsplikt eller velforening. Samme bestemmelser var inntatt i reguleringsplanveilederen fra 2011.

Advokatenes konklusjon var dermed at avtalen er «direkte i strid med» forbudet mot etablering av velforening.

Oppsummering av juridisk betenkning

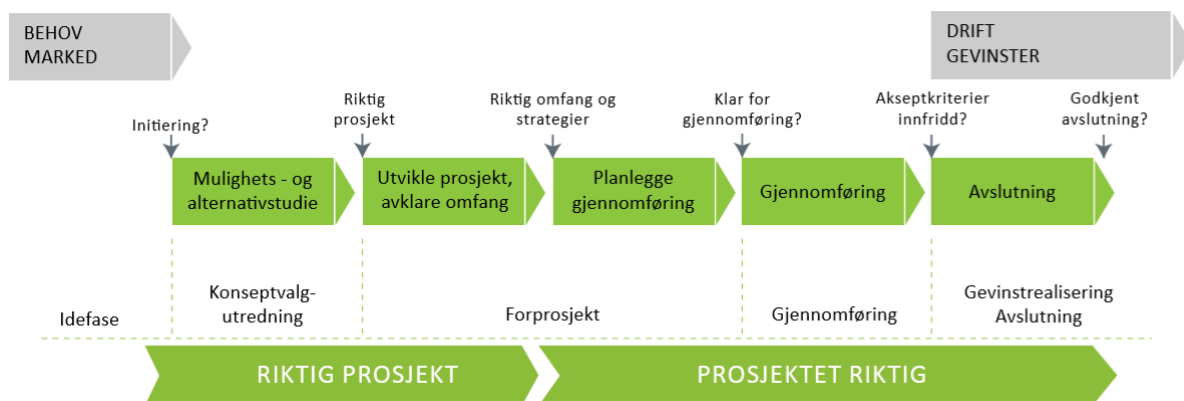
Etter en grundig drøfting av reelle eksempler med henvisning til lov og forarbeider, oppsummerte forfatterne at en rekke kommuner praktiserer «*utbyggingsavtaleinstituttet til dels i strid med loven*» (SØA, 2018a).

2.11 Prosjektstyring

Som tidligere nevnt er eiendomsutvikling en gjentakende prosess der utbygger må revurdere sine planer jevnlig og korrigere kursen ettersom det kommer inn ny informasjon.

Det er utført mye forskning på store investeringsprosjekter i staten (Welde et al., 2015). Det er en klar tendens at prosjektkostnad øker vesentlig fra idéfasen til ferdig prosjektert bygg, før selve byggeprosessen starter.

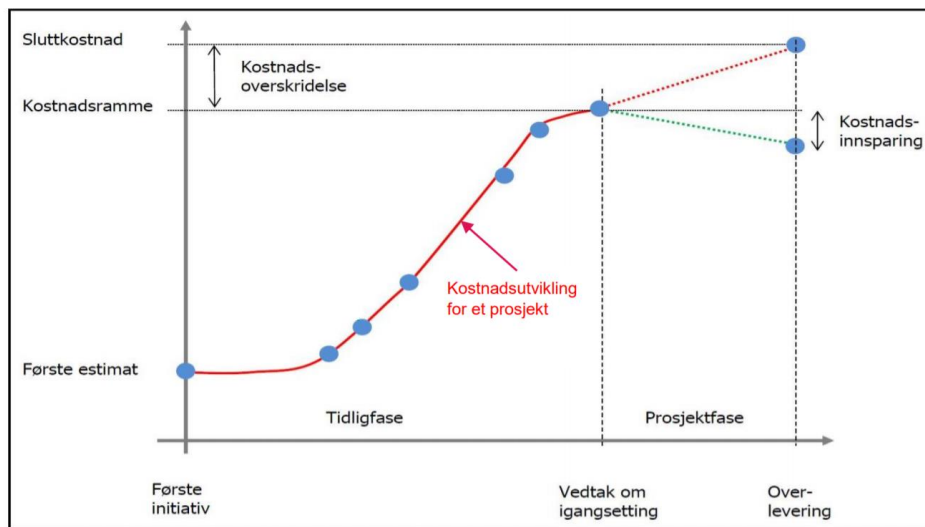
Anerkjent prosjektteori angir faseinndeling med krav til utredninger i hver fase, kvalitetskontroll og klare beslutningspunkter. Metodikken gir kontroll på kostnadsutviklingen og er et alternativ til å gå rett på første og beste forslag. BA2015 har laget en fasemodell for normen *Neste steg* som viser forløpet fra idé til ferdig bygg og til slutt gevinstrealisering (BA2015, 2015):



Figur 11: Prosjektmodell med faseinndeling, Neste steg (Bygg21, 2015)

Det kan være mange årsaker til kostnadsutviklingen i tidligfase. Samset omtaler det som «strategisk feilestimering» og antyder at aktørene kan ha egeninteresse av å opplyse lave kostnader for å få tillatelse til å starte prosjektet (Samset, 2014). Han anbefaler å vente med å vurdere kostnader eller tegne skisser til man vet hvilke behov man skal løse (ibid.).

Samset illustrerer kostnadsutvikling i tidligfase slik:



Figur 12: Kostnadsutvikling i tidligfase (Samset, 2014)

Samset oppfordrer til å fastsette tre typer mål for prosjektet i tidligfase: Samfunns mål, effektmål og resultatmål (ibid.). Resultatet er selve byggeprosjektet, mens effektmål gjelder direkte effekt for brukeren / beboeren. Samfunns mål uttrykker nytte og verdiskaping i et større perspektiv.

Reguleringsplan og utbyggingsavtale tilhører tidligfase. Planprosessen stiller store krav til utredninger med egen forskrift (Regjeringen, 2017) og veileder (KMD, 2018). Både utbygger og kommune blir klokere i løpet av prosessen og får bedre oversikt på hva som er nødvendig før utbygging kan starte. Kostnadsutviklingen kan i mange tilfeller ligne på det Samset har illustrert ovenfor.

Bygg21 oppfordret i sin rapport til bedre gjensidig forståelse mellom partene ved å sette interesser, mål og forventninger på dagsorden tidlig i planprosessen (Bygg21, 2018b).

En studie av fortetningsprosjekter i Trondheim konkluderte med to suksesskriterier for en god reguleringsprosess (Solheim et al., 2018):

Det viktigste var å drøfte med utbyggeren hva han ser som suksessmål for prosjektet. En drøfting av målet på suksess bidro til å se ut over rene økonomiske motiver og finne mål som også gagnet samfunnet rundt prosjektet. Det beste var når også eiendomsutvikleren kunne måle suksess på lang sikt i stedet for kortsiktig økonomisk vinning.

Det andre suksesskriteriet var tett kontakt mellom utbygger, kommune og naboer med samarbeid om felles mål helt fra starten av prosjektet. Begge tiltakene bidro til mindre konflikt, bedre løsninger og smidig saksgang gjennom økt tilpasning (ibid.).

2.12 Normer og regler for tekniske krav

KRD gav i 2006 en samlet fremstilling av opparbeidingsreglene for vei, vann og avløp som kommunene skal overta (KRD, 2006a). Egne lover gjelder for vei og ledningsnett, i tillegg har teknisk etat i mange kommuner laget egne normer for detaljutforming av tekniske anlegg.

Kommunale normer gir klare føringer for utbyggeren. Der slike normer er etablert, kan utbyggingsavtalen henvise til norm i stedet for å beskrive detaljløsninger i avtalen.

Stiftelsen Norsk Vann har samlet kommunale normer for vann og avløp på nettstedet www.VA-norm.no (Norsk Vann, 2019).

Vass- og avløpsanleggslova fra 2012 fastslår i første setning i § 1 at nye vann- og avløpsanlegg skal være eid av kommuner. Private nett godtas kun unntaksvis (Regjeringen, 2012). Dette samsvarer med bestemmelsene i pbl. §§ 18-1 og 18-3.

Kommunens kostnader til investering og drift av ledningsnett for vann og avløp belastes alle abonnenter gjennom tilknytningsgebyr og årlig gebyr, beregnet etter selvkostmetoden. Kommunen får direkte momskompensasjon for utgifter knyttet til vann- og avløp.

Vegloven gir bestemmelser om veier, både riksvei, fylkesvei og kommunal vei. Planlegging skal følge plan- og bygningslovens regler for planlegging, jf. veglova § 12 (Stortinget, 1963). Normalt er det veieier som dekker utgifter til egen vei, men det kan avtales at andre bekoster og utfører tiltak, jf. veglova § 20.

Statens vegvesens håndbøker N100 Veg og gateutforming (Statens vegvesen, 2019) og N200 for veibygging (Statens vegvesen, 2018) regnes som lærebøkene for veibygging i Norge. Kommunene kan vise direkte til håndbøkene, men i mange tilfeller har kommunene egne normer med lokal tilpasning.

Opparbeidelse av lekeplass er et vanlig krav i reguleringsplaner for boligområder. Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr setter krav til produktene og skal forebygge at lekeplassutstyr medfører helseskade ved bruk, jf. § 1 (Regjeringen, 1996). I § 16 pålegges den som anskaffer eller eier lekeplassutstyr ansvar for ettersyn og vedlikehold.

Norges velforbund har utarbeidet rutiner for drift av lekeplasser med kontrollrutiner i samarbeid med Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) (fellesorganisasjon, 2019).

2.13 Leiekontrakt for næringslokaler

Et spørsmål som drøftes både av Norsk eiendom (2015), Bygg21 (2018) og Samfunnsøkonomisk analyse (2018), er hvorvidt det bør utarbeides standardmaler for utbyggingsavtaler.

Leie av næringslokaler er et rettsområde som kan ha fellestrekk med utbyggingsavtaler. Husleieloven kan ved leie av lokaler fravikes for næringsformål med unntak for enkelte paragrafer, jf. § 1-2 andre ledd (Stortinget, 1999). Partene har stor avtalefrihet og kan selv påvirke de fleste forhold ved leiekontrakten innenfor de få rammer som er ufravikelige i loven.

Huseiernes Landsforbund, Norsk Eiendom og Forum for Næringsmeglere/Norges Eiendomsmeglerforbund har samarbeidet om utvikling av standard leieavtale for næringslokaler. Ved publisering av oppdaterte avtaler i 2016 uttalte leder i Forum for Næringsmeglere, Jens Helge Hodne, at standard leieavtaler benyttes direkte eller som utgangspunkt for de fleste kommersielle leiekontrakter i Norge (Norges eiendomsmeglerforbund og Hodne, 2016).

Det foreligger seks ulike varianter av standardavtalene, tilpasset forskjellige situasjoner. I avtalene skal alle relevante problemstillinger være behandlet utførlig. Formuleringene er juridisk kvalitetssikret og fungerer som gode utgangspunkt også der man velger å avvike fra standardkontrakt.

Standardavtaler bidrar til å forenkle prosessen, og ved kjøp og salg av næringsseiendom er leiekontrakten avgjørende for prissetting (Solheim og Ellingsgård, 2017).

3 Metode

3.1 Innledning

Metodekapittelet skal beskrive hva som er strategien for å undersøke problemstillingen og finne ny kunnskap om et emne (Everett og Furseth, 2012).

Teoridelen har avdekket at lovverket kun setter noen (vage) yttergrenser for innholdet i utbyggingsavtaler, innenfor disse rammene er mulighetsrommet stort. KRD laget en veileder med vedlegg i 2006/ 2007, men det finnes ingen nasjonale standardavtaler som utgangspunkt. Utbygger og kommune har stor frihet til å skreddersy avtaler før spørsmål om ugyldighet blir aktualisert.

Utbyggingsavtaler berører flere fagområder som er i utvikling, både hver for seg og sammen. Både teori og praksis ser annerledes ut i dag enn ved vedtak av lovbestemmelsen i 2006.

Dette kapittelet drøfter de metodiske tilnærmingene i undersøkelsen av hva som er en god utbyggingsavtale.

Faser i undersøkelsesprosessen

Jacobsen (2015) beskriver en stegvis utvikling av forskningsoppgaven fra utarbeidelse av problemstilling til tolkning av resultater, som oppgaven er bygd opp etter.

1. Utvikling av problemstilling og forskningsspørsmål
2. Valg av undersøkelsesdesign
3. Valg av metode – kvantitativ eller kvalitativ
4. Hvordan samle inn data
5. Hvordan velge utvalg
6. Hvordan analysere data
7. Hvor gode er konklusjonene
8. Tolkning av resultater

3.2 Utvikling av problemstilling

Utvikling av problemstilling har foregått som en dynamisk prosess gjennom arbeidet med temaet utbyggingsavtaler.

Kostnadsfordeling mellom utbygger og kommune i en utbyggingsavtale har en del rammer, som beskrevet i teoridelen. Det er frivillig å inngå en slik avtale, og avtalene inngås i de fleste tilfeller mellom profesjonelle parter. Plan- og bygningsloven kap. 17 legger opp til balanserte avtaler der begge parter skal ha noenlunde like store fordeler og ulemper med avtalen (Regjeringen, 2004).

Flere tidligere undersøkelser og rapporter har vist at både utbyggere og kommuner oppfatter byrdefordelingen vanskelig i praksis. Når reguleringsplan er vedtatt etter pbl. kap. 12, er kjernen i vurdering av kravene til partene i utbyggingsavtalen de tre begrepene nødvendig, rimelig og forholdsmessig i pbl. § 17-3. Avtalens krav og innhold, og manglende slike, fra første til siste side i avtalen, beskriver hva partene har forpliktet seg til og den totale byrdefordelingen.

Selv om forhandlinger om kostnadsfordeling kan være vanskelig, hindrer ikke det at et stort antall utbyggingsavtaler inngås årlig. Utbyggingsprosjekter blir realisert uten at utbyggingsavtalen har havnet i rettsvesenet. Dette betyr i praksis at partene har blitt enige om betingelser som er tilstrekkelig gode til å inngå en avtale og har landet på en byrdefordeling som er innenfor det akseptable.

Ved å studere fremforhandlede utbyggingsavtaler bør det være mulig å se hva partene har blitt enige om, hva partene skal bidra med og hvordan lovkravene nødvendig, forholdsmessig og rimelig er behandlet.

Problemstilling for oppgaven er: **Hva er en god utbyggingsavtale?**

Hva som er en god utbyggingsavtale, avhenger både av avtalens tekstlige innhold og prosessen før, under og etter avtaleinngåelse. Partene kan dessuten ha ulike mål og forventninger, som påvirker hva som er en god avtale. For å favne bredden i problemstillingen er det laget tre forskningsspørsmål:

FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?

Spørsmålet besvares gjennom analyse av 75 utbyggingsavtaler.

FS2: Hvordan foregår forhandlinger i praksis?

Spørsmålet besvares gjennom analyse av to undersøkelser gjennomført i regi av KMD fra 2018.

FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?

Spørsmålet besvares ved å koble funn i FS1 og FS2 til teori om kommune og utbyggers rolle med prosjektstyring og drøfting av suksessmål.

3.3 Undersøkellesdesign

Empiri er ikke selve virkeligheten, men en beskrivelse av den. Vitenskapelig metode stiller krav til hvordan man samler inn informasjon om det man observerer og setter dette i sammenheng med relevant teori (Jacobsen, 2015). Forskningsdesign og de valg som blir tatt før, under og etter undersøkelsen vil påvirke kvaliteten, målt i validitet og reliabilitet (ibid.).

Generelt finnes det tre ulike tilnærminger for å utforske et problem: Deduksjon, induksjon og abduksjon (Jacobsen, 2015). *Deduksjon* går fra teori til empiri gjennom utforskning av en hypotese for å forklare et fenomen. *Induksjon* går motsatt vei, fra empiri via en hypotese til å utforme teori. En tredje tilnærming er *abduksjon*, der man har en interaktiv tilnærming til alle elementene underveis i forskningsarbeidet (ibid.).

Når det gjelder utbyggingsavtaler, finnes det ingen naturlover eller objektiv fasit for rett eller galt. Ulike parter, kilder og miljøer beskriver emnet fra sitt eget ståsted, og fagområdet utvikles over tid. Empiri og teori henger sammen og må studeres samtidig.

I oppgaven er det valgt en abduktiv tilnærming for undersøkelsen og spørsmål, hypoteser og forskningsdesign er revurdert og omformulert under arbeid med datainnhenting og litteratursøk.

Bredde og dybde

For å kunne generalisere resultatene fra en undersøkelse, må det være grunnlag for å si at de spesifikke funnene er gyldige for allmenne situasjoner. Man kan studere få variabler hos mange enheter (ekstensivt), eller mange variabler hos få enheter (intensivt) (Jacobsen, 2015). I følge Jacobsen har det ideelle forskningsopplegg både mange variabler og mange enheter.

Teorigjennomgangen har avdekket mange aktuelle tema som kan inngå i en utbyggingsavtale. Summen av store og små krav inngår i den samlede kostnadsfordeling mellom partene. For å besvare problemstillingen er det derfor nødvendig å undersøke hvordan et forholdsvis stort antall variabler er behandlet i et større utvalg fremforhandlede avtaler. Antall avtaler vurderes nærmere under *Utvalg* nedenfor.

3.4 Kvantitativ eller kvalitativ metode?

Kvantitative og kvalitative undersøkelser har ulike fortrinn og egner seg i forskjellige situasjoner.

Kvantitativ metode omhandler standardiserte data som enkelt kan behandles i dataprogram (Jacobsen, 2015). Spørsmålene er gitt før datainnhenting, og resultatene kommer av seg selv etter innmating av svar. Forskeren kan si hvor ofte noe inntreffer og undersøkelsen har ofte høy ekstern gyldighet (ibid.).

Jacobsen har drøftet ulik grad av åpenhet for kvantitative og kvalitative undersøkelser. For å hente inn kvantitative data må forskeren ha mye kunnskap om emnet, og utforme spørsmål som kan bekrefte/ avkrefte tidligere oppfatning. Ved en kvantitativ undersøkelse stiller forskeren mer åpne spørsmål for å utforske et tema (ibid.).

En grunnleggende diskusjon handler om hvorvidt tallene fra en kvantitativ undersøkelse kan formidle meninger. Avstanden til respondenten i kvantitative undersøkelser åpner for mer tolkning hos forskeren, i det han ikke kan stille utdypende spørsmål (ibid.).

Jacobsen (2015) beskriver **kvalitativ metode** som en interaktiv prosess mellom problemstilling, undersøkelsesopplegg, datainnsamling og analyse, tilsvarende den abduktive tilnærming. Alle delene av forskningsopplegget kan justeres og endres underveis i arbeidet, etter hva man finner under marsjen.

Fordeler ved de to ulike tilnærmingene kan oppsummeres slik:

- Kvantitative undersøkelser bør benyttes til å teste hypoteser og finne ut hvor ofte et fenomen forekommer, for å generalisere
- Kvalitative metoder bør benyttes når man har lite kunnskap om et fenomen og vil utvikle nye teorier og hypoteser, og finne ut hva som er innholdet i et fenomen (Jacobsen, 2015)

En kvantitativ undersøkelse kan avdekke nye spørsmål som bør utforskes nærmere gjennom en kvalitativ undersøkelse, på samme måte som en kvalitativ undersøkelse gir grunnlag for å undersøke noen funn nærmere gjennom en kvantitativ undersøkelse.

Problemstillingen i denne oppgaven søker både å finne ut hva som er vanlig innhold i utbyggingsavtaler (kvalitativt) og hvor ofte variablene forekommer (kvantitativt).

Primær- og sekundærdata

Ulike datakilder og metoder for datainnhenting kan belyse et tema fra ulike sider. Data som innhentes av forskeren gjennom samtale med eller spørreskjema til mennesker defineres som *primærdata*. I andre tilfeller kan det være relevant å studere *sekundærdata*, data som er samlet inn gjennom andre undersøkelser tidligere (Jacobsen, 2015).

Gjennomgang av fremforhandlede utbyggingsavtaler er produksjon av primærdata gjennom en form for observasjon der forskeren må trekke ut hva som er sagt og gjort eller avtalt mellom partene (ibid.).

Rapporter og masteroppgaver omtales som kvalitative sekundærdata. Jacobsen (2015) advarer mot at sekundærdata kan være manipulert før presentasjon for å passe til den aktuelle rapporten.

Registerdata omtales som kvantitative sekundærdata. Dette kan være data fra Brønnøysundregisteret, Statistisk sentralbyrå eller andre databaser, der data tidligere er innhentet for andre formål.

Konseptuell generalisering

All forskning har generalisering som siktemål, både ved kvalitativ og kvantitativ tilnærming (Tjora, 2017). Tjora skiller mellom naturalistisk, moderat og konseptuell generalisering.

I naturalistisk generalisering kan *leseren* selv vurdere gyldighet og relevans for eget område. I moderat generalisering kan *forskeren* beskrive situasjoner der resultatene vil gjelde. Ved konseptuell generalisering utvikler forskeren konsepter, typologier eller teorier som er relevante i flere situasjoner (ibid.).

Denne undersøkelsen har som formål å studere et stort antall avtaler for konseptuell generalisering.

3.5 Oppsummering metodevalg

I teoridelen er det gjort rede for rammene for fenomenet utbyggingsavtaler og ulike tema som kan inngå i en avtale, men det er gjort lite forskning på hva som faktisk blir tatt inn i reelle avtaler gjennom forhandlinger. Særlig utbyggere og deres organisasjoner gir uttrykk for at avtalene kan oppleves urimelig tyngende for egen del, uten at det er forsket detaljert på *hva* som oppleves tyngende.

Første del av undersøkelsen er en kvalitativ gjennomgang av et antall utbyggingsavtaler for å finne hvilke momenter som benyttes i avtaler. Det er sannsynlig å finne en lang rekke tiltak som pålegges enten utbygger eller kommune, der noen tiltak går igjen oftere enn andre. Tiltakene kan sorteres etter tema og hvem som har ansvaret for gjennomføring.

Deretter er det interessant å summere hvor ofte ulike tiltak inngår i avtalene gjennom en kvantitativ undersøkelse. Muligens kan det være grunnlag for å påpeke samvariasjon mellom dataene eller med ulike registerdata.

Det er ikke sikkert at alle begrep er drøftet i selve avtalen. I noen tilfeller kan avtalen være et produkt av vurderinger i forhandlingene, uten at diskusjonen er inntatt i selve avtalen. Likevel bør det være mulig å se hvilke byrder som pålegges partene i avtaledokumentet. Denne delen av undersøkelsen er en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ metode.

3.6 Metodetriangulering

Analyse av fremforhandlede utbyggingsavtaler er ikke tilstrekkelig til å besvare hele problemstillingen. Ved å kombinere flere forskningsmetoder er det sannsynlig å få mer valide data.

Spørreundersøkelser om utbyggingsavtaler i regi fra KMD i 2018, ble gjennomført av profesjonelle byrå. Undersøkelsene gir viktig kunnskap som er relevant for å besvare problemstillingen. Data fra disse undersøkelsene presenteres, analyseres og drøftes sammen med funn fra analyse av fremforhandlede avtaler.

3.7 Hvordan samle inn data

Teorigrunnlag for oppgaven er gjengitt i foregående kapittel. Teorisøket har vært krevende og har inkludert en rekke kilder fra mange ulike hold. Det er skrevet lite strukturert om utbyggingsavtaler i offisielle dokumenter.

Teori er funnet gjennom referanselister i nyere masteroppgaver, i tillegg til søk etter *utbyggingsavtale** i NTNU sitt bibliotek Oria, i Google Scholar og i Gyldendal Rettsdata.

Pensum fra masterstudiet i eiendomsutvikling- og forvaltning ved NTNU har også gitt viktige teoribidrag.

Noen nøkkelbidrag til å besvare problemstillingen:

- Rapporten *Felles løft* fra Norsk eiendom (2017) har vurdert flere avtaletekster og anbefalt fire modeller tilpasset ulike situasjoner
- Teigen (2016) undersøkte hvordan rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner påvirket gjennomføringsevnen til byggeprosjektet.
- Hamborg (2017) viste at de store bykommunene i Norge i snitt har under ti utbyggingsavtaler årlig, og at begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig oppfattes vanskelig i praksis.

To eksterne undersøkelser

Desember 2018 ble to rapporter om utbyggingsavtaler overlevert til oppdragsgiver KMD. Begge undersøkelsene inneholdt resultater fra spørreundersøkelser om temaet.

Prognosesenteret har fått svar fra 66 kommuner og utbyggere om hvordan forhandlingssituasjonen og byrdefordelingen oppfattes (Prognosesenteret, 2018).

Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) har fått svar fra til sammen 184 av 422 kommuner på spørsmål om hvordan dagens regelverk praktiseres, hvorav 133 kommuner besvarte hele undersøkelsen (SØA, 2018a).

Begge selskapene har gitt tilgang til et videre søk i grunnlagsdata enn det som fremkommer i rapportene. Dataene fra undersøkelsene gir viktige innspill til å belyse problemstillingen, og presenteres sammen med resultatene fra gjennomgang av avtalene.

Analyse av avtaler

Dokumentanalyse av et større antall ferdigforhandlede utbyggingsavtaler brukes for å besvare problemstilling og forskningsspørsmål. Oppgaven har en abduktiv tilnærming der empiri og teori utforskes parallelt. Undersøkelse av avtaler er kvalitativ tilnærming, men antallet må være stort nok til konseptuell generalisering gjennom koding og gruppering etter prinsipper for kvantitative undersøkelser.

3.8 Hvordan velge utvalg

Når man ikke kan samle alle enheter i en populasjon, må man gjøre et utvalg. Utvelgelsen må gjøres slik at det er størst mulig sannsynlighet for at svarene fra utvalget samsvarer med meningene til populasjonen (Jacobsen, 2015). Både utvelgelsen av respondenter og størrelsen på utvalget påvirker undersøkelsens kvalitet.

Det foreligger ikke et sentralt register over utbyggingsavtaler. Avtalene skal bygge på vedtatt reguleringsplan, men det finnes ingen god pekepinn på hvor mange avtaler som blir fremforhandlet årlig.

Data fra SSB viste at det ble vedtatt mellom 1560 og 1800 reguleringsplaner årlig i årene 2016-18, med store variasjoner mellom kommunene. Kun 31 av landets 422 kommuner vedtok mer enn 10 planer i 2018, med Bergen (31 stk), Oslo (37 stk) og Trondheim (47 stk) på topp.

En kvalifisert gjetning om at det lages utbyggingsavtaler for hver fjerde reguleringsplan, medfører at det blir vedtatt drøyt 400 avtaler årlig. Men dette anslaget er tatt ut av luften.

For rene kvantitative undersøkelser er det som en tommelfingerregel anbefalt å ha minst 100 enheter i utvalget for å få en god analyse uten at feilmarginen blir for stor (Jacobsen, 2015). Ved kvalitative undersøkelser er det behov for langt færre respondenter eller case for å trekke slutninger.

Uavhengig av antallet i utvalget må styrker og svakheter ved undersøkelsen drøftes, herunder reliabilitet og validitet.

Denne undersøkelsen er en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ undersøkelse. Informasjon skal hentes fra et større antall avtaler og kodes for videre analyser. Et stort antall avtaler vil være svært arbeidskrevende, mens et lavt antall gir dårlig underlag for kvantitative undersøkelser og generalisering.

Undersøkelsen krever at primærdata produseres av forskeren selv. Analyse av hver avtale er tidkrevende. Innenfor rammene av denne oppgavens arbeidsomfang kan ikke utvalget være for stort. 100 avtaler synes som en stor arbeidsmengde.

Tilgang til avtaler

Offentleglova (ofl.) § 3 (Stortinget, 2006) gir alle rett til å kreve innsyn i saksdokumenter i offentlige organ inkludert kommuner, så lenge dokumentet ikke er unntatt offentlighet. Kommunen kan kreve at det spørre etter konkrete dokumenter, men prinsippet om meroffentlighet i ofl. § 11 taler for at en generell forespørsel om tilgang til utbyggingsavtaler bør etterkommes.

Pbl. § 17-4 pålegger at utbyggingsavtaler skal være offentlige. Avtalene skal legges ut til offentlig ettersyn før vedtak og kunngjøres etter vedtak. Dette gjøres normalt på kommunenes hjemmesider.

Fordi avtalene er offentlige, er det interessant å undersøke om det er mulig å få tak i tilstrekkelig antall avtaler gjennom et helt ordinært Google-søk. Det ville lette arbeidet med å be om innsyn i avtaler hos et utvalg kommuner.

I starten av undersøkelsesprosessen ble det undersøkt om det var mulig å identifisere hvilke kommuner som har de beste avtalene, for å lære av de beste. Undersøkelsen fra Bygg21 påpekte stor misnøye med avtaler fra flere av de store bykommunene. Harborg sin kvalitative undersøkelse (2017) viste at også store bykommuner oppfattet fagområdet som svært krevende. Det ble ikke funnet støtte for å definere et utvalg av spesifikke kommuner etter bestemte kriterier.

Et randomisert søk etter utbyggingsavtaler kan gi et mer riktig bilde av hva som foregår rundt i landets små og store kommuner, og et bredt tilfang av ulike modeller.

Gjennomføring av innsamling av fremforhandlede utbyggingsavtaler

Kommunene har ansvaret for offentliggjøring av utbyggingsavtaler etter pbl. § 17-4. Det er derfor naturlig å søke etter avtaler innenfor domenet *kommune.no*.

Utbyggingsavtaler fremstår normalt som pdf-dokument. Det er liten grunn til å ha selvstendige avtaledokumenter som websider eller fleksible word-dokumenter etter forhandling. Søket ble derfor avgrenset til dokumenter i *pdf-format*.

Teorigjennomgangen viste at fagfeltet utbyggingsavtaler er i utvikling. Det kan tyde på at nyere avtaler er bedre enn eldre avtaler. Uansett er det mer interessant å studere nåsituasjon enn tidligere tider. Avtaler eldre enn 2014 ble ikke vurdert.

Google-søk etter fremforhandlede utbyggingsavtaler ble gjennomført to ganger: 13.9.2018 og 15.3.2019. Søket var begge ganger utformet slik:

*utbyggingsavtale**, site: kommune.no, filetype: pdf.

Søket var ikke avgrenset i tid. Søket gav omtrent 27 800 resultater. Søket gav raskt 75 avtaler, det ble derfor ikke nødvendig å kontakte kommuner direkte. Det kom inn avtaler fra alle typer kommuner fra hele landet.

Etter analyse av en del avtaler, ble det besluttet å ta inn 75 avtaler i utvalget. Dette ble begrunnet med samlet arbeidsmengde med analyser av avtalene, og en opplevelse av at avtalene gav stor informasjonmengde. Antallet er noe lavere enn Jacobsens anbefaling på minst 100 enheter for kvantitative analyser, men høyt for kvalitative undersøkelser. Samlet sett oppfattes datagrunnlaget som godt.

En svakhet med Google-søket er at undersøkelsen fanger opp avtaler fra kommuner som har både mye og lite erfaring med avtaler. Forskeren må derfor vurdere avtalens kvalitet ved gjennomlesning.

Det sentrale i denne undersøkelsen er hva partene har blitt enige om etter forhandlinger om utbyggingsavtaler. Det må antas at det er oppnådd enighet mellom utbygger og kommune før avtalen er sendt på offentlig ettersyn. En avtale som er sendt på offentlig ettersyn kan bli endret etter innspill fra tredjepartsinteresser, men det har underordnet betydning for undersøkelsen.

Innsamling av supplerende data

Innsamlede avtaler var inngått med norske kommuner. Sekundærdata om kommunene er tilgjengelig fra Statistisk sentralbyrå sin *Statistikkbanken* samt rapporten *Kommune-NM 2018*, utarbeidet for NHO av Menon economics på bakgrunn av innrapporterte KOSTRA-tall fra kommunene for 2017.

Organisasjonsnummer for utbygger er tilgjengelig i avtaler som ikke er inngått med privatpersoner. Sekundærdata om utbyggerne er tilgjengelig fra Brønnøysundregisteret, tilgjengeliggjort gjennom søkemotoren Purehelp.no.

3.9 Hvordan analysere data

Data skal analyseres i flere etapper. Første gjennomgang av avtalene skal identifisere hvilke variabler som benyttes i en eller flere avtaler.

Deretter settes alle variablene inn i et skjema for å registrere hvor ofte ulike faktorer er benyttet i utvalget, og avtalene ble gjennomgått på nytt.

Dataene ble plottet inn i Excel-skjema. De fleste variablene ble formulert som spørsmål til undersøkelsen, som skulle besvares med ja eller nei. Svarene ble kodet som 1 eller 0 i skjemaet og kan enkelt summeres.

Samsvarsanalyser har liten effekt for slike binære svar. Derimot er antall og prosentandel et grunnlag for diskusjon i drøftingsdelen. Sekundærdata kan gi mer informasjon, men verdien av dette opp mot den enkelte avtale må undersøkes og vurderes underveis.

3.10 Hvor gode er konklusjonene

Utbyggingsavtaler handler om forhandlinger mellom utbygger og kommuner. Det sies at avtaler er gode dersom de oppleves like smertefulle for begge parter. Hvilken virkelighetsoppfatning som er rett, er vanskelig å fastslå objektivt. Analysen skal forsøke å objektivt gjengi funnene, og kommenteres ut fra balansert teori.

Utvalget med 75 avtaler er lite sett i forhold til antall reguleringsplaner pr år.

En kvalifisert gjetning om kanskje 400 utbyggingsavtaler årlig i årene 2014-2018, tilsier 2000 avtaler i perioden. 75 % utgjør i så fall 3,75 %, men tallet er usikkert.

Avtalene er hentet fra 47 av landets 422 kommuner, som utgjør ca 11 %.

Reliabilitet

Tjora (2017) drøftet subjektivitet og objektivitet ved kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. En kvantitativ survey vil ha høy objektiv dataanalyse, men andre deler av undersøkelsen påvirkes av subjektive forhold både hos forsker og informanter, på samme vis som det gjør ved kvalitative undersøkelser. Tjora påpekte derfor at subjektivitet må behandles i alle typer undersøkelser og krever bevissthet hos forskeren.

Teoribidragene til undersøkelsen kan i noen tilfeller være skrevet pro utbygger eller pro kommune. Forfatterens ståsted kan si noe om hans eller hennes underliggende intensjoner, og må tas hensyn til ved tolkning av resultatene.

En undersøkelse av 75 vedtatte utbyggingsavtaler som er inngått mellom kommunen og utbygger vil ha høy reliabilitet. Originale dokumenter er analysert uten mellomledd som kan forstyrre tolkningen av data.

Forskeren har gjennomført undersøkelsen likt ut fra egen referanseramme, uten kommunikasjonsproblem eller misforståelser som kan oppstå i en spørreundersøkelse. Dette taler også for høy reliabilitet. Forskeren har bakgrunn som kommuneansatt, og må være bevisst på å behandle og gjengi funn objektivt.

Validitet

Et større antall avtaler og kommuner ville sikret større grunnlag for generalisering, men ville også krevd mer arbeid enn denne oppgaven gir rom for. Bredden i utvalget med små og store kommuner gir likevel grunnlag for noe generalisering.

Formålet med analyse av avtalene er ikke å slå fast rett eller galt, men å få en god oversikt over tema som er benyttet i utbyggingsavtaler. Noen tema vil sannsynligvis gå igjen i mange avtaler, og mengden tema er ikke uendelig. At et tema behandles i mange avtaler betyr ikke at det automatisk er godt. Lovlighet og kvalitet for hver variabel må sjekkes mot lovverk og teori.

Slik sett er det grunn til å tro at 75 avtaler vil gi en tilstrekkelig bred oversikt og mange innspill.

Tema i oppgaven er belyst med to eksterne spørreundersøkelser om temaet. Dette vil være et viktig korrektiv og styrke gyldigheten av funnene.

Det kunne vært interessant å drøfte funn fra undersøkelsene med erfarne fagfolk, men gjennomføres ikke av ressurshensyn, og fordi det er tilstrekkelig materiale tilgjengelig fra de to eksterne undersøkelsene.

Etiske refleksjoner

De nasjonale forskningsetiske komiteene har publisert generelle forskningsetiske retningslinjer (2014) med fire hovedprinsipp:

- Respekt: Alle som deltar i forskning skal behandles med respekt.
- Gode konsekvenser: Forskeren skal etterstrebe at arbeidet har gode konsekvenser
- Rettferdighet: Alle forskningsarbeid skal være rettferdig utformet og utført.
- Integritet: Forskeren plikter å følge anerkjente normer og å opptre ansvarlig, åpent og ærlig overfor kolleger og offentlighet.

Analyse av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler medfører ikke direkte kontakt med respondenter. Avtalene er fremforhandlet mellom partene og deretter offentliggjort av

den aktuelle kommune, i tråd med pålagte saksbehandlingsregler i pbl. § 17-4. I de fleste tilfeller har avtalene også vært gjenstand for åpen politisk behandling.

Forskeren legger til grunn at de involverte i avtalene har vært kjent med publiseringen. Innsamling av avtaler medfører derfor ikke mer offentliggjøring.

De fleste avtalene vil være inngått med utbyggingssselskap, ikke med enkeltpersoner. Informasjon av personlig art er ikke interessant for undersøkelsen. Personnavn som er opplyst i avtalene noteres ikke i datainnsamlingen.

Avtalene identifiseres med kommune og utbygger, der utbygger er et selskap. Avtalene vurderes til en viss grad som gode eller mindre gode i undersøkelsen. Det kan i noen tilfeller være mulig å identifisere hvem som arbeider med temaet i den aktuelle kommune. Dette er ikke interessant for undersøkelsen, og vil uansett være tilgjengelig fra andre kilder.

Spørsmålet om integritet er behørig innprentet under studiene ved NTNU. Forskeren har etter beste evne forsøkt å følge anerkjente normer og opptre ansvarlig, åpent og ærlig under arbeidet med undersøkelsen.

En feilkilde i undersøkelsen er tolking og koding av funn fra avtalene inn i Excel-skjema for sammenstilling av data. Det er en forutsetning for undersøkelsens kvalitet at dette gjøres objektivt.

Det har vært et klart mål for forskeren å være strukturert i kodingen og gjengi funn objektivt, slik at koding av funn gjennomføres likt gjennom hele undersøkelsen.

3.11 Om Prognosesenteret 2018 om utbyggingsavtaler

Rapporten *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse*, publisert desember 2018 av Bygg21, er utarbeidet på oppdrag fra KMD. Undersøkelse gjennomført av Prognosesenteret omhandler erfaringene med bruk av utbyggingsavtaler.

Prognosesenteret sendte ut spørreundersøkelse til 300 epostadresser og fikk 99 svar. Utvalget har bestått av 50 private utbyggere, tre offentlige utbyggere og 18 kommuner. 76 av respondentene har inngått utbyggingsavtale som part.

Prognosesenteret har gitt tilgang til databasen som er grunnlaget for rapporten, for å sette sammen tabeller som er bedre tilpasset problemstillingen i oppgaven.

Undersøkelsen fra Prognosesenteret omfatter et forholdsvis lavt antall respondenter. Jacobsen (2015) anbefaler generelt 100 respondenter i kvantitative undersøkelser. Undersøkelsen som helhet har dette antallet, men det er naturlig å skille mellom ulike utbyggergrupper. Antallet i hver gruppe blir dermed lavt i forhold til Jacobsens anbefaling.

Tre offentlige utbyggere gir ikke grunnlag for generalisering, og utelates.

18 av 422 kommuner tilsvarende 4,3 % av kommunene, og synes noe lavt. Det er likevel grunn til å tro at svarene fra den enkelte kommune har høy reliabilitet. Svarene fra kommunene er derfor interessante, men det er usikkert hvor stor validiteten er for hele kommunesektoren. Spørsmål med liten variasjonsbredde vil ha større tillit.

50 private utbyggere er en stor mengde, men i forhold til kanskje 2000 utbyggingsavtaler fra årene 2014 – 2018, er det kanskje bare 2,5 % av de totale utbyggerne som er involvert. Spørsmål med liten variasjonsbredde vil ha større tillit.

Generelt er det grunnlag til å stille spørsmål ved objektiviteten i funn fra Prognosesenterets undersøkelse. Det er mange spørsmål av typen «hvordan opplevde du». Dette er en subjektiv oppfatning og gir rom for unøyaktige svar fra respondentene. Respondentene kan ha mange ulike motiv for sine svar, og positive eller negative opplevelser kan bli forsterket ved svar i en slik undersøkelse.

Undersøkelsen er utført av profesjonelt analysefirma. Det styrker kvaliteten på funnene.

3.12 Om Samfunnsøkonomisk analyse 2018

Rapporten *Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder* fra Samfunnsøkonomiske analyse ble utarbeidet på oppdrag for KMD og publisert januar 2019. Rapporten inkluderte spørreundersøkelse blant kommuner om praktisering av utbyggingsavtaler som verktøy for å legge til rette for helhetlig boligbygging og effektive infrastrukturinvesteringer.

130 kommuner leverte komplette svar på undersøkelsen, en svarprosent på 31 % av 422 kommuner. I tillegg svarte 14 kommuner på de fleste spørsmålene, og 47 svarte delvis.

Den høye svarprosenten taler for at funnene i undersøkelsen har høy reliabilitet og validitet. Alle typer kommuner var invitert til undersøkelsen, og utvalget består av både store og små kommuner, med varierende erfaring med utbyggingsavtaler.

Undersøkelsen er utført av profesjonelt analysefirma og fremstår med høy tillit. Funn i undersøkelsen kan med stor grad av sannsynlighet generaliseres for kommunesektoren i Norge.

Leseren må være oppmerksom på at svarene kun kommer fra kommuner og ikke inkluderer synspunkt fra utbyggere.

4 Resultater fra undersøkelsene

Undersøkelsen i denne oppgaven er en analyse av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler. I tillegg er funn fra to kvantitative undersøkelser i regi av KMD fra 2018 bearbeidet og presentert i dette kapittelet. Samlet belyser dette problemstilling og forskningsspørsmål fra ulike vinkler.

Resultater fra de tre undersøkelsene gjengis i dette kapittelet.

4.1 Undersøkelse av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler

75 utbyggingsavtaler som er fremforhandlet mellom kommune og utbygger(e) i årene fra 2014 til 2019 er gjennomgått og analysert for å finne hvilke tema som inngår i utbyggingsavtaler fra forskjellige kommuner og hvilke løsninger som er valgt.

Første trinn i undersøkelsen var å identifisere hvilke tema som inngår i avtalene. Deretter ble funnene satt inn i et Excel-skjema og alle avtaler gjennomgått på nytt for å finne ut hvor ofte ulike tema ble brukt. Gode formuleringer og andre særtrekk ble også notert.

Først presenteres generelle beskrivelser av utvalget. Deretter presenteres hvilke tema som går igjen, og hvor ofte de er funnet i utvalget.

Tabellen viser fordeling av avtalene i utvalget per år:

2014	2015	2016	2017	2018	2019	Median
5	14	8	24	20	4	2017

Tabell 2: Antall avtaler i utvalget per år

64 % av avtalene er fra 2017-19. Dette betyr at nye avtaler er godt representert i utvalget.

4.1.1 Om kommunene i utvalget

Avtalene kommer fra 47 kommuner fra hele landet, dette er ca 11 % av kommune. I utvalget er det en overvekt av kommuner fra det sentrale Østlandet, men alle typer kommuner er representert.

Avtalen kan sorteres etter kommunenes sentralitet (SSB, 2018): Kommuners sentralitet måles fra 2018 i antall arbeidsplasser og hvor mange ulike servicefunksjoner innbyggerne i en av landets ca 13 500 grunnkretser kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Hver kommune får en score mellom 0 og 1000. Kommunene sorteres deretter i seks klasser, der kommuner i klasse 1 er mest sentrale.

Sentralitet	Antall	Kommuner i utvalget
1	5	Asker, Bærum, Drammen, Lørenskog, Moss
2	8	Bergen, Fredrikstad, Nittedal, Randaberg, Røyken, Ullensaker, Vestby, Ås
3	12	Arendal, Bodø, Eidsvoll, Enebakk, Grimstad, Holmestrand, Kristiansand, Lillehammer, Sande, Søgne, Sørumsund, Tromsø
4	13	Evje og Hornnes, Fræna, Førde, Gausdal, Kristiansund, Levanger, Narvik, Nes (Bu.), Ringebu, Sogndal, Songdalen, Vefsn, Øyer
5	6	Krødsherad, Kvinnherad, Lenvik, Sirdal, Vestre Slidre, Vågan
6	3	Lesja, Nore og Uvdal, Nærøy

Tabell 3: Kommuner i utvalget, sortert etter sentralitet (SSB, 2018)

Geografisk spredning av avtaler

Kartet nedenfor viser geografisk spredning. Tall ved kommunenavn angir antall avtaler fra kommunen der det er mer enn én avtale.



Figur 13: Geografisk fordeling av utbyggingsavtalene i utvalget

Innbyggertall og –utvikling i kommunene

Kommunene i utvalget er tilfeldig utvalgt og dekker hele landet. Innbyggertall pr. 1.1.2019 varierer fra Sirdal med 1 839 til Bergen med 281 190 (SSB, 2019).

Lørenskog og Ullensaker kommuner hadde størst befolkningsvekst på 14 % fra 2014 til 2019, mens Nore og Uvdal kommune hadde størst befolkningsnedgang med 3,7 % i perioden.

Innbyggertall i 46 kommuner i utvalget	Antall	Andel
Under 50 000 innbyggere	36	78 %
Under 20 000 innbyggere	26	57 %
Under 10 000 innbyggere	15	33 %
Under 5 000 innbyggere	8	17 %

Tabell 4: Fordeling etter innbyggertall i kommunene i utvalget

4.1.2 Om utbyggerne i utvalget

60 av 75 utbyggingsavtaler involverte kun én utbygger pluss kommunen. Avtalen med flest parter var en avtale om infrastrukturfond i Nore og Uvdal med 13 grunneiere involvert.

Sju av utbyggingsavtalene i utvalget er inngått med personer som grunneier eller utbygger, mens 68 av avtalene er inngått med et eller flere aksjeselskaper. Kun ett selskap står som utbygger i to av avtalene: JM Norge as, med to prosjekter i Bergen.

63 utbyggingsselskaper fra 60 utbyggingsavtaler er identifisert med organisasjonsnummer. Informasjon om selskapene er tilgjengelig gjennom Brønnøysundregisteret og bedriftsinformasjonsdatabasen Purehelp.no. Søk i databasene gir stor informasjonmengde om utbyggerne i utvalget.

Utbyggingsselskapene er både nye og gamle, det eldste stiftet i 1964. 19 % av selskapene er stiftet før år 2000. Median for stiftelse var i 2007.

	JA	Andel JA
Har selskapet adresse i byggekommunen?	36	57 %
Har selskapet adresse i Oslo?	14	22 %
Har selskapet firmanavn som ligner på utbyggingsområdet?	29	46 %

Tabell 5: Informasjon om utbyggerne i avtalene (Purehelp.no, 2019)

57 % av utbyggerne i utvalget er registrert med kontoradresse i kommunen der utbyggingsavtalen er inngått. 22 % har adresse i Oslo, som ikke er med i undersøkelsen.

46 % av selskapene har firmanavn som helt eller i stor grad samsvarer med navnet på utbyggingsområdet for avtalen, gjerne med «eiendom as» i firmanavnet.

Regnskapsinformasjon utbygere

Regnskap for eiendomsfirma kan være vanskelig å lese. En hovedkilde til feil er at eiendom oppgis til anskaffelseskostnad minus eventuelle avskrivninger, selv om eiendommen kan ha hatt stor prisstigning i eiertiden. Utviklingsprosjekt kan ha store utgifter ett år og enda større inntekter neste år.

En større regnskapsanalyse er ikke hovedmålet for denne undersøkelsen, men noen nøkkeltall tas med. Siste tilgjengelige regnskapsår med fullstendige regnskap er 2017. Dette er også medianen for inngåelse av avtalene i utvalget.

Regnskap for 2017 viste at driftsinntekter hos selskapene i utvalget varierte mellom 432 000 og 10 milliarder kroner, mens egenkapital varierte mellom minus 4 millioner og pluss 2 milliarder kroner (Purehelp.no, 2019).

Selskapene i utvalget kan sorteres etter omsetning og egenkapital basert på regnskap for 2017:

Driftsinntekter 2017	Antall	EK 2017	Antall
Over kr 200 mill	9	Over kr 200 mill	8
50 - 200 mill	10	50 - 200 mill	6
20 - 49 mill	5	20 - 49 mill	7
5- 19 mill	11	5- 19 mill	13
Opptil kr 5 mill	10	Opptil kr 5 mill	16
Ingen inntekt 2017	14	Negativ EK 2017	7
Antall i utvalget	59	Antall i utvalget	57

Tabell 6: Fordeling av selskap i utvalget etter omsetning og egenkapital 2017 (Purehelp.no, 2019)

4.1.3 Forsøk på krysskobling

Data om utbyggere og kommuner ble forsøkt koblet på ulike vis for å se om det samvariasjon.

Sortert etter innbyggertall (2019) var det både store og små utbyggere i alle typer kommuner. Undersøkelsen inneholder sju avtaler fra Bergen. Utbyggerens egenkapital 2017 varierte fra 16,6 millioner til 1 milliard kroner. Utbyggerne i de to avtalene i Bærum hadde henholdsvis 7,2 millioner og 2,0 milliarder kroner i egenkapital (2017).

De åtte selskapene i undersøkelsen med egenkapital over 200 millioner kroner i 2017, var part i avtaler i kommuner med både høyt og lavt innbyggertall:

	Innbyggertall 1.1.2019
Bergen (fire avtaler)	281 190
Bærum	126 841
Kristiansand	92 282
Moss	32 726
Nittedal	24 089

Tabell 7: Innbyggertall i kommuner, utbyggere med EK over kr 200 mill (2017)

24 000 innbyggere er ikke en liten kommune, men variasjonsbredden er stor.

Sortert etter sentralitet, hadde den største utbyggeren i gruppe 5 og 6 (minst sentralt) kun kr 22 millioner kroner i egenkapital i 2017. I disse to gruppene var dessuten 29 % av avtalene inngått med privatpersoner. Halvpartene av utbyggingsselskapene hadde kontor i avtalekommunen.

I de mest sentrale kommunene var det både store og små utbyggere.

Undersøkelsen gav ikke klare signaler om sammenheng mellom innbyggertall og utbyggerens egenkapital. Dette kan ha sammenheng med at regnskapstallene i eiendomsbransjen har stor usikkerhet, og kun noen få tall er tatt med i denne undersøkelsen.

4.1.4 Generelt om avtalene

Det er som nevnt ingen formkrav til utbyggingsavtaler. Avtalene viste stor variasjon. Antall sider i avtalene sier mye om forskjellene: De minste avtalene var på kun to sider, mens noen avtaler var 18 sider lange. Forside og vedlegg kommer i tillegg. Gjennomsnittlig sidetall var 5,6 sider uten vedlegg.

Enkelte avtaler har i tillegg til selve avtaleteksten mange sider vedlegg som ikke er telt med. Dette kan være prinsippvedtak, saksfremlegg, reguleringsplan, diverse kart og i noen tilfeller detaljerte tekniske tegninger ned til kumskisser.

Avtalene hadde opptil 13 parter på utbyggersiden, men 80 % av avtalene var mellom kommunen og én utbygger. Utbygger var grunneier i 91 % av avtalene. Kommunen eide areal som grunneier innenfor 16 % av avtaleområdene.

Ved gjennomlesning av avtalene er det vurdert om det er benyttet ekstern kompetanse til utforming av avtaleteksten. Det er kun én avtale som eksplisitt viser at det er benyttet ekstern bistand, men det var ikke grunnlag for å si at dette er den eneste avtalen.

Omfanget av avtalene varierer også svært mye. Reguleringsplanområdene som er gjenstand for avtalene i utvalget spenner fra et næringsareal i Bergen på ca 600 m², til om lag 11 000 boenheter på Fornebu.

4.1.5 Forholdet til reguleringsplan

Samtlige avtaler har henvisning til vedtatt kommunal arealplan i tråd med pbl. § 17-1. Én avtale gjelder krav pålagt gjennom kommuneplan, 17 % av avtalene gjelder områdereguleringsplan og 81 % av avtalene gjelder reguleringsplan.

Byggeformål i de ulike planene fordeler seg slik:

	n =	Antall	Prosent
Bolig	75	40	53 %
Bolig og næring	75	8	11 %
Næring	75	3	4 %
Fritid	75	14	19 %
Studentboliger	75	2	3 %
Annet	75	8	11 %

Tabell 8: Fordeling av avtaler i utvalget etter reguleringsformål

Norsk eiendom presenterte i rapporten *Felles løft* (2017) fire ulike typer utbyggingsavtaler sortert etter områdetyper. Alle avtalene i utvalget kan plasseres inn i den foreslåtte inndelingen:

Type område, Norsk eiendom 2017	Antall	Prosent
1. Planer med én tiltakshaver	54	72 %
2. Feltutbygging infrastrukturfond	12	16 %
3. Transformasjon av by/tettsted, komm. koord.	7	9 %
4. Felles grunneierstyrt utbygging	2	3 %

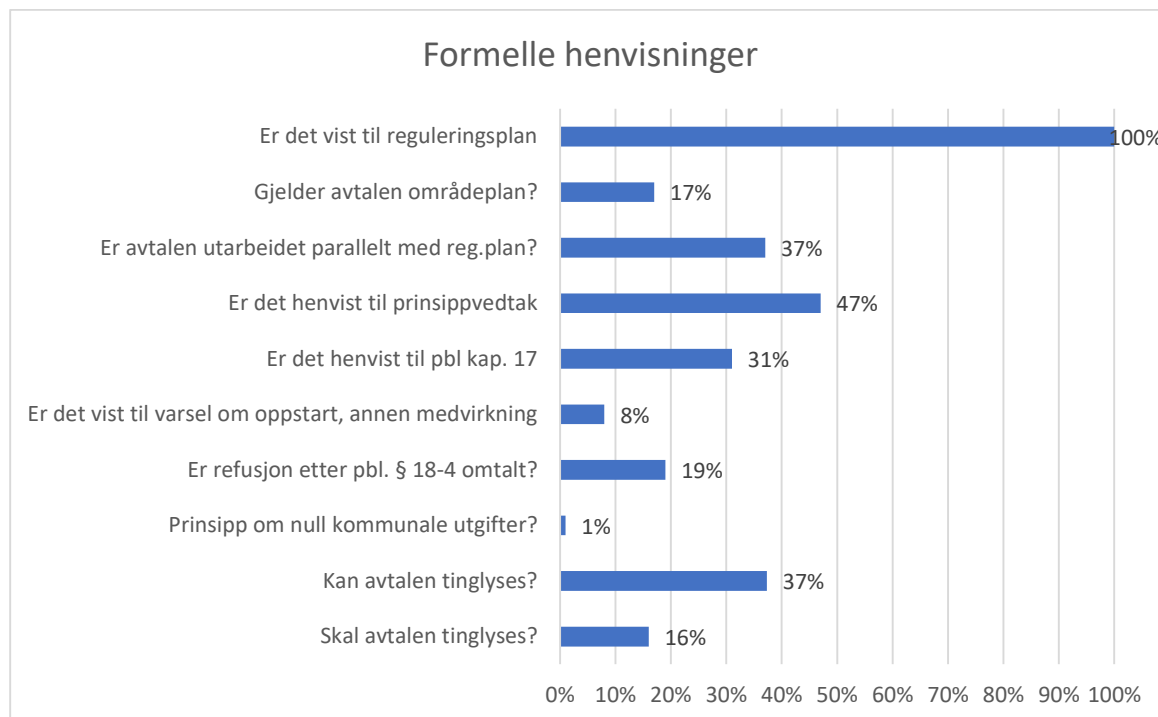
Tabell 9: Typeinndeling, Norsk Eiendom (2017)

I utvalget er det en overvekt av avtaler som gjelder mellom kommune og én tiltakshaver innenfor et område. Feltutbygging med infrastrukturfond brukes særlig på hyttefelt der mye infrastruktur må bygges ut av flere utbyggere over tid.

Avtaler for transformasjonsområder er kanskje det området som er mest krevende, og der det er mest å hente på gode avtaler. Dette utgjør 9 % av avtalene i utvalget.

4.1.6 Formelle henvisninger i avtalene

Det er undersøkt hvordan avtalene behandler sentrale lovkrav og om det er henvist til disse i teksten:



Tabell 10: Formelle henvisninger

Det er anbefalt fra mange hold å utarbeide utbyggingsavtalen parallelt med reguleringsplanen. Av avtalene i utvalget fremgår det at 37 % er vedtatt samtidig.

Det følger av pbl. § 17-2 at kommunestyret selv skal fatte prinsippvedtak om bruken av utbyggingsavtaler. 47 % av avtalene har henvisning til prinsippvedtak.

Kun 31 % av avtalene har henvisning som indikerer at avtalen følger rammene i pbl. kapittel 17.

Det følger av pbl. § 17-4 saksbehandlingsregler for medvirkning av eksterne interessenter gjennom varsel om oppstart, høring og offentlig ettersyn. Kun 8 % av avtalene har med opplysninger om hvordan dette er eller skal gjennomføres.

22 av 75 avtaler (29 %) var vedtatt og signert. 44 av avtalene (59 %) manglet både signatur og informasjon om steg i prosessen. Dette kan være avtaleforslag som er fremforhandlet og offentliggjort, men ikke endelig vedtatt.

Refusjon etter pbl. kap. 18 er et alternativ til utbyggingsavtale og kan være en sikkerhetsventil for å forhindre gratispassasjerer. Refusjon er omtalt i 19 % av avtalene.

Kun én kommune har uttalt eksplisitt i avtalen at kommunen etter prinsippvedtak ikke skal ta på seg utgifter innenfor utbyggingsområdet. I Harborg sin undersøkelse (2017) kom det frem av fem av sju store bykommuner har slikt prinsipp.

Tinglysing av avtalene *kan* gjøres i 37 % av tilfellene, og *skal* gjøres i 16 %.

4.1.7 Er nødvendig, rimelig og forholdsmessig vurdert?

Begrepene *nødvendig*, *forholdsmessig* og *rimelig* i pbl. § 17-3 er vesentlige i vurdering av hvilke krav kommunene kan stille i utbyggingsavtaler. I de fremforhandlede avtalene er det undersøkt om ordene er brukt eksplisitt i avtalene, og det er gjort vurdering av andre eksempler på at begrepene er vurdert.

Analysen viste følgende funn av begrepene i avtalene:

	n=	Antall	Prosent
Er <i>Nødvendighet</i> vurdert i avtalen	75	9	12 %
Er <i>Forholdsmessighet</i> vurdert i avtalen	75	17	23 %
Er <i>Rimelig</i> vurdert i avtalen	75	6	8 %

Tabell 11: Bruk av begrepene *nødvendig*, *forholdsmessig* og *rimelig* i utvalget

Analysen av 75 avtaler gav et overraskende lavt resultat, men undersøkelsen inkluderer ikke referater fra forhandlinger eller saksfremlegg. Det er grunn til å anta at nøkkelordene kan være del av andre dokumenter utenfor avtalene.

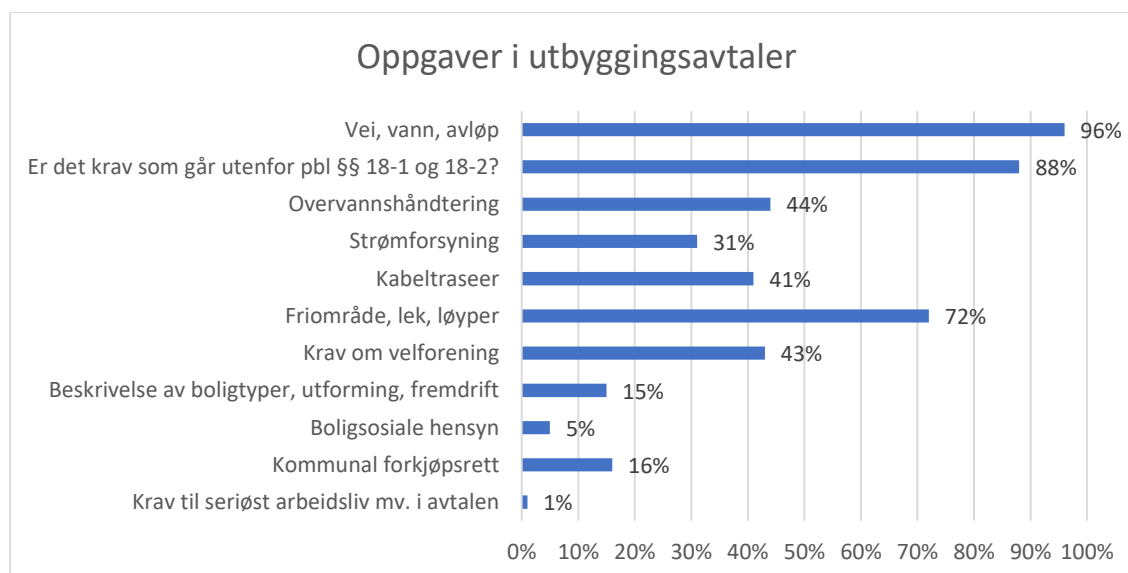
Kristiansand kommune og Skanska Norge as har i utbyggingsavtalen for Bjørndalen (2017) inntatt følgende formulering i punkt 7.9:

Partene har vurdert avtalen i forhold til lovens krav om forholdsmessighet og anser kravet for å være oppfylt.

Denne formuleringen viser at partene har tatt stilling til spørsmålet, selv om tema fra undersøkelsen ikke er gjengitt.

4.1.8 Hvilke oppgaver og kostnader pålegger kommunene i utbyggingsavtaler

Gjennomgang av avtalene viste at utbyggingsavtalene inneholder en rekke tema som forskjellige oppgaver og kostnader som må løses for utbyggingsområdet. Hvilke tema som går igjen i utvalget og hyppighet vises på stolpene:



Tabell 12: Oppgaver som pålegges av kommunene i utbyggingsavtaler

Krav til vei og/eller vann- og avløpsledninger kan pålegges med hjemmel i pbl. §§ 18-1 og 18-2 uten bruk av utbyggingsavtale. 96 % av avtalene inneholder bestemmelser om vei og VA, men 88 % av avtalene inneholder også krav som går utenfor hovedregelen i

pbl. 18-1. Dette er vilkår som følger av reguleringsplan, men som ikke kan overtas av kommunen på annen måte enn ved utbyggingsavtale.

Det kommer stadig strengere krav til overvannshåndtering med økende ekstremvær, men kun 44 % av avtalene har eksplisitt omtalt dette temaet. For mindre utbygginger kan et eierseksjonssameie i seksjonert eiendom få samme oppgave.

Strømforsyning ivaretas normalt av det lokale nettselskapet, ikke av kommunen. Likevel er strømforsyning omtalt i 31 % av avtalene. Kabeltraseer for strøm, tele og fiber er ingen kommunal oppgave, men samtidig plassering er viktig for å få et helhetlig nett med færrest mulig kollisjoner under bakken. Kabeltraseer er omtalt i 41 % av avtalene.

72 % av avtalene har krav til utforming av friområder, lekeplasser, løyper mv. De to førstnevnte er naturlige deler av mange reguleringsplaner, mens løyper går ofte i utmark langt unna planområdet. Særlig avtaler for fritidsbebyggelse i fjellkommuner har løyper som vilkår i avtalene.

Utbygger er pålagt å opprette velforening i 43 % av avtalene. Velforeningen er gitt ansvar for drift av fellesanlegg og ivareta felles interesser for kjøperne.

Pbl. § 17-3 andre ledd åpner for å regulere antall boliger, boligstørrelse og utforming. Disse tema inngår i 15 % av avtalene. Videre kan det avtales kommunal forkjøpsrett til markedspris med hjemmel i samme paragraf. Forkjøpsrett er avtalt i 16 % av avtalene.

Boligsosiale hensyn er nevnt i Veileder for utbyggingsavtaler (KRD, 2006b). Dette er omtalt i kun 5 % av avtalene.

Én kommune har stilt krav om at utbygger skal følge bestemmelser om seriøst arbeidsliv for å begrense arbeidslivskriminalitet. Dette er et krav som kommer fra ulike foreninger som NHO, LO med flere, men som mangler kobling til planvedtak.

Andre krav til utbygger

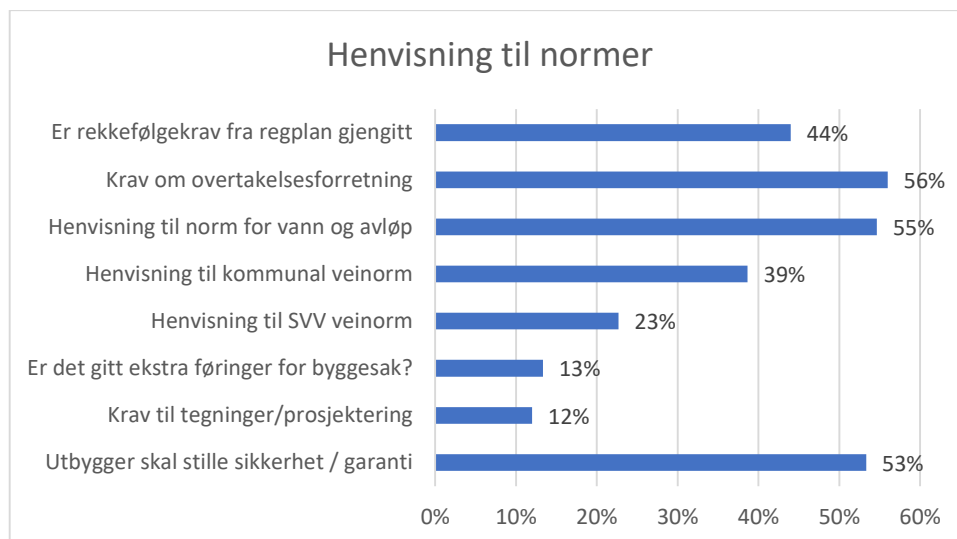
I tillegg til punktene som er nevnt i tabellen, er det notert tema som kun er omtalt i én eller få avtaler:

- Arbeidstidsbegrensninger
- Utformingsveileder som følger opp reguleringsplan
- Skolekapasitet avgjør igangsettelsestidspunkt (Ullensaker)
- Kommunalt gebyr for å inngå utbyggingsavtale kr 8000 (Bodø)
- Krav om videresalg dersom tomt ikke er bebygget innen 2 år etter salg til private (Kristiansand)
- Vilkår om at «Grunneigar / utbyggar vil legge til rette for at så langt det er kapasitet og prismessig forsvarlig, å nytte lokale handverkarar / entreprenørar ved utbygginga» (Vestre Slidre)

4.1.9 Bruk av normer for teknisk infrastruktur

Overtakelsesforretning er en formell gjennomgang av infrastruktur før kommunen overtar anlegg, jf. pbl. § 18-1. Kommunene stiller normalt krav til kvalitet på anleggene, og kan stille krav om retting før endelig overtakelse (KRD, 2006a). Hvilke krav som gjelder bør være kjent før arbeidet starter opp for å øke forutberegnelighet.

Det er undersøkt i hvor stor grad avtalene inneholder henvisning til ulike normer. Kommunen kan stille krav til infrastruktur på andre måten enn utbyggingsavtale, svarene nedenfor beskriver derfor ikke hele bildet:



Tabell 13: Henvisning til normer for teknisk infrastruktur

Første spørsmål er mest ment for å få oversikt på kobling mellom plan og avtale. 44 % har gjengitt rekkefølgekrav i utbyggingsavtalen. Dette kan lette oversikt og ryddighet.

49 % av avtalene har krav om overtakelsesforretning. 39 % har henvisning til kommunal veinorm og 23 % henvisning til Statens vegvesen sine håndbøker. 55 % av avtalene har henvisning til norm for vann og avløp, i de fleste tilfeller www.va-norm.no.

Tallene synes lave, idet 96 % av avtalene inneholder bestemmelser om vei og/eller VA. Det er mulig at kommunen har normer, men at det ikke er omtalt i avtalen.

Én av åtte kommuner stiller krav til tegningsgrunnlaget for utbyggers prosjektering, og like mange har i avtalen gitt føringer for byggesak ut over reguleringsplanens bestemmelser.

Vel halvparten av avtalene inneholder krav om at utbygger skal stille sikkerhet under arbeidene og/eller stille garanti for utført arbeid som overtas av kommunen.

Garantibestemmelsen har vanligvis henvisning til norsk standard for totalentreprise, NS8407. Garantitiden er enten 3 eller 5 år.

Krystabell overtakelsesforretning og bruk av normer

En nærmere undersøkelse av materialet ble gjort for å se om det er sammenheng mellom krav til overtakelsesforretning og henvisning til normer for teknisk infrastruktur:

Henvisninger i utbyggingsavtalene:													
Overtakelsesforretning	x	x	x	x	x	x						42	56 %
Norm for vann og avløp	x	x	x	x			x	x	x			41	55 %
Kommunal veinorm	x	x					x					29	39 %
Statens vegvesen sine håndbøker	x		x	x					x	x		17	23 %
Antall	11	17	2	6	1	5	1	3	1	2	26	75	

Tabell 14: Kobling av henvisninger i avtalene

56 % av avtalene inneholder krav om overtakelsesforretning og henvisning til en eller flere normer eller håndbøker. Fem avtaler krever overtakelsesforretning uten henvisning

til normer. Hele 35 % av avtalene har hverken krav til overtakelsesforretning eller henvisning til normer/håndbøker.

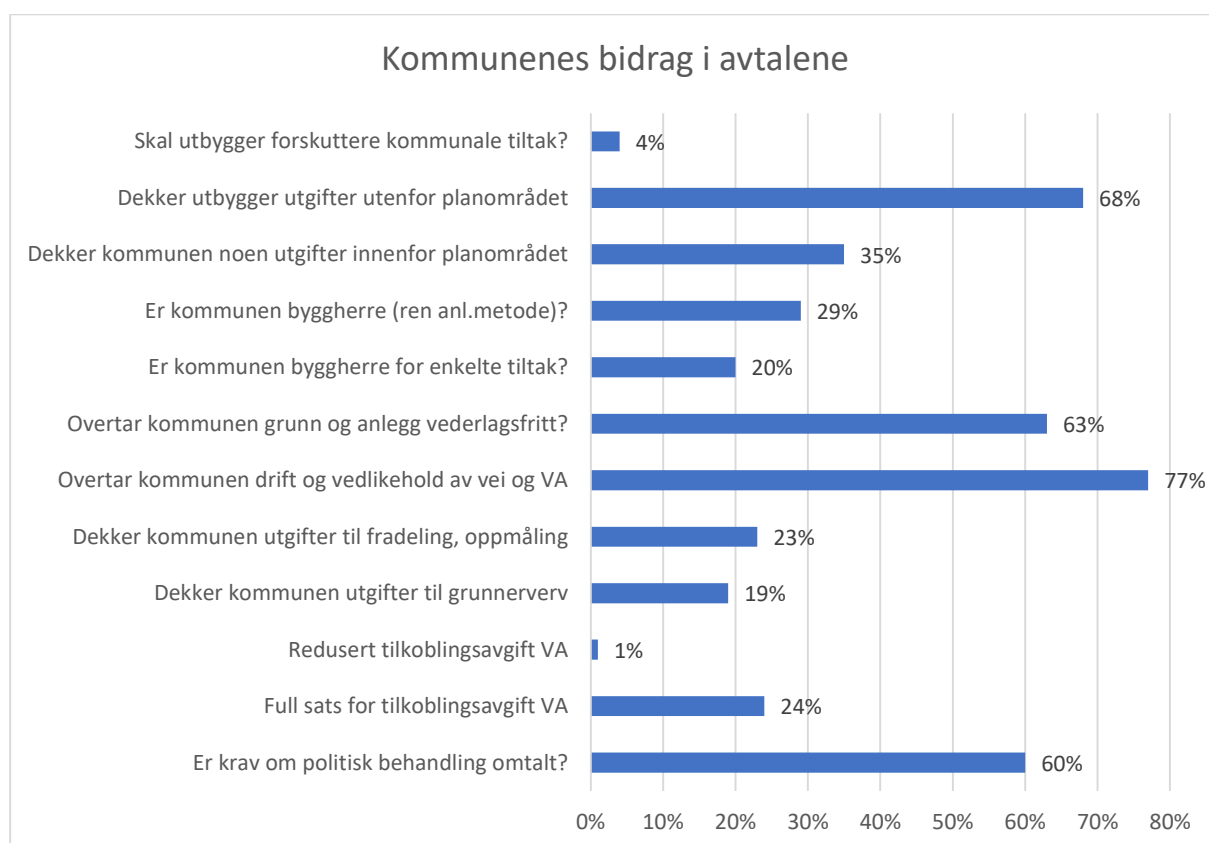
Forsøket på å finne en struktur i utbyggingsavtalene for krav om overtakelsesforretning og henvisning til normer viste store sprik. En årsak kan være at kommunale normer er godt kjent og kommuniseres gjennom byggesak eller andre dokumenter utenfor utbyggingsavtalen.

Kravene til overtakelse i pbl. § 18-1 dekker vei, vann og avløp. Dette er kanskje det viktigste området kommunen overtar, men det er kun utbyggingsavtale etter pbl. kap. 17 som gir kommunen hjemmel til å stille krav til andre tiltak.

4.1.10 Hva er kommunenes bidrag i utbyggingsavtaler

Et grunnleggende prinsipp i avtaleretten er å skape avtaler som oppleves balanserte for partene. Pbl. § 17-3 stiller krav om forholdsmessighet. Proporsjonalitetsprinsippet gir kommunene mulighet til å stille større krav til utbygger der kommunen bidrar mer.

For å drøfte forholdsmessighet er det undersøkt hvordan kommunen gjennom utbyggingsavtalene bidrar til gjennomføring av planvedtak:



Tabell 15: Kommunenes bidrag i avtalene

Kun 4 % av avtalene inneholder krav til utbygger om å forskuttere kommunale tiltak, jf. pbl. § 17-3 fjerde ledd. Dette kan enten bety at kommunene er flinke til å bidra med nødvendige midler fortløpende, eller at kommunene pålegger utbyggeren hele kostnaden som vedtatt i reguleringsplan.

De to spørsmålene om kommunen dekker utgifter innenfor planområdet og om utbygger dekker utgifter utenfor planområdet, henger sammen. De kan være et mål på hvorvidt det har foregått reelle forhandlinger mellom partene.

Kommunen bidrar til å dekke større eller mindre kostnader innenfor reguleringsplanområdet i 35 % av avtalene som er undersøkt. Eksempler på dette er innkjøp av materiell og bidrag til oppgradering av nødvendig offentlig infrastruktur.

Utbyggerne dekker utgifter utenfor planområdet i 68 % av avtalene. Dette inkluderer blant annet nødvendig vei og ledningsnett til området, men også bidrag til infrastrukturfond for løypekjøring og aktivitet.

Utbyggerne har i flere sammenhenger ytret ønske om at kommunen tar på seg ansvar for tiltak etter anleggsbidragsmetoden. Metoden skaper forutsigbarhet for utbygger og merverdiavgift refunderes direkte på offentlig infrastruktur.

Anleggsbidragsmetoden benyttes i 49 % av avtalene. Kommunen er byggherre for alle tiltak etter avtalen i 29 % av avtalene og for enkelte tiltak i 20 % av avtalene.

77 % av avtalene innebærer at kommunen skal overta drift og vedlikehold av vei og/eller ledningsnett etter bygging i tråd med kravene i pbl. § 18-1. I 63 % av avtalene er det avtalt at kommunen overtar grunn og anlegg vederlagsfritt, i tråd med loven. Kostnaden for drift og vedlikehold «til evig tid» er ikke summert eller kapitalisert i noen av avtalene.

I 23 % av avtalene har kommunen eksplisitt tatt på seg å bidra med utgifter til fradeling og oppmåling, og i 19 % av avtalene dekker kommunen utgifter til grunnverv for infrastruktur. Dette er motsatt praksis av hovedregelen i pbl. § 18-1 om vederlagsfri overtakelse av anlegg.

Tilkoblingsavgift til vann og avløpsanlegg kan pålegges utbygger uten bruk av utbyggingsavtale. I 24 % av avtalene er det presisert at utbygger skal betale full tilkoblingsavgift ved påkobling av nye abonnenter. Én kommune har avtalt redusert avgift gjennom utbyggingsavtalen.

I 60 % av avtalene er det beskrevet krav om politisk godkjenning av avtalen.

Andre konkrete tiltak fra avtalene:

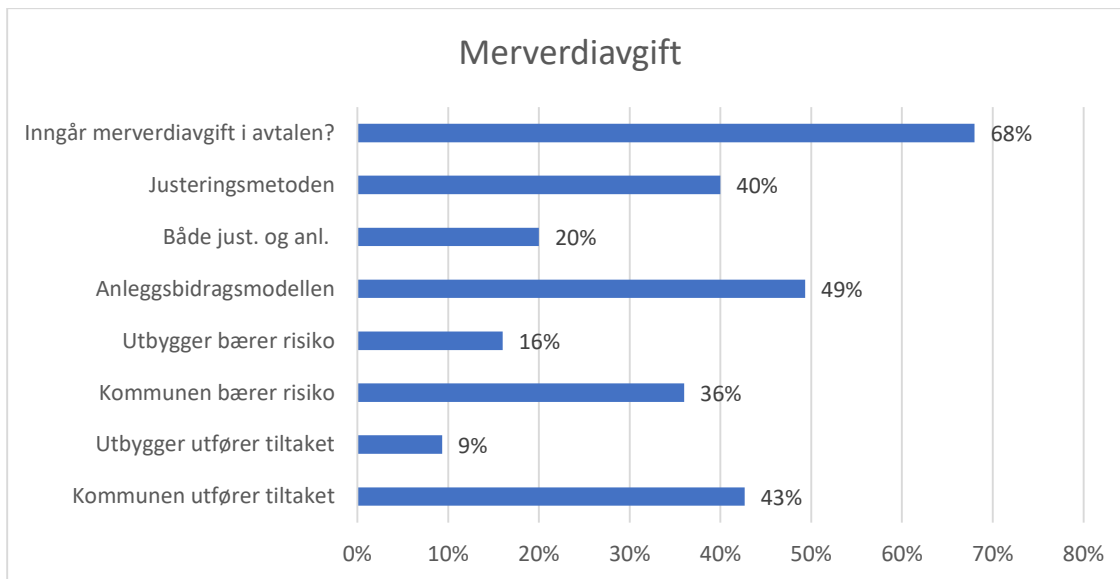
- Lovnad om rask saksbehandling
- Kommunen lover endring av reguleringsplan samt ekspropriasjon
- Lettelser i plankrav
- Statens vegvesen med som avtalepart i kommunal utbyggingsavtale (Bergen)
- Lemping av kommunale gebyrer: Påkobling, oppmåling mv.
- Innkjøp av materiell til offentlig infrastruktur for utbygger
- Utsatt forfall for betaling
- Overtakelse av drift og vedlikehold
- Kommunen tar ansvar for felles infrastruktur etter anleggsbidragsmetoden
- Risiko ved anleggsbidragsmodellen

4.1.11 Merverdiavgift og anleggsbidragsmetoden

Gjennom avtale etter justeringsmetoden eller anleggsbidragsmetoden kan utbygger få refundert eller helt unngå å betale merverdiavgift for anlegg som overtas av kommunen.

Avtaler om merverdiavgift kan inngås uavhengig av utbyggingsavtalen. Manglende funn i undersøkelsen utelukker ikke at det er gjort avtale, men det er et vanlig element i utbyggingsavtaler.

Advokatgruppen som bidro til Bygg21 sin rapport (Bygg21, 2018b) anbefalte å bruke avtaler om merverdiavgift som forhandlingskort ved å justere kommunens overføring til utbygger for å balansere avtalen.



Tabell 16: Merverdiavgift i fremforhandlede avtaler i utvalget

Merverdiavgift er tema i 68 % av avtalene som er gjennomgått. Justeringsmetoden ved kommunal overtakelse av anlegg benyttes i 40 % av avtalene. Av disse avtalene har halvparten også anleggsbidragsmetoden.

Avtaler for infrastrukturfond i hytteområder benyttes både til veier, ledningsnett, skiløyper og andre tiltak. Disse avtalene er regnet med som anleggsbidragsmetoden dersom fondet også brukes til tiltak innenfor merverdiområdet.

Anleggsbidragsmetoden benyttes i 49 % av avtalene og brukes på flere måter:

1. Kommunen står som formell byggherre, men utbygger står for alle tiltak. Regninger sendes til kommunen og betales av utbyggeren ved innbetaling i rett tid. Dette er avtalt i 10 % av avtalene.
2. Kommunen er byggherre og forestår utbygging av infrastruktur finansiert helt eller delvis av anleggsbidrag fra utbygger. Dette er avtalt i 32 avtaler (43 %). Betaling skjer på to måter:
 - a. Fastsatt sum som innbetales når rekkefølgekravet skal innfris
 - b. Fast sats pr kvadratmeter BRA eller BRA-salgbart, betales ved byggesøknad eller ferdigstilling av den enkelte enhet
 - c. Fast sats pr enhet, betales ved byggesøknad eller ferdigstilling av den enkelte enhet

Fast sats pr m² BRA brukes mest for boligprosjekter. Satsen varierer mellom kr 350 (Kokstad, Bergen) og kr 2786 (Fornebu). For hytter brukes mest fast sats pr enhet, som varierer mellom kr 10 000 og kr 50 000.

Anleggsbidragsmodellen benyttes i utvalget til gjennomføring av reguleringsplaner og områdeplaner med anleggskostnad opp til kr 492 millioner kroner (Slemmestad sentrum), og vesentlig mer på Fornebu.

Utførelsesansvar og risiko for overskridelser

Det varierer hvem som har risiko for overskridelser der det er avtalt anleggsbidrag.

Kommunen har risiko for overskridelser i 36 % av avtalene og utbygger har risikoen i 16 %. I to avtaler er det avtalt at partene har ansvar og risiko for hver sin del av infrastrukturen, summen er derfor 52 % i stedet for 49 %.

Det varierer også om kommune eller utbygger utfører arbeidene, selv om kommunen står som formell byggherre etter anleggsbidragsmetoden:

		UTFØRER	
		Kommune	Utbygger
RISIKO	Kommune	27	1
	Utbygger	6	4

Tabell 17: Fordeling av risiko og ansvar for utførelse i avtalene

I ett tilfelle bærer kommunen risiko og utbyggeren utfører oppdraget. Denne sammenhengen minner om anskaffelse fra kommunen, i stedet for en utbyggingsavtale.

4.1.12 Eksempler på gode avtaler

Ved gjennomgang av avtalene var det et ønske om å finne kriterier for en god avtale, for å gi avtalene en karakter som god eller dårlig. Ut fra teorigjennomgangen var dette vanskelig å definere entydig. Forskeren endte med å bruke en ikke-vitenskapelig, subjektiv vurdering etter to kriterier:

- 1) Juridisk kompleksitet
- 2) Teknisk detaljering

Avtalene fikk kvalitetsscore på en skala fra 1 til 5, der 1 er svært dårlig og 5 er svært bra på området. For mye av det gode kan være skadelig for utbyggingen, så vurderingen handler mer om klarhet, form og balanse.

Kun seks av 75 avtaler fikk samlet score mellom 7 og 9, ingen fikk toppscore. Hele tre avtaler fra Kristiansand kommune fra 2017-2019 anbefales til inspirasjon:

Avtalenavn	Utbygger	Stiftet	Driftsinntekt 2017	Kommune	Jur.	Tekn.	SUM
Skibakken Trinn 2	AS Ferdighus	1965	38 197 000	Lenvik	4	5	9
Fornebu	OBOS Fornebu AS	2000	1,1 mrd	Bærum	4	4	8
Revemyrveien	Øygruppen as	1996	16 862 000	Kristiansand	4	4	8
Mæbø 1/6	Person			Kristiansand	4	4	8
Bjørndalen	Skanska Norge as	1986	10,1 mrd	Kristiansand	4	3	7
Vindholmen	Vindholmen eiendom as	1989	5 512 000	Arendal	4	3	7

Figur 14: Beste avtaler i utvalget, subjektiv vurdering

Evalueringsformen er som sagt subjektiv, men det er en måte å få frem hvilke avtaler som synes å være mer gjennomarbeidet enn andre. Hvordan avtalene har fungert i praksis, er ikke undersøkt.

4.2 Samfunnsøkonomiske analyse (2018)

Spørreundersøkelsen som Samfunnsøkonomisk analyse gjennomførte i 2018 fikk svar fra 31 % av norske kommuner, 133 av 422 kommuner. I tillegg svarte 14 % av kommunene delvis på undersøkelsen. Svarprosenten oppfattes som høy og svarene har høy validitet og reliabilitet.

70 % av kommunene i undersøkelsen svarte at de hadde erfaring med utbyggingsavtaler. Sortering etter sentralitetsindeks gjorde markert utslag: Mens kommuner i sentralitetsgruppene 1 til 5 hadde score fra 76 – 100 % på dette spørsmålet, svarte kun 25 % av kommunene i gruppe 6 (minst sentralt) at de hadde erfaring med utbyggingsavtaler.

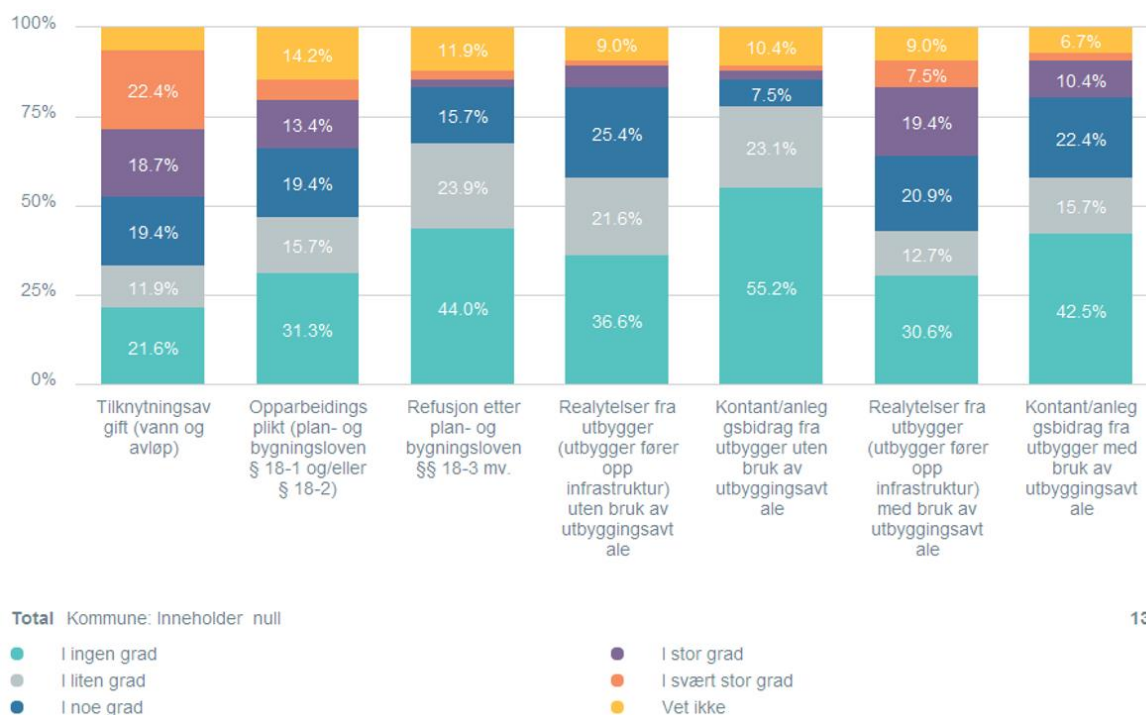
Det var klart større bruk av utbyggingsavtaler i kommuner med høyt antall nye boliger siste fem år. Respondentene svarte at utbyggingsavtaler var mindre brukt ved enkeltstående utbyggingsprosjekter, og mest brukt ved feltutbygging. Områder for transformasjon og fortetting scoret midt mellom forannevnte.

Hvor ofte bidrar manglende evne til å oppfylle rekkefølgekrav til forsinkelser i boligbyggingen? 23 % av 145 kommuner svarte at dette skjer ofte eller svært ofte.

Kommunene ble spurt hvilke offentlige verktøy de brukte for å løse uenighet mellom grunneiere. 20 % svarte at kommunen ofte ervervet grunn fra grunneier. Kun 6 % hadde brukt jordskifte og 2 % ekspropriasjon i slike situasjoner.

4.2.1 Virkemidler for privat medfinansiering av infrastruktur

Respondentene svarte på spørsmål om i hvilken grad har følgende virkemidler vært brukt i løpet av de siste fem årene til å sikre privat (med-)finansiering av investeringer i kommunal infrastruktur? Svarene fordelte seg slik:



Figur 15: I hvilken grad har følgende virkemidler vært brukt de siste fem årene (SØA 2018)

Tilknytningsavgift var mest brukt av alternativene og 60 % av kommunene svarte «I noe grad» eller mer positivt.

Opparbeidelsesplikt etter pbl. § 18-1 og 18-2 var brukt i 39 % av kommunene siste fem år. Refusjon etter pbl. § 18-3 var kun brukt av 20 % av kommunene, målt etter de som svarte «i noe grad» eller mer positivt.

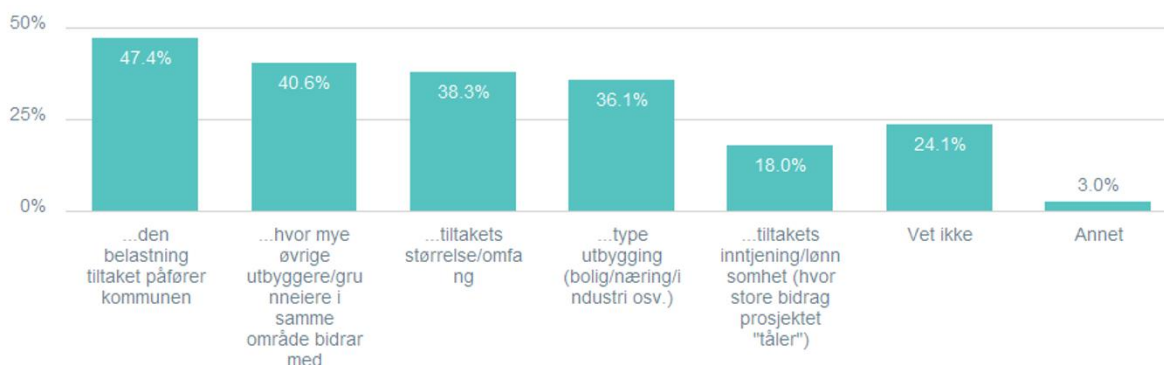
Svarene viste at der kommunen skulle pålegge utbygger realtytelser eller anleggsbidrag, var utbyggingsavtale mye mer brukt enn tilsvarende situasjon uten utbyggingsavtaler. Realtytelser gjennom utbyggingsavtale var brukt av 48 % av kommunene de siste fem årene, mens anleggsbidrag gjennom utbyggingsavtale var brukt av 35 % i perioden, målt etter de som svarte «i noe grad» eller mer positivt.

4.2.2 Forholdsmessighet

Kommunene ble spurt om hva størrelsen på bidraget fra utbygger sees i forhold til. Seks ulike kategorier var mulige for avkrysning, og respondentene kunne velge flere alternativ.

I pbl. § 17-3 tredje ledd står det at «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» (Stortinget, 2008).

Etter lovbestemmelsen er det enten alternativ 1 «utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag» eller alternativ 3 «den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen» som er riktig svar.



Total Kommune: Inneholder null

133

Figur 16: På hvilken måte vurderes kravet om forholdsmessighet ved krav om bidrag fra utbygger/grunneier? Størrelsen på bidragene ses i forhold til... (SØA 2018)

Henholdsvis 47 % og 38 % svarte de to alternativene som følger av loven.

41 % av kommunene i utvalget svarte at de vurderte hvor mye øvrige utbyggere i området bidro med. Tiltakets inntjening / lønnsomhet ble vektlagt av 18 %.

Type utbygging ble vurdert i 36 % av tilfellene, uten at det er forklart hvordan den vurderingen ble gjort.

4.2.3 Begrenser regelverket boligbygging?

Det ble stilt spørsmål om forskjellige begrensninger i regelverket hindret boligbygging.

22 - 24 % av kommunene svarte «vet ikke» på alle fem alternativ.

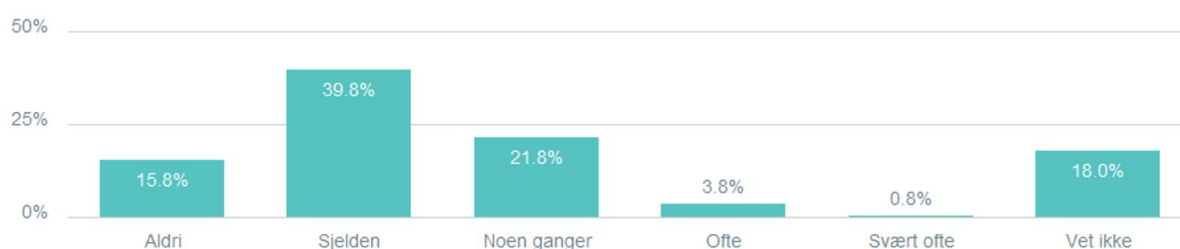
Forbudet mot sosial infrastruktur ble oppfattet som begrensning av 20 %. Samme score fikk kravet om «saklig sammenheng».

Tre spørsmål om forholdsmessighet ble sett på som problematisk av henholdsvis 23, 20 og 24 % («i noen grad» til «i svært stor grad»).

4.2.4 Tvist i forhandlingene

Undersøkelsen spurte hvor ofte tvist om krav i utbyggingsavtalen gikk så langt at det medførte forsinkelse for boligprosjekt. 133 kommuner svarte på spørsmålet.

22 % hadde opplevd dette «noen ganger», og nesten 5 % hadde opplevd det ofte eller svært ofte.



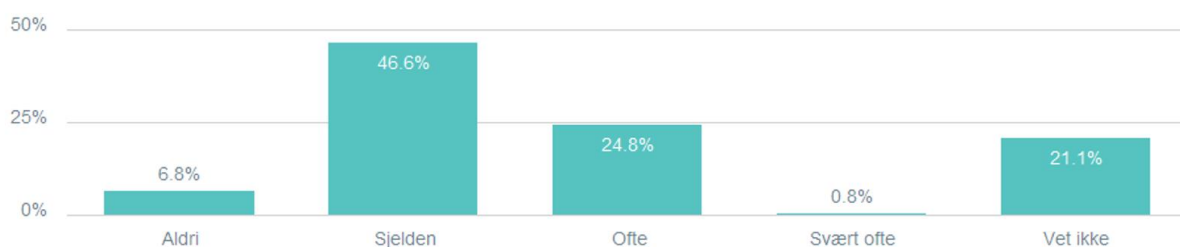
Total Kommune: Inneholder null

133

Figur 17: Hvor ofte bidrar uenighet omkring omfanget av krav til utbygger i utbyggingsavtaler til at boligprosjekter forsinkes? (SØA 2018)

Et annet spørsmål til kommunene var om tvist mellom grunneiere førte til forsinkelse for boligprosjekter. Dette er situasjoner der kommunen ikke er direkte involvert i uenigheten.

Det kan tenkes at dette er situasjoner der én grunneier vil bygge ut, og en annen ikke vil. Kostnadsfordeling av kommunale krav fra reguleringsplan kan også være grunnlag for tvisten.



Total Kommune: Inneholder null

133

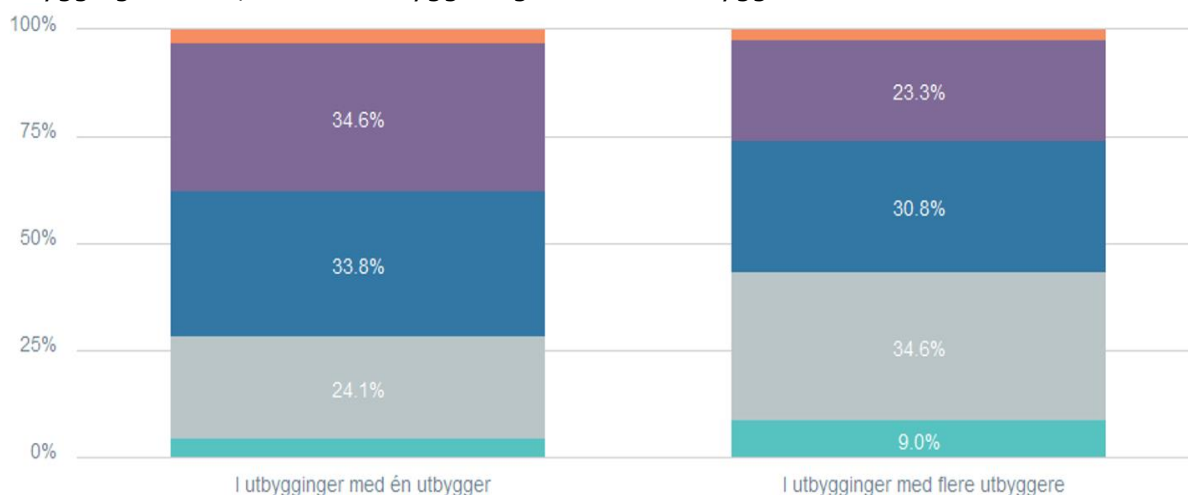
Figur 18: Hvor ofte bidrar uenighet mellom grunneiere til at boligprosjekter forsinkes? (SØA 2018)

Hele 25 % av kommunene svarte at det «ofte» oppstår uenighet mellom grunneiere som fører til forsinkelse. 0,8 % svarte at dette skjer «svært ofte».

4.2.5 Kompetanse

Veileder for utbyggingsavtaler (KRD, 2006b) og en rekke senere rapport har påpekt at det er behov for økt kompetanse hos både kommune og utbygger for å anvende regelverket for utbyggingsavtaler.

SØA (2018) ba kommunene gi en egenvurdering av i hvilken grad kommunen føler den har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler, med én utbygger og med flere utbyggere.



Total Kommune: Inneholder null

133

● I ingen grad
● I liten grad
● I noen grad

● I stor grad
● I svært stor grad

Figur 19: I hvilken grad føler kommunen den har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler? (SØA 2018)

Denne grafen kan leses to veier, positivt eller negativt:

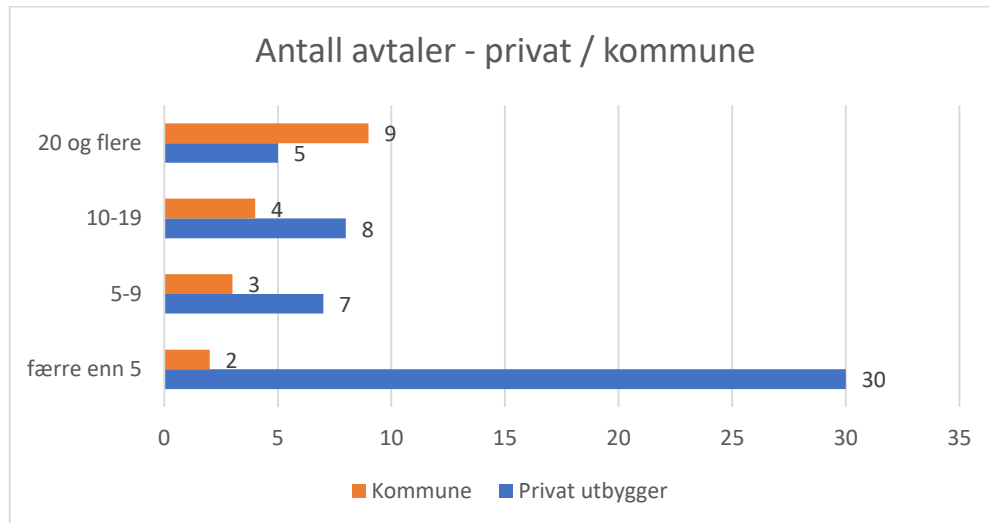
Over 70 % av de 133 respondentene oppgav at de følte at kommunen «i noen grad» eller bedre hadde tilstrekkelig kompetanse. Dette ble redusert til 56 % i situasjoner med flere utbyggere.

Motsatt viser grafen at nesten 30 % av kommunene føler de i liten eller ingen grad føler seg kompetente på dette området, økende til 44 % for utbygginger med flere utbyggere.

Undersøkelsen fra SØA med svar fra 32 % av norske kommuner tyder på at det ikke er etablert et tilstrekkelig system for kompetanseheving for temaet utbyggingsavtaler i kommunene.

4.3 Prognosesenterets undersøkelse (2018)

Prognosesenterets undersøkelse inneholder svar fra 99 respondenter, både private og offentlige utbyggere og kommuner. 76 av respondentene har vært part i utbyggingsavtale. Det var 50 private utbyggere, tre offentlige utbyggere og 18 kommuner i utvalget.



Figur 20: Oppgi omtrentlig antall utbyggingsavtaler din organisasjon har vært involvert i (Prognosesenteret, 2018)

30 av 50 private utbyggere har vært part i kun 1-4 avtaler, og kun 10 % har vært del av 20 avtaler eller mer. Respondentene ble bedt om å velge én avtale for å besvare undersøkelsen.

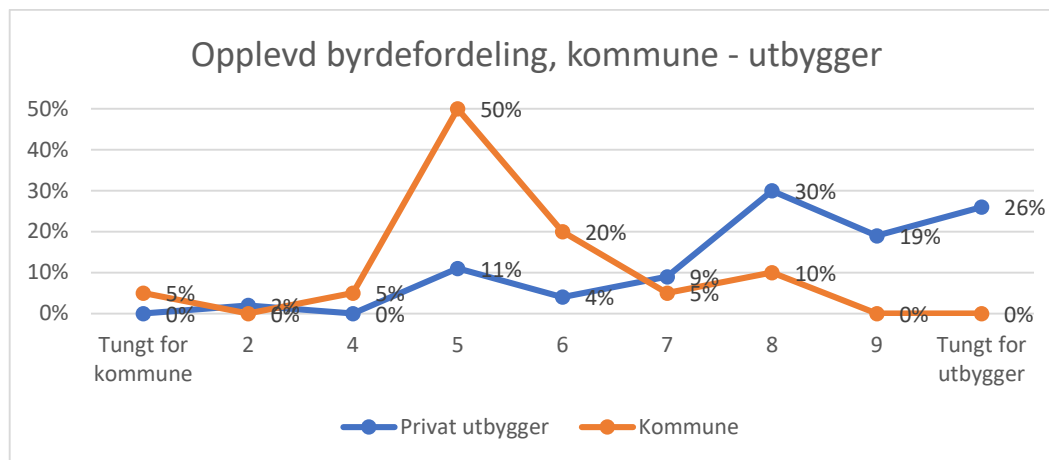
For kommunenes del er fordelingen noe annerledes. To av kommunene har hatt mindre enn fem avtaler og 50 % av kommunene har hatt 20 avtaler eller mer.

Undersøkelsen viste også at 73 % av organisasjonene med mindre enn 200 mill kroner i omsetning har vært part i mindre enn fem utbyggingsavtaler. Dette kan være mindre private utbyggere, som antakelig har mindre administrativ styrke.

Organisasjonene med omsetning over 1 milliard kroner har alle vært part i mer enn ti avtaler, og 60 % har vært part i mer enn 20 avtaler.

4.3.1 Byrdefordeling i utbyggingsavtaler

Prognosesenteret spurte respondentene hvordan de syns byrdefordelingen mellom kommunen og utbygger har vært i utbyggingsavtalen, når de ser tilbake på produktet.



Tabell 18: Hvordan synes du byrdefordelingen mellom kommunen og utbygger har vært? (Prognosesenteret 2018)

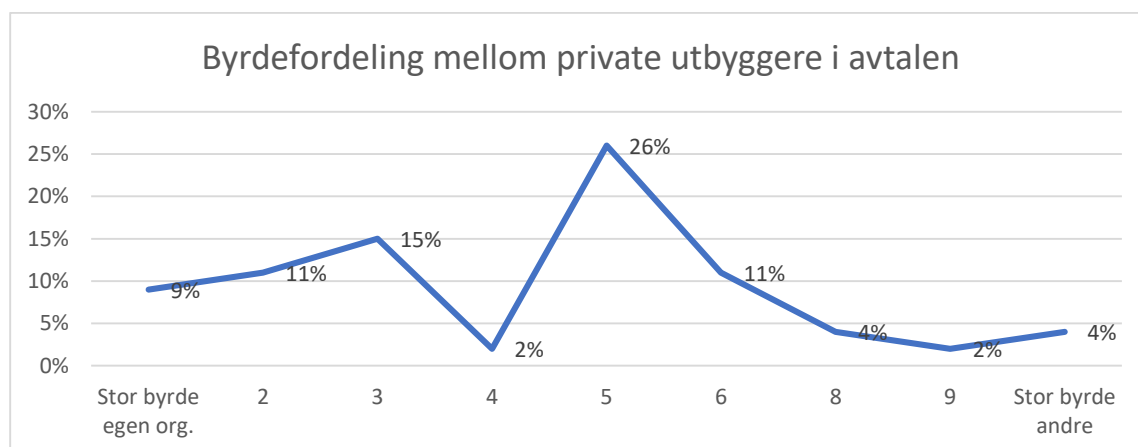
Hele 84 % av utbyggerne svarte mellom 7 og 10 på spørsmålet, som indikerer stor eller uforholdsmessig stor byrde for utbygger. Snittet var på 79 % for utbyggerne, som oppfattes som «meget tungt». 15 % av kommunene var enige med utbyggerne.

Av kommunene mente 10 % at avtalene var tunge for kommunen, mens 70 % svarte balanse/nøytralt. Snittet var 49 % for kommunene.

Resultatene fra undersøkelsen kan tyde på at utbyggerne opplever byrdefordelingen mellom partene uforholdsmessig skjev, mens kommunene opplever at byrdefordelingen er mer balansert. Det fremgår av rapporten at respondentene opplever mer balansert byrdefordeling i mindre kommuner enn de store bykommunene (Prognosesenteret, 2018).

Byrdefordeling mellom utbyggere

Prognosesenteret har også undersøkt hvordan forhandlingene har fungert mellom private utbyggere, uavhengig av kommunen. Respondentene svarte på en skala fra 1 til 10 der 1 = uforholdsmessig stor byrde for min organisasjon og 10 = uforholdsmessig stor byrde for andre.



Tabell 19: Hvordan synes du byrdefordelingen har vært mellom din organisasjon og ev. andre utbyggere, som har fått nytte av tiltaket? (Prognosesenteret 2018)

Score 5 og 6 må anses som balansert avtale.

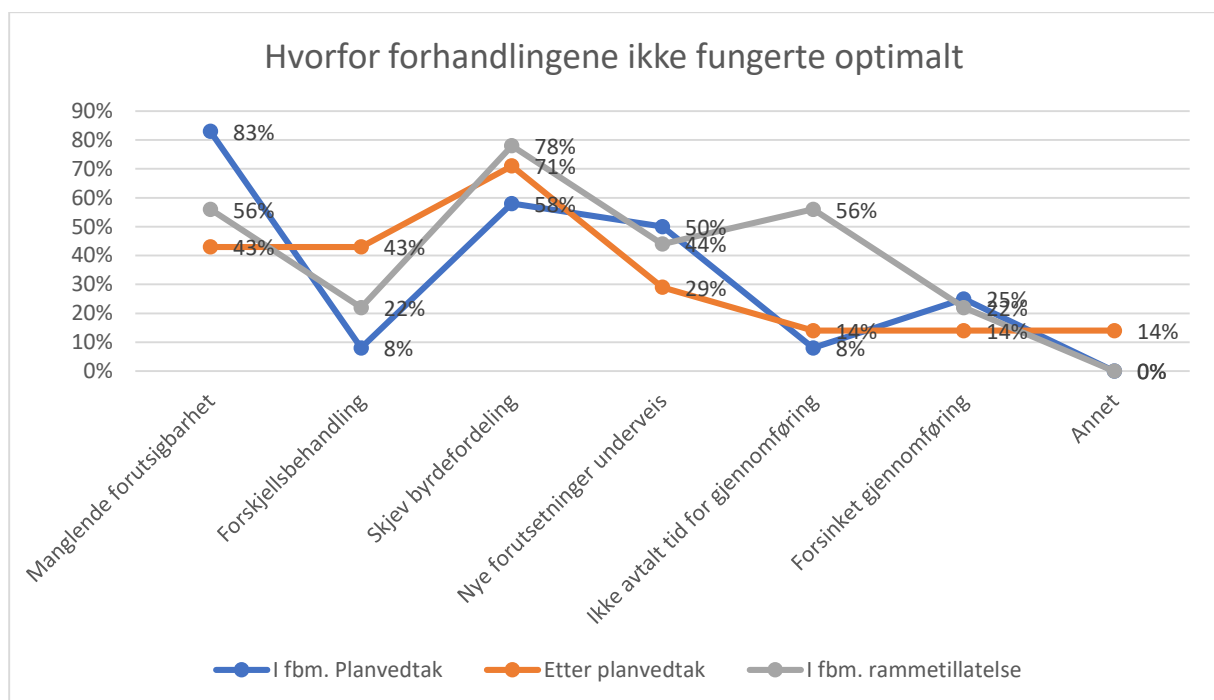
- 10 % av de private utbyggerne mente at andre utbyggere hadde hatt stor eller uforholdsmessig stor byrde i avtalen, score 7-10.
- 37 % av de private utbyggerne mente at deres egen organisasjon hadde hatt stor eller uforholdsmessig stor byrde i avtalen, score 1-4.

4.3.2 Hvordan fungerte forhandlingene?

Prognosesenteret spurte hvordan forhandlinger om utbyggingsavtale hadde fungert, på en skala fra 1 til 10 der 1=svært dårlig og 10=svært godt. 47 utbyggere og 20 kommuner svarte.

Snitt for utbyggerne var 4,0, litt negativt. Kommunenes snitt var 7,2, svært positivt.

Prognosesenteret har spurt *utbyggere* hvorfor forhandlingene om utbyggingsavtale ikke fungerte optimalt. Respondentene kunne krysse av flere alternativ. Svarene er delt inn etter når i prosessen utbyggingsavtalen ble fremforhandlet:



Tabell 20: Hvorfor forhandlingene ikke fungerte optimalt (Prognosesenteret 2018)

Tre moment som går igjen som negative opplevelser ved forhandlinger om utbyggingsavtaler: Skjev byrdefordeling, manglende forutsigbarhet, og nye forutsetninger som kommer underveis i forhandlingene.

Flere kilder anbefaler parallelle prosesser for reguleringsplan og utbyggingsavtale. Utbyggere som har gjennomført parallelle forhandlinger i tidligfase scorer svært høyt på manglende forutsigbarhet (83 %).

Grafen viser at de som forhandler avtale etter planvedtaket opplever bedre forutsigbarhet, men 43 % er fortsatt en høy verdi. Ved rammetillatelse går kommunen gjennom krav til byggesak, og det kan komme nye forhold som medvirker til at 56 % av utbyggerne opplever manglende forutsigbarhet.

29 % av utbyggerne påpeker at de har blitt utsatt for forskjellsbehandling sett mot andre utbyggere %. Ut fra kriteriene i pbl. § 17-3 skal ikke kommunen vurdere forpliktelsene i

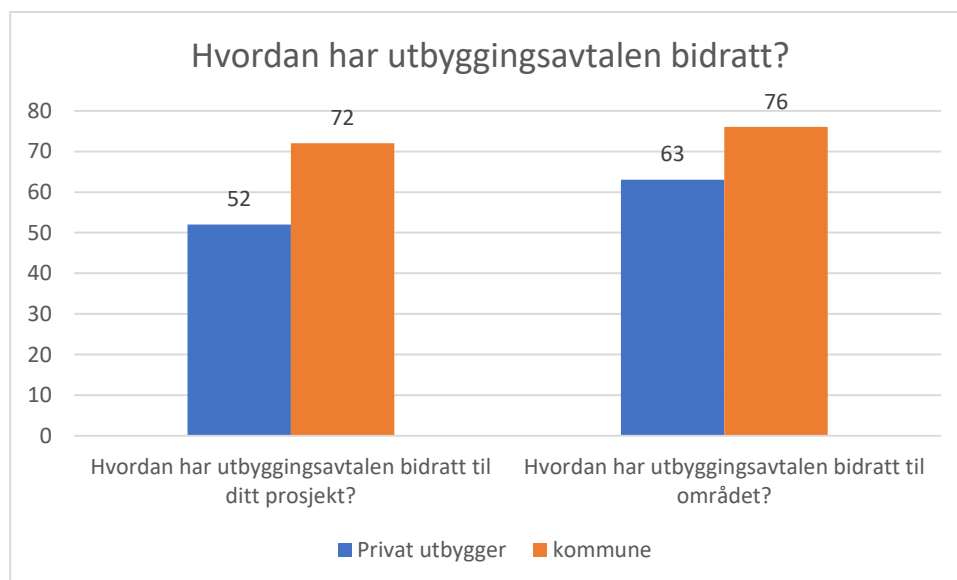
en utbyggingsavtale opp mot hva andre i området betaler. Funnet kan komme fordi utbyggerne er vant med at det stilles det store krav om kommunal likebehandling i andre sammenhenger enn ved utbyggingsavtaler.

Forskjellsbehandling oppleves størst for de som forhandler avtale etter vedtak av reguleringsplan, med 43 %. I den fasen er planen låst, og det er vanskelig for kommunen å endre på vedtak som nylig er gjort.

Utbyggingsavtale som fremforhandles ved rammetillatelse scorer høyt (56 %) på alternativet *Ikke avtalt tid for gjennomføring*. Dette kan være situasjoner der kommunen eller andre har tatt på seg ansvar for gjennomføring av rekkefølgekrav i plan som ikke er utført i tide til rammesøknad. Da blir utbyggeren forsinket, med begrenset mulighet til å påvirke resultatet.

Hvordan har utbyggingsavtalen bidratt til området og prosjektet?

På tross av blandede erfaringer med både forhandlinger og vedtatt utbyggingsavtale, svarte utbyggerne positivt på spørsmål om avtalens bidrag:



Figur 21: Hvordan har utbyggingsavtalen bidratt? (Prognosesenteret, 2018)

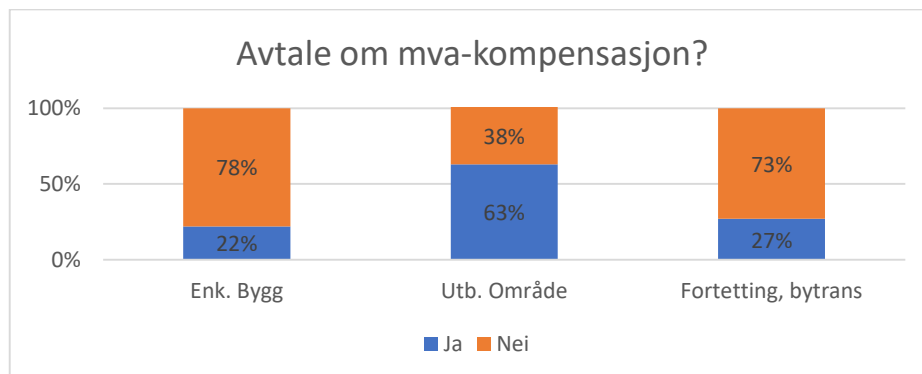
Utbyggere svarte i snitt 52 % om eget prosjekt, som er nøytralt (N=45). Kommunene svarte 72 %, som må oppfattes som svært positivt (N=16).

Utbyggere svarte i snitt 63 % om området, som er markert positivt (N=45). Kommunene svarte 76 %, som må oppfattes som svært positivt (N=18).

4.3.3 Kommunale bidrag

Kommunale bidrag i utbyggingsavtalene er viktige for å skape balanse mellom partene.

Til sammen 69 respondenter besvarte spørsmål om merverdiavgift i Prognosesenterets undersøkelse. Denne undersøkelsen skiller ikke mellom anleggsbidragsmetoden og justeringsmetoden. Fordelt på utbyggingstype ble svarene slik:

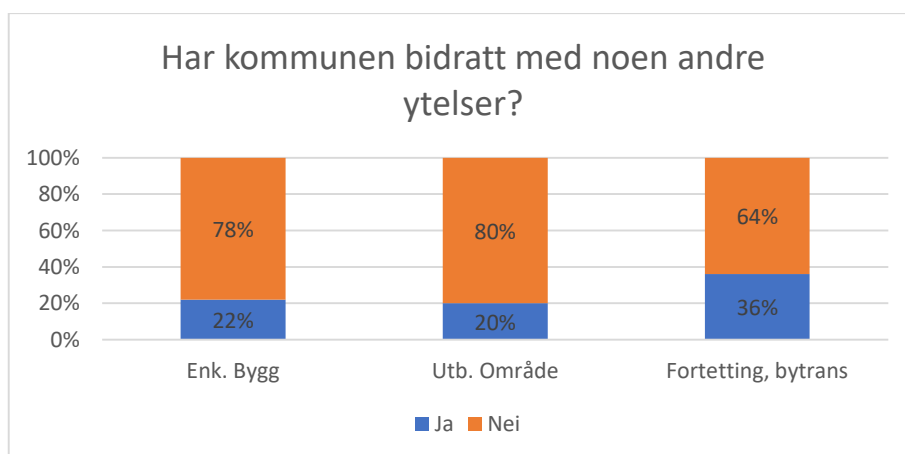


Tabell 21: Avtale om merverdikompensasjon (Prognosesenteret 2018)

Kun fire av 18 avtaler (22 %) for enkeltstående bygg hadde avtale om refusjon av merverdiavgift. Av 40 avtaler for utbyggingsområder var det inngått avtale mellom kommune og utbygger om refusjon av merverdiavgift i 25 avtaler, tilsvarende 63 %. Tre av 11 (27 %) avtaler for transformasjonsområder innebar mva-refusjon.

Andre bidrag fra kommunen

Prognosesenteret spurte respondentene om kommunen har bidratt med «andre ytelser» enn merverdiavgift i utbyggingsavtalen. Ved transformasjonsområde var svaret *ja* for 36 % av avtalene, mens den var ca 20 % for de andre.



Tabell 22: Har kommunen bidratt med noen andre ytelser? (Prognosesenteret 2018)

Respondentene kunne liste opp hva kommunene hadde bidratt med:

- Gratis riggplass
- Bidro økonomisk til innløsning av boliger
- Kommunen bygde parken innenfor planen
- Kommunen bygde torg innenfor planen
- Kommunen avsto grunn gratis
- Omlegging av høyspent

- Koordinering av de ulike utbyggerne, dialog med Statens Vegvesen og fylkeskommunen.
- Kjøp av leiligheter til markedspris

Andre kommunale bidrag ved bruk av anleggsbidragsmetoden:

- Prosjekt- og byggeledelse
- Kommunen tok ansvar for fullfinansiering av og gjennomføring av tiltakene
- Realytelser og kontantbidrag
- Koordinering, opplæring, anleggsbidrag, svært rimelig utleie av kommunal grunn til realisering av byggeprosjektet,
- «Sosial og teknisk infrastruktur (ansvar for finansiering og gjennomføring), overordnet planlegging for å maksimere utnyttelsen i området og for å sikre at det blir best mulig å jobb og bo i det aktuelle området. I tillegg overtar kommunen byggherrerisikoen for store planovergripende tiltak».

4.3.4 Hvordan behandles områderelaterte kostnader spesifikt

Civitas (2017) delte kostnader som var pålagt gjennom utbyggingsavtaler etter nærhet til utbyggingsområdet. Rekkefølgekrav kan inkludere tiltak som er områderelaterte kostnader, tiltak utenfor selve reguleringsplanområdet som anses «nødvendig» etter pbl. § 12-7. Dette er tiltak utenfor utbyggingsområdet som kommer flere til gode enn utbyggeren eller de nye beboerne.

Prognosesenteret spurte i sin undersøkelse (2018) hvordan kommuner og utbyggere oppfattet ulike kostnader sortert etter modellen, nå med fire kategorier i stedet for Civitas' tre kategorier:

Krav A: Prosjektinterne

Krav B: Prosjektrelaterte

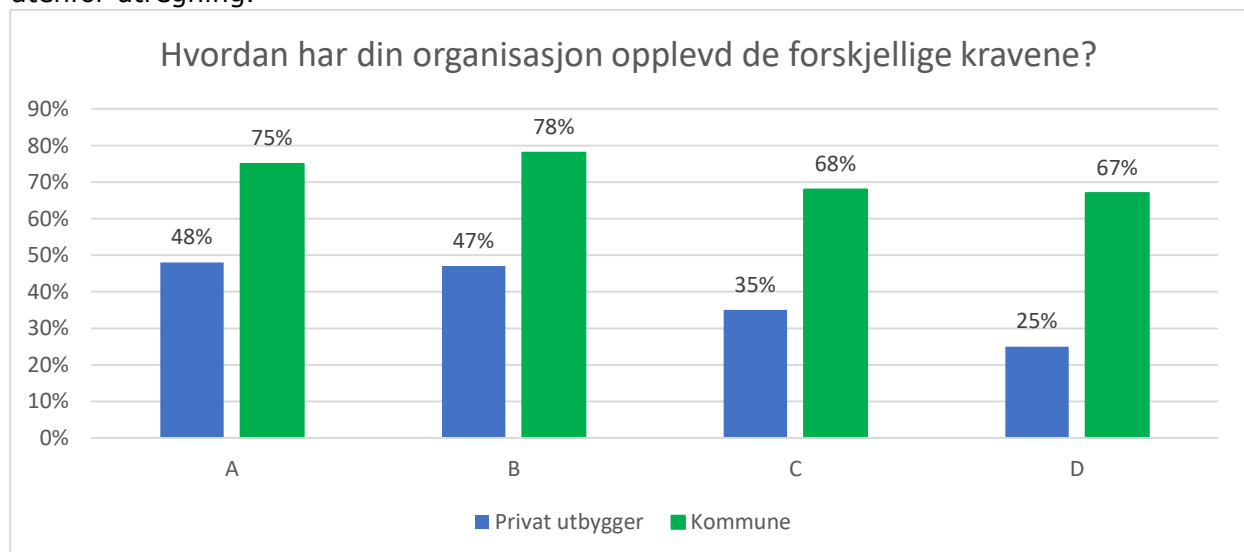
Krav C: Områderelaterte

Krav D: Ikke områderelaterte

Gruppe D viser til krav som er så langt unna at de etter Prognosesenterets oppfatning ikke burde være del av utbyggingsavtalen.

Respondentene svarte på en skala fra 1 til 10 der 1=svært negativt og 10=svært positivt. Høy score på tabellen nedenfor betyr at respondenten er godt fornøyd.

Tabellen viser gjennomsnitt for hver kategori, fordelt på privat utbygger og kommune. En stor andel svarte at kategori C og D ikke var relevant for deres prosjekt, disse er holdt utenfor utregning.



Figur 22: Opplevelse av kravene A - D, gjennomsnittlig (Prognosesenteret, 2018)

Kommunene og utbyggerne ligger på helt forskjellige nivå på dette spørsmålet. Kommunene svarer svært positivt for tiltak innenfor alle kravene, med et snitt på 67 % selv for krav D, lengst unna planområdet. Dette kan ha sammenheng med at kommunen ser all infrastruktur i området i sammenheng, og ikke forholder seg til planområdets avgrensning på samme måte som utbyggeren.

Gjennomsnittet for utbyggernes opplevelse av krav til offentlig infrastruktur halveres fra 48 % på krav A til 25 % krav D. Det tyder på at utbygger ikke ser at tiltak langt unna egen eiendom kan være «nødvendig» for den planlagte utbyggingen, men det viser også at krav innenfor egen tomt oppleves vanskelig.

For krav D svarte 55 % av utbyggerne at temaet ikke var aktuelt i deres avtale. Det betyr likevel at 45 % av avtalene hadde slike perifere krav.

4.3.5 Standardisering av utbyggingsavtaler

Prognosesenteret spurte respondentene hvordan de så på standardiserte modeller for byrdefordeling:

Kommunene hadde et gjennomsnitt på 47 % i sine svar, som indikerer nøytral / svakt negativ oppfatning.

Utbyggerne hadde et gjennomsnitt på 69 %, som må oppfattes som ganske positivt. Hele 26 % av utbyggerne svarte «10» (toppscore) på spørsmålet, mens 15 % var nøytrale.

5 Drøfting - Hva er en god utbyggingsavtale?

Denne forskningsprosessen startet med en avgrenset problemstilling om kostnadsfordeling mellom partene i en utbyggingsavtale. Da rapportene med spørreundersøkelsene utført på oppdrag fra KMD ble publisert i vinter, åpnet det seg muligheter for en bredere problemstilling.

En rekke rapporter og masteroppgaver har undersøkt hvordan kommuner og utbyggere oppfatter utbyggingsavtaler og påpekt mangler ved systemet. Som saksbehandler for utbyggingsavtaler i en mellomstor norsk kommune er mange av utfordringene kjent. Det langt mer skapende spørsmålet er **Hva er en god utbyggingsavtale?**

Hva som er en *god* avtale, vil sannsynligvis variere etter hvem man spør, den konkrete situasjonen og hva som er målet til partene. Rask fremdrift, lave kostnader eller lavt konfliktnivå kan være forskjellige mål på en god avtale. I denne oppgaven er målet at avtalen skal være balansert og, om mulig, oppleves god av begge parter.

På bakgrunn av teorigjennomgang, analyse av fremforhandlede avtaler og to spørreundersøkelser fra 2018 vil problemstillingen bli belyst gjennom tre forskningsspørsmål (FS) før det trekkes konklusjoner i slutten av kapittelet:

FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?

Spørsmålet besvares gjennom analyse av 75 utbyggingsavtaler.

FS2: Hvordan foregår forhandlinger i praksis?

Spørsmålet besvares gjennom analyse av to undersøkelser gjennomført i regi av KMD fra 2018.

FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?

Spørsmålet besvares ved å koble funn i FS1 og FS2 til teori om kommune og utbyggers rolle med prosjektstyring og drøfting av suksessmål.

For å si noe om hva som er en god utbyggingsavtale, er det nødvendig å starte med en juridisk tilnærming.

Klarhet og form

Undersøkelsen har påvist svært store variasjoner i form, innhold og utforming. Avtalene i undersøkelsen varierte fra to til 18 sider, i tillegg til en mengde vedlegg i enkelte avtaler. Kommuner og utbyggere har brukt avtalefriheten til fulle. Veileder for utbyggingsavtaler fra 2007 (KRD) har angitt forslag til hovedtema. Dette oppsettet er sporbart i noen avtaler, men mye fremstår som fri komposisjon i den enkelte kommune.

I en del tilfeller kan friheten bidra til skreddersøm og høy kvalitet, men friheten kan også ha sine svakheter. Ved manglende systematikk er det fare for å bryte med lovkravene til utbyggingsavtaler, enten det er saksbehandlingsregler, hvilke tiltak som pålegges og hvorvidt kostnadsfordelingen er nødvendig, forholdsmessige og rimelige.

Woxholth (2017) påpekte at det avgjørende ved tolkning av en avtale er «*hva løftesmottakeren med rimelighet kan legge i det løftesgiveren skrev, sa, gjorde eller unnlot å gjøre*». Det er det signerte avtaledokumentet som på et senere tidspunkt vil være gjenstand for tolkning. Hva som har blitt drøftet i møter eller annen korrespondanse har liten verdi opp mot en signert avtale. Uklarhet i avtalen kan slå uheldig ut og i ettertid skape vansker økonomisk eller juridisk.

Advokatutvalget som var del av Bygg21 sin rapport (2018) uttalte at «Utbygger har behov for forutsigbarhet med hensyn til alle kostnader som vil påløpe». Det samme svarte mange utbyggere i Prognosesenterets undersøkelse (2018). Dette gjelder både underveis i forhandlingene om utbyggingsavtale og senere i utførelsesfasen. Tydelige avklaringer før oppstart kan med fordel gjøres med utbyggingsavtalen som verktøy.

Skjæringspunktet i anvendelsen av avtalen er overtakelsesforretning for offentlig infrastruktur og ferdigattest for andre rekkefølgekrav. Kommunen har hjemmel i pbl. § 18-1 til å utsette overtakelse av vei, vann og avløp til alle feil er rettet opp, og byggesak kan holde igjen ferdigattest (KRD, 2006a). Manglende ferdigattest kan medføre utsatt overlevering av boliger til kjøpere og manglende inntekter for utbygger.

Grenser mot ugyldighet

Det må være et minstekrav til en avtale at den ikke blir rammet av ugyldighet på et eller annet punkt senere i levetiden. Konsekvensen av en ugyldig utbyggingsavtale er at utbyggingen etter vedtatt reguleringsplan stopper opp. Både kommune og utbygger har normalt et felles mål om å realisere planlagt utbygging, og ugyldighet vil være et tap for begge parter.

Det er ikke klagerett på utbyggingsavtaler, og det er normalt kun partene i avtalen som kunne hatt klagerett. I mange tilfeller er terskelen høy for å trekke en sak til domstolen, noe som også har vist seg i få dommer om utbyggingsavtaler. Sannsynligheten for konflikt og spørsmål gyldighet om en fremforhandlet avtale er derfor lav, selv om partene kan være misfornøyd.

Hva er konsekvenser av en dårlig avtale?

Det er funnet en del krav til en hva som bør være med i en god avtale, men partenes opplevelse av avtalen over tid og eventuelle tvister som måtte oppstå, avgjør hvor god avtalen faktisk er.

Siden det ikke er klagerett, er det liten fare for at partene kommer i direkte konflikt om selve avtalen. En dårlig avtale kan likevel ha konsekvenser for samarbeidet mellom partene om gjennomføring av planvedtak, og være grobunn for senere konflikt.

Den enigheten som partene opplevde ved signering av utbyggingsavtalen er lite verdt dersom partene ved overtakelsesforretning tolker avtalen forskjellig. Klarhet i avtalevilkårene er derfor en forutsetning for en god utbyggingsavtale, og en ryddig form kan bidra til klarhet.

For kommunens del, kan en dårlig utbyggingsavtale føre til ansvar for tiltak som er både dyre og krevende å gjennomføre. I tillegg til det kommunen har gått med på i én avtale, er det risiko for at neste utbygger trekker frem likhetsprinsippet og krever samme gunstige vilkår. Dersom kommunen ikke har gode grunner for avskjære dette kravet, kan kommunen gjennom praksis bli ansvarlig for mange dyre tiltak over tid. Dyre utbyggingsavtaler for kommunene kan gå ut over andre kommunale tjenesteområder.

En dårlig avtale kan for utbyggeren medføre stort ansvar som ødelegger økonomien i prosjektet, og til sist kan hindre innflytting og bruk av nye boliger. Teigen (2016) sitt eksempel om gang-/sykkelvei i Oslo som ikke lar seg bygge under Gjøvikbanen, viser hvordan kommunen kan bruke en signert utbyggingsavtale mot utbyggeren. I andre tilfeller kan kommunens krav helt hindre gjennomføring av vedtatt plan (Hauge, 2017).

Dyre utbyggingsprosjekt kan føre til konkurs for utbyggeren, eller lavere økonomisk kapasitet til videre utvikling og nybygging.

I Reguleringsplanveilederen (KMD, 2018) heter det at en vedtatt reguleringsplan «*må være realistisk og legge til rette for gjennomføring*». En avtale som er så tyngende at utbyggeren ikke gjennomfører vedtatt reguleringsplan, er også et tap for kommunen, som har brukt ressurser på utarbeidelse og vedtak av planen.

5.1 FS1: Hvilke tema inngår i fremforhandlede utbyggingsavtaler?

Gjennomgangen av 75 avtaler er brukt til å finne hvilke tema som omhandles i fremforhandlede utbyggingsavtaler og skape system til bruk i nye avtaler.

5.1.1 Formelle krav

Formelle krav til utbyggingsavtalen bør være ivaretatt for å unngå ugyldighet og sikre rettslige rammer ved en eventuell tvist. Undersøkelsen viste følgende formelle henvisninger som var benyttet i en del avtaler:

- Henvisning til pbl. kap. 17
- Henvisning til kommunens prinsippvedtak
- Henvisning til reguleringsplan
- Dato for varsel om oppstart, offentlig ettersyn og kunngjøring
- Refusjon etter pbl. § 18-4
- Mulighet for tinglysing av avtalen
- Bestemmelser om sikkerhet og garanti

De fire første punktene følger direkte av pbl. Punktene kan være ivaretatt utenfor avtalen, men en opplisting bidrar til klarhet og ryddig avtale med alt på ett sted.

Henvisning til regelverket for refusjon brukes som en reserveløsning i tilfelle konflikt eller at naboeiendommer prøver å komme inn som gratispassasjerer.

Tinglysing av avtalen gjelder særlig for å etablere rettigheter over annenmanns grunn. I noen tilfeller kan tinglysing også brukes som sikkerhet for at utbygger utfører sine forpliktelser, men tilbakeholdelse av ferdigattest vil i de fleste tilfeller være vel så effektivt (KRD, 2006b).

Kommunen kan stille krav om sikkerhet for utførelse av offentlig infrastruktur før arbeidet starter, jf. pbl. § 18-1. Dersom utbyggeren får økonomiske vanskeligheter har kommunen hjemmel til å overta anlegget og fullføre det. Med en bankgaranti kan dette gjøres uten å belaste kommunale budsjett.

Pbl. § 18-1 sier kun at kommunen skal overta vei, vann og avløp etter overtakelsesforretning. Utbyggeren må dokumentere kvalitet med trykkprøving og kamera i ledningsnett, men skjulte feil og mangler kan likevel dukke opp. Flere avtaler har avtale om garanti i tre eller fem år etter vilkår fra NS 8407 Totalentreprise.

5.1.2 Begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig

Begrepene er omtalt i henholdsvis 9, 17 og 6 % av avtalene i utvalget.

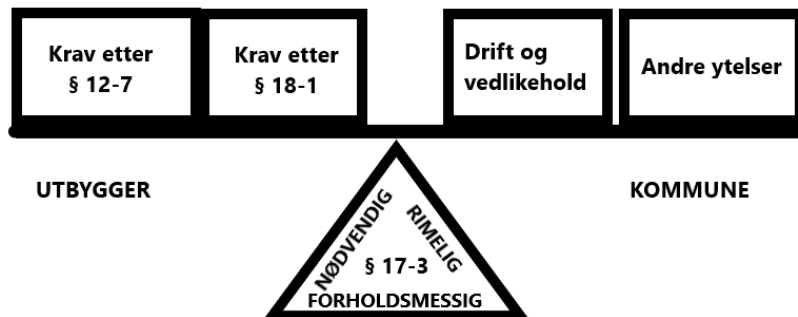
I flere undersøkelser uttrykker utbyggere misnøye med byrdefordelingen i utbyggingsavtaler og hevder at kommunene pålegger større krav enn de har rett til (Norsk eiendom, 2017, Harborg, 2017, Bygg21, 2018b).

De tre begrepene *nødvendig*, *forholdsmessig* og *rimelig* i pbl. § 17-3 er lovgivers instrument for å skape en balansert avtale mellom partene og er ment til å fordele ytelser mellom kommune og utbygger etter vedtak av reguleringsplan.

Sivilombudsmannen (2015) har presisert at det skal gjøres en konkret vurdering av forholdsmessighet i hver avtale. Denne vurderingen kan gjøres utenfor avtalene, avtalene kan i så tilfelle være produktet etter at begrepene er vurdert.

Mange kommuner har prinsippvedtak om at kommunen ikke skal ha kostnader til infrastrukturtiltak i en utbyggingsavtale (Harborg, 2017). I utgangspunktet avskjærer det vurdering av forholdsmessighet og er i strid med loven.

Der kommunen yter noe ekstra, kan det legges enda mer krav på utbyggeren etter proporsjonalitetsprinsippet i avtaleretten:



Figur 23: En balansert avtale etter § 17-3 tredje ledd (egen illustrasjon)

Departementet har lagt få føringer for vurdering av begrepene (Hauge, 2017). En lagmannsrettsdom fra 2018 viste hvor vanskelig det kan være å vurdere på hvilket nivå et krav etter pbl. skal slå inn:

Mindretallet kom under tvil til at den nye bruken medførte større samlet trafikkbelastning enn tidligere bruk, og at trafikkøkningen mest sannsynlig var over "terskelen" for plikten til å opparbeide vei etter pbl. § 18-1. (Borgarting lagmannsrett, 2018).

Evjenth og Aanerud (2018) anbefalte en spørsmålsrekke som verktøy for å vurdere om en utbyggingsavtale er i tråd med pbl. § 17-3 tredje ledd, som kan være relevant for både utbygger og kommune:

1. Hvilken utbygging eller utvikling er det samlet sett åpnet for gjennom plan?
2. Hva er virkningene av å gjennomføre en samlet utbygging eller utvikling i samsvar med plan?
 - a. Hvilke behov vil bli skapt?
 - b. Hvilke ulemper vil bli påført?
3. Hvilke (infrastruktur-)tiltak er påkrevd for å ivareta behov og motvirke ulemper som følge av plangjennomføring?
4. Hva er påkrevd med hensyn til utforming av slike (infrastruktur-)tiltak?

Denne sjekklisen skal bidra til å finne riktig nivå på spørsmålene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelig.

Partene kan ha vurdert begrepene i møter og ulike dokumenter fra forhandlingene. Det er byrdene i avtalen som sluttprodukt som vektas den ene eller andre veien, og partene kan være enige om fordelingen etter prosess utenfor selve avtalen.

Kristiansand kommune og Skanska Norge as har løst dette i utbyggingsavtalen for Bjørndalen (2017) der de har tatt inn følgende formulering:

Partene har vurdert avtalen i forhold til lovens krav om forholdsmessighet og anser kravet for å være oppfylt.

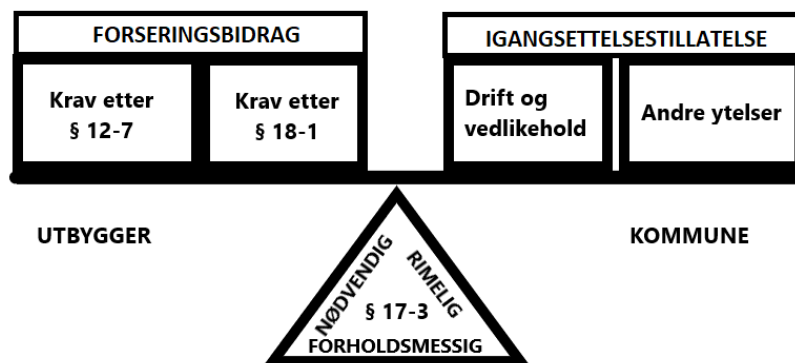
Gjennom en slik erklæring må partene ta stilling til om avtalen oppfattes balansert. Dersom den ene parten føler seg dårlig behandlet må han enten ta grep for en akseptabel avtale, eller akseptere det som er avtalt.

5.1.3 Forseringsbidrag

I utbyggingsavtalen for Fornebu (2019) er det avtalt at utbygger skal betale et stort *forseringsbidrag*. Dette skal dekke halvparten av utgiftene til nødvendig sosial infrastruktur etter godkjenning fra departementet. Bakgrunnen var at kommunen ikke evnet å finansiere dette alene, og utbyggingen av Fornebu stanset opp.

Utbyggeren OBOS har betalt milliardbeløp for området på Fornebu. I stedet for å avvente utbygging til kommunen en gang får råd, har OBOS valgt å ta på seg deler av kommunens kostnader til sosial infrastruktur. På den måten kan kommunen gi igangsettelsestillatelse og utbygger forsere fremdriften og forrente sin investering. Dette er verdifullt for utbygger selv om det kanskje ikke er i tråd med lovens ordlyd i pbl. § 17-3 tredje ledd.

En ny balansert situasjon kan dermed illustreres slik:



Figur 24: Balanse i avtale med forseringsbidrag som gir igangsettelsestillatelse (egen illustrasjon)

Forseringsbidrag kan være en måte å forklare situasjoner der utbygger velger å akseptere krav i avtalen som oppleves tyngende og kanskje ligger utenfor lovkravene nødvendig, forholdsmessig eller rimelig.

Dersom utbygger kan velge mellom å vente på langsiktige kommunale investeringsplaner eller rask oppstart, har utbyggeren lite å tjene på å hevde at avtalen er «ugyldig». Eneste resultat av en slik vending vil være utsettelse for byggeprosjektet hans.

Som kuriositet nevnes at begrepet *nødvendig* er brukt 19 ganger i avtalen for Fornebu, mens begrepene *forholdsmessig* og *rimelig* ikke er omtalt i det hele tatt.

Pbl. § 17-3 fjerde ledd åpner for at utbygger kan forskuttere kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Kun 4 % av avtalene i undersøkelsen har nevnt dette alternativet. Det kan tyde på at kommunene ikke ønsker forskuttering. Kommunene har normalt tilgang på mer gunstig finansiering enn det utbygger kan oppnå i markedet, og er således ikke avhengig av utbygger forskutterer.

5.1.4 Oppgaver som omhandles i utbyggingsavtaler

Analyse av avtalene i utvalget viste, ikke uventet, at vei, vann og avløp inngår i nesten alle utbyggingsavtalene (96 %), men i tillegg inneholdt 88 % av avtalene krav som kommunen ikke kan stille krav om eller overta med hjemmel i pbl. § 18-1 eller 18-2. Disse kan deles inn i fire grupper:

1. Overvannshåndtering, strømforsyning, kabeltraseer
2. Beskrivelse av boligtyper, utforming og fremdrift, boligsosiale hensyn og kommunal forkjøpsrett
3. Krav om å følge kommunens krav til seriøst arbeidsliv og etisk handel
4. Friområde, lekeplasser, løyper og krav om velforening

Punkt 1 er knyttet til helt nødvendig infrastruktur for alle utbyggingsprosjekt. Selv om kommunen ikke har ansvar for å overta strømforsyning, fiber eller andre kabler, er det avgjørende for utbyggeren å vite hvor dette skal ligge og planlegge det sammen med bebyggelse og øvrig infrastruktur som veier og offentlig ledningsnett.

For utbyggeren er fremtidig eierskap eller lovhjemmel uvesentlig, han må sørge for at den ferdige eiendommen har alle funksjoner. Det er derfor naturlig at en utbyggingsavtale om kommunalt ledningsnett også inneholder annen infrastruktur som skal legges i bakken.

Punkt 2 følger direkte av pbl. § 17-3 andre ledd og av veileder om utbyggingsavtale. Dette er verktøy som kommunene kan trekke inn for å konkretisere krav fra reguleringsplanen og involvere kommunen sterkere i sluttproduktet.

Verktøyene er lite brukt i de analyserte avtalene. Det kan ha sammenheng med at reguleringsplan har håndtert de krav som er nødvendig, og partene ikke ønsker nye krav. Boligsosiale hensyn og kommunal forkjøpsrett er kompliserte tema som ikke nødvendigvis har sin løsning gjennom en utbyggingsavtale.

Punkt 3 om krav til at utbygger skal jobbe for et seriøst arbeidsliv og etisk handel, er det vanskelig å finne lovhjemmel for å ta inn i en utbyggingsavtale. Tiltaket kan være både godt og riktig, men det kan også ha sin kostnad. Det anses neppe som «nødvendig» etter pbl. § 12-7 om reguleringsplan.

Krav om seriøsitet benyttes i en del kontrakter for bygg og anlegg der kommuner er oppdragsgiver og innkjøper etter lov om offentlige anskaffelser. I en slik kontrakt kan oppdragstaker ta seg nødvendig betalt for å drive etter spesielle kontraktskrav. Men kommunen må være klar over at utbyggingsavtaler er av en helt annen karakter, der loven begrenser hvilke krav som kan stilles.

Kun én av 75 avtaler i utvalget hadde dette kravet.

Punkt 4 gjelder utomhusanlegg som skal tjene beboere og hyttefolk etter utbygging. Friområder og lekeplass er et krav i de fleste reguleringsplaner, pålagt etter pbl § 12-7. Også skiløyper kan inngå i reguleringsplan selv om ofte ligger utenfor planområdet.

I undersøkelsen har 43 % av avtalene krav om opprettelse av velforening for drift og vedlikehold av ulike fellesområder.

Evjenth og Aanerud (2018) skriver at det ikke er tillatt å pålegge utbygger å opprette velforening. Begrunnelsen er at krav i utbyggingsavtale må følge av vedtatt reguleringsplan, og reguleringsplanveilederen har forbud mot krav om velforening.

I reguleringsplanveilederen heter det, både i 2011- og 2018-utgaven (min utheving):

«**Det kan ikke gis bestemmelser om (...):**

Dekning av kostnader til opparbeidelse eller andre tiltak, om rett for det offentlige til å legge vannledning, kloakk mv. over privateid grunn eller om **etablering av velforening**. Det vises til lovens bestemmelser i kapittel 17 om utbyggingsavtaler og kapittel 18 om opparbeidelsesplikt, refusjon og eventuelt vedtekt om frikjøpsordning» (KRD, 2011b) (KMD, 2018).

I Veileder utbyggingsavtaler (KRD, 2006) heter det:

Andre tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak:

Organisatoriske tiltak (for eksempel etablering av **velforeninger**, organisering i forhold til privat drift og vedlikehold mv.)

I Vedlegg 2 til veileder om utbyggingsavtaler (KRD, 2007) anbefales det i punkt 9 at partene avklarer hvilke infrastrukturenlegg kommunen og grunneier skal drifte og vedlikeholde etter utbygging:

«Dersom grunneier skal drifte og vedlikeholde infrastrukturenlegg, bør følgende vurderes:

- Etablering av **velforening** til å forestå drift og vedlikehold.

KMD holdt foredrag om utbyggingsavtaler i 2017 (Rasmussen, 2017). Under overskriften «Tiltak som kan være "nødvendige"», lister Rasmussen blant annet opp «*organisatoriske tiltak. Etablering av **vel**, organisering av privat drift osv.*»

I arbeidet med denne oppgaven ble spørsmål om misforholdet om velforening stilt til KMD april 2019. Saksbehandler i KMD gav en «uformell tilbakemelding» om at det i utbyggingsavtale er adgang til å avtale om det er kommunen eller utbygger som skal drifte anlegget etter utbygging. Partene kan ikke avtale et konkret organisatorisk tiltak, som f.eks. en velforening, som legger føringer for den fremtidige driften etter utbyggingen er ferdigstilt.

Saksbehandler viste også til brevet om problematikken som ble sendt fra KRD til Nord-Aurdal kommune i 2007 om bidrag til løypekjøring i utbyggingsavtaler.

I brevet fra 2007 gjorde KRD det klart at «gjennomføring av plan» etter pbl. § 17-3 gjelder oppføring av infrastruktur. Det kan gis «noen føringer» for fremtidig drift og eierskap, men avtalen kan i liten grad binde fremtidige tomtekjøpere til økonomiske ytelser. KRD åpner likevel for at det kan pålegges løpende innbetalinger til slike formål dersom mottaker er «et fond, stiftelse, **vel** eller lignende».

Velforening er ikke det viktigste elementet i en utbyggingsavtale, men problematikken tjener som et godt eksempel på kompleksiteten i fagområdet. KR D og KMD har siden 2006 og senest i 2017 anbefalt velforening til bruk i utbyggingsavtaler. I 2018 hevder to advokater i en betenkning publisert av KMD at velforening i utbyggingsavtale er ulovlig.

En mulig tolkning av dette misforholdet, er at bestemmelsen i reguleringsplanveilederen er uklar. Etter at det er slått fast at krav om velforening ikke kan tas inn i reguleringsplan, vises det i samme avsnitt til utbyggingsavtale som verktøy for å pålegge velforening. En alternativ tolkning kan være at departementet har ment at velforeninger kan tas inn i utbyggingsavtale, slik de har påpekt gjentatte ganger.

For kommuner og utbyggere landet rundt er det ikke gitt å lande på lovlige avtalevilkår når KMD og deres eksperter ikke klarer å enes om hva som er tillatt.

Uavhengig av hvordan loven tolkes, er det behov for å organisere beboerne. Forskrift om lekeplasser pålegger eier å ivareta drift og vedlikehold av lekeplasser. Norges velforbund har lang erfaring med dette, og bekrefter at dette er utbredt praksis. Dersom det ikke kan tas i utbyggingsavtalen, må det vurderes om byggesak kan følge opp at ansvarsforholdet er i varetatt.

5.1.5 Overtakelsesforretning og bruk av normer for infrastruktur

Overtakelsesforretning er et skjæringspunkt ved anvendelse av utbyggingsavtalen, og følger etter hovedregelen for kommunal overtakelse av vei, vann og avløp i pbl. § 18-1. Slik forretning øker kvaliteten på det kommunen får ansvar for. Kravet vil på bakgrunn av lovbestemmelsen ikke være urimelig å stille i en utbyggingsavtale.

Hva som er avtalt mellom partene, kommer til syne ved overtakelsesforretningen. Kommunen kan gi pålegg om retting av feil, og det kan oppstå disputt om hva som var avtalt

Bruk av etablerte normer for vei, vann og avløp, og eventuelt annen infrastruktur, kan øke forutberegnelighet for utbyggeren. I andre tilfeller må avtalen inneholde detaljerte tekniske krav, og grunnlaget for misforståelser og ulik tolkning oppstår.

Aktuelle henvisninger til bruk i utbyggingsavtaler er

- Rekkefølgekrav fra reguleringsplan
- Krav om overtakelsesforretning
- Henvisning til norm for vann og avløp
- Henvisning til kommunal veinorm
- Henvisning til Statens vegvesen sin veinorm

56 % av utbyggingsavtalene inneholdt krav om overtakelsesforretning. Det var vist til normer for vei, vann og/eller avløp i to av tre avtaler (35 %).

Der utbyggingsavtalen gjelder utførelse av rekkefølgekrav fra reguleringsplan, er det en fordel å gjengi rekkefølgekravet i avtalen. Det bidrar til å samle all relevant informasjon i ett dokument og skape bedre oversikt.

Forsøket i analysedelen på å finne en struktur i utbyggingsavtalene som viste sammenhengen mellom krav om overtakelsesforretning og henvisning til normer, viste store sprik. Avtalerrettens krav til klarhet og form anbefaler generelt å klargjøre hvilke krav utbyggeren tar på seg og hvordan kommunen vil følge det opp, for å hindre uklarhet senere.

5.1.6 Kommunale bidrag i avtalene

Som nevnt ovenfor er det et mål å oppnå balanserte avtaler mellom kommune og utbygger. Det er krav om forholdsmessighet, og det følger av proporsjonalitetsprinsippet at kommunen kan øke kravene til utbygger dersom kommunens bidrar øker (Storevik, 2013).

Undersøkelsen viste forskjellige tiltak som kommunene bidrar med i utvalget. Anleggsbidragsmetoden er brukt i 49 % av avtalene og omtales for seg:

Anleggsbidragsmodellen

Finansiering av fellestiltak som kommer flere til gode er en vesentlig utfordring i teoridelen av oppgaven. Teigen (2016), Harborg (2017), Norsk eiendom (2017), Civitas (2017) med flere har trukket frem anleggsbidragsmetoden som et egnet verktøy for slike situasjoner. Anleggsbidragsmetoden er et godt verktøy for å fordele kostander på flere parter, håndterer forholdsmessighet enkelt og gir i tillegg direkte refusjon av merverdiavgift dersom kommunen står som byggherre.

Sandnes kommune prøvde i sin kommuneplan å fastsette anleggsbidrag som fast beløp pr kvadratmeter for fremtidig utbygging i sentrum. Kommunen argumenterte med at dette var rettferdig og skapte forutsigbarhet. Sivilombudsmannen protesterte på modellen. Kommunen endret deretter til fast fordeling 30 – 70 mellom kommune og utbygger (Sandnes kommune, 2017)

Bjørnå sin undersøkelse viste at særlig kommuner med lite erfaring oppfattet modellen som arbeidskrevende, med stort ansvar og usikkerhet for kommunen (Bjørnå, 2016).

Metoden kan medføre både store og små utgifter for kommunen. Etter vedtatt reguleringsplan skal mange uklarheter være ryddet av veien, men selv om det er gjort gode kalkulasjoner for kostander og beregning av anleggsbidrag, er det stor risiko for kostnadsøkning frem mot ferdig utbygd tiltak (Samset, 2014).

I undersøkelsen var anleggsbidragsmetoden brukt i halvparten av avtalene (49 %). I fire av avtalene var det avtalt at utbyggeren både utfører arbeidene for kommunen og har risiko for kostnadsøkning. I seks avtaler utførte kommunen arbeidene, men utbygger har risiko for overskridelser.

I 71 % av avtalene med anleggsbidragsmodellen er det kommunen som både utfører arbeidene og har risiko for overskridelser. Dette skaper forutsigbarhet for utbygger, men uforutsigbarhet for kommunen. Generelt kan det argumenteres for at den som har mest nytte av tiltaket bør bære risikoen for overskridelser, men det må vurderes i den enkelte avtale.

Undersøkelsen til Harborg (2017) viste at flere av de store kommunene automatisk anser alt som er pålagt gjennom reguleringsplan som «nødvendig» også etter pbl. § 17-3 tredje ledd, og legger alt ansvar på utbyggeren uten videre vurdering.

Etter forholdsmessighetsvurderingen i pbl. § 17-3 tredje ledd skal kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. En måte å gjøre dette på, er å telle opp antall eksisterende boenheter i området, og regne ut utbyggerens andel etter hvor mange nye enheter som er tillatt i ny reguleringsplan.

Prognosesenteret spurte i sin undersøkelse (2018) om hvordan kommuner og utbyggere oppfattet ulike kostnader til offentlige tiltak, sortert etter nærhet til prosjektet.

Gruppe A vurderes som *nødvendige* for selve utbyggingen, mens Gruppe D viser til krav som er så langt unna at de etter Prognosesenterets oppfatning ikke burde være del av utbyggingsavtalen.

Det er stor forskjell i svarene fra kommunene og utbyggere på dette spørsmålet. Kommunene svarer svært positivt for tiltak innenfor alle kravene, både innenfor og utenfor reguleringsplanområdet, med et snitt på 67 % selv for krav D, lengst unna planområdet. Dette kan ha sammenheng med at kommunen ser all infrastruktur i området i sammenheng, og ikke forholder seg til planområdets avgrensning på samme måte som utbyggeren.

Gjennomsnittet for utbyggerens opplevelse av områdekrav starter på 48 % på krav A og halveres til 25 % for krav D. Det kan oppfattes som at utbygger ikke ser relevansen av denne type tiltak hverken på egen eiendom eller langt unna egen eiendom.

Advokatutvalget i rapporten fra Bygg21 (2018) uttalte at *«jo fjernere forholdet er mellom utbyggingsprosjektet og det rekkefølgebelagte tiltaket, desto mindre forståelse vil utbygger ha for et gjennomføringskrav»*. Dette samsvarer med funnet i Prognosesenterets undersøkelse. Samtidig er det vanskelig å forstå at utbyggerne ikke ser verdien av prosjektinterne krav og gav tiltak i gruppe A score under 50 %.

Andre eksempel på bidrag fra kommunen:

Overtakelse av drift og vedlikehold av infrastruktur i all evighet er pålagt for vei og VA i pbl. § 18-1. Dette kan innebære vesentlige utgifter for kommunen regnet over tiltakets levetid, samtidig som det frigjør utbygger for ansvar og driftskostnader. Dette er en balanse som følger direkte av loven, men det kan være greit å nevne for utbygger at dette er en utgift for kommunen, som tas fra frie inntekter.

Justeringsmetoden for merverdiavgift, fordelt over 10 år, er en enkel måte å bringe statlige penger til utbyggingsprosjektet der kommunen ikke evner å bidra direkte. Bygg21 (2018) anbefalte å gradere utbetaling til utbygger som en del av vurdering av forholdsmessighet, men mange kommuner har et fast gebyr som praktiseres likt for alle utbyggere (Bergen kommune, 2015). Oslo kommune har derimot vedtatt å beholde hele justeringsfordelen selv (Oslo kommune, 2018).

Et vilkår om at kommunen utfører tiltak etter avtalen i rett tid for utbygger, burde være et minstekrav. Likevel opplever en del utbyggere at kommunen av ulike årsaker ikke er ferdig i tide, slik at utbygger får stans i sine planer. En stor del av utbyggerne i Prognosesenterets undersøkelse (2018) påpekte dette som problem, hele 56 % for de som fremforhandlet utbyggingsavtale ved rammetillatelsen.

Innkjøp av materiell til offentlig infrastruktur for utbygger er avtalt i noen få avtaler i stedet for et kontantbidrag fra kommunen. På en slik måte får prosjektet direkte momskompensasjon for kommunale tiltak. Det er likevel en grensedragnings mot lov om offentlige anskaffelser dersom kommunen ber utbygger gjøre en jobb. KOFA avgjorde i sak der Lenvik kommune var innklaget, at et mindre kommunalt bidrag til en stor utbygging gjennom utbyggingsavtale ikke strider mot lov om offentlige anskaffelser (KOFA, 2014).

Utgifter til grunnverv og gebyrer til fradeling, oppmåling er som hovedregel utbyggerens kostnad, jf. pbl. § 18-1 som sier at tiltak som vei og VA tilfaller kommunen til drift og vedlikehold uten vederlag. I undersøkelsen av 75 avtaler dekket kommunene utgifter til fradeling og oppmåling i 23 % av avtalene, og utgifter til grunnverv i 19 % av avtalene.

Redusert tilkoblingsavgift for vann og avløp er avtalt i kun én avtale i utvalget. 24 % av avtalene har presisert at utbygger skal betale full tilkoblingsavgift. Slik avgift skal dekke kostnader kommunen har i eksisterende vann- og avløpsanlegg som dekkes etter selvkostmetoden. Dersom en utbygger får redusert avgift, er det ikke kommunen som får en merkostnad, men samtlige innbyggere får en marginal merkostnad. Lovligheten av en avtale om redusert avgift må sjekkes mot lov om vass- og avløpsanleggslova.

Lovnad om rask saksbehandling er omtalt i én avtale. Dette vilkåret vil være til hjelp for utbyggeren, men vil gå på bekostning av andre innbyggere. Forvaltningsloven har saksbehandlingsregler med frister for ulike typer saker. Så lenge kommunen holder fristene, kan det være rom for å prioritere noen saker.

Det er flere eksempler på at det er avtalt lettelser i plankrav eller utsatt oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser gjennom utbyggingsavtalen. Kommunen må vurdere konkret hvor mye som kan avtales før det er snakk om søknad om dispensasjon fra plan etter pbl. kap. 19. En slik formulering må vokte seg mot å forhåndsbinde kommunen som plan- og bygningsmyndighet. Formuleringen kan også tyde på at de som jobber med utbyggingsavtaler i kommunen, ikke jobber med reguleringsplan og byggesak.

Bergen kommune har i flere avtaler trukket inn Statens vegvesen som avtalepart i kommunal utbyggingsavtale som berører fylkesvei eller riksvei. På den måten har utbygger fått nødvendige avklaringer for en helhetlig løsning gjennom én avtale i stedet for å samhandle med kommune og vegvesen gjennom to ulike avtaler. Dette er også i tråd med statens prinsipp for bedre samordning av offentlige krav i reguleringsprosesser (KMD, 2018).

Utsatt forfall for betaling av anleggsbidrag er avtalt i flere avtaler. I 15 av 37 avtaler (40 %) etter anleggsbidragsmetoden er forfall knyttet til salg, midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, alle knyttet til tidspunkt der utbyggeren får inntekter fra kjøper.

En del kommunen kan ha mulighet til å utsette forfallsdato for å hjelpe utbyggeren. Ved innbetaling før ferdigattest har kommunen sikkerhet for sine krav. Dette kan være viktig bidrag for å sikre likviditet i et utbyggingsprosjekt. Prosjektet har normalt store utgifter i byggefasen og ingen inntekter før prosjektet er ferdigstilt og solgt. Utbyggeren må derfor låne penger til anleggsbidrag ved tidlig forfall.

5.2 FS2: Hvordan oppleves forhandlinger i praksis?

Undersøkelsene i regi av KMD fra 2018 er brukt til å studere forhandlingssituasjonen og utfylles av tidligere masteroppgaver om emnet og rapporter fra ulike fagmiljø.

5.2.1 Byrdefordeling

Bygg21 sin rapport fra 2018 bærer tittelen *Utbyggingsavtaler - byrdefordeling i ubalanse*. Styreleder i Bygg21 hevdet ved lansering av rapporten at den viste at *flere kommuner «tøyer strikken på grensen av hva det er hjemmel for» i pbl.* (Byggeindustrien.no, 2018).

Daglig leder i Norsk Eiendom uttalte samtidig at rapporten var en *«balansert dokumentasjon»* på at kommuner ikke vurderte nødvendighetskravet riktig, men la for store krav på utbyggeren (ibid.).

Evjenth og Aanerud (2018) drøftet flere konkrete avtaler og konkluderte med at en rekke kommuner praktiserer *«utbyggingsavtaleinstituttet til dels i strid med loven»*.

Undersøkelsen som følger rapporten og underbygger uttalelsene ble gjennomført av Prognosesenteret (2018). Undersøkelsen viste at kommunene opplevde byrdefordeling i

de konkrete avtalene som balanserte (49 %), mens utbyggerne opplevde byrdefordelingen meget tung (79 %). 15 % av kommunene delte utbyggers oppfatning.

På spørsmål om hvordan forhandlingene fungerte, svarte utbyggerne i snitt 40 %, som betyr at de var «litt tunge» for utbygger. Kommunene svarte i snitt 72 %, som kan oppfattes som svært positivt, vesentlig høyere score enn utbyggerne.

37 % av utbyggerne i den samme undersøkelsen mente dessuten at de var pålagt stor byrde sammenlignet med andre private utbyggere i samme avtale. Ut fra kriteriene i pbl. § 17-3 skal ikke kommunen vurdere forpliktelsene i en utbyggingsavtale opp mot hva andre i området betaler. Funnet kan komme fordi utbyggerne er vant med at det stilles det store krav om kommunal likebehandling i andre sammenhenger enn ved utbyggingsavtaler.

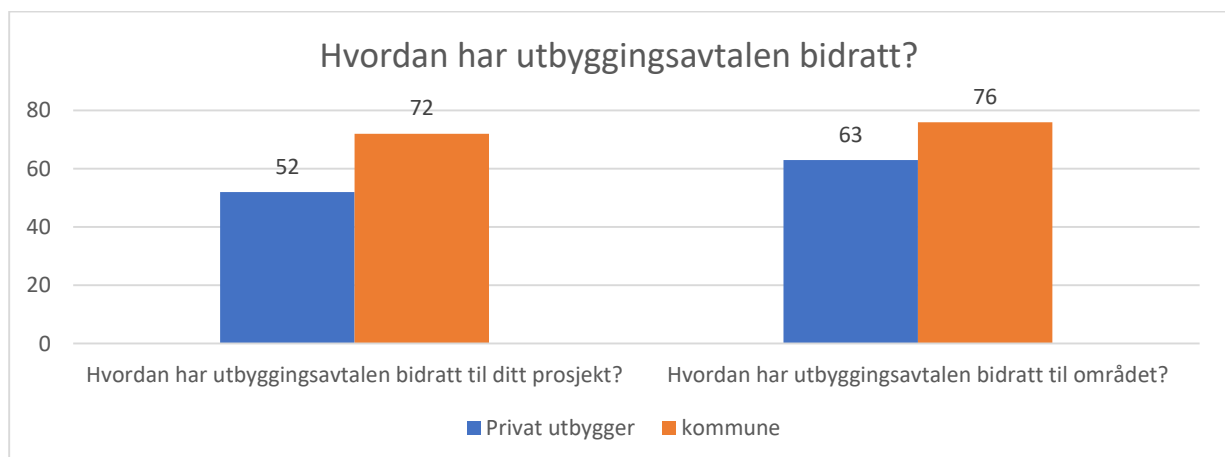
Det er grunn til å kritisere Prognosesenterets undersøkelse for upresis spørsmålstilling. Det er spurt etter utbyggenes *opplevelse*, uten eksempler eller kritiske spørsmål. Et hvert krav som medfører kostnader og merarbeid kan oppleves som krevende for prosjektet, men påstanden om ubalansert byrdefordeling fra Bygg21 krever mer inngående kunnskap. Et casestudium kunne avdekket mer om hvordan byrdefordelingen faktisk var.

Noen funn fra undersøkelsen fra SØA kan belyse situasjonen. SØA (2018) har brukt mer objektive begrep i sin undersøkelser til en stor andel av kommunene: Har kravene ført til forsinkelse eller hindret boligbygging?

Fem begrensninger i pbl. § 17-3 ble gitt ansvar for at boligbygging ble hindret, av ca 20-25 % av kommunene.

Kun 4,6 % av de 133 kommunene i undersøkelsen svarte at uenighet om krav til utbygger medførte forsinkelse i boligprosjekter «ofte» eller «svært ofte», men det førte til forsinkelse «noen ganger» i 22 % av avtalene. Derimot svarte 25,6 % at uenighet mellom grunneiere førte til forsinkelse av boligprosjekter «ofte» eller «svært ofte» (SØA, 2018b).

Det interessante er at både utbyggere og kommuner i sum oppfatter at utbyggingsavtalen har bidratt positivt, både til det konkrete prosjektet og til området som helhet, kommunen mer enn utbygger:



Figur 25: Hvordan har utbyggingsavtalen bidratt? (Prognosesenteret, 2018)

Det kan være flere årsaker til at også utbyggerne er positive til utbyggingsavtalen i ettertid. En årsak kan være at prisutvikling i boligmarkedet har bidratt til gevinst for utvikleren på tross av tyngende offentlige krav.

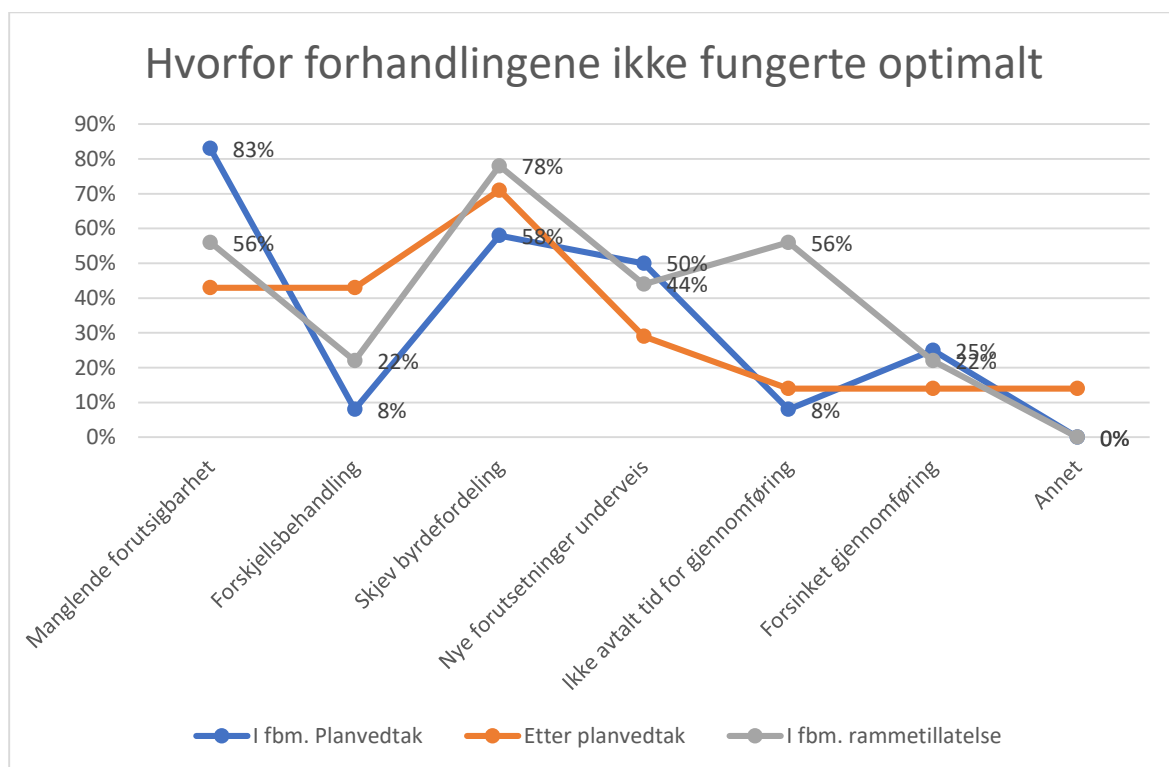
En annen årsak kan være at utbygger i ettertid ser verdien av kravene som ble pålagt utbyggingen gjennom reguleringsplan. Kostnaden var kanskje krevende for prosjektets økonomi, men kan likevel være viktig for samfunnet rundt og for de som skal bor på stedet etter salg.

5.2.2 Parallele prosesser for reguleringsplan og utbyggingsavtale

Norsk eiendom (2017) anbefaler sterkt å *tegne & regne* – tegne reguleringsplan og regne på kostnader for gjennomførbarhet samtidig. Flere andre kilder peker også på fordelene med parallelle prosesser for reguleringsplan og utbyggingsavtale.

37 % av de 75 avtalene som er analysert, har samtidige vedtak. I Prognosesenterets undersøkelse (2018) var 44 % av avtalene inngått i forbindelse med planvedtaket.

Prognosesenteret spurte hvorfor forhandlingene ikke fungerte optimalt. Figuren gjentas her for å forenkle drøftingen:



Figur 26: Hvorfor forhandlingene ikke fungerte optimalt (Prognosesenteret 2018)

De som hadde fremforhandlet avtale ved planvedtak opplevde *manglende forutsigbarhet* som et stort problem (83 %). *Nye forutsetninger underveis* scoret også høyt i denne gruppen sammenlignet med andre grupper (50 %).

Skjev byrdefordeling scoret også høyt (53 %), men lavere enn de som hadde fremforhandlet avtale senere. Den samme gruppen rapporterte få problemer med forskjellsbehandling og forsinket gjennomføring (begge 8 %).

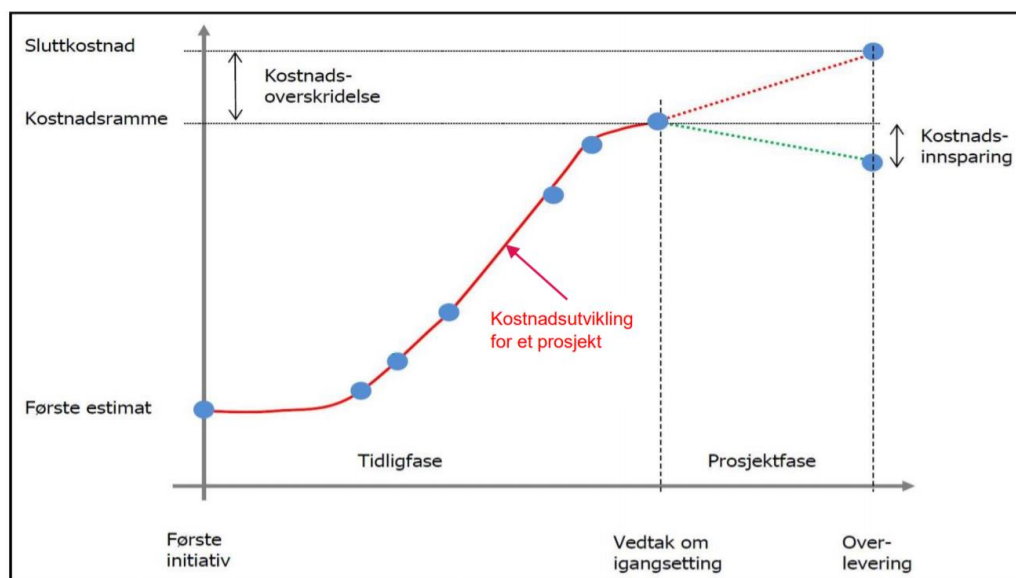
Staten har prøvd å legge til rette for mer forutsigbarhet i reguleringsprosessen ved å lage egen forskrift om forhåndskonferanser, som er ment å gi bindende føringer tidlig. Bygg21

anbefalte å sette en siste frist for å komme med momenter til reguleringsplanen, for å unngå nye og dyre momenter sent i planleggingen.

Manglende forutsigbarhet og nye forutsetninger underveis er selve reguleringsprosessens natur. Høy score på disse parameterne samsvarer med Samset sin beskrivelse av kostnadsutvikling i tidligfase av et prosjekt:

Selv profesjonelle og erfarne aktører ofte opplever vesentlig kostnadsøkning fra idé til vedtak om igangsetting. (Samset, 2014). Både kommune og utbygger blir klar over nye og fordyrende forhold mens man jobber med reguleringsplan. Både internt på tomten og eksternt i samfunnet rundt finnes det forhold som ikke ligger opp i dagen, men som må håndteres. Slike forhold dukker gjerne opp under bygging likevel, eller blir stående til irritasjon for naboer i all ettertid dersom de ikke håndteres i tidligfase. Med økt kunnskap om prosjekters utvikling gjennom faser, bør partene lage systemer for prosjektutvikling fra starten av, for å håndtere endringer underveis i planleggingen.

Bygg21 anbefalte at partene tidlig i planprosessen avstemmer interesser, mål og forventninger (Bygg21, 2018b). Innen prosjektstyring arbeides det med mål på ulike nivå: Samfunnsmål, effektmål og resultatmål (Samset, 2014). Og et casestudium viste at der kommune og utbygger bearbeidet suksessmålet for den forestående utbyggingen, ble både planlegging og sluttprodukt langt bedre (Solheim et al., 2018).



Figur 27: Kostnadsutvikling i tidligfase (Samset, 2014)

Teigen (2016) presenterte et graverende eksempel på krav som kom seint inn i reguleringsplanprosessen. Utbygger av et boligprosjekt i Oslo fikk seint i planprosessen krav om gang-/sykkelvei under Gjøvikbanen. Utbygger aksepterte, uten at noen av partene forstod omfanget av kravet. Prosjektet lot seg ikke gjennomføre, men kommunen opprettholder likevel kravet. Kommunen viser til at vedtak av reguleringsplan er gyldig, og gang-/sykkelveien vil ha god nytte for samfunnet (Oslo kommune, 2015).

I etterpåklokskapens lys burde utbygger ha analysert forslaget om gang-/sykkelvei slik at han kunne motsatt seg kravet før vedtak av plan. Den tiden og de pengene utbygger sparte før vedtak, har han brukt mangedobbelt senere.

Parallell utarbeidelse av reguleringsplan og utbyggingsavtale kan fremstå som krevende med manglende forutsigbarhet og nye forutsetninger underveis. Dette kan være frustrerende for det avgrensede byggeprosjektet, men i det lange løp og for samfunnet

rundt kan slik ny kunnskap løfte prosjektet og gi bedre bomiljø enn de løsningene som først var skissert. Og kanskje betaler kjøper mer for sluttproduktet.

I arbeid med mål for prosjekter i tidligfase, kan det være nyttig å se prosjektet som en tredje part som kommune og utbygger skal samarbeide med. Diskusjoner mellom to parter kan havne i en situasjon der man skylder på hverandre.

Ved prosjektutvikling søker begge parter å finne beste løsninger, sett fra ulik vinkel. I tillegg har det konkrete prosjektet noen iboende kvaliteter og utfordringer som nesten lever sitt eget liv og venter på å bli foredlet. Med felles suksessmål kan kommune og utbygger samarbeide om å optimalisere prosjektet for gode løsninger på lang sikt.

Prosjektmodenhet er et aktuelt tema som kan belyse utbyggers frustrasjon i tidligfase. Det blir sagt at eiendomsutvikling handler om tre faktorer: «beliggenhet, beliggenhet, beliggenhet». Tilgang til infrastruktur er ett element av beliggenhet.

Utbyggeren prøver å skape verdier av den eiendommen han disponerer. For en del eiendommer er beliggenheten slik at er kravene til infrastruktur blir for omfattende. Det kan være langt til etablert vei eller ledningsnett, eller reguleringsplanen pålegger kostbare krav som anses «nødvendig» ihht. pbl. § 12-7.

Det er i slike situasjoner lett å forstå at kravene oppleves vanskelige for utbyggeren, og det ville vært ønskelig at noen andre («kommunen») bekostet deler av tiltakene, eller tok dem bort. En del av disse kravene må i stedet tilskrives eiendommens beliggenhet og tilstand, og ikke kommunens manglende velvilje for prosjektet.

5.3 FS3: Hva er partenes forutsetninger for forhandlingene?

Dette forskningsspørsmålet kobler funn fra de to foregående spørsmålene med teori om partene i utbyggingsavtalen. Begge parter er definert som profesjonelle, men de har svært ulike utgangspunkt for forhandlingene. Mange har dessuten lite mengdetrening med forhandlinger om utbyggingsavtaler.

5.3.1 Ulike roller

Spenningen mellom utbyggersiden og kommunesiden var tydelig lenge før utbyggingsavtaler ble lovbestemt i 2006. Planlovutvalget og Bygningslovutvalget lagde hver sin utredning med regjeringsoppnevnt mandat før ot.prop. 22 (2004-2005) Lov om endringer i pbl. (utbyggingsavtaler) ble utarbeidet.

Departementet mottok ca 150 høringsuttalelser til innstillingene. De fleste hadde en forventning om at lovendringen ville økt gjennomføringsevnen for vedtatte reguleringsplaner, og at rammene ville øke forutberegnelighet (Regjeringen, 2004). Departementet skrev den gang:

Den største uenigheten knytter seg til i hvilket omfang avtalevilkårene skal kunne pålegge utbygger økonomiske ytelser. Her er det et forholdsvis klart skille mellom tilhengere og motstandere av streng regulering. Bransje- og eiersiden støtter i hovedsak Planlovutvalgets forslag om at bare teknisk infrastruktur kan inngå i en utbyggingsavtale.

Derimot mener blant annet de fleste kommuner at det ikke bør lovfestes snevrere rammer for avtaleinngåelsen enn det som den alminnelige kontraktsretten gir. Dersom det likevel blir lovregulert, vil de støtte Bygningslovutvalgets forslag (ibid.).

Asplan Viak påpekte samme utfordring ved evaluering i 2009. Ved presentasjon av avtalen oppsummerte regjeringen at det i en del avtalesituasjoner er «*særlige utfordringer knyttet til å sikre balanserte avtaler i forhold til de byrder som belastes utbygger*» (KRD, 2010a).

To rapporter fra bransjeforeningen *Norsk eiendom* (2015, 2017) hevder på ulike vis at kommunene stiller for store krav, og foreslår ulike tiltak. Civitas (2017) går i sin rapport så langt som å hevde at «*I utgangspunktet er det kommunen som skal sørge for den infrastrukturen som må etableres for å kunne bygge ut et område eller en eiendom*».

Civitas sin oppfatning er ikke i tråd med grunnbestemmelsen i pbl. §§ 18-1 og 18-2, som pålegger *utbyggeren* en opparbeidelsesplikt. Der nødvendig infrastruktur ikke er tilstrekkelig utbygd tidligere, er det utbyggeren som må ta kostnaden. Kommunal- og moderniseringsministeren uttalte da SØA sin rapport ble presentert januar 2019, at utbyggers medfinansiering av infrastruktur er vanlig i Norge og har vært det helt siden bygningsloven i Christiania i 1827 (KMD, 2019).

Det må legges til at Regjeringen Solberg I og II ønsker å «*sikre bedre sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler*» for å oppnå mer effektiv boligbygging (Regjeringen Solberg, 2019, Regjeringen Solberg, 2018). Bidragene fra Bygg21 og SØA er et ledd i dette arbeidet.

Bygg21 bruker ordet «byrdefordeling» i tittelen på sin rapport (2018). Ordet *byrde* kan ha en negativ klang, og underbygger påstander fra utbyggersiden om at kommunene går for langt i sine krav til utbyggerne. Bygg21 har bedt om offentlig utredning av systemet for utbyggingsavtaler, og det etterspørres begrensninger i hva kommunene kan pålegge utbygger.

På den andre side foreslo Samfunnsøkonomisk analyse i sin rapport (2018) å oppheve forbudet som begrenser kommunenes mulighet til å pålegge utbygger å bygge sosial infrastruktur. Bakgrunnen var at enkelte utbyggere har økonomisk tåleevne til å bære slike tiltak, og ønsker å ta på seg tiltaket for å realisere utbygging uten å vente på kommunen. SØA påpekte også at rammene i pbl. § 17-3 ville hindre slike krav mot mindre utbyggere.

Ulik økonomisk situasjon

Debatten om byrdefordeling handler i stor grad om penger. Økte krav til kommunene om å bidra til infrastrukturtiltak vil raskt gå ut over andre kommunale oppgaver som skole, helse mv. Alternativet er å nekte utbygging til kommunen har gjennomført kravet, et stykke frem i tid.

Norsk eiendom foreslo i 2015 at staten skal bevilge mer penger til vekstkommuner, så kommunene kan bidra mer til utbygging av infrastruktur. Det viser en forståelse for kommunenes begrensede mulighet til å prioritere utbyggernes fremdrift.

Våren 2019 pågår en opphetet debatt om bompenger i Norge. Debatten har noen fellestrekk med spørsmål om nivået på utbyggerbidrag ved utbygging: Noen ønsker at det offentlige, kommune eller stat, skal bruke mer penger på investering, enten det er veibygging eller infrastruktur til utbyggingsformål.

Madz Sandman drøftet i et foredrag mars 2019 betydningen av en kontantstrøm for investering og utvikling. Infrastruktur som telecom og flytrafikk er fristilt fra staten og opererer i frie markeder. Inntekter fra brukerne finansierer både drift og utvikling, og begge sektorer har hatt enorm vekst i lange tider.

Vei og ledningsnett er i Norge underlagt stat, fylke og kommune. Vann og avløp finansieres etter selvkostprinsippet blant abonnentene, men har ikke frie tøyler til å investere. De aller fleste veier finansieres over offentlige budsjett, vanligvis med årlige bevilgninger. Begge modellene medfører treg utvikling av vei og ledningsnett i offentlig regi.

Der det er vedtatt bompengefinansiering og opprettelse av bompengeselskap, kan veibygging lånefinansieres med fremtidige inntekter fra staten og bilistene som sikkerhet. Det gir bomselskapet sin egen økonomi og ett oppdrag å utføre. Da ligger det godt til rette for å bygge stor, fin vei på kort tid uten å ta hensyn til årlige bevilgninger (Sandman, 2019).

5.3.2 Tenkt eksempel på forhandlinger om fellestiltak

I forhandlinger om utbyggingsavtaler står partene i samme dilemma: Kommunen har begrensede bevilgninger til vei og ledningsnett, mens utbyggeren har etablert finansiering gjennom bank med inntekter fra boliger som sikkerhet. Utbyggers kontantstrøm muliggjør både større og raskere tiltak enn kommunens budsjett.

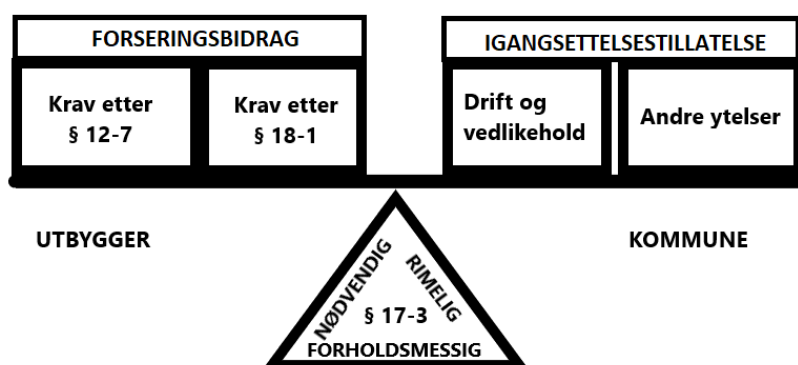
Det kan tenkes følgende forhandlingsmøte mellom kommune og utbygger om for eksempel krav om rundkjøring på hovedvei utenfor et nytt boligfelt:

Utbygger: Dette tiltaket må kommunen ta ansvar for, vår utbygging er bare noen få enheter mot alle som kommer til å ha nytte av tiltaket!

Kommunen: Ja, ut fra reglene om forholdsmessighet i pbl. § 17-3 skal dere bare betale en mindre andel. Men, dessverre har vi ikke bevilgning til rundkjøringen i økonomiplan. Det vil sannsynligvis gå mange år før vi kan realisere tiltaket.

Utbygger: Arg! Da må jeg velge mellom å vente noen år på dere, eller ta kostnaden og komme i gang. OK, jeg aksepterer kravet og skal dekke dette selv.

Dette blir en situasjon med forseringsbidrag, brukt på Fornebu og beskrevet tidligere i oppgaven:



Figur 28: Balanse i avtale med forseringsbidrag som gir igangsettelsestillatelse (egen illustrasjon)

Kommunen kan ikke gi igangsettelsestillatelse før tiltaket er finansiert. Utbygger kan velge å ta kostnaden, og kommunen kan gi tillatelsen. Et vedtak om igangsettelsestillatelse er en lovbestemt ytelse fra kommunen så fort utbygger har funnet løsning for alle krav.

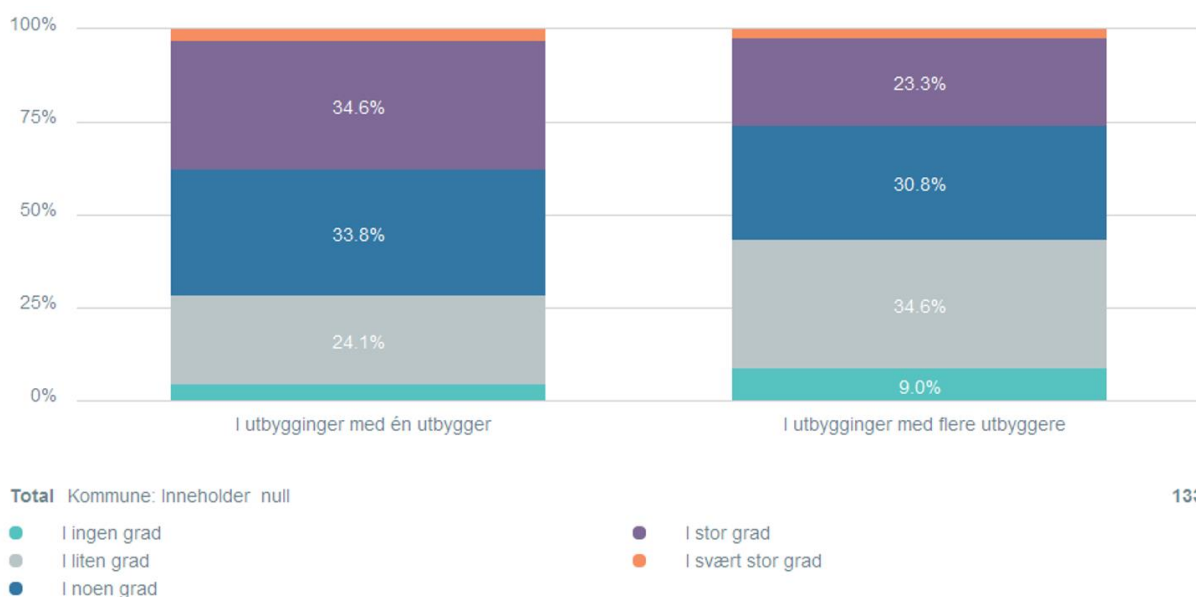
5.3.3 Kompetanse

Gjentatte ganger er det påpekt at kompetanse og erfaring hos kommune og utbygger er nødvendig for å praktisere regelverket for utbyggingsavtaler effektivt (Regjeringen, 2004, Asplan Viak, 2009, Barlindhaug et al., 2014, KMD, 2019, SØA, 2018a, KR, 2006b).

Styreleder Sissel Leire i Bygg21 (Byggeindustrien.no, 2018) har påpekt at

Det mangler nok en del kompetanse på alle sider av bordet. Da blir det lett ubalanse. Kommunene vet ikke hvor grensene går, og tøyer dem for langt. Utbyggere føler seg ofte i en tvangssituasjon og er redde for at protester skal føre til unødige forsinkelser. Noen velger å skrinlegge prosjekter.

SØA (2018) stilte spørsmål til kommunene om de selv opplevde at de hadde kompetanse om utbyggingsavtaler. 133 kommuner svarte på spørsmålet, og andelen som svarte «ingen» eller «i liten grad», er urovekkende stor:



Figur 29: I hvilken grad føler kommunen den har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere forhandlinger om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler? (SØA 2018)

Det foreligger ikke data som viser hvilke typer kommuner som opplever lite kompetanse. I undersøkelsen fra NIBR (2014) var det de små kommunene som rapporterte at de hadde problemet med å «håndtere slike avanserte forhandlinger».

De fem kommunene Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand og Drammen til sammen hadde inngått ca 170 utbyggingsavtaler i årene 2006 – 2016. Bergen og Kristiansand opplyste ca 50 avtaler hver i perioden, som tilsvarer knapt fem avtaler årlig. De andre kommunene hadde færre enn dette, med Drammen som lavest med én avtale pr år (Harborg, 2017). Bergen kommune har en egen etat for utbyggingsavtaler (Bergen kommune, 2015), men dette er sannsynligvis et unntak.

Data fra SSB viste at kun 31 av landets 422 kommuner vedtok mer enn 10 reguleringsplaner i 2018. Den pågående kommunereformen reduserer antall kommuner fra 428 til 356, men fremdeles vil halvparten ha under 5000 innbyggere, og en tredjedel ha under 3000 innbyggere (Aftenposten 14.5.2019).

Funnene gir grunn til å tro at mange kommuner har liten praktisk erfaring med utbyggingsavtaler. De fleste kommuner har få utbyggingsavtaler årlig og får lite

mengdetrening til å utvikle kompetanse på feltet. I små kommuner er det dessuten en kjent problemstilling at saksbehandler må håndtere mange ulike oppgaver og har lite rom for spesialisering.

I NIBR sin undersøkelse (2014) svarte om lag 1/3 av kommunene «vet ikke» på spørsmål som gjaldt anvendelse av «nødvendig» og «forholdsmessig» i utbyggingsavtaler og 1/3 svarte at spørsmålet var vanskelig. NIBR kommenterte selv at resultatene kunne tyde på manglende erfaring og kompetanse hos kommunene.

Undersøkelsen fra Prognosesenteret viste at 60 % av utbyggerne hadde vært involvert i mindre enn fem utbyggingsavtaler. 73 % av utbyggerne med omsetning under 200 millioner kroner hadde vært involvert i mindre enn fem avtaler. Dette tyder på at mange utbyggere også har lite mengdetrening og erfaring med utbyggingsavtaler.

Begrensningen i erfaring og kompetanse vil i så fall være til stede både hos utbygger og hos kommune.

Leire i Bygg21 fremhevet verdien av samarbeidsfaktoren i mindre kommuner:

På mindre steder kjenner folk hverandre og har en sterkere felles oppfatning og følelse av hva som er til beste for både aktørene i prosessen og for samfunnet. I større byer er også større distanse mellom folk flest og de lokale myndighetene og større press, og da er det jo mer krevende å kommunisere (Byggeindustrien.no, 2018)

I analysen av 75 utbyggingsavtaler hadde 57 % av utbyggerne kontoradresse i byggekommunen, og 22 % i Oslo. 85 % av utbyggerne i undersøkelsen hadde driftsinntekter under 200 millioner kroner i 2017 og 33 % av kommunene hadde mindre enn 10 000 innbyggere.

Tallene tyder på mange små aktører i forhandlinger om utbyggingsavtaler, både kommuner og utbyggere. Lovverket skal ha anvendelse i hele landet, tallene kan derfor tolkes som et behov for kompetanseheving for de som ikke har mye erfaring eller mengdetrening, både utbyggere og kommuner. Den store variasjonen som ble funnet ved analyse av avtalene, støtter denne påstanden.

Det gode i denne situasjonen, er uttalelsen fra Leire i Bygg21 om at samarbeidet pleier å fungere bedre i mindre kommuner. Ved godt samarbeid er det vanligvis mindre behov for lange og tydelige avtaler.

5.3.4 Behov for standardavtaler?

Funnene ovenfor tyder på at forhandlinger om utbyggingsavtaler i mange tilfeller inkluderer minst én part med lite erfaring fra feltet. En rekke rapporter har påpekt at dette reduserer muligheten til å utvikle gode avtaler.

Ved leie av næringslokaler er situasjonen mye det samme. Bedriften som skal ha nytt lokale har normalt helt annen kjernekompetanse, og forhandler om leieavtale svært sjelden. Standardkontrakter for leie av næringslokaler oppdateres jevnlig for å ivareta alle relevante problemstillinger på en juridisk trygg og balansert måte.

Mer erfarne parter står fritt til å endre på standardvilkårene, men i de fleste tilfeller fremstår avtale som gode (Solheim og Ellingsgård, 2017).

Forfatterne hevder også at standard leieavtaler brukes til verdsetting ved salg av utleieeiendom. Større utbyggingsområder kan også omsettes, men med et utall ulike utbyggingsavtaler i omløp, er det vanskelig å sikre enhetlig praksis.

Et motargument mot standardavtaler er frykten for å redusere handlingsrommet for skreddersydde utbyggingsavtaler. Både i forarbeidene til loven (Regjeringen, 2004) og i Asplan Viak sin evaluering (2009) ble det advart mot klare føringer og tabeller som senere kunne hindre gode avtaler.

Videre vil utbygging av et planområde være mer komplekst enn leie av et lokale. Hver reguleringsplan er forskjellig, og det vil være stedlige forhold som må vurderes og håndteres konkret i en utbyggingsavtale.

Gjennomgangen av 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler viste at en stor del av avtalene ikke inneholdt grunnleggende faktorer fra avtalelov og pbl. kap. 17, se FS1. Dette funnet tyder på at både kommuner og utbyggere kan ha behov for enkle utgangspunkt som sikrer at grunnvilkårene er behandlet. Dette kan gjøres gjennom enkle standardavtaler, gjerne kombinert med kompetanseheving om regelverk og mulighetsrom.

5.3.5 Verktøy ved tvist mellom kommune og utbygger

Bygg21 sin rapport (2018) viste stor misnøye med kommunale krav i utbyggingsavtaler i de største byene, og mer enighet i mindre kommuner. SØA sin undersøkelse (2018) viste dessuten at kommunene brukte *tiltakets lønnsomhet* for å vurdere forholdsmessighet i 18 % av tilfellene (sammenhengen til kommunens sentralitet er ikke vist).

En måte å tolke disse funnene på, er at kommuner med stor prisvekst legger større belastninger på utbyggeren enn små kommuner.

Tidligere i oppgaven har utbyggers aksept av tynge krav vært forklart som *forseringsbidrag*, som går ut over lovens rammer for kommunale pålegg. Olsson og Leikvam (2014) påpekte at mange utbyggere ser seg tjent med å samarbeide med kommunen og vil unngå konflikt. Samtidig kan manglende klagerett på utbyggingsavtaler bidra til å heve terskelen for å nekte kommunale krav.

I de tilfeller der balansen mellom partene tipper feil vei, er eneste tilgjengelige verktøy å trekke den andre for retten, uavhengig av om årsaken er urimelige krav, uklare kriterier eller lav kompetanse hos partene.

Lovbestemmelsen om utbyggingsavtaler hadde til hensikt å oppnå mer balanserte avtaler (Regjeringen, 2004), men sentrale begreper var ikke konkretisert. Behovet for avklaringer har blitt etterspurt en rekke ganger:

- Asplan Viak påpekte fortsatt problemer med byrdefordeling i 2009.
- NIBR (2014) sin kommuneundersøkelse viste at over 30 % syntes forhandlinger om utbyggingsavtaler var komplisert.
- Norsk eiendom har gjennom flere rapporter påpekt de samme utfordringene (2015, 2017). Bygg21 ba i 2018 KMD lage en NOU for begrepene forholdsmessig, nødvendig og rimelig (Bygg21, 2018b).
- SØA sin undersøkelse (2018) til 133 kommuner viste at hele 44 % følte at de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse om utbyggingsavtale.

15 år etter lovforslag om utbyggingsavtaler kom, er det ikke presentert tiltak for å rette opp mangler ved instituttet, tross gjentatt purring. Da er domstolen eneste verktøy, men mangelen på rettslige avklaringer tyder på at utbyggerne sjelden velger dette. Den tette sammenhengen mellom utbyggingsavtaler etter pbl. og avtalerett kan medføre at rettslig prøving vil gi bedre svar enn generelle retningslinjer fra departementet.

Juni 2019 avsa Oslo tingrett dom i to saker mot Oslo kommune i saker om utbygging, en om nødvendighetskravet i reguleringsplan etter pbl § 12-7 nr 10 og en om

nødvendighetskravet i utbyggingsavtale etter pbl § 17-3. Selvaag Bolig og Entra var saksøkere, og fikk støtte av Norsk Eiendom. Oslo kommune tapte i begge (Oslo tingrett, 2019a, Oslo Tingrett, 2019b).

Dommene kom for seint til å bli drøftet i denne oppgaven, men viser at eiendomsbransjen nå har tatt i bruk rettssystemet som protest mot kommunale krav. Det blir samtidig en mulighet for å videreutvikle fagfeltet.

5.3.6 Tillit

Tillit er et tema som ikke er drøftet tidligere i oppgaven. En avtale og et samarbeid med høy grad av tillit, har mindre behov for skriftlige avtaler med konsekvenser. Bygg21 påpekte at utbyggere var mer fornøyd med utbyggingsavtaler i mindre kommuner fordi mindre kommuner hadde mer interessert av utbyggingsprosjektet (Bygg21, 2018b).

Mindre kommuner kan også ha bedre oversikt over arbeidet som skal utføres og kontakt med entreprenør, kanskje også erfaring med samarbeid fra flere tidligere prosjekt. I så fall kan partene samarbeide mer ut fra tillit enn lange avtaler. Men klarhet i hva som skal gjøres og kvalitetskrav vil fortsatt være nødvendig.

Samtidig er det lettere for en kommune som selv har interesse av utbyggingsprosjektet, å bidra med tid og penger. Et prosjekt som er i tråd med kommunale planer for infrastruktur kan dra nytte av samarbeid, i stedet for å finansiere alt selv.

6 Oppsummering –en god utbyggingsavtale

Problemstillingen i denne oppgaven er *Hva er en god utbyggingsavtale*. Gjennom tre forskningsspørsmål er spørsmålet belyst gjennom teori og funn fra undersøkelser.

I oppsummeringen gis en oversikt over nøkkelpunkt i en god avtale og hva om skal til for å komme dit. Forskningsspørsmålene gjengis i motsatt rekkefølge for å begynne med partenes forutsetninger for forhandlinger om utbyggingsavtaler.

6.1 FS3: Partenes forutsetning for forhandlinger

Kommunene har et stort og langsiktig samfunnsansvar for at hele lokalsamfunnet fungerer. Teknisk infrastruktur er en av mange oppgaver som må prioriteres innenfor frie inntekter fra staten. Kommuner finnes i alle størrelser og har ulik sentralitet.

Når det gjelder erfaring med utbyggingsavtaler, finnes det to ytterpunkter:

- Kommuner med lite utbygging, lav prisvekst innen eiendom og lite erfaring med utbyggingsavtaler. Disse ønsker å tilrettelegge best mulig for utbygger, innenfor sine rammer.
- Kommuner med mye utbygging, høy prisvekst og mye erfaring med utbyggingsavtaler. Disse kan stille større krav til utbyggeren.

De fleste kommuner finnes trolig mellom disse ytterpunktene. Kommunale planprosesser er ofte langsiktige, og prosjekter som er i tråd med vedtatte planer har ofte større mulighet for kommunalt engasjement og støtte.

Eiendomsutviklere har vanligvis en kommersiell motivasjon for å investere i eiendomsutvikling med mål om at det ene prosjektet skal fungere best mulig og gi overskudd. Ekstern finansiering med fremtidige salgsinntekter som sikkerhet gir rammer for hvor store kostnader prosjektet kan bære.

I distrikter med lav prisvekst kan det være lite fortjeneste for den som våger å satse på eiendomsutvikling, og muligheten for å ta på seg krav fra det offentlige er liten. I sentrale områder og store byer er det normalt muligheter for høy fortjeneste. Offentlige krav truer sjelden gjennomføringen, men tærer på avkastning.

SØA (2018) viste at mange kommuner føler de har lite kompetanse til å forhandle om utbyggerbidrag i utbyggingsavtaler. Bygg21 (2018) tok opp at også mange utbyggere har lite kompetanse på området. Prognosesenterets undersøkelse viste at 74 % av små utbyggere hadde gjennomført forhandlinger om mindre enn fem utbyggingsavtaler.

Kompetanse om mulighetsrommet i lovverket og om samhandling reguleringsplan – utbyggingsavtale – byggesak, vil være viktig for bedre forhandlinger om utbyggingsavtaler. Partene anbefales å sette seg inn i regelverket tidlig i prosessen.

Undersøkelsen har vist at både kommune og utbygger kan ha stor nytte av å bruke prosjektstyring som metode for reguleringsprosess med utbyggingsavtale. Bygg21 (2018) anbefaler at partene utvikler felles mål for prosjektet ved oppstart og samkjører sine interesser. Felles suksessmål for den forestående utbyggingen ut over økonomisk vinning, har stor påvirkning på prosjektgjennomføring (Solheim et al., 2018).

Byrdefordeling i ubalanse kan stanse gode prosjekter. Partene bør definere ytterpunkter for forhandlingene og klargjøre konsekvenser av ubalanse i avtalen. Siden det ikke er klagerett på fremforhandlet avtale, bør partene lage rutiner for tvisteløsning. Fra lovgivers side er det kun domstolsbehandling som kan oppheve en vedtatt, ugyldig utbyggingsavtale.

6.2 FS2: Bedre forhandlinger

Regelverket for utbyggingsavtale gir muligheter for å skreddersy avtaler som ivaretar krav i reguleringsplan, områdets særegenheter og partenes ressurser.

For bedre forhandlinger om utbyggingsavtaler anbefalte Bygg21 (2018) følgende:

- Avtalepartene må bedre gjensidig forståelse gjennom tidlig avstemming av interesser, mål og forventninger, også til selve planprosessen
- Utbyggere og kommunene må bedre sin kunnskap om rettslige og økonomiske rammer
- Partene må øke sitt fokus på og respekt for lovens rammer
- KMD må utrede og klargjøre sentrale begreper i loven som byr på tolkningstvil.

Et hovedmål ved lovfesting av utbyggingsavtaler, var å oppnå mer balanserte avtaler (Regjeringen, 2004). Grunnleggende forståelse av mekanismene som er gitt i loven, kan bidra til bedre forhandlinger.

Balanse i avtalen kan illustreres som en vektstang der krav til utbygger etter plan og lov balanserer mot kommunens ytelser ved overtakelse av drift og vedlikehold, og andre ytelser. Det følger av proporsjonalitetsprinsippet at kommunen kan stille større krav til utbygger dersom kommunen yter mer (Storevik, 2013).



Figur 30: Balanse i en utbyggingsavtale, jf. pbl § 17-3 (egen illustrasjon)

Lovgiver har definert en del balansepunkt i pbl. som gir føringer for forhandlinger om utbyggingsavtaler: Utbygger skal bygge vei, vann og avløp, og kommunen skal overta til drift og vedlikehold, jf. pbl § 18-1.

Denne situasjonen følger av loven uten bruk av utbyggingsavtale. Partene kan inngå gjennomføringsavtale for å skape forutsigbarhet. Andre ensidige krav til utbygger uten motytelse er heller ikke grunnlag for utbyggingsavtale.

Forhandlinger om utbyggingsavtale er frivillig (KRD, 2011a). Partene må vurdere om det er hensiktsmessig å inngå utbyggingsavtale. Annen infrastruktur enn vei, vann og avløp kan kun overtas av kommunen gjennom utbyggingsavtale. Det konkrete tiltaket må være hjemlet i vedtatt reguleringsplan som nødvendig etter pbl § 12-7.

Krav til utbygger i en utbyggingsavtale skal være nødvendig, forholdsmessig og rimelig, jf. pbl § 17-3.

Evjenth og Aanerud (2018) anbefalte en spørsmålsrekke for å vurdere om en utbyggingsavtale er i tråd med pbl. § 17-3 tredje ledd:

1. Hvilken utbygging eller utvikling er det samlet sett åpnet for gjennom plan?
2. Hva er virkningene av å gjennomføre en samlet utbygging eller utvikling i samsvar med plan?

- a. Hvilke behov vil bli skapt?
- b. Hvilke ulemper vil bli påført?
3. Hvilke (infrastruktur-)tiltak er påkrevd for å ivareta behov og motvirke ulemper som følge av plangjennomføring?
4. Hva er påkrevd med hensyn til utforming av slike (infrastruktur-)tiltak?

I forhandlingene kan det komme frem at noen tiltak skal utføres av kommunen etter drøfting av begrepene i pbl § 17-3. Dersom kommunen ikke har midler eller planer for dette på kort sikt, kan utbygger ta på seg kostnader som *forseringsbidrag* for raskere igangsettelse. Loven åpner også for at utbygger kan forskuttere kommunens kostnader, men dette var kun brukt i 4 % av avtalene i undersøkelsen.

Flere kilder har anbefalt å forhandle om utbyggingsavtale parallelt med utarbeidelse av reguleringsplan. I Prognosesenterets undersøkelse (2018) til 50 utbyggere kom det frem at parallelle prosesser ofte medførte nye forutsetninger underveis (50 %) og manglende forutsigbarhet (83 %). Utbyggerne oppfattet dette negativt.

Samset (2014) har vist hvordan kostnader vokser i tidligfase når kommune og utbygger får mer oversikt over utfordringene i prosjektet. Det er naturlig med nye forutsetninger underveis, og situasjonen er uforutsigbar for alle parter. Innledende avklaringer av mål og interesser kan skape bedre forståelse for utfordringene i denne fasen, og gi bedre klima i forhandlingene.

Faren ved å utsette forhandlinger om utbyggingsavtale innebærer risiko for å stå igjen med store utfordringer som er pålagt gjennom vedtatt plan. Utbygger anbefales å tegne og regne samtidig (Norsk eiendom, 2017, Teigen et al., 2016).

6.3 FS1: Hovedelementer i en utbyggingsavtale

Opgaven har drøftet forslag til avtaleinnhold i både teori og 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler. Undersøkelsen har avdekket en rekke momenter som bør inngå i en avtale. Her oppsummeres hovedelementer.

Partene kan ha mye dialog gjennom planarbeid og forhandlinger, men ved tvist er det avtaledokumentet som blir gjenstand for prøving av «*hva løftesmottakeren med rimelighet kan legge i det løftesgiveren skrev, sa, gjorde eller unnlot å gjøre*» (Woxholth, 2017). Utbyggingsavtaler bør derfor inneholde all vesentlig informasjon for klarhet, forutberegnelighet og etterprøvbarehet.

Selv om det er stort rom for å skreddersy avtaler, kan standard avtaleformuleringer være nyttig for å ivareta formelle krav. Dette er ikke utviklet enda og overlates til andre. Det kan anbefales å se til gode fremforhandlede avtaler til inspirasjon.

Formelle henvisninger

En utbyggingsavtale bør inneholde følgende formelle henvisninger:

- Henvisning til pbl. kap. 17
- Henvisning til kommunens prinsippvedtak
- Henvisning til reguleringsplan
- Henvisning til regelverket for refusjon etter pbl. § 18-4
- Mulighet for tinglysing av avtalen

Saksbehandlingsreglene i pbl. § 17-4 bør tas inn i selve avtalen for å vise hvordan dette er ivaretatt. Varsel om oppstart av forhandlinger skal annonseres, dato bør tas inn i avtalen.

Normalt skal kommunen behandle utbyggingsavtalen to ganger: Godkjenning av forhandlingsresultatet og etter offentlig ettersyn. Dato og saksnummer for politisk godkjenning bør tas inn i avtalen sammen med dato for offentlig ettersyn og kunngjøring.

Krav fra reguleringsplan

For å skape oversikt, kan det være en fordel å ta inn rekkefølgekrav og andre nøkkelkrav som utbyggingsavtalen omhandler, i avtaleteksten.

Kommunale normer og overtakelsesforretning

Kommunen bør stille krav om overtakelsesforretning for kommunal infrastruktur og klargjøre hvilke krav som vil gjelde. Det mest vanlige er å vise til

- Kommunal norm for vann og avløp
- Kommunal veinorm
- Statens vegvesen sin veinorm
- Regelverk for lekeplasser

Krav til overtakelse av vei, vann og avløpsanlegg er grundig beskrevet i brev fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) fra 2006, Rundskriv 1/06: Opparbeidingsreglene i pbl. § 67 (nå § 18-1).

Det er vanlig å stille krav om kommunal godkjenning av prosjektering før utførelse i tillegg til byggesaksbehandling av tiltaket.

Kommunen kan kreve sikkerhet for arbeidene som skal utføres med hjemmel i pbl. § 18-1. I tillegg kan kommunen stille krav om garanti i tre eller fem år. Formulering i NS8407 Totalentreprise kan være et utgangspunkt.

Anleggsbidragsmetoden for offentlig infrastruktur

Kostnader til offentlig infrastruktur og andre plankrav som kommer flere enn utbygger til gode, skal som hovedregel fordeles. Anleggsbidragsmetoden har viser seg godt egnet.

Anleggsbidragsmetoden innebærer at kommunen står som byggherre, formelt eller reelt. Partene må fordele ansvar for gjennomføring og risiko for kostnadsoverskridelser. Innbetaling fra utbygger til kommune kan gjøres på mange måter, fra den tid regning for tiltaket forfaller, til utbygger har ferdigstilt hele eller deler av tiltaket. Kostnad fordeles ofte etter antall enheter eller kvadratmeter BRA-Salgbart som skal bygges.

Anleggsbidragsmetoden medfører direkte refusjon av merverdiavgift for kommunen, som kommer utbygger til gode. Alternativet er refusjon av merverdiavgift over 10 år etter justeringsmetoden

Masteroppgave av Bjørnå (2016) anbefales for fordypning: *Valget mellom anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen – påvirkende faktorer og insentiv.*

Utforming av området mv.

Pbl. § 17-3 andre ledd er hjemmel for beskrivelse av boligtyper, utforming og fremdrift, boligsosiale hensyn og kommunal forkjøpsrett til markedspris.

Utbyggers ytelser og ansvar

I de fleste tilfeller vil utbygger ha alt ansvar for alle kostnader inne på sitt område, og delansvar for mer perifere krav. Lovgiver har i pbl. §§ 18-1 og 18-2 slått fast en balanse der utbygger opparbeider vei, vann og avløp, og kommunen overtar til drift og vedlikehold i all evighet. Kostnader kan inkludere prosjektering, erverv av grunn, oppmåling og alt som følger av tiltaket frem til ferdigstillelse og overtakelse.

Overvannshåndtering, strømforsyning, kabeltraseer følger ikke av kravet i pbl. § 18-1, men er nødvendig for utbyggingen. Utbygger må koordinere ulike kabeletater og inngå egen avtale med det lokale nettselskapet.

Fremtidig drift av friområder, lekeplasser mv. pålegges i mange tilfeller fremtidige beboere. KRD og KMD har siden 2006 anbefalt at utbygger opprette velforening. I 2018 kom det signaler om at kommunen ikke kan pålegge utbyggeren en bestemt driftsform, bare klargjøre at det er utbyggers ansvar. Uansett lovligheten, er det avgjørende for ettertiden å sikre drift og vedlikehold av området og lekeapparater.

Kommunens ytelser og ansvar

Kommunal overtakelse av vei, vann og avløp er lovpålagt. Det kan over tid bli en stor ytelse, men inngår som lovpålagt ytelse der utbygger bygger offentlig infrastruktur.

Refusjon av merverdiavgift etter anleggsbidragsmetoden eller justeringsmetoden reduserer kostnader for utbygger. Anleggsbidragsmetoden kan i tillegg medføre god fordeling av kostnader og stor grad av forutsigbarhet for utbygger.

Kommunen må utføre tiltak i rett tid for utbyggers fremdrift, der dette er avtalt.

Innkjøp av materiell til offentlig infrastruktur kan være aktuelt i noen tilfeller, men normalt skal utbygger dekke alle slike kostnader etter pbl. § 18-1. Kommunen må unngå direktekjøp som bryter regelverket for offentlige anskaffelser

Kommunen kan yte kontantbidrag til særlig viktige tiltak for allmennheten, der det er pålagt i plan og kommer mange til gode. Bidraget må være en liten del av den totale utbyggingen for å ikke være en anskaffelse (KOFA, 2014).

I undersøkelsen kom det frem at en del kommuner dekker utgifter til grunnerverv (19 %) og gebyrer til fradeling og oppmåling (25 %). Dette er normalt utbyggers kostnad etter pbl. § 18-1, men i en utbyggingsavtale står partene forholdsvis fritt.

Det er begrensede muligheter til å gi lettelser i plankrav eller utsatt oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser gjennom utbyggingsavtale. Avtalen er underlagt vedtatt plan. Utbygger må som hovedregel følge saksbehandlingsregler om dispensasjon etter pbl. § 19.

Lovnad om rask saksbehandling kan unntaksvis avtales, men forutsetter at kommunen er ajour etter saksbehandlingsfristene i forvaltningsloven.

Statens vegvesen er eier av riksveier og forvalter fylkesveier. En utbyggingsavtale som inkluderer Statens vegvesen kan sikre helhetlige løsninger og forenkle prosessen for utbygger.

Begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig

Alle som jobber med utbyggingsavtaler må sette seg inn i begrepene nødvendig, forholdsmessig og rimelig i pbl. § 17-3. Artikkelen *Rammer for utbyggingsavtalers innhold* av Hauge (2018) anbefales som fordypping.

En fremforhandlet avtale er produktet av forhandlingene. For å dokumentere enighet anbefales det å oppsummere forhandlingene i avtalen. Kristiansand kommune og Skanska Norge as brukt følgende formulering i utbyggingsavtalen for Bjørndalen (2017):

Partene har vurdert avtalen i forhold til lovens krav om forholdsmessighet og anser kravet for å være oppfylt.

Bestemmelser om reforhandling

Avtalen bør ha klausul som gjør det mulig for partene å reforhandle avtalen dersom det oppstår vesentlig endring av plan eller andre rammebetingelser.

Vedtak av kompetent myndighet

Woxholth (2017) påpekte at partene bør avklare tydelig når en avtalen kan anses bindende. Det er ikke unaturlig med nye momenter ettersom partene blir bedre kjent med innholdet, og bevissthet om forslag og vedtak kan gi bedre samarbeid.

Frem til endelig vedtak kan det komme nye innspill som påvirker avtalen. De som forhandler avtalen administrativt må legge forslag frem for politisk behandling i kommunene eller i styret hos utbyggeren.

Signatur

Utbygger bør signere forhandlingsresultatet før politisk behandling. Dersom politikerne senere endrer avtalen, vil ikke utbyggeren være bundet.

Ordfører forplikter kommunen både som privatrettslig avtalepart og som plan- og bygningsmyndighet. I sistnevnte rolle er det ikke grunnlag for å fatte vedtak før avtalen har vært på offentlig ettersyn. Ordfører kan enten signere med forbehold om politisk godkjenning, eller vente med å signere til offentlig ettersyn er gjennomført og eventuelle merknader behandlet.

Det kommer sjelden merknader til utbyggingsavtaler som er lagt ut til offentlig ettersyn. Det politiske organet som behandler saken første gang, men gi ordfører fullmakt til å fatte endelig vedtak under forutsetning av at det ikke kommer vesentlige merknader.

Vedlegg

Det er et mål å begrense antall vedlegg til utbyggingsavtalen. Reguleringsplan med bestemmelser og kommunale normer er lett tilgjengelig andre steder og det er tilstrekkelig med henvisning.

Avtaler med kompliserte hjemmelsforhold kan ha fullmakt og signaturer som vedlegg.

Avtale om justering av merverdiavgift og avtale om betaling av anleggsbidrag kan følge som vedlegg.

6.4 Konklusjon

For å få oversikt på fagområdet utbyggingsavtaler har det vært nødvendig å granske et stort antall kilder. Gjennomgangen har vist at loven gir store muligheter, som beskrevet i ot.ptp. 22 (2004 -2005):

Utbyggingsavtaler berører mange sektorer av samfunnet og et bredt knippe av problemstillinger. Avtalene reiser spørsmål om kommuneøkonomi, fordelingspolitikk, risikovurderinger, boligforsyning, boligpriser, rettferdighet mellom innbyggerne osv.

De reiser også en mengde juridiske problemstillinger, fordi avtalene ligger i grenselandet mellom offentlig rett og privatrett og fordi praktiseringen er svært forskjellig. (Regjeringen, 2004)

En god utbyggingsavtale har både godt innhold og god prosess, og kan skreddersys etter partenes mål og interesser og områdets særegenhet. Der partene klarer å samarbeid om felles suksessmål, ligger det godt til rette for bedre prosess og bedre resultat for alle. Momenter for en god avtale er samlet i oppsummeringen.

Undersøkelsen har i tillegg til de konkrete tipsene til en god avtale, vist at det er stort behov for videre avklaringer av en del sentrale begreper. Hensikten med den nye lovbestemmelsen var blant annet å

... bidra til at grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår blir tydelig, forhindre en kostnadsovervelting på boligkjøper, og sikre forutsigbarhet for utbyggere og kommunene (Regjeringen, 2004).

Flere grundige undersøkelser har vist at grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår *ikke* har blitt tilstrekkelig tydelig. Både Asplan Viak (2009), NIBR (2014b), Norsk eiendom (2017), Bygg21 (2018) og SØA (2018) har oppsummert at regelverket for utbyggingsavtaler i all hovedsak er godt, men det er avgjørende å avklare sentrale begreper. Bygg21 (2018) etterlyste egen NOU om begrepene i utbyggingsavtalen.

Regjeringen (2019) har lovet å «sikre bedre sammenheng mellom planlegging og byggesaksbehandling, rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler». Det gir håp om at flere avklaringer er på vei.

Samtidig har undersøkelsen vist at få utbyggingsavtaler har vært prøvd rettslig. Innen avtalerett er ikke rettssaker uvanlig, men for avtaler mellom kommune og utbygger har det vært så saker siden 2006 på dette området.

Utbyggingsavtaler er i all sin kompleksitet kanskje best egnet til rettslig avklaring av konkrete saker i stedet for generelle utsagn og forsøk på standardisering fra departementet. Rettslig prøving kan bidra til avklaring av rammene for pbl. kap. 17 innenfor avtalerett, plan- og bygningslov, økonomi, ingeniørfag, kommunelov og andre aktuelle fagområder.

Som avslutning brukes et eksempel på hvor krevende det kan være å avgjøre hva kommunen kan kreve i reguleringsplaner og utbyggingsavtaler: Mindretallets syn fra dom om krav om oppgradering av vei etter pbl. § 18-1:

Mindretallet kom under tvil til at den nye bruken medførte større samlet trafikkbelastning enn tidligere bruk, og at trafikkøkningen mest sannsynlig var over "terskelen" for plikten til å opparbeide vei etter pbl. § 18-1. (Borgarting lagmannsrett, 2018).

6.5 Forslag til videre undersøkelser

Oppgaven avslutter med en oppfordring departementet til å lytte til bransjen og sørge for avklaring på sentrale momenter, og til bransjen om å bruke rettsapparatet for nødvendige avklaringer. Noen høyesterettsdommer om *nødvendig, forholdsmessig* og *rimelig* ville løftet fagområdet og vært til stor hjelp.

Den konkrete delen av oppgaven er forslag til momenter i en god utbyggingsavtale, både innhold og prosess. Funnene er basert på teori og undersøkelser, men er ikke testet i praksis eller drøftet med fagpersoner i bransjen. En naturlig neste oppgave ville være å teste om påstandene i oppsummeringen holder vann, og gå videre på drøftingen av mulige standardformuleringer.

Et casestudium som analyserer prosessen fra start av reguleringsprosess til ferdigattest ville være interessant. Etter analyse av 75 avtaler ble seks avtaler vurdert som særlig gode, herunder tre fra Kristiansand kommune. Listen over de beste avtalene kan være utgangspunkt for utvelgelse av case.

I arbeidet med teoridelen av oppgaven dukket spørsmålet opp om ordet *nødvendig* er brukt likt i pbl. § 12-7 og 17-3. Setningene er formulert noe ulikt, og står i forskjellig sammenheng. Harborg sin undersøkelse (2017) avdekket at flere av de store bykommunene satte likhetstegn mellom *nødvendig* i de to paragrafene: Det som var pålagt som *nødvendig* i reguleringsplan, ble automatisk pålagt utbygger i utbyggingsavtalen. Det er usikkert om dette er etter hensikten i pbl. § 17-3 og kan med fordel granskes nærmere, kanskje ut fra en juridisk tilnærming.

Veileder om utbyggingsavtaler (KRD, 2006) foreslo å ta inn boligsosiale hensyn i utbyggingsavtaler. Kun 5 % av avtalene i utvalget hadde med dette temaet. Boligsosiale hensyn i utbyggingsavtaler kan være et forslag til videre undersøkelser.

Oppfordring til KMD

Og til sist oppfordres KMD til å rydde i temaet *velforening* i utbyggingsavtaler. Som referert i oppgaven, har departementet anbefalt velforening fra veilederen kom i 2006 frem til foredrag i 2017. Etter at en juridisk betenkning ble publisert vinteren 2019 (Evjenth og Aanerud, 2018), kom det signaler om at velforening var ulovlig å ta inn i avtalene. Dette skaper helt nødvendig klarhet for kommuner og utbyggere.

6.6 Kritikk av oppgaven

Denne oppgaven har prøvd å svare på spørsmålet *Hva er en god utbyggingsavtale?*

Det er hentet ulike teoribidrag, to nyere undersøkelser er behørig drøftet og 75 fremforhandlede utbyggingsavtaler er analysert. Mye informasjon er samlet, men det vil være overambisiøst å generalisere funnene i oppgaven som allmenngyldige.

Forskeren er økonom og praktiker med bakgrunn fra kommune. Funnene i undersøkelsen har godt teoretisk fundament, men er ikke kvalitetssikret mot jurister, ingeniører eller økonomer i bransjen. Den egenutviklede illustrasjonen av balanse i utbyggingsavtaler, er heller ikke testet på andre.

Gjennomgang av 75 avtaler viste stor bredde og gav mange innspill til gode avtalevilkår, men utvalget utgjør sannsynligvis en svært liten del av det totale antall avtaler i Norge. 11 % av kommunene er med i utvalget. Mange av avtalene er utviklet av kommuner og utbyggere med begrenset erfaring med utbyggingsavtaler. Det kan bety at det finnes flere gode avtaler der ute, som ikke har blitt fanget opp av undersøkelsen.

De 75 avtalene er analysert og tolket uten å gjennomgå reguleringsplan, forhandlingsreferater eller andre relevante dokumenter som kunne inneholdt utfyllende informasjon. Avtalenes effekt på gjennomføring er heller ikke undersøkt.

Forskeren har forsøkt å ta høyde for disse feilkildene under skrivingen. Den totale mengde av teori og funn i undersøkelsene bør likevel ha verdi som inspirasjon for den som skal utvikle nye avtaler, både kommuner og utbyggere.

7 Referanser

- ASPLAN VIAK 2009. Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler.
- BA2015 2015. TIDLIGFASE I BYGGEPROSJEKTER - veileder.
- BARLINDHAUG, R. 2014. *Boligbygging i storbyene : virkemidler og handlingsrom*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- BARLINDHAUG, R., HOLM, A. & NORDAHL, B. 2014. *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- BERGEN KOMMUNE 2015. Justeringsavtaler – administrasjonsgodtgjørelse.
- BJØRNÅ, K. H. 2016. Valget mellom anleggsbidragsmodellen og justeringsmodellen – påvirkende faktorer og insentiv. *Universitetet i Stavanger*.
- BOE, E. 2004. Lovregulering av utbyggingsavtaler - to konkurrerende lovforslag. *Lov og rett*, 43, 515-531.
- BORGARTING LAGMANNSRETT 2018. 2018-11-15. LB-2017-095953. Borgarting lagmannsrett - dom. Vurdering av behov for vei etter pbl § 18-1.
- BYGG21 2018a. Fasenormen steg for steg.
- BYGG21 2018b. Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse.
- BYGGEINDUSTRIEN.NO 2012. OBOS kjøper Fornebu Utvikling.
- BYGGEINDUSTRIEN.NO 2018. Bygg21 i ny rapport: - Urimelig byrdefordeling i utbyggingsavtaler, «grensende til maktmisbruk». *Byggeindustrien Bygg.no*.
- BYGNINGSLOVUTVALGET 2003. NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning.
- BÆRUM KOMMUNE 2019. Utbyggingsavtale Fornebu.
- CIVITAS 2017. Statistikk om infrastrukturbidrag. *Norsk eiendom*.
- DE NASJONALE FORSKNINGSETISKE KOMITEENE 2014. Generelle forskningsetiske retningslinjer. www.etikkom.no.
- DISTRIKTSSENTERET 2019. Attraktivitet.
- EVERETT, E. L. & FURSETH, I. 2012. *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre*, Oslo, Universitetsforl.
- EVJENTH, A. & AANERUD, J. G. 2018. Juridisk betenkning over spørsmål om hvor klart krav må frem-komme av arealplan for å kunne inngå i utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kapittel 17. *Vedlegg til Rapport 36-2018 Samfunnsøkonomisk analyse: Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder*.
- FELLESORGANISASJON, V. 2019. Lekeplasser - regelverk. *Velnett.no*.
- GYLDENDAL RETTSDATA 2018. Utbyggingsavtaler og mva - et overblikk.
- HARBORG, E. 2017. *Kommuners praksis rundt bruk av utbyggingsavtaler-en studie om kostnadsfordeling av rekkefølgebestemmelser*. NTNU.
- HAUGE, M. J. L. 2017. Privat finansiering av kommunale tiltak - Utbyggingsavtaler som rettslig virkemiddel for å realisere arealplaner for byutvikling. The University of Bergen.
- HAUGE, M. J. L. 2018. Rammer for utbyggingsavtalers innhold. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 14, 82-107.
- HOLBERGFONDENE 2019. HolbergGrafene 25.1.2019. *HolbergGrafene*.
- HØYESTERETT 1992. HR-1992-113-A – Rt-1992-1235 Fiskekvotedommen.
- HØYESTERETT 2003. Løvenskiold-dommen. *Rettstidende*, 2003, s. 764.
- HØYESTERETT 2014. 2014-02-04. Rt 2014 100. Norges Høyesterett – dom. Strømstad marina.

HØYESTERETT 2017. Avinorddommen.

HØYESTERETT 2018. 2018-12-14. HR-2018-02388-A. Norges Høyesterett - dom.
Erstatning ved omregulering av tomt Sandnes kommune.

JACOBSEN, D. I. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Cappelen Damm akademisk.

KITTELSEN, A. K. L. 2013. Ufullendte byggeprosjekter. *NMBU*.

KMD 2015. Samtykke til å fravike pbl. kap 17. OBOS utbygging Fornebu. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

KMD 2017a. Meld. St. 18 (2016–2017) Berekraftige byar og sterke distrikt. *Kommunal- og moderniseringdepartementet*.

KMD 2017b. Svar på henvendelse om reglene om refusjon og utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven - Sandnes. *Kommunal- og moderniseringdepartementet*.

KMD 2018. Reguleringsplanveileder 2018.

KMD 2019. Ny rapport om utbyggingsavtaler.

KOFA 2014. Utbyggingsavtale og anskaffelsesforskriften - Lenvik kommune *Klagenemnda for offentlige anskaffelser*.

KRD 2005. Lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler). *Endringslov*.

KRD 2006a. Rundskriv 1/06 Opparbeidingsreglene i pbl. § 67. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2006b. Veileder utbyggingsavtaler. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2007a. Bidrag til løypekjøring mv. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2007b. VEDLEGG 2 til veileder om utbyggingsavtaler *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2009. Utbyggingsavtale – krav om å dekke kommunens driftskostnader. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2010a. Evaluering av reglene om utbyggingsavtaler. Rapport fra Asplan Viak. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2010b. Redegjørelse for reglene om utbyggingsavtale til Sivilombudsmannen. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2011a. § 17-3 - Krav om utbyggingsavtale i forbindelse med byggetillatelse *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2011b. Reguleringsplanveileder 2011.

KRD 2011c. Tilskudd til allerede bygget vei. *Kommunal- og regionaldepartementet*.

KRD 2013. § 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler. *Kommunal- og regionaldepartementet*, .

KS 2018. Landsstyret om statsbudsjettet 2019. *KS - kommunesektorens organisasjon*

LEIKVAM, G. & OLSSON, N. 2014. *Eiendomsutvikling*, Bergen, Fagbokforl.

NORGES EIENDOMSMEGLERFORBUND & HODNE, J. H. 2016. Ny standard leieavtale.

NORSK EIENDOM 2015. EFFEKTIVE PLANPROSESSER PÅ VEI MOT ET PARADIGMESKIFTE.

NORSK EIENDOM 2017. FELLES LØFT - MODELLER FOR Å SIKRE UTBYGGING AV NØDVENDIGE INFRASTRUKTURTILTAK I BY- OG STEDSUTVIKLING.

NORSK EIENDOM 2019. Dette er Norsk eiendom.

NORSK VANN 2019. VA-NORM.

OLSSON, N. 2011. *Praktisk rapportskrivning*, Trondheim, Tapir akademisk.

OSLO KOMMUNE 2015. Avslag - Gunnar Schelderups vei 11.

OSLO KOMMUNE 2018. Sak 104 - 14/01740-9 Utbyggingsavtaler - Bestemmelse om overføring av justeringsrett for merverdiavgift til Oslo kommune

OSLO TINGRETT 2019a. 18-104016TVI-OTIR/08 Nødvendighet, reguleringsplan Mortensrud.

OSLO TINGRETT 2019b. 18-132587TVI-OTIR/07 Utbyggingsavtale Tullinkvartalet.

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

PROGNOSESENTERET 2018. Spørreundersøkelse om erfaringene ved bruk av utbyggingsavtaler.

PUREHELP.NO 2019. Foretakstatistikk.

REGJERINGEN 1996. Forskrift om sikkerhet ved lekeplassutstyr. *Lovdata.no*.

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

REGJERINGEN 2006. Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

REGJERINGEN 2010. Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) *Kommunal- og moderniseringdepartementet*.

REGJERINGEN 2012. Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova). *Lovdata.no*.

REGJERINGEN 2017. Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven. *Lovdata.no*.

REGJERINGEN 2018. Forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften).

REGJERINGEN SOLBERG 2018. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

REGJERINGEN SOLBERG 2019. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

SAMSET, K. 2014. *Prosjekt i tidligfasen : valg av konsept*, Bergen, Fagbokforl.

SANDMAN, M. 2019. Finansiering av veibygging i Norge.

SANDNES KOMMUNE 2017. Endring av bestemmelser til kommunedelplan for Sandnes sentrum 2011 - 2025.

SIVILOMBUDSMANNEN 2015. Bestemmelse i kommunedelplan om bruk av utbyggingsavtaler ved gjennomføring av tiltak - Sandnes.

SKARD, A. 2018. *Utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven*.

SKATTEETATEN 2009. BFU 02/09 Spørsmål om plikt til å justere fradragsført inngående avgift ved overføring av infrastruktur til stat, kommune og fylkeskommune. *Bindende forhåndsuttalelse*

SOLHEIM, A. L., JOHANSEN, A. L. & LEIKVAM, G. 2018. Fortetting i eksisterende bomiljø. NTNU.

SOLHEIM, C. H. & ELLINGSGÅRD, A. F. F. 2017. Endring av standard leieavtaler. *NæringsEiendom*.

SSB 2018. Standard for sentralitet - 2018. *Statistisk sentralbyrå*.

STATENS VEGVESEN 2018. N200 Vegbygging.

STATENS VEGVESEN 2019. N100 Veg og gateutforming.

STATISTISK SENTRALBYRÅ 2019. Statistikk 12595: Omfang og saksbehandlingstid for reguleringsplaner (K) 2015 - 2018. *Statistikkbanken*.

STOREVIK, I. Å. 2013. Krav til proporsjonalitet som ramme for kommunen sin bruk av utbyggingsavtaler. The University of Bergen.

STORTINGET 1918. Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer [avtaleloven]. *Lovdata.no*.

STORTINGET 1963. Lov om vegar (veglova). *Lovdata.no*.

- STORTINGET 1992. L25.09.1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- STORTINGET 1999. Lov om husleieavtaler (husleieloven). *Lovdata.no*.
- STORTINGET 2006. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). *Lovdata.no*.
- STORTINGET 2008. Plan- og bygningsloven (2008).
- SØA, S. A. A. 2018a. Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder. *Rapport 36 - 2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS*.
- SØA, S. A. A. 2018b. Undersøkelse - Finansiering av offentlig infrastruktur i utbyggingsområder (KMD).
- TEIGEN, K. Ø., LEIKVAM, G. & KLUNGSETH, N. J. 2016. Rekkefølgebestemmelser i private byggeprosjekter: Hvorfor bidrar rekkefølgebestemmelser til uforutsigbare byggeprosjekter, og hvordan kan forutsigbarheten økes ut fra eiendomsutviklers behov? : NTNU.
- TJORA, A. H. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- WELDE, M., AKSDAL, J. & GRINDVOLL, I. L. T. 2015. *Kommunale investeringsprosjekter : prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*, Trondheim, Ex ante akademisk forl.
- WOXHOLTH, G. 2017. *Avtalerett i et nøtteskall*, Oslo, Gyldendal juridisk.
- ØSTENÅ, H. B. & FRØSTRUP, A. C. 2017. *Om utbyggingsavtaler og forbudet mot å ta med sosial infrastruktur i disse*. Norwegian University of Life Sciences, Ås.

8 Vedlegg

8.1 Vedlegg 1: Lovteksten, pbl kapittel 17

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) kapittel 17 (Stortinget, 2008). Hentet 1.3.2019.

Kapittel 17. Utbyggingsavtaler

§ 17-1. Definisjon

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

0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#).

§ 17-2. Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler

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

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

0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#).

§ 17-3. Avtalens innhold

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

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

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

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

0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#).

§ 17-4. Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 17-3 andre eller tredje ledd, skal forslaget legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader.

Når utbyggingsavtale er inngått, skal denne kunngjøres.

Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende ved eventuelle endringer i utbyggingsavtalen.

Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#).

§ 17-5. Klage

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#).

§ 17-6. Forskrifter

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtale, hvordan kriteriene i loven skal anvendes og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.





0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#), endret ved [lov 25 juni 2010 nr. 48](#).

§ 17-7. Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av kapittel 19 fra bestemmelsene i dette kapitlet. Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapitlet der samfunnsmessige interesser tilsier det.

0 Tilføyd ved [lov 8 mai 2009 nr. 27](#).

8.2 Oversikt 75 utbyggingsavtaler

-  01 Vefsn Utbyggingsavtale Hals-Breimoen 2017.pdf
-  02 Moss Overordnet UBA områdereg Verket vedtatt 14122015.pdf
-  03 Nærøy utbyggingsavtale Bakkalandet 2016.pdf
-  04 Sande UBA Hanekleiva-n2-anl-etappe-1-endelig-130318.pdf
-  05 Asker Risenga 2019.pdf
-  06 Asker utkast-UBA-blakstadmarka 2017.pdf
-  07 Enebakk Utbyggingsavtale for Høgåsen 2017.pdf
-  08 Fræna Utbyggingsavtale off ettersyn Lauvåsen 2017.pdf
-  09 Grimstad Utbyggingsavtale Stolvold 2017.pdf
-  10 Lenvik Høringsforslag_uba_skibakken_trinn2_rev_20180210_vedlegg_1_9.pdf
-  11 Lesja utbyggingsavtale systerenga II Bjorli Eiendom 2017.pdf
-  12 Nittedal Utbyggingsavtale_Kruttverket 2017.pdf
-  13 Nittedal Utbyggingsavtale_Kvernstua 2017.pdf
-  14 Songdalen utbyggingsavtale-mebakken 2014.pdf
-  15 UBA Levanger havn Fides eiendom 2017.pdf
-  16 Øyer UBA-for-sæterberget-11-8-17.pdf
-  17 Eidsvoll UBA Granhaugåsen 2017.pdf
-  18 Eidsvoll UBA Grinda 2017.pdf
-  19 Eidsvoll UBA Trolldalen 2017.pdf
-  20 Lørenskog UBA jernbaneundergang 2017.pdf
-  21 Lørenskog UBA Skårersletta 2 JUST 2016.pdf
-  22 Ullensaker Bekkefare UBA k12 2018.pdf
-  23 Ullensaker UBA Gjestvang og Gjestadteie 2017.PDF
-  24 Vestby UBA Moldvika 2014.pdf
-  25 Vestby UBA Nordre Labo 2018.pdf
-  26 Ås UBA Solberg Øst 2017.pdf
-  27 Bergen Inndalsveien 5-7 2015.pdf
-  28 Bergen UBA Brennhaugen 2014.pdf
-  29 Bergen UBA Flesland næringsområde 2015.pdf
-  30 Arendal UBA Vindholmen 2016.pdf
-  31 Bergen UBA Lyderhornslie 2016.pdf
-  32 Bergen UBA Skiftingshaugen 2015.pdf
-  33 Bodø The storm 2019.pdf
-  34 Grimstad UBA Trolldalen 2018.pdf
-  35 Kristiansand UBA Mæbø 2018.pdf
-  36 Kristiansand UBA Revemyrveien 2019.pdf
-  37 Kvinnherad UBA Skarvatunkrysset 2018.pdf
-  38 Lillehammer UBA Nordre Have 2018.pdf
-  39 Sirdal UBA Hagebakkane 2018.pdf
-  40 Sirdal UBA Surtekvæven 2018.pdf

-  41 Ullensaker UBA Gystadmarka 2018.pdf
-  42 Vestre Slidre UBA Vaset Skiheiser hyttefelt 2018.pdf
-  43 Vestre Slidre Vasetfjell 2018.pdf
-  44 Vestre Slidre Øde - Leirhaugstølen 2017.pdf
-  45 Vågan UBA Canningen brygge 2018.pdf
-  46 Øyer UBA Hafjell+ skianlegg+ Mosetertoppen 2018.pdf
-  47 Bergen UBA Kjerreidhaugen 2015.pdf
-  48 Bergen UBA Kokstadveien 2016.pdf
-  49 Bodø UBA Jensvollidalen 2017.pdf
-  50 Bærum UBA Gamle Ringeriksvei 2014.pdf
-  51 Drammen UBA Engene 2014.pdf
-  52 Drammen UBA Helleristningen 2016.pdf
-  53 Evje og Hornes UBA Oddeskogen 2018.pdf
-  54 Fredrikstad UBA Åsebråtentunet 2015.pdf
-  55 Førde Gravidalsholten 2018.pdf
-  56 Gausdal UBA Kjoslia+3 2018.pdf
-  57 Holmestrand UBA Strandholmen sør 2016.pdf
-  58 Kristiansand UBA Bjørndalen 2017.pdf
-  59 Kristiansund UBA Jørihaugen vest 2018.pdf
-  60 Krødsherad UBA Bukkespranget 2017.pdf
-  61 Lenvik UBA Silsand boligpark 2018.pdf
-  62 Narvik UBA Fagernesfjellet_Byggetrinn 1 2018.pdf
-  63 Nes Buskerud UBA Nesfjellet 2017.pdf
-  64 Nore og Uvdal infrastrukturfond 2016.pdf
-  65 Randaberg UBA Valahaug 2015.pdf
-  66 Sogndal UBA SISOF 2015.pdf
-  67 Sørumsdal UBA Sennerudtoppen 2017.pdf
-  68 Søgne UBA Kjellandsheia 2017.pdf
-  69 Tromsø UBA Dramsvegen+ Studentby 2015.pdf
-  70 Tromsø UBA Kroken vest 2015.pdf
-  71 Tromsø UBA Workinnmarka 2016.pdf
-  72 Krødsherad UBA Norehammeren 2017.pdf
-  73 Bærum UBA Fornebu 2019.pdf
-  74 UBA Slemmestad sentrum 2018.pdf
-  75 Ringebru UBA Segelstad-Tullikampen 2015.pdf

8.3 Funn fra 75 utbyggingsavtaler

	SUM	SNITT/ ANDEL	MIN	MEDIAN	MAKS
Avtalenummer					
Avtalenavn					
Utbygger					
Org.nr utbygger					
Kontor-kommune					
Kontor i bygge-kommunen?	35				
Stiftelsesår		2 004	1964	2 006	2 018
Navn som ligner på utbyggingsområdet	28				
Driftsinntekt 2014			227 000	420 000	10 155 821 000
Driftsinntekt 2017			432 000	9 877 000	10 113 924 000
Endring					
EK 2014			-15 547 000	1 365 000	1 758 798 000
EK 2017			-4 097 000	10 047 000	2 025 531 000
Endring					
Om kommunene					
Kommunenavn					
Kommunennummer					
Innb 2014		51 813	1838	22 098	275 112
Innb 2019		53 429	1839	23 247	281 190
Endring i prosent			-3,7 %	3,1 %	14,8 %
KommuneNM 2012		96	2	61	310
KommuneNM 2017		86	3	43	261
Endring plassering		10	-110	4	91
Sentralitet		3			
Avtale datert år		2 017			
Antall sider avtaletekst tom. Signaturfelt (uten forside mv)		5,60	2	5	18
Steg i prosess					
Off. ettersyn	9	12 %			
Forslag	44	59 %			
Vedtatt, signert	22	29 %			
Antall utbyggere / grunneiere i avtalen		1,4	1	1	13
Antall avtaler med én utbygger	60	80 %			
Er utbygger også grunneier?	69	92 %			
Er kommunen grunneier til utbyggingsareal	12	16 %			
Er UBA tydelig skrevet med ekstern bistand?	1	1 %			
Formål					
Størrelse:					

Type avtale – Norsk eiendom 2017:					
Gjelder avtalen områdeplan?	13	17 %			
Er det vist til reguleringsplan	75	100 %			
Er avtalen utarbeidet parallelt med reg.plan?	28	37 %			
Er det henvist til prinsippvedtak	35	47 %			
Er det henvist til pbl kap. 17	23	31 %			
Er det vist til varsel om oppstart, annen medvirkning	6	8 %			
Er refusjon etter pbl. § 18-4 omtalt?	14	19 %			
Kommunalt prinsipp om null kommunale utgifter?	1	1 %			
Er <i>Nødvendighet</i> vurdert i avtalen	9	12 %			
Er <i>Forholdsmessighet</i> vurdert i avtalen	17	23 %			
Er <i>Rimelig</i> vurdert i avtalen	6	8 %			
Tema i avtalene					
Vei, vann, avløp	72	96 %			
Overvannshåndtering	33	44 %			
Strømforsyning	23	31 %			
Kabeltraseer	31	41 %			
Friområde, lek, løyper	54	72 %			
Krav om velforening	32	43 %			
Beskrivelse av boligtyper, utforming, fremdrift	11	15 %			
Boligsosiale hensyn	4	5 %			
Kommunal forkjøpsrett	12	16 %			
Krav til seriøst arbeidsliv mv. i avtalen	1	1 %			
Er det krav som går utenfor pbl §§ 18-1 og 18-2?	66	88 %			
Forutsigbarhet:					
Krav til tegninger/prosjektering	9	12 %			
Henvvisning til kommunal veinorm	29	39 %			
Henvvisning til SVV veinorm	17	23 %			
Henvvisning til norm for vann og avløp	41	55 %			
Er det gitt ekstra føringer for byggesak?	10	13 %			
Er rekkefølgekrav fra regplan gjengitt	33	44 %			

Kostnadsfordeling:					
Dekker kommunen utgifter til grunnerv	14	19 %			
Dekker kommunen utgifter til fradeling, oppmåling	19	25 %			
Overtar kommunen drift og vedlikehold av vei og/eller VA	66	88 %			
Overtar kommunen grunn og anlegg vederlagsfritt?	53	71 %			
Sats for tilkoblingsavgift VA opplyst i avtalen	18	24 %			
Redusert tilkoblingsavgift VA	1	1 %			
Dekker kommunen noen utgifter innenfor regplanområdet	32	43 %			
Dekker utbygger utgifter utenfor reguleringsplanområdet	53	71 %			
Krav om overtakelsesforretning	42	56 %			
Skal avtalen tinglyses?	12	16 %			
Kan avtalen tinglyses?	28	37 %			
Er krav om politisk behandling omtalt?	51	68 %			
Skal utbygger forskuttere kommunale tiltak?	3	4 %			
Er kommunen byggherre?	22	29 %			
Er kommunen delvis byggherre?	15	20 %			
Merverdiavgift, byggherre, risiko					
Inngår merverdiavgift i avtalen?	51	68 %			
Kommunalt gebyr for justeringsmetoden					
<i>Justeringsmetoden</i>	30	40 %			
<i>Anleggsbidragsmodellen</i>	37	49 %			
<i>Både just og anl.</i>	15	20 %			
Kommunen utfører tiltaket	32	43 %			
Utbygger utfører tiltaket	7	9 %			
Kommunen bærer risiko	27	36 %			
Utbygger bærer risiko	12	16 %	Min	Median	Max
Fast beløp pr m2 BRA?	9		350	1 016	2 786
Fast beløp pr enhet	13		1	44 888	70 000
Fast sum i kroner?	13		400 000		2 200 00
Hvor stort anleggsbidrag	35		215 000	3 750 000	492 000 000
Forfallstidspunkt for anleggsbidrag					
Utbygger skal stille sikkerhet / garanti	41	55 %			

Linjer uten tall er beskrevet med tekst i tabellen, og kan ikke summeres.

