Kommunal- og Regionaldepartementet

Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler

Utgave: Sluttrapport
Dato: 2009-12-23

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:	Kommunal- og Regionaldepartementet
Rapportnavn:	Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler
Utgave/dato:	Sluttrapport / 2009-12-23
Arkivreferanse:	-
Oppdrag:	521983 – Evaluering bruk av utbyggingsavtaler
Oppdragsbeskrivelse:	Evaluering bruk av utbyggingsavtaler
Oppdragsleder:	Plathe Erik
Fag:	Plan;Utredning
Tema	By- og tettstedsutvikling
Leveranse:	Evaluering
Skrevet av:	Erik Plathe og Allan Hjorth Jørgensen
Kvalitetskontroll:	Hanne Bertnes Nordli
Asplan Viak AS	www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av kommunal- og regionaldepartementet for å gjennomføre undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler. Knut Fredrik Rasmussen har vært oppdragsivers kontaktperson for oppdraget. Allan Hjorth Jørgensen og Erik Plathe har gjennomført undersøkelsene og analysene hos Asplan Viak. Prosjektet er gjennomført høsten 2009.

Erik Plathe har vært oppdragsleder for Asplan Viak.

Kongsberg, 2009-12-23

Erik Plathe
Oppdragsleder

Hanne Bertnes Nordli
Kvalitetssikrer

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord III
Sammendrag V
1 INNLEDNING 1
2 LOVBESTEMMELSENE OG VEILEDNING 2
2.1 Lovbestemmelsene 2
2.2 Utbyggingsavtaler i ny plan- og bygningslov 5
2.3 Veiledere 5
3 UNDERSØKELSENE 6
3.1 Utvelgelse av kommuner og utbyggere 6
3.2 Anonymisering av underlagsmaterialet 7
3.3 Antallet utbyggingsavtaler som omfattes av undersøkelsene 7
3.4 Type arealutvikling avtalene er knyttet til 7
3.5 Erfaringer fra gjennomføringen av undersøkelsen 8
4 PARTENES FORHANDLINGSPOSISJON OG ORGANISERING 9
4.1 Hovedgrunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon 9
4.2 Ansvarsplassering i kommunens organisasjon 10
4.3 Utbyggers forhandlingsposisjon 11
5 OMRÅDEMODELLER OG BRUK AV ANDRE AVTALETYPER 13
5.1 Områdemodeller 13
5.2 Bruk av andre avtaletyper 14
6 ERFARINGER MED BRUK AV LOVREGLER, FORSKRIFT OG VEILEDERE 15
6.1 Vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtale 15
6.2 Avtalens innhold 18
6.3 Nødvendighet og forholdsmessighet 19
6.4 Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur 24
6.5 Prosessreglene 24
6.6 Bruk av veiledere 25
7 SAMMENFATTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER 26
7.1 Innledning 26
7.2 Anbefalinger 26
8 OPPFØLGINGSOMRÅDER 28
Vedlegg 1: Intervjuguide kommune 29
Vedlegg 2: Intervjuguide utbygger 37

SAMMENDRAG

Lovreglene og forskrift om utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. juli 2006 etter en periode med kraftig utvikling i bruken av utbyggingsavtaler. Regelverket skulle bidra til å hindre at utbyggingsavtaler utviklet seg til å bli urimelig tyngende og uforutsigbare ved gjennomføring av utbygging. Samtidig skulle regelverket sikre at utbyggingsavtaler kunne brukes som et effektivt gjennomføringsvirkemiddel. Denne rapporten er en undersøkelse om hvordan bruken av utbyggingsavtaler har utviklet seg etter at loven trådte i kraft, og hvordan lov, forskrift og veiledning har virket.

Undersøkelsen er gjennomført høsten 2009 og baserer seg på telefonintervju med 18 kommuner og 25 utbyggere samt dokumentstudier av et utvalg utbyggingsavtaler og forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a. Som grunnlag for intervjuene med kommuner og utbyggere er det utarbeidet tilpassede intervjuguider. Undersøkelsen dekker ulike plan- og avtalesituasjoner knyttet til byutvikling, bolig- tettstedsutvikling, og hytte- reisemålsutvikling. Det lagt vekt på geografisk spredning og 13 fylker er representert i undersøkelsen.

Undersøkelsen er anonymisert slik at informasjon eller vurderinger ikke kan tilbakeføres til kommune, utbygger eller enkeltavtaler. Grunnlaget for rapporten er internt underlagsmateriale hos Asplan Viak.

Bruken av utbyggingsavtaler

Kommunene i undersøkelsen oppgir at de har inngått 169 utbyggingsavtaler etter at lovbestemmelsene trådte i kraft. Avtalene fordeler seg med vel 50 % knyttet til bolig, i underkant av 30 % til mer sammensatt by og tettstedsutvikling og i overkant av 10 % knyttet til hytte- og reiselivsutvikling.

Omfanget av bruken av utbyggingsavtaler synes å være relativt høyt, og dette kan både ha sammenheng med en høykonjunktur med stor plan- og byggeaktivitet i perioden etter 2006, og at utbyggingsavtaler nå inngår som et virkemiddel i plan- og bygningsloven.

Partenes forhandlingsposisjon og organisering

Hovedgrunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon er kommunenes planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Bare i 10 % av avtalesituasjonene oppgis det fra kommunens side annet grunnlag, og da knyttet til at kommunen har eiendom i planområdet eller at avtalen er i utbyggers egen interesse. Alle avtalene i undersøkelsen er knyttet til reguleringsplan, og 60 % av dem er fremforhandlet i tilknytning til planprosessen. De øvrige er fremforhandlet på bakgrunn av vedtatt reguleringsplan med rekkefølgekrav.

Kommunenes organisering og ansvarsplassering for å forhandle utbyggingsavtaler varierer mellom teknisk sektor, planavdeling og sentraladministrasjonen med en overvekt i tilknytning til teknisk sektor. I underkant av 40 % av kommunene knytter til seg ekstern kompetanse i forhandlingene. Dette er et relativt høyt tall.

Generelt oppfatter utbyggere at de har et svakt utgangspunkt i forhandlingene fordi kommunen er planmyndighet, og at de er avhengig av å få vedtatt plan eller behandlet byggesøknad med en forutsigbar framdrift. De er også generelt avhengig av å ha et godt forhold til kommunen.

Vel 30 % av utbyggerne oppgir at utbyggingsavtaler ensidig oppleves som et pressmiddel fra kommunen, mens 40 % oppgir at avtalene oppleves som et pressmiddel, men også som et nyttig gjennomføringsvirkemiddel. To tredeler av utbyggere svarer at de har inngått utbyggingsavtaler som er urimelig tyngende, men at de har gjort dette for i det hele tatt å få gjennomført utbyggingen, og fordi prosjektøkonomien på avtaletidspunktet tålte dette. Likevel svarer 80 % av utbyggerne at utbyggingsavtaler er et nyttig virkemiddel for plangjennomføring på dirkete spørsmål om dette.

Undersøkelsene viser at forhandling av utbyggingsavtaler i de fleste situasjoner ikke kan betraktes som en forhandling mellom to likeverdige parter, men en forhandling der en part (kommunen) setter klare forutsetninger den andre parten ser seg nødt til å godta.

Områdemodeller og bruk av andre avtaletyper

Halvparten av kommunene i undersøkelsen har erfaring med områdemodeller der kommunen etablerer modeller for å fordele kostnader for felles infrastrukturtiltak på flere private og offentlige parter. Områdemodellene brukes særlig ved kompliserte utbyggingssituasjoner knyttet til byomforming, sentrumsutvikling og fortetting. Områdemodellene kjennetegnes av aktiv tilrettelegging, ofte kommunal forskuttering av infrastruktur og beregning av bidrag fra utbyggere som fordeles pr enhet eller m^2 BRA. Vel tre fjerdedeler av utbyggere har hatt utbygging i områder med denne type modeller, og erfaringene er i det alt vesentlige positive så lenge bidragene er forholdsmessige.

Vel en tredjedel av kommunene har brukt andre avtaler som supplement eller i stedet for utbyggingsavtaler. Eksempler er samarbeidsavtaler, intensjonsavtaler eller avtaler ved overdragelse av kommunal eiendom til utbygger. 30 % av kommunene oppgir at det er inngått utbyggingsavtaler der også statens vegvesen inngår som part. Statens vegvesen forutsetter normalt at det skal inngås gjennomføringsavtale mellom utbygger og statens vegvesen når utbygger har ansvar for å gjennomføre eller bekoste tiltak på riks- eller fylkesvegnettet.

Erfaringer med vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtale

I nær alle de undersøkte kommunene er det fattet forutsigbarhetsvedtak for hele kommunen. I 4 av kommunene er det lagt overordnede føringer for bruk av utbyggingsavtaler ut over vedtaket etter § 64 a enten gjennom kommuneplan eller utbyggingsprogram. I de fleste kommunene er vedtaket gjort kjent eller lagt ut til høring før kommunestyret fattet vedtaket.

En høy andel av kommunene mener vedtaket har bidratt til at mandatet for forhandling av utbyggingsavtaler er blitt klarere forankret i kommunens organisasjon. Det er mer usikkerhet knyttet til om vedtaket har påvirket innholdet i etterfølgende avtaler, og et klart flertall mener vedtaket ikke har gitt forutsigbarhet for utbyggerne.

Utbyggerne på sin side oppfatter at vedtakene ikke gir forutsigbarhet for de avtalene de har inngått, eller oppfattes som viktig.

Erfaringer med bestemmelser om avtalens innhold

Generelt viser undersøkelsen at kostnads og ansvarsfordeling for utbygging av teknisk og grønn infrastruktur (vei, vann og avløp, grønnstruktur, friområder, lekeplasser) enkeltvis eller i kombinasjon alltid inngår i utbyggingsavtalene og fyller avtalens hovedfunksjon.

Bestemmelsene om innhold oppfattes av kommunene i hovedsak som klare å forstå. Utbyggere i undersøkelsen oppfatter ikke rammene for innhold som uklare eller problematiske, men knytter dette direkte til om bidragene fra utbygger er forholdsmessig og innenfor det prosjektet kan tåle.

Erfaringer med vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet

Undersøkelsen viser at vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet for tiltak i utbyggingsavtale etter § 64 b er det mest kompliserte området i avtaleforhandlingene, og der loven framheves som uklar.

Et flertall av kommunene framhever nødvendighet som et viktig tema i avtaleforhandlingene. I hovedsak brukes det skjønnsmessige vurderinger for om tiltak er nødvendige for å gjennomføre utbygging, eller at dette framgår direkte av planen med rekkefølgetiltak. Utbyggere oppfatter også nødvendighet som et viktig tema, og mange opplever det er ulik oppfattning hos kommunen og utbygger om tiltakene er nødvendige.

Nesten samtlige kommuner i undersøkelsen (90 %) oppfatter forholdsmessighet som et krevende tema i avtaleforhandlingene. Dette er både knyttet til hvordan loven skal tolkes på dette punktet inn mot konkrete avtaleforhandlinger, og den konkrete gjennomføringssituasjonen og hvordan tiltak skal finansieres. Krevende forhandlinger om forholdsmessighet er for eksempel knyttet til større tiltak på riksvegnettet, gang- og sykkelveger og parker. Forholdsmessighet vurderes både i forhold til enkelttiltak og for utbyggingsområdet som helhet. Den metodiske tilnærmingen synes i stor grad å basere seg på skjønnsmessige vurderinger og forhandlingsutspill fra partene eller kombinasjoner av disse.

Utbyggernes svar mht vurdering av forholdsmessighet kan grovt deles i tre grupper; vel en tredel uttrykker at forholdsmessighet ikke er tema i de kommunene de har utbyggingsprosjekter fordi kommunen ikke har penger og at utbygger derfor må betale alt hvis utbyggingen i det hele tatt skal gjennomføres, en tredel svarer at forholdsmessighet er tema men at balansen ikke er til stede og at utbygger uansett må ta hovedtyngden av kostnadene, og den siste tredelen svarer at lovreglene om forholdsmessighet har gjort det lettere å komme frem til mer balanserte utbyggingsavtaler.

Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur

I denne undersøkelsen har ingen utbyggingsavtaler i henhold til intervjuobjektene forpliktelser om bidrag til sosial infrastruktur. Forskriften har følgelig fungert etter intensjonen.

Erfaringer med prosessreglene

Undersøkelsen viser at prosessregelen i hovedsak følges. En stor del av kommunene (80 %) oppgir at de tar opp spørsmålet om utbyggingsavtale på oppstartsmøte for reguleringsplanarbeidet. Når avtale kun omfatter oppfølging av rekkefølgekrav hovedsakelig for tiltak som omfattes av opparbeidelsesplikten, følges reglene om at avtalen ikke trenger legges ut til offentlig ettersyn. I noen kommuner (20 %) varsles eller kunngjøres heller ikke disse avtalene. Samtlige kommuner svarer at det ikke kommer høringsuttalelser til utbyggingsavtalene. Blant utbyggerne er det en utbredt oppfatning om at prosessreglene kun er formaliteter og er unødvendige.

Erfaringer med veiledning

Vel 50 % av kommunene sier de bruker veilederen mye, 40 % noe og 10 % lite. Om lag halvparten av utbyggerne er kjent med veilederen og bruker den. Til tross for forskjellig vinkling/motivasjon peker både kommunene og utbyggerne i første rekke på at spørsmål knyttet til forholdsmessighet bør utdypes i veileder.

Anbefalinger

Undersøkelsen viser samlet sett at det ikke er behov for endringer i lovbestemmelsene, men at det er behov for å følge opp praktiseringen gjennom veiledning eller forskrift på noen områder.

Lovbestemmelsene har bidratt til en mer ryddig bruk av utbyggingsavtaler, med undersøkelsen viser at det i en del avtalesituasjoner er særlige utfordringer knyttet til å sikre balanserte avtaler i forhold til de byrder som belastes utbygger. For å sikre at utbyggingsavtaler kan utvikles videre som et fleksibelt og effektivt gjennomføringsverktøy uten at dette skaper usikkerhet i forhold til regelverket eller i ytterste konsekvens øker risikoen i gjennomføringen, bør det derfor gis noen veiledende føringer for hvordan lovens bestemmelser om forholdsmessighet skal praktiseres.

Forutsigbarhetsvedtaket etter § 64 a har bidratt til å klargjøre mandatet for forhandling av utbyggingsavtaler i en del kommuner, men det har ikke gitt utbyggere den forutsigbarhet som var tiltenkt. Det vil være krevende for kommunene å øke forutsigbarheten for utbyggere mht hvilke kostnader de vil møte ved utbygging i tilnytning til overordnet planlegging. For eksempel kommer krav om tiltak på veinettet med tilhørende rekkefølgekrav ofte først fram under utarbeidelse og høring av reguleringsplan. Likevel er det et tydelig behov for at kommunenes overordnede planlegging ikke bare fastlegger rammer for arealbruk, men i større grad klargjør behov for offentlig infrastruktur for å gjøre områder byggeklare. Foreligger det ikke bevilgninger til kritisk infrastruktur fra det offentlige må det stilles spørsmål om det aktuelle området er byggemodent. Dette bør tydeliggjøres i overordnet plan eller styringsdokumenter for utbyggingspolitikken som bør være koblet til kommunens forutsigbarhetsvedtak.

Undersøkelsen viser at utbyggingsavtaler i stor grad forhandles parallelt med plan. Dette gir en bedre samordning mellom planens innhold og dens gjennomføringsevne, enn om utbyggingsavtale forhandles i etterkant. Denne utviklingen bør stimuleres.

Konsekvensene av en mer tydelig praksis i forhold til lovbestemmelsene om forholdsmessighet vil i noen plan- og gjennomføringssituasjoner innebære at utbygger og kommunen må bli enig om forskutteringsløsninger, dersom det ikke foreligger offentlige bevilgninger som kan gi nødvendig forholdsmessighet. I noen situasjoner vil forskutteringsløsninger også kunne involvere statens vegvesen eller fylkeskommunene som overtar en stor del av riksvegnettet fra 1. januar 2010. Undersøkelsen viser at det er et behov for større klarhet i hvordan forskutteringsløsninger som involverer andre enn kommunen og utbygger kan praktiseres.

Kommunene vil ha et særlig ansvar for å sikre balanserte avtaler og en god praksis i forhold til lovbestemmelsene, men departementet bør også vurdere å gjennomføre tiltak for eksempel gjennom veiledning eller på annen måte for å klargjøre hvordan lovverket kan håndteres i konkrete forhandlingssituasjoner. Utbyggingsavtaler er et fleksibelt og nyttig gjennomføringsverktøy, og ingen er tjent med at dette svekkes gjennom en praksis lovgiver ikke har intendert.

1 INNLEDNING

Lovreglene og forskrift om utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. juli 2006. Bakgrunnen for reglene var en kraftig utvikling i bruken av utbyggingsavtaler, og å hindre at bruken av utbyggingsavtaler skulle utvikle seg til et element i eiendomsutviklingen som er urimelig tyngende og uforutsigbart. I tilknytning til at lovreglene trådte i kraft ble det utarbeidet en veileder med et vedlegg som fokuserte på praktiske kontraktmessige spørsmål.

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker nå etter at lovreglene er praktisert i vel 3 år, å foreta en undersøkelse blant kommuner og eiendomsutviklere for å få en oversikt over bruken av utbyggingsavtaler og virkningen av lov- og forskriftsreguleringen og veiledningen. Det skal også vurderes i hvilken grad reglene og veiledningen bidrar til balanserte avtaler som ligger innenfor lovens rammer.

Gjennom undersøkelsen skal det etableres et grunnlag for å:

1) få en oversikt hvordan utbyggingsavtaler brukes i dag etter de nye lovreglene,
2) vurdere om lov, forskrift og veiledning fungerer etter intensjonene.

Undersøkelsen skal gi et representativt bilde av hvordan utbyggingsavtaler brukes blant annet knyttet til:

- ulike plan- og gjennomføringssituasjonene utbyggingsavtalene inngås under, herunder ved utvikling av hytte- og reiselivsområder, ved boligutbygging spesielt i pressområder og ved byutvikling generelt,
- i hvilken grad kommunene har lagt en strategi for bruk av utbyggingsavtaler og hvordan denne er nedfelt,
- hvilke typer tiltak som inngår i avtalene,
- i hvilken grad og på hvilken måte partene vurderer kravene om nødvendighet og forholdsmessighet i avtalene,
- om det er vanlig å bruke anleggsbidrag eller konkret utregnede beløp,
- om kommunen opparbeider infrastrukturen eller om tiltakshaver opparbeider på kommunens vegne,
- i hvilken grad andre myndigheter involveres i avtalene,
- oversikt over forutberegnlighetsvedtak etter § 64 a, og i hvilken grad lovreglene om offentlighet blir benyttet både knyttet til forutberegnlighetsvedtaket, og i tilknytning til varsling, offentlig ettersyn av ferdig fremforhandlede og kunngjøring av inngåtte avtaler,
- om kommunen benytter andre avtaler i stedet for eller i kombinasjon med utbyggingsavtaler.

For å belyse problemstillingene er det gjennomført en undersøkelse med kommuner og utbyggere som representerer by og omlandskommuner med utbyggingspress, distriktskommuner og reiselivskommuner med utbyggingspress innenfor reiseliv.

2 LOVBESTEMMELSENE OG VEILEDNING

Utbyggingsavtaler har i mange år vært et viktig og effektivt virkemiddel for gjennomføring av arealplaner. Avtaler har hatt sin styrke gjennom fleksibilitet og effektivitet, og har fylt et behov for gjennomføringsvirkemidler som er enkle og situasjonstilpassede. Planlegging og gjennomføring av utbygging har de siste tiårene vært i betydelig utvikling. Offentlig planlegging og tilrettelegging for utbygging har gradvis blitt erstattet av offentlig-private samarbeidsprosesser og privat planlegging og gjennomføring der utbyggingsavtaler har blitt sett på som et viktig gjennomføringsvirkemiddel.

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven trekker opp rammer for bruk av utbyggingsavtaler og er en innstramming i forhold til enkelte deler av den praksis som hadde utviklet seg de siste årene før bestemmelsene trådte i kraft. Lovreglene er supplert med forskrifter der det er nedfelt forbud mot at utbygger gjennom avtale skal gi bidrag til finansiering av sosiale infrastrukturtiltak som barnehager, skoler, sykehjem eller lignende tilbud.

Kommunene spenner over et stort spekter fra små distriktskommuner til store bykommuner med ulike behov for å tilrettelegge og styre utbygging gjennom en kommunal utbyggingspolitikk. Flere av virkemidlene som benyttes ved gjennomføring av utbygging følger direkte av plan- og bygningsloven. Øvrige virkemidler kan kommunen selv velge innenfor det spillerommet den har til å utforme sin egen utbyggingspolitikk. Kommunens situasjon, politisk vilje og økonomiske forutsetninger spiller en viktig rolle for hvilke strategier kommunene velger.

2.1 Lovbestemmelsene

Lovbestemmelsene og forskrift om utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. juli 2006. De sentrale rammene i lovbestemmelsene er[1]:

- Utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet og gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.
- Bruk av utbyggingsavtaler må forankres i kommunestyrevedtak som klargjør når utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging og hvilke typer tiltak det kan være aktuelt å forhandle om i avtalene.
- Utbyggingsavtale kan omfatte teknisk infrastruktur og grøntområder, boligpolitiske tiltak og andre tiltak som er nødvendige for gjennomføring av den konkrete arealplanen. Det er ikke tillatt for utbygger å bekoste sosial infrastruktur (skole, sykehjem, barnehage el lignende tilbud) gjennom utbyggingsavtale etter "*Forskrift om sosial infrastruktur i utbyggingsavtale".*
- Oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale skal kunngjøres, og forslag til avtale skal legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager. Inngått avtale skal kunngjøres. Kunngjøring og høring bør samordnes med planleggingen når dette er hensiktsmessig.
- Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplan for det aktuelle området er vedtatt. Utbyggingsavtale kan ikke påklages.

[1] Veileder utbyggingsavtaler. Kommunal- og regionaldepartementet mai 2006.

2.1.1 Definisjon av utbyggingsavtale (§64 PBL 1985)

Utbyggingsavtale ble gjennom lovbestemmelsene entydig definert og avgrenset i forhold til andre avtaletyper. Definisjonen i de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven definerer begrepet og knytter utbyggingsavtale direkte til gjennomføringen av en konkret arealplan etter plan- og bygningsloven.

§ 64. 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.

2.1.2 Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler (§ 64 a. PBL 1985)

For at kommunen skal kunne forhandle utbyggingsavtale må kommunestyret først ha fattet et formelt vedtak knyttet til kommunens forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler etter § 64 a. Hensikten er å skape økt forutsigbarhet for utbyggere og grunneiere for hvilke forutsetninger som vil stilles til utbygging i de ulike delene av kommunen blant annet slik at tomteprisene ikke blir urealistisk høye, eller at det ikke settes i gang prosjekter som ikke er gjennomførbare på det aktuelle tidspunktet.

§ 64 a. Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.
Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser.

2.1.3 Innhold i utbyggingsavtale (§ 64 b. PBL 1985)

Bestemmelsen i § 64b legger rammene for hva som kan inngå i utbyggingsavtale og gir tydelige føringer på anvendelsen av utbyggingsavtaler. Utgangspunktet er forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdel til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. I hovedsak vil utbyggingsavtale kunne omfatte teknisk og grønn infrastruktur som følger av opparbeidelsesplikten i § 67 og § 69 i plan- og bygningsloven, boligpolitiske tiltak og bygningers utforming, og andre tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak. Særlige forutsetninger om nødvendighet og forholdsmessighet må da være tilstede.

Formålet med bestemmelsene er å trekke grenser som gir kommunen anledning til å sørge for en fornuftig og balansert utvikling innenfor kommunen. Bestemmelsen skal åpne for avtaler som bidrar til å oppfylle kommunens mål for utvikling innenfor planområdet. Samtidig skal utbyggers/grunneiers forpliktelser etter avtalen stå i et rimelig og riktig forhold til den belastning tiltaket påfører omgivelsene. Avtalen skal ikke gå lenger enn å avhjelpe den belastning tiltaket påfører kommunen, eventuelt sett i sammenheng med utviklingen for øvrig.

§ 64 b. Avtalens innhold

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

2.1.4 Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Det er vedtatt forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Forskriften skal oppfylle Stortingsflertallets uttalte intensjon om at "grunneier/utbygger ikke skal kunne pålegges å finansiere offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, så som skoler, barnehager, sykehjem m.m." Formålet er å hindre at utbygger gjennom avtale forpliktes til å finansiere sosiale infrastrukturtiltak som etter Stortingets oppfatning skal finansieres over offentlige budsjetter.

En forpliktelse fra private *i utbyggingsavtale* om opparbeiding av private skoler, barnehager eller lignende er etter forskriften ikke tillatt. Med "*forpliktet til å skaffe til veie*" i forskriften menes at det er et offentlig ansvar å sikre at tilbudet foreligger. Begrepet "*i hovedsak finansieres av det offentlige*" innebærer at hoveddelen av opparbeidelsen og driften er basert på offentlig støtte eller betaling.

Forskrift om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller andre sosiale tjenester som det offentlige medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie eller som i Med bekostes menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.

2.1.5 Saksbehandling og offentlighet (§ 64 c PBL 1985)

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler legger vekt på offentlighet og åpenhet i avtaleprosessene. Dette er begrunnet i den nære sammenhengen mellom arealplan og utbyggingsavtale, og at utbyggingsavtalene ikke skal kunne foregripe eller undergrave de brede prosessene som gjelder for arealplanlegging etter loven.

Bestemmelsene i § 64c legger følgende forutsetninger for plan- og avtaleprosessene;

- Oppstart av avtaleforhandlingene skal kunngjøres.
- Forslaget til utbyggingsavtale skal legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager dersom avtalen bygger på kompetansen i § 64c annet og tredje ledd dvs at avtalen går ut over det kommunen ensidig kan pålegge gjennom plan og planbestemmelser.
- Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale før arealplanen for området er vedtatt
- Utbyggingsavtalen skal kunngjøres når den er inngått.

§ 64 c skal bidra til at berørte tredjeparter og interesser ikke blir skadelidende som følge av avtalene. Dette kunne tenkes, eller mistenkes, der avtalen går langt i å gi kommunen bidrag, samtidig som plan gir en svært høy utnyttelse til tiltaket. Slike beslutninger angripes ikke gjennom klage over avtalen, men gjennom reglene om vedtagelse og eventuell klage over plan.

§ 64 c Saksbehandling og offentlighet

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.
Dersom fremforhandlet forslag utbyggingsavtale bygger på kompetansen i § 64 b annet 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.

2.2 Utbyggingsavtaler i ny plan- og bygningslov

Bestemmelsene om utbyggingsavtaler videreføres uendret i nytt kapittel 17 i ny bygningsdel.

I plandelen til ny plan- og bygningslov er det gjort noen endringer som kan ha betydning for bruk av utbyggingsavtaler. Dette gjelder direkte muligheter for å legge forutsigbarhetsvedtaket inn som bestemmelse til kommuneplanens arealdel (§ 11-9 nr. 2). Indirekte vil den nye plantypen "områderegulering" etter § 12-2 også kunne ha betydning for bruken av områdemodeller for utbyggingsavtaler.

Det er også på noen områder gitt utvidede hjemler til å gi bestemmelser til kommunale arealplaner som kan ha betydning for innholdet i utbyggingsavtaler for eksempel knyttet til miljøvennlig energiforsyning.

2.3 Veiledere

Det foreligger to veiledere til bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Den ene veilederen er en hovedveileder som gir praktiske råd og rettledning for hvordan de nye reglene om utbyggingsavtaler kan praktiseres. Den andre er et praktisk/juridisk vedlegg til hovedveilederen knyttet til kontraktsmessige forhold.

Veilederne ligger på kommunal- og regionaldepartementets temaside om utbyggingsavtaler sammen med andre relevante vurderinger fra departementet knyttet til bruk av utbyggingsavtaler.

3 UNDERSØKELSENE

For å få belyst viktige spørsmål i undersøkelsen er det tatt kontakt med et forholdsvis stort antall kommuner og utbyggere kombinert med dybdekunnskap om forutsetninger, forhandlinger, innhold i utbyggingsavtale og hvordan regelverk og veiledning har fungert. Undersøkelsen er basert på telefonintervju i kombinasjon med dokumentstudier av et utvalg utbyggingsavtaler og forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a. Intervjuobjektene har på forhånd fått tilsendt en intervjuguide[2], med anledning til å supplere materialet i etterkant. Telefonintervjuene er gjennomført av rådgivere med praktisk erfaring fra planlegging og forhandling av utbyggingsavtaler for både kommuner og utbyggere. Det er vektlagt å få et materiale med et omfang som antas å være tilstrekkelig til å være representativt for partenes (kommune og utbygger) erfaringer.

3.1 Utvelgelse av kommuner og utbyggere

I utvelgelsen av kommuner i undersøkelsen er det tatt hensyn til at undersøkelsen skal dekke ulike plan- og avtalesituasjoner knyttet til bolig- og byutvikling, bolig- og tettstedsutvikling og hytte- og reisemålsutvikling. Det er i tillegg lagt vekt på geografisk spredning. Samlet er det 18 kommuner fordelt på 13 fylker med i undersøkelsen. Spredningen på kommunetyper går fram av tabell 3.1.

Kode	Kommunetype	Antall i undersøkelsen
1	Primærnæringskommuner	2
2	Blandede landbruks- og industrikommuner	3
3	Industrikommuner	-
4	Mindre sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	2
5	Sentrale, blandede tjenesteytings- og industrikommuner	2
6	Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	2
7	Sentrale tjenesteytingskommuner	7
	Sum	18

Tabell 3.1 Fordeling av kommunene i undersøkelsen på kommunetyper etter SSB s kommuneklassifisering.

Som det går av fram av tabell 3.1 er en stor del av kommunene i undersøkelsen sentrale tjenesteytingskommuner der bruken av utbyggingsavtaler er antatt å være mest utbredt.

Utbyggerne i undersøkelsen har både hatt avtaler i kommuner som inngår i undersøkelsen og i andre kommuner. Utvelgelsen av utbyggere har vært en kombinasjon av direkte kontakt med større utbyggingsfirma i aktuelle distrikter og opplysninger fra kommunene. Det er en geografisk spredning i utbyggere som inngår i undersøkelsen og en overvekt av større utbyggere med erfaringer fra en rekke avtaleforhandlinger. Samlet inngår vel 25 utbyggere. Det er da tatt med at større landsdekkende utbyggere har koordinert innspill fra sine regionkontor.

[2] Jf vedlegg 1 og 2

3.2 Anonymisering av underlagsmaterialet

Det har vært av vesentlig betydning for informasjonsinnhentingen at alle analysene og vurderingene fra undersøkelsene blir anonymisert slik at de ikke kan tilbakeføres til enkeltkommune, utbygger eller enkeltavtale. For flere av intervjuobjektene har det vært en forutsetning for deltagelse at materialet ikke skulle kunne tilbakeføres til konkrete avtaler eller situasjoner.

Formålet med undersøkelsen har vært å klarlegge erfaringer med bruk av utbyggingsavtaler og regelverket. Grunnlaget for denne rapporten er derfor internt underlagsmateriale hos Asplan Viak.

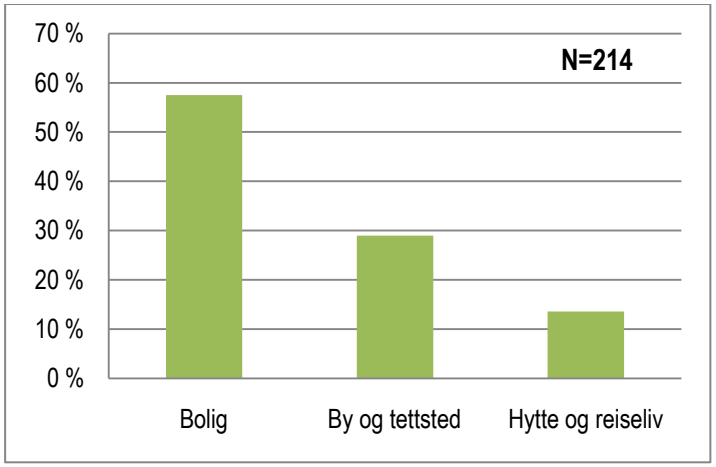
3.3 Antallet utbyggingsavtaler som omfattes av undersøkelsene

Samlet oppgir kommunene i undersøkelsen at de har inngått 169 utbyggingsavtaler etter at lovbestemmelsene og forskrift trådte i kraft i juli 2006. Utbyggerne som inngår i undersøkelsen har inngått 45 avtaler. Samlet omfatter dette 214 avtaler. For det samlede antallet avtaler må det tas høyde for at det vil være dobbelttelling for noen avtaler (det vil si at utbygger og kommune henviser til samme avtale når de oppgir antall avtaler de har inngått). Dette gjelder få avtaler og vil ikke påvirke de hovedtendensene som trekkes ut av analysene, og det er for noen tema valgt å legge det samlede grunnlaget avtaler til grunn.

Omfanget av bruken av utbyggingsavtaler synes å være relativt høyt. Det er grunn til å anta at dette både kan ha sammenheng med at utbyggingsavtaler nå inngår som et virkemiddel i plan- og bygningsloven, og at vi har vært gjennom en høykonjunktur med stor plan- og utbyggingsaktivitet.

3.4 Type arealutvikling avtalene er knyttet til

I figur 3.1 er det vist hvordan avtalene i undersøkelsene fordeler seg på ulike typer arealutvikling når underlaget fra utbyggere og kommunene sees i sammenheng.



Figur 3.1 Inngåtte utbyggingsavtaler i undersøkelsen (214 avtaler) fordelt på type arealutvikling.

Fordelingen gjenspeiler utvalget av kommuner og utbyggere, og viser at de vanligste situasjonene mht arealutvikling inngår i materialet, med en viss overvekt av boligutvikling. Inn under by og tettsted inngår for eksempel byomforming og fortetting av tettsteder.

3.5 Erfaringer fra gjennomføringen av undersøkelsen

De fleste kommuner og utbyggere har vist stor interesse for temaet. I kommunene er intervjuene gjennomført med saksbehandlere som har hatt ansvar for avtaleforhandlinger eller gjennom telefonkonferanser der flere medarbeidere i kommunene har deltatt.

I forhold til utbyggersiden har det vært en utfordring at mange utbyggere i liten grad har hatt erfaring med utbyggingsavtaler etter de nye bestemmelsene. For å få relevante svar på spørsmål knyttet til bruk av regelverket er det lagt vekt på innhenting av informasjon fra utbyggere eller aktører som representerer utbyggere med bredere erfaring med bruk av utbyggingsavtaler.

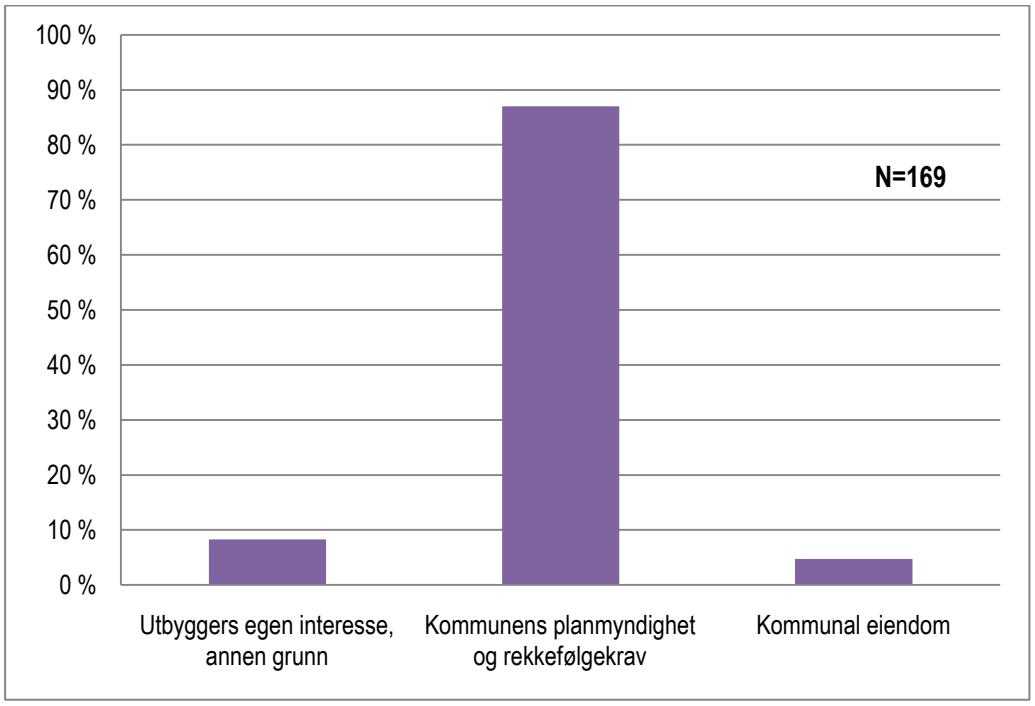
Foreløpige resultater fra undersøkelsene ble satt under diskusjon i et arbeidsseminar med kommuner, utbygger og representanter fra kommunal- og regionaldepartementet, miljøverndepartementet og statens vegvesen den 11. november 2009. Innspillene fra seminaret er brukt i sluttføringen av prosjektet.

4 PARTENES FORHANDLINGSPOSISJON OG ORGANISERING

Bruk av utbyggingsavtaler er direkte knyttet til hvilke strategier og praksis kommunene har valgt for dette virkemiddelet i plangjennomføringen. Det er i hovedsak kommunene som tar opp behovet for utbyggingsavtale med utbygger, og oppfattes av utbyggere som en sterk forhandlingspart. Likevel viser undersøkelsen at både kommunene og utbyggere i de vesentlige oppfatter utbyggingsavtale som et nyttig verktøy for plangjennomføring, men at utbyggers oppfatning er sterkt knyttet til ulike erfaringer med kommunenes praktisering.

4.1 Hovedgrunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon

I intervjuene er det bedt opp vurderinger fra kommunen om hva som har vært grunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon i forhold til utbygger. I figur 4.1 er det vist hvordan svarene fordeler seg.

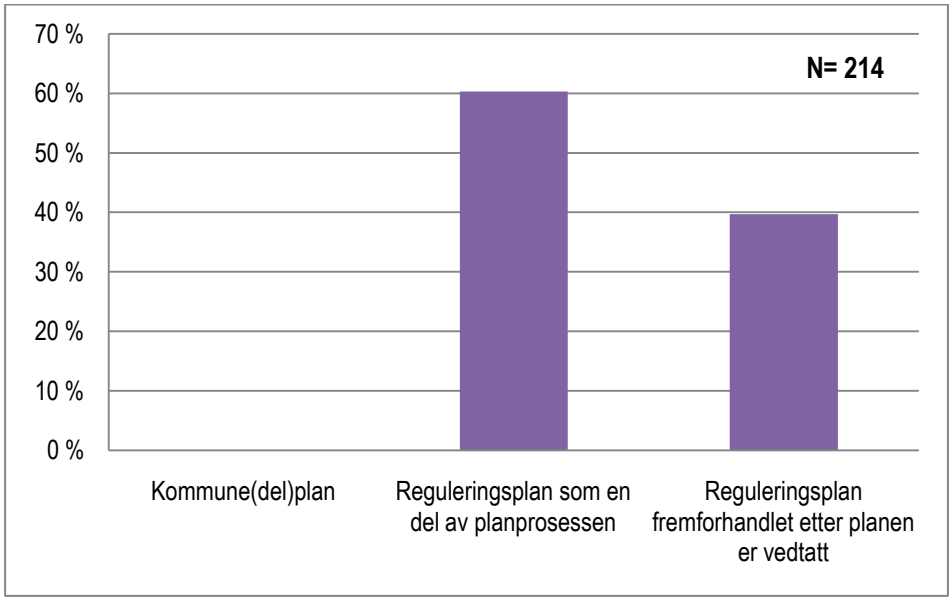


Figur 4.1 Hovedgrunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon, kommunenes svar.

Figur 4.1 må leses som tendens i forhold til antallet avtaler kommunene samlet har oppgitt. Den viser at hovedgrunnlaget for kommunenes forhandlingsposisjon er kommunes planmyndighet herunder rekkefølgekrav er det klart dominerende grunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon.

I noen situasjoner bruker kommunen også kommunal eiendom som grunnlag, og det oppgis også at i enkelte situasjoner er det utbygger som ber om dette, men svarene sier ikke noe om hvilken sammenheng dette er satt inn i.

Kommunens grunnlag for forhandlingene er derved også direkte knyttet til hvilken plantype avtaleforhandlingene er knyttet sammen med. I figur 4.2 er det vist hvordan dette fordeler seg.

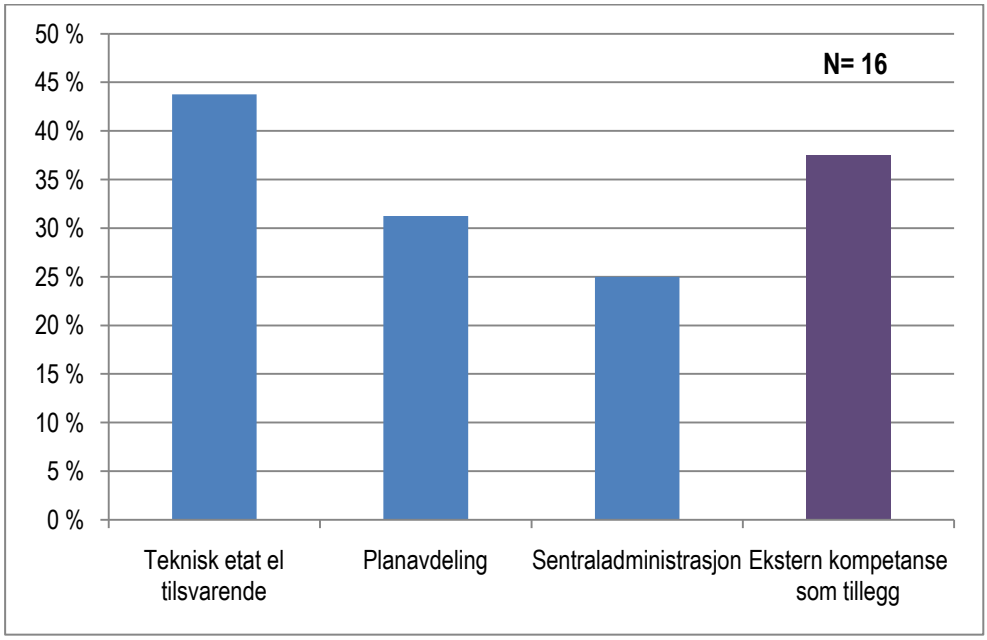


Figur 4.2 Figuren viser hvordan inngåtte utbyggingsavtaler i undersøkelsen (214 avtaler) fordeler seg på plantype og hvilket tidspunkt avtalene er fremforhandlet.

Som det går fram av figur 4.2 er alle avtalene knyttet til reguleringsplan. Enten framforhandlet som en del av og parallelt med reguleringsplanprosessen, eller etter at reguleringsplan er vedtatt, hovedsakelig som oppfølging av rekkefølgekrav. Resultatene viser at en høy andel av utbyggingsavtalene koordineres og fremforhandles i tilknytning til reguleringsplanprosessene. Dette indikerer at gjennomføringsspørsmålene i sterkere grad kommer inn i planprosessene.

4.2 Ansvarsplassering i kommunens organisasjon

I figur 4.3. er det vist hvordan ansvaret for å forhandle utbyggingsavtaler er plassert i kommunens organisasjon, og hvor stor en andel av kommunene som i tillegg bruker ekstern kompetanse i arbeidet med utbyggingsavtaler.



Figur 4.3 Ansvar for å forhandle utbyggingsavtaler i kommunens organisasjon og bruk av ekstern kompetanse.

Materialet viser at kommunene velger ulike løsninger mht å plassere ansvaret for å forhandle utbyggingsavtaler. Vel 30 % av kommunene har plassert ansvaret i planavdelingen som også har ansvar for saksbehandlingen av planer og den uavhengighet dette krever. I underkant av 40 % av kommunene bruker ekstern kompetanse i tillegg til egen kompetanse.

I noen kommuner oppgis det at det har vært betydelig politisk uenighet om hvor langt kommunen kan og skal gå i å pålegge utbygger kostnader.

4.3 Utbyggers forhandlingsposisjon

Utbyggernes oppfattninger av forhandlingssituasjon og utbyggingsavtale som virkemiddel er sammensatt og preget av erfaringer man har fra konkrete avtalesituasjoner. Disse erfaringene kan variere mellom gode erfaringer fra en kommune og dårlige i en annen. Intervjuene med utbyggere peker klart i retning av at det er kommunens praktisering av utbyggingsavtaler som omfattes som en utfordring, og ikke utbyggingsavtale som verktøy i seg selv. Generelt oppfatter utbyggerne at de har et svakt utgangspunkt i forhandlingene fordi kommunen er planmyndighet og at de er avhengig av å få vedtatt plan eller behandlet byggesøknad med en forutsigbar framdrift. De er også generelt avhengig av å ha et godt forhold til kommunen.

På spørsmål om det har vært utøvet press fra kommunen for å få utbygger til å være med å fremforhandle utbyggingsavtale svarer vel 30 % av utbyggerne at utbyggingsavtaler ensidig oppleves som et pressmiddel fra kommunen, mens 40 % svarer at utbyggingsavtaler både oppfattes som et pressmiddel og et nyttig virkemiddel for gjennomføringen.

På spørsmål om utbyggingsavtale er et nyttig verktøy for plangjennomføring svarer 80 % av utbyggerne at utbyggingsavtale har vært et nyttig verktøy, mens 20 % svarer at dette i første rekke er brukt som et virkemiddel fra kommunen til å presse utbyggerne til ensidig å ta kostnader knyttet til infrastruktur.

De positive oppfatningene hos utbyggere er knyttet til at utbyggingsavtale:

- sikrer gjennomføring og binder også kommunen som part og skaper derved forutsigbarhet,
- er et godt alternativ når kommunen ikke selv kan ta ansvaret for å bygge offentlig infrastruktur,
- er et svært viktig virkemiddel i komplekse utviklingsområder med mange private og offentlige parter,
- er blitt et bedre og ryddigere verktøy etter at lovbestemmelsene kom

To tredeler av utbyggerne gir i undersøkelsen uttrykk for at de har inngått utbyggingsavtaler som de oppfatter som urimelig tyngende. På spørsmålet om hvorfor bidraget oppleves som urimelig tyngende er svarende blant annet; *økte krav undervegs, bidrag til tiltak med svak eller ingen tilknytning til utbyggingsområdet (ikke nødvendige), forholdsmessigheten ikke til stede i forhold til kommunen og andre utbyggere.*

På spørsmålet om hvorfor utbyggingsavtalen likevel ble inngått svarte utbyggerne; *hadde ikke noe valg, prosjektet likevel i pluss, det blir avtale hvis prosjektregnskapet går opp, ikke reelle forhandlinger, kommunen har all makt, sikre fremdrift, uten avtale ingen igangsetting, må ha samarbeid - vil ikke gå til rettssak pga. behov for fremtidig samarbeid.*

Undersøkelsene viser at forhandling av utbyggingsavtaler i de fleste situasjoner ikke kan betraktes som en forhandling mellom to likeverdige parter, men en forhandling der en part (kommunen) setter klare forutsetninger den andre parten ser seg nødt til å godta. Unntaket vil være situasjoner der utbyggingstiltaket er sterkt ønsket av kommunen, og kommunen i størst mulig grad vil tilrettelegge for at det kan gjennomføres. På den andre side vil utbyggere eller utbyggingssituasjoner kommunen ikke spesielt prioriterer kunne møte krav framfor tilrettelegging, selv om området er klarert for utbygging i kommuneplanen.

Det påhviler følgelig kommunen et stort ansvar for å sikre balanserte avtaler og likebehandling av utbyggere. Dette krever kompetanse om bruk av utbyggingsavtaler og forholdet mellom planleggingen og bruk av avtaler. Mange utbyggere har i kommentarer til intervjuene pekt på at spesielt mindre kommuner, ofte mangler kompetanse om bruk av utbyggingsavtaler.

5 OMRÅDEMODELLER OG BRUK AV ANDRE AVTALETYPER

I undersøkelsen er det spesielt spurt om erfaringer kommuner og utbyggere har med områdemodeller for finansiering av felles infrastruktur. Kommunene er også spurt om i hvilken grad de bruker andre avtaletyper enn utbyggingsavtaler og om andre parter enn kommunen og utbygger inngår i utbyggingsavtalene.

5.1 Områdemodeller

Arealutvikling i byer, tettsteder og reiselivsområder krever ofte områdeløsninger ut over enkeltprosjekter og enkelteiendommer. Områdeløsninger er nødvendige for å sikre kvalitet, gode fysiske løsninger, ivareta grønnstruktur og natur- og kulturverdier, samt utbygging av felles infrastruktur ut over de enkelte prosjektene. Særlige ved fortetting og byomforming som krever store løft for infrastrukturen er områdeløsninger i gjennomføringen viktige. Områdeperspektivet er også sterkt vektlagt i ny plandel der blant annet områderegulering etter § 12-2 er innført som en ny plantype.

Områdeløsninger er et viktig verktøy for å kunne fordele kostnader til felles infrastrukturtiltak på ulike private og offentlige parter som deltar i områdeutvikling. Dette krever at kommunen tar en aktiv tilretteleggingsrolle både mht plangrep og bruk av utbyggingsavtaler. Områdegrep for bruk av utbyggingsavtaler er ofte en forutsetning for å klare å gjennomføre ønsket arealutvikling, sikre forutberegnlighet, likebehandling av utbyggere og forholdsmessighet. Flere kommuner har arbeidet med områdeløsninger for gjennomføring i komplekse utviklingsområder, og kjente eksempler på dette er Ensjø i Oslo kommune, Geilo sentrum, Sandvika sentrum og Urban sjøfront i Stavanger.

I undersøkelsen er det innhentet opplysninger for å få en oversikt over utbredelsen i bruk av områdemodeller for å finansiere felles infrastruktur, og hvilke erfaringer kommuner og utbyggere har med dette.

Områdemodeller er i denne sammenheng definert som;

- *Modeller kommunene etablerer som en del av sin tilrettelegging for gjennomføring av ønsket arealpolitikk og som fordeler kostnader for felles infrastrukturtiltak på private og offentlige parter i utbyggingsområder med flere grunneiere og utbyggere. Ofte innebærer modellen kommunal forskuttering av kritiske infrastrukturtiltak for eksempel knyttet til veinettet.*

I undersøkelsen svarer 9 av 18 kommuner at de har erfaring med bruk av områdemodeller eller er i gang med dette nå. Kommunes bruk kjennetegnes av:

- aktiv kommunal tilrettelegging for å sikre gjennomføring av ønsket arealpolitikk i prioriterte områder,
- ofte kommunal forskuttering av infrastruktur som tas inn gjennom utbyggingsavtaler med utbyggere etter hvert som området bygges ut,
- beregning av bidrag fra utbyggere til felles infrastruktur beregnes ut fra m^2 tomteareal, antall boenheter eller tillat m^2 BRA.

- ingen av de spurte kommunene har fattet eget forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a i tilknytning til områdemodell.

Omlag 70 % av utbyggerne har hatt utbygging i områder der kommunen har lagt områdemodeller. Erfaringene med slike modeller oppfattes i 80 % av tilfellene som positive. Innspill fra utbyggere er blant annet; *forutsigbarhet er nøkkelen, få kronene opp i dagen sammen med planen, noen områder "umulige" uten modelltankegang, svært gode erfaringer, jo flere utbyggere som er med jo bedre er det, sikrer fremdrift,*

Utbyggere som har negative erfaringer med områdemodeller begrunner det med for stor kostnadsbelastning på enkelte delområder, manglende likebehandling av utbyggere og manglende forhandlingsmuligheter. Dette henger dels sammen med at utbyggere i områdemodeller vil møte "ferdige" krav om bidrag til fellestiltak fra kommunen for eksempel avhengig av hvor mange m^2 BRA utbygger skal gjennomføre. Dersom bidragene oppfattes som urimelige stilles det fra utbygger spørsmål om avtalen er en reel forhandling eller et pålegg.

5.2 Bruk av andre avtaletyper

Utbyggingsavtale er etter lovens definisjon i § 64 en avtale mellom kommunen og utbygger om gjennomføring av kommunal arealplan. Dette avgrenser utbyggingsavtale i forhold til andre avtaler som ikke faller inn under definisjonen.

Vel en tredjedel av kommunene har brukt andre avtaler som supplement eller i stedet for utbyggingsavtale. Typiske avtaler er samarbeidsavtaler eller intensjonsavtaler på et tidlig stadium som regulerer partenes ansvar og forpliktelser når området skal planlegges. Det kan også inngå en klargjøring fra kommunens side mht forutsetninger for utbygging av infrastruktur (detaljering av forutsigbarhetsvedtak). Andre avtaler er knyttet til vilkår ved overdragelse av kommunal eiendom utbygger har behov for ved egen utbygging. Det er i undersøkelsen ikke gjort vurderinger om intensjonsavtaler i noen tilfelle ville falle inn under bestemmelsene om utbyggingsavtaler, men det kan være en problemstilling. I noen sammenhenger har også kommuner gjort særavtaler med kommunalt eid infrastrukturselskap slik at dette selskapet håndterer den praktiske oppfølgingen av utbyggingsavtaler i områder der kommunen har utviklet områdemodeller for bruk av utbyggingsavtaler.

I 30 % av kommunene oppgis det at det er inngått utbyggingsavtaler der også statens vegvesen inngår som part. Statens vegvesen forutsetter normalt at det skal inngås en gjennomføringsavtale mellom utbygger og statens vegvesen når utbygger har ansvar for å gjennomføre eller bekoste tiltak på riks- eller fylkesvegnettet. Gjennomføringsavtalene faller ikke inn under bestemmelsene om utbyggingsavtaler. Det synes som om statens vegvesen bruker avtaler noe ulikt i ulike regioner.

6 ERFARINGER MED BRUK AV LOVREGLER, FORSKRIFT OG VEILEDERE

I intervjuene er det gått systematisk gjennom hvilke erfaringer intervjuobjektene har med de ulike delene av lovbestemmelser, forskrift og veiledning. Hovedtemaene er knyttet til:

- vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtale,
- avtalens innhold,
- nødvendighet og forholdsmessighet,
- forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur,
- prosessreglene,
- bruk av veiledere.

Informasjon fra kommuner og utbyggere er sammenstilt og vurdert for hvert hovedtema. I tillegg er det gjennom intervjuene også kommet innspill knyttet til andre forhold ved praktisering av utbyggingsavtaler og samspillet mellom plangrep og utbyggingsavtale.

6.1 Vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtale

Kommunestyret skal etter § 64 a i PBL 1985 ha fattet et formelt vedtak knyttet til kommunens forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler for at kommunen skal ha anledning til å framforhandle utbyggingsavtale. Utbyggingsavtale fremforhandlet uten dette vedtaket er ugyldig. Hensikten er å skape økt forutsigbarhet for utbyggere og grunneiere for hvilke forutsetninger som vil stilles til utbygging i de ulike delene av kommunen og derigjennom kostnader i gjennomføringen. Lovbestemmelsene forutsetter også at det skal leggs til rette for medvirkning fra berørte interesser og grupper når vedtaket utformes

6.1.1 Kommunenes erfaringer

Kommunene som har ansvaret for at vedtaket ble stilt følgende spørsmål:

- om bestemmelsene var vanskelig å forstå,
- hvordan vedtaket ble fattet og eventuelt koblet til kommuneplan eller andre strategiske styringsdokumenter,
- hvilken prosess som ble lagt tilgrunn, og
- om vedtaket har hatt en god funksjon i forhold til etterfølgende avtaleforhandlinger.

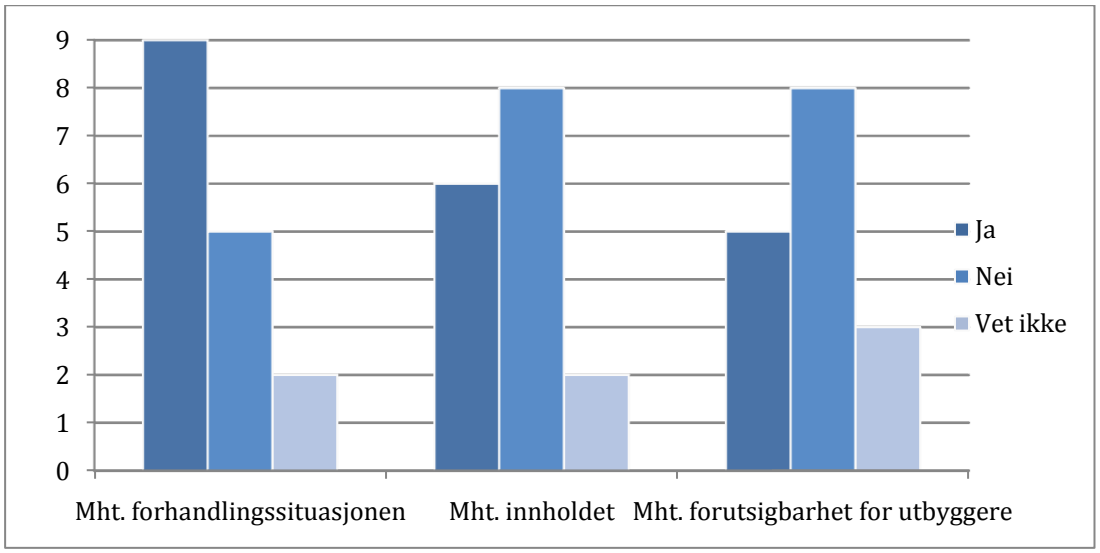
Resultatene fra undersøkelsen viser at ingen av de spurte kommunene oppfatter bestemmelsen i § 64 a som uklar eller vanskelig å forstå.

I nær alle kommunene er vedtaket fattet som et generelt vedtak for hele kommunen. Kommunenes hovedbegrunnelse til denne tilnærmingen har vært et behov for raskt å få det formelle grunnlaget for å kunne forhandle utbyggingsavtaler på plass når lovbestemmelsene trådte i kraft i juli 2006. I 4 kommuner er det lagt overordnede føringer for bruk av utbyggingsavtaler utover vedtaket etter § 64 a. I to av kommunene er dette knyttet til rullering av utbyggingsprogram og 2 i kommuneplanen.

Prosessen knyttet til forutsigbarhetsvedtaket varierer. I de fleste kommunene i undersøkelsen er forslag til vedtak gjort kjent eller lagt ut til høring før kommunestyret fattet vedtaket. I noen

kommuner er det aktivt innhentet synspunkter fra utbyggere og grunneiere. Enkelte kommuner har ikke lagt noen prosess eller åpnet for mulighet for innspill i tilknytning til vedtaket. Hovedbegrunnelsen for dette er at vedtaket kun viderefører kommunens gjeldende praksis som er kjent.

Et hovedspørsmål i tilknytning til forutsigbarhetsvedtaket er i hvilken grad det har hatt effekt på etterfølgende avtaleforhandlinger. Kommunenes svar på dette er vist i figur 5.1



Figur 6.1 Kommunenes oppfatning av hvilken funksjon forutsigbarhetsvedtaket har hatt på etterfølgende avtaleforhandlinger.

Som det går fram av figur 6.1 mener en høy andel av kommunene at vedtaket har hatt betydning for kommunens forhandlingsposisjon. Hovedbegrunnelsen synes å være at mandatet for forhandling av utbyggingsavtaler har blitt klarere forankret i kommunens organisasjon. Når det gjelder føringer for innholdet i utbyggingsavtalene er kommunene mer usikre, og et klart flertall mener vedtaket ikke har hatt betydning for innholdet eller de er usikre på dette. Kommunene er delt mht oppfatning om vedtaket har gitt utbyggerne større forutsibarhet, noe som er hovedhensikten med vedtaket.

6.1.2 Utbyggers erfaringer

I undersøkelsen er utbyggerne spurt om forutsigbarhetsvedtakets funksjon, og om det har gitt utbygger nyttig informasjon mht om:

- når utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging,
- prinsipper for kostnadsfordeling,
- nivået på de samlede utviklingskostnadene for et område.

Samtlige utbyggere i undersøkelsen oppgir at forutsigbarhetsvedtaket i svært liten grad eller slett ikke har gitt utbygger nyttig informasjon. Det pekes blant annet på at:

- *vedtaket har i praksis ingen betydning, problemstillingene kommer først i realitetsbehandlingen av reguleringsplanen,*
- *vedtaket har ikke endret noe i forhold til avtalesituasjonen eller innholdet i avtalen,*
- *nødvendig etter lovverket men ikke brukt konkret,*

- *endrer ikke spilleregler, ren formalitet, gir få føringer.*

Undersøkelsen viser med andre ord at forutsigbarhetsvedtaket etter § 64 a slik kommunen til nå har utformet det ikke oppfattes som viktig for utbyggerne.

6.1.3 Vurdering

Forutsigbarhetsvedtaket etter § 64 a har flere innbygde dilemmaer. På den en siden skal vedtaket være mulig å utforme for kommunen slik at det for store deler av kommunen skal gi kommunen et grunnlag for å bruke utbyggingsavtale som virkemiddel. På den andre siden må det være relativt konkret utformet for at det skal gi forutsigbarhet for utbyggere mht for eksempel samlet kostnadsbelastning i et utbyggingsområde.

Da loven trådte i kraft synes mange kommuner har hatt kort tid til å forberede 1. generasjons forutsigbarhetsvedtak, og eventuelt koble det til rullering av kommuneplanen eller andre rullerende styringsdokumenter for utbyggingspolitikken. Situasjonen er noe annerledes når 2. generasjons vedtak skal utformes i kommunene, der det i større grad vil være mulig å knytte vedtaket til for eksempel revisjon av kommuneplanens arealdel. I ny plandel er det åpnet for at forutsigbarhetsvedtaket kan tas inn i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel gjennom § 11-9 nr. 2. Det åpner for at arealpolitikken og bruk av utbyggingsavtaler i større grad kan sees i sammenheng. Det er også mulig en i større grad vil se en utvikling der det utformes mer områderettede § 64 a vedtak for gjennomføring av utvikling jf kapittel 5.

Det vil være krevende for kommunene å øke forutsigbarheten for utbyggere mht hvilke kostnader de vil møte ved utbygging i tilnytning til overordnet planlegging. For eksempel kommer krav om tiltak på veinettet med tilhørende rekkefølgekrav ofte først fram under utarbeidelse og høring av reguleringsplan. Likevel er det et tydelig behov for at kommunenes overordnede planlegging ikke bare fastlegger rammer for arealbruk, men i større grad klargjør behov for offentlig infrastruktur for å gjøre områder byggeklare. Foreligger det ikke bevilgninger til kritisk infrastruktur fra det offentlige må det stilles spørsmål om det aktuelle området er byggemodent. Dette bør tydeliggjøres i overordnet plan eller styringsdokumenter for utbyggingspolitikken som bør være koblet til kommunens forutsigbarhetsvedtak.

Forutsigbarhetsvedtakene etter § 64 a synes ikke å ha gitt den forutsigbarhet for utbyggere som lovgiver intenderte. Det er på den andre siden grunn til å legge merke til at kommunene oppfatter vedtaket som viktig fordi det rydder i kommunens forhandlingssituasjon, det vil si at vedtaket klargjør et politisk mandat for bruk av utbyggingsavtaler. Dette viser at vedtaket i seg selv har en viktig funksjon, og at ambisjonsnivået mht å gi utbyggere forutsigbarhet må tilpasses til hva som er realistisk.

Samlet synes det ikke å være et behov for å endre lovbestemmelsene knyttet til § 64 a, men strategier og muligheter for bruk og utvikling av forutsigbarhetsvedtak bør klargjøres i veileder. Dette gjelder kanskje spesielt forutsigbarhetsvedtak knyttet til mer avgrenset områdeutvikling i deler av kommunen.

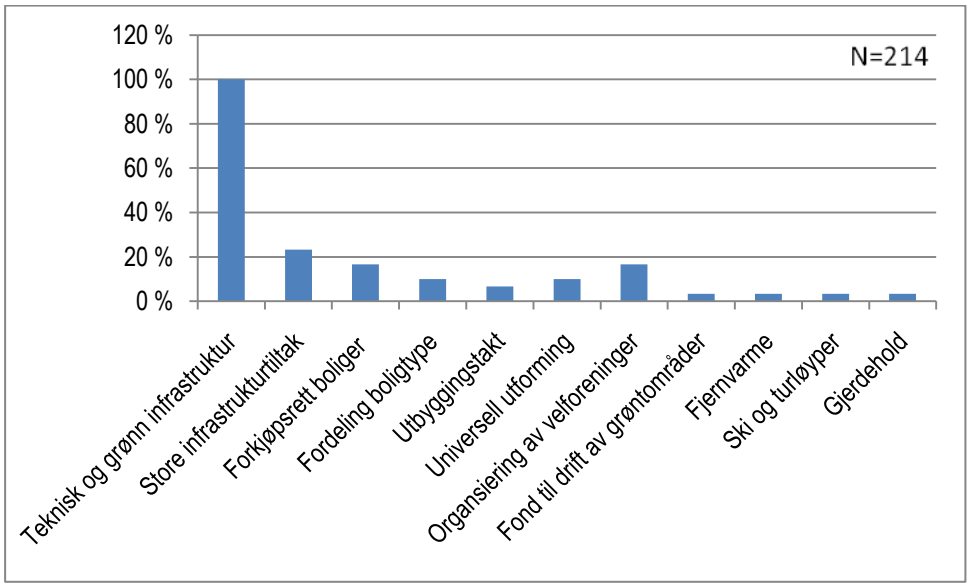
6.2 Avtalens innhold

Rammene for utbyggingsavtalens innhold i § 64 b er en viktig bestemmelse i lovreglene. Både kommunene og utbyggere er i intervjuene spurt om hvordan de forstår bestemmelsen og hvilke tiltak som normalt inngår i avtalene.

I veilederen om utbyggingsavtaler er det gått nærmere inn på innhold i utbyggingsavtaler. Her skilles det mellom tiltak som følger opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven som alltid er nødvendige og forholdsmessige, og tiltak der nødvendighet og forholdsmessighet må vurderes i den enkelte avtale. Dette er nærmere vurdert i kapittel 6.3.

6.2.1 Tiltak som inngår i utbyggingsavtalene

I figur 6.2 er det gitt en oversikt over tiltak som inngår i utbyggingsavtalene basert på opplysninger fra intervjuobjektene i undersøkelsen (kommuner og utbyggere).



Figur 6.2 Tiltak som inngår i utbyggingsavtalene i undersøkelsen.

Tiltakene som kommer fram i figur 6.2 er direkte knyttet til utvalget kommuner og utbyggere og kan ha andre feilkilder gjennom intervjuene. Fordelingen av tiltak må derfor sees som et hovedbilde.

Generelt viser intervjuene at teknisk og grønn infrastruktur (vei, vann og avløp, grønnstruktur, friområder, lekeplasser) enkeltvis eller i kombinasjon alltid inngår i utbyggingsavtalene og fyller avtalens hovedfunksjon. Andre tiltak er konkret relatert til plan- og utbyggingssituasjonen og andre behov denne skaper. I noen avtaler inngår bidrag til driftstiltak og bidrag som forplikter tredjepart som det ikke er anledning til å ha inn i utbyggingsavtale. Når det gjelder sosial infrastruktur vises det til kapittel 6.5.

6.2.2 Kommunens erfaringer

Vel 70 % av kommunene i undersøkelsen oppfatter bestemmelsen om innhold som klare å forstå. Uklarhet er i første rekke knyttet til:

- Gråsonen mot planbestemmelsene knyttet til forhold som både kan tas inn i utbyggingsavtale og som det samtidig kan gis bestemmelser om i reguleringsplan jf lovteksten under.

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

- Sammenhengene mellom første ledd som åpner for at utbyggingsavtale kan omfatte forhold det er gitt bestemmelser om i plan, og begrensningene i tredje og fjerde ledd.

6.2.3 Utbyggers erfaringer

Utbyggerne i undersøkelsen oppfatter ikke rammene for innhold i utbyggingsavtale som uklart eller problematisk i seg selv. Fra utbyggere vektlegges ikke innholdet i seg selv, men om tiltakene er nødvendige og forholdsmessige og den totale kostnadsbelastningen utbyggingsavtalen påfører utbygger jf kapittel 6.3.

6.2.4 Vurdering

Bestemmelsene om rammer for innhold synes å ha en god funksjon i forhold til praktiseringen av utbyggingsavtaler. Likevel strekkes bestemmelsene i noen tilfelle spesielt knyttet til reisemål mht bidrag til driftstiltak og kommersielle tiltak.

Bestemmelsene om innhold har overlapp i forhold til planbestemmelsene i plan- og bygningsloven knyttet til antallet boliger, krav til boligstørrelser og bygningers utforming. I ny plandel er det endringer i adgangen til å gi bestemmelser til kommunal arealplan knyttet til for eksempel tema som energi, og bestemmelser om retningslinjer for skjøtselstiltak (§ 12-7 nr. 9)

Departementet har tidligere utgitt fortolkninger og klargjøring av bestemmelsen blant annet knyttet til driftstiltak i utbyggingsavtale. Det er et spørsmål om det i revidert veileder eller lignende bør gis en samlet gjennomgang og klargjøring av rammene for innhold i utbyggingsavtaler sett i lys av fortolkninger og ny plandel.

6.3 Nødvendighet og forholdsmessighet

Tredje ledd i § 64 b åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen, og som ikke følger av opparbeidelsesplikten. Tiltaket eller tiltakene må da være nødvendige for gjennomføring av planen. Bestemmelsen i § 64 b tredje ledd jf pkt 10 forutsetter også at i tilegg til at tiltaket eller tiltakene må være nødvendige må det også foreligge en forholdsmessighet i det som avtales. Bidraget fra utbygger til tiltaket må stå i forholdsmessig sammenheng med utbyggingens størrelse og i hvilken grad denne helt eller delvis utløser behovet for tiltaket, og kommunens ytelser for øvrig.

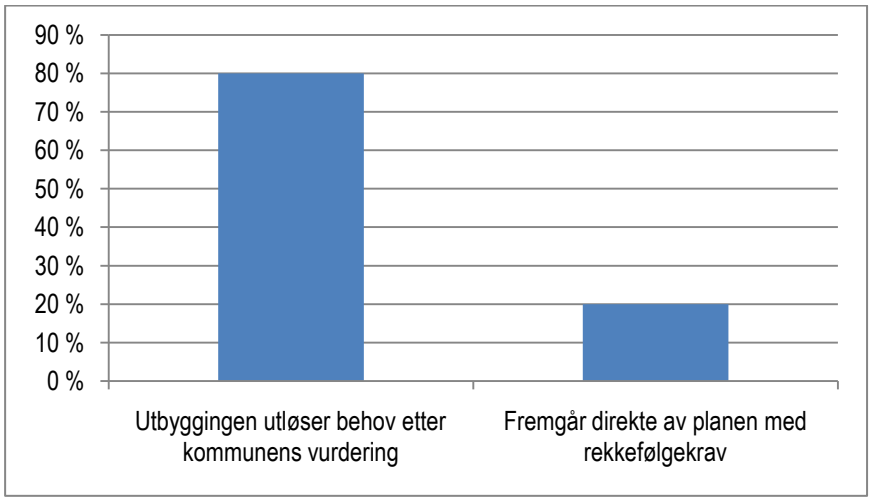
Undersøkelsene viser at vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet for tiltak i utbyggingsavtale etter § 64 b er det mest kompliserte området i avtaleforhandlingene, og der loven framheves som uklar.

6.3.1 Kommunens erfaringer

Nødvendighet

I undersøkelsen er kommunene spurt om nødvendighet har vært et viktig spørsmål i avtalesituasjonene, og hvilke kriterier som er lagt tilgrunn for vurdering av nødvendighet.

Et flertall av kommunene (80 %) framhever nødvendighet som et viktig tema i avtaleforhandlingene og innholdet i utbyggingsavtalene. Selve lovbestemmelsen knyttet til nødvendighet oppfattes derimot ikke som uklar eller vanskelig å tolke. I figur 6.3 er det vist hvilke kriterier kommunene legger til grunn for vurdering av om tiltak er nødvendige for gjennomføring av planen.



Figur 6.3. Kommunenes vurderingskriterier for om tiltak er nødvendige.

Kommunene legger i det alt vesentlig skjønnsmessige vurderinger tilgrunn om et tiltak er nødvendig for å gjennomføre planen. I mange situasjoner oppgis dette å gå direkte fram av planen med rekkefølgetiltak. Typiske kommentarer er at dette er tiltak som framgår av planen, eller klart er nødvendige for å gjennomføre planen.

Forholdsmessighet

I undersøkelsen er kommunene spurt om:

- forholdsmessighet er en utfordring i avtaleforhandlingene,
- om utfordringene er knyttet til uklarhet i regelverket eller finansiering og gjennomføring av tiltakene,
- hvilke tiltak som vanligvis blir vurdert og om forholdsmessighet blir vurdert for det enkelte tiltaket eller for planen som helhet,
- hvordan gjøres vurderingene, og
- om det er vurdert andre løsninger for tiltakene som vurderes i forhold til forholdsmessighet.

Nesten samtlige kommuner i undersøkelsen (90 %) oppfatter forholdsmessighet som et krevende tema i avtaleforhandlingene. Vel 40 % oppgir at det er vanskelig å utlede hvordan loven skal tolkes inn mot konkete avtalesituasjoner. 60 % oppgir at det er plan- og

gjennomføringssituasjonen og finansieringsutfordringer i forhold til gjennomføring av tiltakene som er hovedutfordringen.

Forhandlinger om forholdmessighet omfatter hovedsakelig tiltak knyttet til teknisk og grønn infrastruktur generelt, samt store veitiltak og gang- og sykkelveier knyttet til riksveger spesielt.

I tabell 6.1 er det gitt en oversikt over kommunenes svar mht om forholdsmessighet er vurdert for enkelttiltak eller samlet for utbyggingsområdet, og hvilke metoder som er brukt i vurderingene.

I hvilken grad er forholdsmessighet vurdert i forhold til enkelttiltak eller utbyggingsområdet samlet?	Andel av kommunene
Hele utbyggingsområdet	30 %
Enkelttiltak	20 %
Kombinasjon	50 %
Hvilke metoder eller tilnærming er brukt i vurderingene av forholdsmessighet?	
Forhandlingsutspill i hovedsak fra kommunen	50 %
Skjønnsmessige vurderinger basert på dialog	30 %
Beregnet (utregnet beløp pr enhet eller m² BRA)	20 %

Tabell 6.1 Andel av kommunene som har vurdert forholdsmessighet for enkelttiltak eller for utbyggingsområdet som helhet, og metode som er brukt i vurderingene.

Som det går fram av tabell 6.1 vurderes forholdsmessighet både for enkelttiltak og for utbyggingsområdet som helhet. Dette indikerer at selv om forhandlingene kan ha fokus på et enkelttiltak, vil også helheten for utbyggingsområdet og hva kommunen og utbygger samlet tar ansvar for være med i vurderingene.

Den metodiske tilnærmingen synes i stor grad å basere seg på skjønnsmessige vurderinger og forhandlingsutspill fra partene eller kombinasjoner av disse. Det er i liten grad oppgitt eksempler med andre metoder der vurdering av tiltakets konsekvenser for omgivelsene brukes som grunnlag for å vurdere forholdsmessighet, for eksempel tiltakets trafikkbelastning i forhold til generell trafikkvekst.

Beregnet beløp knytter seg i første rekke til avtalesituasjoner der kommunen har utviklet områdemodeller jf kapittel 5.

6.3.2 Utbyggers erfaringer

Nødvendighet

Stort sett alle utbyggere svarer at nødvendighet er et viktig tema i konkrete avtalesituasjoner. "Nødvendigheten" vurderes ut fra den faktiske situasjon/prosjekt og saklig sammenheng mellom prosjektet og de tiltak som kommunen krever gjennomført.

Det brukes ofte en parallell til reglene om hva som kan omfattes av rekkefølgekrav. Mange utbyggere opplever at det er forskjellig oppfattelse mellom kommuner og utbyggere av hva som

er nødvendig offentlig infrastruktur i tilknytning til konkrete prosjekt. Videre opplever en del utbyggere at kommuner setter direkte likhetstegn mellom nødvendighetskriteriet og tiltak som kan inngå i rekkefølgebestemmelser.

Forholdsmessighet

Det er store forskjeller på utbyggernes svar knyttet til forholdsmessighet. Svarene kan grovt deles i 3 grupper:

- Vel en tredjedel uttrykker at forholdsmessighet ikke er tema i de kommunene de har utbyggingsprosjekter fordi kommunen ikke har penger og at utbygger derfor må betale alt hvis utbyggingen i det hele tatt skal gjennomføres.
- En tredjedel svarer at forholdsmessighet er tema men at balansen ikke er til stede og at utbygger uansett må ta hovedtyngden av kostnadene.
- Den siste tredjedelen svarer at reglen om forholdsmessighet har gjort det lettere å komme frem til mer balanserte utbyggingsavtaler.

Svarene fra utbyggerne viser med all tydelighet hvor ulik praksis det er i kommunene på dette området. Det indikerer også at kjennskap til bestemmelsene om utbyggingsavtaler, og kompetanse både hos kommunen og utbygger kan være en viktig bakgrunn for utbyggernes ulike erfaringer. Det må være grunn til å anta at den tredjedelen av utbyggerne som oppgir at lovbestemmelsene om forholdmessighet har bidratt til mer balanserte avtaler også har bygget opp eller knyttet til seg nødvendig kompetanse i forhandlingene.

Utbyggernes erfaringer viser også at i situasjoner der kommunene ikke har penger til nødvendig offentlig infrastruktur, er utbyggerne villig til å strekke seg langt for i det hele tatt få til utbygging dersom prosjektøkonomien tillater det. Dette illustrerer også at utbyggere har en svak forhandlingsposisjon i forhold til kommunen når kriteriene i lovbestemmelsene legges tilgrunn.

6.3.3 Forskuttering

I § 64 b siste ledd er det åpnet for at utbyggingsavtalen uansett kan gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak. I undersøkelsen er det spurt om bruk av forskutteringsavtaler.

I 7 av 18 kommuner er det inngått forskutteringsavtaler mellom kommunen og utbygger, mens 4 av kommunene har svart at utbygger har forskuttert for kommunen. I en tredjedel av kommunene har kommunen selv eller utbygger forskuttert på vegne av statens vegvesen. Flere av kommunene opplyser at de har erfaring med forskutteringsavtaler før lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler trådte i kraft.

Eksempel på tekst fra utbyggingsavtale med forskuttering fra utbygger.

"Utbygger/grunneier forskutterer kostnadene til disse fortauene. Beløpet refunderes i sin helhet til grunneier/utbygger senest innen X. Det løper ikke rente på det forskutterte beløp. Utbygger/grunneier godkjenner forut for byggingen hva kostnadene vil utgjøre."

Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å vurdere om forskutteringsavtaler i mange sammenhenger er fiktive og at kostnadene i liten grad tilbakebetales. Flere av intervjuobjektene

gir uttrykk for at de i liten grad/ikke får refundert forskutterte beløp for statens vegvesen. I situasjoner der utbyggere har forskuttert for kommunen vil det dirkete eller indirekte ha ligget en erkjennelse om at kommunen har et forholdsmessig ansvar for tiltaket.

6.3.4 Vurdering

Bestemmelsene om nødvendighet og forholdsmessighet er et kjerneområde i lovbestemmelsene i forhold til lovens formål om å sikre balanserte avtaler mellom utbygger og kommunen. Det er stor usikkerhet både hos kommunene og utbyggere om hvordan grensene for forholdsmessighet skal trekkes. Flere av kommunene etterlyser bedre føringer for hvor grensene for forholdsmessighet går etter loven.

Erfaringene fra utbyggere og kommuner viser at lovbestemmelsene i noen grad har gitt utbyggere en bedre forhandlingsposisjon i forhold til å bekoste hele eller deler av offentlige tiltak som ikke følger opparbeidelsesplikten. Likevel ser utbyggere i en del avtalesituasjoner seg tvunget til å inngå avtaler som ikke er balanserte for å kunne gjennomføre utbyggingsprosjektene.

Lovbestemmelsene med tilhørende veiledning forutsetter at det skal være et forhandlingsrom slik at partene selv kan komme fram til balanserte avtaler. Indikasjonene fra undersøkelsen viser imidlertid at det i en del avtalesituasjoner er en risiko for at kommuner og utbyggere inngår ulovlige utbyggingsavtaler der utbygger påtar seg for store kostnader til fellestiltak. Ofte kan dette være knyttet til utbyggers vurdering av at prosjektøkonomien på avtaletidspunktet tåler dette. Den økonomiske risikoen, spesielt for kommunene, vil derved øke dersom det i etterkant kommer rettsavgjørelser som kjenner utbyggingsavtaler ulovlige. Sakene kan for eksempel være fremmet av utbyggere som har fått vesentlig forverret prosjektøkonomi som følge av markedsendringer. I større plansaker kan det også være betydelige beløp i spill. En slik utvikling vil kunne undergrave utbyggingsavtalenes funksjon som fleksibelt gjennomføringsverktøy.

Kommuner, utbyggere og lovgiver vil derfor være tjent med at det gis føringer og en tydeliggjøring av hvordan forholdsmessighet kan vurderes i tilknytning til konkrete avtalesituasjoner. Det synes ikke å være behov for å endre lovreglene i seg selv, men det må gis føringer i forskrift eller veileder. Temaet vil trolig være lite egnet i forskrift, og alternativet er at det for eksempel tas opp i en revidert veileder som aktivt markedsføres til utbyggere og kommunene.

Formen på føringer om vurdering av forholdsmessighet må vurderes nærmere, men det kan tenkes flere tilnærmingsmåter for eksempel:

- sjekkpunkter som synliggjør om forholdsmessighet i det hele tatt er vurdert,
- indikatorer som synliggjør om forhandlingene om forholdsmessighet beveger seg innenfor eller utenfor lovens hovedrammer,
- karakteristiske eksempler.

I tillegg bør det tydeliggjøres at bestemmelsene om utbyggingsavtaler forutsetter at utbyggers bidrag til tiltak ut over opparbeidelsesplikten skal vurderes i forhold til hva utbyggingen påfører omgivelsene og kommunens bidrag forøvrig, og ikke utbyggers prosjektøkonomi.

6.4 Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur

Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler fastsetter at det ikke kan avtales at utbygger eller grunneier helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlig i medhold av lov er forpliktet til å skaffe tilveie. Med bekostes menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.

I en undersøkelse gjennomført for kommunal- og regionaldepartementet i 2004[3] svarte 27 % av kommunene at utbyggingsavtalene hadde forpliktet utbygger mht sosial infrastruktur.

I denne undersøkelsen har ingen utbyggingsavtaler i henhold til intervjuobjektene forpliktelser om bidrag til sosial infrastruktur. Forskriften har følgelig fungert etter intensjonen.

6.5 Prosessreglene

Etter reglene i § 64 c skal kommunen kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale, og dersom forslaget bygger på kompetansen i § 64 b annet og tredje ledd (tiltak ut over opparbeidelsesplikten), skal forslaget til avtale legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager. Inngått utbyggingsavtale skal kunngjøres.

I intervjuene med kommunene er det stilt spørsmål om prosessreglene knytet til:

- når i prosessen spørsmålet om utbyggingsavtale tas opp,
- i hvilken grad prosessreglene for utbyggingsavtaler knyttes sammen med prosessreglene for planleggingen,
- om det er klarhet i hva berørte kan uttale seg om, og om de bruker anledningen til å komme med innspill til avtalen eller planen på bakgrunn av avtalen.

En stor del av kommunene (80 %) oppgir at de tar opp spørsmålet om utbyggingsavtale på oppstartsmøte for reguleringsplanarbeidet. Dette møtet er gjort obligatorisk i ny plandel.

I omlag halvpartene av sakene er arealplanprosessene og prosessene for utbyggingsavtale samordnet. Når avtale kun omfatter oppfølging av rekkefølgekrav hovedsakelig for tiltak som omfattes av opparbeidelsesplikten, følges reglene om at avtalen ikke trenger legges ut til offentlig ettersyn. I noen kommuner (20 %) varsles eller kunngjøres heller ikke disse avtalene. Samtlige kommuner svarer at det ikke kommer høringsuttalelser til utbyggingsavtalene.

Blant utbyggerne er det en utbredt oppfatning om at prosessreglene kun er formaliteter og er unødvendige.

Prosessreglene har en viktig funksjon ved at de sikrer offentlighet rundt avtalene, selv om det er få som avgir høringsuttalelser. I tillegg er det under behandling forskrift som forenkler saksbehandlingen for enkle avtaler som følger opparbeidelsesplikten. Ut over dette synes det ikke behov for endringer eller presisering av regelverket.

[3] Byggforsk/Asplan Viak 2004. Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler – et forprosjekt

6.6 Bruk av veiledere

Det er utarbeidet hovedveileder med et vedlegg knyttet til praktiske kontraktsmessige forhold til lovbestemmelsene. Det er i intervjuene spurt om bruk avveileder og om tema det er behov for en særskilt utdyping av tema i veilederen.

Vel 50 % av kommunene sier de bruker veilederen mye, 40 % noe og 10 % lite. Om lag halvparten av utbyggerne er kjent med veilederen og bruker den.

Til tross for forskjellig vinkling/motivasjon peker både kommunene og utbyggerne i første rekke på at spørsmål knyttet til forholdsmessighet bør utdypes i veilederen. Tema som er tatt opp er:

- Hva betyr forholdsmessigheten i praksis? Hvor langt kan kommunen gå? Forholdsmessighet må klargjøres med eksempler. Klarere krav til hvordan kommunene skal fastslå forholdsmessigheten.
- Forpliktelser i avtalen med betydning for tredjepart.
- Ønsker tydeliggjøring av hva som kan kreves av utbygger.
- Hvor går grensen for hvilken ekstern infrastruktur utbygger kan bli krevd å delta i?
- Klargjøring av § 64 a – hva skal vedtaket inneholde og hvordan det skal fattes?
- Grensesnittet mot kommunen som byggherre og forholdet til reglene om mva.

Samlet viser undersøkelsen at det er behov for å revidere eller lage en tilleggsveileder som tar opp særskilte tema nå vel tre år etter at reglene har trådt i kraft. Forholdsmessighet er et hovedtema som krever særskilt oppmerksomhet jf kapittel 6.3.4.

7 SAMMENFATTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER

7.1 Innledning

Undersøkelsen omfatter intervju med 18 kommuner og 25 utbyggere i større og mindre selskaper fordelt på 13 fylker. Samlet har kommunene og utbyggerne i undersøkelsen inngått over 200 utbyggingsavtaler etter at lovbestemmelsene trådte i kraft.

Undersøkelsen bekrefter at utbyggingsavtaler anses som et viktig og fleksibelt verktøy for gjennomføring av arealplaner. Omfanget og bruk av utbyggingsavtaler er betydelig og brukes både av store og små kommuner i hele landet der det er privat utbygging.

Kommunene er en sterk forhandlingspart gjennom sin rolle som planmyndighet og samfunnsaktør for øvrig, og undersøkelsene viser at forhandling av utbyggingsavtaler i de fleste tilfelle ikke er en likeverdig forhandling mellom to parter. Utbyggerne har en svak forhandlingsposisjon. De er avhengig av framdrift i prosjektene og få nødvendige godkjenninger av kommunen. I tillegg er de avhengige av å ha et generelt godt forhold til kommunen. Dette gjør at kommunene har et særlig ansvar for å følge opp lovbestemmelsenes krav om balanserte avtaler.

To tredjedeler av utbyggerne mener de har inngått avtaler som er urimelig tyngende, men at de har valgt å gå inn i avtalen for å få gjennomført utbyggingsprosjektet, og fordi bidragene fortsatt ligger innenfor hva prosjektøkonomien tåler. Likevel peker 80 % av utbyggerne på at utbyggingsavtaler er et nyttig virkemiddel for å sikre gjennomføring.

7.2 Anbefalinger

Undersøkelsen viser samlet sett at det ikke er behov for endringer i lovbestemmelsene, men at det er behov for å følge opp praktiseringen gjennom veiledning eller forskrift på noen punkter. Lovbestemmelsene har bidratt til en mer ryddig bruk av utbyggingsavtaler, med undersøkelsen viser at det i en del avtalesituasjoner er særlige utfordringer knyttet til å sikre balanserte avtaler i forhold til de byrder som belastes utbygger. For å sikre at utbyggingsavtaler kan utvikles videre som et fleksibelt og effektivt gjennomføringsverktøy uten at dette skaper usikkerhet i forhold til regelverket eller i ytterste konsekvens øker risikoen i gjennomføringen, bør det gis veiledende føringer for hvordan lovens bestemmelser om forholdsmessighet skal praktiseres.

Forutsigbarhetsvedtaket etter § 64 a har bidratt til å klargjøre mandatet for forhandling av utbyggingsavtaler i en del kommuner, men det har ikke gitt utbyggere den forutsigbarhet mht hvilken kostnadsbelastning de må påregne i avtaleforhandlinger som var tiltenkt. Mange kommuner hadde dårlig tid til å få på plass 1. generasjon § 64 a vedtak. Det er grunn til å anta at senere generasjoner av vedtaket i større grad kan kobles til andre styringsdokumenter for kommunens arealpolitikk og derved øke informasjonsverdien for utbyggere. Vedtaket kan etter ny plandel også tas inn i bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

Det vil være krevende for kommunene å øke forutsigbarheten for utbyggere mht hvilke kostnader de vil møte ved utbygging i tilnytning til overordnet planlegging. For eksempel kommer krav om tiltak på veinettet med tilhørende rekkefølgekrav ofte først fram under utarbeidelse og høring av reguleringsplan. Likevel er det et tydelig behov for at kommunenes

overordnede planlegging ikke bare fastlegger rammer for arealbruk, men i større grad klargjør behov for offentlig infrastruktur for å gjøre områder byggeklare. Foreligger det ikke bevilgninger til kritisk infrastruktur fra det offentlige må det stilles spørsmål om det aktuelle området er byggemodent. Dette bør tydeliggjøres i overordnet plan eller styringsdokumenter for utbyggingspolitikken som bør være koblet til kommunens forutsigbarhetsvedtak.

Undersøkelsen viser at utbyggingsavtale i stor grad forhandles parallelt med plan. Dette gir en bedre samordning mellom planens innhold og dens gjennomføringsevne, enn om utbyggingsavtale forhandles i etterkant. Denne utviklingen bør stimuleres.

Undersøkelsen viser at det i noen avtalesituasjoner er en risiko for at utbyggere og kommuner inngår ulovlige utbyggingsavtaler der utbygger påtar seg for store kostnader til fellestiltak fordi prosjektøkonomien kan tåle dette på avtaletidspunktet. Dette kan føre til at den økonomiske risikoen, spesielt for kommunene, øker dersom det i etterkant kommer rettsavgjørelser som kjenner utbyggingsavtalen ulovlig. En slik utvikling kan svekke utbyggingsavtaler som fleksibelt gjennomføringsverktøy. Kommuner, utbyggere og lovgiver vil derfor være tjent med at det gis en tydeliggjøring av hvordan forholdsmessighet kan vurderes i tilknytning til konkrete avtalesituasjoner.

Konsekvensene av en mer tydelig praksis i forhold til lovbestemmelsene om forholdsmessighet vil i noen plan- og gjennomføringssituasjoner innebære at utbygger og kommunen må bli enig om forskutteringsløsninger dersom det ikke foreligger offentlige bevilgninger som kan gi nødvendig forholdsmessighet, og utbygger ønsker å forsere utbyggingen. I noen situasjoner vil forskutteringsløsninger også kunne involvere statens vegvesen eller fylkeskommunene som overtar en stor del av riksvegnettet fra 1. januar 2010. Undersøkelsen viser at det er et behov for større klarhet i hvordan forskutteringsløsninger som involverer andre enn kommunen og utbygger kan praktiseres.

Kommunene vil ha et særlig ansvar for å sikre balanserte avtaler og en god praksis i forhold til lovbestemmelsene, men departementet bør også vurdere å gjennomføre tiltak for eksempel gjennom veiledning eller på annen måte for å klargjøre hvordan lovverket kan håndteres i konkrete forhandlingssituasjoner. Utbyggingsavtaler er et fleksibelt og nyttig gjennomføringsverktøy, og ingen er tjent med at dette svekkes gjennom en praksis lovgiver ikke har intendert.

8 OPPFØLGINGSOMRÅDER

Undersøkelsene peker på flere oppfølgingsområder som bør følges opp gjennom veileder eller i annen sammenheng. De viktigste temaene er:

- **Praktisering av forholdsmessighet**

  Temaet bør følges opp for eksempel i revidert veiledning eller forskrift der det gis en klargjøring i forhold til praktisering i konkrete avtalesituasjoner. Det vises til rapporten for øvrig.

- **Bruk av områdemodeller for utbyggingsavtaler**

  Områdemodeller anses som et svært viktig redskap for å få til utvikling i komplekse områder. Kommunene bør stimuleres til bruk av og gis sikkerhet for at områdemodeller ligger innenfor bestemmelsene om utbyggingsavtaler.

  Indikatorer for god bruk av områdemodeller kan være at:

  - Forholdsmessigheten er vurdert, det er en fordeling mellom kommune og utbygger.
  - Belastningen på utbygger er vurdert i forhold til helheten og det behov utbyggingen skaper.
  - At områdemodellen er vedtatt som eget forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a.
  - Beløp for bidrag til infrastruktur kan godt være beregnet på forhold men beløpene må være etterprøvbare og knytte seg til reelle kostnader.
  - Indikator på at avtale/modellen er utenfor kan være at kommunen har lagt til grunn markedsmessige prinsipp for beregningene av bidrag, at kostnadene er fiktive, at kommunen ikke bidrar o.s.v.

- **Sterkere reell kobling mellom revisjon av kommuneplan og kommunenes forutsigbarhetsvedtak (§17-1 etter ny PBL, jf også § 11-9 nr. 2) – *"når er områdene byggeklare"*.**

  Stimulere til at gjennomføringsspørsmål settes sterkere på dagsorden når kommuneplanen revideres.

- **Bedre samordning mellom utforming av reguleringsplaner og forhandling av utbyggingsavtaler.**

  Stimulere til parallell behandling av plan og utbyggingsavtale for i større grad å kvalitetsikre planens gjennomføringsevne.

- **Styrket kompetanse hos kommuner og utbyggere.**

  Generell utfordring som bare delvis kan møtes gjennom bedre veiledning.

- **Anleggsbidragsmodellen praktiseres ulikt**.

  Det er behov for å klargjøre regelverket mht til mva når utbygger gir anleggsbidrag til offentlig infrastruktur.

VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDE KOMMUNE

Generell del – kommunens praktisering av utbyggingsavtaler

Den generelle delen består av to hoveddeler:

I. Om kommunens bruk av utbyggingsavtaler etter 1 juli 2006.
II. Bruk av lovregler, forskrift og veileder.

Kontaktopplysninger

Kommune	
Kontaktperson (er)	
Avdeling	
Telefon	
e-post	

I. OM KOMMUNENS BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER ETTER 1 JULI 2006

1. Oversikt over antallet avtaler som er inngått og type arealutvikling avtalene har omfattet

1.a) Antall utbyggingsavtaler inngått etter 1. juli 2006	
1.b) For boligutvikling	
1.c) For by- og tettstedsutvikling	
1.d) For hytte- og reiselivsområder	
1.e) Andre kommentarer	

2. Plansituasjon avtalene i hovedsak er knyttet til (antall eller andel)

2.a) Kommune(del)plan	
2.b) Reguleringsplan – framforhandlet som en del av planprosessen	
2.c) Reguleringsplan - framforhandlet etter at planen er vedtatt.	
2.d) I forhold til 2.c). Hva er grunnlaget for kommunens forhandlingsposisjon? i. Rekkefølgekrav ii. Kommunal eiendom iii. Annnet	
2.e) Andre kommentarer	

3. Er ansvar for å forhandle utbyggingsavtaler klart plassert i kommunen?

3.a) Hvilken etat har hovedansvaret ?	
3.b) Er det forskjell i organisering av avtaleforhandlingene ved større og mindre[4] utbyggingsavtaler?	
3.c) Hentes det inn ekstern kompetanse (fra jurister, konsulenter)?	
3.d) Andre kommentarer	

4. Har kommunen lagt overordnede føringer for bruk av utbyggingsavtaler som verktøy for gjennomføring av planer, for eksempel i kommuneplanen?

4.a) Ja/Nei	
4.b) I hvilke dokumenter er strategiene nedfelt?	
4.c) Er strategiene koblet til kommunens forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a?	
4.d) Andre kommentarer	

5. Har kommunen utviklet modeller for og brukt utbyggingsavtaler til finansiering av felles infrastruktur ved områdeutvikling dvs. utbyggings- eller omformingsområder som omfatter flere grunneiere og utbyggingsprosjekter.

5.a) Ja/Nei – hvis ja hva er plansituasjonen og kommunens begrunnelse?	
5.b) Hvordan er modellen bygget opp?	
5.c) Er det fattet et eget forutsigbarhetsvedtak (§ 64 a) for området?	
5.d) Har kommunen tatt en aktiv rolle mht forskuttering av infrastruktur?	
5.e) Blir det brukt avtaler i flere trinn dvs rammeavtaler mv med senere detaljering?	
5.f) Andre kommentarer	

6. I hvilken grad har andre aktører enn kommunen og utbygger/grunneier blitt trukket inn i avtaleforhandlingene?

6.a) Statens vegvesen?	
6.b) Kommunale foretak eller AS.	
6.c) Andre	

[4] Med større eller mindre menes her planen eller utbyggingens omfang.

6.d) Hvilken rolle har disse aktørene hatt i avtaleforhandlingene og avtalen?	
6.e) Er det brukt andre avtaletyper parallelt eller i stedet for utbyggingsavtale.	
6.f) Inngår kommunal eiendom i avtaleforhandlingene?	
6.g) Andre kommentarer	

7. Forskuttering

7.a) Er det inngått forskutteringsavtaler mellom kommunen og utbygger?	
7.b) Er det inngått forskutteringsavtaler mellom kommunen og Statens vegvesen mht gjennomføring av tiltak på vegnettet med rekkefølgekrav? Eventuelle andre statlige aktører?	
7.c) Er det inngått forskutteringsavtaler mellom utbygger og Statens vegvesen jf pkt 7b.	
7.d) Andre kommentarer	

II. BRUK AV LOVREGLER, FORSKRIFT OG VEILEDER

8. Vedtak om forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler (§ 64 a i PBL 1985)

8.a) Er begrunnelsen for bestemmelsen eller utformingen av den uklar eller vanskelig å forstå?	
8.b) Hvordan har kommunen fattet vedtaket? i. For hele kommunen ii. For deler av kommunen iii. Er vedtaket koblet til kommuneplanens arealdel, utbyggingsprogram eller andre kommunale strategidokumenter?	
8.c) Hvilken prosess ble lagt til grunn for vedtaket? i. Hvordan ble det åpnet for innspill fra berørte grupper og interesser feks utbyggere? ii. Hvordan ble utkast til vedtak gjort kjent?	
8.d) Har vedtaket hatt en god funksjon i forhold til etterfølgende avtaleforhandlinger?	

i. Med hensyn til forhandlingssituasjonen ii. Med hensyn til innhold i avtalene. iii. Har presisjonsnivået i vedtaket vært tilstrekkelig til å gi utbyggere forutsigbarhet for gjennomføring?	
8.e) Andre kommentarer	

9. Avtalens innhold (§ 64 b i PBL 1985)

9.a) Er begrunnelsen for bestemmelsen eller utformingen av den uklar eller vanskelig å forstå?	
9.b) Hvilke tiltak inngår normalt i avtalene kommunen inngår:	
Teknisk og grønn infrastruktur som følger av opparbeidelsesplikten: – Vei, vann og avløp – Gang- og sykkelveier – Andre kommentarer	
Boligpolitiske tiltak: – Fordeling av boligtyper og størrelse på boliger – Krav til utforming – Forkjøpsrett til markedspris – Andre kommentarer	
Andre tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtak : – Større infrastrukturtiltak – Miljøtiltak – Etablering av velforeninger og organisering av privat drift – Andre kommentarer	

10. Nødvendighet (§ 64 b tredje ledd i PBL 1985)

Tredje ledd i § 64 b åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen, og som ikke følger av opparbeidelsesplikten. Tiltaket eller tiltakene må da være nødvendige for gjennomføring av planvedtaket.

10.a) Har det vært avtalesituasjoner der nødvendighet har vært et viktig tema?	
10.b) Hvilke kriterier er i såfall lagt til grunn for vurdering av nødvendighet?	
10.c) Andre kommentarer	

11. Forholdsmessighet (§ 64 b tredje ledd i PBL 1985)

Bestemmelsen i § 64 b tredje ledd jf pkt 10 forutsetter også at i tilegg til at tiltaket eller tiltakene må være nødvendige må det også foreligge en forholdsmessighet i det som avtales. Bidraget fra utbygger til tiltaket må stå i forholdsmessig sammenheng med utbyggingens størrelse og i hvilken grad denne helt eller delvis utløser behovet for tiltaket, og kommunens ytelser for øvrig.

11.a) Er vurdering av forholdsmessighet en utfordring i avtalesituasjonene?	
11.b) Dersom forholdsmessighet er en utfordring. Er dette knyttet til uklarhet mht definisjonen av forholdsmesighet i lov og/eller veileder, eller er utfordringene i første rekke knyttet til å få finansiert og gjennomført nødvendige tiltak?	
11.c) Hvilke tiltak har vært vurdert i forhold til forholdsmessighet?	
11.d) Hvordan blir utbyggers forholdsmessige andel vanligvis vurdert/beregnet?	
11.e) Hvem deltar vanligvis I vurderingene (kommunen, utbygger, andre)	
11.f) Blir forholdsmessighet vanligvis vurdert i forhold til det enkelte tiltaket, eller i forhold til en helhet for hele utbyggingsområdet?	
11.g) Er det vurdert andre løsninger i forhold til forholdsmessighet: i. At tiltakene ikke inngår i avtaleforhandlingene ii. Annet	
11.h) Andre kommentarer	

12. Forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler

Det kan ikke avtales at utbygger eller grunneier helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlig i medhold av lov er forpliktet til å skaffe tilveie. Med bekostes menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.

12.a) Er forskriften eller utformingen av den uklar eller vanskelig å forstå?	
12.b) Har sosial infrastruktur vært et tema i avtaleforhandlinger kommunen har hatt etter 1. juli 2006? Hvordan er spørsmålet I såfall lost?	
12.c) Andre kommentarer	

13. Prosessreglene (§ 64 c PBL 1985)

Etter reglene i § 64 c skal kommunen kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale, og dersom forslaget bygger på kompetansen i § 64 b annet og tredje ledd (tiltak ut over opparbeidelsesplikten), skal forslaget til avtale legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager.

13.a) Når i plan- og byggesaksprosessen tas spørsmålet om utbyggingsavtale opp?	
13.b) I hvilken grad blir prosessreglene for utbyggingsavtaler knyttet sammen med prosessreglene for planleggingen?	
13.c) Er det klarhet i hva berørte kan uttale seg om i tlknytning til utbyggingsavtale som er lag ut offentlig ettersyn?	
13.d) Bruker berørte anledningen til å komme med innspill til avtalen (inntrykk)	
13.e) Andre kommentarer	

14. Veileder

Det foreligger en veileder om utbyggingsavtaler med vedlegg om praktiske kontraktmessige forhold.

14.a) I hvilken grad blir veilederen brukt?	
14.b) Er det behov for at det i veileder blir gjort en utdyping av særskilte tema?	
14.c) Andre kommentarer	

Spesiell del – avtaleeksempel der forholdsmessighet inngår i avtaleforhandlingene

Som en del av evalueringen er det ønskelig å gå nærmere inn på hvordan forholdsmessighet spesielt er praktisert i konkrete avtaleeksempler. Hensikten er å få et bedre inntrykk av hvordan dette viktige elementet i lovbestemmelsene blir praktisert.

I den spesielle delen vil det gjøres intervju knyttet til konkret avtaler som er inngått, og der forholdsmessighet har vært et viktig tema i forhandlingene. Som grunnlag for intervjuet må det velges ut eksempler. All informasjon fra gjennomgangen vil bli generalisert/anonymisert i rapporteringen fra prosjektet. Både kommune og utbygger vil bli intervjuet om den samme avtalen.

1. Bakgrunnsinformasjon om avtalen og avtalesituajonen

Type arealutvikling	
Plansituasjon avtalen er knyttet til	
Når avtalen er forhandlet fram	
Avtaleparter	
Andre kommentarer	
Avtaledokument	

2. Tiltak avtalen omfatter, og som inngår i vurderingene av forholdsmessighet?

Vei og parkering	
Grønnstruktur (inkludert torg, parker, promenader, leikeområder, ballplaser mv)	
Annen teknisk infrastruktur	
Andre kommentarer	

3. Hvem har tatt opp spørsmålet om forholdsmessighet?

Kommunen	
Utbygger	

4. Har kommunens forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a gitt noen føringer for vurderingene av forholdsmessighet ?

Ja/nei - begrunnelse	

5. Gjennomføringen av vurderingene av forholdsmessighet

Hvem har deltatt i vurderingene av forholdsmessighet (kommunen, utbygger,	

Statens vegvesen, andre)	
Hvilke metoder er benyttet:	
– Beregninger	
– Skjønsmessige vurderinger	
– Forhandlingsutspill fra en part	

6. Er forholdsmessighet vurdert i forhold til enkelttiltak eller innenfor en helhetsløsning for hele planområdet/området utbyggingen påvirker

Ja/nei – kort beskrivelse	
Hvis ja, hvilke tiltak og ytelser er lagt inn?	

7. Er partene i hovedsak enig om forholdsmessigheten

Ja – begrunnelse	
Nei – begrunnelse	
Akseptert under press - begrunnelse	

VEDLEGG 2 INTERVJUGUIDE UTBYGGER

Generell del – erfaringer med bruk av utbyggingsavtaler etter 1 juli 2006

Kontaktopplysninger

Utbygger	
Kontaktperson (er)	
Avdeling	
Telefon	
e-post	

1. Type arealutvikling avtalene har omfattet

1.f) Har selskapet (utbygger) inngått flere utbyggingsavtaler etter 1. juli 2006?	
1.g) For boligutvikling	
1.h) For by- og tettstedsutvikling	
1.i) For hytte- og reiselivsområder	
1.j) Andre kommentarer	

2. Hvilken plansituasjon har avtalene har vært knyttet til

2.f) Kommune(del)plan	
2.g) Reguleringsplan - framforhandlet som en del av planprosessen	
2.h) Rekkefølgekrav - framforhandlet etter at planen er vedtatt.	
2.i) Andre kommentarer	

3. Har det vært utøvet press for å få utbygger til å være med å framforhandle utbyggingsavtale?

4.e) Nei – det har vært enighet mellom kommunen og utbygger om at utbyggingsavtale vil være et nyttig virkemiddel for å sikre gjennomføring i den aktuelle plansaken. – Begrunnelse	
4.f) Ja. Hvilken type press er utbygger blitt utsatt for? – Begrunnelse	

4.g) Andre kommentarer	

4. Har utbyggingsavtalene vært et nyttig verktøy for dere i plangjennomføringen?

5.g) Ja - Begrunnelse	
5.h) Nei - Begrunnelse	
5.i) Er det andre og bedre virkemidler for den praktiske og økonomiske gjennomføringen av utbygging?	
5.j) Andre kommentarer	

5. I hvilken grad har kommunenes forutsigbarhetsvedtak (§ 64 a PBL 1985) gitt utbygger nyttig informasjon?

6.h) Om og i hvilke tilfelle utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging?	
6.i) Prinsipper for kostnadsfordeling for felles infrastruktur som ikke følger av opparbeidelsesplikten?	
6.j) Nivået på de samlede utviklingskostnadene for et utbyggingsområde?	
6.k) Andre kommentarer	

6. Har dere inngått utbyggingsavtaler der bidragene fra dere som utbygger oppfattes som urimelig tyngende?

6.a) Ja/nei - begrunnelse	
6.b) Hvis ja, hvorfor er bidragene urimelig tyngende?	
6.c) Hvis ja, hvorfor har utbygger likevel inngått utbyggingsavtalen?	
6.d) Har dere inngått andre avtaler som gjør at dette blir urimelig tyngende?	

7. Avtalens innhold (§ 64 b i PBL 1985)

Innhold i utbyggingsavtaler er regulert i § 64 b i PBL 1985 samt forskrift om forbud mot sosial infrastruktur i utbyggingsavtale.

9.c) Er denne bestemmelsen viktig for dere i avtaleforhandlingene?	

9.d) Har kommunen hatt samme forståelse av innholdet av bestemmelsen?	
9.e) Hvilke tiltak inngår normalt i avtalene utbygger inngår?	
Teknisk og grønn infrastruktur som følger av opparbeidelsesplikten: – Vei, vann og avløp – Gang- og sykkelveier – Andre kommentarer	
Boligpolitiske tiltak: – Fordeling av boligtyper og størrelse – Krav til utforming – Forkjøpsrett til markedspris – Andre kommentarer	
Andre tiltak som er nødvendig for gjennomføring av planvedtak: – Større infrastrukturtiltak – Miljøtiltak – Etablering av velforeninger og organisering av privat drift. Forpliktes utbygger til å forplikte tredjepart (kjøper)? – Andre kommentarer	

8. Nødvendighet (§ 64 b tredje ledd i PBL 1985)

Tredje ledd i § 64 b åpner for at det kan avtales at grunneier/utbygger helt eller delvis skal bekoste tiltak som skal avhjelpe offentlige behov som skapes av utbyggingen, og som ikke følger av opparbeidelsesplikten. Tiltaket eller tiltakene må da være nødvendige for gjennomføring av planvedtaket.

10.d) Har det vært avtalesituasjoner der nødvendighet har vært et viktig tema for utbygger?	
10.e) Hva har dere lagt til grunn for vurdering av nødvendighet	
10.f) Andre kommentarer	

9. Forholdsmessighet (§ 64 b tredje ledd i PBL 1985)

Bestemmelsen i § 64 b tredje ledd jf over forutsetter også at i tilegg til at tiltaket eller tiltakene må være nødvendige må det også foreligge en forholdsmessighet i det som avtales. Bidraget fra utbygger til tiltaket må stå i forholdsmessig sammenheng med utbyggingens størrelse og i hvilken grad denne helt eller delvis utløser behovet for tiltaket.

11.i)Har forholdsmessighet vært et tema for dere i avtaleforhandlinger?	

11.j) Har bestemmelsene om forholdsmessighet gjort det lettere for utbygger å komme fram til balanserte avtaler?	
11.k) Hvilke tiltak har vært vurdert i forhold til forholdsmessighet?	
11.l) Er det vurdert andre løsninger i forhold til forholdsmessighet: i. At tiltakene ikke inngår i avtaleforhandlingene ii. Annet	
11.m) Andre kommentarer	

10. Forskuttering

7.e) Er det inngått forskutteringsavtaler mellom kommunen og utbygger?	
7.f) Hvorfor har utbygger valgt en forskutteringsløsning? Hvilke tiltak er forskuttert?	
7.g) Har utbygger inngått forskutteringsavtale med andre offentlige aktører som feks Statens vegvesen?	
7.h) Hva slags tilbakebetalingsmodeller er etablert?	
7.i) Andre kommentarer	

11. Har dere hatt utbygging i områder der kommunen har lagt modeller for finansiering av felles infrastruktur (kostnadsfordeling mellom private og offentlige aktører) for områder som omfatter flere grunneiere og utbyggingsprosjekter.

4.a) Ja/Nei	
4.b) Hvis ja, hva er erfaringene?	

12. Hvem fremhandler avtalene på vegne av utbygger

4.c) Egen kompetanse	
4.d) Innleid kompetanse (jurister, konsulenter/planleggere mv)	

13. Prosessreglene (§ 64 c PBL 1985)

Etter reglene i § 64 c skal kommunen kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale, og dersom forslaget bygger på kompetansen i § 64 b annet og tredje ledd (tiltak ut over opparbeidelsesplikten), skal forslaget til avtale legges ut til offentlig ettersyn i 30 dager.

13.f) Hvilke erfaringer har utbygger med prosessreglene?	
13.g) Andre kommentarer	

14. Veileder

Det foreligger en veileder om utbyggingsavtaler med vedlegg om praktiske kontraktmessige forhold

14.d) I hvilken grad har dere brukt veilederen?	
14.e) Er det behov for at det i veileder blir gjort en utdyping av særskilte tema? I såfall hvilke?	
14.f) Andre kommentarer	

Spesiell del – avtaleeksempel der forholdsmessighet inngår i avtaleforhandlingene

Som en del av evalueringen er det ønskelig å gå nærmere inn på hvordan forholdsmessighet er praktisert i et konkret avtaleeksempel. Hensikten er å få et bedre inntrykk av hvordan dette viktige elementet i lovbestemmelsene blir praktisert.

I den spesielle delen vil det gjøres intervju knyttet til konkret avtaler som er inngått, og der forholdsmessighet har vært et viktig forhandlingstema. All informasjon fra gjennomgangen vil bli generalisert/anonymisert i rapporteringen fra prosjektet. Både og kommune og utbygger vil bli intervjuet om den samme avtalen.

8. Bakgrunnsinformasjon om avtalen og avtalesituasjonen

Type arealutvikling	
Plansituasjon avtalen er knyttet til	
Når avtalen er forhandlet fram	
Avtaleparter	
Andre kommentarer	
Avtaledokument	

9. Tiltak avtalen omfatter, og som inngår i vurderingene av forholdsmessighet?

Vei og parkering	
Grønnstruktur (inkludert torg, parker, promenader, leikeområder, ballplaser mv)	
Annen teknisk infrastruktur	
Andre kommentarer	

10. Hvem har tatt opp spørsmålet om forholdsmessighet?

Kommunen - sammenheng	
Utbygger - sammenheng	

11. Har kommunens forutsigbarhetsvedtak etter § 64 a gitt noen føringer for vurderingene av forholdsmessighet ?

Ja/nei - begrunnelse	

12. Gjennomføringen av vurderingene av forholdsmessighet

Hvem har deltatt i vurderingene av forholdsmessighet (kommunen, utbygger, Statens vegvesen, andre)	
Hvilke metoder er benyttet:	

– Beregninger	
– Skjønsmessige vurderinger	
– Forhandlingsutspill fra en part	

13. Er forholdsmessighet vurdert i forhold til enkelttiltak eller innenfor en helhetsløsning for hele planområdet/området utbyggingen påvirker

Ja/nei	
Hvis ja, hvilke tiltak og ytelser er lagt inn?	

14. Har partene i hovedsak vært enig om forholdsmessigheten

Ja – begrunnelse	
Nei – begrunnelse	
Akseptert under press - begrunnelse	