



SKEDSMO KOMMUNE

- møtestedet på Romerike
Teknisk sektor

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP	
1 DES 2005	
0512820-19	
Ark.	444
Avd.	BB 1 BY 1 ESR

Deres ref:
05/2820-1 ESR

Vår ref:
2005/4440 - 30132/2005

Saksbeh:
Morten Woldseth, 66938408

Arkivkode:
500.3

Dato:
28.11.2005

Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler - høring

Viser til Deres høringsdokument av 27.09.2005.

Skedsmo kommune, formannskapet behandlet høringen i møte den 23.11.2005, utvalgssaksnr. 05/186. Vedtak ble som følger:

Vedtak i Formannskapet - 23.11.2005:

Skedsmo kommune vedtar saksframstillingens pkt. 4 som kommunens høringsuttalelse til "Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler".

Vedtatt med 8 mot 3 stemmer (2Frp/SV) avgitt for omforent forslag Frp/SV

Saksframstillingens pkt. 4:

Forslag til høringsuttalelse

"Inngåelse av utbyggingsavtaler er i hovedsak aktuelt i områder hvor kommunenes ressurser er under press og utbyggere/grunneiere har sterk interesse av å bygge. Det er i de senere årene endrete forutsetninger for utbygging. For det første er det i dag primært private som gjennom fremleggelse av private planforslag, forestår arealplanleggingen. For det andre er det økonomiske forutsetningene til kommunen vesentlig endret idet kommunene i liten grad forestår tomte- og byggevirksomhet, noe som medfører at kommunens økonomiske forutsetninger for å gjennomføre/bidra til større utbygginger selv er svekket i forhold til tidligere.

Skedsmo kommune har en sentral beliggenhet mellom Oslo og hovedflyplassen på Gardermoen, over 42.000 innbyggere, ca. 21.000 arbeidsplasser og årlig befolkningsvekst på 1,8 % (nest høyest av kommunene i Romerike). Samtidig er en av landets mest trafikkerte kollektivknutepunkter (jernbanestasjon og bussterminal) lokalisert i Lillestrøm. I presskommunen Skedsmo vil det derfor være behov for flere større utbyggingsprosjekter i årene som kommer.

Kommunen anser at utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel ved de større utbyggingene man vil stå overfor i nær framtid, og at det er viktig for ivaretagelsen av behovet for flere boliger i kommunen at det er mulig å bruke utbyggingsavtaler som et styringsverktøy for å nå kommunens bolig- og utbyggingspolitiske mål.

Forskriftsforslagets begrensninger med hensyn til offentlig sosial infrastruktur vil kunne medføre at større utbygginger ikke kan realiseres evt. må utsettes inntil kommunale midler til nødvendig offentlig infrastruktur er bevilget. Kommunen må hensynta en presset kommuneøkonomi og bevilgninger til investering, drift og vedlikehold av offentlige sosiale infrastrukturtiltak i større boligområder. Det vil samtidig være urimelig at utbyggere/grunneiere ikke får anledning til å realisere byggeprosjekter ved delvis eller hel privat finansiering/forskuttering av nødvendig sosiale offentlig infrastrukturtiltak.

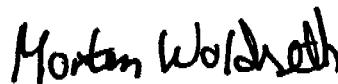
På denne bakgrunn mener Skedsmo kommune det er svært uheldig og lite hensiktsmessig å begrense den adgang til finansiering av bestemte infrastrukturtiltak som loven åpner for gjennom forslaget til forskrift."

Saksprotokoll og saksframlegg fra Formannskapets møte den 23.11.2005, saksnr. 05/186 følger vedlagt.

Med hilsen



Tor Inge Guttelvik
Sektorsjef teknisk sektor



Morten Woldseth
Rådgiver

Vedlegg:

1. Saksprotokoll fra Formannskapets møte den 23.11.2005. saknr. 05/186.
2. Saksframlegg for Formannskapets møte den 23.11.2005. saknr. 05/186



SAKSPROTOKOLL

Arkiv	Saksmappe	Løpenr.	Saksbehandler
500.3	2005/4440	29512/2005	Morten Woldseth/Hans Tore Hoff

Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler – høring

Saksgang

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
05/186	Formannskapet	23.11.2005

Behandling i Formannskapet - 23.11.2005:

Kåre Mæland (SV) fremmet følgende forslag:

Skedsmo kommunes prinsipielle syn er at sosial infrastruktur som omfattes av forskriften er en offentlig oppgave som skal løses via offentlige budsjetter.

Skedsmo kommune er derfor opptatt av at det settes fokus på presskommunenes rammebetingelser generelt, og at det som en del av dette arbeidet også blir vurdert hvordan eksisterende og eventuelle nye tilskuddsordninger kan bidra til ønsket utbygging i tråd med overordnede prinsipper for arealdisponering og transport-planlegging i pressområder. En viser her til ordninger med statlig tilskudd til å betjene lån til infrastruktur som skoler og sykehjem. En opptrapping av disse ordningene og utvidelse til eksempelvis også å omfatte barnehager bør vurderes.

Skedsmo kommune har en sentral beliggenhet mellom Oslo og hovedflyplassen på Gardermoen, over 42.000 innbyggere, ca. 21.000 arbeidsplasser og årlig befolkningsvekst på 1,8 % (nest høyest av kommunene i Romerike). Et av landets mest trafikkerte kollektivknutepunkter (jernbanestasjon og bussterminal) er lokalisert i Lillestrøm. Gjennom gjeldende fylkesdelplan for Akershus inngår Lillestrøm og Strømmen i den "Knutepunktstrategi" som ligger til grunn for overordnet arealdisponering og transportplanlegging i fylket, og en imøtekommer sentrale politiske målsettinger innenfor transportplanlegging og arealdisponering.

I presskommunen Skedsmo er det gjennomført flere utbyggingsprosjekter de siste årene. Området er attraktivt og det er stor interesse blant private aktører for flere større utbyggingsprosjekter i årene som kommer. Statens mulige avhending av Kjeller flyplass med et areal på 1100 dekar forsterker utbyggingspresset.

Det regimet som ser ut til å være lagt til grunn for statens avhending av eiendom, også når det gjelder Kjeller flyplass, gjør at det er grunn til spesielt å sette fokus på statens rolle som eiendomsforvalter og aktør på dette området. I forhold kommunens behov for langsiktig planlegging og finansiering av nødvendig infrastruktur gir ikke dagens regime med Skifte eiendoms mandat, "å avhende Kjeller flyplass til den for staten gunstigste pris" akseptable



rammebetingelser for kommunen som planlegger og tilrettelegger for en god langsiktig samfunnsutvikling.

Presskommunenes generelle økonomiske situasjon er av større betydning enn forskriftsforslagets begrensninger med hensyn til å finansiere offentlig sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Dagens situasjon er at større utbygginger, som isolert sett kan være i tråd med overordnede målsettinger ikke kan realiseres evt. må utsettes inntil kommunale midler til nødvendig offentlig infrastruktur er bevilget.

Tone Monsrud (Frp) fremmet følgende forslag:

Skedsmo kommune støtter forslaget om begrensning av bruk av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler skal ikke være et virkemiddel for å finansiere sosiale infrastrukturtiltak som kommunen i utgangspunktet selv har ansvar for.

Omforent forslag SV/Frp:

Skedsmo kommune støtter forslaget om begrensning av bruk av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler skal ikke være et virkemiddel for å finansiere sosiale infrastrukturtiltak som kommunen i utgangspunktet selv har ansvar for.

Skedsmo kommune er opptatt av at det settes fokus på presskommunenes rammebetingelser generelt, og at det som en del av dette arbeidet også blir vurdert hvordan eksisterende og eventuelle nye tilskuddsordninger kan bidra til ønsket utbygging i tråd med overordnede prinsipper for arealdisponering og transport-planlegging i pressområder. En viser her til ordninger med statlig tilskudd til å betjene lån til infrastruktur som skoler og sykehjem. En opptrapping av disse ordningene og utvidelse til eksempelvis også å omfatte barnehager bør vurderes.

Presskommunenes generelle økonomiske situasjon er av større betydning enn forskriftsforslagets begrensninger med hensyn til å finansiere offentlig sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Dagens situasjon er at større utbygginger, som isolert sett kan være i tråd med overordnede målsettinger ikke kan realiseres evt. må utsettes inntil kommunale midler til nødvendig offentlig infrastruktur er bevilget.

Forslaget fikk 3 stemmer (2Frp/SV) og falt

Morten Kongsrud (Sp) fremmet følgende forslag:

Endring 2. avsnitt, siste linje:

I presskommunen Skedsmo vil det derfor forventes flere større utbyggingsprosjekter i årene som kommer.

Forslaget fikk 3 stemmer (2Frp/Sp) og falt

Vedtak i Formannskapet - 23.11.2005:

Skedsmo kommune vedtar saksframstillingens pkt. 4 som kommunens høringsuttalelse til "Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler".

Vedtatt med 8 mot 3 stemmer (2Frp/SV) avgitt for omforent forslag Frp/SV

SAKSFRAMLEGG

SKEDSMO KOMMUNE

Arkiv	Saksmappe	Løpenr.	Saksbehandler
500.3	2005/4440	29512/2005	Morten Woldseth/Hans Tore Hoff

Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler - høring

Saksgang

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
05/186	Formannskapet	23.11.2005

Rådmannens forslag til vedtak:

Skedsmo kommune vedtar vedlagte saksframstillings pkt. 4 som kommunens høringsuttalelse til "Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler".

1 Vedlegg i saken

1. Høringsbrev inkl. forslag til forskriftstekst fra Kommunal- og regionaldepartementet av 27.09.2005
2. Lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler, vedtatt av Stortinget i Besl. O. nr. 65 (2004 – 2005)

2 Bakgrunn

Utbyggingsavtaler har i den senere tid i stadig større utstrekning blitt benyttet som et verktøy til å få utbyggere til helt eller delvis å bekoste sosial infrastruktur, som skoler, barnehager, sykehjem osv. Dette førte til at myndighetene så det nødvendig å vurdere spørsmålet om en rettslig avgrensning av bruken av utbyggingsavtaler nærmere. Et utvalg nedsatt av Miljøverndepartementet, Planlovutvalget, kom i NOU 2003:14 med et lovforslag som begrenset adgangen til å benytte utbyggingsavtaler til teknisk infrastruktur. Et annet utvalg, nedsatt av Kommunal- og regionaldepartementet, Bygningslovutvalget, kom i NOU 2003:24 med et lovforslag som innebar at det rettslig sett fortsatt ville være mulig å trekke sosial infrastruktur inn i utbyggingsavtalene.

Stortinget vedtok 19.04.2005 en lov om endringer i plan- og bygningsloven der utbyggingsavtaler reguleres i et nytt kapittel XI-A Utbyggingsavtaler. Lovbestemmelsene, som ble vedtatt, åpner for at utbyggingsavtaler kan gjelde sosial infrastruktur. Av Innst. O. nr. 73 (2004-2005) fremgår det imidlertid at komiteens flertall mener at "grunneier/utbygger ikke skal kunne pålegges å finansiere offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, så som skoler, barnehager, sykehjem m.v." Komiteens flertall ga videre klart uttrykk for at det – siden loven åpner for utbyggingsavtaler som omfatter sosial infrastruktur – "gjennom forskrifter må fremgå at det ikke kan inngås avtale om bidrag eller forskuttering av den type infrastruktur," og at forskriftene måtte være på plass når loven trer i kraft. I samsvar med dette har Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet forskrifter som forbyr at sosial infrastruktur tas inn i utbyggingsavtalene. Lovforslaget ble sendt på høring i brev 27.09.2005, jf. vedlegg 1. Høringsfristen er 01.12.2005.

3 Nærmere om utbyggingsavtaler

Generelt

Utbyggingsavtaler – slik begrepet vanligvis brukes – er et vidt spekter av avtaletyper som inngås mellom kommuner og utbyggere / grunneiere. Det omfatter avtaler om utbygging av et konkret område, der det gjennomføres utbygging innenfor rammen av en kommunal arealplan, dvs. kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Det som ellers kjennetegner utbyggingsavtaler, er at kommunen bruker sin rolle som planmyndighet etter pbl som grunnlag for avtale. Dette kan skje i kombinasjon med økonomiske eller andre forpliktelser eller bidrag fra kommunens side, men det forekommer også at et planvedtak er kommunens eneste andel i avtalen. Utbygger på sin side forplikter seg til å gjennomføre eller bekoste tiltak som kommunen ellers har ansvaret for.

Det er for eksempel ikke uvanlig at slike avtaler brukes i stedet for reglene i plan- og bygningsloven om opparbeiding av vei, vann og avløp innenfor byggeområdet ved større byggeprosjekter. Også større anlegg utenfor byggeområdet har i noen grad vært omfattet. Avtalene erstatter ofte lovens regler om refusjon for tekniske anlegg. Videre har kommunene ofte brukt utbyggingsavtaler for å styre utformingen av boligfelt, når det gjelder boligsammensetning, grønnstruktur og lignende. Slike avtaler har erstattet og supplert reglene i pbl, og har vært lite omtvistede selv om de kan gå lenger med hensyn til å pålegge den private part forpliktelser enn det myndighetene har hatt anledning til ensidig å gjøre.

Aktuelle områder for utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler er mest aktuelt i pressområder med høye bolig- og tomtepriser. Avtalene er et instrument som har vært i bruk i lang tid for å avklare forhold mellom kommuner og utbyggere/grunneiere, som ikke er regulert i lov eller kommunale planer. Frykt for manglende balanse i avtalevilkårene har skapt diskusjon de senere år. Bakgrunnen er at avtalene har vært brukt som middel til å finansiere kommunale investeringstiltak kommunen ellers ikke har hjemmel til å kreve gjennomført eller finansiert av utbygger. Det er registrert noen uheldige avtaler, men undersøkelser viser at omfanget av denne typen vilkår til nå har vært beskjedent. Departementet har likevel funnet det riktig å lovregulere bruken, da de ser tendenser til økt bruk av avtaleformen. Gjennom klargjøring i loven kan en bidra til at grensen mellom akseptable og uakseptable avtalevilkår blir tydelig, slik at byggekostnadene blir mer forutsigbare. Kommunal- og regionaldepartementets begrunnelse for å lovregulere bruken av utbyggingsavtaler er å forhindre en kostnadsovervelting på boligkjøper, og sikre forutsigbarhet for utbyggere og kommunene.

Ny bruk av utbyggingsavtaler

I den senere tid har bruken av utbyggingsavtaler tatt en ny retning. Flere kommuner har begynt å forutsette at utbyggere betaler for bygninger og anlegg som skal inngå i det offentlige tjenestetilbudet, og som tradisjonelt har blitt betalt av det offentlige. Eksempler på slike avtalevilkår er oppføring eller bidrag til skoler og barnehager, større infrastrukturtiltak og boliger som skal inngå i kommunens tilbud til boligtrengende. Avtaler som omhandler andre forhold enn teknisk infrastruktur er ikke helt ukjent fra tidligere, men økningen av bruken er markert. Dette har særlig vist seg i pressområder for boligbygging, spesielt i kommunene rundt Oslo. Men også i kommuner der det er press på hyttebygging, har slike avtaler begynt å komme i bruk. Man har også sett en utvikling i bruken av utbyggingsavtaler for næringsbygg. Slike avtaler er kontroversielle, og har ført til debatt.

Planlovutvalget ønsket i NOU 2003:14; Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II å begrense utbyggingsavtaler til teknisk infrastruktur der kommunen har direkte lovhjemmel til å stille vilkår. Forslaget innebar at utbygger/grunneier ikke skulle kunne påta seg større forpliktelser enn det kommunen kunne pålegge gjennom plan- og bygningsloven, plan, vedtekt e.l. Forslaget innebar en dramatisk innstramming i forhold til gjeldende rett.

Bygningslovutvalget foreslo i NOU 2003:24; Mer effektiv bygningslovgivning også lovregler som medfører innstramming, men uten å avgrense til typer av tiltak. Bygningslovutvalget foreslo i stedet strenge krav til avtalevilkårene, basert på krav om at

de tiltak avtalene omfattet skulle være nødvendige og stå i forhold til tiltakets virkninger. Bygningslovutvalgets forslag viste til behov for smidigere regler og trakk opp skjønnsmessige, strenge rammer for hvor langt avtalene kunne gå.

Høringsinstansene til lovutvalgenes forslag var skarpt delt i synet på utbyggingsavtalenes innhold. Flere, særlig kommuner, påpekte at avtalefrihet var viktig for å sikre smidig og hensiktsmessig utbygging i pressområder. Motstandere av en vid adgang til å inngå avtaler viste særlig til at utbyggingsavtaler med store økonomiske forpliktelser for utbygger/grunneier vanskeliggjorde utbygging og fordyret boliger.

Kommunal- og regionaldepartementet fulgte utvalgenes ønsker om innstramming, og mente det var behov for lovregulering for å hindre at kommunene brukte sin myndighet på en uheldig måte. Stortinget hadde også tidligere uttalt at det var behov for innstramming av bruken av utbyggingsavtaler.

På den annen side er det gjennom mange år utviklet et konstruktivt samspill mellom kommuner og utbyggere, og mulighetene for å videreføre dette bør ikke begrenses for mye. Etter departementets vurdering var derfor Planlovutvalgets forslag for restriktivt. Forslaget innebar at bruk av avtaler mellom private og den offentlige forvaltning, som har vokst fram over tid, og som har funnet støtte og rammer gjennom rettspraksis og juridisk teori, ikke ville være tillatt på pbls område. Departementet mente det var grunn til å være noe tilbakeholden, og ikke gripe for sterkt inn i en rettsutvikling av nye og konstruktive samarbeidsformer mellom offentlig og privat sektor. Samtidig var det et viktig poeng å ivareta utbyggingsavtalenes funksjon som virkemidler i kommunenes boligpolitikk.

Loven åpner for teknisk infrastruktur og offentlig sosial infrastruktur. Ny pbls § 64 a forutsetter at 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. Utbyggingsavtalens innhold (ny pbls § 64 b) kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan herunder; regulering av antall boliger, boligstørrelse, bygningers utforming samt regulere fortrinnsrett til å kjøpe andel av boliger. Videre gå ut på at grunneiere eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak. Slike kostnader må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Fremforhandling av utbyggingsavtaler er en offentlig prosess med krav til kunngjøring av oppstart, offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtak. For mer utdypende informasjon vises til lovforslaget, vedlegg 2.

Forskriftsforslaget, som er sendt på høring, utelukker offentlig sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Den inneholder bestemmelser om hvilke tiltak som ikke skal inngå i utbyggingsavtaler. Dette omfatter offentlige sosiale infrastrukturtiltak som barnehager, skoler, sykehjem med mer, som er en del av det lovpålagte kommunale tjenestetilbudet eller som i hovedsak er finansiert av det offentlige. Herunder regnes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller annen andre kredittytelser i den grad de ikke motsvares av noen økonomisk ytelse fra det offentlige. For utdypende informasjon vises til høringsbrevet, vedlegg 1.

Utbyggingsavtaler i Skedsmo kommune

Skedsmo kommunestyre har tidligere fattet et prinsippvedtak der en stiller seg positiv til bruken av utbyggingsavtaler. Vedtaket ble fattet 21. juni 2001 (sak 01/087) og lyder slik:

- "1. Skedsmo kommune anser at utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel ved større utbygginger. Avtalens innhold skal tjene kommunens bolig- og utbyggingspolitiske mål.*
- 2. Skedsmo kommune inngår utbyggingsavtaler etter behov."*

Skedsmo kommune har i hovedsak benyttet seg av avtaler inneholdende tiltak som omhandler offentlig teknisk infrastruktur. Ved planlegging av boligområdet Brånåsen (ca. 800 boliger) ble det utarbeidet utbyggingsavtaler med teknisk og dels sosial infrastrukturtiltak. Innhold av sosial infrastruktur var bygging og drift av barnehage (avtale fra mars 2000). I enkelte områder i Lillestrøm og Strømmen er det forutsatt inngått utbyggingsavtale med Skedsmo kommune for videre utvikling av områdene. Omfang av offentlig sosial infrastrukturtiltak er foreløpig ikke avklart. For større utviklingsområder i kommunen eksempelvis Nitteberg (ca. 500 boliger) og på Kjeller flyplass (ca. 1.100 mål), vil det bli stilt krav om utbyggingsavtaler.

4 Forslag til høringsuttalelse

"Inngåelse av utbyggingsavtaler er i hovedsak aktuelt i områder hvor kommunenes ressurser er under press og utbyggere/grunneiere har sterk interesse av å bygge. Det er i de senere årene endrete forutsetninger for utbygging. For det første er det i dag primært private som gjennom fremleggelse av private planforslag, forestår arealplanleggingen. For det andre er det økonomiske forutsetningene til kommunen vesentlig endret idet kommunene i liten grad forestår tomte- og byggevirksomhet, noe som medfører at kommunens økonomiske forutsetninger for å gjennomføre/bidra til større utbygginger selv er svekket i forhold til tidligere.

Skedsmo kommune har en sentral beliggenhet mellom Oslo og hovedflyplassen på Gardermoen, over 42.000 innbyggere, ca. 21.000 arbeidsplasser og årlig befolkningsvekst på 1,8 % (nest høyest av kommunene i Romerike). Samtidig er en av landets mest trafikkerte kollektivknutepunkter (jernbanestasjon og bussterminal) lokalisert i Lillestrøm. I presskommunen Skedsmo vil det derfor være behov for flere større utbyggingsprosjekter i årene som kommer.

Kommunen anser at utbyggingsavtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel ved de større utbyggingene man vil stå overfor i nær framtid, og at det er viktig for ivaretagelsen av behovet for flere boliger i kommunen at det er mulig å bruke utbyggingsavtaler som et styringsverktøy for å nå kommunens bolig- og utbyggingspolitiske mål.

Forskriftsforslagets begrensninger med hensyn til offentlig sosial infrastruktur vil kunne medføre at større utbygginger ikke kan realiseres evt. må utsettes inntil kommunale midler til nødvendig offentlig infrastruktur er bevilget. Kommunen må hensynta en presset kommuneøkonomi og bevilgninger til investering, drift og vedlikehold av offentlige sosiale infrastrukturtiltak i større boligområder. Det vil samtidig være urimelig at utbyggere/grunneiere ikke får anledning til å realisere byggeprosjekter ved delvis eller hel privat finansiering/forskuttering av nødvendig sosiale offentlig infrastrukturtiltak.

På denne bakgrunn mener Skedsmo kommune det er svært uheldig og lite hensiktsmessig å begrense den adgang til finansiering av bestemte infrastrukturtiltak som loven åpner for gjennom forslaget til forskrift."

5 Konklusjon/tilråding

Rådmannen vil foreslå at saksframleggets pkt. 4 – Forslag til høringsuttalelse, vedtas som Skedsmo kommunes høringsuttalelse.

Skedsmo kommune den
for rådmannen

Bugis Lansen
for Tor Inge Guttelvik
Sektorsjef teknisk sektor



**DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT**

Saksbehandler	TGEO-MOW/O
Arkiv	05 UKI 2005
500.3	
Ar/Saksnr./Doknr.	Lnr.
Dato	05/4440- 05/

Høringsinstanser etter høringsliste

Deres ref

Vår ref
05/2820-1 ESR

27 SEP 2005

Forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler – høring

1 Høringen

Kommunal- og regionaldepartementet sender med dette utkast til forskrift om avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler på høring. Høringsfristen er **1. desember 2005**. Grunnen til at høringsfristen er relativt kort er at det er ønskelig å la lovbestemmelser og forskrift tre i kraft 1.1.2006.

Forskriftsforslaget er i denne omgang begrenset til bestemmelser om hvilke tiltak som ikke skal inngå i utbyggingsavtaler. Det har vært vurdert om det bør gis forskrifter til lovbestemmelsene ellers, f. eks. nærmere innhold i og prosess for kommunens "forutsigbarhetsvedtak", krav til offentlighet, krav til avtalens innhold osv. Dette vil imidlertid være forhold det kan være uheldig å gi regler om uten at man har tilstrekkelig kunnskap om hvordan lovens rammebestemmelser oppfattes, tas i bruk og etterleves. Slike forhold vil derfor i første omgang bli omtalt i den veileder departementet vil utgi i forbindelse med ikrafttreden av lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Departementets intensjon er at veilederen skal foreligge ved ikrafttreden av lovbestemmelsene og forskriften. Det vil deretter på et senere tidspunkt bli tatt stilling til behovet for slike forskrifter.

Henvendelser om høringen kan rettes til Ane Seip Flaatten, tlf 22 24 68 16, eller Egil Stabell Rasmussen, tlf 22 24 71 56.

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 / 22 24 71 01
Org. nr.:
972 417 858

Bolig- og
byggningsavdelingen
Telefaks:
22 24 27 36

Saksbehandler:
Egil Stabell Rasmussen
22 24 71 56

2 Bakgrunn

Stortinget har vedtatt lovforslag om utbyggingsavtaler, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005), Innst. O. Nr. 73 (2004-2005) og Besl. O. nr. 65 (2004-2005). Bestemmelsene følger som vedlegg til dette høringsnotatet. Bestemmelsene er en del av plan- og bygningsloven, og gjelder kommunenes mulighet til å inngå avtaler med utbyggere eller grunneiere om gjennomføring av kommunale arealplaner. Slike avtaler regulerer gjerne private bidrag til offentlig infrastruktur. Reglene angir en innstramming i forhold til dagens avtalefrihet, og hovedprinsippene er at avtalene skal være balanserte, basert på kriterier om at ytelsene fra utbyggernes side skal være nødvendige og stå i forhold til de behov som utløses av utbyggingen. Reglene er også basert på krav til forutsigbarhet, først og fremst ved at kommunens forutsetninger skal synliggjøres gjennom egne politiske vedtak som skal foreligge før avtalene inngås.

Stortinget har bedt Kommunal- og regionaldepartementet om å utarbeide forskrifter til loven. Forskriftene skal inneholde forbud mot at enkelte former for "sosial infrastruktur" kan inngå i avtalene. Det heter om dette i komitéinnstillingen og anmodningsvedtaket:

"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener grunneier/utbygger ikke skal kunne pålegges å finansiere offentlig eid eller drevet sosial infrastruktur, så som skoler, barnehager, sykehjem m.m. Flertallet mener Regjeringens forslag åpner for dette og at det derfor gjennom forskrifter må fremgå at det ikke kan inngås avtale om bidrag eller forskuttering av den type infrastruktur. Forskriftene som fastslår dette skal være på plass når loven trer i kraft, og flertallet ber Regjeringen informere Stortinget på egnet måte om dette før lov og forskrift trer i kraft."

På denne bakgrunn blir hovedtemaene for avgrensningen:

- Hvilke typer infrastrukturtiltak utbygger ikke skal "pålegges" å finansiere eller delfinansiere gjennom utbyggingsavtaler,
- Hva som ligger i begrepet "offentlig eid eller drevet" (begrepet "offentlig" omfatter både stat og kommune, selv om kommunen i dette notatet er brukt i de fleste eksemplene),
- Hva begrepet "bidrag" innebærer, og
- Forholdet til forskuttering.

Sett ut fra diskusjonen i Stortinget synes intensjonen å være at man ikke skal tillate at en utbygger gjennom en utbyggingsavtale skal bidra til kommunal finansiering av sosial infrastruktur der kommunen i utgangspunktet har en forpliktelse til selv å forestå finansieringen. Private tiltak skal ikke rammes.

Det kan være et spørsmål om Stortingets intensjon kan imøtekommes uten å gå detaljert inn på disse avgrensningsspørsmålene. I høringsbrevet velger likevel

departementet å foreta en gjennomgang av de forskjellige tolkningsmuligheter, fordi det kan oppstå tilfeller der det er tvil om et tiltak faller innenfor eller utenfor. En slik gjennomgang kan dermed gi grunnlag for tolkningsveiledning. Når det gjelder utforming av selve forskriftsteksten, har departementet likevel foreslått en enklere løsning for å få frem Stortingets intensjon på en best mulig måte. Som omtalt nedenfor er konsekvensene av at "tvilsomme" tiltak tas med i avtalen sannsynligvis ikke store, og det er departementets oppfatning at kommunene vil følge regelverket lojalt, slik at tolkningsspørsmålene ikke bør volde store problemer i praksis.

3 Betydningen av avgrensningen mot sosial infrastruktur

Stortingets vedtak innebærer at lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler overhodet ikke kommer til anvendelse på de tiltak det avgrenses mot. For tiltak som ikke rammes av forbudet, kommer bestemmelsene til anvendelse i sin helhet.

Det melder seg her tre hovedspørsmål:

1. Hvilken betydning har det for gyldigheten av en utbyggingsavtale at et vilkår om finansiering av sosial infrastruktur er tatt med?
2. Har det betydning om et tiltak finansieres privat utenom avtale?
3. Hvordan vil lovbestemmelsene virke dersom et "tvilsomt" tiltak inngår i avtalen?

I tillegg bør det vurderes om avgrensningen kan få andre konsekvenser.

3.1 Avtalens gyldighet

Når Stortinget ønsker et forbud mot de nevnte tiltakene, innebærer det at dersom en avtale inneholder et vilkår om bidrag til tiltak som rammes av ett eller flere av avgrensningskriteriene (sosial infrastruktur, offentlig eid eller drevet, bidrag, forskuttering), inntreffer det i utgangspunktet ugyldighet. Mens de vedtatte lovbestemmelsene legger opp til et krav om balanse, dvs. et relativt forhold mellom de forskjellige ytelsene, slik at nødvendighetskriteriet etter § 64 b blir svakere jo større økonomiske ytelser fra kommunens side avtalen inneholder, får avgrensningskriteriene en absolutt virkning for gyldigheten. Dette gjelder selv om de økonomiske virkningene av at et "ulovlig" tiltak inngår i avtalen, kan være svært liten.

Normalt vil imidlertid ikke dette medføre at hele avtalen bli ugyldig. Vanligvis vil ugyldigheten bare gjelde det aktuelle tiltaket. Den interne sammenhengen i avtalen kan imidlertid være av en slik karakter at ugyldigheten også kan ramme andre deler av avtalen. I utbyggingsavtaler er ofte poenget at ytelsene ikke er direkte sammenlignbare. Det kan være snakk om økonomisk ytelse fra utbyggers side, og en immateriell ytelse

fra kommunens side. I slike tilfelle kan et "ulovlig" tiltak i avtalen få større konsekvenser for gyldigheten.

3.2 Privat finansiering

Private tiltak omfattes i utgangspunktet ikke av forbudet. Dette kan få to vidt forskjellige betydninger for hvorvidt slike tiltak kan inngå i avtalen:

1. Private tiltak kan inngå i utbyggingsavtaler, og vil da omfattes av kravene i de nye lovreglene, dvs. krav til egne "forutsigbarhetsvedtak", nødvendighet, offentlighet osv.
2. Private tiltak holdes utenfor utbyggingsavtaler. Det må stå enhver utbygger fritt å bygge eller helt eller delvis finansiere hvilke tiltak som helst uten at dette trenger å inngå i utbyggingsavtaler. Det er da annet regelverk eller rutiner som følges, dvs. krav etter særskilt regelverk om skoler, barnehager, sykehjem osv, eller avtalerettslige regler ellers, OPS-avtaler osv.

Etter departementets vurdering vil det gi best sammenheng i regelverket dersom bidrag til private tiltak som inngår i det offentlige tilbudet ikke inngår i utbyggingsavtaler, dvs. at utbygger ikke kan forplikte seg til bidrag som går ut over normal forretningsmessig ytelse. Det kan imidlertid avtales oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser så lenge avtalen ikke omfatter slike finansielle bidrag. På den annen side bør det ikke være noe forbud mot at private bygger og driver slike tiltak, men det må da gjøres utenfor rammen av en utbyggingsavtale. Hvis f. eks. utbygger i stedet gir penger til Røde Kors, som vil bygge et privat sykehjem, rammes det i utgangspunktet ikke, med mindre det er tatt med i selve utbyggingsavtalen.

3.3 Hvordan vil lovbestemmelsene virke dersom "tvilsomme" tiltak likevel inngår i avtalen?

Det tenkes her på tiltak i grenseland for hva som omfattes av Stortingets formulering om skoler, barnehager, sykehjem o. l., men hvor det ikke konstateres ugyldighet. Dette kan f. eks. være grendehus, lokaler til skolefritidsordning, bibliotek osv.

Stortinget har lagt vekt på sosiale infrastrukturtiltak som skoler, barnehager og sykehjem o. l., og for deres vedkommende er Stortingets intensjon klar: Utbygger skal ikke finansiere offentlige tiltak av denne typen. Det Stortinget ønsker å forhindre er at kommunen gjennom en utbyggingsavtale skal få en utbygger til å bidra til finansieringen av oppgaver som kommunen skal ta selv innenfor disse sektorene.

Dersom "tvilsomme" tiltak likevel blir tatt med (og man ikke vil gå til det skritt å kjenne avtalen ugyldig), vil forskriftens avgrensning ikke ha annen betydning for disse

tiltakene enn at lovens krav gjelder fullt ut. De vil da måtte tilfredsstille lovkravene om nødvendighet og balanse. Dette medfører f. eks. at jo mindre sentrale tiltakene er for utbyggingen av et boligområde, desto mer vil de rammes av nødvendighetskriteriet. Konsekvensene av at avtalen i slike tilfeller ikke kjennes ugyldig, blir altså små.

3.4 Andre konsekvenser

Etter definisjonen i pbl § 64 skal det ganske lite til før en avtale kan defineres som en utbyggingsavtale. Det eneste som kreves er egentlig at avtalen må gjelde gjennomføring av plan. Dersom avtalen f. eks. inneholder en forutsetning om en bestemt regulering, vil den pr. definisjon kunne være en utbyggingsavtale. Det vil være rom for forskjellige tolkninger både for kommuner og utbyggere, og det vil på den bakgrunn kunne tenkes at utbyggere og kommuner ønsker å oppnå samme resultat, dvs. overføringer til kommunene som motytelse mot f. eks. et reguleringsvedtak, gjennom andre avtaleformer. Det bør imidlertid presiseres at verken lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler eller avgrensningen i bruken av dem er ment å skulle legge noen begrensninger på andre avtaleformer som i seg selv er legitime og lovlige. Reglene om utbyggingsavtaler må derfor ikke tolkes utvidende mht. andre avtaler som inngås av det offentlige.

Konsekvensene av avgrensningene kan kanskje også bli en del fiktive avtaler som inneholder overføringer til det offentlige. Ett eksempel kan være at utbygger på egen hånd bygger tiltak for å oppfylle kommunens rekkefølgebestemmelser, og deretter selger disse tiltakene til en meget lav pris, fordi det ikke er andre aktuelle interessenter i området. Et annet eksempel kan være at kommunen velger å legge anlegget ut på anbud, og at det i anbudet blir tatt klare forbehold om at bygging av anlegget kan måtte utsettes som følge av resultatet av kommunens budsjettprosess. Utbygger, som ser seg sterkt interessert i at bygging ikke utsettes gjennom budsjettprosessen, vinner anbudet med en pris som ligger langt under konkurrentene, og resultatet blir at bygget blir så rimelig at kommunen velger å budsjettere og gjennomføre utbyggingen. Det antas likevel at problemet med slike avtaleformer vil være relativt lite – både kommuner og utbyggere vil i alle fall være bundet av de regler som gjelder på forskjellige områder, f. eks. konkurransereglene.

4 Forskjellige avgrensningsmuligheter

Med utgangspunkt i Stortingets formulering mht. avgrensning, er det naturlig å vurdere innholdet av de enkelte begreper, og hvordan de kan brukes som grunnlag for avgrensning. Det antas at en slik drøfting kan ha betydning i tilfeller der det er tvil om et tiltak rammes av forbudet eller ikke.

4.1 Typer av tiltak

Skoler er i hovedsak offentlig eid eller drevet, og vil derfor ikke kunne inngå i avtalene. Unntaket er frittstående skoler i privat eie, men disse følger eget regelverk, og kan holdes utenfor diskusjonen her. Stortingets beslutning innebærer dermed at bidrag til eller utbygging av offentlige skoler ikke kan tas med i utbyggingsavtaler.

Alle former for overføringer fra utbyggere til kommunen som har med skoler å gjøre, faller dermed inn under forbudet i forskrift. Det betyr at det uansett ikke kan tas inn et vilkår om tilskudd til skoler, heller ikke i form av skolebygg som f. eks. stilles til rådighet til redusert leie.

For barnehager og sykehjem er bildet mer sammensatt. Her er det mange varianter, f. eks. private barnehager som drives med stor grad av offentlige tilskudd i tillegg til egenbetaling, og som inngår i det offentlige tilbudet. En barnehage eller et sykehjem kan også bygges og drives i forbindelse med en OPS-avtale der kommunen skal overta bygninger vederlagsfritt etter et antall år, betaler et årlig tilskudd, og har innflytelse på tildeling av plasser.

Det kan også ligge forskjeller i måten driften av barnehager og sykehjem blir finansiert på. Private barnehager blir for en stor del finansiert gjennom generelle tilskudd eller tilskudd pr. barn, i tillegg til egenbetaling, og har dermed en blandet betalingsform som i stor grad er avhengig av brukerne. Private sykehjem blir finansiert på den måten at kommunen kjøper plasser til kostpris, og således betaler hele driften.

Vurderingene over kan også gjelde andre tiltak som ligner på de som er nevnt, og som samtidig kan tenkes å inngå i et offentlig tilbud som "sosial infrastruktur". Det tenkes her særlig på tiltak i grenselandet mellom sosiale og kulturelle tiltak, f. eks. SFO, bibliotek, arbeidsløshets tiltak osv.

Et mulig skille kan trekkes etter om tiltaket er betjent eller ikke, noe Stortingets eksemplifisering kan tyde på. Det er ikke noen klar sammenheng mellom betjening og "sosial infrastruktur", men betjening kan, sammen med andre kriterier, tyde på at det foreligger et offentlig tjenestetilbud, og som Stortinget ønsker å avgrense mot. Dermed vil altså et anlegg eller en bygning som ikke er betjent lettere falle utenom forbudet. Tjenester kan imidlertid også skje i hjemmet, og det kan dermed oppstå et spørsmål om privat bygging av omsorgsboliger (som kommunen ellers skulle bygget), og som forutsetter kommunale hjemmetjenester, faller inn under forbudet. I tillegg vil det kunne være vanskelig å skille mellom ulike typer tjenester, ettersom de er av "sosial" eller teknisk karakter, f. eks. hjemmesykepleie og vaktmestertjenester.

Et annet mulig kriterium for avgrensning kan være hvorvidt tiltaket er pålagt det offentlige ved lov eller ikke. Lovpålagte tiltak vil da sannsynligvis lettere kunne bli rammet av et forbud, fordi dette vil ligge mer sentralt under kommunens eget ansvarsområde. Her må man imidlertid tolke den enkelte særlovgivning for å finne ut hvor omfattende kommunens forpliktelse er, både når det gjelder å fremskaffe tilbudet, og å finansiere det, hvorvidt det er mulighet for brukerbetaling osv. – Stort sett går særlovgivningen ut på at kommunen skal fremskaffe et tilbud, men sier lite om på hvilken måte tilbudet skal fremskaffes eller finansieres. Det er stort sett krav til tilbudets innhold som fremgår. Likevel kan kanskje selve forpliktelsen gi en indikasjon.

Etter departementets vurdering er det vanskelig å trekke noe absolutt skille mellom tekniske og sosiale infrastrukturtiltak. Stortinget har imidlertid valgt en positiv avgrensning, noe som innebærer at tiltak som ikke klart faller inn under forskriftens forbud, bør være tillatt å ta med. For slike tiltaks vedkommende gjelder derfor lovens bestemmelser. Som nevnt har Stortinget lagt vekt sosiale infrastrukturtiltak som skoler, barnehager og sykehjem o. l., og det bør være et sentralt kriterium om tiltaket er pålagt gjennom lov eller ikke. Det er ikke naturlig å skille mellom bygninger og tjenester.

For å få frem Stortingets intensjon har departementet i forslaget til forskriftstekst valgt å la det være avgjørende om det offentlige har et samlet ansvar for tiltaket. Dette kommer etter departementets vurdering klarest frem ved å se på om tiltaket enten er lovpålagt, eller om kommunen har et finansieringsansvar.

4.2 "Offentlig eid"

Det finnes mange forskjellige eier- og selskapsformer, der kommunen eier bygninger sammen med andre. Eierskapet vil først og fremst angå bygningen. (Driften holdes her utenfor, jf. særskilt omtale under pkt. 4.3). Der bygningen er 100 % offentlig eid, omfattes disse utvilsomt av forbudet. Der det er et sameie mellom kommunen og private, kan det f. eks. være snakk om hvor stor den prosentvise offentlige andelen er, og om kommunen har full beslutningsmyndighet. Også der kommunen bare eier en mindre andel, kan denne få betydning der utbyggeren f. eks. påtar seg å subsidiere kommunens utgifter slik at dette blir et indirekte tilskudd.

Det kan kanskje også ha betydning hvilke organisasjons- og betalingsformer som er valgt, f. eks. om en institusjon er organisert som et kommunalt eller interkommunalt selskap, eller et aksjeselskap, evt. i samfinansiering mellom kommunen og private.

Også leie- eller leasingavtaler kan eventuelt rammes av forbudet.

I revisorhåndboken (NSRF) heter det i anbefaling til god regnskapsskikk vedr. leasing at slike avtaler regnskapsmessig skal behandles etter den økonomiske realitet i henhold til avtalens innhold. I noen tilfeller er en leasingavtale en finansieringsavtale (finansiell leasing), i andre tilfeller er det en tradisjonell leieavtale (operasjonell leasing). Den regnskapsmessige behandling skiller altså mellom finansieringsavtaler og leieavtaler. En leasingavtale som overfører det vesentligste av risiko og fordeler som er forbundet med å eie driftsmidlet er en finansieringsavtale. Alle andre former for leasing er leie. Anbefalingene stiller opp flere kriterier for når en leasingavtale skal anses som en finansieringsavtale. Ett av kriteriene er at avtaleperioden dekker en vesentlig del av driftsmidlets antatte gjenværende økonomiske levetid, vanligvis 75 % eller mer.

Finansiell leasing betraktes som et lån iht. kommuneloven § 50 (om kommunale låneopptak). Det er ikke nødvendig at kommunen er eier i juridisk forstand, jf. "til eget bruk". F. eks. kan bidrag til oppføring av en bygning som formelt eies av andre enn kommunen, antakelig etter omstendighetene lånefinansieres dersom kommunen har langvarig og omfattende bruksrett til tingen, og den inngår i kommunens tjenesteproduksjon.

Etter departementets vurdering er det vanskelig å skille mellom offentlig og privat eie, i alle fall når tiltaket er en del av et lovpålagt offentlig tjenestetilbud. Et slikt skille bør derfor bare vektlegges i mindre grad. Utgangspunktet bør være at det ikke spiller noen stor rolle om eierskapet er offentlig eller privat. Det må likevel presiseres at forskriften ikke oppstiller noe forbud mot at private eier og driver sosiale infrastrukturtiltak uavhengig av utbyggingsavtaler. Utgangspunktet er at det ikke er gjennom utbyggingsavtaler det offentlige skal fremskaffe sine tilbud.

I tillegg til at begrepet "offentlig eid" i utgangspunktet gjelder bygningen, kan det også stilles spørsmål ved forholdet mellom selve bygningen og den tekniske infrastrukturen som er en forutsetning for bygningen og driften av den. Der nødvendig teknisk infrastruktur har direkte tilknytning til det sosiale infrastrukturtiltaket bør den sannsynligvis vurderes som "sosial infrastruktur" i dette tilfellet. Dette bør imidlertid undergis en konkret vurdering, det vil f. eks. være lite naturlig at gang- og sykkelvei til en skole skal anses som "sosial infrastruktur".

4.3 "Offentlig drevet"

Når det gjelder drift, finnes det mange varianter. I en del tilfeller er det helt tydelig at det offentlige helt ut står for driften, selv om innslaget av egenbetaling er stort. Disse tilfellene faller dermed inn under forbudet. Problemet oppstår først og fremst ved

I motsetning til den første oppgaven var denne veldig fri og uten de stramme rammene. Oppgave beskrivelsen kunne tolkes på så mange måter, men heldig vis var det også her noen konkrete spørsmål. Det å skulle tilpasse oppgaven med de daglige, faste gjøremålene gikk for det meste på tilsynelatende ordentlig måte. Når det gjaldt målene for oppgaven ble det litt mye å løse i forbindelse med dette med internfakturerings. Jeg prøvde å vinkle planleggingen og gjennomføringen mest mulig opp mot målene. Det viktigste for meg underveis ble bruken av datasystemene. Den største grunnen for denne oppgaven var nettopp det at jeg hadde fått opplæring og jobbet litt med dette før i år. Noe jeg savnet fra min side var notater og log skriving. Informasjon kan ha blitt utelat p.g.a. oppgavens tidslengde. Planleggingsdelen var såpass god i forhold til at oppgaven strakk seg over så langt tidstid. Og dermed kunne selv lengre avbrek ikke hindre gjennomføringen. Når det gjaldt tidsbruk vil jeg si at den tiden jeg satt av ble benyttet til oppsummering og videre forberedelser til neste avsatt tid. Selv har jeg jobbet mest mulig selvstendig og hele tiden vært bevisst på over å stadig gjøre fremgang i oppgaven. Og jeg er fornøyd med oppfølgingen fra oppdragsgiverne og i forhold til kommfakt.

private tiltak, der det offentlige innslaget er så stort at det blir vanskelig å trekke en grense.

Som tidligere nevnt kan et eksempel være private sykehjem der kommunen kjøper plassene, slik at driften er helt og holdent avhengig av kommunens finansiering. Egenbetalingen utgjør som regel samme beløp enten det er privat eller offentlig eie, driftskostnadene for kommunen blir omtrent de samme, og sykehjemmet inngår i kommunens totale tilbud. Tilsvarende kan det også være for andre institusjoner, som f. eks. omsorgsboliger, HVPU-boliger osv.

OPS-avtaler (Offentlig-Privat-Samarbeid) har ofte vært nevnt som alternativ til utbyggingsavtaler.

Det finnes mange varianter av OPS-avtaler, der f. eks. graden av offentlig innsats kan variere fra aktiv deltakelse til ren leiebetaling. I noen avtaler skal kommunen overta etter et visst antall år, og i andre ikke. Definisjonen av utbyggingsavtaler i pbl § 64 er så vidt vid at en OPS-avtale vil kunne omfattes av definisjonen av utbyggingsavtale dersom den f. eks. inneholder en forutsetning om en bestemt plangjennomføring eller en regulering som ikke er vedtatt ennå. Her må det imidlertid være grunn til å se på avtalens reelle innhold, slik at hvis selve reguleringsvedtaket ikke forutsetter noen særskilt motytelse fra utbyggerens side, men bare ligger som en forutsetning for at avtalen skal kunne komme i stand, bør man ikke betrakte OPS-avtalen som en utbyggingsavtale.

I departementets lovproposisjon ble forholdet til OPS-avtaler (og for så vidt andre tilgrensende avtaler) behandlet slik at man skulle vurdere kommunens ytelse i avtalen i forhold til andre parter ytelse. I avtaler av blandet karakter vil situasjonen være at jo sterkere kommunens ytelse er konsentrert til myndighetsutøvelse, jo mer kommer kriteriebegrensningen i pbl § 64 b inn (krav til nødvendighet osv). Tilsvarende vil kriteriebegrensningen få mindre betydning der kommunens ytelse i hovedsak er av økonomisk karakter. Forholdet mellom de forskjellige avtaleformer er altså gjort relativt. – Dette er fremdeles forholdet for de tiltak som inngår i avtalene, men for de tiltakene Stortinget ønsker å unnta, blir skillet mer absolutt, og får dermed betydning for gyldigheten av avtalen.

Et mulig kriterium for om OPS-avtaler eller andre lignende avtaler skal falle inn under forbudet eller ikke, kan være graden av offentlig styring. Dette må vurderes i forhold til inntjeningsmuligheten driften gir den private part, eventuelt også sammen med pengeflyten begge veier. Med pengeflyt menes her kommunens tilskudd eller kjøp av plasser, i tillegg til de eventuelle økonomiske fordeler kommunen har av den private driften i form av f. eks. tilleggsytelser, hvorvidt driften inngår i kommunens totale tilbud osv.

Det normale utgangspunktet for en OPS-avtale er at kommunen står for hele finansieringen regnet over avtalens totale tidsforløp, slik at avtalen normalt ikke inneholder noen økonomisk overføring fra utbygger til kommunen. Dette kan være tilfelle selv om avtalen inneholder en klausul om vederlagsfri overtakelse. Slike avtaler bør derfor ikke omfattes av forbudet. Det kan imidlertid tenkes kombinerte avtaler, der utbyggeren f. eks. inngår en OPS-avtale med kommunen og får fordelen av inntjeningen gjennom driften, og derfor bistår kommunen med lån til redusert rente. Slike avtaler vil etter forholdene kunne rammes av forbudet.

Etter departementets vurdering bør det ikke legges vesentlig vekt på om driften skjer i offentlig eller privat regi, dersom den ellers inngår i det lovpålagte offentlige tjenestetilbudet. Gjør den det, omfattes den i utgangspunktet av forbudet. Det vises til vurderingen avslutningsvis i pkt. 4.2

4.4 Bidrag

Ut fra Stortingets formulering er det *bidrag* til den omtalte sosiale infrastruktur som ikke skal kunne inngå i avtaler. Det blir altså et spørsmål om hva som ligger i dette begrepet. Det forutsettes at Stortinget her har ment økonomiske ytelser (penger eller fysiske tiltak) fra utbygger eller grunneier som ikke møtes med en tilsvarende (økonomisk) ytelse fra kommunens side. Det normale vil da være at kommunens ytelse er et politisk vedtak, f. eks. et reguleringsvedtak.

Det kan i noen tilfeller være vanskelig å si hva som er et bidrag, jf. eksemplene på mulige "omgøelser" (eller andre avtaleformer) under pkt. 3.4. En ekstremt lav pris på en bygning eller et lavt anbud kan etter forholdene være et bidrag. Det samme kan det være når en bygning stilles til disposisjon gratis eller til en svært lav leie. I slike tilfeller må man vurdere om formålet med disposisjonen faller inn under avgrensningskriteriene, og dermed inn under forbudet, eller om formålet kan godtas, og dermed vurderes etter nødvendighetskriteriene i pbl § 64 b.

4.5 Forskuttering

Forskuttering skjer i utgangspunktet på to måter:

- Enten ved en ren låneavtale, der kommunen tilbakebetaler alle utgifter utbygger har hatt i forbindelse med forskutteringen, inkl. renteutgifter,
- eller det motsatte: dvs. en avtale som innebærer en eller annen form for økonomisk overføring til kommunen ved at utbygger bærer rentekostnader og eventuelle andre kostnader i forskutteringsperioden.

Det vil være urimelig å la forbudet mot forskuttering omfatte muligheten til ordinær låneavtale bare fordi det er utbygger som står som långiver. Her vil uansett kommunen være begrenset av sine muligheter for låneopptak. Det er derfor mest naturlig å forstå Stortingets ønske om forbud mot forskuttering slik at det omfatter de tilfellene der det er snakk om økonomisk overføring til kommunen. Slik er også komitéinnstillingen å forstå.

Det kan imidlertid tenkes mange varianter av forskuttering som innebærer en økonomisk gunstig avtale for kommunen, men som likevel ikke er av den karakter at den bør forbys, jf. f. eks. diskusjonen om "bidrag" under pkt. 4.4. Det bør som tidligere nevnt ikke oppstilles noe forbud mot å inngå gunstige avtaler. Forbudet mot forskuttering må derfor først og fremst gjelde der forskutteringen innebærer et klart bidrag til sosial infrastruktur.

For de tiltakene som ikke omfattes av avgrensningene i denne forskrift, gjelder regelen om mulighet for forskuttering i § 64 b siste ledd fullt ut.

5. Utforming av forskriftstekst

Departementet foreslår følgende forskriftstekst:

§ xx Avgrensning av bruk av utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler kan ikke inneholde vilkår om at utbygger skal gi bidrag til finansiering av offentlige sosiale infrastrukturtiltak som barnehager, skoler, sykehjem eller andre lignende tilbud som er en del av det lovpålagte kommunale tjenestetilbudet eller som i hovedsak er finansiert av det offentlige.

Som bidrag kan også regnes utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser i den grad de ikke motsvares av noen økonomisk ytelse fra det offentlige.

På bakgrunn av at en detaljert avgrensning, enten ut fra en kasuistisk eller kriteriebasert utforming (eller en kombinasjon) sannsynligvis vil medføre større ulemper enn fordeler, velger departementet å foreslå en enklere form for avgrensning i forskriften. Grunnen til dette er:

- En kasuistisk avgrensning vil måtte gjelde forskjellige typer tiltak etter en avgrensning mellom hva som er "sosial" og hva som er "teknisk" infrastruktur, herunder nødvendig teknisk infrastruktur som en forutsetning for tiltaket, hvilket forhold det skal være mellom bygninger og drift osv. En slik avgrensning

vil også måtte berøre tiltak som ikke nødvendigvis er "sosiale", f. eks. flerbrukshus, idrettsanlegg og forskjellige velferdstiltak innenfor et boområde.

- En kasuistisk oppregning regnes vanligvis som lite tilfredsstillende regelteknikk siden oppregningen sjelden skaper den nødvendige klarhet. I dette tilfelle er det grunn til å tro at en oppregning vil medføre ytterligere avgrensningsdiskusjoner mellom forskjellige tiltak fordi grensene i seg selv er uklare, jf. drøftingene i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) kap. 4.2.5.
- En kriteriebasert avgrensning vil i tillegg (eller eventuelt bare) måtte ta utgangspunkt i om tiltaket er "offentlig eid eller drevet", dvs. spørsmål knyttet til felles eieform, låne- og leieavtaler (herunder OPS), graden av offentlig styring, graden og formen på offentlige tilskudd eller kjøp av tjenester, muligheten for privat inntjening, graden av overføring fra utbygger til kommunen, om dette er organisert innenfor eller utenfor rammen av utbyggingsavtalen osv.
- En kriteriebasert avgrensning vil heller ikke gi nødvendig klarhet med mindre kriteriene er entydige. I dette tilfelle vil hvert enkelt kriterium inneholde større eller mindre grad av uklarhet. I tillegg må kriteriene vurderes samlet på et relativt skjønnsmessig grunnlag.
- Det er derfor grunn til å anta at verken kasuistisk eller kriteriebasert avgrensning i forskrift vil medføre tilstrekkelig klarhet. Uklarheten kan i tillegg bli ytterligere forsterket dersom de to formene brukes i kombinasjon. I tillegg kommer at regler som oppfattes som uklare kan gi grunnlag for omgåelser.

Departementets foreløpige konklusjon blir dermed at man bør lande på en annen og enklere form for avgrensning i forskrift. De avgrensningene som er skissert over, kan imidlertid være hjelpemiddel som veiledning der det er tvil, uten at de har status som forskrift. Det kan synes som om den beste løsningen kan være en meget enkel forskriftstekst, med utgangspunkt i at det ikke kan avtales at utbygger skal yte bidrag til sosial infrastruktur.

Det legges til grunn at Stortingets vedtak synes å ta utgangspunkt i følgende forhold:

1. Stortinget oppfatter Odelstingsproposisjonen å være for skjønnsmessig, og ønsker klarere regler for hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsene.
2. Stortinget ønsker ikke at det offentlige skal kunne pålegge utbygger å finansiere sosial infrastruktur som ligger til det offentlige å betale.
3. Lovbestemmelsene gjelder fullt ut for de tiltakene som ikke omfattes av forbudet i forskriften.

Departementet oppfatter Stortingets intensjon slik at det er bidrag til sosiale infrastrukturtiltak som skoler, barnehager og sykehjem o. l. som skal holdes utenfor, og det bør være et sentralt kriterium om tiltaket er pålagt gjennom lov eller ikke, eller om det offentlige har et finansieringsansvar. Dette gjelder bygninger så vel som tjenestene. Det er ikke mulig å avgrense til bestemte typer tiltak, og det er derfor valgt

formuleringen "skoler, barnehager, sykehjem eller andre lignende tilbud". Denne formuleringen innebærer at tiltaket i utgangspunktet må ha betjening.

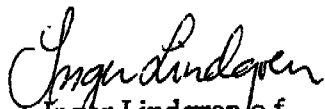
Det vil være vanskelig og uhensiktsmessig å lage et skarpt skille mellom hva som er privat og hva som er offentlig eid eller drevet, og det bør derfor være avgjørende om infrastrukturtiltaket er en del av det lovpålagte offentlige tjenestetilbudet eller ikke, eller om det offentlige har finansieringsansvaret. Man bør her ha for øye Stortingets intensjon om at utbyggingsavtaler ikke skal være kommunenes virkemiddel for å finansiere sosiale infrastrukturtiltak som kommunene i utgangspunktet selv har et ansvar for.

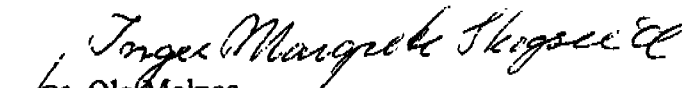
"Bidrag" vil i utgangspunktet omfatte økonomiske eller fysiske ytelser fra utbyggers side i avtaler der kommunens tillatelse eller lignende inngår i det kommunen skal yte. Det er ikke meningen å avskjære laveste anbud eller gode kjøp, med mindre disse faktisk kan defineres som økonomisk motytelse for kommunale vedtak. Forbudet mot forskuttering bør bare knyttes til begrepet "bidrag" der forskutteringen faktisk innebærer et slikt bidrag. Siden forskuttering kan omfatte mange forskjellige avtaleformer, må det derfor være opp til en konkret vurdering om forskutteringen innebærer et slikt bidrag at det omfattes av forbudet.

Departementet finner det ikke nødvendig å foreslå regler om ugyldighet der avtalen inneholder vilkår som strider mot forskriftens avgrensning. Etter vanlige regler blir avtalen i utgangspunktet ugyldig bare for denne delens vedkommende (partiell ugyldighet), men spørsmålet må samtidig vurderes på bakgrunn av en samlet vurdering av avtalen, dvs. hvorvidt dette vilkåret er en forutsetning for hele avtalen osv.

Konsekvensen av at et avtalevilkår ikke kjennes ugyldig, vil uansett bare være at lovens bestemmelser kommer til anvendelse. Konsekvensene av at man ikke klarer å opprettholde noe skarpt skille antas derfor å være små. Det presiseres derfor at for de tiltak som ikke rammes av forbudet i forskrift, gjelder lovens bestemmelser fullt ut.

Med hilsen


Inger Lindgren e.f.
ekspedisjonssjef


for Ole Molnes
avdelingsdirektør

Vedlegg: Høringsliste
Lovbestemmelsene om utbyggingsavtaler, vedtatt av Stortinget i Besl.O. nr.
65 (2004-2005)

Høringsliste:

Samtlige kommuner
Samtlige fylkesmenn
Samtlige fylkeskommuner
Alle departementene
Statsbygg
Forsvarsbygg
Husbanken
Statens bygningstekniske etat
Rom Eiendom
Statens vegvesen
Kommunenes sentralforbund
Byggenæringens Landsforening
Huseiernes Landsforbund
Norsk Boligbyggelag (NBBL)
Norsk Forening for Bygg og Eiendom (NFBE)
Norsk Forening for Byggesak og Byggeplasskontroll (NFBB)
Tekniske foreningers samarbeidskontor (TFSK)
Norsk Kommunalteknisk Forening
Foreningen Næringseiendom
Forbrukerrådet
Norsk Kommunalteknisk Forening / Forum for kommunal planlegging og Forum for byggesak
Forum for plan- og bygningsrett
PBL-2000
AsplanViak
Byggforsk
ECON
Norconsult
AS Civitas
Corebis v/ Eivind Buckner
Institutt for landskapsplanlegging; UMB (Tidl. NLH)
NTNU
Juridisk fakultet, UiO v/ Erik Boe
Juridisk fakultet, UiB v/ Jan Fridthjof Bernt
Advokatfirmaet Wiersholm, Melbye & Bech v/ Morten Svarva
Advokatfirmaet Schjødt v/ Geir Frøholm
Advokatfirmaet Kluge Advokatfirma DA v/ Per Sandvik
Advokatfirmaet Haavind & Vislie v/ Liv Aandal
Prosjekt- og teknologiledelse AS
Skifte Eiendom
Heimdalgruppen
AF-gruppen
Selvaagbygg
Veidekke
NCC Bolig AS/NCC Property Development AS
AF Ragnar Evensen AS
Sandnes Tomteselskap KF
Bergen tomteselskap

OBOS

TEKNA

TELFO

Nord-norske entreprenørers samarbeidsorgan (NESO)

Advokatforeningen

Norges Juristforbund



Besl. O. nr. 65

(2004-2005)

Jf. Innst. O. nr. 73 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)

År 2005 den 19. april holdtes Odelsting, hvor da ble gjort slikt

vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)

I

I plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 gjøres følgende endringer:

§ 8 skal lyde:

§ 8. *Delegasjon av kommunestyrets myndighet*

Kommunestyrets myndighet og oppgaver etter §§ 4, 9-1, 20-5, 27-1, 27-2, 27-3, 28-2, 30, 35 nr. 2, 36, 37, 64 a, 69 nr. 4, 109 og 118 kan ikke delegeres.

Nytt kapittel XI-A skal lyde:

Kap. XI-A Utbyggingsavtaler

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 64 c. *Saksbehandling og offentlighet*

Kommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale.

Dersom fremforhandlet forslag til 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.

§ 64 d. *Klage*

Utbyggingsavtaler kan ikke påklages.

§ 64 e. *Forskrifter*

Departementet kan gi ytterligere regler om krav til avtaleinngåelsen, typer av tiltak som kan omfattes, herunder at nærmere angitte tiltak ikke kan inngå i avtale og hvordan avtalevilkårene skal gjennomføres.

Ågot Valle
president

§ 64 f. *Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene*

Det kan ikke gis dispensasjon i medhold av § 7 fra bestemmelsene i dette kapitlet.

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i kapittel XI-A der samfunnsmessige interesser tilsier det.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Lovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse på avtaler som er inngått før lovens ikraftredelse.

Sigvald Oppebøen Hansen
sekretær